

NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG TATA CARA  
PENYELENGGARAAN CADANGAN PANGAN PEMERINTAH DAERAH



**KABUPATEN PASANGKAYU**  
**TAHUN 2023**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya atas karunia dan rahmat-Nya, penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dapat diselesaikan dengan baik.

Penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan untuk memberikan pembenaran secara akademis dan sebagai landasan pemikiran atas materi pokok Rancangan Peraturan Daerah dimaksud. Didasarkan pada hasil kajian dan diskusi terhadap substansi materi muatan yang terdapat diberbagai peraturan perundang-undangan, serta kebutuhan hukum masyarakat akan pengaturan Cadangan Pangan, adapun penyusunannya dilakukan berdasarkan pengolahan dari hasil eksplorasi studi kepustakaan, pendalaman berupa tanya jawab atas materi secara komprehensif dengan stakeholder serta diskusi internal tim yang dilakukan secara intensif.

Harapan kami, kajian ini dapat menjadi bahan pertimbangan yang obyektif, ilmiah, dan rasional dalam menetapkan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah Kabupaten Pasangkayu.

Pasangkayu, 2023

Tim Penyusun,

**DAFTAR ISI**

HALAMAN JUDUL .....	i
KATA PENGANTAR .....	ii
DAFTAR ISI .....	iii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	6
C. Tujuan dan Kegunaan .....	7
D. Metodologi .....	8
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS .....	10
A. Kajian Teoritis .....	10
B. Kajian Asas-asas Penyusunan Perda.....	39
C. Kajian Terhadap Praktek Penyelenggaraan, Kondisi Eksisting dan Permasalahan.....	45
D. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah .....	51
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT .....	55
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS .	64
A. Landasan Filosofis .....	64
B. Landasan Sosiologis .....	71
C. Landasan Yuridis .....	74
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN .....	81

A.	Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Sasaran Yang Akan Diwujudkan .....	81
B.	Ruang Lingkup Materi Muatan .....	82
BAB VI	PENUTUP .....	100
A.	Simpulan .....	100
B.	Saran .....	102

DAFTAR PUSTAKA:

LAMPIRAN: RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG TATA CARA PENYELENGGARAAN CADANGAN PANGAN PEMERINTAH DAERAH

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. Tujuan pembangunan nasional yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dalam bentuk rumusan visi, misi, dan arah pembangunan nasional.<sup>1</sup> Salah satu visi besar para pendiri bangsa kita adalah memajukan kesejahteraan umum. Hal ini dapat dilakukan dengan memanfaatkan potensi besar negara Indonesia yaitu pertanian. Pertanian sendiri dalam perkembangannya menjadi hal

---

<sup>1</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

yang sangat penting untuk mencapai cadangan pangan nasional.

Cadangan Pangan bagi suatu negara merupakan hal yang sangat penting, terutama bagi Indonesia yang mempunyai jumlah penduduk pada bulan September 2020 mencatat jumlah penduduk sebesar 270,20 juta jiwa dengan laju pertumbuhan 1,25% per tahun.<sup>2</sup> Pengalaman sejarah pembangunan Indonesia menunjukkan bahwa masalah ketahanan pangan sangat erat kaitarnya dengan stabilitas ekonomi (khususnya inflasi), biaya produksi ekonomi agregat (biaya hidup), dan stabilitas politik nasional,<sup>3</sup> oleh karena itu cadangan pangan menjadi mutlak bagi penyelenggaraan pembangunan nasional.

Pengembangan cadangan pangan sebagai salah satu aspek penting dalam ketahanan pangan saat ini menjadi sangat mendesak untuk dikembangkan. Badan Ketahanan Pangan menyampaikan bahwa cadangan pangan Indonesia berada di titik terendah sehingga berpotensi menjadi masalah serius jika tidak diatasi sejak awal, mengingat cadangan pangan dunia turun hampir setengahnya. Kondisi rendahnya cadangan pangan

---

<sup>2</sup> BPS, Has/I Sensus Penduduk 2020 Data Agregat per Provinsi/, Tahun 2020.

<sup>3</sup> Rita Hanafie, *PengantarEkonomi/ Pertanian*, CV. Andi Offset, Yogyakarta, 2010, hlm. 272

diantaranya dipengaruhi:

- (a) kondisi iklim di Indonesia tidak menentu yang menyebabkan bencana banjir, dan kekeringan sehingga menuntut manajemen cadangan pangan yang efektif dan efisien yang dapat mengatasi kerawanan pangan;
- (b) masa panen tidak merata antarwaktu dan antardaerah mengharuskan adanya cadangan pangan; dan
- (c) banyaknya kejadian darurat memerlukan adanya cadangan pangan untuk penanganan pascabencana, penanganan rawan pangan, dan bantuan pangan wilayah. Disamping itu, cadangan pangan juga dapat digunakan untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya kekurangan pangan yang bersifat sementara yang disebabkan gangguan atau terhentinya pasokan pangan, misalnya karena putusnya prasarana dan sarana transportasi akibat bencana alam.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Suroso, "Potensi Dan Eksistensi Cadangan Pangan Masyarakat Di Kabupaten Patl", Jurnal Litbang Vol. XIII, No. 2 Desember 2017, hlm. 128

Dalam hal ini Undang-undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan (UU Pangan) menegaskan bahwa dalam mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan cadangan pangan, pemerintah menetapkan cadangan pangan nasional. Cadangan pangan nasional tersebut terdiri atas cadangan pangan pemerintah; cadangan pangan pemerintah daerah; dan cadangan pangan masyarakat, dimana cadangan pangan pemerintah daerah tersebut terdiri dari 1) cadangan pangan pemerintah desa; 2) cadangan pangan pemerintah kabupaten/kota; dan 3) cadangan pangan pemerintah provinsi.<sup>5</sup>

