

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN HULU SUNGAI SELATAN**

**TENTANG
CADANGAN PANGAN
PEMERINTAH DAERAH**



**TIM PENYUSUN NASKAH AKADEMIK
LEMBAGA KONSULTASI DAN BANTUAN HUKUM
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT**

**BANJARMASIN
2022**

KATA PENGANTAR

Puji syukur Alhamdulillah kita panjatkan ke hadirat Allah SWT, karena dengan karunia dan rahmat-Nya kami dapat menyelesaikan Naskah Akademik tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di Kabupaten Hulu Sungai Selatan.

Penyusunan Naskah Akademik yang diusulkan oleh Tim Naskah Akademik Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum Universitas Lambung Mangkurat ini dalam rangka pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di Kabupaten Hulu Sungai Selatan.

Melalui hasil penelitian yang dituangkan dalam Naskah Akademik ini ini diharapkan dapat memberikan masukan agar peraturan daerah yang dihasilkan nanti akan sesuai dengan sistem hukum nasional dan kehidupan masyarakat serta perundang-undangan yang dihasilkan tidak menimbulkan masalah di kemudian hari.

Banjarmasin, Juli 2022

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR
DAFTAR ISI

DAFTAR TABEL

BAB I	PENDAHULUAN	
	A. Latar Belakang	
	B. Identifikasi Masalah	
	C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Naskah Akademik	
	D. Metode Penelitian Yang Digunakan	
BAB II	KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	
	A. KAJIAN TEORITIS	
	1. Konsep Pangan	1
	2. Pendekatan Hak Asasi Manusia Dalam Pemenuhan Hak Atas Pangan	1
	3. Konsep Ketahanan Pangan	1
	A. Ketersediaan Pangan	2
	B. Akses Pangan	2
	C. Penyerapan/Pemanfaatan Pangan	2
	4. Kebijakan Strategis Ketahanan Pangan	2
	4.1. Prinsip Dasar Kebijakan Strategis	2
	4.2. Aspek Kebijakan Strategis Ketahanan Pangan	2
	5. Cadangan Pangan Pemerintah	3
	6. Urgensi Pemberdayaan Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah	3
	B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang terkait dengan Penyusunan Norma	3
	C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada serta permasalahan yang dihadapi masyarakat	4
	D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Peraturan Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Negara	5

BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	54
	A. Peraturan Perundang-undangan Terkait Rancangan Peraturan Daerah Tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah	
	B. Keterkaitan Rancangan Peraturan Daerah Dengan Peraturan Perundang-undangan Yang Menjadi Rujukan Rancangan Peraturan Daerah	56
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	
	A. Landasan Filosofis	69
	B. Landasan Sosiologis	73
	C. Landasan Yuridis	77
BAB V	JANGKAUAN, ARAH SASARAN PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	
	A. Jangkauan, Arah, Sasaran Dan Pengaturan	87
	B. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah	88
	1. Ketentuan Umum	88
	2. Substansi Pengaturan	89
BAB VI	PENUTUP	
	A. Simpulan	91
	B. Saran	91
DAFTAR PUSTAKA		

DAFTAR TABEL

- Tabel 1 : Cadangan Pangan Masyarakat Kabupaten Hulu Sungai Selatan (kg) Tahun 2021
- Tabel 2 : Stok Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Hulu Sungai Selatan (kg) Tahun 2015-2021
- Tabel 3 : Materi Muatan Peraturan Daerah Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 dan Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Tabel 4 : Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pangan

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembentukan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dengan pertimbangan bahwa pangan merupakan 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. Sebagai hak asasi maka Negara berkewajiban mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang, 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.¹

Salah satu bentuk perlindungan yang diberikan adalah terjaminnya hak atas pangan bagi segenap rakyat yang merupakan hak asasi manusia yang sangat fundamental sehingga menjadi tanggung jawab negara untuk memenuhinya. Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 28A dan Pasal 28C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan juga sesuai dengan *Article 25 Universal Declaration of Human Rights Juncto Article 11 International Covenant on Economic, Social, and Cultural Right (ICESCR)*.

Pangan merupakan kebutuhan paling hakiki yang menentukan kualitas sumber daya manusia dan stabilitas sosial politik sebagai prasyarat untuk melaksanakan pembangunan. Ketahanan pangan ini menjadi semakin penting

¹ Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

karena pangan bukan hanya merupakan kebutuhan dasar (*basic need*) tetapi juga merupakan hak dasar (*basic right*) bagi setiap umat manusia yang wajib dipenuhi. Oleh karena pangan merupakan hak dasar itulah, maka negara berkewajiban untuk memastikan bahwa setiap individu warga negara telah mendapatkan haknya atas pangan.²

Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan menegaskan bahwa tanggungjawab pemenuhan pangan terletak pada pemerintah dan masyarakat secara bersama-sama. Pemerintah bertugas menyelenggarakan pengaturan, pembinaan, pengendalian dan pengawasan antara lain melalui penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah nasional, yang terdiri atas Cadangan Pangan Pemerintah Daerah pemerintah dan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah masyarakat. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah pemerintah terdiri dari Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, Cadangan Pangan pemerintah desa, pemerintah kabupaten/kota, pemerintah propinsi, dan pemerintah pusat yang perwujudannya memerlukan inventarisasi Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, memperkirakan kekurangan pangan dan keadaan darurat, sehingga penyelenggaraan pengadaan dalam pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dapat berhasil dengan baik.

Cadangan pangan merupakan sumber pangan penting untuk menjaga stabilitas pasokan pangan pada saat di luar musim panen dan di daerah defisit pangan.³ Selain itu, menurut Edi Suntoro, Pranata Hubungan Masyarakat Badan

²Francis Wahono, 2011, Ekonomi Politik Pangan, Jakarta : Bina Desa dan Yogyakarta: Cinde Books. hlm 23

³ Hermanto. Pengembangan Cadangan Pangan Nasional Dalam Rangka Ketahanan Pangan. Jurnal FORUM PENELITIAN AGRO EKONOMI, Volume 31 No. 1, Juli 2013 : 1 – 13. Hlm 1

Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian, tujuan dibangunnya cadangan pangan pemerintah daerah adalah untuk mengatasi kekurangan pangan, krisis pangan, bencana alam, kemiskinan, dan keadaan darurat.⁴ Menurut UU 18 Tahun 2012 tentang Pangan, cadangan pangan nasional adalah persediaan pangan di seluruh wilayah NKRI untuk konsumsi manusia dan untuk menghadapi masalah kekurangan pangan, gangguan pasokan dan harga, serta keadaan darurat. Cadangan pangan nasional terdiri dari cadangan pangan Pemerintah dan cadangan pangan masyarakat. Cadangan pangan Pemerintah terdiri dari cadangan pangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, cadangan pangan Pemerintah Kabupaten/Kota, dan cadangan pangan Pemerintah Desa.

Ada dua hal prinsip yang diamanatkan oleh UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dalam rangka pembentukan cadangan pangan nasional. *Pertama*, bahwa cadangan pangan dibentuk dalam rangka mewujudkan kemandirian, kedaulatan dan ketahanan pangan nasional. Dalam hal ini cadangan pangan diutamakan bersumber dari produksi dalam negeri. Impor pangan untuk cadangan pangan hanya dilakukan oleh Pemerintah Pusat, dan hanya dilakukan dalam kondisi produksi pangan nasional tidak mencukupi. *Kedua*, bahwa cadangan pangan nasional merupakan suatu sistem cadangan berlapis yang terkoordinasi dan saling bersinergi, yang terdiri dari: (i) cadangan pangan Pemerintah Pusat, yang pada saat ini berupa Cadangan Beras Pemerintah yang dikelola oleh Perum Bulog; (ii) cadangan pangan Pemerintah Daerah (provinsi dan kabupaten/kota) yang dikelola

⁴ Edi Suntoro, Pranata Hubungan Masyarakat Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian. *Cadangan Pangan*. 09 Maret 2021. <https://www.republika.id/posts/14817/cadangan-pangan-daerah>. Di akses tanggal 12 Juni 2022.

dan didanai oleh Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota; (iii) cadangan pangan Pemerintah Desa yang didanai oleh anggaran pendapatan dan belanja Desa, serta cadangan pangan masyarakat yang dikuasai dan dikelola oleh pedagang, komunitas dan rumah tangga.

Isu ketahanan pangan sebagai salah satu fokus utama kebijaksanaan operasional pembangunan di bidang pertanian. Memantapkan ketahanan pangan merupakan prioritas utama dalam pembangunan karena pangan merupakan kebutuhan yang paling dasar bagi sumberdaya manusia suatu bangsa. Menurut Suryana, ketahanan pangan sangat erat kaitannya dengan ketahanan sosial, stabilitas ekonomi, stabilitas politik dan keamanan atau ketahanan nasional.⁵

Program kerja Presiden tahun 2020-2024 difokuskan pada 5 (lima) sasaran prioritas yaitu infrastruktur, sumberdaya manusia, investasi, reformasi birokrasi, dan penggunaan anggaran. Sasaran prioritas yang terkait langsung dengan pembangunan ketahanan pangan adalah infrastruktur dan sumberdaya manusia. Pembangunan infrastruktur difokuskan untuk membuka konektivitas dengan kawasan produksi rakyat seperti industri kecil, ekonomi khusus, pariwisata, persawahan, perkebunan, dan tambak perikanan. Pembangunan sumberdaya manusia ditekankan pada perbaikan kesehatan ibu hamil, balita dan anak sekolah, penguatan pendidikan vokasi yang berbasis ketrampilan, dan pengembangan lembaga manajemen. Sejalan dengan program kerja Presiden, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional menyusun rancangan teknokratik Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) 2020-2024 yang memfokuskan pada pembangunan

⁵ Suryana, A.2004. Kemandirian Pangan Menuju Ketahanan Pangan Berkelanjutan. Badan Bimas Ketahanan Pangan Deptan.

manusia, pembangunan ekonomi, pembangunan kewilayahan, pembangunan infrastruktur dan pembangunan politik, hukum dan pertahanan dan keamanan. Pembangunan ketahanan pangan dan gizi dalam konteks RPJMN 2020-2024 menjadi target dari fokus pembangunan manusia dan pembangunan ekonomi. Oleh karena itu, target dan sasaran RPJMN 2020-2024, khususnya yang terkait dengan pembangunan pangan dan penyediaan layanan dasar digunakan menjadi target dan sasaran yang harus dicapai dalam penyusunan kebijakan strategis ketahanan pangan dan gizi.⁶

UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, mengamanatkan bahwa dalam mewujudkan Cadangan Pangan Nasional, Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib mengembangkan cadangan pangan. Ketentuan ini mempertegas peran daerah dalam melaksanakan ketahanan pangan sebagai salah satu urusan wajib dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah bersumber dari Pangan Pokok Tertentu yang diperoleh melalui pembelian produksi dalam negeri dengan mengutamakan produksi dalam Daerah untuk dilakukan pengelolaan guna menjaga kecukupan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah serta disalurkan untuk menanggulangi kekurangan Pangan, gejolak harga Pangan, bencana alam, bencana sosial, dan/atau keadaan darurat.

⁶Kebijakan Strategis Ketahanan Pangan dan Gizi 2020-2024. Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian/Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan. hlm 3-4

Sejalan dengan arah kebijakan Cadangan Pangan Nasional, maka Pemerintah Kabupaten Hulu Sungai Selatan juga menjadikan persoalan cadangan pangan Pemerintah Daerah juga merupakan persoalan krusial dan perlu mendapat perhatian khusus, agar ketersediaan pangan terpenuhi baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, memenuhi kecukupan gizi, merata dan terjangkau untuk mewujudkan status gizi yang baik agar dapat hidup sehat, aktif dan produktif secara berkelanjutan.

Cadangan Pangan merupakan salah satu komponen penting dalam penyediaan Pangan. Pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah Daerah merupakan salah satu upaya penting untuk mewujudkan keterjangkauan Pangan baik dari pandangan fisik maupun ekonomi dalam upaya mewujudkan ketersediaan Pangan yang cukup bagi seluruh masyarakat di Daerah dan mengupayakan agar setiap rumah tangga mampu mengakses Pangan sesuai kebutuhannya.

Pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah bersumber dari Pangan Pokok Tertentu yang diperoleh melalui pembelian produksi dalam negeri dengan mengutamakan produksi dalam Daerah untuk dilakukan pengelolaan guna menjaga kecukupan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah serta disalurkan untuk menanggulangi kekurangan Pangan, gejolak harga Pangan, bencana alam, bencana sosial, dan/atau keadaan darurat.

Atas dasar pemikiran tersebut serta untuk melaksanakan ketentuan dalam Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi, Pemerintah Daerah berinisiatif untuk menetapkan Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dengan materi muatan

pengaturan pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, pengawasan, pendanaan, pelaporan, dan pengaturan mengenai partisipasi masyarakat. Selain itu, pengaturan mengenai penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Desa juga menjadi bagian pengaturan dalam Peraturan Daerah ini sebagai dasar dan pedoman bagi Pemerintah Desa di Daerah dalam menyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Desa sesuai dengan amanat yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.

Berdasarkan uraian tersebut, maka diperlukan suatu kajian akademik yang tertuang naskah akademik berkaitan dengan Rancangan Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat dirumuskan identifikasi masalah dalam rangka penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Kabupaten Hulu Sungai Selatan tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, yaitu:

- (1) Mengapa perlu ada Perda Ketahanan Pangan sebagai dasar dalam pemecahan masalah, yang berarti membenarkan pelibatan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Selatan dalam penyelesaian masalah Cadangan Pangan Pemerintah Daerah;
- (2) Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Raperda Kabupaten Hulu Sungai Selatan tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah;

- (3) Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Raperda Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik ini dirumuskan sebagai berikut:

- (1) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan penetapan Raperda Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam urusan penyelenggaraan penataan cadangan pangan pemerintah daerah di Kabupaten Hulu Sungai Selatan;
- (2) Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis Perda Cadangan Pangan Pemerintah Daerah;
- (3) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Perda Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi bersama Pemerintah Kabupaten Hulu Sungai Selatan dan DPRD Kabupaten Hulu Sungai Selatan dalam penyusunan dan pembahasan Raperda tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.

D. Metode Yang Dipergunakan

Metode penyusunan Naskah Akademik Cadangan Pangan Pemerintah Daerah ini adalah dengan metode yuridis normatif. Metode ini dilakukan melalui studi pustaka dengan menelaah data sekunder, yaitu berupa Peraturan perundang-undangan atau dokumen hukum lainnya, hasil penelitian, pengkajian, serta referensilainnya yang berkaitan dengan masalah yang diidentifikasi.

Pengumpulan data dalam penelitian kepustakaan dilakukan dengan menggunakan studi kepustakaan, yang sumber datanya diperoleh dari:

1. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat berupa Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan, serta dokumen hukum lainnya yang berkaitan dengan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.
2. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti risalah sidang, hasil;-hasil penelitian, kajian, jurnal dan hasil pembahasan dalam berbagai media yang terkait dengan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.
3. Bahan hukum tersier, atau bahan hukum penunjang seperti kamus hukum dan bahan lain di luar bidang hukum yang digunakan untuk melengkapi data penelitian.

Unruk mendukung analisis terhadap data sekunder, maka kegiatan analisis dan evaluasi hukum ini juga dilengkapi dengan diskusi (*focus group discussion/FGD*), rapat dengan narasumber dan pemangku kepentingan. Selain itu juga dilaksanakan diskusi publik di Kabupaten Hulu Sungai Selatan dalam rangka mempertajam analisis.

1. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, karena dari penelitian ini diharapkan akan diperoleh gambaran secara menyeluruh (*holistik*), mendalam dan sistematis tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah. Dilakukan analisis terhadap berbagai aspek yang diteliti, selain menggambarkan secara jelas tentang asas-asas

hukum, kaedah hukum, berbagai pengertian hukum, hasil penelitian di lapangan yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan.

