

Mewujudkan Tata Kelola Sistem Pangan Pasca Pandemi Covid-19 melalui Perumusan Regulasi Pangan yang Terintegrasi

Establishing Food System Governance Post Covid-19 Pandemic through Formulation of Integrated Food Regulation

Arif Syaifudin

Badan Pangan Nasional

Agung Saras Sri Raharjo

Kementerian Pertanian

ABSTRAK

Indonesia mengalami penurunan status ketahanan pangan akibat pandemi Covid-19 yang diindikasikan oleh hasil analisis GFSI, FSVA dan PoU. Penurunan situasi ketahanan pangan tersebut dapat terjadi karena adanya kerentanan dalam sistem pangan Indonesia sehingga mudah terganggu jika ada guncangan yang terjadi. Dalam hal ini, FAO merekomendasikan bagi negara-negara untuk melakukan transformasi sistem pangan. Indonesia telah memiliki regulasi pangan sebagai landasan penyelenggaraan pangan. Saat ini, masih sangat terbatas kajian yang mengulas sejauh mana regulasi pangan Indonesia sesuai dengan konsep sistem pangan yang dikembangkan FAO. Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan data sekunder, dimana pengumpulan data melalui teknik *document study* dan analisis data melalui teknik *content analysis*. Hasil kajian menunjukkan bahwa regulasi pangan Indonesia telah sesuai dengan konsep sistem pangan FAO. Namun demikian, saat ini masih belum ada regulasi yang mengatur secara teknis tentang mekanisme koordinasi antar Kementerian/Lembaga (K/L) dalam penyelenggaraan pangan yang terintegrasi dari hulu ke hilir. Rekomendasi kebijakan yang ditawarkan adalah perlu membuat kerangka kerja tata kelola penyelenggaraan pangan nasional dengan melibatkan semua K/L sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Kata Kunci: regulasi pangan, sistem pangan, ketahanan pangan, tata kelola sistem pangan

ABSTRACT

Indonesia has experienced a decline in food security status due to the Covid-19 pandemic indicated by the results of GFSI, FSVA and PoU analysis. The decline has been driven by vulnerability in Indonesia's food system that is easily disrupted by shocks. In this situation, FAO recommends for countries to transform their food system. Indonesia already has food regulations as the basis for food governance. Currently, there are still limited studies explaining to what extent the Indonesia's food regulations are in accordance with the food system concept developed by FAO. This study used a qualitative approach with secondary data, where document study and content analysis were implemented to collect and analyze the data respectively. The results of this study show that Indonesia's food regulations are in line with the FAO's food system concept. However, at this moment, there is still no regulation that technically rules the coordination mechanism between Ministries/Agencies in integrated manner from upstream to downstream. Furthermore, this study recommends

to formulate a national food governance framework involving all Ministries /Agencies based on their duties and functions.

Keywords: *food regulation, food system, food security, food system governance*

A. Pendahuluan

Food and Agriculture Organization (FAO) (2022) memperkirakan bahwa sekitar 702-828 juta orang mengalami kelaparan (*hunger*) pada tahun 2021, atau meningkat sekitar 150 juta orang sejak tahun 2019 yang didorong oleh adanya pandemi Covid-19. Selain itu, lebih dari 122 juta orang tidak mampu mengonsumsi pangan yang sehat pada tahun 2020 yang mengindikasikan rendahnya aksesibilitas pangan masyarakat dunia.

Di Indonesia, kondisi ketahanan pangan juga mengalami penurunan sejak terjadi Pandemi Covid-19 pada awal 2020 (Butler et al., 2021). Laporan *Global Food Security Index* (GFSI) menyebutkan bahwa skor ketahanan pangan Indonesia menurun dari 61,4 pada tahun 2020 menjadi 59,2 pada tahun 2021 (*the Economist Impact*, 2022). Berdasarkan Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan (*Food Security and Vulnerability Atlas/ FSVA*), kabupaten/kota yang rentan terhadap kerawanan pangan meningkat dari 70 kabupaten/kota (13,6%) pada tahun 2020 menjadi 74 kabupaten/kota (14,4%) pada tahun 2021 (BKP, 2021a). Pada periode 2020 – 2021, persentase populasi yang mengonsumsi energi kurang dari standar minimum (*Prevalence of Undernourishment/PoU*) juga meningkat dari 8,34% menjadi 8,49% (BKP, 2021b).