Dalam rangka mewujudkan cadangan pangan yang kuat maka perlu dilakukan inventarisasi jenis dan jumlah kebutuhan cadangan pangan, memperkirakan kondisi kekurangan pangan dan keadaan darurat, sehingga penyelenggaraan dan pengelolaan cadangan pangan dapat berhasil dengan baik. Cadangan pangan pemerintah dilakukan untuk menanggulangi kekurangan pangan, gejolak harga pangan, bencana alam, bencana sosial dan menghadapi keadaan darurat. Sedangkan tugas masyarakat adalah menyelenggarakan proses produksi dan

---

<sup>5</sup> Lihat, Pasal 2 Undang-undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan



penyediaan, perdagangan, distribusi serta berperan sebagai konsumen yang berhak memperoleh pangan yang cukup baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

Pengembangan lumbung pangan masyarakat dimaksudkan untuk mendekatkan akses pangan anggotanya. Lumbung dipandang sebagai model perangkat cadangan pangan masyarakat desa yang cukup efektif. Akan tetapi seiring dengan masuknya model-model kelembagaan lain sistem lumbung sebagai pusat cadangan pangan, terutama di kawasan pedesaan, kini semakin sulit ditemukan. Sisa kearifan pengelolaan pangan itu terkikis oleh perubahan tuntutan hidup, dimana kepraktisan menjadi salah satu dasar perhitungan.

Pemerintah baik pusat maupun daerah kembali mengaktifkan lumbung pangan di masyarakat dengan upaya pemberdayaan masyarakat yang dilakukan melalui peningkatan kemampuan sumberdaya manusia dalam pengelolaan lumbung pangan, optimalisasi sumberdaya yang tersedia dan penguatan

kapasitas kelembagaannya. Dengan pemberdayaan tersebut diharapkan dapat dikembangkan lumbung pangan masyarakat secara mandiri dan berkelanjutan serta dapat berperan secara optimal dalam penyediaan pangan.

Berbicara mengenai cadangan pangan nasional pada prinsipnya harus di mulai dari daerah. Salah satu daerah tersebut adalah Kabupaten Pasangkayu merupakan kabupaten hasil pemekaran dari Kabupaten Pasangkayu, dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Luwu Timur dan Kabupaten Mamuju Utara di Provinsi Sulawesi Selatan. Kabupaten yang baru terbentuk ini memiliki luas 3.043,75 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk 198.608 jiwa.

Kabupaten Pasangkayu sendiri masih memiliki permasalahan cadangan pangan hal ini dapat terlihat dari Data Indeks Ketahanan Pangan Wilayah Kabupaten Tahun 2020 yang secara nasional Kabupaten Pasangkayu hanya menduduki

peringkat 244 dari 415 kabupaten secara nasional.<sup>6</sup>

Kabupaten Pasangkayu sendiri terletak di daerah rawan bencana, dari banjir, tanah longsor, gempa bumi sampai pada potensi tsunami. Kerentanan terhadap bencana alam dapat mempengaruhi cadangan pangan baik bersifat sementara maupun jangka waktu panjang. Ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan pangan secara sementara dikenal sebagai kerawanan pangan sementara (*transient food insecurity*). Bencana alam yang terjadi tiba-tiba, maupun perubahan harga atau guncangan terhadap pasar, epidemik penyakit, konflik sosial dan lain-lain dapat menyebabkan terjadinya kerawanan pangan transien (sementara). Kerawanan pangan transien dapat berpengaruh terhadap satu atau semua aspek cadangan pangan seperti ketersediaan pangan, akses terhadap pangan dan pemanfaatan pangan.<sup>7</sup>

Berdasarkan hal itu Kabupaten Pasangkayu perlu pengaturan lebih lanjut dengan membuat Peraturan Daerah

---

<sup>6</sup> Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian, *Indeks Ketahanan Pangan Tahun 2022*, Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian, Jakarta, 2022, hlm. 32

<sup>7</sup> Dewan Ketahanan Pangan, *Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Indonesia 2015*, Dewan Ketahanan Pangan, Kementerian Pertanian dan *World Food Programme (WFP)*, Jakarta, 2015, hlm. 83

tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah yang diarahkan pada Pengembangan lumbung pangan masyarakat yaitu: (a) meningkatkan volume stok cadangan pangan untuk kebutuhan masyarakat karena produksi tidak merata sepanjang tahun; (b) menjamin akses dan kecukupan pangan bagi penduduk miskin dan rawan pangan yang memerlukan perlindungan kecukupan pangan dan (c) sebagai bantuan pangan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat pada saat kondisi darurat.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka untuk lebih memfokuskan pembahasan dalam Naskah Akademik Ranperda tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah Kabupaten Pasangkayu ini, maka perlu dilakukan batasan masalah. Adapun batasan masalah yang dirumuskan dalam Naskah Akademik peraturan ini adalah :

- a. Apa saja masalah yang dihadapi dalam Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah di Kabupaten Pasangkayu ?
- b. Mengapa perlu membentuk Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah?

- c. Apa yang menjadi pertimbangan dan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah?
- d. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan dan jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah?

### **1.1. Tujuan dan Kegunaan**

- a. Mengidentifikasi masalah yang dihadapi oleh Daerah Kabupaten Pasangkayu dalam hal Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah.
- b. Merumuskan alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah.
- c. Merumuskan pertimbangan dan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah.

- d. Merumuskan sasaran, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah.

