

---

## URGENSI PAYUNG HUKUM PEMERINTAH PROVINSI JAKARTA DALAM MEMBANGUN KETAHANAN PANGAN

Syaiful Bahari<sup>1</sup>, Tuti Elawati<sup>2</sup>  
Yusup Suparman<sup>3</sup>, La Ode Mbunai<sup>4</sup>, Muhammad Panca Prana Mustaqim Sinaga<sup>5</sup>

<sup>1,2,3,4,5</sup>Hukum, Universitas Sains Indonesia, Bekasi

Email: [syaiful.bahari@lecturer.sains.ac.id](mailto:syaiful.bahari@lecturer.sains.ac.id)

### Abstrak

Daerah Khusus Jakarta adalah salah satu provinsi dengan jumlah penduduk besar dan terpadat. Dengan jumlah penduduk yang besar, Pemprov Jakarta harus dapat memenuhi kebutuhan dasar bagi warganya, terutama pangan. Tingkat ketahanan pangan Jakarta sangat rentan, karena Jakarta bukan daerah produsen pangan. Seluruh kebutuhan pangannya bergantung dari luar daerah. Ketergantungan sepenuhnya Jakarta dalam memenuhi kebutuhan pangan bagi warganya, menempatkan kota metropolitan tersebut sebagai provinsi yang sangat rawan dalam ketahanan pangan. Namun sayangnya, sampai sekarang ini Pemda Jakarta belum memiliki kebijakan formil setingkat Peraturan Daerah (Perda) terkait dengan cadangan pangan daerah dan mitigasi darurat pangan jika terjadi krisis. Berdasarkan permasalahan di atas, maka perlu dilakukan penelitian yang bertujuan untuk melihat persoalan mendasar dan kebutuhan mendesak bagi Pemprov Jakarta untuk memiliki payung hukum dalam membangun ketahanan dan kedaulatan pangan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian doktrinal yang diperkuat dengan data primer dan data sekunder. Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Kajian melalui pendekatan perundang-undangan difokuskan kepada peraturan perundang-undangan yang mencantumkan norma hukum dalam pembentukan hukum, khususnya Peraturan Daerah (Perda).

**Kata Kunci:** Ketahanan pangan, krisis pangan, regulasi, Pemprov Jakarta.

### Abstract

*The Jakarta Special Region is one of the provinces with the largest and densest population. With a large population, the Jakarta Provincial Government must be able to meet the basic needs of its citizens, especially food. Jakarta's food security level is very vulnerable, because Jakarta is not a food producing area. All food needs depend on people from outside the region. Jakarta dependence on meeting the food needs of its citizens places the metropolitan city as a province that is very vulnerable to food security. However, unfortunately, until now the Jakarta Regional Government does not have a formal policy at the level of Regional Regulations (Perda) related to regional food reserves and food emergency mitigation in the event of a crisis. As a province whose food sources depend on external regions, Jakarta is in a position of high risk of food vulnerability, but the regional government does not have a legal umbrella to deal with food crises or disruptions in food supplies from other regions. Based on the problems above, it is necessary to carry out research aimed at looking at the basic problems and the*

*urgent need for the Jakarta Provincial Government to have a legal umbrella in building food security and sovereignty. This research uses doctrinal research methods which are strengthened by primary and secondary data. The approach in this research uses a statutory approach and a conceptual approach. Studies using a legislative approach focus on statutory regulations that include legal norms in the formation of laws, especially Regional Regulations (Perda).*

**Keywords:** Food security, food crisis, regulations, Jakarta Provincial Government.

## PENDAHULUAN

Pangan merupakan kebutuhan dasar yang harus didapatkan oleh setiap orang, karena itu pangan ditempatkan menjadi bagian dari hak azasi manusia yang wajib dipenuhi oleh setiap negara, termasuk Indonesia. Kerawanan atau krisis pangan akan menimbulkan dampak yang luas, tidak hanya pada aspek sosial-ekonomi, tetapi juga pada aspek politik. Oleh karena itu, kerawanan pangan merupakan masalah multidimensi yang memerlukan analisis mendalam dan komprehensif. Menurut Purwaningsih (2011), beberapa isu penting mengenai pangan adalah: (i) Masalah ketersediaan pangan; (ii) Peranan dan kewajiban negara dalam menjamin ketersediaan pangan bagi warga negara; dan (iii) Keterjangkauan atau akses setiap orang atau rumah tangga terhadap pangan yang sehat dan berkualitas.