2. Langkah-Langkah Penelitian

Dalam pelaksanaan penelitian ini langkah-langkah yang ditempuh terdiri dari 3 (tiga) tahap, sebagai berikut:

- a. Tahap Persiapan: Pada tahap ini dimulai dengan pengumpulan bahan kepustakaan, dilanjutkan dengan penyusunan usulan penelitian.
- b. Tahap Pelaksanaan: Pada tahap ini penelitian kepustakaan dilakukan dengan maksud pengumpulan data dan pengkajian terhadap data sekunder, yang meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian lapangan dilakukan FGD dalam rangka pengumpulan data primer yang ditemukan dilapangan.
- c. Tahap Penyelesaian: Pada tahap ini dilakukan berbagai kegiatan yaitu penulisan laporan awal hasil penelitian dan menganalisis yang dilanjutkan dengan konsultasi serta perbaikan dan diakhiri dengan laporan akhir.

3. Analisis Data

Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Data yang telah terkumpul baik dari hasil observasi, maupun hasil dari studi dokumen dikelompokkan sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas. Data tersebut kemudian ditafsirkan dan dianalisis guna mendapatkan kejelasan (pemecahan dari masalah yang akan dibahas). Teknik analisis dilakukan secara interpretasi, yaitu data diinterpretasikan dan dijabarkan dengan mendasarkan pada suatu norma-

norma dan teori-teori ilmu hukum yang berlaku, sehingga pengambilan keputusan yang menyimpang seminimal mungkin dapat dihindari.

BAB II

KAJIAN TEORITIK DAN PRAKTIS EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Konsep Pangan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang telah disahkan melalui sidang pleno Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal 18 Oktober 2012, pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, dan peternakan, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan pembuatan makanan dan minuman.

Pengertian pangan yang lain adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber daya hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia. Termasuk di dalam pengertian pangan adalah bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan-bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan dan minuman. Pengertian pangan di atas merupakan definisi pangan yang dikeluarkan oleh badan dunia untuk urusan pangan, yaitu *Food and Agricultural Organization (FAO)*.

Menurut Suharjo, pengertian pangan adalah bahan-bahan yang dimakan sehari-hari untuk memenuhi kebutuhan bagi pemeliharaan, pertumbuhan, kerja, penggantian jaringan dan mengatur proses-proses di dalam tubuh. Selain itu ada pula pengertian yang dimaksud pangan pokok, yaitu bahan pangan yang dimakan

secara teratur oleh sekelompok penduduk dalam jumlah cukup besar, untuk menghasilkan sebagian besar sumber energi. Pangan dikonsumsi manusia untuk mendapatkan energi yang berupa tenaga untuk melakukan aktivitas hidup (antara lain bernapas, bekerja, membangun, dan mengganti jaringan yang rusak). Pangan merupakan bahan bakar yang berfungsi sebagai sumber energi.⁷

Berkaitan dengan kebijakan ketahanan pangan, pengertian pangan dapat dikelompokkan berdasarkan pemrosesannya, yaitu:

- (1) Bahan makanan yang diolah, yaitu bahan makanan yang dibutuhkan proses pengolahan lebih lanjut, sebelum akhirnya siap untuk dikonsumsi. Pemrosesan di sini berupa proses perubahan bahan dasar menjadi bahan jadi atau bahan setengah jadi untuk tujuan tertentu dengan menggunakan teknik tertentu pula. Contoh bahan makanan olahan adalah nasi, pembuatan sagu, pengolahan gandum, pengolahan singkong, pengolahan jagung, dan lain sebagainya.
- (2) Bahan makanan yang tidak diolah, yaitu bahan makanan yang langsung untuk dikonsumsi atau tidak membutuhkan proses pengolahan lebih lanjut. Jenis makanan ini sering dijumpai untuk kelompok buah-buahan dan beberapa jenis sayuran.

Bahan baku pangan secara umum dapat dikatakan untuk diolah lebih lanjut ataupun dapat langsung dikonsumsi (tanpa diolah). Dalam proses pengolahan ini juga dibutuhkan bahan tambahan, berupa bumbu masak, bahan-bahan penyedap, dan bahan-bahan lainnya yang berfungsi untuk pelengkap penyajian makanan.

⁷Suharjo dalam Rowland B.F. Pasaribu, Ketahanan Pangan Nasional, Makalah Tahun 2012, hlm, 1.

2. Pendekatan Hak Asasi Manusia Dalam Pemenuhan Hak Atas Pangan

Keberadaan hak asasi manusia membawa pengaruh positif dalam berbagai bidang kehidupan. Pemerintah pun berupaya melaksanakan pembangunan dengan berorientasi pada pendekatan hak asasi manusia, agar segala perubahan yang ada tidak merugikan hak-hak yang dimiliki oleh warga negaranya. Dengan kata lain, pendekatan berbasis hak asasi diyakini akan membawa proses pembangunan kearah perubahan yang lebih efektif, lebih berkelanjutan, lebih rasional dan lebih sungguh-sungguh karena akan meningkatkan partisipasi, kontribusi dan akuntabilitas, dengan mengidentifikasi secara spesifik tugas dan tanggung jawab Negara sebagai pemangku kewajiban hak asasi atas pembangunan.⁸

Dalam membicarakan hak asasi manusia maka salah satu hak yang paling mendasar adalah hak atas pangan. Yang mana hak ini diartikan sebagai hak untuk mendapatkan akses yang teratur, tetap dan bebas baik secara langsung atau dengan membeli, atas pangan yang memadai dan cukup baik secara kualitatif dan kuantitatif, yang berhubungan secara langsung pada tradisi masyarakat di mana suatu konsumsi itu berasal⁹

Berdasarkan konstitusi sebagaimana Pasal 33 UUD 1945 maka peran Negara dalam rangka pemenuhan hak-hak ekonomi, social dan budaya, khususnya hakatas pangan mengamanatkan bahwa “cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara”. Untuk itu dalam

⁸ Muhammad Syafari Firdaus (et. Al). 2007. Pembangunan Berbasis Hak Asasi Manusia: Sebuah Panduan, Komisi Nasional HAM Bekerjasama dengan Australian Government (AusAID), Jakarta, hlm. 3.

⁹Taufiqul Mujib, Hak Atas Pangan Sebagai Hak Konstitusional, <https://taufiqulmujib.wordpress.com/2011/09/30>, diakses , 10 April 2022.

konteks hak atas pangan maka kewajiban negaralah untuk memenuhinya sebagaimana hak asasi yang lainnya.

Dalam rangka pemenuhan hak atas pangan ini, maka kewajiban untuk memenuhi (*to fulfill*) hak atas pangan tersebut mengacu pada kewajiban Negara untuk mengambil tindakan legislatif; administratif, judicial dan kebijakan praktis untuk memastikan hak-hak yang menjadi kewajibannya dapat terpenuhi hingga pencapaian maksimal. Oleh karena, pangan merupakan 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 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas. Untuk itu Kewajiban untuk memenuhi hak atas pangan mencakup kewajiban untuk memfasilitasi, menyediakan dan memberikan perlindungan atas pangan. Dalam hal ini pemenuhan hak atas pangan mensyaratkan pada Negara yang bersangkutan untuk mengambil langkah-langkah positif guna menjamin bahwa hak atas pangan telah dilindungi, tidak hanya menjaga agar tidak mengganggu hak asasi manusia atau mengambil langkah-langkah untuk mencegah pihak lain mengganggu penikmatan hak asasi manusia tersebut.

2. Konsep Ketahanan Pangan

Definisi ketahanan pangan sangat bervariasi, namun umumnya mengacu pada definisi Bank Dunia (1986) dan Maxwell dan Frankenberger (1992) yakni *secure acces at alltimes to sufficient food a healthy life* yaitu “akses semua orang setiap saat pada pangan yang cukup untuk hidup sehat”. Beberapa definisi ketahanan pangan yaitu :

1. USAID (1992): kondisi ketika semua orang pada setiap saat mempunyai akses secara fisik dan ekonomi untuk memperoleh kebutuhan konsumsinya untuk hidup sehat dan produktif.
2. FAO (1997); situasi dimana semua rumah tangga mempunyai akses baik fisik maupun ekonomi untuk memperoleh pangan bagi seluruh anggota keluarganya, dimana rumah tangga tidak beresiko mengalami kehilangan kedua akses tersebut.
3. FIVIMS 2005: kondisi ketika semua orang pada segala waktu secara fisik, sosial dan ekonomi memiliki akses pada pangan yang cukup, aman dan bergizi untuk pemenuhan kebutuhan konsumsi dan sesuai dengan selernya (food preferences) demi kehidupan yang aktif dan sehat.
4. Mercy Corp (2007): keadaan ketika semua orang pada setiap saat mempunyai akses fisik, sosial dan ekonomi terhadap kecukupan pangan, aman dan bergizi untuk kebutuhan gizi sesuai dengan selernya untuk hidup produktif dan sehat.

Berdasarkan definisi tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa ketahanan pangan memiliki 5 unsur yang harus dipenuhi, yaitu :

1. Berorientasi pada rumah tangga dan individu
2. Dimensi waktu setiap saat pangan tersedia dan dapat diakses
3. Menekankan pada akses pangan rumah tangga dan individu, baik fisik, ekonomi dan sosial
4. Berorientasi pada pemenuhan gizi
5. Ditujukan untuk hidup sehat dan produktif.

Di Indonesia sesuai dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, pengertian Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi daerah sampai dengan perseorangan yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif dan produktif secara berkelanjutan.

Dengan pengertian tersebut, mewujudkan ketahanan pangan dapat lebih dipahami sebagai berikut:

- a. Terpenuhinya pangan dengan kondisi ketersediaan yang cukup, diartikan ketersediaan pangan dalam arti luas, mencakup pangan yang berasal dari tanaman, ternak, dan ikan untuk memenuhi kebutuhan atas karbohidrat, protein, lemak, vitamin dan mineral serta turunannya, yang bermanfaat bagi pertumbuhan kesehatan manusia.
- b. Terpenuhinya pangan dengan kondisi yang aman, diartikan bebas dari cemaran biologis, kimia dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia, serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan dan budaya masyarakat.
- c. Terpenuhinya pangan dalam kondisi terjangkau, diartikan pangan mudah diperoleh rumah tangga/individu dengan harga yang terjangkau.

UU Pangan bukan hanya berbicara tentang ketahanan pangan, namun juga memperjelas dan memperkuat pencapaian ketahanan pangan dengan mewujudkan kedaulatan pangan (*food sovereignty*) dengan kemandirian pangan (*food resilience*) serta keamanan pangan (*food safety*). “Kedaulatan Pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan Pangan yang menjamin hak atas

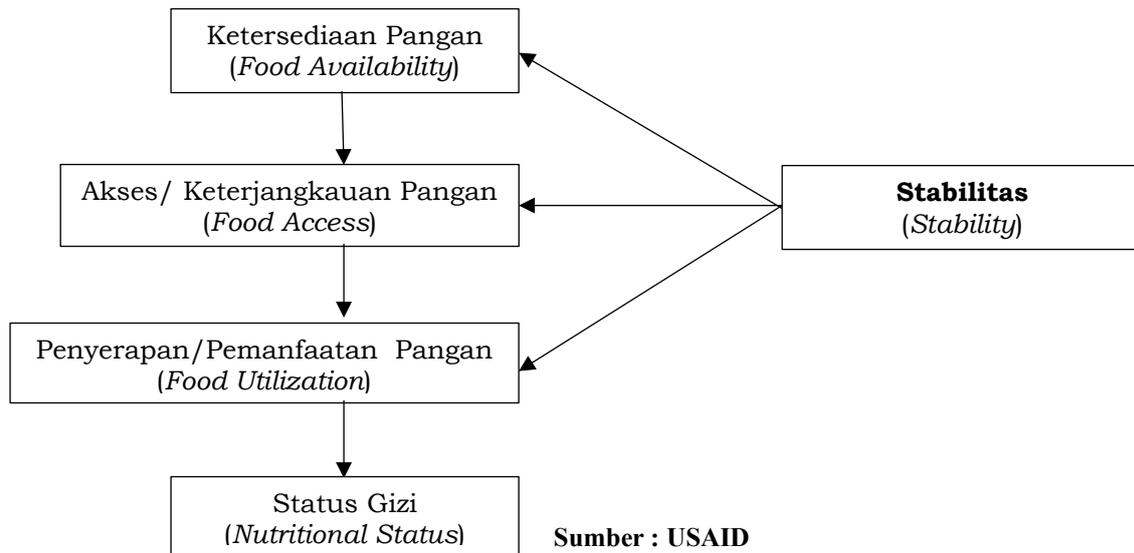
Pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem Pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal”.

Kemandirian Pangan adalah kemampuan negara dan bangsa dalam memproduksi Pangan yang beraneka ragam dari dalam negeri yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup sampai di tingkat perseorangan dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi, dan kearifan lokal secara bermartabat. 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 tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi.

Sub sistem ketahanan pangan terdiri dari 3 (tiga) sub sistem utama yaitu ketersediaan, keterjangkauan dan pemanfaatan pangan.¹⁰ Sedangkan status gizi merupakan *outcome* dari ketahanan pangan. Ketersediaan keterjangkauan dan penyerapan/pemanfaatan pangan merupakan sub sistem yang harus dipenuhi secara utuh. Salah satu sub sistem itu tidak terpenuhi maka suatu negara belum dapat dikatakan mempunyai ketahanan pangan yang baik. Walaupun pangan tersedia cukup di tingkat nasional dan regional, tetapi jika akses individu untuk memenuhi kebutuhan pangannya tidak merata, maka ketahanan pangan masih dikatakan rapuh.

¹⁰ Achmad Suryana, Menuju Ketahanan Pangan Indonesia Berkelanjutan 2025: Tantangan dan Penanganannya. Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi, Volume 32 No. 2 Tahun 2014. hlm 125.

Sub sistem Ketahanan Pangan menurut USAID :



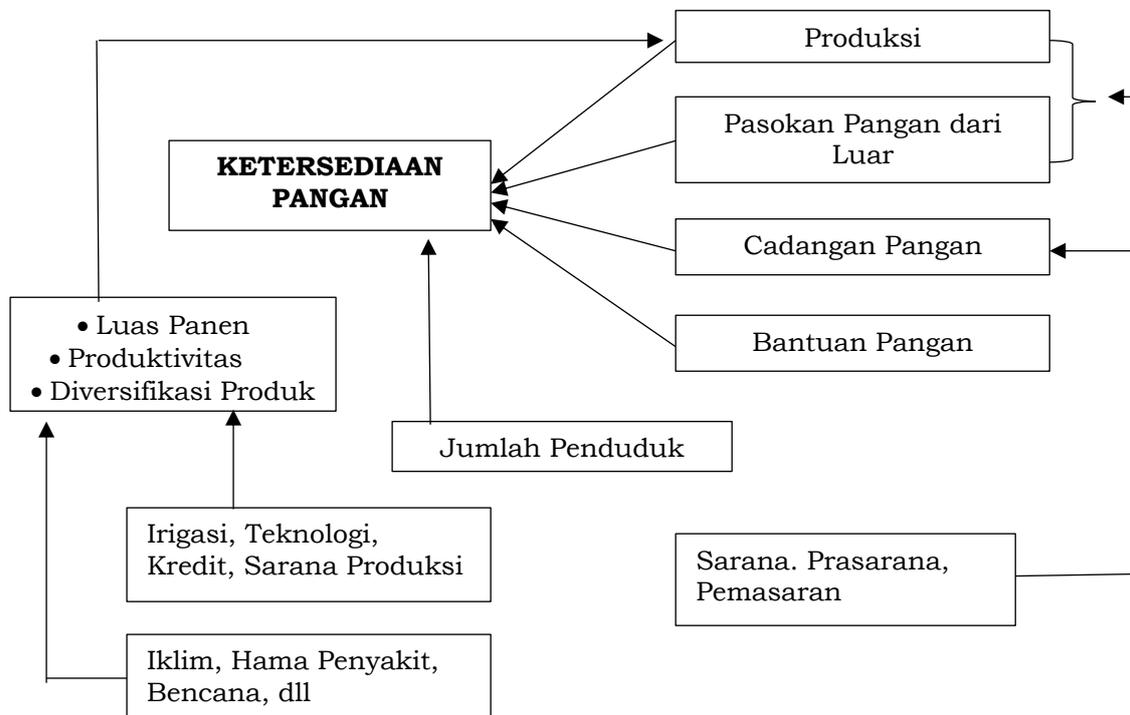
Terdapat empat dimensi dalam ketahanan pangan yaitu:

- 1) Ketersediaan pangan secara fisik, yang lebih menekankan pada aspek ketersediaan seperti tingkat produksi pangan, stok dan perdagangan pangan;
- 2) Akses fisik dan ekonomi terhadap pangan. Ketersediaan pangan yang cukup tingkat nasional atau internasional tidak menjamin kecukupan pangan tingkat rumah tangga. Hal ini terkait dengan ketidakcukupan akses pangan dengan indikator seperti pendapatan, pengeluaran, pasar dan harga pangan;
- 3) Pemanfaatan/konsumsi pangan yang umumnya dikaitkan dengan variasi zat gizi dan kecukupan pangan, seperti kecukupan energi dan zat gizi lainnya, sebagai dampak dari resultan dari cara menyediakan pangan, jenis makanan, diversifikasi pangan dan distribusi makanan dalam keluarga. Kombinasi dari pola konsumsi makanan dan tingkat penyerapan makanan dalam tubuh akan menentukan status gizi seseorang;

- 4) Stabilitas dari dimensi 1, 2 dan 3 secara berkelanjutan. Ketidak cukupan pangan (rawan pangan) dapat terjadi sewaktu-waktu akibat dari ketidakstabilan politik, faktor ekonomi (pengangguran, harga pangan meningkat, dll).

