



2025

**N
A
S
K
A
H**

**A
K
A
D
E
M
I
K**

RANCANGAN PERATURAN DAERAH

KABUPATEN TANJUNG JABUNG TIMUR

TENTANG

PENYELENGGARAAN CADANGAN PANGAN PEMERINTAH DAERAH

**DINAS KETAHANAN PANGAN
KABUPATEN TANJUNG JABUNG TIMUR**

KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Allah SWT kami panjatkan atas selesainya penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah pada waktunya. Rasa terima kasih dan apresiasi yang tak terkira kami sampaikan kepada para Narasumber, Pemangku Kepentingan, dan semua anggota tim yang terlibat baik secara langsung maupun yang tidak langsung dalam penyusunan Naskah Akademik tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah ini. Karena sangat kami sadari, bahwa tanpa bantuan dan dukungan dari para pihak terkait, hasil yang kami sampaikan tidak akan maksimal.

Naskah Akademik ini memuat tentang telaah dan kajian tentang apa yang mendasari pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, kajian hukum tentang peraturan Perundang-undangan yang mendasari pembentukannya, kajian Teori serta praktik empiris yang terjadi di masyarakat, kajian landasan filosofis, sosiologis, serta yuridis, serta materi muatan serta ruang lingkup dari Peraturan Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah .

Harapan kami, agar kajian ini dapat menjadi bahan pertimbangan yang objektif, ilmiah dan rasional dalam menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah. Selain itu, kami menyadari bahwa Naskah Akademik ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu masukan beberapa kritik dan saran yang membangun senantiasa akan kami terima dengan senang hati demi kesempurnaan Naskah Akademik ini dan perbaikan di kemudian hari. Kiranya Naskah Akademik ini dapat memenuhi harapan seluruh elemen-elemen Pemerintah Kabupaten Tanjung Jabung Timur dan bermanfaat untuk dapat digunakan sebagai masukan dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Tanjung Jabung Timur.

Tim Penyusun,

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. LATAR BELAKANG	1
B. IDENTIFIKASI MASALAH	5
C. TUJUAN DAN KEGUNAAN	5
D. METODE	6
1. Tipe Penelitian	6
2. Jenis Data dan Cara Perolehannya	6
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	8
A. KAJIAN TEORITIS	8
1. Pangan.....	8
2. Ketersediaan Pangan.....	9
3. Konsumsi Pangan	11
4. Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah	11
5. Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah.....	12
B. KAJIAN TERHADAP ASAS DALAM PERUMUSAN NORMA	15
C. KAJIAN TERHADAP PRAKTIK PENYELENGGARAAN PENYELENGGARAAN CADANGAN PANGAN PEMERINTAH DAERAH.....	24
D. IMPLIKASI YANG DIHADAPI MASYARAKAT DALAM RANGKA PENYELENGGARAAN CADANGAN PANGAN PEMERINTAH DAERAH.....	24
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT PENYELENGGARAAN CADANGAN PANGAN PEMERINTAH DAERAH	26
1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945	26
2. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.....	30

3. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan	33
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);.....	36
5. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi	39
6. Peraturan Badan Pangan Nasional Nomor 15 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penghitungan Jumlah Cadangan Beras Pemerintah Daerah.....	41
7. Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 3 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi	43
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	44
A. Landasan Filosofis	44
B. Landasan Sosiologis.....	46
C. Landasan Yuridis	47
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN.....	49
BAB VI PENUTUP	58
A. Simpulan.....	58
B. Saran.....	59
DAFTAR PUSTAKA	60

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Ketentuan yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan pemerintah sebagai representasi dari Negara mempunyai tanggung jawab untuk melindungi setiap warga negara Indonesia. Hal ini dapat tercermin dari pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang 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”.

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling hakiki bagi penduduk suatu Daerah. Secara implisit jaminan hak atas pangan telah diatur dalam Pasal 28C Ayat (1), dan Pasal 28I Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyebutkan bahwa: Pasal 28C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1) “Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”.

Ketentuan Pasal 28I Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (4) “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah”. Agar hak atas pangan setiap masyarakat tersebut dapat terjamin maka negara mengutamakan pembangunan ketahanan pangan yang diupayakan melalui pembangunan berkelanjutan, mengingat Ketahanan pangan bagi suatu daerah merupakan hal yang sangat penting. Adapun salah satu aspek penting dalam membangun ketahanan pangan adalah adanya ketersediaan cadangan pangan. Cadangan Pangan merupakan hal yang penting bagi pemerintah dalam menjalankan suatu Kewenangan di setiap perangkat daerah yang memiliki wewenang tersebut.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 menjelaskan bahwa cadangan pangan merupakan hal penting dalam rangka pembangunan daerah untuk membentuk masyarakat di daerah berkualitas, mandiri dan sejahtera melalui perwujudan ketersediaan kecukupan pangan yang aman, bermutu, dan bergizi bagi seluruh

masyarakat yang berada dalam wilayah pemerintahan daerah. Melihat urgensi pangan, baik sebagai kebutuhan dasar dan salah satu hak asasi manusia maka pangan mempunyai arti dan peran yang sangat penting bagi kehidupan bangsa Indonesia pada umumnya dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur pada khususnya, sehingga Pemerintah Daerah diwajibkan agar memiliki kebijakan cadangan pangan untuk memperkuat antisipasi adanya krisis pangan sekaligus untuk mengurangi ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap cadangan pangan pemerintah pusat khususnya dalam kondisi keadaan darurat.

Hal ini mengingat Ketersediaan pangan tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat tetapi juga pemerintah daerah. Ada banyak hal yang menyebabkan suatu wilayah terancam mengalami krisis pangan seperti berkurangnya petani, keterbatasan sumber pangan, keterbatasan lahan, ketersediaan pangan yang lebih kecil dibanding kebutuhan hingga keamanan pangan agar layak dikonsumsi masyarakat. Dengan karakteristik wilayah yang beragam maka problematika ketahanan pangan di daerah ini menjadi hal yang patut diprioritaskan. Ketidakmerataan ketahanan pangan menjadi salah satu faktor utama bagi permasalahan lain seperti kemiskinan, kesenjangan penduduk, serta kegiatan ekonomi.¹ Hal menggambarkan bahwa ketahanan pangan belum dapat menyentuh hingga tingkat individu seperti definisi ketahanan pangan yang disepakati oleh para pemimpin negara anggota PBB - termasuk Indonesia - pada *World Food Conference Human Right* 1993 dan *World Food Summit* 1996.²

Dengan demikian, berdasarkan hal tersebut maka Pemerintah Daerah, dalam hal ini Kabupaten Tanjung Jabung Timur mempunyai tanggungjawab untuk menghormati, memenuhi, dan melindungi serta melaksanakan hak asasi manusia atas pangan.³ Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan yang mantap dan berkesinambungan meliputi:

- a) ketersediaan pangan yang cukup dan merata;
- b) keterjangkauan pangan yang efektif dan efisien; dan

¹ Achmad Suryana, *Cadangan Pangan Mendukung Stabilitas Harga dan Penanganan Darurat Pangan*, (Jakarta: Badan Litbang Pertanian Kementerian Pertanian, 2015).

² Ketahanan pangan didefinisikan sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan gizi setiap Individu dalam jumlah dan mutu agar dapat hidup aktif dan sehat secara berkesinambungan sesuai budaya setempat. Lebih lanjut juga dinyatakan bahwa sistem ketahanan pangan dikatakan mantap apabila mampu memberikan jaminan bahwa semua penduduk setiap saat pasti memperoleh makanan yang cukup sesuai dengan norma gizi untuk kehidupan yang sehat, tumbuh dan produktif. Baca Rita Hanafie, *Pengantar Ekonomi Pertanian*, CV. Andi Offset, Yogyakarta, 2010, h. 273

³ . Andrey Sujatmoko, *Pemulihan Korban Pelanggaran Berat HAM Menurut Prinsip Tanggung Jawab Negara* (Depok: PT. Rajagrafindo Persada, 2019), hal. 41

c) konsumsi pangan yang beragam, bergizi seimbang, aman dan halal.

Ketiga komponen tersebut diwujudkan sampai dengan tingkat rumah tangga, dengan:

- 1) memanfaatkan potensi sumber daya lokal yang beragam untuk peningkatan ketersediaan pangan dan teknologi spesifik local dan ramah lingkungan;
- 2) mendorong masyarakat untuk mau dan mampu mengkonsumsi pangan yang beragam, bergizi seimbang, aman dan halal untuk kesehatan;
- 3) mengembangkan perdagangan pangan, sehingga menjamin pasokan pangan ke seluruh wilayah dan terjangkau oleh masyarakat; dan
- 4) memberikan jaminan bagi masyarakat miskin dalam mengakses pangan yang bersifat pokok.

Sebagai daerah yang memiliki sektor pertanian, Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Tanjung Jabung Timur memiliki visi yakni “Memantapkan Ketahanan Pangan Kabupaten yang Berbasis Kedaulatan Pangan dan Kemandirian Pangan Melalui Pemberdayaan Masyarakat Secara Proaktif dan Aspiratif”. Hal ini tentu menjadi sangat penting terkait pemenuhan penyediaan bahan pangan dan penyedia lapangan pekerjaan penduduk di Kabupaten Tanjung Jabung Timur, mengingat penguatan cadangan pangan adalah salah satu aspek pelayanan dasar yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah untuk kurun waktu jangka panjang.

Adapun Cadangan Pangan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Tanjung Jabung Timur berupa Pangan Pokok Tertentu sesuai dengan kebutuhan konsumsi masyarakat dan potensi sumber daya setempat, dan salah satu komoditas tanaman pangan yang banyak dibudidayakan oleh petani di Kabupaten Tanjung Jabung Timur sendiri adalah padi.

Seiring dengan perkembangan pembangunan, baik itu pembangunan infrastruktur jalan dan Kawasan Industri, sektor pertanian yang ada di Kabupaten Tanjung Jabung Timur mulai terkikis dan mengalami pengurangan produksi yang signifikan. Untuk itulah, salah satu hal tersebut tentunya mendorong pemerintah daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur untuk membentuk regulasi penanganan diantaranya melalui pengaturan tentang tata cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah. Dimana dalam melaksanakan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, tentunya memiliki beberapa tahapan yang harus diperhatikan seperti tata cara pengadaan, pengelolaan dan penyaluran/pelepasan.

Tahapan tata cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2017 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi. Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah tersebut menyatakan bahwa Bupati/Walikota menetapkan jenis dan jumlah pangan tertentu sebagai cadangan pangan Kabupaten/Kota. Dimana hal ini akan ditindaklanjuti dengan pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran cadangan pangan. Selain hal tersebut, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2017 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi diberikan pula kewenangan kepada Bupati/Walikota untuk mengatur tata cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dengan Peraturan Daerah, yakni pada Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2017 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi yang berbunyi: “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota.”

Berdasarkan hal tersebut, dapat diidentifikasi bahwa daerah dalam hal ini Kabupaten Tanjung Jabung Timur memiliki kewenangan dalam membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah pemerintah daerah yang diberikan secara delegasi oleh Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2017 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi. Pada Pasal 20 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2017 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi ditekankan pula bahwa peraturan daerah kabupaten/kota disusun dengan memperhatikan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah dan cadangan pangan pemerintah Provinsi.