Terkait peranan negara atau pemerintah terhadap pangan, termasuk pemerintah daerah, Jakarta adalah satu provinsi di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang terletak di sebelah utara ujung laut pulau Jawa. Luas daratan Jakarta 660,98 km<sup>2</sup> dan lautan seluas 6.977,5 km<sup>2</sup> dengan jumlah pulau tercatat 113 pulau di sepanjang Kepulauan Seribu. Jakarta berpenduduk 11.135.191 jiwa (2024) dengan laju pertumbuhan penduduk

terendah 0,38% dan tertinggi 0,68% per tahun. Jakarta termasuk daerah yang tingkat kepadatan penduduknya tertinggi yaitu 13.667 jiwa per km<sup>2</sup>. Sebagai daerah yang pernah menyandang pusat Ibu Kota NKRI dan daerah metropolitan, tentunya Jakarta menjadi tumpuan masyarakat dari berbagai daerah yang ingin memperbaiki keadaan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan hidup bagi setiap orang, karena itu Jakarta menjadi salah satu pusat urbanisasi (BPS Provinsi Jakarta, 2024).

Dengan jumlah penduduk yang besar, Pemerintah Provinsi (Pemprov) Jakarta harus dapat memenuhi kebutuhan dasar bagi warganya, terutama pangan. Jakarta dapat dikatakan sebagai daerah yang tidak memiliki lahan pertanian, sehingga kebutuhan pangan, khususnya beras, daging, telur, dan bahan baku makanan lainnya, hampir sepenuhnya berasal dari luar Jakarta. Kebutuhan beras penduduk Jakarta sebanyak 904.800 ton per tahun, jika dikonversi per bulan mencapai 75.400 ton per bulan (Kementerian Pertanian RI, 2023). Jumlah kebutuhan beras yang besar tersebut diambil dari berbagai daerah di Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera dan Sulawesi Selatan. Tidak hanya beras, bahan makanan seperti daging, telur, buah-buahan dan sayuran, juga didatangkan dari luar Jakarta.

Ketergantungan sepenuhnya Jakarta dalam memenuhi kebutuhan pangan bagi

warganya, menempatkan kota metropolitan tersebut sebagai provinsi yang sangat rawan dalam ketahanan pangan. Selain persoalan ketergantungan sumber pangan dari luar, tingkat penguasaan cadangan pangan Pemprov Jakarta, khususnya beras, masih jauh dibandingkan dengan kebutuhan beras rata-rata per bulan dan per tahun. Perputaran beras di Pasar Induk Beras Cipinang (PIBC) sebagai barometer persediaan beras di Jakarta, rata-rata 90.000 ton per bulan, angka ini hanya 0,8% dari stok cadangan beras Jakarta yang dalam kondisi normal seharusnya 10%. Sehingga, meskipun data persediaan beras di PIBC terlihat cukup, namun dari sisi sistem ketahanan pangan masih dalam posisi defisit atau beresiko. Apalagi, jika ditetapkan dalam kondisi tidak normal, seperti gagal panen di daerah produsen atau krisis beras, maka persentase ideal cadangan beras adalah 30% dari total konsumsi beras penduduk Jakarta.