A. Ketersediaan Pangan (*Food Availability*)

Ketersediaan pangan yaitu ketersediaan pangan dalam jumlah yang cukup aman dan bergizi untuk semua orang dalam suatu negara baik yang berasal dari produksi sendiri, impor, Cadangan Pangan Pemerintah Daerah maupun bantuan pangan. Ketersediaan pangan ini harus mampu mencukupi pangan yang didefinisikan sebagai jumlah kalori yang dibutuhkan untuk kehidupan yang aktif dan sehat.

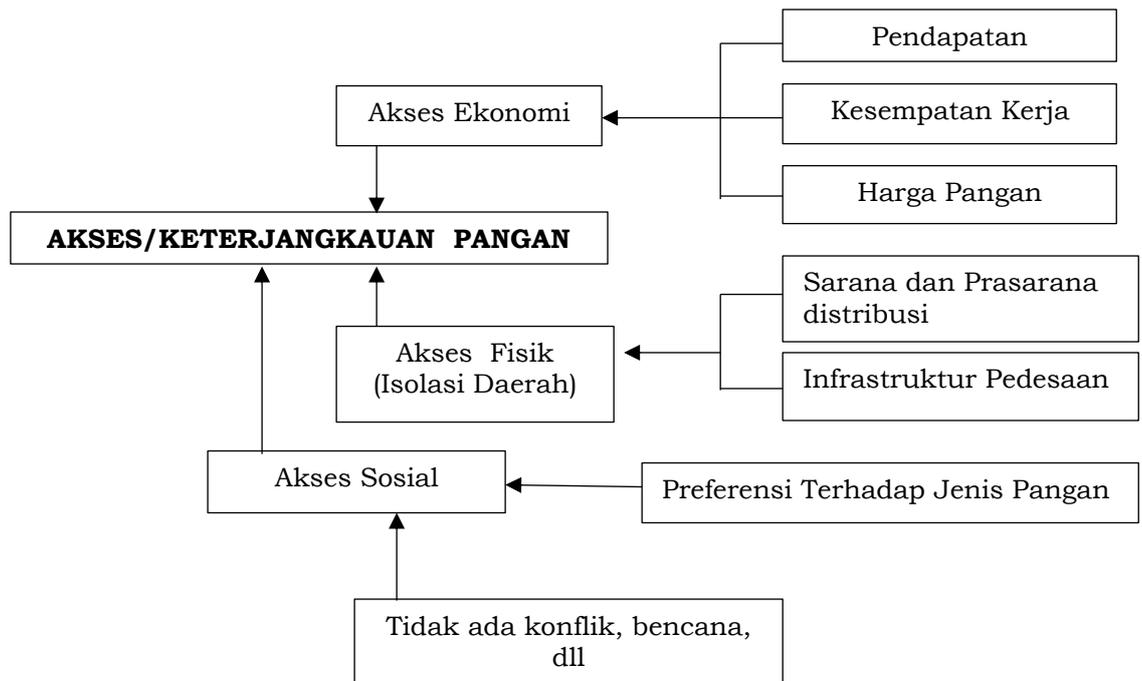


Sumber : Patrick Webb and Beatrice Rogers

B. Akses Pangan (*Food Access*)

Akses pangan yaitu kemampuan semua rumah tangga dan individu dengan sumber daya yang dimilikinya untuk memperoleh pangan yang cukup untuk

kebutuhan gizinya yang dapat diperoleh dari produksi pangannya sendiri, pembelian ataupun melalui bantuan pangan. Akses rumah tangga dan individu terdiri dari akses ekonomi, fisik dan sosial. Akses ekonomi tergantung pada pendapatan, kesempatan kerja dan harga. Akses fisik menyangkut isolasi daerah (sarana dan prasarana distribusi), sedangkan sosial menyangkut tentang preferensi pangan.



Sumber : Patrick Webb and Beatrice Rogers

C. Penyerapan/Pemanfaatan Pangan (*Food Utilization*)

Pemanfaatan pangan yaitu penggunaan pangan untuk kebutuhan hidup sehat yang meliputi kebutuhan energi dan gizi, air dan kesehatan lingkungan. Efektifitas dari penyerapan pangan tergantung pada pengetahuan rumah tangga/individu, sanitasi dan ketersediaan air, fasilitas dan layanan kesehatan serta penyuluhan gizi dan pemeliharaan.

3. Kebijakan Strategis Ketahanan Pangan

3.1. Prinsip Dasar Kebijakan Strategis

Berdasarkan Undang-Undang Pangan No 18 tahun 2012, penyelenggaraan pangan dilakukan dengan berdasarkan asas kedaulatan, kemandirian, ketahanan, keamanan, manfaat, pemerataan, berkelanjutan dan keadilan. Sejalan dengan hal tersebut kebijakan strategis ketahanan pangan strategis dijalankan atas dasar prinsip keadilan, kesejahteraan dan pemberdayaan masyarakat, kedaulatan dan stabilitas nasional, kemandirian, peran aktif para pihak, keamanan pangan, dan berkelanjutan untuk menghasilkan masyarakat yang sehat, aktif dan produktif secara berkelanjutan. Penjelasan dari prinsip-prinsip dasar tersebut diuraikan sebagai berikut:¹¹

1. Keadilan

Prinsip keadilan dalam konteks ketahanan pangan dapat diartikan kesamaan hak semua warga masyarakat dalam mengakses sumber daya alam, seperti tanah pertanian dan air bersih. Keadilan juga berarti seluruh warga negara/individu berhak mengakses dan mendapatkan pangan yang sesuai bagi dirinya, baik secara kuantitas maupun kualitas. Keadilan harus tercipta pula antar berbagai pelaku yang bergerak di sektor pangan. Dimana petani mendapatkan harga yang layak, sementara konsumen menikmati pangan murah. Di sisi lain pelaku usaha dan pedagang menikmati keuntungan pada tingkat wajar.

a. Kesejahteraan dan Pemberdayaan Masyarakat

¹¹ Kebijakan Strategis Ketahanan Pangan Dan Gizi. *Op.cit.* hlm 39-43

Menurut definisi Badan Pusat Statistik, kesejahteraan merupakan suatu kondisi dimana seluruh kebutuhan jasmani dan rohani dari rumah tangga dapat dipenuhi sesuai dengan tingkat hidup (BPS). Oleh karena itu pembangunan ketahanan pangan dan gizi harus dapat memberikan manfaat secara fisik untuk menjamin kebutuhan jasmani, pangan tersedia, mudah diakses, bergizi untuk menjalankan hidup yang sehat dan aktif serta menjamin kebutuhan rohani. Pembangunan ketahanan pangan dan gizi juga harus mampu meningkatkan kualitas hidup serta tingkat kesejahteraan para pelakunya. Pemberdayaan masyarakat merangkum nilai-nilai masyarakat untuk membangun paradigma baru dalam pembangunan yang bersifat *people-centered, participatory, empowerment and sustainable*. Berdasarkan konsep ini, pembangunan dengan model pemberdayaan masyarakat tidak hanya semata-mata untuk memenuhi kebutuhan dasar (*basic need*) masyarakat tetapi lebih sebagai upaya mencari alternatif pertumbuhan ekonomi lokal. Sehubungan dengan hal tersebut, pembangunan ketahanan pangan dan gizi harus melibatkan peran serta masyarakat untuk mengoptimalkan pemanfaatan potensi dan sumber daya alam yang terdapat di sekitarnya secara berkelanjutan. Pendekatan pemberdayaan juga dapat digunakan untuk meningkatkan kegiatan ekonomi masyarakat miskin dalam penyediaan dan pengolahan pangan, sekaligus dalam meningkatkan partisipasinya pada skala yang lebih luas yaitu pembangunan pangan dan gizi di wilayahnya.

c. Kedaulatan dan Stabilitas Nasional

Dalam konteks ketahanan pangan kedaulatan pangan merupakan 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 system pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal (UU Pangan No 18 tahun 2012). Dalam hal ini bangsa dan rakyat Indonesia memiliki hak untuk memproduksi pangan secara mandiri dan menentukan sistem pangannya tanpa intervensi dari pasar internasional. Stabilitas nasional adalah kestabilan atau situasi yang kondusif baik di bidang sosial budaya, politik, pemerintahan, keamanan, perekonomian, perdagangan, dan bidang-bidang lainnya, sehingga pemerintahan bisa berjalan dengan baik, rakyat bisa melakukan

aktivitasnya dengan baik, dan program-program serta kebijakan

pemerintahan bisa dilaksanakan secara optimal. Kebijakan

pemerintah di bidang merupakan upaya yang dilaksanakan untuk menjamin stabilitas nasional.

d. Kemandirian

Kemandirian pangan adalah kemampuan negara dan bangsa dalam memproduksi pangan yang beranekaragam dari dalam negeri yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup sampai ditingkat perseorangan dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi dan kearifan lokal secara bermartabat (UU No 18 Tahun 2012 tentang Pangan). Terdapat 3 aspek dalam Kemandirian Pangan:

- (1) Produksi pangan yang beraneka-ragam dari dalam negeri yaitu adanya produksi pangan yang bersumber dari dalam negeri dan tidak bergantung dari luar (impor), serta tidak hanya satu komoditas saja tetapi beragam komoditas, termasuk komoditas yang termasuk dalam pangan lokal.
- (2) Menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup sampai tingkat perseorangan yaitu pangan harus terpenuhi bukan hanya sampai dengan tingkat rumah tangga tetapi sampai dengan tingkat perseorangan atau individu, dengan memperhatikan jenis kelamin, usia, dan karakteristik lainnya.
- (3) Memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi, dan kearifan lokal yaitu produksi pangan dalam negeri harus dimaksimalkan dengan melihat potensi yang ada, misal potensi lahan, keragaman potensi sumber daya tiap daerah, dan pemanfaatan teknologi.

e. Peran aktif para pihak

Pembangunan Ketahanan Pangan merupakan permasalahan yang kompleks dan membutuhkan penanganan multidisiplin. Seluruh pemangku kepentingan di bidang pangan dan gizi yaitu pemerintah, pemerintah daerah, lembaga legislatif, pelaku usaha, filantropi, lembaga swadaya masyarakat, media, akademisi, lembaga pengkajian, komunitas madani di pusat dan daerah serta masyarakat harus berperan aktif dalam pembangunan pangan dan perbaikan gizi masyarakat.

f. Keamanan Pangan

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 tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi. Jaminan keamanan pangan harus diberikan mulai dari aspek produksi pangan, distribusi sampai dengan pemanfaatan pangan (*farm to fork concept*)

g. Keberlanjutan

Keberlanjutan merupakan proses yang berlangsung terus menerus, tidak putus dan berkesinambungan. Pasal 3 Undang-

Undang Pangan No 18 tahun 2012 mengamanatkan penyelenggaraan pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan berdasarkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan dan ketahanan pangan. Prinsip keberlanjutan harus dikedepankan sehingga pembangunan ketahanan pangan yang dilaksanakan saat ini dapat memberikan manfaat tidak hanya pada generasi saat ini tetapi juga kepada generasi yang akan datang.

3.2. Aspek Kebijakan Strategis Ketahanan Pangan

Kebijakan strategis yang disusun mencakup aspek ketersediaan pangan, keterjangkauan pangan dan pemanfaatan pangan dengan memperhatikan keamanan pangan pada setiap aspek ketahanan pangan.

1. Ketersediaan Pangan

- a. Meningkatkan Produksi Pangan yang Beragam
 - 1. Mengakselerasi pemanfaatan lahan sub optimal, lahan tidur, wilayah perbatasan dan daerah rentan rawan pangan.
 - 2. Mengharuskan penerbitan Perda lahan pertanian produktif berkelanjutan.
 - 3. Melanjutkan pengembangan infrastruktur untuk peningkatan produksi pangan yang berkelanjutan.
 - 4. Mendorong lahirnya inovasi dan penerapannya untuk peningkatan produktivitas, efisiensi produksi, kehilangan hasil, dan produk pangan yang beragam.
 - 5. Mengembangkan inovasi teknologi untuk antisipasi dan mitigasi perubahan iklim dan kontinuitas produksi sepanjang tahun.
 - 6. Memberdayakan rumah tangga untuk penyediaan pangan yang beragam melalui pemanfaatan pekarangan dan media lainnya.
 - 7. Mengembangkan industri pangan olahan berbahan baku lokal.
 - 8. Melanjutkan perlindungan perairan dari pencurian ikan dan intervensi asing serta cemaran senyawa kimia dan sampah plastik
 - 9. Mendorong pengembangan korporasi usaha tani hulu-hilir
 - 10. Mendorong tumbuhnya pendidikan vokasi dan entrepreneurship untuk meningkatkan minat generasi muda di bidang pertanian.
- b. Memperkuat Cadangan Pangan Pemerintah Daerah untuk antisipasi ancaman ketersediaan pangan

1. Mendorong penerbitan Perda Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten.
 2. Mengembangkan sistem informasi Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.
 3. Mengembangkan infrastruktur penyimpanan produk.
 4. Mengembangkan sistem pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah berbasis disposal stock.
- c. Menyediakan Pangan yang Aman
1. Mengembangkan dan memperkuat penerapan regulasi untuk menjamin keamanan dan mutu pangan serta daya saing.
 2. Memperkuat sistem pengawasan keamanan pangan baik segar maupun olahan oleh lembaga berwenang pada tingkat Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota.
 3. Memperkuat SDM dan infrastruktur keamanan pangan.
2. Keterjangkauan Pangan
- a. Keterjangkauan Fisik
1. Mengembangkan sistem logistik pangan (peningkatan produksi, perbaikan sistem distribusi, dan peningkatan peran pelaku) yang efektif dan efisien.
 2. Memanfaatkan perdagangan internasional pangan yang mengutamakan produksi dalam negeri dan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.
- b. Keterjangkauan Ekonomi

1. Menjaga stabilitas harga pangan pokok dan penting.
 2. Menyediakan insentif untuk keberlanjutan UMKM distribusi pangan.
 3. Memperluas akses sistem informasi pasar dan harga pangan untuk mencegah terjadinya perilaku spekulatif.
- c. Keterjangkauan Sosial
1. Mengembangkan sistem jaring pengaman sosial pangan dengan pemanfaatan jenis pangan yang beragam.
 2. Menyediakan dan menyalurkan pangan untuk situasi darurat sesuai kondisi wilayah dan kelompok umur/fisiologis yang terdampak bencana.
 3. Menumbuhkan kemandirian pangan untuk masyarakat terdampak bencana.
3. Pemanfaatan Pangan
- a. Pemenuhan Kebutuhan Gizi
1. Mengedukasi Pola Konsumsi Pangan B2SA (Beragam Bergizi Seimbang dan Aman) pada setiap keluarga sejak usia dini.
 2. Meningkatkan konsumsi protein hewani untuk mengatasi masalah gizi miko.
 3. Membangun Sistem Pengendalian food waste.
 4. Mengutamakan pemberian ASI eksklusif, ASI sampai umur 2 tahun, serta penyediaan dan pemanfaatan MP-ASI berbasis pangan lokal.
 5. Menyediakan makanan tambahan bergizi untuk anak sekolah prioritas di daerah rentan rawan pangan.