Sebagai upaya penguatan ketahanan pangan, FAO merekomendasikan untuk menggunakan pendekatan berbasis sistem dalam penyediaan, pendistribusian dan pemanfaatan pangan (HLPE, 2020). Untuk itu, FAO telah mengembangkan konsep “sistem pangan” untuk menjamin

ketahanan pangan. Konsep sistem pangan tersebut direkomendasikan untuk digunakan sebagai dasar dalam perumusan kebijakan pangan sehingga penyelenggaraan pangan dapat tersinergikan dengan baik.

Menurut McCarthy et al. (2020), kerentanan dalam sistem pangan membuat situasi ketahanan pangan mudah terganggu oleh adanya guncangan yang terjadi, misalnya pandemi Covid-19. Dalam hal ini, pandemi Covid-19 telah menyebabkan hambatan pada rantai pasok pangan karena adanya pembatasan mobilitas orang dan barang. Sistem distribusi menjadi terhambat sehingga berdampak pada ketersediaan dan aksesibilitas pangan.

Kajian ini akan membahas tentang regulasi pangan di Indonesia yang digunakan sebagai dasar penyelenggaraan pangan melalui identifikasi regulasi pangan serta menilai sejauh mana regulasi tersebut sesuai dengan konsep sistem pangan FAO dan mekanisme koordinasinya. Hasil dari kajian ini diharapkan dapat menghasilkan rekomendasi kebijakan untuk lebih menyinergikan penyelenggaraan pangan dalam rangka memperkuat ketahanan pangan nasional sebagai upaya pemulihan dari dampak pandemi Covid-19.

B. Rumusan Masalah

Dalam rangka memperkuat kondisi ketahanan pangan, FAO telah merekomendasikan bagi negara-negara untuk melakukan transformasi sistem pangan. Berdasarkan konsep yang dikembangkan oleh FAO, sistem pangan memiliki tiga komponen utama, yaitu lingkungan strategis, rantai pasok dan *outcome* dari sistem pangan.

Gambar 1. Konsep Sistem Pangan (diadopsi dari HLPE (2020))



Sebagai landasan penyelenggaraan pangan nasional, Pemerintah Indonesia telah menyusun serangkaian regulasi pangan, mulai dari tingkat Undang-Undang (UU) sampai dengan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga. Kerangka regulasi tersebut selanjutnya menjadi dasar dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pangan oleh Kementerian/Lembaga (K/L) terkait. Beberapa kajian telah membahas tentang regulasi pangan, diantaranya kajian tentang regulasi pangan yang terkait dengan hak asasi atas pangan (Hadrian, 2022), pengembangan sumber daya manusia pertanian (Taufiqurrohman & Jayanti, 2022), serta lahan pertanian berkelanjutan (Oktiana, 2020). Namun demikian, kajian yang mengulas tentang sistem pangan serta identifikasi sejauh mana regulasi pangan tersebut sesuai dengan konsep sistem pangan FAO dan mekanisme koordinasinya masih terbatas.

C. Metode Penelitian

Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif, yaitu suatu penelitian yang ditujukan untuk menjelaskan dan menganalisis fenomena, peristiwa atau persepsi yang ada atau terjadi (Sukmadinata, 2012). Data yang digunakan dalam kajian ini adalah regulasi pangan Indonesia dalam bentuk UU yang bersumber dari Kementerian Hukum dan HAM yang dapat diakses melalui link <https://peraturan.go.id/>. Untuk mengumpulkan data, kajian ini menggunakan teknik *document study*, yaitu suatu teknik pengumpulan data dengan menghimpun dari dokumen-dokumen, baik dokumen tertulis, gambar maupun elektronik (Sukmadinata, 2012). Selanjutnya, *content analysis* digunakan dalam kajian ini untuk menganalisis data. *Content analysis* merupakan teknik pencarian pesan utama, kedudukan dan hubungan antar berbagai peristiwa, konsep, kebijakan yang ada atau terjadi untuk mengetahui hasil atau dampak dari hal-hal tersebut (Sukmadinata, 2012).

Dalam kajian ini, *content analysis* digunakan untuk mengetahui regulasi pangan Indonesia dan menilai sejauh mana regulasi tersebut sesuai dengan konsep sistem pangan FAO.

D. Pembahasan

Konsep Sistem Pangan

Menurut HLPE (2020), sistem pangan meliputi semua komponen (kondisi geografis, ekonomi dan politik, kelembagaan, sosial budaya dan demografi) dan aktivitas yang terkait dengan produksi, pengolahan, pengemasan, distribusi, penyimpanan, pemasaran dan konsumsi pangan, serta *outcome* yang dihasilkan dari aktivitas tersebut, meliputi status ketahanan pangan dan gizi, sosial ekonomi dan lingkungan alam.