Daya kerentanan penduduk Jakarta dalam ketahanan pangan jauh lebih beresiko daripada penduduk desa di provinsi lain yang memiliki lahan pertanian cukup. Di pedesaan, masyarakat memiliki sistem ketahanan pangan yang mereka bangun sendiri, baik di setiap rumah maupun komunitas, karena mereka memiliki tradisi lumbung pangan sebagai tabungan untuk menjaga ketersediaan makanan sampai panen berikutnya. Tetapi tidak demikian dengan warga Jakarta, terutama yang berada di lapisan bawah, mereka tidak memiliki kemandirian (*self reliance*) dalam menjaga ketahanan pangan di setiap rumah. Dengan begitu, warga Jakarta bergantung sepenuhnya kepada Pemerintah Daerah dalam penyediaan kebutuhan pangan. Mungkin bagi warga

kaya dan golongan menengah yang memiliki pendapatan cukup, mereka memiliki banyak pilihan dalam akses pangan, tetapi bagi warga miskin tidak ada pilihan kecuali bergantung kepada pemerintah.

Berbagai penelitian mengenai kebijakan dalam mengatasi kerawanan pangan di daerah sudah dilakukan oleh beberapa penelitian sebelumnya, seperti: (i) “Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Terjadinya Kerawanan Pangan”, ditulis oleh Taslim, dkk (2023); (ii) “Ketahanan Pangan: Situasi, Permasalahan, Kebijakan, dan Pemberdayaan Masyarakat”, ditulis oleh Purwaningsih (2008). Namun, penelitian-penelitian yang berhubungan dengan kebijakan pangan di Jakarta belum banyak dilakukan, oleh karena itu kehadiran penelitian ini menjadi penting. Mengingat, sampai sekarang ini Pemprov Jakarta belum memiliki kebijakan formal setingkat Peraturan Daerah (Perda) terkait dengan cadangan pangan daerah dan mitigasi darurat pangan jika terjadi krisis.

Oleh karena itu, tujuan penelitian ini adalah memberikan masukan kepada Pemprov Jakarta sebagai provinsi yang sumber pangannya bergantung kepada daerah luar berada dalam posisi kerentanan pangan yang beresiko tinggi, namun Pemprovnya tidak memiliki payung hukum untuk menghadapi krisis pangan. Karena itu, sudah sepatutnya Pemprov Jakarta memikirkan kebijakan strategis dan visioner untuk melindungi warganya dari kerentanan pangan melalui pembentukan regulasi agar Pemprov Jakarta dalam menjalankan diskresi kebijakannya untuk mengatasi kerentanan pangan berada di dalam koridor sistem hukum yang telah disediakan oleh undang-undang.

## METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian doktrinal yang diperkuat dengan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari telaah terhadap peraturan perundang-undangan, dalam hal ini undang-undang yang berkaitan dengan pangan, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri. Sedangkan, data sekunder diambil dari buku-buku, jurnal ilmiah, prosiding seminar dan lainnya.

Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Kajian melalui pendekatan perundang-undangan difokuskan kepada peraturan perundang-undangan yang mencantumkan norma hukum dalam pembentukan hukum, khususnya Peraturan Daerah (Perda). Pencantuman norma dan pelaksanaan penataan akses lebih banyak termuat dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah, dan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 38 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah. Oleh karena itu penelitian ini akan mengurai bagaimana Pemda Jakarta dalam menciptakan kebijakan melalui pembentukan regulasi dalam rangka melindungi warga Jakarta dari ketersediaan pangan yang cukup, terjangkau oleh daya beli masyarakat, dan pangan yang berkualitas memenuhi standar kesehatan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Pangan dalam Konstitusi

Pangan merupakan salah satu elemen dasar dari perkembangan hidup setiap manusia dan masyarakat. Tanpa pangan, tidak ada kehidupan di muka bumi dan tidak ada bangsa dan negara beserta kebudayaan dan peradabannya. Karena pentingnya pangan ini maka sebagian besar negara mencantumkannya dalam konstitusi, termasuk UUD 1945. Meskipun tidak disebutkan secara spesifik, dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 dinyatakan bahwa pembentukan Negara Republik Indonesia (NRI) ditujukan untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Selanjutnya, dalam Pasal 28C Ayat (1), disebutkan “setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya,...”. Lingkup dari kebutuhan dasar adalah pangan, sandang, papan, pendidikan dan kesehatan. Pemenuhan lima unsur dasar tersebut bersifat imperatif dan negara wajib menyediakannya tanpa pamrih karena perintah konstitusi.