Dengan demikian, mempertimbangkan urgensi akan penting dan perlunya cadangan pangan bagi Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur maka diperlukan payung hukum dalam pengaturan tentang tata cara dalam Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur serta untuk melaksanakan kewenangan yang telah diberikan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan terkhusus pendelegasian yang diberikan oleh Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2017 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi sehingga Pemerintah Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur menyusun Naskah Akademik ***“Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah”***.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Berdasarkan apa yang telah diuraikan dalam latar belakang, maka permasalahan yang dapat ditarik dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut :

1. Permasalahan apa yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur dalam rangka Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah serta bagaimana solusi atau langkah-langkah mengatasinya.
2. Apakah Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah diperlukan sebagai dasar hukum pemecahan masalah dalam rangka Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di Kabupaten Tanjung Jabung Timur.
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan dan jangkauan serta arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan diatas Tujuan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagai berikut:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur dalam rangka Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah serta bagaimana solusi atau cara dalam mengatasi permasalahan yang ada.
2. Merumuskan apakah Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah diperlukan sebagai dasar hukum dalam penyelesaian Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.

4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, dan jangkauan serta arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.

Adapun Kegunaan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah adalah Sebagai bahan masukan bagi Tim Penyusun Peraturan Daerah dalam merumuskan materi muatan draf Rancangan Peraturan Daerah dan juga sebagai dokumen resmi yang menyatu dengan konsep Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibahas bersama antara Pemerintah Kabupaten Tanjung Jabung Timur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Tanjung Jabung Timur.

D. METODE

1. Tipe Penelitian

Penelitian terhadap permasalahan dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif. Metode ini dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data sekunder, berupa Peraturan Perundang-undangan atau dokumen hukum lainnya dan hasil penelitian, pengkajian, serta referensi lainnya yang berkaitan dengan masalah yang diidentifikasi.

Metode yuridis normatif ini dilengkapi dengan diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengan *stakeholder* untuk mempertajam kajian dan analisis.

Dalam rangka memecahkan masalah dalam penelitian ini diperlukan suatu pendekatan penelitian. Penelitian dalam Naskah Akademik ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan komparatif (*comparative approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan (*regeling*) dan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang bersangkutan paut.⁴

2. Jenis Data dan Cara Perolehannya

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

⁴ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm.391. A. Hamid S. Attamimi, *Perbedaan Antara Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan*, Pidato Dies Natalis PTIK Ke - 46, Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, Jakarta, 17 Juni 1992.

- Bahan Hukum Primer

Bahan-bahan hukum yang mengikat berupa Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, peraturan perundang-undangan, serta dokumen hukum lainnya.

- Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti dokumen penyusunan peraturan yang terkait dengan penelitian ini dan hasil-hasil pembahasan dalam berbagai media dalam rangka inventarisasi perbandingan.

- Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang seperti kamus hukum dan bahan lain di luar bidang hukum yang dipergunakan untuk melengkapi data penelitian.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORITIS

Pembahasan mengenai tata cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah akan dikaji menggunakan beberapa landasan teori. Dimana landasan teori ini akan menjadi dasar yang kuat dalam sebuah penelitian yang akan dilakukan. Pandangan ini dikemukakan pula oleh Ronny H. Soemitro bahwa “untuk memberikan landasan yang mantap pada umumnya setiap penelitian harus selalu disertai dengan pemikiran teoritis”.⁵

Penyusunan landasan teori yang baik dan benar dalam sebuah penelitian menjadi hal yang penting karena landasan teori ini menjadi sebuah pondasi serta landasan dalam penelitian. Landasan Teori sendiri adalah seperangkat definisi, konsep serta proporsi yang telah disusun rapi serta sistematis tentang variable dari sebuah penelitian.

1. Pangan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, pangan memiliki makna makanan. Pengertian pangan lainnya dapat tergambar dari Food and Agricultural Organization (FAO), Organisasi yang dikeluarkan oleh Badan Dunia untuk urusan pangan menyatakan bahwa Pangan 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.

Beberapa pengertian diatas menunjukkan bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar utama bagi manusia yang harus dipenuhi setiap saat. Hak untuk memperoleh pangan merupakan salah satu hak asasi manusia sebagaimana tersebut dalam pasal 27 UUD 1945 maupun dalam Deklarasi Roma (1996).

Pertimbangan tersebut mendasari terbitnya Undang-undang tentang pangan sebagai kebutuhan dasar dan salah satu hak asasi manusia. Pangan mempunyai arti dan peran yang sangat penting bagi kehidupan suatu bangsa. Ketersediaan

⁵ Ronny H Soemitro, “Metodologi Penelitian Hukum”. Jakarta:Ghalia,1982,hlm 37

pangan yang lebih kecil dibandingkan kebutuhannya dapat menciptakan ketidakstabilan ekonomi. Berbagai gejolak sosial dan politik dapat juga terjadi jika ketahanan pangan terganggu.

Sejalan dengan konsep Malthus yang menyatakan bahwa pertumbuhan pangan bagaikan deret hitung dan pertumbuhan penduduk bagai deret ukur, nampaknya mendapat momentumnya sekarang. Bangsa Indonesia dengan pertumbuhan penduduk positif, apabila tidak disertai dengan kenaikan produksi pangan, maka akan berpeluang menghadapi persoalan pemenuhan kebutuhan pangan penduduknya di masa datang. Kebutuhan pangan senantiasa meningkat seiring dengan peningkatan jumlah penduduk. Di sisi pemenuhannya, tidak semua kebutuhan pangan dapat dipenuhi, karena kapasitas produksi dan distribusi pangan semakin terbatas. Hal ini menyebabkan ketidakstabilan pangan antara kebutuhan dan pemenuhannya secara nasional.⁶

Dengan demikian pemenuhan kebutuhan pangan ini menjadi sangat penting dan strategis dalam rangka mempertahankan kedaulatan negara, agar tidak tergantung pada impor pangan dari negara maju. Ketergantungan suatu negara akan impor pangan (apalagi dari negara maju), akan mengakibatkan pengambilan keputusan atas segala aspek kehidupan menjadi tidak bebas atau tidak merdeka, dan karenanya negara menjadi tidak berdaulat secara penuh.

2. Ketersediaan Pangan

Negara berkewajiban untuk menjamin ketersediaan pangan dalam jumlah yang cukup (selain terjamin mutunya) bagi setiap warga negara, karena pada dasarnya setiap warga negara berhak atas pangan bagi keberlangsungan hidupnya. Penyediaan pangan oleh negara harus diupayakan melalui produksi pangan dalam negeri, dimana produksi ini harus senantiasa meningkat dari tahun ke tahun seiring dengan pertambahan penduduk.

Sebagai penyedia bahan pangan, perjalanan sektor pertanian di Indonesia semenjak 1967 sampai sekarang, secara umum mengalami lima fase yaitu fase konsolidasi, fase tumbuh tinggi, fase dekonstruksi, fase krisis, fase transisi dan desentralisasi.

Penyediaan pangan melalui peningkatan produksi pangan dalam negeri dihadapkan pada masalah pokok yaitu semakin terbatas dan menurunnya

⁶ Yunastiti Purwaningsih, Ketahanan Pangan: Situasi, Permasalahan, Kebijakan, Dan Pemberdayaan Masyarakat, Jurnal Ekonomi Pembangunan Vol. 9, No. 1, Juni 2008,

kapasitas produksi. Desakan peningkatan penduduk beserta aktivitas ekonominya menyebabkan :

- a. Terjadinya konversi lahan pertanian ke non pertanian;
- b. menurunnya kualitas dan kesuburan lahan akibat kerusakan lingkungan;
- c. semakin terbatas dan tidak pastinya penyediaan air untuk produksi akibat kerusakan hutan;
- d. rusaknya sekitar 30 persen prasarana pengairan; dan
- e. persaingan pemanfaatan sumber daya air dengan sektor industri dan pemukiman.

Secara rinci faktor penyebab terbatas dan menurunnya kapasitas produksi dapat dikelompokkan dalam faktor teknis dan sosial ekonomi sebagai berikut:

- a. Faktor teknis:
 - 1) Berkurangnya lahan pertanian karena alih lahan pertanian ke non pertanian, yang diperkirakan laju peningkatannya 1%/tahun;
 - 2) Produktifitas pertanian yang relative rendah dan tidak meningkat;
 - 3) Teknologi produksi yang belum efektif dan efisien;
 - 4) Infrastruktur pertanian (irigasi) yang tidak bertambah dan kemampuannya semakin menurun;
 - 5) Tingginya proporsi kehilangan hasil pada penanganan pasca panen (10-15%); dan
 - 6) Kegagalan produksi karena factor iklim yang berdampak pada musim kering dan banjir.
- b. Faktor sosial-ekonomi:
 - 1) Penyediaan sarana produksi yang belum sepenuhnya terjamin oleh pemerintah;
 - 2) Sulitnya mencapai tingkat efisiensi yang tinggi dalam produksi pangan karena besarnya jumlah petani (21 juta rumah tangga tani) dengan lahan produksi yang semakin sempit dan terfragmentasi (laju 0,5 persen/tahun);
 - 3) Tidak adanya jaminan dan pengaturan harga produk pangan yang wajar dari pemerintah kecuali beras;

- 4) Tataniaga produk pangan yang belum pro petani termasuk kebijakan tariff impor yang melindungi kepentingan petani; dan
- 5) Terbatasnya devisa untuk impor pangan.

3. Konsumsi Pangan

Konsumsi pangan berkaitan dengan gizi yang cukup dan seimbang. Tingkat dan pola konsumsi pangan dan gizi dipengaruhi oleh kondisi ekonomi, sosial dan budaya setempat. Konsumsi pangan rumah tangga diukur dari konsumsi energi dan konsumsi protein. Permasalahan mengenai konsumsi penduduk Indonesia adalah belum terpenuhinya kebutuhan pangan, karena belum tercukupinya konsumsi energi (meskipun konsumsi protein sudah mencukupi).

4. Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah

Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah merupakan langkah yang dilakukan Pemerintah Indonesia dalam menjamin ketersediaan pangan. Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, memberikan definisi dalam Pasal 1 angka 8 bahwa 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.

Dalam ketentuan Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang pangan dinyatakan bahwa Cadangan Pangan Nasional terdiri atas Cadangan Pangan Pemerintah, Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dan Cadangan Pangan Masyarakat.

Dalam Penyelenggaraan Cadangan Pangan khususnya cadangan pangan pemerintah dan cadangan pangan pemerintah daerah dilakukan tahapan-tahapan yang ditentukan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga tentunya diperlukan pengaturan tentang tata cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan pemerintah daerah.

5. Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah

Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah dan pemerintah daerah memiliki tahapan yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi yakni sebagai berikut:

(1) Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah

Cadangan Pangan Pemerintah berupa Pangan Pokok Tertentu ditetapkan berdasarkan jenis dan jumlahnya. Dimana Jenis Pangan Pokok Tertentu ditetapkan oleh Presiden sebagai Cadangan Pangan Pemerintah dan Jumlah Pangan Pokok Tertentu ditetapkan oleh Kepala Lembaga Pemerintah sebagai Cadangan Pangan Pemerintah dengan berdasarkan:

- jenis Pangan Pokok Tertentu yang telah ditetapkan oleh Presiden; dan
- hasil rapat koordinasi tingkat menteri/kepala lembaga.