## **1.2. Metodologi**

Sebelum menguraikan tentang pendekatan yang akan digunakan dalam menjawab rumusan masalah sebagaimana disebutkan di atas, maka perlu diuraikan terlebih dahulu jenis penelitian yang akan digunakan dalam penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah ini. Jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian yuridis normatif adalah sebuah penelitian hukum yang menitikberatkan pada kajian aspek teoritis baik berupa asas, norma atau aturan hukum, doktrin dan dogma hukum. Dalam konteks Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah, penelitian ini akan menitikberatkan pada kajian aspek asas, norma hukum yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah. Untuk menguraikan secara komprehensif kajian terhadap raperda Penyelenggaraan Cadangan

Pangan Daerah, maka digunakan beberapa pendekatan di antaranya:

#### 1) Pendekatan Hukum

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Sebab, penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.<sup>8</sup>

Dalam kaitannya dengan penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah Kabupaten Pasangkayu , digunakan metode penelitian yuridis normatif. Dalam penelitian hukum, dikenal ada beberapa pendekatan. Di antara pendekatan dalam penelitian hukum tersebut akan digunakan juga sebagai pendekatan hukum dalam penyusunan naskah akademik ini. Pendekatan tersebut

---

<sup>8</sup>Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, suatu tinjauan singkat*, (Jakarta; PT. Raja Grafindo Persada, 2012), hal. 1

sebagai berikut:

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statuta Approach*)<sup>9</sup>

Pendekatan perundang-undangan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah. Dalam upaya melakukan telaah terhadap undang-undang dan regulasi ini, maka akan membuka kesempatan untuk mempelajari adakah kesesuaian antara undang-undang dan regulasi yang satu dengan undang-undangan dan regulasi yang lainnya.

b. Pendekatan Kasus (*case approach*)<sup>10</sup>

Pendekatan kasus diperlukan sebagai pembanding dan bahan dalam melakukan kajian akademis atas rancangan peraturan daerah yang akan dibuat. Dalam pendekatan ini, dilakukan telaah atas kasus atau

---

<sup>9</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta; Kencana, 2011), hal. 96

<sup>10</sup>*Ibid.*, hal. 119



masalah yang sering muncul dalam kaitannya dengan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah. Dari kajian atas kasus dan masalah hukum yang dimaksud, maka akan menghasilkan *reasoning* yaitu pertimbangan-pertimbangan yang mendasari perumusan norma ke dalam peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah Kabupaten Pasangkayu .

c. Pendekatan Konseptual (*conseptual approach*)

Pendekatan konseptual yang dimaksud dalam penyusunan naskah akademik ini adalah menelaah konsep baik itu pandangan maupun doktrin hukum tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini diperlukan agar ketika konsep pembentukan peraturan atau norma telah dipahami, maka akan memudahkan dalam perumusan norma-norma hukum sehingga potensi akan terjadinya benturan norma baik itu *conflic of law* atau *contradictio interminis* dalam peraturan dapat dihindari.

## 2) Teknik Pengumpulan Data

Dalam melakukan kegiatan penyusunan Naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah Kabupaten Pasangkayu , teknik pengumpulan data dilakukan dengan 2 (Dua) cara, yaitu:

### a. Studi Literatur

Studi literatur dilakukan dalam rangka memperhatikan segala referensi yang berkaitan dengan Aspek Hukum, administrasi, dan teknis maupun maupun kelembagaan yang nantinya terkait langsung dengan masalah dalam pembentukan Peraturan Daerah Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah Kabupaten Pasangkayu .

### b. Survei Lapangan

Survei lapangan dilakukan dalam rangka menggali informasi yang bermanfaat sebanyak mungkin melalui kegiatan komunikasi yang dilakukan oleh tim penyusun Naskah Akademik dengan responden.

### 3) Analisis Data

Analisis data merupakan kegiatan berupa kajian terhadap hasil pengolahan data. Analisis data dalam penelitian hukum memiliki sifat deskriptif dan juga preskriptif. Sifat deskriptif ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran atau atas subjek dan objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukannya.<sup>11</sup> Sedangkan sifat preskriptif dalam karya akademik diberikan dalam bentuk saran atau rekomendasi. Namun demikian, pemberian saran dan rekomendasi ini diarahkan pada sesuatu yang realistis. Pemberian saran dan rekomendasi dalam konteks akademis memang berorientasi pada sesuatu yang ideal, namun tetap harus dapat diterapkan di alam realitas dan bersifat terukur.

Berdasarkan pernyataan di atas, jika ditarik dalam konteks penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah di Kabupaten

---

<sup>11</sup>Mukti Fajar ND, Yalianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta; Pustaka Pelajar, 2010), hal. 183

Pasangkayu , maka analisis data yang sifatnya deskriptif adalah penjelasan atau gambaran tentang pertimbangan-pertimbangan tentang pentingnya rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah. Gambaran tentang pertimbangan-pertimbangan tersebut dapat berupa penjelasan terhadap persoalan atau masalah hukum tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah.

Sementara preskripsi dalam penyusunan naskah akaademis ini diorientasikan pada pemberian rekomendasi tentang hal jangkauan dan materi muatan apa saja yang sebaiknya atau idealnya di atur dalam rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah, namun materi muatan tersebut harus tetap memperhatikan aspek realitas, artinya sebuah rekomendasi penormaan yang juga dapat diterapkan atau memiliki *ratio recidendi* dan *ratio legis* yang kuat. Di samping itu, untuk menyempurnakan naskah akademik, tentunya perlu dilakukan pembahasan dan diskusi dengan pihak-pihak yang terkait (*stake holder*) di Kabupaten Pasangkayu .



## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

#### **A. Kajian Teoritis**

##### **1. Konsep Pangan**

Menurut pasal 1 angka 1 UU Pangan yang di maksud dengan “Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman”

Pangan tidak hanya merupakan produk dari tanaman pertanian tetapi juga produk tanaman kehutanan, produk peternakan, perikanan dan hasil perairan. Selama ini pangan seringkali dimaknai sebagai produk dari tanaman pangan yang dihasilkan oleh sektor pertanian dan sektor pertanianlah yang bertanggungjawab atas ketersediaan pangan. Hal ini

mengakibatkan sektor-sektor lain yang juga merupakan penghasil produk pangan tidak mendapat perhatian. Penyebutan berbagai sektor dalam pengertian pangan, memperlihatkan bahwa pangan bukan hanya menjadi tanggung jawab Kementerian Pertanian, tetapi juga merupakan tanggung jawab kementerian-kementerian lainnya, seperti Kementerian Kehutanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan untuk menjaga ketersediaan pangan guna menunjang ketahanan pangan.<sup>12</sup>

lanjut dalam definisi pangan, dikatakan "baik yang diolah maupun tidak diolah" dimaksudkan bahwa semua produk pangan tersebut bisa merupakan makanan segar maupun olahan. Untuk itu sangat diperlukan teknologi yang mendukung untuk menjaga atau menghasilkan makanan yang nantinya akan menjadi konsumsi manusia. Makanan yang dihasilkan ini harus memenuhi persyaratan tertentu sehingga aman dikonsumsi bagi manusia. Oleh karena itu setiap pangan yang masuk ke wilayah Indonesia wajib memenuhi persyaratan tertentu, begitu pula terhadap pangan yang dikeluarkan dari wilayah Indonesia untuk

---

<sup>12</sup> Aufa Aulia Kanza dan Sukma Chaedir Umar, *Mutu Gizi dan Keamanan Pangan*, Artikel dalam Departemen Biologi Universitas Padjadjaran, Bandung, 2015, hlm.2.

diedarkan, Pemerintah dapat menetapkan persyaratan agar pangan tersebut terlebih dahulu diuji dan atau diperiksa dari segi mutu, keamanan (termasuk didalamnya kehalalan). Mutu, persyaratan label, dan atau gizi pangan.

Sebagaimana telah diakui dalam bagian konsiderans dari UU Pangan maka dibutuhkan pangan yang aman, bermutu, bergizi, beragam, dan tersedia secara cukup. Jadi, pengadaan dan pendistribusian pangan pun harus dilakukan secara jujur dan bertanggung jawab sehingga tersedia pangan yang terjangkau oleh daya beli masyarakat.<sup>13</sup>

Pangan adalah bahan-bahan yang di makan sehari-hari untuk memenuhi kebutuhan energi bagi pemeliharaan, pertumbuhan, kerja, dan pergantian jaringan tubuh yang rusak. Pangan juga dapat diartikan sebagai bahan sumber gizi. Pangan merupakan kebutuhan manusia yang paling asasi atau kebutuhan pokok (*basic need*). Dari pengertian pangan di atas, dapat dikembangkan beberapa hal, yaitu:<sup>14</sup>

a. Pangan berasal dari sumber daya hayati dan air yang

---

<sup>13</sup> Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2020, hlm. 122.

<sup>14</sup> Aufa Aulia Kanza dan Sukma Chaedir Umar, *Loc. Cit*



berarti pangan merupakan semua sumber dari organisme, baik hewan dan tumbuhan yang dapat diolah dan dikonsumsi. Selain itu, air merupakan salah satu komponen pangan yang sangat penting bagi kelangsungan hidup organisme yang membutuhkannya.

- b. Pangan yang diolah maupun tidak diolah yang berarti pengelolaan pangan terdiri dari dua jenis, yaitu pangan yang harus diolah sebelum dikonsumsi, seperti daging dan telur, serta pangan yang dapat langsung dikonsumsi tanpa harus diolah, seperti sayur dan buah-buahan.
- c. Diperuntukkan sebagai makanan atau minuman merupakan dua jenis komponen utama pangan yang sangat dibutuhkan makhluk hidup.
- d. Bahan tambahan pangan merupakan zat atau bahan tertentu yang ditambahkan ke dalam pangan, berfungsi untuk menambah rasa, aroma, bentuk dan daya tarik pangan tersebut untuk dikonsumsi.
- e. Bahan baku pangan merupakan bahan-bahan utama yang digunakan untuk membuat makanan atau minuman.

Kehidupan manusia tidak mungkin tanpa adanya ketersediaan bahan pangan. Jadi untuk mempertahankan kehidupan manusia, maka manusia harus makan secukupnya dan memenuhi gizi. Jenis - jenis pangan dibedakan atas pangan segar dan pangan olahan.

- a. Pengertian pangan segar adalah pangan yang belum mengalami pengolahan, yang dapat dikonsumsi langsung atau dijadikan bahan baku pengolahan, yang dapat dikonsumsi langsung atau dijadikan bahan baku pengolahan pangan. Misalnya beras, gandum, segala macam buah, ikan, air segar, dan sebagainya.
- b. Pengertian pangan olahan adalah pangan atau minuman hasil proses dengan cara atau metode tertentu, dengan atau tanpa bahan tambahan. Pangan olahan dibedakan lagi yaitu : Pangan olahan tertentu adalah pangan olahan yang diperuntukkan bagi kelompok tertentu, dalam upaya memelihara dan meningkatkan kualitas kesehatan kelompok tersebut. Pangan siap saji adalah makanan atau minuman yang sudah diolah dan bisa langsung disajikan ditempat usaha atau di luar tempat usaha atas

dasar pesanan. Pangan tidak siap saji adalah makanan atau minuman yang sudah mengalami proses pengolahan, akan tetapi masih memerlukan tahapan pengolahan lanjutan untuk dapat dimakan atau minuman.<sup>15</sup>

Adapula beberapa jenis pangan sebagaimana diatur dalam UU Pangan yang mana dapat dilihat pada ketentuan umum, yaitu:

- a. Pangan Pokok adalah Pangan yang diperuntukkan sebagai makanan utama sehari-hari sesuai dengan potensi sumber daya dan kearifan lokal (Pasal 1 angka 15).
- b. Pangan Lokal adalah makanan yang dikonsumsi oleh masyarakat setempat sesuai dengan potensi dan kearifan lokal (Pasal 1 angka 17).
- c. Pangan Segar adalah Pangan yang belum mengalami pengolahan yang dapat dikonsumsi langsung dan/atau yang dapat menjadi bahan baku pengolahan Pangan (Pasal 1 angka 18).