Menurut Hospes and Brons (2016), setiap komponen dalam sistem pangan mulai dari hulu ke hilir memiliki keterhubungan yang tidak bisa dipisahkan. Munculnya persoalan atau terjadinya guncangan pada salah satu komponen sistem pangan akan berdampak pada komponen lainnya dan akhirnya dapat mempengaruhi pencapaian *outcome* sistem pangan. Sebagai contoh, keterhubungan dapat berupa kebijakan dan pelaku pangan yang saling mempengaruhi dalam rantai pasok pangan mulai dari produksi sampai konsumsi pangan. Keterhubungan antar komponen dalam sistem pangan tersebut menunjukkan kompleksitas dalam penyelenggaraan pangan. Oleh karena itu, tata kelola sistem pangan (*food system governance*) yang dapat menyinergikan kebijakan penyelenggaraan pangan sangat diperlukan dalam rangka mencapai *outcome* sistem pangan.

Selanjutnya, Hospes and Brons (2016) menjelaskan bahwa cakupan sistem pangan ada mulai dari tingkat global, regional, nasional sampai tingkat

lokal, termasuk sistem pangan perkotaan. Pembimbingan tersebut dapat digunakan untuk membatasi kompleksitas sistem pangan akibat adanya keterhubungan antar komponen dalam sistem pangan yang saling terkait.

Kerangka Pikir Kajian

Untuk menilai regulasi pangan berdasarkan konsep sistem pangan FAO, kajian ini menggunakan komponen rantai pasok pangan dengan cakupan di tingkat nasional sebagai dasar identifikasi regulasi dan menilai mekanisme koordinasinya. Dalam hal ini, rantai pasok pangan terdiri dari 7 (tujuh) aspek, yaitu: (1) produksi; (2) pengolahan; (3) pengemasan; (4) distribusi; (5) penyimpanan; (6) pemasaran dan (7) konsumsi pangan.

Sehubungan dengan hal tersebut, kemudian menjadi penting untuk menjelaskan batasan atau definisi terhadap beberapa aspek diatas. Pengertian tersebut setidaknya memberikan penjelasan dan gambaran mengenai cakupan masing-masing aspek.

Produksi pangan didefinisikan sebagai proses budidaya tanaman / ternak / ikan dengan menggunakan beberapa faktor produksi, seperti tanah, iklim, air, pupuk, pakan, alat dan lainnya untuk memperoleh pangan.

Pengolahan pangan adalah proses pengubahan bentuk pangan dari bahan mentah menjadi bahan setengah jadi atau jadi yang siap dikonsumsi manusia atau diolah lebih lanjut.

Pengemasan pangan merupakan proses mewadahi dan/atau membungkus pangan dengan suatu bahan tertentu. Sementara itu, distribusi pangan adalah proses menyalurkan pasokan pangan dari satu tempat ke tempat lainnya. Penyimpanan pangan adalah proses mengelola pangan di suatu tempat dalam periode waktu tertentu.

Pemasaran pangan adalah proses mengkomunikasikan, menyampaikan dan mempertukarkan pangan. Terakhir, konsumsi pangan adalah proses memakan dan/ atau meminum untuk memenuhi kebutuhan gizi.

Aspek-aspek tersebut kemudian menjadi dasar dalam mengidentifikasi dan menganalisa sejauh mana regulasi pangan telah mengakomodasi konsep sistem pangan FAO. Jika regulasi telah sesuai dengan aspek rantai pasok pangan berdasarkan definisi yang dijelaskan di atas, maka dapat dikatakan bahwa regulasi tersebut telah mengakomodir konsep sistem pangan yang ditetapkan oleh FAO. Hal ini menunjukkan bahwa secara regulasi, Indonesia sudah memiliki kerangka kebijakan sesuai dengan konsep sistem pangan FAO.