Selain hal tersebut, penetapan jumlah Pangan Pokok Tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah juga dilakukan dengan mempertimbangkan:

- produksi Pangan Pokok Tertentu secara nasional;
- penanggulangan keadaan darurat dan kerawanan Pangan;
- pengendalian dan stabilisasi harga dan pasokan Pangan Pokok Tertentu pada tingkat produsen dan konsumen;
- pelaksanaan perjanjian internasional dan bantuan Pangan kerja sama internasional; dan
- angka kecukupan Gizi yang dianjurkan.

Penetapan jumlah Pangan Pokok Tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah dilakukan paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah dilakukan oleh Kepala Lembaga Pemerintah melalui:

- Pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah

Pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah diutamakan melalui pembelian Pangan Pokok Tertentu produksi dalam negeri. Pembelian Pangan Pokok

Tertentu produksi dalam negeri dilakukan pada harga pembelian yang ditetapkan oleh Pemerintah.

➤ Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah

Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah sebagaimana dilakukan untuk menjaga kecukupan Cadangan Pangan Pemerintah baik jumlah maupun mutunya antar daerah dan antar waktu. Cadangan Pangan Pemerintah yang telah melampaui batas waktu simpan dan/atau berpotensi atau mengalami penurunan mutu dapat dilakukan pelepasan Cadangan Pangan Pemerintah. Pelepasan Cadangan Pangan Pemerintah dilakukan melalui penjualan, pengolahan, penukaran, dan hibah. Ketentuan mengenai batas waktu simpan diatur dengan Peraturan Kepala Lembaga Pemerintah.

➤ Penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah

Penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah dilakukan untuk menanggulangi kekurangan Pangan, gejolak harga Pangan, bencana alam, bencana sosial dan/atau keadaan darurat.

Penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah dilaksanakan oleh Kepala Lembaga Pemerintah berdasarkan hasil rapat koordinasi tingkat menteri/kepala lembaga.

(2) Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah berupa Pangan Pokok Tertentu yang ditetapkan berdasarkan jenis dan jumlahnya. Dimana Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sendiri terdiri atas:

a) Cadangan Pangan Pemerintah Desa

Kepala desa menyampaikan usulan secara tertulis kepada bupati/wali kota mengenai jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu yang akan ditetapkan sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Desa. Bupati/wali kota berdasarkan usulan menetapkan jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Desa. Penetapan jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah dilakukan dengan mempertimbangkan:

- produksi Pangan Pokok Tertentu di wilayah desa;
- kebutuhan untuk penanggulangan keadaan darurat; dan

- kerawanan Pangan di wilayah desa.

Pemerintah desa untuk menindaklanjuti penetapan Cadangan Pangan Pemerintah Desa dengan menyelenggarakan:

- pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Desa;
- pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Desa; dan
- penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah Desa. Dalam melaksanakan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Pemerintah Desa, pemerintah desa membentuk unit pengelola Cadangan Pangan Pemerintah Desa.

Dalam melaksanakan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Pemerintah Desa, unit pengelola Cadangan Pangan Pemerintah Desa dapat bekerja sama dengan badan usaha milik desa. Pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Desa bersumber dari Pangan Pokok Tertentu yang diperoleh melalui pembelian produksi dalam negeri, dengan mengutamakan produksi desa setempat. Pembelian dilaksanakan sesuai dengan harga pembelian yang ditetapkan oleh Pemerintah. Dalam hal Pemerintah tidak menetapkan harga pembelian, pembelian dilaksanakan sesuai dengan harga pembelian untuk Cadangan Pangan Pemerintah Desa yang ditetapkan oleh gubernur.

Dalam hal gubernur tidak menetapkan harga pembelian, pembelian dilaksanakan sesuai dengan harga pembelian untuk Cadangan Pangan Pemerintah Desa yang ditetapkan oleh bupati/wali kota.

b) Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota

Bupati/wali kota menetapkan jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota. Penetapan jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota dilakukan dengan mempertimbangkan Produksi Pangan Pokok Tertentu di wilayah kabupaten/kota; kebutuhan untuk penanggulangan keadaan darurat; dan kerawanan Pangan di wilayah kabupaten/kota.

Penetapan jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota disesuaikan dengan kebutuhan

konsumsi masyarakat kabupaten/kota dan potensi sumber daya kabupaten/kota. Bupati/wali kota untuk menindaklanjuti penetapan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota menyelenggarakan:

- pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten /Kota;
- pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/ Kota; dan
- penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/ Kota.

Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota yang melaksanakan tugas atau menyelenggarakan fungsi di bidang Ketahanan Pangan. Dalam melaksanakan tugas atau menyelenggarakan fungsinya, satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota dapat bekerja sama dengan badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah di bidang Pangan.

Pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/ Kota bersumber dari Pangan Pokok Tertentu yang diperoleh melalui pembelian produksi dalam negeri, dengan mengutamakan produksi kabupaten/kota setempat. Pembelian dilaksanakan sesuai dengan harga pembelian yang ditetapkan oleh Pemerintah. Dalam hal Pemerintah tidak menetapkan harga pembelian, pembelian dilaksanakan sesuai dengan harga pembelian untuk Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota yang ditetapkan oleh gubernur. Dalam hal gubernur tidak menetapkan harga pembelian, pembelian dilaksanakan sesuai dengan harga pembelian untuk Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota yang ditetapkan oleh bupati/wali kota.

B. KAJIAN TERHADAP ASAS DALAM PERUMUSAN NORMA

Konsep perundang-undangan pernah dikemukakan oleh A.Hamid S. Attamimi, salah seorang guru besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia yang mengikuti pendapat I.C. van der Vlies tentang *wet* yang formal (*het formele wetsbegrip*) dan *wet* yang materiil (*het materiele wetsbegrip*).⁷ Pendapat ini didasarkan pada apa tugas pokok dari pembentuk *wet* (*de wetgever*). Berdasarkan pemikiran tersebut, maka yang disebut dengan *wet* formal adalah *wet* yang dibentuk berdasarkan ketentuan atribusi dari konstitusi, sementara *wet* yang materiil adalah suatu peraturan yang mengandung

⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Peundang-Undangan, Yogyakarta, 1998, hal. 14.

isi atau materi tertentu yang pembentukannya tunduk pada prosedur yang tertentu pula.

Perundang-undangan dalam Kamus *Black's Law Dictionary*, dibedakan antara *legislation* dan *regulation*. *Legislation* lebih diberi makna sebagai pembentukan hukum melalui lembaga legislasi (*the making of laws via Legislation*). *Regulation* diberi pengertian aturan atau ketertiban yang dipaksakan melalui ketentuan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah melalui wewenang eksekutif (*rule or order having force of law issued by executive authority of government*).

Maria Farida Indrati Soeprapto salah seorang Hakim Konstitusi menyatakan bahwa Istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving* atau *gesetzgebung*) mempunyai 2 (dua) pengertian yang berbeda⁸, yaitu:

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; dan
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Sementara pengertian Peraturan Perundang-Undangan dalam hukum positif Indonesia disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyatakan bahwa "*Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan*". Setelah berlakunya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan diatur dalam Pasal 7 ayat (1) yang terdiri atas:

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

⁸ *Op-cit*, hal. 18.

- 3) Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Keberadaan Peraturan Daerah merupakan *conditio sine quanon* atau syarat absolut atau syarat mutlak dalam rangka melaksanakan kewenangan otonomi tersebut. Selanjutnya Peraturan Daerah harus dijadikan pedoman bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan-urusan di daerah.

Disamping itu Peraturan Daerah juga harus memberikan perlindungan hukum bagi rakyat di daerah. Kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk sebuah Peraturan Daerah berlandaskan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan, “Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Peraturan Daerah merupakan bagian integral dari konsep Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Selanjutnya Bagir Manan berpendapat bahwa, Peraturan Perundang-Undangan tingkat daerah diartikan sebagai Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah atau salah satu unsur Pemerintahan Daerah yang berwenang membuat Peraturan Perundang-Undangan tingkat daerah.⁹ Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan Peraturan Perundang-Undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Selanjutnya Adolf Merkl mengemukakan bahwa norma hukum selalu mempunyai dua wajah (*das dopplete rechtsantlitz*). Keatas ia bersumber dan berdasar pada norma yang

⁹ Bagir Manan. Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia, Jakarta, 1992, hal. 34

di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya.

Teori Adolf Merkl ini mengilhami Hans Kelsen dalam menyusun stufentheori. Beliau berpendapat bahwa norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan. Di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis fiktif, yaitu norma dasar (grundnorm).

Norma dasar itu dikatakan pre-supposed, karena ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya. Teori Hans Kelsen tersebut kemudian dikembangkan oleh salah seorang muridnya yang bernama Hans Nawiasky. Menurutnya norma hukum itu selain selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, juga selalu berkelompok-kelompok.

Hans Nawiasky mengelompokkan norma hukum dalam suatu Negara itu menjadi empat kelompok besar yang terdiri atas :

- Kelompok I : Staatsfundamentalnorm (Norma Fundamental Negara)
- Kelompok II : Staatsgrundgesetz (Aturan Dasar/Pokok Negara)
- Kelompok III : Formell gesetz (Undang-Undang Formal)
- Kelompok IV : Verordnung dan Autonome Satzung (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom).

Jika teori Hans Nawiasky ini kemudian diformulasikan dalam norma hukum yang ada di Indonesia, maka dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- Kelompok I : Staatsfundamentalnorm (Norma Fundamental Negara) Yang terdiri dari Pancasila dan Pembukaan (Preamble) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- Kelompok II : Staatsgrundgesetz (Aturan Dasar/Pokok Negara) Yaitu Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia tahun 1945;
- Kelompok III : Formell gesetz (Undang-Undang Formal) Yaitu Undang-Undang;

Kelompok IV : Verordnung Satzung dan Autonome Satzung (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom) yaitu peraturan pelaksana Undang-Undang formal dan peraturan otonom yang terdiri dari Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah sendiri merupakan amanat dari Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia tahun 1945. yang menyatakan, “Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Peraturan Daerah selanjutnya dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi serta Peraturan Daerah daerah lain.

Hans Kelsen memberikan definisi peraturan perundang-undangan di tingkat daerah sebagai berikut: “Peraturan perundang-undangan tingkat daerah diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah atau salah satu unsur pemerintah daerah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan di *daerah*”.¹⁰ Dalam pembentukan suatu Perda yang baik perlu memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, baik secara formal dan secara materiil, Yaitu:

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*).

¹⁰ Hans Kelsen, 1973, General Theory of Law and State. Russell & Russell, New York, 2007, General Theory of Law and State, Alih Bahasa oleh Somardi. Teori Umum Hukum dan Negara (Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik). Bee Media Indonesia, Jakarta.

b Asas-asas materiil

- 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*).

Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, terdapat perumusan mengenai asas-asas pembentukan peraturan daerah, yakni: kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.