Definisi kesejahteraan sosial menurut Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Selain Undang-Undang Kesejahteraan Sosial, kewajiban negara dalam menyediakan dan memenuhi kebutuhan pangan bagi warga negara kembali ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Dalam

pertimbangannya undang-undang tersebut menyatakan bahwa: (i) Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin dalam UUD 1945; (ii) Negara berkewajiban mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang, baik pada tingkat nasional dan daerah hingga perseorang secara merata di seluruh NKRI; dan (iii) Sebagai negara dengan jumlah penduduk yang besar dan di sisi lain memiliki sumber daya alam dan sumber daya pangan yang beragam, maka Indonesia (seharusnya) memenuhi kebutuhan pangannya secara berdaulat dan mandiri.

Kewajiban negara dalam memastikan setiap warga negaranya untuk mendapatkan jaminan hak bebas dari kelaparan, tercantum di dalam Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (EKOSOB), yang selanjutnya diratifikasi oleh Indonesia dan termuat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005. Dalam Pasal 11 ayat (1) dan (2) Kovenan EKOSOB, disebutkan: Negara Pihak pada Kovenan ini, dengan mengakui hak mendasar dari setiap orang untuk bebas dari kelaparan, baik secara individual maupun kerjasama internasional, harus mengambil langkah-langkah sebagai berikut:

1. Negara-negara Peserta Perjanjian mengakui hak setiap orang akan suatu standar kehidupan yang layak bagi dirinya dan keluarganya, termasuk makanan, pakaian dan perumahan yang cukup dan perbaikan kondisi kehidupan yang terus menerus..... ;

2. Negara-negara Peserta Perjanjian, yang mengakui hak hakiki setiap orang untuk bebas dari kelaparan, akan mengambil tindakan, secara perorangan dan melalui kerjasama internasional, termasuk program khusus, yang diperluka;

3. Memperbaiki metode produksi, konservasi dan distribusi makanan dan memanfaatkan sepenuhnya pengetahuan teknik dan ilmu pengetahuan, dengan menyebarkan pengetahuan tentang prinsip-prinsip ilmu gizi dan dengan mengembangkan taua memperbaharui sistem agraria sedemikian rupa sehingga mencapai pembangunan yang pemanfaatan sumber daya alam yang paling efisien.

Dari penjelasan di atas, pangan memiliki dimensi yang luas, tidak saja berkaitan dengan produksi dan distribusi, tetapi di dalamnya memuat hak asasi manusia dan hak konstitusional bagi setiap warga negara dalam memperoleh akses pangan secara adil dan berdaulat. Penguasaan pangan oleh segelintir orang atau kelompok jelas bertentangan dengan konstitusi atau Hak Ekosob yang telah diratifikasi ke dalam hukum positif Indonesia. Karena itu, kehadiran negara di sektor pangan harus bersifat nyata dalam bentuk kebijakan dan regulasi untuk memenuhi kebutuhan dasar bagi setiap warga negara.

Terjadinya kelaparan dan krisis pangan di beberapa negara sebagaimana tercatat dalam sejarah, salah satunya adalah disebabkan oleh karena negara tidak hadir atau abai dalam menyediakan dan mengelola pangan secara adil dan berkelanjutan. Terlebih lagi di negara-negara yang tidak mempunyai lahan pertanian atau miskin sumber daya agraria,

penyediaan pangan yang cukup dan berkelanjutan menjadi tantangan besar bagi pemerintah. Dengan demikian, sudah seharusnya pangan ditempatkan dalam konstitusi agar negara memiliki tanggung jawab dalam menciptakan ketahanan pangan dan kedaulatan pangan.

### **Aspek Hukum Penyelenggaraan Pangan oleh Pemerintah Daerah**

Memahami hubungan antara negara dengan pangan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (Undang-Undang Pangan), terlebih dahulu dikedepankan pembedaan pengertian yang terumuskan dalam Undang-Undang Pangan, agar tidak menimbulkan kerancuan dalam memahami persoalan pangan dari aspek peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-Undang Pangan, terdapat empat istilah yang perlu dijelaskan, yakni: (i) Kedaulatan Pangan; (ii) Kemandirian Pangan; (iii) Ketahanan Pangan; (iv) Ketersediaan Pangan; (v) Cadangan Pangan Nasional; dan (vi) Cadangan Pangan Pemerintah.