Selain itu, aspek rantai pasok pangan tersebut juga digunakan untuk melihat mekanisme koordinasi antar Kementerian/Lembaga dalam upaya penyelenggaraan pangan di Indonesia. Dalam penyelenggaraan pangan, terdapat Kementerian/Lembaga yang bertugas menjalankan perannya untuk mengatur setiap aspek dalam rantai pasok pangan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Identifikasi Regulasi Pangan

Secara umum, regulasi dimaknai sebagai instrumen yang disusun untuk membantu mengendalikan suatu kelompok, lembaga/organisasi dan masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu (Silalahi, 2020). Secara substantif, regulasi yang dibuat akan digunakan sebagai sarana untuk mencapai suatu tujuan. Dalam kehidupan bernegara, regulasi yang dibuat oleh pemerintah menjadi sangat penting untuk mengatur hajat hidup masyarakat demi kepentingan bersama, salah satunya adalah urusan pangan.

Regulasi dalam bentuk UU yang mengatur tentang pangan di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 18 Tahun

2012 tentang Pangan (UU 18/2012). Regulasi ini memainkan peran penting karena mengatur terkait paradigma pangan dan konsep penyelenggaraan pangan sehingga dapat menjadi panduan dalam penyelenggaraan pangan, baik di tingkat nasional maupun daerah (provinsi dan kabupaten/kota).

UU 18/2012 menempatkan pangan menjadi komoditas yang penting karena dipandang sebagai kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk itu, negara berkewajiban mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan dan pemenuhan konsumsi pangan, baik pada tingkat nasional maupun daerah hingga perseorangan secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sepanjang waktu dengan memanfaatkan sumber daya, kelembagaan dan budaya lokal. Dalam hal ini, pangan harus senantiasa tersedia secara cukup, aman, bermutu, bergizi dan beragam dengan harga yang terjangkau oleh daya beli masyarakat, serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan dan budaya masyarakat.

UU 18/2012 merupakan revisi atau penyempurnaan atas UU Pangan sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Salah satu perubahan substantif dari isi perundangan tersebut adalah pendefinisian konsep ketahanan pangan (Suryana, 2014). UU 18/2012 memandang bahwa obyek pemenuhan pangan tidak berhenti pada lingkup rumah tangga, namun sampai pada tingkat individu. Selanjutnya, pemenuhan kebutuhan pangan dimaksudkan supaya masyarakat sampai perseorangan dapat hidup sehat, aktif dan produktif secara berkelanjutan (Suryana, 2014).

UU 18/2012 mengatur tentang penyelenggaraan pangan yang meliputi:

(1) perencanaan pangan; (2) ketersediaan pangan; (3) keterjangkauan pangan; (4) konsumsi pangan dan gizi; (5) keamanan pangan; (6) label dan iklan pangan; (7) pengawasan; (8) sistem informasi pangan; (9) penelitian dan pengembangan pangan; (10) kelembagaan pangan; (11) peran serta masyarakat; dan (12) penyidikan

Perencanaan Pangan

Perencanaan pangan dilakukan untuk merancang penyelenggaraan pangan ke arah kedaulatan, kemandirian dan ketahanan pangan. Perencanaan pangan ditetapkan dalam bentuk rencana pembangunan jangka panjang dan menengah, serta rencana kerja tahunan di tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota. Dalam hal ini, rencana pangan nasional memuat: (1) kebutuhan konsumsi pangan dan status gizi masyarakat; (2) produksi pangan; (3) cadangan pangan; (4) ekspor dan impor pangan; (5) panganekaragaman pangan; (6) distribusi, perdagangan dan pemasaran pangan; (7) stabilisasi pasokan dan harga; (8) keamanan pangan; (9) penelitian dan pengembangan pangan; (10) kebutuhan dan diseminasi ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang pangan; (10) kelembagaan pangan; dan (11) tingkat pendapatan petani, nelayan dan pelaku usaha pangan.

Ketersediaan Pangan

Penyediaan pangan diwujudkan untuk memenuhi kebutuhan dan konsumsi pangan bagi masyarakat, rumah tangga dan perseorangan secara berkelanjutan. Dalam hal ini, sumber penyediaan pangan berasal dari produksi pangan dalam negeri dan cadangan pangan nasional. Jika sumber penyediaan pangan dalam negeri belum mencukupi, maka pangan dapat dipenuhi dengan impor pangan sesuai dengan kebutuhan.

Keterjangkauan Pangan

Dalam mewujudkan keterjangkauan pangan, pemerintah melaksanakan kebijakan di bidang distribusi, pemasaran, perdagangan, stabilisasi pasokan dan harga pangan serta bantuan pangan.