6. Mendorong peningkatan penyediaan air bersih dan perbaikan sanitasi.
 7. Mendorong peningkatan jumlah tenaga dan layanan kesehatan (posyandu) secara merata untuk seluruh masyarakat.
- b. Memperkuat Sistem Surveilans Pangan dan Gizi
1. Memperkuat Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi (SKPG) dan Pemantauan Status Gizi (PSG) sebagai *early warning* sistem kerawanan pangan transien.
 2. Memutakhirkan Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan setiap tahun sebagai salah satu acuan penanganan kerentanan pangan dan gizi kronis.
- c. Jaminan Keamanan Pangan

Melanjutkan sosialisasi dan edukasi keamanan dan mutu pangan.

4. Penguatan Kelembagaan Pangan dan Gizi

Partisipasi aktif seluruh pemangku kepentingan (pemerintah, pemerintah daerah, lembaga legislatif, pelaku usaha, filantropi, LSM, media, akademisi dan lembaga pengkajian serta komunitas madani di pusat dan daerah).

4. Cadangan Pangan Pemerintah

Pentingnya ketahanan pangan antara lain karena adanya fakta bahwa ketersediaan pangan yang cukup secara nasional ternyata tidak menjamin adanya ketahanan pangan tingkat wilayah (regional), rumah tangga dan individu. Terkait dengan fakta tersebut, maka masalah bagaimana mengelola ketersediaan pangan yang cukup tersebut agar dapat diakses oleh rumah tangga/individu di masing-

masing wilayah. Pengelolaan pangan harus dilakukan dengan manajemen cadangan pangan.¹²

Pengaturan mengenai cadangan pangan menyebutkan bahwa pengelolaan cadangan pangan nasional menjadi tanggung jawab pemerintah dan masyarakat. Hal ini berarti bahwa keberadaan cadangan pangan pemerintah tidak menghapuskan pentingnya cadangan pangan masyarakat dan sebaliknya. Dengan perkataan lain, cadangan pangan pemerintah dan cadangan pangan masyarakat harus sama-sama eksis dan satu sama lain harus bersifat saling melengkapi.

Dalam mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan, Pemerintah menetapkan Cadangan Pangan Nasional. Cadangan pangan nasional adalah persediaan Pangan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk konsumsi manusia dan untuk menghadapi masalah kekurangan Pangan, gangguan pasokan dan harga, serta keadaan darurat. Cadangan Pangan Nasional terdiri atas:

- a. Cadangan Pangan Pemerintah;¹³
- b. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah;¹⁴ dan
- c. Cadangan Pangan Masyarakat.¹⁵

¹² Handewi PS Rachman, Adreng Purwanto dan Gatot S Hardono. Kebijakan Pengelolaan Cadangan Pangan Pada Era Otonomi Daerah. Jurnal FORUM PENELITIAN AGRO EKONOMI. Volume 23 No. 2, Desember 2005 : 73 – 83. Hlm 76

¹³ Cadangan Pangan Pemerintah adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah (Pasal 1 Angka 9 UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan).

¹⁴ Cadangan Pangan Pemerintah Daerah terdiri dari Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi, Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota dan Cadangan Pangan Pemerintah Desa (Pasal 27 ayat (3) UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan).

¹⁵ Cadangan Pangan Masyarakat adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh masyarakat di tingkat pedagang, komunitas, dan rumah tangga. Pasal 1 Angka 13 UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Cadangan Pangan Nasional dilakukan untuk mengantisipasi:

- a. kekurangan Ketersediaan Pangan;
- b. kelebihan Ketersediaan Pangan;
- c. gejolak harga Pangan; dan/atau
- d. keadaan darurat.

Berkaitan dengan cadangan pangan nasional, maka dalam mewujudkan Cadangan Pangan Nasional, Pemerintah menetapkan Cadangan Pangan Pemerintah dan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah. Cadangan Pangan Pemerintah diutamakan bersumber dari Produksi Pangan dalam negeri. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah terdiri atas:

- a. Cadangan Pangan Pemerintah Desa;¹⁶
- b. Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota;¹⁷ dan
- c. Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi.¹⁸

Cadangan pangan Pemerintah dikelola oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Cadangan pangan pemerintah ditetapkan secara berkala dengan memperhitungkan tingkat kebutuhan nyata pangan masyarakat dan ketersediaan pangan.

¹⁶ Cadangan Pangan Pemerintah Desa adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah desa (Pasal 1 Angka 12 UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan).

¹⁷ Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah kabupaten/kota (Pasal 1 Angka 11 UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan).

¹⁸ Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah provinsi (Pasal 1 Angka 10 UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan).

Cadangan pangan pemerintah dapat dilakukan melalui pembelian pangan pokok pada saat panen raya oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Pemerintah Kabupaten/Kota wajib memiliki cadangan pangan pokok paling sedikit 10% (sepuluh persen) dari jumlah kebutuhannya. Untuk mewujudkan cadangan pangan Pemerintah dilakukan dengan menginventarisasi cadangan pangan, melakukan prakiraan kekurangan pangan dan/atau keadaan darurat, dan menyelenggarakan pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran cadangan pangan. penyaluran cadangan pangan pemerintah dilakukan dengan mekanisme yang disesuaikan dengan kondisi wilayah dan rumah tangga dan tidak merugikan masyarakat konsumen dan produsen.

Pemerintah menetapkan jenis dan jumlah Pangan Pokok tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah. Cadangan Pangan Pemerintah ini ditetapkan secara berkala dengan memperhitungkan tingkat kebutuhan. Pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah diutamakan melalui pembelian Pangan Pokok produksi dalam negeri, terutama pada saat panen raya.

Pemerintah menyelenggarakan pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah. Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah dilakukan secara terkoordinasi dengan memperhatikan Cadangan Pangan Pemerintah Desa, Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi.

Penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah dilakukan untuk menanggulangi:

- a. kekurangan Pangan;
- b. gejolak harga Pangan;
- c. bencana alam;

- d. bencana sosial; dan/atau
- e. menghadapi keadaan darurat.

Penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah ini dilakukan dengan mekanisme yang disesuaikan dengan kondisi wilayah dan rumah tangga dan tidak merugikan konsumen dan produsen.

Pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan/atau pemerintah desa menetapkan jenis dan jumlah cadangan Pangan tertentu sesuai dengan kebutuhan konsumsi masyarakat setempat. Cadangan Pangan pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan pemerintah desa bersumber dari produksi dalam negeri.

Cadangan pangan masyarakat memberikan kepada masyarakat hak dan kesempatan seluas- luasnya dalam upaya mewujudkan Cadangan Pangan Masyarakat. Kedudukan Pemerintah dan Pemerintah Daerah adalah memfasilitasi pengembangan Cadangan Pangan Masyarakat sesuai dengan kearifan lokal.

6. Urgensi Pemberdayaan Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah

Peran serta masyarakat dalam cadangan pangan merupakan kesediaan masyarakat untuk membantu berhasilnya program pengelolaan cadangan pangan pemerintah daerah. Masyarakat berpartisipasi dalam penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dan Cadangan Pangan Pemerintah Desa.

Partisipasi masyarakat dalam cadangan pangan pemerintah dilakukan melalui partisipasi dalam pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran Pangan, dan pengawasan secara partisipatif terhadap penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dan Cadangan Pangan Pemerintah Desa.

Program tersebut tidak akan mencapai hasil yang diharapkan tanpa peran serta aktif masyarakat. Masyarakat desa perlu dilibatkan dalam aspek penyelenggaraan cadangan pangan pemerintah dalam bentuk masyarakat dapat menyampaikan permasalahan, masukan, dan/atau cara penyelesaian masalah penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Daerah Kabupaten melalui Perangkat Daerah yang membidangi Pangan.

Dalam konteks penguatan peran serta masyarakat, diperlukan perubahan struktural terhadap kelembagaan lokal menuju peningkatan taraf hidup, produktivitas, kreativitas, pengetahuan dan keterampilan maupun kapasitas kelembagaan. Dalam perspektif pembangunan yang berbasis pada kemampuan lokal sebagaimana dikemukakan oleh Caventa dan Valderama yang dikutip oleh Suhirman, bahwa keberhasilan pembangunan diukur dari seberapa besar peran serta masyarakat dalam pembangunan. Esensi pemberdayaan masyarakat pada dasarnya menempatkan masyarakat sebagai pusat perhatian sekaligus dipandang dan diposisikan sebagai subjek dalam proses pembangunan. Masyarakat tersebut adalah sebagai sosok yang utuh, aktif, memiliki kemampuan berfikir, berkehendak dan berusaha.¹⁹

Dalam kerangka fikir pemberdayaan masyarakat, menurut Jim Ife sebagaimana dikutip oleh Suharto, bahwa upaya pemberdayaan masyarakat harus diarahkan pada tiga hal, yaitu :²⁰

¹⁹ Suhirman. 1997. Alternatif Pola Pembangunan Partisipasi Rakyat Dalam Pembangunan. Jakarta, Lembaga Kajian Masyarakat Indonesia. hlm 23

²⁰ Suharto, 1997, Pemberdayaan masyarakat : Konsep Pembangunan Yang Berakar Pada Masyarakat, Forum Pengembangan Pembaruan Desa. Yogyakarta. hlm 299.

1. *Enabling*, yaitu membantu agar masyarakat desa agar mampu mengenal potensi dan kemampuan yang mereka miliki, mampu merumuskan secara baik masalah-masalah yang mereka hadapi, sekaligus mendorong mereka agar memiliki kemampuan merumuskan agenda-agenda penting dan melaksanakannya demi mengembangkan potensi dan menanggulangi permasalahan yang mereka hadapi.
2. *Empowering*, yakni memperkuat daya yang dimiliki masyarakat desa dengan berbagai macam masukan (input) maupun pembukaan akses menuju ke berbagai peluang. Penguatan yang dimaksud adalah penguatan pada modal manusia, modal alam, modal finansial, modal fisik maupun modal sosial yang dimiliki.
3. *Protecting*, yakni mendorong terwujudnya tatanan struktural yang mampu melindungi dan mencegah yang lemah agar tidak semakin lemah. Melindungi bukan dalam arti mengisolasi dan menutup interaksi, namun untuk mencegah adanya persaingan yang tidak seimbang.

Urgensi keberadaan masyarakat diharapkan akan menjadi wadah sekaligus agen penggerak dalam memfasilitasi, mengkomunikasikan sekaligus sebagai aktor dalam mengembangkan partisipasi, mendayagunakan keswadayaan gotong royong demi terwujudnya kemajuan, kesejahteraan dan kemandirian masyarakat dalam rangka pelaksanaan pembangunan di daerah.

Strategi penguatan peran serta masyarakat dalam pembangunan merupakan prioritas yang harus dilakukan adalah meliputi peningkatan pemberdayaan masyarakat dalam ikut serta ambil bagian dalam pelaksanaan pembangunan.

Pengelolaan pembangunan yang partisipatif memberikan peluang yang besar bagi masyarakat dalam pengambilan keputusan dan mendayagunakan keswadayaan guna mengembangkan potensi dan menanggulangi permasalahan yang dihadapi dalam rangka mewujudkan mutu kehidupan masyarakat.

Berbagai bentuk tindakan yang dapat dilakukan dalam upaya penguatan peran masyarakat adalah meliputi kegiatan, perumusan visi dan misi masyarakat, urgensi prioritas pembangunan, pengkajian potensi modal sosial yang dimiliki bersama dalam mendukung perubahan masyarakat, melaksanakan dan mengendalikan program serta melakukan evaluasi dan refleksi bersama terhadap pelaksanaan program. Rangkaian kegiatan demikian, merupakan mekanisme manajemen yang partisipatif yang di implementasikan dalam pembangunan dengan visi pemberdayaan masyarakat.

B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang terkait dengan Penyusunan Norma

Pembentukan hukum merupakan awal dari bergulirnya proses pengaturan kehidupan bersama, merupakan momentum yang memisahkan keadaan tanpa hukum dengan keadaan yang diatur oleh hukum. Ia merupakan pemisah antara dunia sosial dan dunia hukum, sejak saat itu kejadian dalam masyarakat pun mulai ditundukkan pada tatanan hukum. Lebih lanjut dikatakan bahwa pembuatan hukum meliputi bahan dan struktur. Bahan menunjuk kepada isi, sedangkan struktur menunjuk pada sekalian kelengkapan organisatoris yang memungkinkan hukum itu dibuat. Tanpa wadah struktur tertentu, pembuatan hukum belum tentu bisa

dijalankan. Pengadaan struktur menyangkut penyusunan suatu organisasi yang akan mengatur kelembagaan dan mekanisme kerja.²¹

Untuk itulah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan hendaknya melibatkan masyarakat, selain membantu pemerintah dalam mempertimbangkan awal dalam perancangan peraturan, juga berfungsi memasyarakatkan peraturan tersebut lebih dahulu sebelum peraturan itu diberlakukan. Artinya, tidak menimbulkan banyak protes dari mereka yang terkena peraturan itu.²²

Kaidah hukum dikatakan memiliki keberlakuan faktual jika kaidah itu dalam kenyataan sungguh-sungguh di dalam masyarakat nyata-nyata dipatuhi oleh masyarakat dan pemerintah/pejabat. Ini berarti kaidah hukum itu efektif karena ia berhasil mempengaruhi para warga dan pemerintah. Dalam perspektif sosiologi hukum, maka hukum itu tampil sebagai *das sein-sollen*, yakni kenyataan sosiologikal (perilaku sosial yang sungguh-sungguh yang terjadi dalam kenyataan masyarakat riil yang mengacu keharusan normatif (kaidah)).²³

Berkenaan dengan pembentukan peraturan, Montesquieu dalam "*L'esprit des Lois*" mengemukakan sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:²⁴

²¹ Yohanes Golot Tuba Helan. 2006. Implementasi Prinsip Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Era Otonomi Daerah. Bandung : (Disertasi) Program Pascasarjana Unpad, hlm. 35.

²² *Ibid*, hlm. 71.

²³ *Ibid*, hlm. 123.

²⁴ Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip dari Sumali. 2002. Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu). Malang: UMM Press, hlm. 124-125.