Kedaulatan dan kemandirian pangan merupakan hak negara dan bangsa untuk menentukan kebijakan pangan secara mandiri (berdaulat), dalam rangka menjamin hak atas pangan bagi rakyat, dengan menentukan sistem pangan sesuai dengan potensi sumber daya lokal. Dalam arti, negara tidak memaksakan berlakunya sistem pangan di masyarakat secara tunggal dan seragam. Namun sebaliknya, negara menjamin setiap warga negara atau masyarakat untuk dapat membangun sistem pangan yang beragam dan sesuai dengan kondisi sosial dan budaya di daerahnya. Masyarakat Papua yang terbiasa makan sagu, dalam pemaknaan ini sepatutnya

dipertahankan dengan mengembangkan budi daya sagu yang berkualitas lebih baik di daerahnya. Demikian juga, daerah yang sebagian besar menghasilkan umbi-umbian, maka pemerintah harus hadir dalam membantu pengembangan produktifitas pangan lokal di daerah tersebut. Namun, kenyataan yang terjadi saat ini adalah penyeragaman sistem pangan di seluruh daerah dengan makanan pokok nasi, sehingga prinsip kedaulatan pangan sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Pangan masih jauh dari harapan.

Sedangkan, pengertian dari ketahanan dan ketersediaan pangan adalah kewajiban negara dalam menyediakan pangan untuk mencukupi konsumsi pangan setiap warga negara. Pengertian ketersediaan pangan yang cukup adalah pemerintah menjamin dan memastikan jumlah produksi pangan di dalam negeri sama jumlahnya atau lebih (surplus) dengan jumlah penduduk Indonesia. Meminjam teori ekonomi, maka harus ada keselarasan antara *supply* dan *demand* dalam konsumsi pangan di masyarakat. Pemerintah tidak boleh membiarkan jumlah pangan lebih sedikit (defisit) dari jumlah penduduk. Jika defisit tersebut terjadi, maka akan memicu kelangkaan pangan yang berakibat kesulitan masyarakat untuk mengakses pemenuhan kebutuhan pokoknya, baik kesulitan dalam mendapatkan bahan pangan atau harga yang semakin tinggi di pasar.

Undang-Undang Pangan sebenarnya sudah mengantisipasi ketika menghadapi situasi defisit atau krisis pangan. Antisipasi tersebut berupa penyusunan kebijakan Cadangan Pangan Nasional, sebagaimana tercantum dalam Pasal 23 dan Pasal 24

Undang-Undang Pangan, meliputi Cadangan Pangan Pemerintah, Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dan Cadangan Pangan Masyarakat. Cadangan Pangan Nasional ditujukan untuk mengantisipasi: (i) Kekurangan ketersediaan pangan; (ii) Kelebihan ketersediaan pangan; (iii) Gejolak harga pangan, dan (iv) Keadaan darurat. Dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Pangan, menetapkan bahwa untuk memenuhi Cadangan Pangan Nasional maka dibentuk Cadangan Pangan Pemerintah dan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.

Penetapan cadangan pangan pemerintah dan pemerintah daerah, jika pangan diartikan secara luas, maka regulasi tersebut baik di tingkat pusat dan daerah belum tersedia. Regulasi penetapan cadangan pangan nasional dan daerah baru terbatas pada cadangan beras pemerintah dan cadangan beras pemerintah daerah. Dalam konteks ini, terlihat jelas bahwa terdapat inkonsistensi dalam UU Pangan dengan peraturan di bawahnya. Kenyataannya, implementasi dari kedaulatan dan kemandirian pangan belum terefleksi di dalam regulasi penetapan cadangan pangan nasional dan pangan hanya diidentikan dengan beras untuk semua masyarakat dan daerah. Konsep cadangan pangan dalam bentuk keberagaman jenis pangan berdasarkan keadaan sosial budaya di setiap daerah belum terumuskan.