1. Asas Kejelasan Tujuan

Dengan “asas kejelasan tujuan”, maka setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

2. Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat

Berdasarkan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat”, maka setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

3. Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan

Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan

harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

4. Asas Dapat Dilaksanakan (*Applicable*)

Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

5. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan (Efisiensi dan Efektivitas)

Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

6. Asas Kejelasan Rumusan

Dengan “asas kejelasan rumusan”, maka setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7. Asas Keterbukaan (*Transparency*)

Berdasarkan “asas keterbukaan”, maka dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kemudian, berkaitan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, ketentuan dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang 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, Kekeragaman, 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.

Pentingnya asas-asas hukum dalam pembentukan perundang-undangan adalah untuk dapat melihat “benang merah” dari sistem hukum positif yang ditelusuri dan di teliti. Asas-asas hukum ini dapat dijadikan sebagai patokan bagi pembentukan undang-undang agar tidak melenceng dari cita hukum (*rechtsidee*) yang telah disepakati bersama.

Namun secara teoritis asas-asas hukum bukanlah aturan hukum (*rechtsregel*), sebab asas-asas hukum tidak dapat diterapkan secara langsung terhadap suatu peristiwa konkrit dengan menganggapnya sebagai bagian dari norma hukum.

Namun demikian, asas-asas hukum tetap diperlukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena hukum tidak akan dapat dimengerti tanpa asas-asas hukum.¹¹

¹¹ Suprin Na'a. 2003. *Ruang Lingkup Muatan Materi (Het Onderwerp) Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Bandung: (Tesis) Program Pascasarjana Unpad, hlm. 71.

C. KAJIAN TERHADAP PRAKTIK PENYELENGGARAAN CADANGAN PANGAN PEMERINTAH DAERAH

Dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi dinyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota”. Berdasarkan hal tersebut maka Pemerintah Kabupaten Tanjung Jabung Timur menyusun Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah. Pada cadangan pangan pemerintah daerah ditetapkan oleh Bupati yang meliputi jenis dan jumlah pangan pokok tertentu paling sedikit 1 (satu) tahun sekali. Adapun tahapan cadangan pangan pemerintah daerah meliputi pengadaan cadangan pangan yang bersumber dari pangan pokok tertentu yang diperoleh dari produksi dalam negeri dengan mengutamakan produksi pangan daerah yang aman dan bermutu. Dimungkinkan juga Pengelolaan yang dilaksanakan oleh perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang pangan yang dapat bekerjasama dengan pihak lain.

Dalam pengelolaan cadangan pangan harus menjaga kualitas dan apabila telah melampaui batas waktu simpan atau berpotensi mengalami penurunan mutu dapat dilakukan pelepasan melalui penjualan, pengolahan, penukaran dan hibah. Ketiga, penyaluran dapat dilakukan untuk menanggulangi kekurangan pangan, gejala harga pangan, bencana alam, bencana sosial dan/atau keadaan darurat. Selain hal tersebut, penyaluran cadangan pangan dapat dimanfaatkan untuk pemberian pangan bagi masyarakat miskin dan/atau rawan pangan/gizi dan/atau pemberian bantuan pangan kepada pemerintah lain.

D. IMPLIKASI YANG DIHADAPI MASYARAKAT DALAM RANGKA PENYELENGGARAAN CADANGAN PANGAN PEMERINTAH DAERAH

Setiap penerapan suatu peraturan perundang-undangan tentu akan menimbulkan implikasi atau pengaruh terhadap beberapa aspek kehidupan. Demikian halnya dengan Pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.

Urusan Pangan merupakan kebutuhan dasar yang paling utama bagi manusia. Pemenuhan pangan juga merupakan komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas. Untuk itu, Negara berkewajiban untuk mewujudkan konsumsi pangan yang cukup, bermutu dan bergizi seimbang baik di tingkat Nasional maupun Daerah dan secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Sebagai Negara yang

memiliki kekayaan dan keanekaragaman sumber daya, Indonesia dapat memenuhi kebutuhan pangannya secara mandiri dan mampu ditopang dengan jumlah penduduk yang besar serta budaya lokal yang beragam sehingga dapat berdaulat dan mandiri.

Pengelolaan cadangan pangan Pemerintah Daerah secara optimal sendiri sangat penting untuk dilakukan, karena dalam penyelenggaraannya ketersediaan cadangan pangan Pemerintah Daerah merupakan upaya untuk mengantisipasi dan mengatasi kekurangan pangan, gejolak harga, dan/atau keadaan darurat.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT PENYELENGGARAAN CADANGAN PANGAN PEMERINTAH DAERAH

Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan merupakan kajian terhadap kondisi hukum yang dimuat dalam Peraturan Daerah dengan peraturan perundang-undangan lain secara vertikal maupun horizontal untuk mengetahui kondisi hukum yang akan diatur terhadap peraturan perundang-undangan lain yang terkait sehingga menghindari terjadinya tumpang tindih peraturan dan meningkatkan efektifitas implementasi dari Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagai delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi perlu memperhatikan ketentuan yang mengatur tentang cadangan pangan yang diatur dalam Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri terkait, maupun peraturan setingkat yang memiliki pengaruh terhadap pelaksanaan dari peraturan daerah ini. terkait dengan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di Kabupaten Tanjung Jabung Timur, perlu mempedomani peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) merupakan konsitusi yang menjadi dasar hukum Negara Republik Indonesia. Sebagai hukum dasar, UUD 1945 memiliki fungsi yang khas yaitu untuk kekuasaan pemerintah sehingga hak-hak dari warga negara akan terlindungi.

Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, ditetapkan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang secara konsep seringkali dipersamakan dengan karakter universal *rechstaat* dan *rule of law*. Walaupun kedua karakter negara hukum tersebut lahir dari latar belakang yang berbeda dimana *rechstaat* lahir dari suatu perjuangan

menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner dan bertumpu pada sistem kontinental sedangkan *rule of law* berkembang secara evolusioner, bertumpu pada sistem hukum *common law* dan memiliki karakteristik *judicial*, namun menurut Hadjon keduanya mengarah pada satu sasaran yang sama yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia¹².

Terlepas dari perbedaan latar belakang konsep kedua negara hukum tersebut, konsep Negara Hukum yang dianut Indonesia memiliki persamaan terhadap keduanya karena adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.

Dalam prinsip negara hukum ini, hukum yang memegang pimpinan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Selain itu, prinsip negara hukum dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat¹³.

Negara hukum menurut Aristoteles memiliki tujuan untuk mencapai kehidupan yang paling baik (*the best life possible*) yang dapat dicapai dengan supremasi hukum¹⁴. Sedangkan jika dikaitkan dengan nilai falsafah bangsa Indonesia, tujuan Indonesia sebagai negara hukum termaktub dalam UUD 1945 pada aliena

¹² Philippus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya 1987, hal.72

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 2004 hal 55-56.

¹⁴ Sabine, dalam Jimly Asshiddiqie, *HTN dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006, hal 22-24.

Keempat Pembukaan yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan pada kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Tujuan besar bangsa Indonesia tersebut hanya dapat terwujud apabila seluruh elemen bangsa bersama-sama menyelenggarakan kebijakan yang bermuara pada perwujudan tujuan negara tersebut. Dengan demikian, konsep negara hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 terkait erat dengan kesejahteraan (*welvaarstaat*) atau paham negara hukum materiil. Dalam hal ini, paham negara hukum tidak hanya mencakup penyelenggaraan negara saja, tetapi juga menyentuh kehidupan berbangsa dan bermasyarakat.

Sehingga dalam tataran implementasinya, semakin aktif negara dalam melaksanakan konsep negara hukum akan semakin mempercepat terwujudnya kesejahteraan di Indonesia¹⁵

Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di Daerah merupakan salah satu upaya aktif pemerintah dalam membangun pilar penting untuk menjamin terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi masyarakat Indonesia. Kesejahteraan umum hanya dapat diwujudkan dengan dimulainya pemenuhan salah satu kebutuhan paling dasar manusia untuk bertahan hidup, yaitu pangan. Pemenuhan hak masyarakat akan pangan yang selalu tersedia merupakan amanat dari Pasal 28A UUD 1945 yang dengan tegas menjamin setiap orang berhak untuk hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupannya. Hak konstitusional terkait pangan juga secara implisit tergambar dalam Pasal 28C UUD 1945 yaitu setiap orang berhak untuk

¹⁵ Zulkarnain Ridlwan, Negara Hukum Indonesia Kebalikan *Nachtwachterstaat*, *Fiat Justitia* Jurnal Ilmu Hukum Volume 5 No. 2 Mei-Agustus 2012, ISSN 1978-5186, hal 149-150

mengembangkan diri melalui pemenuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. Menurut Saifulloh, jaminan lain terhadap hak atas pangan juga secara implisit terdapat dalam Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 yang mengamanatkan perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.¹⁶

Lebih lanjut disampaikan Saifulloh yang mengutip Wiratraman, Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 tersebut merupakan kunci yang menegaskan bahwa pemenuhan hak asasi manusia (termasuk ketersediaan pangan yang paripurna) merupakan tanggung jawab konstitusional pemerintah (Pusat dan Daerah). Tanpa ketersediaan pangan yang paripurna, maka mustahil keberlangsungan hidup yang dijamin oleh UUD 1945 tersebut dapat terjadi.

Sebagai negara hukum yang mendasarkan seluruh tindakannya dengan hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan, maka Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah juga harus dilakukan dengan suatu perangkat hukum tertentu. Perangkat hukum yang dibentuk untuk menjalankan kebijakan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di Daerah sangat tergantung pada kewenangan apa yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Kewenangan Pemerintah Daerah untuk membentuk perangkat hukum secara tegas telah diatur dan dibatasi dalam Pasal 18 (6) UUD 1945. Dalam ketentuan tersebut diatur bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dengan demikian, pada

¹⁶ Putra Perdana Ahmad Saifulloh, Gagasan Konstitusi Pangan: Urgensi Pengaturan Hak atas Pangan Warga Negara dalam Amandemen Kelima UUD 1945. Jurnal HAM Volume 12, Nomor 2, Agustus 2021, hal. 228.

hakikatnya pemerintah daerah memiliki wewenang konstitusional untuk membentuk Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah untuk melaksanakan otonomi di daerahnya atau tugas pembantuan, termasuk dalam menyelenggarakan cadangan pangan di Daerah.

2. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Lahan pertanian merupakan senjata utama dalam membangun ketahanan dan pangan, karena selain memiliki peran ekonomi-sosial yang sangat penting bagi masyarakat Indonesia yang bercorak agraris, lahan pertanian juga merupakan fondasi utama dalam mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh masyarakat Indonesia. Lahan pertanian perlu dipertahankan dan dilindungi keberadaannya karena sebagai sumber daya alam yang rapuh, lahan pertanian sangat rentan terkena dampak globalisasi dan urbanisasi mengingat jumlah lahan tidak dapat bertambah tetapi kebutuhan akan lahan bukan sebagai lahan pertanian akan selalu meningkat. Alih fungsi lahan pertanian yang tidak terkendali merupakan suatu bencana kemanusiaan yang harus dicegah untuk menjamin pasokan pangan bagi masyarakat tidak terputus, salah satunya dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU 41/2009)

Secara normatif, Lahan Pertanian adalah bidang lahan yang digunakan untuk usaha pertanian. Sedangkan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Ketersediaan lahan pangan sangat penting bagi ketersediaan pangan di tingkat masyarakat, sehingga dalam Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Pemerintah menetapkan langkah:

- a. perencanaan dan penetapan;
- b. pengembangan;
- c. penelitian;
- d. pemanfaatan;
- e. pembinaan;
- f. pengendalian;
- g. pengawasan;
- h. sistem informasi;
- i. perlindungan dan pemberdayaan petani;
- j. pembiayaan; dan
- k. peran serta masyarakat.