1. Gaya penuturannya hendaknya padat dan sederhana, mengandung arti bahwa pengutaraan dengan menggunakan ungkapan kebesaran dan retorik hanya merupakan tambahan yang menyesatkan dan mubazir;
2. Istilah-istilah yang dipilih hendaknya bersifat mutlak dan relatif, sehingga memperkecil kemungkinan munculnya perbedaan pendapat yang individual;
3. Hukum hendaknya membatasi diri pada hal-hal yang riil dan aktual dengan menghindari hal-hal yang bersifat metaforis dan hipotesis;
4. Hukum hendaknya tidak dirumuskan dalam bahasa yang tinggi, karena ditujukan kepada rakyat yang memiliki tingkat kecerdasan rata-rata, bahasa hukum tidak untuk latihan penggunaan logika, melainkan hanya penalaran sederhana yang bisa dipahami oleh orang rata-rata;
5. Hukum hendaknya tidak merancukan pokok masalah dengan pengecualian, pembatasan atau pengubahan, gunakan semua itu jika benar-benar diperlukan;
6. Hukum hendaknya tidak bersifat *debatable* (argumentatif), di mana bahaya memerinci alasan-alasan yang akan menimbulkan konflik;

Pembentukan norma hukum dapat dilakukan dengan dua cara yang berbeda, yaitu *pertama* norma yang lebih tinggi dapat menentukan organ dan prosedur pembentukan dan isi dari norma yang lebih rendah; *kedua*, menentukan sendiri prosedur pembentukan serta isi dari norma yang lebih rendah tersebut atas kebijaksanaannya sendiri. Suatu norma yang lebih tinggi sekurang-kurangnya

menentukan organ yang membuat norma yang lebih rendah. Suatu norma yang pembentukannya sama sekali tidak ditentukan oleh suatu norma lain,²⁵

Dalam konteks otonomi daerah maka kemandirian dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau juga bertentangan dengan kepentingan umum. Kepentingan umum yang harus diperhatikan bukan saja kepentingan rakyat banyak daerah yang bersangkutan, tetapi juga kepentingan daerah lain dan kepentingan seluruh rakyat Indonesia.²⁶

Dalam UUD 1945 sebagai peraturan perundang-undangan tertinggi dalam Negara (*staatsgrundgesetz*) disebutkan pada Pasal 18 ayat (6) bahwa “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Sejalan dengan uraian tersebut di atas maka tidak semua urusan pemerintahan diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, tetapi dapat diserahkan untuk diatur atau dilaksanakan atas bantuan satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah dalam bentuk otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang telah diserahkan dan menjadi urusan rumah tangga daerah diikuti atau disertai dengan pemberian kewenangan, sehingga daerah dapat berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dengan cara

²⁵ Yohanes Golot Tuba Helan, *op. cit*, hlm. 113.

²⁶ Abdul Latief. 2005. Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (*beleidsregel*) Pada Pemerintahan Daerah. Yogyakarta: UII Press. hlm. 65

membentuk peraturan perundang-undangan sendiri (*legislatieve bevoegheid, legislative power*)²⁷. Peraturan yang dibuat oleh daerah itu berlaku untuk masing-masing wilayah/teritorial.

Peraturan daerah sebagai peraturan perundang-undangan mengikat setiap orang (badan) atau bersifat umum dan tidak mengidentifikasi individu tertentu. Dengan kata lain perda berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai suatu pola tingkah laku.²⁸ Dalam rangka menyusun perda kiranya perlu juga memperhatikan asas hukum. Hal ini karena asas hukum merupakan sesuatu yang menjadi dasar, prinsip, patokan, acuan atau tumpuan umum untuk berpikir atau berpendapat dalam menyusun, merumuskan, menemukan dan membentuk ketentuan-ketentuan dan peraturan-peraturan hukum. Dengan kata lain, peraturan hukum itu lahir tidak dengan sendirinya. Ia lahir dilatarbelakangi oleh filosofi tertentu, yang lazim dinamakan dengan asas hukum. Peraturan hukum tidak lain merupakan konkritisasi dari asas hukum.

Perda sebagai bentuk peraturan perundang-undangan merupakan pengejawantahan dari beberapa sendi ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945, seperti:²⁹

1. Sendi Negara berdasarkan atas hukum dan Negara berkonstitusi.
2. Sendi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.
3. Sendi kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

²⁷ Lendy Siar. 2001. Pengaturan dan Pelaksanaan Pengawasan Preventif Terhadap Peraturan Daerah. Bandung: Tesis Program Pascasarjana Unpad, hlm. 43.

²⁸ *Ibid*, hlm. 48.

²⁹ *Ibid*, hlm. 49.

Asas hukum ini merupakan “jantungnya” peraturan hukum. Hal ini dikarenakan asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti, bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Kecuali disebut landasan, asas hukum layaknya disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum. Asas hukum tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan akan tetap saja ada dan akan melahirkan peraturan-peraturan selanjutnya.³⁰

Dalam pembentukan suatu Perda yang baik perlu memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, baik secara formal dan secara materiil, Yaitu:³¹

a. Asas-asas formal

1. Asas kejelasan tujuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*het beginsel van de duidelijk doelstelling*);
2. Asas yang menentukan kewenangan lembaga atau organ yang berhak membentuk dan menerima delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan (*het beginsel van het juiste organ*);
3. Asas keperluan yang mendesak (*het nood zakelijk heids beginsel*);
4. Asas kemungkinan pelaksanaan atau penegakan atas peraturan yang di bentuk (*het beginsel van de voorbaarheid*);
5. Asas konsensus atau kesepakatan antara pemerintah dengan rakyat (*het beginsel van de consensus*).

³⁰Satjipto Rahardjo. 1986. Ilmu Hukum. Bandung: Alumni, hlm. 85.

³¹Lendy Siar. *op. cit*, hlm. 52.

b. Asas-asas materiil

Yang menjadi asas materiil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Asas peristilahan dan sistematik yang jelas (*het beginsel van duidelijke terminology en duidelijke systematiek*);
2. Asas dapat diketahui dan dikenali suatu peraturan oleh setiap orang (*het beginsel van de kenbaarheid*);
3. Asas kepastian hukum (*het rechtszakeheids beginsel*);
4. Asas perlakuan yang sama terhadap hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*);
5. Asas perlakuan khusus terhadap keadaan tertentu (*het beginsel van de individuele rechts bedeling*).

Selanjutnya, berkaitan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, ketentuan dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan juga harus mencerminkan asas:

1. Asas Pengayoman

Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

2. Asas Kemanusiaan

Dengan “asas kemanusiaan”, maka setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan

hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

3. Asas Kebangsaan

Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. Asas Kekeluargaan

Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5. Asas Kenusantaraan

Dengan “asas kenusantaraan”, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

6. Asas Bhinneka Tunggal Ika (*Unity in Diversity*)

Yang dimaksud dengan “asas bhinneka tunggal ika” adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

7. Asas Keadilan (*Justice, Gerechtigheid*)

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

8. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan

Yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

9. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum (*Rechtsorde en rechts zekerheid*)

Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

10. Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan.

Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Oleh karena itu, Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan Pemerintah

Daerah harus memenuhi amanat Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 yaitu:

1. Harus mencantumkan tujuan Peraturan Daerah yaitu untuk menjaga keselamatan, kenyamanan, serta untuk menjaga keseimbangan perkembangan;

2. Lembaga atau Organ yang tepat membentuk Peraturan Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Hulu Sungai Selatan dan DPRD Kabupaten Hulu Sungai Selatan;
3. Peraturan Daerah, yang diundangkan harus sesuai dan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi;
4. Peraturan Daerah, harus bersifat implementatif, karena itu perlu mempertimbangkan beberapa aspek diantaranya sosial ekonomi dan budaya masyarakat Kabupaten Hulu Sungai Selatan;
5. Peraturan Daerah, harus membawa kedayagunaan dan kehasilgunaan, sehingga bermanfaat bagi masyarakat kabupaten Hulu Sungai Selatan;
6. Rumusan pasal-pasal yang tercantum dalam Peraturan Daerah harus memiliki kejelasan, sehingga tidak menimbulkan multitafsir; dan
7. Peraturan Daerah harus memiliki sifat keterbukaan dalam implementasi dan pertanggung jawabannya.

Dalam kaitannya terhadap Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, di dalam Pasal (2) beserta penjelasan Pasal 2 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, diatur asas penyelenggaraan Pangan yakni:

- a. kedaulatan;
- b. kemandirian;
- c. ketahanan;
- d. keamanan;
- e. manfaat;
- f. pemerataan;
- g. berkelanjutan; dan
- h. keadilan.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat

Pangan selalu menjadi isu strategis dalam pembangunan baik di tingkat global maupun nasional, karena pemenuhan pangan merupakan hak setiap warga negara yang harus dijamin kuantitas dan kualitasnya, aman dan bergizi. Sasaran ketahanan pangan dapat dibangun dengan mengacu kepada potensi sumberdaya alam, pengembangan komoditas unggulan daerah dan dukungan institusi perdagangan untuk meningkatkan efisiensi, produktivitas, dan mampu menjamin keberlanjutan pembangunan ekonomi.

Ketahanan pangan merupakan salah satu isu strategis dalam konteks pembangunan, karena memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai salah satu sasaran utama pembangunan, dan instrumen utama pembangunan ekonomi. Fungsi pertama merupakan fungsi ketahanan pangan sebagai prasyarat untuk terjaminnya akses pangan bagi semua penduduk. Akses terhadap pangan dalam jumlah yang memadai merupakan hak azasi manusia yang harus selalu dijamin oleh negara bersama masyarakat. Fungsi kedua, merupakan implikasi dari fungsi ketahanan pangan sebagai syarat keharusan dalam pembangunan sumberdaya manusia yang kreatif dan produktif dan sebagai determinan penting dalam mendukung lingkungan perekonomian yang stabil dan kondusif bagi pembangunan nasional.

Salah satu cara untuk mewujudkan sistem ketahanan pangan adalah menyiapkan cadangan pangan. Cadangan pangan nasional terdiri dari cadangan pangan pemerintah, cadangan pangan pemerintah daerah dan cadangan pangan masyarakat.

Dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan yang mantap, salah satu aspek yang perlu dibangun adalah adanya jaringan cadangan pangan baik secara vertikal maupun secara horisontal. Jaringan cadangan pangan secara vertikal adalah koordinasi cadangan pangan di tingkat pemerintah pusat hingga ke tingkat pemerintah kabupaten/kota sehingga satu sama lain bersifat saling melengkapi (komplemen). Sementara itu jaringan pangan secara horisontal adalah koordinasi cadangan pangan yang dikuasai pemerintah, pedagang dan rumah tangga di suatu wilayah kabupaten/kota.

Cadangan Pangan merupakan salah satu komponen penting dalam penyediaan Pangan. Pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah Daerah merupakan salah satu upaya penting untuk mewujudkan keterjangkauan Pangan baik dari pandangan fisik maupun ekonomi dalam upaya mewujudkan ketersediaan Pangan yang cukup bagi seluruh masyarakat di Daerah dan mengupayakan agar setiap rumah tangga mampu mengakses Pangan sesuai kebutuhannya.

Pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah bersumber dari Pangan Pokok Tertentu yang diperoleh melalui pembelian produksi dalam negeri dengan mengutamakan produksi dalam Daerah untuk dilakukan pengelolaan guna menjaga kecukupan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah serta disalurkan untuk menanggulangi kekurangan Pangan, gejolak harga Pangan, bencana alam, bencana sosial, dan/atau keadaan darurat.

Untuk itu Kabupaten Hulu Sungai Selatan dalam rangka pelaksanaan otonomi harus turut berupaya untuk memberikan perlindungan masyarakat atas pangan untuk masyarakat di Kabupaten Hulu Sungai Selatan. Sehingga dalam rangka

pemenuhan hak atas pangan tersebut diperlukan ketersediaan pangan yang cukup setiap waktu, aman, bermutu, bergizi, dan beragam dengan harga yang terjangkau oleh daya beli masyarakat. Hal ini demi kesejahteraan masyarakat Kabupaten Hulu Sungai Selatan itu sendiri. Salah satu indikator tercapainya kesejahteraan masyarakat adalah terpenuhinya kecukupan pangan, baik pangan yang dihasilkannya sendiri maupun kemudahan akses dan keterjangkauan untuk mendapatkan pangan sehingga masyarakat terhindar dari kelaparan/kerentanan pangan.

Tabel 1
Cadangan Pangan Masyarakat Kabupaten Hulu Sungai Selatan (kg)
Tahun 2021

Kecamatan	Stok Awal	Pengadaan	Penyaluran	Stok Akhir
Padang Batung	6 000	4 500	2 000	8 500
Loksado	7 500	2 000	3 000	9 500
Telaga Langsat	2 600	500	2 600	500
Angkinang	9 500	9 045	9 450	9 005
Kandangan	500	-	500	-
Sungai Raya	7 000	2 700	3 000	5 000
Simpur	10 500	2 500	3 000	10 000
Kalumpang	10 358	4 142	11 500	3 000
Daha Selatan	6 000	10 896	4 350	12 546
Daha Barat	500	4 500	-	5 000
Daha Utara	4 000	-	3 000	1 000
Hulu Sungai Selatan	64 458	40 783	44 100	64 051

Sumber : Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Hulu Sungai Selatan (Kabupaten Hulu Sungai Selatan Dalam Angka Tahun 2022)

Tabel 2
Stok Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Hulu Sungai Selatan (kg)
Tahun 2015-2021

Tahun	Stok Awal	Pengadaan	Penyaluran	Stok Akhir
2014	-	10 000	-	10 000
2015	10 000	9 271	-	19 271
2016	19 271	-	-	19 271
2017	19 271	4 880	2 790	21 361
2018	21 361	29 000	270	50 091
2019	50 091	5 000	60	53 031
2020	53 031	6 000	260	60 771
2021	60 771	8 250	1 220	67 901

Sumber : Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Hulu Sungai Selatan (Kabupaten Hulu Sungai Selatan Dalam Angka Tahun 2022)

Penyelenggaraan Cadangan Pangan dilakukan melalui:

1. pengadaan;
2. pengelolaan; dan
3. penyaluran.

Cadangan Pangan merupakan salah satu komponen penting dalam penyediaan Pangan. Pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah Daerah merupakan salah satu upaya penting untuk mewujudkan keterjangkauan Pangan baik dari pandangan fisik maupun ekonomi dalam upaya mewujudkan ketersediaan Pangan yang cukup bagi seluruh masyarakat di Daerah dan mengupayakan agar setiap rumah tangga mampu mengakses Pangan sesuai kebutuhannya. Pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah bersumber dari Pangan Pokok Tertentu yang diperoleh melalui pembelian produksi dalam negeri dengan mengutamakan produksi dalam Daerah untuk dilakukan pengelolaan guna menjaga kecukupan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah serta disalurkan untuk menanggulangi kekurangan Pangan, gejolak harga Pangan, bencana alam, bencana sosial, dan/atau keadaan darurat.

Pemerintah daerah Kabupaten Hulu Sungai Selatan berkewajiban melakukan perencanaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah yang dilakukan dengan memperhatikan rencana pembangunan kabupaten dan rencana pembangunan tingkat provinsi serta dilakukan dengan berpedoman pada rencana pangan nasional. Secara umum penyelenggaraan Pangan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Hulu Sungai Selatan dilaksanakan berdasarkan asas :

1. Ketahanan³²,
2. Kemandirian³³,
3. Keamanan³⁴,
4. Manfaat³⁵,
5. Pemerataan³⁶,
6. Keberlanjutan³⁷, dan
7. Keadilan³⁸.

Adapun Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di Kabupaten Hulu Sungai Selatan bertujuan :

³²Ketahanan adalah kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

³³ Kemandirian adalah kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

³⁴Keamanan 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 tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi.

³⁵Manfaat adalah Ketahanan Pangan dan gizi yang akan diwujudkan harus memberikan manfaat bagi kemanusiaan dan kesejahteraan masyarakat, baik lahir maupun batin, di mana manfaat tersebut dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat secara adil dan merata, baik masa kini maupun masa yang akan datang, dengan tetap bersandarkan pada daya dan potensi yang berkembang di daerah.

³⁶Pemerataan adalah penyelenggaraan Pangan harus dilakukan secara menyeluruh dan mampu menjamin keterjangkauan pangan pada tingkat perseorangan secara merata.

³⁷Keberlanjutan adalah Penyelenggaraan ketahanan Pangan dan gizi harus dilaksanakan secara konsisten dan berkesinambungan dengan memanfaatkan sumber daya alam yang menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat untuk masa kini dan masa depan.