Konsumsi Pangan dan Gizi

Pemerintah berkewajiban meningkatkan pemenuhan kuantitas dan kualitas konsumsi pangan masyarakat melalui penetapan target pencapaian angka konsumsi pangan sesuai dengan angka kecukupan gizi, penyediaan pangan yang Beragam, Bergizi Seimbang dan Aman (B2SA) serta pengembangan pengetahuan dan kemampuan masyarakat dalam pola konsumsi pangan B2SA.

Keamanan Pangan

Penguatan keamanan pangan diselenggarakan untuk menjaga pangan tetap aman, higienis, bermutu dan bergizi, serta untuk mencegah kemungkinan cemaran biologis, kimia dan benda lainnya. Penyelenggaraan keamanan pangan dilakukan melalui sanitasi pangan, pengaturan terhadap bahan tambahan pangan, pengaturan terhadap pangan produk rekayasa genetik, pengaturan terhadap iradiasi pangan, penetapan standar kemasan pangan, pemberian jaminan keamanan pangan dan mutu pangan serta jaminan produk halal bagi yang dipersyaratkan.

Label dan Iklan Pangan

Pemberian label pangan bertujuan untuk memberikan informasi yang benar dan jelas kepada masyarakat tentang setiap produk pangan yang dikemas sebelum membeli dan/atau mengonsumsi pangan. Informasi yang diberikan tersebut terkait dengan asal, keamanan, mutu, kandungan gizi dan keterangan lain yang diperlukan.

Pengawasan

Dalam upaya melaksanakan penyelenggaraan pangan, pemerintah berwenang untuk melakukan pengawasan. Pengawasan dilakukan terhadap pemenuhan ketersediaan dan / atau kecukupan pangan B2SA dan terjangkau oleh daya beli masyarakat, serta persyaratan keamanan dan mutu pangan, serta persyaratan label dan iklan pangan.

Sistem Informasi Pangan

Sistem informasi pangan mencakup pengumpulan, pengolahan, penganalisisan, penyimpanan dan penyajian serta penyebaran data dan informasi pangan. Sistem informasi pangan tersebut digunakan untuk perencanaan, pemantauan dan evaluasi, stabilitas pasokan dan harga pangan dan sistem peringatan dini terhadap masalah pangan serta kerawanan pangan dan gizi.

Penelitian dan Pengembangan Pangan

Penelitian dan pengembangan pangan dilakukan untuk memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi pangan serta menjadi dasar dalam merumuskan kebijakan pangan yang mampu meningkatkan kedaulatan, kemandirian dan ketahanan pangan. Penelitian dan pengembangan pangan diarahkan untuk menjamin penyediaan, penyimpanan, pengolahan dan distribusi pangan agar mendapatkan bahan pangan yang bermutu dan aman dikonsumsi bagi masyarakat.

Kelembagaan Pangan

Dalam mewujudkan kedaulatan, kemandirian dan ketahanan pangan, maka dibentuk lembaga pemerintah yang menangani bidang pangan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Lembaga pemerintah dimaksud mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pangan.

Peran Serta Masyarakat

Masyarakat dapat berperan serta dalam mewujudkan kedaulatan, kemandirian dan ketahanan pangan yang dapat dilakukan melalui: (1) pelaksanaan produksi, distribusi, perdagangan dan konsumsi pangan; (2) penyelenggaraan cadangan pangan masyarakat; (3) pencegahan dan penanggulangan rawan pangan dan gizi; (4) penyampaian informasi dan pengetahuan pangan dan gizi; (5) pengawasan kelancaran penyelenggaraan ketersediaan, keterjangkauan, panganekaragaman dan keamanan pangan; dan/atau (6) peningkatan kemandirian pangan rumah tangga.

Penyidikan

Selain pejabat polisi negara Republik Indonesia, pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang pangan diberi wewenang khusus sebagai penyidik untuk melakukan penyidikan dalam tindak pidana di bidang pangan.

Penjelasan dari 12 (dua belas) aspek penyelenggaraan pangan yang ada dalam UU 18/2012 tersebut kemudian dipetakan berdasarkan 7 (tujuh) aspek rantai pasok pangan sebagaimana dituangkan dalam Tabel 1. Berdasarkan penjelasan di Tabel 1, UU 18/2012 sudah mengakomodir pengaturan terkait 7 (tujuh) aspek rantai pasok pangan. Secara umum, hal ini membuktikan bahwa regulasi pangan di Indonesia sudah sejalan dengan pendekatan sistem pangan yang dikembangkan oleh FAO.