Cadangan pangan pemerintah dan pemerintah daerah tertuang di dalam Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah, Peraturan Menteri Pertanian Nomor 11 Tahun 2018 tentang Penetapan Jumlah Cadangan Beras Pemerintah

Daerah, dan terakhir adalah Peraturan Badan Pangan Nasional Nomor 15 Tahun 2023 tentang Tata cara Penghitungan Jumlah Cadangan Beras Pemerintah Daerah. Meskipun dalam peraturan mengenai penetapan cadangan pangan pemerintah, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 ayat (2) Perpres Nomor 125 Tahun 2018, untuk sementara ditentukan beras, jagung dan kedelai, namun faktanya yang baru dikelola pemerintah adalah beras.

Pengertian dari cadangan pangan pemerintah adalah persediaan pangan yang dikuasai dan dikelola pemerintah. Parameter dari dikuasai pemerintah adalah persediaan pangan tersebut secara langsung berada di tangan pemerintah. Dengan penguasaan langsung tersebut, pemerintah memiliki kewenangan penuh untuk mengelola dan mendistribusikannya berdasarkan keadaan dan kebutuhan tertentu. Namun, sampai kini ketentuan mengenai penguasaan pangan langsung di bawah pemerintah ini masih tanda tanya besar. Jika merujuk kepada peraturan perundang-undangan mengenai cadangan pangan, belum ada ketegasan di dalam aturan tersebut berapa persentase ideal atau batas aman cadangan pangan yang harus dikuasai langsung oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Permentan Nomor 11 Tahun 2018 menyebutkan persentase cadangan beras nasional yaitu 20% dari total kebutuhan beras nasional. Namun jika dilihat pembagiannya, penetapan persentase tersebut menimbulkan ketidakpastian, karena dari 20% tersebut terbagi ke dalam 11,5% berada di masyarakat, 8% dikuasai Pemerintah Pusat, dan 0,5% dikuasai Pemerintah Daerah. Angka paling besar yang berada di masyarakat, sampai

sekarang ini tidak jelas bagaimana mengukur keberadaannya. Sedangkan, yang langsung dikuasai pemerintah relatif kecil. Ketidakpastian dalam membuat kebijakan penetapan cadangan beras nasional ini berakibat pada kerentanan ketahanan pangan apabila Indonesia menghadapi krisis pangan.

Persoalan lain adalah mengenai regulasi penetapan cadangan pangan pemerintah, khususnya beras, sebagaimana yang ditetapkan dalam Peraturan Badan Pangan Nasional Nomor 15 Tahun 2023, terlalu menggeneralisasi penghitungan cadangan pangan daerah. Selain itu, peraturan ini juga menimbulkan ketidakpastian berapa sebenarnya cadangan beras yang dikuasai langsung pemerintah? Apakah secara fisik beras tersebut berada di gudang-gudang pemerintah atau berada di tangan pihak lain? Kenyataannya, tidak semua pemerintah daerah mempunyai gudang-gudang penyimpanan cadangan beras, seperti Bulog. Selama ini, penghitungan cadangan beras pemerintah dan faktanya selalu defisit, selalu ditutupi oleh variabel cadangan beras di masyarakat. Faktor ini menimbulkan kerancuan dan inkonsistensi dalam regulasi sehingga menciptakan ketidakpastian.

### **Kekosongan Hukum Penetapan Cadangan Pangan Provinsi Jakarta**

Jakarta memiliki keunikan dibanding provinsi lainnya dalam konteks ketahanan atau kedaulatan pangan. Provinsi yang sebelumnya menjadi Ibu Kota Negara ini memiliki jumlah penduduk yang besar, yakni mencapai lebih dari 11 juta jiwa. Sebagai provinsi terpadat, tentu kebutuhan pangan warga Jakarta juga cukup besar. Untuk beras saja Jakarta membutuhkan

904.800 ton per tahun atau 75.400 ton per bulan. Sementara itu, Jakarta tidak memiliki lahan pertanian dan seluruh bahan pangan berasal dari luar Jakarta. Jika menggunakan analisa ketahanan pangan, Jakarta termasuk daerah yang beresiko tinggi dalam kerentanan pangan, sedikit saja terjadi krisis pangan maka warga Jakarta akan terdampak langsung.