---

<sup>15</sup> Cahyo Saparinto dan Diana Hidayati, *Bahan Tambahan Pangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2006, hlm. 54.

- d. Pangan Olahan adalah makanan atau minuman hasil proses dengan cara atau metode tertentu dengan atau tanpa bahan tambahan (Pasal 1 angka 19).
- e. Pangan Produk Rekayasa Genetik adalah Pangan yang diproduksi atau yang menggunakan bahan baku, bahan tambahan Pangan, dan/atau bahan lain yang dihasilkan dari proses rekayasa genetik (Pasal 1 angka 34)

## **2. Konsep Cadangan Pangan**

Cadangan Pangan dan ketahanan pangan merupakan dua konsep yang tidak dapat di pisahkan karena ketahanan pangan yang baik dan kuat akan berimplikasi baik terhadap cadangan pangan di tingkat nasional maupun daerah. Menurut UU Ketahanan Pangan pasal 1 angka 8 yang dimaksud dengan “cadangan pangan adalah persediaan Pangan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk konsumsi manusia dan untuk menghadapi masalah kekurangan Pangan, gangguan pasokan dan harga, serta keadaan darurat”

Cadangan pangan menurut FAQ (1997) didefinisikan sebagai situasi dimana semua rumah tangga mempunyai akses, baik secara fisik maupun ekonomi untuk memperoleh pangan bagi

seluruh anggota keluarganya dan rumah tangga tidak berisiko untuk mengalami kehilangan kedua akses tersebut.<sup>16</sup> Sedangkan cadangan pangan menurut kesepakatan negara-negara anggota PBB dalam *World Food Conference Human Right* 1993 dan *World Food Summit* 1996 adalah 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 cadangan 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.<sup>17</sup>

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut, ada beberapa komponen yang harus dipenuhi dari cadangan pangan yaitu :

- a. Akses fisik Adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan ketersediaan pangan setiap saat yang mencakup (i) kedaulatan/kemandirian pangan sehingga pangan perlu ada jaminan terhadap proses produksi pangan berbasis

---

<sup>16</sup> Lihat, FAO, *World Food Summit*, FAO, Rome, 1996.

<sup>17</sup> Badan Ketahanan Pangan, *Pedoman Teknis Pengembangan Cadangan Pangan Masyarakat*, Jakarta : Badan Ketahanan Pangan, Kementerian Pertanian, 2011, hlm. 5

kapasitas nasional dan lokal; (ii) kecukupan pangan sehingga perlu ada jaminan terhadap jumlah dan ketersediaan mencakup cadangan untuk komoditas pangan pokok; (iii) sistem yang dapat menjamin tidak terjadi kerawanan pangan mengingat Indonesia adalah negara yang memiliki keragaman geografis yang sangat rawan terhadap bencana.

- b. Akses ekonomi Dimaksudkan untuk menjamin setiap orang mampu mendapatkan pangan yang cukup. Untuk itu perlu (i) sistem perdagangan komoditas pangan untuk menjamin keterjangkauan secara wajar baik secara fisik maupun ekonomi; (ii) sistem distribusi yang menjamin pangan dapat dijangkau oleh semua orang sesuai kebutuhannya; (iii) pengendalian harga agar semua orang mampu menjangkau pangan sesuai dengan kebutuhannya; dan (iv) dukungan terhadap orang dengan kapasitas ekonomi rendah sehingga mampu mendapatkan pangan sesuai kebutuhannya (misalnya dengan memberikan subsidi terhadap orang miskin/memperkuat jaminan sosial sehingga raskin dan

program sejenis mendapatkan payung hukum yang kuat).

- c. Keamanan dan mutu.pangan Dimaksudkan agar semua orang mendapatkan pangan yang aman sehingga tidak mengganggu tujuan menjadikan manusia yang sehat dan aktif. Keamanan dan mutu pangan ini dapat dilakukan dengan menerapkan (i) sistem keamanan pangan nasional, (ii) sistem jaminan mutu pada proses produksi pangan; (iii) penerapan standar mutu pangan; (iv) penggunaan bahan tambahan yang aman bagi kesehatan manusia; (v) sistem pelabelan produk pangan; (vi) pengaturan kemasan. Bioterrorism juga perlu dipertimbangkan sebagai aspek yang masuk dalam kategori keamanan pangan, mengingat kegiatan terrorism dapat berlangsung juga melalui pangan.
- d. Kecukupan gizi dan preferensi sosial budaya Dimaksudkan agar semua orang mendapatkan pangan dalam jumlah dan komposisi gizi yang sesuai dengan kebutuhannya serta preferensi sosial budaya. Untuk itu perlu diatur mengenai (i) kebutuhan dan kcmposisi gizi

y~ng dianjurkan seperti gizi berimbang; (ii) adanya jaminan halal (adanya kesesuaian dengan keyakinan); (iii) promosi dan penetapan penganekaragaman pangan; serta (iv) pendidikan masyarakat mengenai kebutuhan gizi anjuran.