Selanjutnya, substansi pengaturan terkait aspek rantai pasok pangan dalam UU 18/2012 cukup beragam, dimana substansi pengaturan yang paling banyak adalah aspek produksi dan konsumsi pangan. Hal ini menunjukkan bahwa aspek produksi dan konsumsi pangan dipandang sebagai aspek yang lebih penting dalam penyelenggaraan pangan di Indonesia.

Tabel 1. Hasil Identifikasi Regulasi Pangan Indonesia Berdasarkan Aspek Rantai Pasok Pangan

No.	Aspek Rantai Pasok Pangan	Substansi Pengaturan dalam UU 18/2012
1	Produksi pangan	• Perencanaan untuk produksi pangan • Produksi pangan untuk mendukung ketersediaan pangan • Penelitian dan pengembangan untuk produksi pangan • Data dan informasi tentang produksi pangan • Peran pemerintah dan masyarakat dalam produksi pangan • Pengawasan produksi pangan
2	Pengolahan pangan	• Pengolahan pangan untuk mendukung ketersediaan pangan • Pengembangan usaha pengolahan pangan lokal • Penelitian dan pengembangan untuk pengolahan pangan • Pengawasan pengolahan pangan
3	Pengemasan pangan	• Standar kemasan pangan untuk keamanan pangan • Pengawasan kemasan pangan

No.	Aspek Rantai Pasok Pangan	Substansi Pengaturan dalam UU 18/2012
4	Distribusi pangan	• Perencanaan untuk distribusi pangan • Distribusi pangan untuk mendukung keterjangkauan pangan • Penelitian dan pengembangan untuk distribusi pangan • Peran pemerintah dan masyarakat dalam distribusi pangan • Pengawasan distribusi pangan
5	Penyimpanan pangan	• Penyimpanan pangan untuk mendukung ketersediaan pangan • Standar penyimpanan pangan untuk keamanan pangan • Mekanisme penyimpanan pangan untuk perdagangan pangan • Penelitian dan pengembangan untuk penyimpanan pangan • Pengawasan penyimpanan pangan
6	Pemasaran pangan	• Perencanaan untuk pemasaran pangan • Pemasaran pangan untuk mendukung keterjangkauan pangan • Penelitian dan pengembangan untuk pemasaran pangan • Peran pemerintah dan masyarakat dalam pemasaran pangan
7	Konsumsi pangan	• Perencanaan untuk konsumsi pangan • Penyediaan pangan untuk memenuhi konsumsi pangan • Penganekaragaman pangan untuk memenuhi konsumsi pangan • Ekspor dan impor memperhatikan konsumsi pangan

No.	Aspek Rantai Pasok Pangan	Substansi Pengaturan dalam UU 18/2012
		• Keamanan pangan untuk konsumsi pangan • Penelitian dan pengembangan untuk konsumsi pangan • Data dan informasi tentang konsumsi pangan • Peran pemerintah dan masyarakat dalam konsumsi pangan • Pengawasan konsumsi pangan

Sumber: data Primer

Mekanisme Koordinasi Pangan

Dalam penyelenggaraan pangan, UU 18/2012 sebenarnya juga mengatur tentang kelembagaan pangan, dimana kelembagaan pangan tersebut memiliki kewenangan dalam membangun koordinasi, integrasi dan sinergi lintas sektor. Lembaga pemerintah dimaksud melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pangan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Lebih lanjut, lembaga pemerintah tersebut juga 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 yang ditetapkan oleh pemerintah. Berdasarkan UU 18/2012, lembaga pemerintah yang menangani bidang pangan harus terbentuk paling lambat 3 (tiga) tahun sejak UU 18/2012 diundangkan.

Namun demikian, pemerintah baru membentuk Badan Pangan Nasional berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional (Perpres 66/2021) yang disebut

sebagai pelaksanaan mandat UU 18/2012 terkait kelembagaan pangan. Badan Pangan Nasional menjadi lembaga pemerintah yang melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pangan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden secara langsung. Secara umum, Badan Pangan Nasional akan melakukan koordinasi, perumusan, penetapan dan koordinasi pelaksanaan kebijakan ketersediaan pangan, stabilisasi pasokan dan harga pangan, kerawanan pangan dan gizi, penganeekaragaman konsumsi pangan dan keamanan pangan.

Lebih lanjut, sampai saat ini masih belum ada regulasi yang mengatur secara teknis terkait mekanisme koordinasi antar K/L dalam hal produksi, pengolahan, pengemasan, distribusi, penyimpanan, pemasaran dan konsumsi pangan secara terintegrasi. Koordinasi antar K/L menjadi sangat penting untuk mengintegrasikan rantai pasok pangan dari hulu ke hilir.