³⁸Keadilan adalah penyelenggaraan Ketahanan Pangan dan gizi harus memberikan peluang dan kesempatan yang sama secara proporsional kepada seluruh masyarakat tanpa terkecuali.

- a. meningkatkan penyediaan pangan untuk menjamin pasokan pangan yang stabil antar waktu dan antar daerah;
- b. memenuhi kebutuhan beras masyarakat yang mengalami keadaan darurat dan kerawanan pangan pasca bencana;
- c. instrumen stabilisasi harga; dan
- d. meningkatkan akses pangan kelompok masyarakat rawan pangan;
- e. Meningkatkan kecukupan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah;
- f. Mempermudah atau meningkatkan akses produksi, distribusi dan pemanfaatan pangan bagi masyarakat, terutama masyarakat rawan Pangan;
- d. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan cadangan pangan dengan memperhatikan potensi dan kearifan lokal;
- f. Melindungi dan mengembangkan sumberdaya pangan di daerah;
- g. Meningkatkan kesejahteraan bagi petani dan pelaku usaha pangan;
- h. Menjaga stabilitas harga pangan; dan
- i. Peningkatan indeks ketahanan pangan.

Berdasarkan hal tersebut, perencanaan pangan bertujuan untuk merancang penyelenggaraan pangan agar tercapai kedaulatan pangan, kemandirian pangan dan ketahanan pangan, yang diwujudkan dalam bentuk rencana pangan yang dituangkan dalam rencana pembangunan jangka panjang daerah, rencana pembangunan jangka menengah daerah dan rencana kerja pemerintah daerah.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat Dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara

Dengan diberlakukannya Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Hulu Sungai Selatan ini membawa implikasi terhadap hal-hal sebagai berikut:

1. Pemberian peranan yang lebih besar kepada Pemerintah daerah dalam menata persoalan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Hulu Sungai Selatan;
2. Terwujudnya ketersediaan pangan yang berbasis pada pemerataan di seluruh wilayah;
3. Terwujudnya keterjangkauan pangan dari aspek fisik, ekonomi dan sosial oleh seluruh masyarakat Kabupaten Hulu Sungai Selatan;
4. Memberikan perlindungan dan meningkatkan kualitas penyediaan pangan yang baik, aman, lancar, bergizi, beragam, dan terjangkau yang tidak bertentangan dengan agama, keyakinan dan budaya masyarakat ;
5. Terwujudnya pemanfaatan pangan atau konsumsi pangan cukup, aman, bermutu, bergizi dan beragam untuk hidup sehat, aktif dan produktif.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

B. Peraturan Perundang-undangan Terkait Rancangan Peraturan Daerah Tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah

Bab ini hendak melakukan analisis dan evaluasi atas peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembuatan naskah akademik rancangan peraturan daerah tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah. Analisis akan dilakukan dengan cara deskriptif analitik terhadap peraturan perundang-undangan yang secara hirarki dan kronologis peraturan perundang-undangan yang menjadi rujukan sebagai acuan, yakni:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1959 tentang Penetapan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1953 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Kalimantan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1953 Nomor 9) sebagai Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1953 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1820);
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
4. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5360);

5. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5680);
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
9. Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Selatan Nomor 4 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Selatan (Lembaran Daerah Kabupaten Hulu Sungai Selatan Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Hulu Sungai Selatan Nomor 20);
10. Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Selatan Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Hulu Sungai Selatan Tahun 2020 Nomor 6, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Hulu Sungai Selatan Nomor 3).

C. Keterkaitan Rancangan Peraturan Daerah Dengan Peraturan Perundang-undangan Yang Menjadi Rujukan Pengaturan Rancangan Peraturan Daerah

Dalam menyusun Raperda tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Hulu Sungai Selatan perlu diperhatikan berbagai peraturan perundang-undangan, yaitu: (1) peraturan perundang-undangan yang setara dengan undang-undang; (2) peraturan pemerintah; (3) peraturan menteri; dan (4) peraturan daerah; yang memiliki hubungan dengan Raperda Kabupaten Hulu Sungai Selatan tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah. Dengan menganalisis hubungan tersebut dapat dirancang pasal-pasal di dalam Raperda Kabupaten Hulu Sungai Selatan tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.

Agar menjamin harmonisasi dan sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka dijabarkan lebih lanjut analisa dan evaluasi perundang-undangan tersebut.

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

Dalam rangka pengelolaan cadangan pangan pemerintah daerah dan pemenuhan hak masyarakat atas pangan serta tugas dan wewenang pemerintah daerah untuk pemenuhan pelayanan publik diperlukan payung hukum.

Konsep pemerintahan daerah di Indonesia berakar dari amanat Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang pada intinya daerah di Indonesia dibagi atas daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten/kota, dimana masing-masing daerah memiliki pemerintahan daerah yang diatur dalam undang-undang. Kemudian lebih lanjut Pasal 18 ayat (7) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa

susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Berkaitan dengan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan, maka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan landasan konstitusional bagi daerah untuk membentuk peraturan daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan (*medebewind*). Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Dan dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

b. Ketentuan yang terkait dengan kewenangan Daerah dalam menetapkan Raperda

- i. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1959 tentang Penetapan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1953 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Kalimantan;
- j. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- k. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang

Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan perundang-undangan tersebut digunakan sebagai dasar dalam menyusun ketentuan kewajiban, tugas, tanggung jawab dan kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Hulu Sungai Selatan sebagai daerah otonom. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 mensyaratkan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di perlukan Naskah Akademik yang harus dilampirkan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten dan Rancangan

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Disamping itu dalam pembentukannya harus menggunakan asas-asas Pembentukan

Peraturan Perundang-undangan yang baik, sebagai pedoman, asas tersebut meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Selain itu ada asas yang dimuat dalam materi muatan dalam sebuah peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas: pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; bhinneka tunggal ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam dan pemerintahan; ketertiban dan kepastian dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Dengan demikian pembentukan rancangan peraturan daerah tentang Ketahanan Pangan, harus menggunakan undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai dasar.

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 236 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan, untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk Peraturan Daerah. Sebagai daerah otonom pemerintah daerah kabupaten, berwenang untuk membuat peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, guna menyelenggarakan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan daerah (Perda) ditetapkan oleh kepala

daerah, setelah mendapat persetujuan bersama Dewan perwakilan Rakyat (DPRD). Substansi atau muatan materi Perda adalah penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah, dan substansi materi tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dasar sosiologis terbentuknya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Esensi Undang-Undang Pemerintahan Daerah menekankan pada asas otonomi daerah. Asas otonomi daerah berkaitan dengan hak, Wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Terdapat pengaturan terkait pelimpahan kewenangan pusat kepada daerah.

Berdasarkan Pasal 9, urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

Pemerintah pusat memiliki kewenangan absolut sedangkan pemerintahan daerah memiliki kewenangan konkuren.

Pasal 11, menyatakan urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib merupakan urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Dalam Pasal 12 ayat (1), (2) dan ayat (3) menyatakan bahwa:

1. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. Sosial.

(2). Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. Tenaga kerja;
- b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. **Pangan;**
- d. Pertanahan;
- e. Lingkungan hidup;
- f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. Pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. Perhubungan;
- j. Komunikasi dan informatika;
- k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. Penanaman modal;
- m. Kepemudaan dan Olah raga;
- n. Statistik;
- o. Persandian;
- p. Kebudayaan;
- q. Perpustakaan;
- r. Kearsipan.

Pembentukan Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah didasarkan pada Pasal 11 ayat (2) huruf c terkait Pangan. Khususnya sebagai bagian dari Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Pengaturan cadangan pangan pemerintah daerah adalah berkaitan dengan kondisi terpenuhinya pangan bagi daerah di Kabupaten Hulu Sungai Selatan sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif dan produktif secara berkelanjutan.

c. Ketentuan yang terkait dengan materi/substansi Raperda

1. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan mengamanatkan penyelenggaraan Pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan berdasarkan kedaulatan, kemandirian, dan Ketahanan Pangan.

Undang-Undang ini, menentukan yang dimaksud dengan Pangan, adalah:

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

Pengaturan soal pangan ini menunjukkan bahwa relevansi antara kebijakan yang akan dikeluarkan akan mempengaruhi ketahanan pangan di suatu daerah. Untuk itu, dalam penyusunan rancangan peraturan daerah tentang Ketahanan Pangan, terdapat beberapa ketentuan yang dijadikan dasar pijak diantaranya:

Pasal 7

Perencanaan Pangan harus memperhatikan:

- a. pertumbuhan dan sebaran penduduk;
- b. kebutuhan konsumsi Pangan dan Gizi;
- c. daya dukung sumber daya alam, teknologi, dan kelestarian lingkungan;
- d. pengembangan sumber daya manusia dalam Penyelenggaraan Pangan;
- e. kebutuhan sarana dan prasarana Penyelenggaraan Pangan;
- f. potensi Pangan dan budaya;
- g. rencana tata ruang wilayah; dan
- h. rencana pembangunan nasional dan daerah.

Pasal 8

- (1) Perencanaan Pangan harus terintegrasi dalam rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah.
- (2) Perencanaan Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah dengan melibatkan peran masyarakat.
- (3) Perencanaan Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.
- (4) Perencanaan Pangan ditetapkan dalam rencana pembangunan jangka panjang, rencana pembangunan jangka menengah, dan rencana kerja tahunan di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 12

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas Ketersediaan Pangan.
- (2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas Ketersediaan Pangan di daerah dan pengembangan Produksi Pangan Lokal di daerah.
- (3) Dalam mewujudkan Ketersediaan Pangan melalui pengembangan Pangan Lokal, Pemerintah Daerah menetapkan jenis Pangan lokalnya.
- (4) Penyediaan Pangan diwujudkan untuk memenuhi kebutuhan dan konsumsi Pangan bagi masyarakat, rumah tangga, dan perseorangan secara berkelanjutan.
- (5) Untuk mewujudkan Ketersediaan Pangan melalui Produksi Pangan dalam negeri dilakukan dengan:
 - a. mengembangkan Produksi Pangan yang bertumpu pada sumber daya, kelembagaan, dan budaya;
 - b. mengembangkan efisiensi sistem usaha Pangan;
 - c. mengembangkan sarana, prasarana, dan teknologi untuk produksi, penanganan pascapanen, pengolahan, dan penyimpanan Pangan;
 - d. membangun, merehabilitasi, dan mengembangkan prasarana Produksi Pangan;
 - e. mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif; dan
 - f. membangun kawasan sentra Produksi Pangan.
- (6) Pemerintah menetapkan sentra Produksi Pangan Lokal sesuai dengan usulan Pemerintah Daerah.

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 18

Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam memenuhi kebutuhan Pangan berkewajiban:

- a. mengatur, mengembangkan, dan mengalokasikan lahan pertanian dan sumber daya air;
- b. memberikan penyuluhan dan pendampingan;
- c. menghilangkan berbagai kebijakan yang berdampak pada penurunan daya saing; dan
- d. melakukan pengalokasian anggaran.

Pasal 20

Pemerintah dan Pemerintah Daerah memfasilitasi penggunaan dan pengembangan sarana dan prasarana dalam upaya meningkatkan Produksi Pangan.

Pasal 21

Pemerintah dan Pemerintah Daerah mengembangkan kelembagaan Pangan masyarakat untuk meningkatkan Produksi Pangan.

Pasal 23

- (1) Dalam mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan, Pemerintah menetapkan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Nasional.
- (2) Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Nasional terdiri atas:
 - a. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Pemerintah;
 - b. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Masyarakat;
 - c. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Masyarakat.

Pasal 27 ayat (1)

Dalam mewujudkan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1), Pemerintah menetapkan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Pemerintah dan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Masyarakat.

Pasal 28

- (1) Pemerintah menetapkan jenis dan jumlah Pangan Pokok tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah.
- (2) Cadangan Pangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan secara berkala dengan memperhitungkan tingkat kebutuhan.
- (3) Pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah diutamakan melalui pembelian Pangan Pokok produksi dalam negeri, terutama pada saat panen raya.
- (4) Ketentuan mengenai penetapan Cadangan Pangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah

sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Pasal 30

- (1) Pemerintah menyelenggarakan pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah.
- (2) Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara terkoordinasi dengan memperhatikan Cadangan Pangan Pemerintah Desa, Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi.

Pasal 68 ayat (1) dan ayat (5)

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terwujudnya penyelenggaraan Keamanan Pangan di setiap rantai Pangan secara terpadu.
- (5) Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah wajib membina dan mengawasi pelaksanaan penerapan norma, standar, prosedur, dan kriteria Keamanan Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4).

Pasal 88 ayat (2)

Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib membina, mengawasi, dan memfasilitasi pengembangan usaha Pangan Segar untuk memenuhi persyaratan teknis minimal Keamanan Pangan dan Mutu Pangan.

Pasal 92 ayat (1)

Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah melakukan pengawasan dan pencegahan secara berkala terhadap kadar atau kandungan cemaran pada Pangan.

Pasal 114

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban membangun, menyusun, dan mengembangkan sistem informasi Pangan yang terintegrasi.
- (2) Sistem informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit digunakan untuk:
 - a. perencanaan;
 - b. pemantauan dan evaluasi;
 - c. stabilitas pasokan dan harga Pangan; dan
 - d. sistem peringatan dini terhadap Masalah Pangan serta kerawanan Pangan dan Gizi.
- (3) Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berkewajiban mengumumkan harga komoditas Pangan.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan Dan Gizi

Ketahanan Pangan dan Gizi adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan Pangan dan Gizi bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya

Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, memenuhi kecukupan Gizi, merata dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk mewujudkan Status Gizi yang baik agar dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

Pasal 2

Ruang lingkup Peraturan Pemerintah ini meliputi:

- a. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Pemerintah dan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Pemerintah Daerah;
- b. Penganekaragaman Pangan dan perbaikan Gizi masyarakat;
- c. Kesiapsiagaan Krisis Pangan dan penanggulangan Krisis Pangan;
- d. Distribusi Pangan, perdagangan Pangan, dan bantuan Pangan;
- e. pengawasan;
- f. Sistem Informasi Pangan dan Gizi; dan
- g. Peran serta masyarakat.

Pasal 13

- (1) Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Pemerintah Daerah terdiri atas:
 - a. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Pemerintah Desa;
 - b. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota; dan
 - c. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Pemerintah Provinsi.
- (2) Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa Pangan Pokok Tertentu yang ditetapkan berdasarkan jenis dan jumlahnya.

Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota

Pasal 17

- (1) Bupati/wali kota menetapkan jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) huruf b.
- (2) Penetapan jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan mempertimbangkan:
 - a. produksi Pangan Pokok Tertentu di wilayah kabupaten/kota;
 - b. kebutuhan untuk penanggulangan keadaan darurat; dan
 - c. kerawanan Pangan di wilayah kabupaten/kota.

- (3) Penetapan jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disesuaikan dengan:
 - a. kebutuhan konsumsi masyarakat kabupaten/kota; dan
 - b. potensi sumber daya kabupaten/kota.

Pasal 18

- (1) Bupati/wali kota untuk menindaklanjuti penetapan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 menyelenggarakan:
 - a. pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Pemerintah Kabupaten /Kota;
 - b. pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Pemerintah Kabupaten /Kota; dan
 - c. penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Pemerintah Kabupaten /Kota.
- (2) Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota yang melaksanakan tugas atau menyelenggarakan fungsi di bidang Ketahanan Pangan.
- (3) Dalam melaksanakan tugas atau menyelenggarakan fungsinya, satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat bekerja sama dengan badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah di bidang Pangan.

Pasal 19

- (1) Pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) huruf a bersumber dari Pangan Pokok Tertentu yang diperoleh melalui pembelian produksi dalam negeri, dengan mengutamakan produksi kabupaten/kota setempat.
- (2) Pembelian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan harga pembelian yang ditetapkan oleh Pemerintah.
- (3) Dalam hal Pemerintah tidak menetapkan harga pembelian, pembelian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan sesuai dengan harga pembelian untuk Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota yang ditetapkan oleh gubernur.
- (4) Dalam hal gubernur tidak menetapkan harga pembelian, pembelian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan sesuai dengan harga pembelian untuk Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota yang ditetapkan oleh bupati/wali kota.