Konsep cadangan pangan dapat diterapkan untuk menyatakan situasi pangan pada beberapa tingkatan yaitu tingkat global, nasional, regional (daerah), dan tingkat rumah tangga serta individu. Sementara itu Simatupang menyatakan bahwa cadangan pangan tingkat global, nasional, regional, komunitas lokal, rumah tangga dan individu merupakan suatu rangkaian sistem hierarkis. Dalam hal ini cadangan pangan rumah tangga tidak cukup menjamin cadangan pangan individu. Kaitan antara cadangan individu dan rumah tangga ditentukan oleh alokasi dan pengolahan pangan dalam rumah tangga, status kesehatan anggota rumah tangga, kondisi kesehatan dan kebersihan lingkungan setempat. Selain itu faktor tingkat pendidikan suami-istri, budaya dan infrastruktur setempat juga sangat menentukan



cadangan pangan individu/rumah tangga.<sup>18</sup>

Ada dua hal prinsip yang diamanatkan oleh UU cadangan pangan dalam rangka pembentukan cadangan pangan nasional. *Pertama*, bahwa cadangan pangan dibentuk dalam rangka mewujudkan kemandirian, kedaulatan dan cadangan pangan nasional. Dalam hal ini cadangan pangan diutamakan bersumber dari produksi dalam negeri. Impor pangan untuk cadangan pangan hanya dilakukan oleh Pemerintah Pusat, dan hanya dilakukan dalam kondisi produksi pangan nasional tidak mencukupi. *Kedua*, bahwa cadangan pangan nasional merupakan suatu sistem cadangan berlapis yang terkoordinasi dan saling bersinergi, yang terdiri dari: (i) cadangan pangan Pemerintah Pusat, yang pada saat ini berupa Cadangan Beras Pemerintah yang dikelola oleh Perum Bulog; (ii) cadangan pangan Pemerintah Daerah (provinsi dan kabupaten/kota) yang dikola dan didanai oleh Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota; (iii) cadangan pangan Pemerintah Desa yang didanai oleh anggaran pendapatan dan belanja Desa, serta cadangan pangan masyarakat yang

---

<sup>18</sup>Handewi P.S. Rachman dan Mewa Ariani, "Ketahanan Pangan: Konsep, Pengukuran Dan Strategi", FAE. Volume 20 No. 1, Juli 2000, hlm. 15

dikuasai dan dikelola oleh pedagang, komunitas dan rumah tangga.

Lebih jauh Simatupang mengungkapkan bahwa cadangan pangan tingkat komunitas lokal merupakan syarat keharusan tetapi tidak cukup menjamin cadangan pangan untuk seluruh rumah tangga. Selanjutnya cadangan pangan tingkat regional merupakan syarat keharusan bagi cadangan pangan tingkat komunitas lokal tetapi tidak cukup menjamin cadangan pangan komunitas lokal. Pada akhirnya cadangan pangan tingkat nasional tidak cukup menjamin terwujudnya cadangan pangan bagi semua orang, setiap saat sehingga dapat mencukupi kebutuhan pangan agar dapat hidup sehat dan produktif.<sup>19</sup>

Uraian di atas menunjukkan bahwa konsep dan pengertian atau definisi cadangan pangan sangat luas dan beragam. Namun demikian dari luas dan beragamnya konsep cadangan pangan tersebut intinya adalah terjaminnya ketersediaan pangan bagi umat manusia secara cukup serta terjaminnya pula setiap individu untuk memperoleh pangan dari waktu ke waktu sesuai kebutuhan untuk dapat hidup sehat dan beraktivitas. Terkait

---

<sup>19</sup> *Ibid*

dengan konsep terjamin dan terpenuhinya kebutuhan pangan bagi setiap individu tersebut perlu pula diperhatikan aspek jumlah, mutu, keamanan pangan, budaya lokal serta kelestarian lingkungan dalam proses memproduksi dan mengakses pangan. Dalam perumusan kebijakan maupun kajian empiris cadangan pangan, penerapan konsep cadangan pangan tersebut perlu dikaitkan dengan rangkaian sistem hirarki sesuai dimensi sasaran mulai dari tingkat individu, rumah tangga, masyarakat/komunitas, regional, nasional maupun global.

### **3. Strategi dalam Upaya Pembangunan cadangan Pangan**

Strategi yang dikembangkan dalam upaya pembangunan cadangan pangan adalah sebagai berikut :<sup>20</sup>

- a. Peningkatan kapasitas produksi pangan nasional secara berkelanjutan (minimum setara dengan laju pertumbuhan penduduk) melalui intensifikasi, ekstensifikasi dan diversifikasi.
- b. Revitalisasi industri hulu produksi pangan (benih, pupuk, pestisida dan alat dan mesin pertanian).

---

<sup>20</sup> Achmad Suryana, “Menuju Ketahanan Pangan Indonesia Berkelanjutan 2025: Tantangan Dan Penanganannya”, Forum Penelitian Agro Ekonomi, Volume 32 No. 2, Desember 2014, hlm. 128

- c. Revitalisasi Industri Pasca Panen dan Pengolahan Pangan.
- d. Revitalisasi dan restrukturisasi kelembagaan pangan yang ada ; koperasi, UKM dan lumbung desa.
- e. Pengembangan kebijakan yang kondusif untuk terciptanya kemandirian pangan yang melindungi pelaku bisnis pangan dari hulu hingga hilir meliputi penerapan *technical barrier for Trade* (TBT) pada produk pangan, insentif, alokasi kredit , dan harmonisasi tarif bea masuk, pajak resmi dan tak resmi.

Cadangan pangan diwujudkan oleh hasil kerja sistem ekonomi pangan yang terdiri dari subsistem ketersediaan meliputi produksi , pasca panen dan pengolahan, subsistem distribusi dan subsistem konsumsi yang saling berinteraksi secara berkesinambungan. Ketiga subsistem tersebut merupakan satu kesatuan yang didukung oleh adanya berbagai input sumberdaya alam, kelembagaan, budaya, dan teknologi. Proses ini akan hanya akan berjalan dengan efisien oleh adanya partisipasi masyarakat

dan fasilitasi pemerintah.<sup>21</sup>

Partisipasi masyarakat ( petani, nelayan dll) dimulai dari proses produksi, pengolahan, distribusi dan pemasaran serta jasa pelayanan di bidang pangan. Fasilitasi pemerintah diimplementasikan dalam bentuk kebijakan ekonomi makro dan mikro di bidang perdagangan, pelayanan dan pengaturan serta intervensi untuk mendorong terciptanya kemandirian pangan. Output dari pengembangan kemandirian pangan adalah terpenuhinya pangan, SDM berkualitas, cadangan pangan, ketahanan ekonomi dan ketahanan nasional.