Dengan kebijakan tersebut, Pemerintah memastikan bahwa lahan pertanian pangan berkelanjutan tetap tersedia dan terlindungi di wilayah Perdesaan maupun di kawasan perkotaan di seluruh wilayah kabupaten/kota. Untuk itu Pemerintah Daerah memberikan usulan perencanaan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dilakukan berdasarkan:

- a. inventerisasi;
- b. identifikasi; dan
- c. penelitian.

Lebih lanjut diatur bahwa penetapan kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan Kabupaten diatur dalam Peraturan Daerah mengenai rencana tata ruang wilayah Kabupaten. Pemerintah Daerah juga diberikan wewenang untuk melakukan pengembangan terhadap kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan melalui kegiatan intensifikasi dan ekstensifikasi lahan yang didukung dengan penelitian yang sekurang-kurangnya meliputi kegiatan :

- a. pengembangan penganekaragaman pangan;
- b. identifikasi dan pemetaan kesesuaian lahan;
- c. pemetaan zonasi kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan;

- d. inovasi pertanian;
- e. fungsi agroklimatologi dan hidrologi;
- f. fungsi ekosistem; dan
- g. sosial budaya dan kearifan lokal.

Agar lahan pertanian pangan berkelanjutan dapat memberikan manfaat yang maksimal, Pemerintah Daerah bertanggung jawab terhadap pelaksanaan konservasi tanah dan air serta melakukan pembinaan terhadap setiap orang yang terikat dengan pemanfaatan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan perlindungan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan. Pengendalian terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan juga dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam bentuk pemberian:

- a. insentif;
- b. disinsentif;
- c. mekanisme perizinan;
- d. proteksi; dan
- e. penyuluhan

Untuk menjamin tercapainya perlindungan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan, maka Pemerintah Daerah secara berjenjang sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab untuk melakukan pengawasan terhadap perencanaan dan penetapan, pengembangan, pemanfaatan, pembinaan, dan pengendalian. Seluruh kegiatan Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan perlindungan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan kemudian harus dihimpun dalam suatu sistem informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan yang terpadu, terkoordinasi dan dapat diakses oleh seluruh masyarakat. Selain perlindungan yang secara spesifik ditujukan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan, UU 41/2009 juga memberikan perlindungan dan pemberdayaan terhadap petani,

kelompok petani, koperasi petani, serta asosiasi petani. Perlindungan terhadap petani dilakukan dengan memberikan jaminan terhadap :

- a. harga komoditas pangan pokok yang menguntungkan;
- b. memperoleh sarana produksi dan prasarana pertanian;
- c. pemasaran hasil pertanian pangan pokok;
- d. pengutamaan hasil pertanian pangan dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan pangan nasional; dan/atau
- e. ganti rugi akibat gagal panen.

Sedangkan pemberdayaan bagi petani meliputi:

- a. penguatan kelembagaan petani;
- b. penyuluhan dan pelatihan untuk peningkatan kualitas sumber daya manusia;
- c. pemberian fasilitas sumber pembiayaan/permodalan;
- d. pemberian bantuan kredit kepemilikan lahan pertanian;
- e. pembentukan Bank Bagi Petani;
- f. pemberian fasilitas pendidikan dan kesehatan rumah tangga petani; dan/atau
- g. pemberian fasilitas untuk mengakses ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi.

3. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (UU 18 Tahun 2012) dimaksudkan sebagai landasan hukum bagi penyelenggaraan pangan dalam rangka mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan untuk mewujudkan ketersediaan pangan yang berbasis pada pemanfaatan sumber daya lokal secara optimal. Secara normatif, 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.

Pangan menjadi komoditi penting yang harus dimiliki oleh Daerah demi kesejahteraan dan keberlangsungan hidup masyarakat. Oleh karena itu, Pemerintah di tingkat pusat maupun di daerah harus berperan aktif mewujudkan kedaulatan pangan. Penyelenggaraan pangan menurut UU 18 Tahun 2012 memiliki tujuan untuk:

- a. meningkatkan kemampuan memproduksi pangan secara mandiri;
- b. menyediakan pangan yang beraneka ragam dan memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan gizi bagi konsumsi masyarakat;
- c. mewujudkan tingkat kecukupan pangan, terutama pangan pokok dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat;
- d. mempermudah atau meningkatkan akses pangan bagi masyarakat, terutama masyarakat rawan pangan dan gizi;
- e. meningkatkan nilai tambah dan daya saing komoditas pangan di pasar dalam negeri dan luar negeri;
- f. meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang pangan yang aman, bermutu dan bergizi bagi konsumsi masyarakat;
- g. meningkatkan kesejahteraan bagi petani, nelayan, pembudi daya ikan, dan pelaku usaha pangan; dan
- h. melindungi dan mengembangkan kekayaan sumber daya pangan nasional.

Dari uraian tersebut tampak bahwa lingkup pengaturan tentang pangan tidak hanya terpaku pada kebijakan tentang pangan semata, tetapi juga meliputi peningkatan peran dan pengetahuan masyarakat serta perlindungan dan pemberdayaan petani sebagai hulu dari stok pangan yang berkesinambungan. Terhadap perwujudan terhadap tujuan tersebut, Pemerintah membagi peran kepada Pemerintah Daerah dimulai sejak perencanaan. Dimana di tahap perencanaan ini,

Pemerintah Daerah membentuk rencana pangan dengan memperhatikan rencana pembangunan daerah dan ditetapkan oleh Bupati sesuai dengan kewenangannya.

Perencanaan pangan tersebut juga memuat tanggung jawab Pemerintah Daerah atas ketersediaan pangan di daerah yang dilakukan melalui pengembangan pangan lokal yang dilakukan dengan kegiatan:

- a. mengembangkan produksi pangan yang bertumpu pada sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal;
- b. mengembangkan efisiensi sistem usaha pangan;
- c. mengembangkan sarana, prasarana, dan teknologi untuk produksi, penanganan pascapanen, pengolahan dan penyimpanan pangan;
- d. membangun, merehabilitasi, dan mengembangkan prasarana produksi pangan;
- e. mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif; dan
- f. membangun kawasan sentran produksi pangan.

UU 18/2012 mengarahkan Pemerintah Daerah untuk mengembangkan potensi produksi pangan, melindungi dan memberdayakan produsen pangan, mengatur sumber daya air, melakukan alokasi anggaran, mendorong pengembangan teknologi serta sarana dan prasarana dalam upaya peningkatan produksi pangan, dan mengembangkan kelembagaan pangan masyarakat. Besarnya wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pangan di Daerah perlu menetapkan peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum kebijakan Pemerintah Daerah untuk mengatasi ancaman produksi pangan yang disebabkan oleh :

- a. perubahan iklim;
- b. serangan organisme pengganggu tumbuhan serta wabah penyakit hewan dan ikan;
- c. bencana alam;
- d. bencana sosial;

- e. pencemaran lingkungan;
- f. degradasi sumber daya lahan dan air;
- g. kompetisi pemanfaatan sumber daya produksi pangan;
- h. alih fungsi penggunaan lahan; dan
- i. disinsentif ekonomi.

Untuk mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan dan ketahanan pangan Pemerintah Daerah menetapkan cadangan pangan daerah. Pemerintah daerah menetapkan jenis dan jumlah cadangan pangan tertentu sesuai dengan kebutuhan konsumsi masyarakat setempat. Cadangan pangan tersebut disalurkan kepada masyarakat untuk menanggulangi kekurangan pangan, gejolak harga pangan bencana alam, bencana sosial, dan/atau menghadapi keadaan darurat.

4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (UU 23/2014), merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam Undang-Undang ini, dalam penyelenggaraan pemerintahan bagi pemerintahan daerah dibagi menjadi beberapa sektor urusan yaitu Urusan Pemerintahan Absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren dan Urusan Pemerintahan Umum.

Urusan Pemerintahan Absolut sepenuhnya merupakan kewenangan Pemerintah Pusat yang meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi

moneter dan fiskal nasional, serta agama. Sedangkan Urusan Pemerintahan Konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.

Usuran Pemerintah Konkuren menjadi kewenangan pemerintah pusat apabila lokasi, penggunaan, manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara, dan/atau strategis bagi kepentingan nasional. Sedangkan Urusan Konkuren yang merupakan kewenangan pemerintah daerah yang terbagi menjadi Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

Usuran Pemerintahan Wajib dibedakan menjadi Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar 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.

Usuran Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar 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 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; dan
- r. Kearsipan.

Sedangkan untuk Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi:

- a. Kelautan dan perikanan;
- b. Pariwisata;
- c. Pertanian;
- d. Kehutanan;
- e. Energi dan sumber daya mineral;
- f. Perdagangan;
- g. Perindustrian; dan
- h. Transmigrasi.

Dari uraian pembagian urusan yang dimuat dalam UU 23/2014 tampak bahwa urusan mengenai Pangan merupakan urusan pemerintahan yang tidak terkait dengan pelayanan dasar. Terhadap pembagian urusan pemerintahan bidang pangan termuat dalam Lampiran UU 23/2014, pada lampiran tersebut Pemerintah Daerah diberikan kewenangan sebagai berikut :

No	Sub Urusan	Daerah Kabupaten/Kota
1	Penyelenggaraan Pangan berdasarkan kedaulatan dan kemandirian	Penyediaan infrastruktur dan seluruh pendukung kemandirian pangan pada berbagai sektor sesuai kewenangan Daerah
2	Penyelenggaraan Ketahanan Pangan	<ul style="list-style-type: none"> a. Penyediaan dan penyaluran pangan pokok atau pangan lainnya sesuai kebutuhan Daerah dalam rangka stabilitas pasokan dan harga pangan b. Pengelolaan cadangan pangan Daerah. c. Penentuan harga minimum daerah untuk pangan lokal yang tidak ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi

		d. Pelaksanaan pencapaian target konsumsi pangan perkapita/tahun sesuai dengan angka kecukupan gizi
3	Penanganan Kerawanan Pangan	a. Penyusunan peta kerentanan dan ketahanan pangan kecamatan b. Penanganan kerawanan pangan Daerah c. Pengadaan, pengelolaan dan penyaluran cadangan pangan pada kerawanan pangan yang mencakup dalam Daerah
4	Keamanan Pangan	Pelaksanaan pengawasan keamanan pangan segar

Terhadap pengaturan lebih lanjut dari kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah, dilakukan melalui instrumen hukum Peraturan Daerah. Hal ini sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh UU 23/2014 yang menetapkan bahwa Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah sebagaimana untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

5. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi (PP 17/2015) merupakan peraturan pelaksana dari UU 18/2012 yang materi muatannya mengatur hal teknis tentang penyelenggaraan pangan di tingkat pusat maupun tingkat daerah. Sejalan dengan UU 18/2012, PP 17/2015 juga mengatur bahwa di tingkat Daerahh cadangan pangan ditetapkan berdasarkan jenis dan jumlahnya. Cadangan pangan pemerintah daerah terdiri atas cadangan pangan pemerintah desa, cadangan pangan pemerintah Kabupaten/Kota, dan cadangan pangan pemerintah provinsi. Dari ketentuan tersebut, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah membatasi materi muatan hanya terhadap cadangan pemerintah desa dan cadangan pemerintah kabupaten.