Saragih (2017) dalam penelitiannya menjelaskan bahwa pemerintah sebenarnya sudah menetapkan lembaga yang menangani urusan pangan sebelumnya, seperti

BULOG. Namun demikian, pada saat itu masih belum ada mekanisme koordinasi antar lembaga untuk penyelenggaraan urusan pangan yang bersifat lintas sektor.

Menurut Perpres 66/2021, koordinasi pangan dapat dilakukan oleh Badan Pangan Nasional sebagai lembaga pemerintah yang melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pangan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Tidak adanya mekanisme koordinasi pangan ini dapat mengakibatkan penyelenggaraan pangan yang kurang terintegrasi sehingga dapat terganggu jika ada gunjangan.

Berdasarkan hasil kajian Tristanto (2016), kelembagaan pangan nasional harus diposisikan sebagai sebuah lembaga yang memiliki cakupan kewenangan yang luas atau besar, meliputi produksi, distribusi, logistik, pengolahan dan pemasaran. Misalnya, kelembagaan pangan Thailand yang bernama *National Food Commission* (NFC) yang membawahi 11 kementerian terkait.

Dalam periode 2006-2020, Indonesia pernah memiliki Dewan Ketahanan Pangan (DKP) yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan sebelum dibubarkan sesuai Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2020. Sebagai referensi, DKP diketuai oleh Presiden dengan anggota semua menteri dan kepala lembaga yang terkait pangan. DKP memiliki tugas membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan nasional serta melaksanakan evaluasi dan pengendalian dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan nasional.

Kesimpulan

Indonesia sudah memiliki regulasi untuk mengatur penyelenggaraan pangan yang sesuai dengan konsep sistem pangan FAO. Regulasi yang mengatur tentang

penyelenggaraan pangan di Indonesia adalah UU 18/2012 sebagai penyempurnaan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. UU 18/2012 mengatur tentang penyelenggaraan pangan yang meliputi: (1) perencanaan pangan; (2) ketersediaan pangan; (3) keterjangkauan pangan; (4) konsumsi pangan dan gizi; (5) keamanan pangan; (6) label dan iklan pangan; (7) pengawasan; (8) sistem informasi pangan; (9) penelitian dan pengembangan pangan; (10) kelembagaan pangan; (11) peran serta masyarakat; dan (12) penyidikan.

Pengaturan penyelenggaraan pangan tersebut sudah sesuai dengan aspek rantai pasok pangan, yaitu: (1) produksi; (2) pengolahan; (3) pengemasan; (4) distribusi; (5) penyimpanan; (6) pemasaran dan (7) konsumsi pangan. Dari 7 (tujuh) aspek rantai pasok pangan tersebut, substansi pengaturan yang paling dalam UU 18/2012 adalah aspek produksi dan konsumsi pangan.

Namun demikian, mekanisme koordinasi antar K/L dalam penyelenggaraan pangan sesuai UU 18/2012 masih belum diatur dalam bentuk regulasi. UU 18/2012 telah mengamatkan untuk membentuk lembaga pemerintah yang menangani bidang pangan paling lambat 3 (tiga) tahun sejak UU 18/2012 diundangkan. Pemerintah baru membentuk Badan Pangan Nasional yang disebut sebagai pelaksanaan mandat UU 18/2012 terkait kelembagaan pangan berdasarkan Perpres 66/2021. Berdasarkan Perpres 66/2021, koordinasi penyelenggaraan pangan dapat dilakukan oleh Badan Pangan Nasional sebagai lembaga pemerintah yang melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pangan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden secara langsung.

Sebagai rekomendasi kebijakan, saat ini diperlukan regulasi yang

mengatur mekanisme koordinasi antar K/L dalam penyelenggaraan pangan dari hulu sampai hilir sesuai aspek rantai pasok pangan. Dalam hal ini, langkah-langkah yang perlu dilakukan adalah: (1) menyusun kerangka kerja tata kelola penyelenggaraan pangan yang terintegrasi dari hulu sampai hilir; serta (2) melakukan *delineasi* tugas pokok dan fungsi di setiap institusi yang terkait dengan urusan pangan agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan. Urusan pangan adalah pekerjaan yang membutuhkan sinergi dan kerja sama semua pihak sehingga diperlukan integrasi kebijakan dan pelaku pangan.