Dalam memenuhi kebutuhan pangan bagi warganya, Jakarta ditopang oleh tiga BUMD yang secara khusus mengelola pangan, yakni Food Station, Pasar Jaya dan Dharma Jaya. Skala usaha BUMD pangan Jakarta tersebut terbilang sehat dan cukup berkembang, bahkan mereka tidak saja mengoperasikan bisnisnya di Jakarta, tetapi juga merambah ke provinsi-provinsi lain. Namun demikian, Jakarta masih dibayangkan oleh kerentanan ketahanan pangannya, mengingat sampai sekarang ini belum ada kejelasan mengenai payung hukum yakni Peraturan Daerah (Perda) tentang penguatan cadangan pangan pemerintah daerah. Pada bulan Februari 2023, Pemprov DKI Jakarta pernah mengajukan Rancangan Perda terkait alokasi Cadangan Beras Pemerintah Daerah (CBPD), namun perkembangan status Perdanya belum ada kejelasan. Muatan materi Rancangan Perda yang disusun tahun 2023 tersebut juga hanya penetapan alokasi CBPD sebanyak 5000 ton. Tentu saja jumlah CBPD tersebut masih jauh dari angka yang aman untuk menjaga stabilitas ketersediaan dan harga beras, serta tidak menjamin terlindunginya warga Jakarta dari ancaman krisis atau darurat pangan.

Konsep Raperda CBPD Jakarta yang disusun tahun 2023 lebih berorientasi dan hanya cukup untuk stok cadangan beras bantuan sosial (Bansos), stok tersebut tidak

dapat digunakan untuk stabilisasi harga beras atau menghadapi krisis pangan. Angka CBPD 5000 ton yang diajukan dalam rancangan Perda hanya bisa menutupi 0,07%, tidak sampai 1% dari total kebutuhan beras penduduk Jakarta yang mencapai 75.400 ton per bulan. Batas aman ideal untuk CBPD adalah 10% dalam kondisi normal dan 30% dalam kondisi krisis atau darurat pangan yang dihitung dari total konsumsi beras per bulan atau per tahun. Ketersediaan beras tersebut harus dibawah penguasaan langsung pemerintah daerah, bukan tersebar di pihak lain atau masyarakat.

Perlu diperhatikan juga bahwa ketentuan penetapan cadangan beras yang termuat dalam Peraturan Menteri Pertanian dan Badan Pangan Nasional tidak tepat untuk diterapkan di provinsi Jakarta, karena Jakarta tidak mempunyai sumber produksi pangan sebagaimana provinsi lainnya. Karena itu, dalam menyusun rancangan Perda untuk ketahanan pangan di Jakarta harus sesuai dan berpijak kepada keadaan sosial ekonomi penduduk dan wilayah Jakarta yang sebenarnya. Jakarta harus memiliki konsep dan model sendiri dalam membangun sistem ketahanan pangannya, karena yang dibutuhkan adalah bukan cadangan pangan pemerintah daerah yang hanya digunakan untuk keperluan Bansos, tetapi bagaimana membangun ekosistem pangan yang berorientasi kepada ketersediaan stok pangan yang cukup dan beragam, harga terjangkau oleh semua warga, kandungan gizi yang sehat, dan berkelanjutan.

## **PENUTUP**

Daerah Khusus Jakarta, sebagai provinsi yang memiliki jumlah penduduk besar dan terpadat, dalam memenuhi kebutuhan pangan bagi warganya, sepenuhnya bergantung dari luar, karena Jakarta bukan daerah produsen pangan. Dengan posisinya sebagai daerah non produsen dan bergantung kepada daerah lain, Jakarta menghadapi kerentanan pangan dan beresiko tinggi jika terjadi krisis pangan. Situasi ini menjadi tantangan tersendiri bagi Pemerintah Provinsi Jakarta untuk berupaya mencukupi kebutuhan pangan di wilayahnya dan melindungi warganya dari resiko terburuk dari krisis pangan.