Cadangan pangan pemerintah daerah pemerintah desa merupakan bagian pengaturan dari rancangan peraturan daerah ini, karena cadangan pangan pemerintah desa ditetapkan oleh Bupati atas usul kepala desa.

Selain itu pengadaan, pengelolaan dan penyaluran cadangan pangan pemerintah desa mempengaruhi pengadaan, pengelolaan dan penyaluran cadangan pangan pemerintah Kabupaten Tanjung Jabung Timur. Dalam melaksanakan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah pemerintah desa, pemerintah desa membentuk unit pengelola cadangan pangan pemerintah desa yang dapat bekerjasama dengan badan usaha milik desa.

Cadangan pangan pemerintah daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur ditetapkan oleh Bupati dengan mempertimbangkan produksi pangan pokok tertentu di Kabupaten Tanjung Jabung Timur, kebutuhan untuk penanggulangan keadaan darurat, dan kerawanan pangan yang mungkin terjadi di wilayah Kabupaten Tanjung Jabung Timur. Penetapan jenis dan jumlah pangan pokok sebagai cadangan pangan pemerintah daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur disesuaikan dengan kebutuhan konsumsi masyarakat dan potensi sumber daya Kabupaten Tanjung Jabung Timur. Sama halnya dengan cadangan pangan desa, cadangan pangan pemerintah Kabupaten Tanjung Jabung Timur diselenggarakan melalui kegiatan pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran oleh satuan perangkat daerah yang melaksanakan fungsi di bidang ketahanan pangan. Pada praktek empirisnya, Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Tanjung Jabung Timur dapat bekerja sama dengan badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah yang memiliki sektor usaha di bidang pangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hal yang perlu diperhatikan dan diawasi bersama oleh pemerintah daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur adalah, pengadaan cadangan pangan pemerintah

desa maupun kabupaten harus bersumber dari produksi dalam negeri dengan mengutamakan produksi setempat dengan harga yang ditetapkan oleh pemerintah, gubernur, atau bupati sesuai dengan kewenangannya. Sedangkan untuk memberikan kepastian hukum bagi Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di Kabupaten Tanjung Jabung Timur, PP 17/2015 memberikan delegasi langsung untuk mengatur lebih lanjut mengenai tata cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah pemerintah kabupaten dengan Peraturan Daerah.

6. Peraturan Badan Pangan Nasional Nomor 15 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penghitungan Jumlah Cadangan Beras Pemerintah Daerah

Berdasarkan kondisi alam dan sosial masyarakat Indonesia, bahan pangan pokok Indonesia adalah beras. Sebagian kecil wilayah Indonesia memang memiliki bahan pangan pokok lain seperti sagu, jagung atau ubi. Tetapi Kabupaten Tanjung Jabung Timur seperti halnya sebagian besar wilayah Indonesia yang lain, memiliki bahan pangan pokok berupa beras. Sebagai bahan pangan pokok utama di wilayah Indonesia, pemerintah memberikan kebijakan khusus terhadap jenis cadangan pangan ini di tingkat pusat maupun di daerah. Oleh karena itu Pemerintah mengeluarkan Peraturan Badan Pangan Nasional Nomor 15 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penghitungan Jumlah Cadangan Beras Pemerintah Daerah (Perbapanas 15/2023).

Perbapanas 15/2023 mengatur lebih lanjut tentang penetapan jumlah cadangan pangan yang merupakan kewajiban Pemerintah Daerah yang harus ditetapkan secara berkala. Perbapanas 15/2023 mengatur bahwa jenis cadangan pangan Pemerintah Daerah adalah beras yang ditetapkan melalui metode penghitungan tertentu. Beras yang dimaksudkan sebagai cadangan pangan adalah padi yang terkelupas kulitnya, diolah atau tidak diolah yang berasal dari spesies *oryza sativa*. Beras tersebut

kemudian dijadikan persediaan yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah Daerah kabupaten/kota. Jumlah cadangan beras pemerintah kabupaten dihitung dengan mempertimbangkan produksi beras di daerah, kebutuhan untuk penanggulangan keadaan darurat di daerah, dan kerawanan pangan di daerah. Penghitungan jumlah cadangan beras pemerintah daerah disesuaikan dengan kebutuhan konsumsi masyarakat di daerah, dan potensi sumber daya di daerah.

Berdasarkan ketentuan tersebut, pemerintah daerah memiliki kontribusi dalam penyediaan cadangan pangan nasional sebesar 0,5% (nol koma lima persen) yang menjadi proporsi utama dalam penghitungan cadangan beras pemerintah daerah untuk kemudian dikalikan dengan jumlah penduduk provinsi dan konsumsi beras per kapita pertahun di provinsi di bagi seribu. Terkait dengan konsep penghitungan tersebut, cadangan beras pemerintah daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur adalah $80\% \times$ cadangan beras total provinsi \times rasio jumlah penduduk Kabupaten Tanjung Jabung Timur terhadap jumlah penduduk Provinsi Jambi.

7. Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 3 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi

Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di tingkat Provinsi Jambi diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 3 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Perda 3/2021.

Secara hirarki peraturan perundang-undangan, Peraturan Daerah Provinsi merupakan salah satu dasar hukum dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota¹⁷. Perda 3/2021 mengatur bahwa penyelenggaraan cadangan dilakukan melalui kegiatan pengadaan, pengelolaan, serta penyaluran dan pelepasan. Hal yang perlu diperhatikan terkait Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah

¹⁷ Lihat Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011

Daerah di tingkat provinsi adalah bahwa Pemerintah Daerah dapat menerima bantuan pangan dari Pemerintah Provinsi sebagai salah satu bentuk implementasi penyaluran dan pelepasan cadangan pangan.

Perda 3/2021 juga mengatur strategi penanggulangan krisis pangan yang terjadi di Daerah berdasarkan koordinasi dengan seluruh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Krisis pangan yang dimaksud dalam Perda 3/2021 meliputi kondisi:

- a. Penurunan ketersediaan pangan pokok bagi sebagian besar masyarakat dalam jangka waktu tertentu;
- b. Lonjakan harga pangan pokok dalam jangka waktu tertentu; dan/atau
- c. Penurunan konsumsi pangan pokok sebagian besar masyarakat untuk memenuhi kebutuhan pangan sesuai angka kecukupan gizi.

Kedaruratan krisis pangan tersebut pada implementasinya ditetapkan berdasarkan skala krisis pangan, yang salah satu kondisi penetapannya adalah terjadi krisis pangan di lebih dari 1 (satu) Kabupaten/kota.

Dalam hal ini skala krisis pangan tingkat provinsi sangat dipengaruhi terhadap kondisi pangan di Kabupaten/Kota. Dalam hal terjadi keadaan kedaruratan krisis pangan di Kabupaten, Pemerintah Provinsi menanggulangnya dengan kebijakan :

- a. penyaluran CPPP dan/atau Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota;
- b. mobilisasi Cadangan Pangan Masyarakat di dalam dan antar daerah;
- c. menggerakkan partisipasi Masyarakat; dan/atau
- d. menerapkan teknologi untuk mengatasi Krisis Pangan dan pencemaran lingkungan

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Dalam penyusunan setiap peraturan perundang-undangan, selalu diawali dengan kajian terhadap landasan filosofis yang mendasari pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Landasan filosofis merupakan pertimbangan yang menggambarkan bawa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandang hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945¹⁸. Menurut Satjipto, hukum diberi makna sebagai institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia¹⁹. Hukum yang dimaksudkan oleh Satjipto tersebut pada hakikatnya hanya dapat terwujud ketika hukum tersebut sesuai dengan cita hukum suatu bangsa. Karena setiap masyarakat, terutama masyarakat Indonesia, selalu mempunyai *rechtsidee* yakni apa yang masyarakat harapkan dari hukum.

Cita hukum atau *rechtsidee* tumbuh dalam sistem nilai masyarakat ini adalah tentang baik dan buruk, apa yang dianggap penting pandangan mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan dan lain sebagainya²⁰. Nilai filosofi yang dianut oleh

¹⁸ Sri Wahyuni Laia, Soadialman Daliwu, Urgensi Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis dalam Pembentukan Undang-Undang yang Bersifat Demokratis di Indonesia, Jurnal Education and Development Institut Pendidikan Tapanuli Selatan, Vol 10 No, 1 Januari 2022, hal. 548

¹⁹ Satjipto Rahardjo, 2009 (I), Hukum Progresif. Sebuah Sintesa Hukum Indonesia, Genta Publishing, Yogyakarta hal. 3

²⁰ Suarny Amran, Penerapan Nilai-Nilai Filosofis, Sosiologis Dan Yuridis Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Pendirian Kampung Koperasi Kabupaten Garut, PROSIDING SEMINAR NASIONAL Adaptasi dan Sinkronisasi Kebijakan Pembangunan Memanfaatkan Momentum New Normal Pasca Covid-19, ISBN 978-623-94471-6-8, hal. 73

masyarakat Indonesia secara keseluruhan terangkum dalam Pancasila yang disepakati sebagai cita hukum atau sumber segala sumber hukum bangsa Indonesia.

Pentingnya kesesuaian antara materi muatan peraturan perundang-undangan yang akan diatur dengan Pancasila adalah terhadap keabsahannya, dimana peraturan perundang-undangan tersebut akan batal demi hukum apabila secara normatif bertentangan dengan nilai-nilai yang termaktub dalam Pancasila. Meskipun pertentangan tersebut hanya tersirat dalam pemaknaan suatu norma, maka hal tersebut akan secara otomatis mempengaruhi tingkat keberlakuannya di masyarakat. Wahid menjelaskan bahwa Pancasila sebagai falsafah Negara berkedudukan sebagai kerangka berpikir yang wajib diikuti dalam proses penyusunan undang-undang dan produk hukum lain, dalam merumuskan kebijakan pemerintah dan dalam mengatur hubungan formal antar lembaga dan perorangan yang hidup dalam kawasan Negara ini²¹.

Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di Kabupaten Tanjung Jabung Timur pada hakikatnya merupakan salah satu implementasi nilai falsafah bangsa di Daerah terutama untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh masyarakat Indonesia dengan menjamin terwujudnya kesejahteraan yang merata bagi seluruh rakyat. Sebagai negara agraris, Indonesia memiliki kecenderungan pangan pokok berupa beras yang menjadi tanggung jawab pemerintah agar pasokannya tetap tersedia meskipun ketika tidak masa panen. Jaminan ketersediaan pangan beras di tingkat Daerah merupakan fondasi awal dalam mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat dengan menciptakan masyarakat tanpa kelaparan dan cukup nutrisi. Ketersediaan pangan yang dapat dijangkau

²¹ Abdurrahman Wahid, 1991, Masih Relevankah Teori Kenegaraan Islam; Tinjauan Kontemporer atas Prinsip-Prinsip Rekonstruksinya, dalam Universalisme Islam dan Kosmopolitansi Peradaban Islam, Kumpulan karangan edisi terbatas, Jakarta, hal 163

berbagai pihak di tingkat masyarakat di daerah juga berarti turut menjaga stabilitas ekonomi nasional di tengah dinamika global.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis merupakan gambaran empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat. Untuk dapat menjadi produk hukum yang implementatif, Peraturan Daerah yang telah sesuai dengan *rechttidee* bangsa juga harus merupakan solusi dari permasalahan atau kondisi sosial yang ada di masyarakat.

Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah merupakan suatu kebijakan yang diharapkan dapat menjadi solusi bagi jaminan ketersediaan pangan di Kabupaten Tanjung Jabung Timur. Secara geografis Kabupaten Tanjung Jabung Timur yang terletak di sisi timur Provinsi Jambi menjadikannya wilayah yang berada di tengah pulau Sumatra sebagai wilayah dengan karakteristik topografi yang bervariasi.

Kabupaten Tanjung Jabung Timur merupakan wilayah yang subur yang dibuktikan dengan banyaknya komoditi perkebunan dan pertanian yang ada di Kabupaten Tanjung Jabung Timur antara lain beras, kelapa sawit, pinang dan lain sebagainya.

Dengan jumlah penduduk yang mencapai 243.796 jiwa (30 Juni [2024](#)), ketahanan pangan di masa rawan bencana merupakan suatu keharusan. Karena ketersediaan pangan yang stabil bagi seluruh lapisan masyarakat merupakan salah satu faktor penentu daya tahan masyarakat. Kondisi pangan yang buruk, terutama di waktu bencana, akan berdampak langsung pada kesehatan masyarakat secara keseluruhan. Sehingga Pemerintah Daerah harus berupaya aktif melalui berbagai kebijakan yang dapat

mempertahankan pasokan cadangan pangan bagi masyarakat baik di masa normal dan terutama ketika terjadi bencana alam/non alam.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis adalah pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Unsur yuridis dalam peraturan perundang-undangan adalah menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru.

Secara konstitusional, Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah merupakan implementasi kebijakan di daerah dalam rangka memenuhi hak konstitusional masyarakat terhadap pangan yang berkesinambungan. Hak tentang pasokan pangan memang tidak secara eksplisit tercantum dalam UUD 1945, namun hak masyarakat terhadap pangan pokok yang stabil dan berkesinambungan secara implisit tergambar sebagai hak hidup yang dimuat dalam Pasal 28A UUD 1945 dan sebagai hak dasar yang dimuat dalam Pasal 28C UUD 1945, karena tanpa pangan yang cukup dan berkesinambungan maka mustahil masyarakat dapat terpenuhi hak dasarnya untuk bertahan hidup. Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah merupakan implementasi pemenuhan kewajiban pemerintah di tingkat daerah terhadap hak-hak tersebut yang juga merupakan pelaksanaan dari Pasal 28I UUD 1945 yang mewajibkan Pemerintah untuk menjamin pemenuhan seluruh hak asasi yang dimuat dalam Konstitusi.

Di tingkat Daerah, Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan dalam bentuk Peraturan Daerah ataupun Peraturan Kepala Daerah untuk mewujudkan pemenuhan atas pangan yang cukup dan berkesinambungan, sesuai dengan amanat Pasal 18 Ayat (6) UUD 1945. Terhadap materi tentang penyelenggaraan cadangan pangan, instrumen hukum yang dibentuk pada hakikatnya ditentukan oleh kewenangan yang diberikan Undang-Undang kepada Pemerintah Daerah. Cadangan Pangan secara garis besar diatur melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang mengamanatkan bahwa Daerah harus berperan aktif mewujudkan kedaulatan pangan. Peran aktif yang dimaksud dalam UU 18/2012 menjadikan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagai tanggung jawab bagi Pemerintah Daerah. Ketentuan lebih teknis tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah diatur melalui PP 17/2015 yang dalam Pasal 20 ayat (1) memberikan delegasi langsung kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur tata cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah. Delegasi langsung untuk mengatur Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dengan Peraturan Daerah merupakan upaya keseriusan pemerintah dalam menjamin pemenuhan hak atas pangan sebagai pelaksanaan dari UUD 1945 serta peraturan perundang-undangan lainnya terkait dengan cadangan pangan.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

Sasaran penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah adalah untuk menyajikan kajian yang bersifat ilmiah tentang penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tersebut. Adapun sasaran tertentu yang diharapkan dapat terwujud dengan pengundangan dari Rancangan Peraturan Daerah ini antara lain:

1. memberikan manfaat bagi Daerah pada umumnya;
2. memberikan kepastian hukum bagi daerah dalam Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di setiap tahapannya;
3. mewujudkan kecukupan pangan bagi masyarakat sesuai dengan angka kecukupan gizi;
4. meningkatkan akses pangan pokok bagi masyarakat, terutama di masa krisis pangan;
5. memenuhi kebutuhan pangan pokok masyarakat ketika terjadi keadaan darurat, bencana, kelangkaan maupun lonjakan harga pangan pokok;
6. menghindari terjadinya disharmoni atau multitafsir dalam Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di Daerah;
7. menyelenggarakan kemanfaatan umum dengan menjadi dasar hukum bagi kebijakan Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah;

Selanjutnya norma yang berlaku terhadap ketentuan umum ini dapat dijumpai dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, antara lain :

- a. batasan pengertian atau defenisi
- b. singkatan atau akronim yang digunakan dalam peraturan;
- c. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud dan tujuan.

Ketentuan umum yang diusulkan pengaturannya dalam rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah ini, antara lain sebagai berikut:

1. Kabupaten adalah Kabupaten Tanjung Jabung Timur.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur.
3. Bupati adalah Bupati Tanjung Jabung Timur.
4. Perangkat Daerah adalah Dinas/Badan/Lembaga yang urusan Pemerintah Daerah di bidang Ketahanan Pangan.
5. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain 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 diperuntukan 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 dan minuman.

7. Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten yang selanjutnya disingkat CPPK adalah persediaan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah Daerah.
8. Cadangan Pangan Masyarakat adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh masyarakat di tingkat pedagang, komunitas, dan rumah tangga.
9. Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah adalah serangkaian kegiatan pengadaan, pengelolaan, penyaluran dan pelepasan Cadangan Pangan, berdasarkan pada jenis dan jumlah yang telah ditetapkan, untuk keperluan penanggulangan keadaan kekurangan Pangan, gangguan pasokan dan harga, serta keadaan darurat dengan melibatkan peran serta masyarakat yang terkoordinasikan dan terpadu.
10. Pangan Pokok adalah pangan yang diperuntukkan sebagai makanan utama sehari-hari sesuai dengan potensi sumber daya dan kearifan lokal.
11. Pangan Pokok Tertentu adalah pangan pokok yang diproduksi dan dikonsumsi oleh sebagian besar masyarakat yang apabila ketersediaan dan harganya terganggu dapat mempengaruhi stabilitas ekonomi dan menimbulkan gejolak sosial di masyarakat.
12. Bantuan Pangan adalah bantuan Pangan pokok dan pangan lainnya yang diberikan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah dan/atau masyarakat dalam mengatasi masalah Pangan dan krisis Pangan, meningkatkan akses Pangan bagi masyarakat miskin dan/atau rawan Pangan dan gizi

13. Pelaku Usaha Pangan adalah setiap orang yang bergerak pada satu atau lebih subsistem agribisnis Pangan, yaitu penyedia masukan produksi, proses produksi, pengolahan, pemasaran, perdagangan, dan penunjang.
14. Ketersediaan Pangan adalah kondisi tersedianya Pangan dari hasil produksi dalam negeri dan Cadangan Pangan Nasional serta impor apabila kedua sumber utama tidak dapat memenuhi kebutuhan.
15. Kedaruratan adalah kondisi atau situasi yang mengancam berbagai kelompok masyarakat dan membutuhkan respon yang cepat dengan prosedur yang rutin.
16. Keadaan Darurat adalah terjadinya peristiwa bencana alam, paceklik yang hebat dan kejadian yang terjadi diluar kemampuan manusia untuk mencegah atau menghindarinya meskipun dapat diperkirakan.
17. Bencana Alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh alam berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, tanah longsor dan bencana alam lainnya.
18. Paceklik yang Berkepanjangan adalah musim kekurangan Pangan yang berkepanjangan sehingga merupakan masa sulit dalam penyediaan bahan Pangan disuatu wilayah tertentu pada periode terjadinya ketidakseimbangan yang besar antara penyediaan dan kebutuhan.
19. Rawan Pangan adalah suatu kondisi ketidakcukupan Pangan yang dialami daerah, masyarakat atau rumah tangga pada waktu tertentu untuk memenuhi standar kebutuhan psikologis bagi pertumbuhan dan kesehatan masyarakat.

20. Krisis Pangan adalah kondisi kelangkaan pangan yang dialami sebagian besar masyarakat di suatu wilayah yang disebabkan oleh, antara lain, kesulitan distribusi pangan, dampak perubahan iklim, bencana alam dan lingkungan, dan konflik sosial, termasuk akibat perang.
21. Tim Pengendali Inflasi Daerah adalah tim yang ditetapkan Bank Indonesia untuk menjaga laju inflasi yang rendah dan stabil bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.
22. Masyarakat adalah individu, kelompok, asosiasi, dunia usaha, dan lembaga non pemerintahan lainnya yang bergerak dibidang Pangan.

Sedangkan ruang lingkup materi yang akan diatur di dalam batang tubuh paling sedikit harus meliputi hal sebagai berikut :

Arah Jangkauan	Materi Muatan Pokok yang Akan Diatur
Asas Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah	<ul style="list-style-type: none"> - Kedaulatan - Kemandirian - Ketahanan - Keamanan - Kesejahteraan - Manfaat - Pemerataan - Berkelanjutan - Keadilan - Ketepatan
Maksud Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah	<ul style="list-style-type: none"> - pengelolaan cadangan pangan; - menyediakan infrastruktur dan seluruh pendukung kemandirian pangan pada berbagai sektor; - menyediakan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dalam menghadapi Keadaan Darurat dan kerawanan pangan pasca Bencana;

	<ul style="list-style-type: none"> - melindungi petani atau produsen Pangan strategis sesuai dengan potensi Daerah dari gejolak penurunan harga pada waktu panen dan masyarakat Rawan Pangan karena kemiskinan dan gizi buruk; dan - untuk menetapkan jenis dan jumlah cadangan pangan.
<p>Tujuan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah</p>	<ul style="list-style-type: none"> - menjaga keseimbangan dan meningkatkan pengelolaan cadangan Pangan; - meningkatkan penyediaan Pangan untuk menjamin pasokan Pangan yang stabil antar waktu dan antar Daerah di wilayah Daerah; - memenuhi kebutuhan Pangan masyarakat yang mengalami Keadaan Darurat dan kerawanan Pangan pasca Bencana; - meningkatkan akses Pangan kelompok masyarakat Rawan Pangan Transien khususnya pada Daerah terisolir dan dalam kondisi darurat karena Bencana maupun masyarakat Rawan Pangan Kronis karena kemiskinan dan gizi buruk; dan - penetapan jumlah cadangan pangan pemerintah kabupaten sebagai persediaan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah Daerah.
<p>Ruang Lingkup Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah</p>	<ul style="list-style-type: none"> - penetapan jenis cadangan pangan; - peran Pemerintah Daerah; - penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah; - penanggulangan Krisis Pangan; - sistem informasi Cadangan Pangan; - peran serta masyarakat; - pengawasan dan pelaporan; dan - pendanaan.
<p>Penetapan cadangan pangan</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Bupati menetapkan jenis dan jumlah Cadangan Pangan Pemerintah Daerah. - Penetapan jenis Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dilakukan dengan mempertimbangkan: <ol style="list-style-type: none"> a. potensi sumber daya lokal; b. budaya pola konsumsi; dan c. kearifan lokal yang berkembang di masyarakat.