Kajian ini menitikberatkan pembahasan pada regulasi pangan berupa UU. Sebagai saran untuk kajian berikutnya, diperlukan penilaian tentang kesesuaian sistem pangan pada bentuk regulasi lainnya, yaitu Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden atau Peraturan Menteri/Kepala Lembaga, sehingga diperoleh hasil yang komprehensif.

Daftar Pustaka

Buku

- Badan Ketahanan Pangan (BKP). 2021a. *Peta Ketahanan Dan Kerentanan Pangan*. Jakarta.
- Badan Ketahanan Pangan (BKP). 2021b. *Prevalence of Undernourishment*. Jakarta.
- Food and Agriculture Organization (FAO). 2022. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022*.
- High Level Panel of Experts (HLPE). 2020. *Food Security and Nutrition: Building a Global Narrative Towards 2030. A Report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*. Rome, FAO.

- McCarthy, J.F., Winarto, Y.T., Sitorus, H., Kutaneegara, P.M., Budianto, V., (2020). *COVID19 and food systems in Indonesia*, pp. 41-91. In: Robins, L., Crimp, S., van Wensveen, M., Alders, R.G., Bourke, R.M., Butler, J., Cosijn, M., Davila, F., Lal, A., McCarthy, J.F., McWilliam, A., Palo, A.S.M., Thomson, N., Warr, P., Webb, M. (Eds.), *COVID-19 and Food Systems in the Indo-Pacific: An Assessment of Vulnerabilities, Impacts and Opportunities for Action*. ACIAR Technical Report 96, Canberra, <https://aciar.gov.au/publication/covid19>.

- Sukmadinata, N. S. (2012). *Metode Penelitian Pendidikan*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Jurnal

- Butler, J. R., Davila, F., Alders, R., Bourke, R. M., Crimp, S., McCarthy, J., McWilliam, A., Palo, A. S. M., Robins, L., Webb, M.J., Wensveen, M. V., Sanderson, T., Walker, D. 2021. *A Rapid Assessment Framework for Food System Shocks: Lessons Learned from COVID-19 in the Indo-Pacific Region*. *Environmental Science & Policy*, Vol 81 (1), p 27-37.
- Hadrian, E. (2022). Urgensi Konstitusionalisasi Pangan Dalam UUD 1945. *Syntax Literate; Jurnal Ilmiah Indonesia*, 7(11), 15815-15823.
- Oktiana, U. N., Waluyo, W., & Nugroho, A. (2020). Pelaksanaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Berdasarkan Regulasi Rencana Tata Ruang. *Jurnal Discretie*, 1(1), 16-24.
- Saragih, Juli Panglima. (2017). Kelembagaan Urusan Pangan dari Masa ke Masa dan Kebijakan Ketahanan Pangan. *Jurnal Pangan*,

Vol. 26(1) April 2017. hal. 57 – 80.

Silalahi, W., Indonesia, M. K. R., & Nomor, J. M. M. B. (2019). Penataan Regulasi Berkualitas dalam Rangka Terjaminnya Supremasi Hukum. *Jurnal Hukum Progresif*, 8(1), 56-66.

Suryana, A. 2014. *Menuju Ketahanan Pangan Indonesia Berkelanjutan 2025: Tantangan dan Penanganannya*. Forum Penelitian Agro Ekonomi, Vol 32 No. 2, p 123-135.

Taufiqurrohman, M. M., & Jayanti, D. R. (2022). Regulasi Regenerasi Petani dalam Konteks Ketahanan Pangan: Sebuah Upaya dan Jaminan Perlindungan Hak Atas Pangan. *Jurnal HAM*, 13(1), 29-44.

Trisanto, Atang. 2016. Revolusi Mental Kelembagaan Pangan Nasional. *Majalah Agrimedia SB-IPB* edisi 20/2016.

Website

Economist Index. 2021. *Global Food Security Index*.

<https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security/index/Country/Indonesia>.

Peraturan

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5360).

Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2020 tentang Pembubaran Dewan Riset Nasional, Dewan Ketahanan Pangan, Badan Pengembangan Wilayah Surabaya-madura, Badan Standardisasi dan Akreditasi Nasional Keolahragaan, Komisi Pengawas Haji Indonesia, Komite Ekonomi dan Industri Nasional, Badan Pertimbangan Telekomunikasi, Komisi Nasional Lanjut Usia, Badan Olahraga Profesional Indonesia, dan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia.

Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 162)