Sementara itu, payung hukum yang berkaitan dengan ketahanan dan kedaulatan pangan di Jakarta belum sepenuhnya tersedia. Inisiasi rancangan Perda yang diajukan tahun 2023 tidak cukup untuk menjawab persoalan dasar ketahanan pangan Jakarta. Pengajuan CBPD sejumlah 5000 ton masih sangat jauh dari keamanan konsumsi warga Jakarta yang membutuhkan 75.400 ton per bulan. Memang benar sebagian besar kebutuhan pangan Jakarta diperoleh dari pasar baik pasar tradisional dan retail modern. Stok peredaran beras di pasar induk cipinang (PIBC) rata-rata 30.000 ton per bulan dan diperkuat dengan stok beras yang dimiliki ketiga BUMD Pangan Jakarta. Namun, patut disadari bahwa ketersediaan stok di Jakarta belum sepenuhnya jauh dari aman, karena sebagian besar ketersediaan dan pasokan pangan Jakarta berasal dari pasar pangan di daerah lain.

Dengan demikian, Pemerintah Provinsi Jakarta ke depan sudah seharusnya membuat suatu kebijakan dan regulasi

untuk membangun ekosistem ketahanan dan kedaulatan pangannya yang komprehensif, antisipatif dan berkelanjutan. Hanya dengan kebijakan dan regulasi yang tepat dan menjawab persoalan dasar ketahanan dan kedaulatan pangan Jakarta, pemerintah provinsi Jakarta dapat hadir dan melindungi warganya dari ancaman dan resiko krisis pangan yang sewaktu-waktu bisa melanda semua daerah di Indonesia.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. (2010). Konstitusi Ekonomi. Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- AR, Suhariyono. (2021). Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik. Depok: Papas Sinar Sinanti.
- BPS Provinsi DKI Jakarta. (2024). Statistik Demografi dan Sosial. Jakarta: Pemprov DKI Jakarta.
- Eide, Asbjorn, et.al. (2001). Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Terjemahan Martinus Nijhoff: London.
- Kementerian Pertanian RI. (2023). Statistik Konsumsi Pangan Tahun 2023. Jakarta: Pusdatin Sekjen Kementerian Pertanian RI.
- Rukmini, Mimin, et.al. (2006). Pengantar Memahami Hak Ekosob. Jakarta: Pattiro.
- Subejo, et.al. 2015. Lima Pilar Kedaulatan Pangan Nusantara. Yogyakarta: UGM Press.
- Tukiran, I Nyoman Pugeg Aryantha. (2024). Ketahanan Pangan Sebagai Sarana Indonesia Makmur. Jakarta: Literasi Nusantara Abadi.
- Purwaningsih, Yunastiti. (2008). Ketahanan Pangan: Situasi, Permasalahan, Kebijakan, dan Pemberdayaan Masyarakat. Jurnal Ekonomi Pembangunan, Vol. 9, No. 1, 1-27.
- Taslim, dkk. (2023). Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Terjadinya Kerawanan Pangan. Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian, Vol. 19, No. 1, 73-87.
- BPK RI. (2012). Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Jakarta, <https://peraturan.bpk.go.id>.
- BPK RI. (2005). Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social Cultural Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya). Jakarta, <https://peraturan.bpk.go.id>.
- BPK RI. (2022). Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah. Jakarta, <https://peraturan.bpk.go.id>.
- Badan Pangan Nasional RI. (2018). Peraturan Menteri Pertanian Nomor 11 Tahun 2018 tentang Perhitungan Cadangan Beras Pemerintah Daerah. Jakarta, <https://badanpangan.go.id>.
- Badan Pangan Nasional RI. (2023). Peraturan Badan Pangan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penghitungan Jumlah Cadangan Beras Pemerintah Daerah. Jakarta, <https://badanpangan.go.id>.