<p>Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah</p>	<p>Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dilaksanakan melalui:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. pengadaan; b. pengelolaan; dan c. penyaluran.
	<ul style="list-style-type: none"> - Pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah bersumber dari Pangan Pokok Tertentu yang diperoleh melalui pembelian produksi dalam negeri dengan mengutamakan produksi dalam Daerah. - Dinas melaksanakan pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah melalui proses pengadaan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. - Pengadaan adalah pengadaan pangan yang telah disesuaikan dengan perhitungan kebutuhan yang telah ditetapkan. - Penetapan Jumlah pengadaan Cadangan Pangan dilakukan dengan perhitungan sesuai standar peraturan perundang-undangan di bidang Pangan didasarkan pada kriteria: <ol style="list-style-type: none"> a. jumlah penduduk; b. konsumsi pangan perkapita; dan c. proporsi terhadap Cadangan Pangan. - Dalam Proses Pengadaan Pangan dapat bekerjasama dengan: <ol style="list-style-type: none"> a. Badan Usaha Milik Negara; b. Badan Usaha Milik Daerah; dan/atau c. Gabungan Kelompok Tani.
	<ul style="list-style-type: none"> - Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dikelola oleh Pemerintah Daerah melalui Dinas. - Tugas pengelolaan oleh Dinas meliputi : <ol style="list-style-type: none"> a. menjaga kecukupan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah baik jumlah maupun kualitasnya; dan b. menjaga stabilisasi harga pangan.

	<p>(2) Pengelolaan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah bermitra dengan:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Badan Usaha Milik Negara; b. Badan Usaha Milik Daerah; dan/atau c. Gabungan Kelompok Tani. <p>Penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah Daerah disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan daerah untuk kelompok masyarakat/individu yang mengalami:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. keadaan darurat; b. rawan pangan transien; c. rawan pangan kronis; d. gizi buruk; e. kekurangan pangan; f. gejolak harga pangan tertentu bersifat pokok; g. bencana alam; dan h. bencana non alam. <p>Pelepasan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dilakukan melalui mekanisme penjualan, pengolahan, penukaran, dan/atau hibah dengan mempertimbangkan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - masa kedaluarsa; - permasalahan darurat lain pada saat penyimpanan; dan/atau - usul dari Perangkat Daerah.
<p>Penanggulangan krisis pangan</p>	<p>Krisis pangan ditetapkan berdasarkan keadaan pangan/konsumsi di tingkat masyarakat berdasarkan rekomendasi dari Perangkat Daerah.</p> <p>Cadangan Pangan Pemerintah Daerah digunakan untuk menanggulangi krisis pangan di Daerah.</p> <p>Kriteria krisis pangan meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Penurunan ketersediaan pangan pokok bagi sebagian besar masyarakat dalam jangka waktu tertentu; ii. Lonjakan harga pangan pokok dalam jangka waktu tertentu; dan/atau iii. Penurunan konsumsi pangan pokok sebagian besar masyarakat untuk memenuhi kebutuhan pangan sesuai angka kecukupan gizi. <p>Krisis pangan ditetapkan dalam skala berdasarkan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Jumlah penduduk yang mengalami krisis pangan lebih dari 50% dari jumlah penduduk Kabupaten Tanjung Jabung

	<p>Timur;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Terjadi di lebih dari 1 (satu) desa/kecamatan.
Sistem Informasi Cadangan Pangan	<p>Pemerintah Daerah membangun, mengelola, dan mengembangkan sistem informasi Cadangan Pangan yang terintegrasi, yang digunakan untuk:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Perencanaan; - Pemantauan dan evaluasi; - Stabilisasi pasokan dan harga pangan; dan - Pengembangan sistem peringatan dini terhadap masalah pangan dan kerawanan Pangan dan Gizi.
Peran serta masyarakat	<p>Peran serta masyarakat dilakukan terhadap:</p> <ul style="list-style-type: none"> - pencegahan dan penanggulangan masalah pangan; - pemberian data dan informasi yang benar serta akurat mengenai masalah rawan pangan dan krisis pangan; - pengawasan secara partisipatif terhadap Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.
Pengawasan dan Pelaporan	<p>Bupati melalui Perangkat Daerah melakukan pengawasan terhadap Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.</p> <p>Pengelola Cadangan Pangan dan Pelaku Usaha Pangan wajib memberikan laporan data dan informasi pangan kepada Bupati melalui Perangkat Daerah secara berkala dan berkesinambungan.</p> <p>Perangkat Daerah melaporkan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah kepada Bupati secara berkala. Bupati menyampaikan laporan tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah kepada Gubernur</p>
Pendanaan	<p>Pendanaan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah bersumber dari:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; dan b. Sumber dana lain yang sah dan tidak mengikat.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan hasil kajian dan pembahasan pada bab sebelumnya, Tim Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah menyimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di Kabupaten Tanjung Jabung Timur harus dilaksanakan sesuai dengan mekanisme dan tahapan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang dan peraturan teknis turunannya;
2. Bahwa dalam pelaksanaan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur harus memiliki pedoman penyelenggaraan yang menjadi dasar hukum bagi Pemerintah Daerah yaitu Bupati melalui Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan Pemerintah Daerah di bidang Ketahanan Pangan;
3. Bahwa Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah adalah salah satu bentuk pelaksanaan tujuan negara yang termuat dalam amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta peraturan perundang-undangan terkait sebagai jaminan dari Pemerintah terhadap pemenuhan hak bertahan hidup dan hak memperoleh kebutuhan dasar.

B. Saran

Adapun yang menjadi saran sebagai hasil dari kajian terhadap permasalahan yang dihadapi adalah sebagai berikut:

1. Sebagai pelaksanaan dari kewajiban Pemerintah Daerah sebagai bagian dari Pemerintah berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 serta pelaksanaan tugas, fungsi, dan wewenang Pemerintah Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang masalah Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, maka pengaturan tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah perlu diatur dalam suatu perangkat peraturan perundang-undangan yaitu Peraturan Daerah sebagai pedoman, arah, dan landasan hukum bagi seluruh pemangku kepentingan yaitu Bupati meliputi seluruh perangkat daerah dan DPRD;
2. Mengingat sifatnya yang mendesak, terutama mengenai Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, maka Peraturan Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah perlu mendapat prioritas dalam penyusunannya;
3. Dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah selain perlu untuk berpedoman pada perundang-undangan terkait yang mengatur tentang Pangan beserta turunannya, hendaknya juga memberikan ruang bagi semua pihak yang terkait dengan penerapan Produk hukum ini untuk dapat menyampaikan aspirasinya demi memperkaya materi muatan Peraturan Daerah ini.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid S. Attamimi, Perbedaan Antara Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan, Pidato Dies Natalis PTIK Ke - 46, Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, Jakarta, 17 Juni 1992.
- Achmad Suryana, Cadangan Pangan Mendukung Stabilitas Harga dan Penanganan Darurat Pangan, (Jakarta: Badan Litbang Pertanian Kementerian Pertanian, 2015).
- Andrey Sujatmoko, Pemulihan Korban Pelanggaran Berat HAM Menurut Prinsip Tanggung Jawab Negara (Depok: PT. Rajagrafindo Persada, 2019)
- Bagir Manan. Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia, Jakarta, 1992.
- Hans Kelsen, 1973, *General Theory of Law and State*. Russell & Russell, New York, 2007, *General Theory of Law and State*, Alih Bahasa oleh Somardi. Teori Umum Hukum dan Negara (Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik). Bee Media Indonesia, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, Perihal Undang-Undang, Konstitusi Press, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, HTN dan Pilar-Pilar Demokrasi, Jakarta, Konstitusi Press, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 2004
- Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Peundang-Undangan, Yogyakarta, 1998.
- Philippus M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, PT Bina Ilmu, Surabaya 1987
- Rita Hanafie, Pengantar Ekonomi Pertanian, CV. Andi Offset, Yogyakarta, 2010
- Ronny H Soemitro, "Metodologi Penelitian Hukum". Jakarta:Ghalia, 1982
- Satjipto Rahardjo, 2009 (I), Hukum Progresif. Sebuah Sintesa Hukum Indonesia, Genta Publishing, Yogyakarta
- Yunastiti Purwaningsih, Ketahanan Pangan: Situasi, Permasalahan, Kebijakan, Dan Pemberdayaan Masyarakat, Jurnal Ekonomi Pembangunan Vol. 9, No. 1, Juni 2008,
- Abdurrahman Wahid, 1991, Masih Relevankah Teori Kenegaraan Islam: Tinjauan Kontemporer atas Prinsip-Prinsip Rekonstruksinya, dalam Universalisme Islam dan Kosmopolitansi Peradaban Islam, Kumpulan karangan edisi terbatas, Jakarta.

Putra Perdana Ahmad Saifulloh, Gagasan Konstitusi Pangan: Urgensi Pengaturan Hak atas Pangan Warga Negara dalam Amandemen Kelima UUD 1945. Jurnal HAM Volume 12, Nomor 2, Agustus 2021.

Sri Wahyuni Laia, Soadialman Daliwu, Urgensi Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis dalam Pembentukan Undang-Undang yang Bersifat Demokratis di Indonesia, Jurnal Education and Development Institut Pendidikan Tapanuli Selatan, Vol 10 No, 1 Januari 2022.

Suarny Amran, Penerapan Nilai-Nilai Filosofis, Sosiologis Dan Yuridis Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Pendirian Kampung Koperasi Kabupaten Garut, PROSIDING SEMINAR NASIONAL Adaptasi dan Sinkronisasi Kebijakan Pembangunan Memanfaatkan Momentum New Normal Pasca Covid-19, ISBN 978-623-94471-6-8.

Suprin Na'a. 2003. Ruang Lingkup Muatan Materi (*Het Onderwerp*) Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Bandung: (Tesis) Program Pascasarjana Unpad.

Zulkarnain Ridlwan, Negara Hukum Indonesia Kebalikan Nachtwachterstaat, Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 5 No. 2 Mei-Agustus 2012, ISSN 1978-5186