Pasal 20

- (1) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota.
- (2) Dalam menyusun peraturan daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Daerah kabupaten/kota harus memperhatikan

penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah dan Cadangan Pangan
Pemerintah Daerah Pemerintah Provinsi.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi setiap rakyat Indonesia. Perlindungan terhadap hak masyarakat atas pangan dalam bentuk perundang-undangan merupakan perwujudan adanya jaminan pemenuhan kesejahteraan masyarakat.

Sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa tujuan bernegara adalah “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”. Melalui amanat tersebut dapat dimaknai bahwa negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya kepastian hukum, ketertiban, dan kesejahteraan. Oleh karena itu, perlindungan segenap bangsa dan peningkatan kesejahteraan umum adalah tanggung jawab penting bernegara.

Perlindungan hak atas pangan bagi segenap rakyat yang merupakan hak asasi manusia yang sangat fundamental sehingga menjadi tanggung jawab negara untuk memenuhinya. Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 28A dan Pasal 28C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan juga sesuai dengan *Article 25 Universal Declaration of Human Rights Juncto Article 11 International Covenant on Economic, Social, and Cultural Right (ICESCR)*.

Perlindungan atas pangan daerah yaitu kondisi terpenuhinya pangan bagi daerah 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, unuk dapat hidup sehat, aktif dan produktif secara berkelanjutan, perlu dituangkan dalam bentuk peraturan, undang-undang sebagai wujud kristalisasi dari norma-norma hukum dan mengandung cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban dalam masyarakat, diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi dalam mencapai tujuannya, hukum berfungsi membagi hak dan kewajiban antar perorangan di dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.³⁹ Tujuan hukum dapat dipahami sebagai suatu konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Tujuan hukum berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif. Tanpa tujuan hukum maka produk hukum yang dihasilkan itu akan kehilangan maknanya.⁴⁰

Kedudukan Pancasila disamping sebagai *Philosophische Grondslag* juga dapat dipandang sebagai cita hukum (*rechtsidee*) yang dalam konteks negara Indonesia cita hukum Pancasila tersebut dijiwai dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Hukum bertujuan untuk menjamin terciptanya keteraturan dan

³⁹ Mochtar Kusuma Atmaja. 2002. Konsep Hukum Dalam Pembangunan. Bandung : Alumni. hlm 32

⁴⁰ Esti Warasih. 2005. Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis. Semarang : PT.Suryandaru Utama. hlm 43

ketertiban. Fungsi dan tujuan hukum saling terkait. Secara garis besar fungsi hukum dapat digariskan dalam tiga tahap yaitu :

1. Fungsi hukum sebagai alat ketertiban dan keteraturan masyarakat. Hal ini dimungkinkan karena sifat dan watak hukum yang memberi pedoman dan petunjuk tentang bagaimana berperilaku dalam masyarakat. Menunjukkan mana yang baik dan benar melalui norma-normanya yang mengatur perintah ataupun larangan, sedemikian rupa sehingga masyarakat diberi petunjuk untuk bertingkah laku
2. Fungsi hukum sebagai sarana mewujudkan keadilan sosial lahir dan bathin. Hukum dengan sifat dan wataknya memiliki daya mengikat adalah watak hukum yang menangani kasus-kasus nyata yang memberi keadilan
3. Fungsi hukum sebagai penggerak pembangunan. Salah satu daya mengikat dan memaksa bagi hukum adalah sebagai sarana pembangunan agar membawa masyarakat kearah yang lebih maju.

Undang-undang sebagai wujud kristalisasi dari norma-norma hukum dan mengandung cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban dalam masyarakat, diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi dalam mencapai tujuannya, hukum berfungsi membagi hak dan kewajiban antar perorangan di dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.

Tujuan hukum dapat dipahami sebagai suatu konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan

masyarakat. Tujuan hukum berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif. Tanpa tujuan hukum maka produk hukum yang dihasilkan itu akan kehilangan maknanya.

Hukum yang hendak dilaksanakan seharusnya mencerminkan cita-cita filosofis bangsa Indonesia. Pancasila sebagai falsafah haruslah tercermin dalam pertimbangan filosofis sebuah undang-undang. Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tercantum jelas cita-cita bangsa Indonesia yang sekaligus merupakan tujuan nasional bangsa Indonesia. Tujuan nasional tersebut adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi serta keadilan sosial. Dari ketentuan tersebut maka jelas bahwa melindungi segenap bangsa Indonesia merupakan salah satu dari tujuan Negara Indonesia yang mendasarkan pada Pancasila. Pancasila adalah dasar Negara Indonesia, menjadi grundnorm dan landasan filosofis bagi setiap aturan hukum.

Agar tujuan nasional dapat dicapai sesuai dengan falsafah yang mendasari perjuangan tersebut yakni Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, maka perlu dilakukan program yang terencana dan terarah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah propinsi terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Tiap-tiap daerah tersebut mempunyai hak kewajiban dan mengurus sendiri urusan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat.

Cadangan Pangan Pemerintah Daerah yang dituangkan dalam bentuk peraturan bertujuan sebagai landasan hukum untuk memenuhi kebutuhan dasar

manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan dengan berdasarkan pada ketahanan pangan. Upaya membangun ketahanan pangan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat adalah hal yang sangat penting untuk direalisasikan.

B. Landasan Sosiologis

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi setiap rakyat Indonesia. 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. Pemenuhan konsumsi Pangan harus mengutamakan produksi dalam negeri dengan memanfaatkan sumber daya dan kearifan lokal secara optimal.

Persoalan pangan bersifat multidimensi, sehingga sangat diperlukan pembangunan ketahanan pangan dan gizi dilakukan secara sistemik dengan melibatkan lintas sektor. Pendekatan ini diarahkan untuk mewujudkan ketersediaan pangan yang memadai melalui produksi pangan domestik dan perdagangan, tercapainya stabilitas ketersediaan dan akses pangan secara makro-meso dan mikro, tercukupinya kualitas (keragaman dan keamanan pangan) dan kuantitas konsumsi pangan yang didukung oleh perbaikan infrastruktur.

Upaya mewujudkan ketahanan pangan di Kabupaten Hulu Sungai Selatan bertumpu pada ketersediaan, keterjangkauan dan pemanfaatan pangan bagi masyarakat. Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas ketersediaan pangan, Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, penganekaragaman pangan, pencegahan dan penanggulangan masalah pangan, pemasukan pangan ke dalam wilayah daerah,

keamanan pangan, mutu dan gizi pangan, mengembangkan peran serta masyarakat, pengembangan sumber daya manusia di bidang pangan, dan pengawasan keamanan dan mutu pangan di daerah.

Berdasarkan data Peringkat dan Indeks Ketahanan Pangan (IKP) Kabupaten Tahun 2021 yang diselenggarakan oleh Pusat Ketersediaan Dan Kerawanan Pangan (Badan Ketahanan Pangan) Kementerian Pertanian Republik Indonesia,⁴¹ Kabupaten Hulu Sungai Selatan berada pada peringkat 126 dari 416 Kabupaten di Indonesia yang dilakukan penelitian. Skor Indeks Ketahanan Pangan (IKP) Kabupaten Hulu Sungai Selatan adalah 80,26.⁴²

Meskipun skor dan peringkat Kabupaten Hulu Sungai Selatan berdasarkan kajian Badan Ketahanan Pangan berada pada posisi indeks ketahanan pangan “sangat tahan” namun tentunya hasil IKP ini dapat digunakan sebagai dasar saat melakukan penyelenggaraan ketahanan pangan di Kabupaten Hulu Sungai Selatan sehingga program yang dilakukan lebih fokus dan tepat sasaran, yang bertujuan kondisi terpenuhinya pangan masyarakat sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya,

⁴¹Penelitian dilakukan berdasarkan pada 9 (Sembilan) indikator sebagai dasar pemeringkatan Indikator Ketahanan Pangan (IKP) Kabupaten di Indonesia, yaitu berdasarkan :

1. Rasio konsumsi normatif per kapita terhadap produk bersih
2. Persentasi penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan
3. Persentasi rumah tangga dengan proporsi pengeluaran untuk pangan lebih dari 65% terhadap total pengeluaran
4. Persentasi rumah tangga tanpa akses listrik
5. Rata-Rata lama sekolah perempuan di atas 15 tahun
6. Persentasi rumah tangga tanpa akses ke air bersih
7. Rasio jumlah penduduk per tenaga Kesehatan terhadap tingkat kepadatan penduduk
8. Persentasi balita dengan tinggi badan di bawah standar (stunting)
9. Angka harapan hidup saat lahir

Kesembilan indikator tersebut merupakan penjabaran dari 3 (tiga) indikator utama dalam pemeringkatan Indek Ketahanan Pangan (IKP) yaitu Aspek Ketersediaan Pangan, Aspek Keterjangkauan Pangan dan Aspek Pemanfaatan Pangan.

⁴² Indeks Ketahanan Pangan (IKP) Provinsi Kalimantan Selatan Tahun 2021 berada pada peringkat 6 dengan skor 80.29.

aman, beragam, bergizi, merata dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan dan budaya masyarakat, unuk dapat hidup sehat, aktif dan produktif secara berkelanjutan.

Untuk itulah dalam rangka memberikan perlindungan terhadap ketahanan pangan di Kabupaten Hulu Sungai Selatan, Pemerintah Daerah perlu melakukan penyelenggaraan cadangan pangan pemerintah daerah yang meliputi pengadaan, pengelolaan dan penyaluran. Cadangan pangan pemerintah daerah ini meliputi pula penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Desa yang menjadi bagian pengaturan dalam Peraturan Daerah ini sebagai dasar dan pedoman bagi Pemerintah Desa di Daerah dalam menyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Desa sesuai dengan amanat yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.

Pengadaan cadangan pangan pemerintah daerah bersumber dari pangan pokok tertentu yang diarahkan diperoleh melalui pembelian produksi dalam negeri dengan mengutamakan produksi dalam daerah Kabupaten Hulu Sungai Selatan sendiri. Penyelenggaraan pengelolaan cadangan pangan pemerintah daerah dilakukan untuk menjaga kecukupan cadangan pangan pemerintah daerah, dan menjaga kualitas cadangan pangan yang disimpan. Selanjutnya penyaluran cadangan pangan pemerintah daerah diutamakan untuk menanggulangi adanya kerawanan pangan, gejolak harga pangan, bencana alam, bencana sosial, dan/atau keadaan darurat. Selain itu penyaluran cadangan pangan pemerintah daerah juga dimanfaatkan untuk pemberian bantuan pangan kepada masyarakat miskin atau waran pangan dan gizi, atau pemberian bantuan pangan kepada pemerintah daerah lain yang memerlukan.

Pengembangan cadangan pangan pemerintah daerah merupakan suatu upaya strategis untuk mendukung penyediaan cadangan pangan di daerah dalam menghadapi keadaan darurat dan pasca bencana serta melindungi petani/produsen pangan dari gejolak penurunan harga pada waktu panen. Pengembangan cadangan pangan pemerintah bertujuan untuk : pertama, meningkatkan penyediaan pangan untuk menjamin pasokan pangan yang stabil antar waktu dan antar daerah; kedua, memenuhi kebutuhan beras masyarakat yang mengalami keadaan darurat dan kerawanan pangan pasca bencana; ketiga, instrumen stabilisasi harga; dan keempat, meningkatkan akses pangan kelompok masyarakat rawan pangan.

Beranjak dari pemikiran tersebut keberadaan hukum sangat diperlukan dalam kehidupan masyarakat. Dalam membicarakan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah kiranya tidak dapat mengenyampingkan faktor sosiologis kemasyarakatan terutama menyangkut pada himpunan kaidah dari segala tingkatan berkisar pada suatu kebutuhan pokok di dalam kehidupan masyarakat. Ini dikarenakan hukum bertujuan untuk memenuhi kebutuhan pokok seluruh masyarakat. Melalui aturan hukum inilah dapat di jadikan sebagai pedoman bertingkah laku, sebagai sarana untuk menjaga kebutuhan masyarakat dan sebagai sistem pengendalian sosial. Dengan demikian hukum dapat dilihat dari segi lain yaitu sebagai sarana untuk mengatur interaksi kehidupan sehingga kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi.

Pembentukan regulasi tersebut harus dapat mencerminkan keadilan bagi semua lapisan masyarakat. Oleh karena itu para pembuat peraturan perundang-undangan termasuk Perda Cadangan Pangan Pemerintah Daerah harus menjiwai apa yang menjadi cita-cita masyarakat, sebagaimana dikemukakan oleh Jeremy Bentham tokoh aliran *utilitarianism* yang mengatakan bahwa para pembentuk

undang-undang hendaknya dapat melahirkan undang-undang yang dapat mencerminkan keadilan bagi semua individu, perundang-undangan hendaknya dapat memberikan kebahagiaan yang terbesar bagi sebagian besar masyarakat (*the greatest happiness for the greatest number*).⁴³

B. Landasan Yuridis

Secara konstitusional berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, daerah diberikan hak penuh untuk menetapkan Peraturan Daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Ketentuan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan, bahwa “*pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.*” Dengan merujuk kepada ketentuan konstitusional ini, maka pemerintahan daerah, baik provinsi, maupun kabupaten/kota berhak untuk membentuk Perda dan peraturan-peraturan lain dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintah, maka tiap-tiap daerah mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

Perda Kabupaten/Kota berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 adalah bentuk peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Perda Provinsi/Kabupaten/Kota. Namun jika dilihat dari segi isinya maupun mekanisme pembentukannya, Perda

⁴³ Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi. 2002. Pengantar Filsafat Hukum, Bandung: Mandar Maju, hlm.61.

tersebut mirip dengan undang-undang, perbedaan antara Perda dengan Undang-Undang hanya dari segi lingkup teritorial atau wilayah berlakunya peraturan itu bersifat nasional atau lokal. Kalau undang-undang berlaku secara nasional, sedangkan Perda hanya berlaku di dalam wilayah pemerintahan daerah yang bersangkutan saja. Seperti undang-undang, maka organ negara yang terlibat dalam proses pembentukan Perda itu adalah lembaga legislatif dan eksekutif daerah secara bersama-sama. Dengan perkataan lain, sama dengan undang-undang, Perda juga merupakan produk legislatif yang melibatkan para wakil rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat berdaulat.

Landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi instansi/pejabat tertentu untuk membuat peraturan tertentu, sebagaimana tertuang dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan landasan yuridis dari sudut formal kepada pemerintah daerah dan DPRD untuk membentuk peraturan daerah.

Tabel 3
Materi Muatan Peraturan Daerah Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 dan UU Nomor 23 Tahun 2014

Pasal 14 UU Nomor 12 Tahun 2011	Pasal 236 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014
Materi muatan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka : a. Penyelenggaraan otonomi daerah; dan b. Penyelenggaraan tugas pembantuan; serta c. Menampung kondisi khusus daerah; dan/atau d. Penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan	Perda memuat materi muatan : a. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi c. Dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Berdasarkan tabel di atas, maka materi muatan Peraturan Daerah tidaklah semata-mata penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, namun dapat juga berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah berupa menampung kondisi khusus daerah atau materi muatan lokal dan Tugas pembantuan.