Sub sistem cadangan pangan terdiri dari tiga sub sistem utama yaitu ketersediaan, akses, dan penyerapan pangan, sedangkan status gizi merupakan *outcome* dari cadangan pangan. Ketersediaan, akses, dan penyerapan pangan merupakan sub sistem yang harus dipenuhi secara utuh. Salah satu subsistem tersebut tidak dipenuhi maka suatu negara belum dapat dikatakan mempunyai cadangan pangan yang baik. Walaupun pangan tersedia cukup di tingkat nasional dan regional, tetapi jika

---

<sup>21</sup> Badan Ketahanan Pangan, *Capaian dan Tantangan Indonesia dalam Meraih Kondisi Ketahanan Pangan*, Disampaikan dalam Focus Group Discussion di Kementerian Luar Negeri, Jakarta 23 Agustus 2013, hlm. 37

akses individu untuk memenuhi kebutuhan pangannya tidak merata, maka cadangan pangan masih dikatakan rapuh oleh karena itu perlu penguatan sub sistem yaitu:<sup>22</sup>

1. Sub sistem ketersediaan (*food availability*)

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

2. Akses pangan (*food access*)

Yaitu kemampuan semua rumah tangga dan individu dengan sumberdaya yang dimilikinya untuk memperoleh pangan yang cukup untuk kebutuhan gizinya yang dapat diperoleh dari produksi pangannya sendiri, pembelian ataupun melalui bantuan pangan. Akses rumah tangga dan individu terdiri dari akses ekonomi, fisik dan sosial.

---

<sup>22</sup> Direktorat Pangan dan Pertanian, Bappenas, *Studi Pendahuluan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Bidang Pangan dan Pertanian*, Jakarta, 2013, hlm. 48

Akses ekonomi tergantung pada pendapatan, kesempatan kerja dan harga. Akses fisik menyangkut tingkat isolasi daerah (sarana dan prasarana distribusi), sedangkan akses sosial menyangkut tentang preferensi pangan.

### 3. Penyerapan pangan (*food utilization*)

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

Sistem cadangan pangan di Indonesia secara komprehensif meliputi empat sub-sistem, yaitu: (i) ketersediaan pangan dalam jumlah dan jenis yang cukup untuk seluruh penduduk, (ii) distribusi pangan yang lancar dan merata, (iii) konsumsi pangan setiap individu yang memenuhi kecukupan gizi seimbang, yang berdampak pada (iv) status gizi masyarakat. Dengan demikian, sistem cadangan pangan dan gizi tidak hanya menyangkut soal produksi, distribusi, dan penyediaan pangan ditingkat makro

(nasional dan regional), tetapi juga menyangkut aspek mikro, yaitu akses pangan di tingkat rumah tangga dan individu serta status gizi anggota rumah tangga, terutama anak dan ibu hamil dari rumah tangga miskin. Meskipun secara konseptual pengertian cadangan pangan meliputi aspek mikro, namun dalam pelaksanaan sehari-hari masih sering ditekankan pada aspek makro yaitu ketersediaan pangan. Agar aspek mikro tidak terabaikan, maka dalam dokumen ini digunakan istilah cadangan pangan dan gizi.

#### **4. Teori Otonomi Daerah**

Istilah otonomi secara etimologi berasal dari dua penggalan kata bahasa Yunani yakni, *autos* yang berarti sendiri, dan *nomos* yang berarti undangundang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat peraturan daerah), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).<sup>23</sup>

Menurut Widjaja menyebutkan otonomi daerah adalah

---

<sup>23</sup> Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 44.



kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan daerah otonom, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>24</sup> Otonomi daerah merupakan bagian sistem politik yang diharapkan memberi peluang bagi warga negara untuk lebih mampu menyumbangkan daya kreatifitasnya.<sup>25</sup>

Selanjutnya penjelasan mengenai otonomi daerah menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Perubahan kedua Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945

---

<sup>24</sup> H.A.W.Widjaja. 2002. Otonomi Daerah Dan Daerah Otonomi. Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada. 2002. Hal. 76

<sup>25</sup>Andi Malarangeng. *Otonomi Daerah Perpektif Teoritis dan Praktis*. Malang: BRIGAF Publisng. 2001. Hal. 5

menyebutkan antara lain bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota, yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tersebut maka sistem pemerintahan di Indonesia mengenal adanya pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pembentukan pemerintah daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah melahirkan berbagai produk undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah, antara lain Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Undang-undang tersebut telah dicabut dan dinyatakan sudah tidak berlaku lagi karena sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga diganti

dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan asas otonomi daerah ada 3 (tiga) yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Adapapun pengertiannya secara rinci sebagai berikut:<sup>26</sup>

- a. Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.
- b. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
- c. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah

---

<sup>26</sup> Lihat BAB I Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan daerah

Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Menurut Robert A. Simanjuntak menjelaskan bahwa desentralisasi dapat dibedakan menjadi 3 macam, yakni desentralisasi politik, desentralisasi administrasi dan desentralisasi fiskal. Ketiga macam desentralisasi tersebut saling berkaitan erat satu sama lain dan seyogyanya dilaksanakan bersama-sama agar berbagai tujuan otonomi daerah seperti misalnya peningkatan pelayanan publik dapat dilaksanakan. Adapun maksud dari ketiga macam desentralisasi tersebut yaitu:<sup>27</sup>