Pembagian urusan berdasarkan UU No 23 Tahun 2014 didasarkan pada prinsip :

1. Akuntabilitas adalah bahwa penanggung jawab penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan;
2. Efisiensi adalah bahwa penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh;
3. Eksternalitas adalah bahwa penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan luas , besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan; dan
4. Strategi Nasional; adalah bahwa penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional, dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan prinsip tersebut kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota adalah :

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Berdasarkan UU No 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan dibagi menjadi 3 (tiga) jenis yaitu urusan absolut, urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Selanjutnya urusan konkuren terbagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib yang terdiri urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial (Pasal 12 ayat (1) UU No 23 Tahun 2014)

Sedangkan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:

1. tenaga kerja;
2. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
3. **pangan;**

4. pertanahan;
5. lingkungan hidup;
6. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
7. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
8. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
9. perhubungan;
10. komunikasi dan informatika;
11. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
12. penanaman modal;
13. kepemudaan dan olah raga;
14. statistik;
15. persandian;
16. kebudayaan;
17. perpustakaan; dan
18. kearsipan (Ps 12 ayat (2) UU No 23 Tahun 2014).

Selanjutnya Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi:

1. kelautan dan perikanan;
2. pariwisata;
3. pertanian;
4. kehutanan;
5. energi dan sumber daya mineral;
6. perdagangan;
7. perindustrian; dan
8. transmigrasi (Ps 12 ayat (3) UU No 23 Tahun 2014).

Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Dalam Bidang Pangan Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Tahun 1945. Selanjutnya rincian kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota masing-masing bidang sebagaimana tersebut terdapat dalam Lampiran Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Tabel 4
Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pangan

No	Sub Urusan	Pemerintah	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
1.	Penyelenggraan Pangan Berdasarkan Kedaulatan Dan Kemandirian	<ul style="list-style-type: none"> a. Penyusunan strategi kedaulatan pangan nasional b. Penyediaan infastruktur dan seluruh pendukung kemandirian pangan pada berbagai sektor sesuai kewenangan Pemerintah Pusat 	Penyediaan infrastruktur dan seluruh pendukung kemandirian pangan pada berbagai sektor sesuai kewenangan Daerah Provinsi	Penyediaan infrastruktur dan seluruh pendukung kemandirian pangan pada berbagai sektor sesuai kewenangan Daerah Kabupaten/Kota
2.	Penyelenggaraan Ketahanan Pangan	<ul style="list-style-type: none"> a. Pengelolaan stabilisasi pasokan dan harga pangan pokok b. Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah pokok pemerintah pusat c. Penetapan harga pangan pokok pembelian pemerintah pusat dari produsen d. Pengendalian dan pembatasan ekspor impor pangan pokok 	<ul style="list-style-type: none"> a. Penyediaan dan penyaluran pangan pokok atau pangan lainnya sesuai dengan kebutuhan daerah provinsi dalam rangka stabilitas pasokan dan harga pangan b. Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah provinsi dan menjaga keseimbangan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah provinsi 	<ul style="list-style-type: none"> a. Penyediaan dan penyaluran pangan pokok atau pangan lainnya sesuai dengan kebutuhan daerah kabupaten/kota dalam rangka stabilitas pasokan dan harga pangan b. Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah kabupaten/kota c. Penentuan harga minimum daerah untuk pangan lokal yang tidak

		<p>e. Penetapan target pencapaian konsumsi pangan perkapita/tahun sesuai dengan angka kecukupan gizi</p> <p>f. Penentuan kelebihan produksi pangan untuk keperluan lain</p>	<p>c. Penentuan harga minimum daerah untuk pangan lokal yang tidak ditetapkan oleh pemerintah pusat</p> <p>d. Promosi pencapaian target konsumsi pangan perkapita/tahun sesuai dengan angka kecukupan gizi melalui media provinsi</p>	<p>ditetapkan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi</p> <p>d. Pelaksanaan pencapaian target konsumsi pangan perkapita/tahun sesuai dengan angka kecukupan gizi</p>
3.	Penanganan Kerawanan Pangan	<p>a. Penetapan status krisis pangan nasional, provinsi dan kabupaten/kota</p> <p>b. Penyusunan peta kerentanan dan ketahanan pangan nasional</p> <p>c. Penanganan kerawanan pangan nasional</p> <p>d. Pengadaan , pengelolaan dan penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah Daerah pada kerawanan pangan yang mencakup lebih dari 1 (satu) daerah provinsi</p>	<p>a. Penyusunan peta kerentanan dan ketahanan pangan provinsi dan kabupaten/kota</p> <p>b. Penanganan kerawanan pangan provinsi</p> <p>c. Pengadaan , pengelolaan dan penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah Daerah pada kerawanan pangan yang mencakup lebih dari 1 (satu) daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi</p>	<p>a. Penyusunan peta kerentanan dan ketahanan pangan kecamatan</p> <p>b. Penanganan kerawanan pangan kabupaten/kota</p> <p>c. Pengadaan , pengelolaan dan penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah Daerah pada kerawanan pangan yang mencakup dalam daerah kabupaten/kota</p>
4.	Keamanan Pangan	Pelaksanaan pengawasan keamanan pangan segar distribusi lintas negara dan distribusi lintas daerah provinsi	Pelaksanaan pengawasan keamanan pangan segar distribusi lintas negara dan distribusi lintas daerah kabupaten/kota	Pelaksanaan pengawasan keamanan pangan segar

Sumber : Lampiran Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pembentukan produk hukum daerah diperlukan untuk menunjang terwujudnya pembentukan produk hukum daerah secara sistemik dan terkoordinasi. Urgensi pembentukan produk hukum daerah di setiap daerah di Indonesia adalah sebagai implikasi dari penerapan otonomi daerah berdasarkan asas desentralisasi. Konstitusi telah mengamanatkan penyelenggaraan otonomi daerah (otonomi luas) bagi daerah di Indonesia yang dititik beratkan pada tingkat kabupaten/kota. Implikasi otonomi daerah dalam hal regulasi melekat pada unsur pemerintahan daerah yang memiliki kewenangan untuk membentuk suatu peraturan daerah sebagai wadah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah.

Kewenangan pembentukan produk hukum daerah tidak terlepas dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimana dalam Pasal 1 angka 2 dijelaskan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam perspektif kelembagaan pemerintahan daerah terdiri dari pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai pemimpin daerah otonom.

Pasal 65 ayat (2) huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan wewenang kepada Kepala Daerah untuk mengajukan rancangan perda dan menetapkan perda yang telah memperoleh persetujuan bersama DPRD. Kemudian Pasal 149 huruf a Undang-Undang Nomor

23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan adanya fungsi pembentukan peraturan daerah yang dimiliki oleh DPRD. Dalam lingkup DPRD Kabupaten/Kota maka DPRD memiliki fungsi pembentukan peraturan daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan wewenang dan fungsi yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka suatu daerah dengan berlandaskan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah memiliki otoritas untuk membuat regulasi di daerahnya salah satunya adalah peraturan daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan daerah Kabupaten/Kota ditetapkan sebagai bentuk produk hukum daerah melalui Pasal 3 huruf a yang kemudian dipertegas dalam Pasal 4 ayat (1) huruf b Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah jo Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Landasan yuridis ini dapat dibagi 2 (dua), yaitu :

a. Landasan yuridis dari sudut formal

Yaitu landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi instansi/pejabat tertentu untuk membentuk peraturan daerah, sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015

tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan landasan yuridis dari sudut formal kepada pemerintah daerah dan DPRD untuk membentuk peraturan daerah.

Keberadaan peraturan daerah merupakan *condition sine quanon* atau syarat mutlak/absolut dalam rangka melaksanakan kewenangan otonomi, peraturan daerah harus dijadikan pedoman bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintahan, disamping itu peraturan daerah juga harus dapat memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat di daerah.

b. Landasan Yuridis dari sudut materiil

Peraturan Daerah ini merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, mengamanatkan kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah membangun cadangan pangan sebagaimana Pasal 23 yang menyatakan bahwa Dalam mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan, Pemerintah menetapkan Cadangan Pangan Nasional. Cadangan Pangan Nasional terdiri atas: a. Cadangan Pangan Pemerintah; b. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah; dan c. Cadangan Pangan Masyarakat. Serta sebagaimana di amanatkan dalam Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan Dan Gizi, yang menyatakan bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH, SASARAN PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. Jangkauan, Arah, Dan Sasaran Pengaturan

Arah pengaturan dari Rancangan Peraturan daerah ini dimaksudkan untuk melakukan pengaturan tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di Kabupaten Hulu Sungai Selatan. Jangkauan pengaturan meliputi Penyelenggaraan Cadangan Pangan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten dan Pemerintah Desa.

Ruang lingkup pengaturan tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah tersebut terbatas pada kewenangan yang dimiliki pemerintah Kabupaten Hulu Sungai Selatan yang atributif diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyelenggaraan Cadangan Pangan oleh Pemerintah Daerah dilakukan melalui pengadaan pengelolaan dan penyaluran.

Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk ini memberikan landasan dan kepastian hukum terkait Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di Kabupaten Hulu Sungai Selatan. Sasaran yang hendak diwujudkan adalah dapat menjadi dasar hukum yang memberikan kepastian hukum (*legal certainty*) dari kegiatan-kegiatan otonomi daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah terkait Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di Kabupaten Hulu Sungai Selatan.

Jangkauan dari pengaturan yang akan diwujudkan terinternalisasi dalam pasal-pasal yang ada dalam rancangan peraturan daerah yang akan dibentuk ini diarahkan untuk :

- a. Meningkatkan kecukupan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah;
- b. Meningkatkan kecukupan Pangan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat;

- c. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran Pangan;
- d. Meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang ketahanan pangan dengan memperhatikan potensi dan kearifan lokal;
- e. Melindungi dan mengembangkan sumberdaya pangan di daerah;
- g. Peningkatan indeks ketahanan pangan;
- h. Meningkatkan kesejahteraan dan perlindungan masyarakat.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah

Dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, materi yang akan diatur nantinya hendaknya memuat materi tentang:

1. Ketentuan Umum

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Daerah Kabupaten Hulu Sungai Selatan.
2. Bupati adalah Bupati Hulu Sungai Selatan.
3. Pemerintah Daerah Kabupaten adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
4. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan dewan perwakilan rakyat daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
5. Pemerintah Desa adalah kepala desa dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.
6. Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air,

baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.

7. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah Daerah.
8. Cadangan Pangan Pemerintah Desa adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah Desa.
9. Pangan Pokok adalah Pangan yang diperuntukkan sebagai makanan utama sehari-hari sesuai dengan potensi sumber daya dan kearifan lokal.
10. Pangan Pokok Tertentu adalah Pangan Pokok yang diproduksi dan dikonsumsi oleh sebagian besar masyarakat Indonesia yang apabila ketersediaan dan harganya terganggu dapat memengaruhi stabilitas ekonomi dan menimbulkan gejolak sosial di masyarakat.

2. Substansi Pengaturan

Secara umum, materi muatan yang akan dirumuskan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Selatan tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah , terdiri dari :

BAB I : KETENTUAN UMUM

BAB II : PENYELENGGARAAN CADANGAN PANGAN

Bagian Kesatu : Umum

Bagian Kedua : Cadangan Pangan Pemerintah Daerah

Bagian Ketiga : Cadangan Pangan Pemerintah Desa

BAB III : PARTISIPASI MASYARAKAT

BAB IV : PENGAWASAN

BAB V : PENDANAAN

BAB VI : PELAPORAN

BAB VII : KETENTUAN PERALIHAN

BAB VIII : KETENTUAN PENUTUP

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

1. Pembentukan Raperda tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, menunjukkan adanya suatu kesadaran dan komitmen yang sangat tinggi untuk menempatkan dan memfokuskan persoalan pangan yang merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi sebagai bentuk tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam rangka memberikan peningkatan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Hulu Sungai Selatan.
2. Pembentukan Raperda tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah ini sebagai amanat dari peraturan perundang-undangan yang di atasnya bertujuan untuk mewujudkan ketersediaan pangan yang cukup, aman, bermutu, bergizi dan beragam serta tersebar merata di seluruh wilayah, dan terjangkau oleh masyarakat.
3. Raperda tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah merupakan gagasan yang sangat baik dan perlu didukung oleh semua pihak dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang lebih baik di Kabupaten Hulu Sungai Selatan.

B. Saran

1. Perlunya pemilahan yang selektif terhadap substansi apa saja yang sebaiknya di atur dalam Raperda tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.
2. Mengingat kebutuhan dan strategisnya persoalan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah untuk mendukung terwujudnya penyelenggaraan

pemerintahan yang baik di Kabupaten Hulu Sungai Selatan maka merupakan keniscayaan dan keharusan untuk segera ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah.

3. Agar proses pembentukan peraturan daerah ini lebih mendapatkan justifikasi masyarakat sebagai bagian dari pembentukan yang mendukung pelaksanaan maka sosialisasi intensif meliputi pra dan pasca pembentukan peraturan daerah harus dilakukan secara efektif.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Latief. 2005. Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah. Yogyakarta: UII Press
- Achmad Suryana, Menuju Ketahanan Pangan Indonesia Berkelanjutan 2025: Tantangan dan Penanganannya. Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi, Volume 32 No. 2 Tahun 2014
- Edi Suntoro, Pranata Hubungan Masyarakat Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian. *Cadangan Pangan*. 09 Maret 2021. <https://www.republika.id/posts/14817/cadangan-pangan-daerah>
- Esti Warasih. 2005. Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis. Semarang : PT.Suryandaru Utama
- Francis Wahono, 2011, Ekonomi Politik Pangan, Jakarta : Bina Desa dan Yogyakarta: Cinde Books
- Handewi PS Rachman, Adreng Purwanto dan Gatot S Hardono. Kebijakan Pengelolaan Cadangan Pangan Pada Era Otonomi Daerah. Jurnal FORUM PENELITIAN AGRO EKONOMI. Volume 23 No. 2, Desember 2005
- Hermanto. Pengembangan Cadangan Pangan Nasional Dalam Rangka Ketahanan Pangan. Jurnal FORUM PENELITIAN AGRO EKONOMI, Volume 31 No. 1, Juli 2013
- Indeks Ketahanan Pangan (IKP) Kabupaten Tahun 2021 yang diselenggarakan oleh Pusat Ketersediaan Dan Kerawanan Pangan (Badan Ketahanan Pangan) Kementerian Pertanian Republik Indonesia.
- Kebijakan Strategis Ketahanan Pangan dan Gizi 2020-2024. Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian/Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan
- Lendy Siar. 2001. Pengaturan dan Pelaksanaan Pengawasan Preventif Terhadap Peraturan Daerah. Bandung: Tesis Program Pascasarjana Unpad
- Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi. 2002. Pengantar Filsafat Hukum, Bandung: Mandar Maju
- Mochtar Kusuma Atmaja. 2002. Konsep Hukum Dalam Pembangunan. Bandung : Alumni
- Muhammad Syafari Firdaus (et. Al). 2007. Pembangunan Berbasis Hak Asasi Manusia: Sebuah Panduan, Komisi Nasional HAM Bekerjasama dengan Australian Government (AusAID), Jakarta

- Rowland B.F. Pasaribu, Ketahanan Pangan Nasional, Makalah Tahun 2012
- Satjipto Rahardjo. 1986. Ilmu Hukum. Bandung: Alumni
- Suharto, 1997, Pemberdayaan masyarakat : Konsep Pembangunan Yang Berakar Pada Masyarakat, Forum Pengembangan Pembaruan Desa. Yogyakarta
- Suhirman. 1997. Alternatif Pola Pembangunan Partisipasi Rakyat Dalam Pembangunan. Jakarta, Lembaga Kajian Masyarakat Indonesia
- Sumali. 2002. Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu). Malang: UMM Press
- Suryana, A.2004. Kemandirian Pangan Menuju Ketahanan Pangan Berkelanjutan. Badan Bimas Ketahanan Pangan Deptan.
- Taufiqul Mujib, Hak Atas Pangan Sebagai Hak Konstitusional, <https://taufiqulmujib.wordpress.com/2011/09/30>
- Yohanes Golot Tuba Helan. 2006. Implementasi Prinsip Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Era Otonomi Daerah. Bandung : (Disertasi) Program Pascasarjana Unpad