- a. Desentralisasi politik merupakan pemindahan kekuasaan pengambilan keputusan pada pemerintah yang lebih rendah, untuk mendorong warganegara dan perwakilan yang dipilih agar beradaptasi dalam proses pembuatan keputusan.
- b. Desentralisasi administrasi merupakan pelimpahan kewenangan layanan publik kepada pihak lain dalam struktur kelembagaan negara. Dalam desentralisasi administratif

---

<sup>27</sup> Robert Simanjuntak, *Kebijakan Pungutan Daerah di Era Otonomi, Domestic Trade, Decentralization and Globalization: A One Day Conference*. LPEM-UI. Jakarta, 2001, hal. 127

melibatkan desain organisasional, identifikasi tugas-tugas administratif khusus yang diperlukan untuk menjalankan peran tersebut. Beberapa peran administratif diantaranya adalah dalam hal perencanaan, inovasi kebijakan, manajemen keuangan, dan manajemen operasional.

- c. Desentralisasi fiskal adalah dimaksudkan untuk memindahkan atau menyerahkan sumber-sumber pendapatan dan faktor-faktor pengeluaran ke daerah dengan mengurangi birokrasi pemerintahan. Dengan membawa pemerintah lebih dekat ke masyarakat, desentralisasi fiskal diharapkan dapat mendorong efisiensi sektor publik, juga akuntabilitas publik dan transparansi dalam penyediaan jasa publik serta pembuatan keputusan yang transparan dan demokratis.

Menurut Rondinelli dan Chema<sup>28</sup>, Desentralisasi merupakan salah satu cara yang dapat dilakukan untuk membagi kekuasaan (*division of power*). Pembagian kekuasaan secara teoritis dapat dilakukan melalui dua cara, yakni *capital division of*

---

<sup>28</sup> Deniis A. Rondinelli and Shabir Cheema G, *Implementing Decentralization Policies: An Introduction in Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publication, Beverly Hills, 1983, hal. 253-254

*power* dan *areal division of power*.

*Capital division of power* merupakan pembagian kekuasaan sesuai dengan ajaran *trias politica* dari Montesque, yakni membagi kekuasaan menjadi kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang (kekuasaan eksekutif), kekuasaan untuk membuat undang-undang (kekuasaan legislatif) dan kekuasaan kehakiman (kekuasaan *judikatif*). Sedangkan *areal division of power* dapat dilakukan dengan dua cara, yakni desentralisasi dan dekosentrasi. Desentralisasi merupakan penyerahan kekuasaan secara legal (yang dilandasi hukum) untuk melaksanakan fungsi tertentu atau fungsi yang tersisa kepada otoritas lokal yang secara formal diakui oleh konstitusi.<sup>29</sup>

Menurut Maddick dan Adelfer<sup>30</sup> bahwa desentralisasi mengandung dua elemen yang bertalian yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum untuk menangani bidang-bidang pemerintahan tertentu. Dengan demikian desentralisasi melahirkan daerah otonom. Daerah

---

<sup>29</sup>Henry Maddick, *Democracy, Decentralization and Development*, London: Asia Publishing House, 1963, hal. 79

<sup>30</sup>Bhenyamin Hoessein, *Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah*, Jurnal Bisnis & Birokrasi No.1/Vol.1/Juli. Departemen Ilmu Administrasi Fisip-UI, 2000, hal. 17

otonom memiliki beberapa ciri, diantaranya adalah berada diluar hierarki organisasi pemerintah pusat, bebas bertindak, tidak berada di bawah pengawasan langsung pemerintah pusat, bebas berprakarsa untuk mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat, tidak diintervensi oleh pemerintah pusat, mengandung integritas sistem, memiliki batas-batas tertentu serta memiliki identitas.

Lebih lanjut menurut Brian C. Smith<sup>31</sup> menjelaskan bahwa desentralisasi akan melahirkan pemerintahan daerah (*local self government*), sedangkan dekonsentrasi akan melahirkan pemerintahan lokal (*local state government* atau *field administration*). Kepada pemerintah-pemerintah daerah tersebut, diserahkan sebagian dari fungsi-fungsi pemerintahan (yang sebelumnya merupakan fungsi pemerintah pusat) untuk dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Disamping itu kepada daerah-daerah diserahkan pula sumber-sumber pendapatan yang dapat digunakan untuk membiayai fungsi-fungsi yang telah diserahkan. Demikian pula secara organisasi dibentuk Dewan

---

<sup>31</sup>Astim Riyanto, *Negara Kesatuan Konsep Asas dan Aktualisasinya*, Penerbit Yapemdo, Bandung, 2006, hal. 26.

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang anggota-anggotanya dipilih melalui suatu sistem pemilihan umum.

Selain desentralisasi, dikenal pula konsep dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Ketiganya masih berada pada lingkup pemencaran kewenangan yang mengatur hubungan kewenangan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, namun secara substansial terdapat perbedaan masing-masing konsep. Dekonsentrasi (*centralisatie men deconcentratie*) menjadi peluasan model sentralisasi, yaitu pemencaran kepada organ-organ untuk menjalankan sebagian kewenangan pemerintah pusat di daerah.<sup>32</sup> Dekonsentrasi merupakan *ambitelijk decentralisatie*, disebut pula *delegatie van bevoegheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara pusat kepada instansi bawahan untuk melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah pusat dalam hal ini tidak kehilangan kewenangannya karena instansi bawahan hanya menjalankan kewenangan atasnama pemerintah pusat yang sifatnya instruktif dan tidak melibatkan rakyat.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Ni'matul Huda, *Problematika.., Op. Cit.*, hlm 85.

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm 33



Selanjutnya, dalam pemeritahan lokal dikenal asas tugas pembantuan (*medebewind, co-administration, co-government*) oleh pemerintahan pusat yang menetapkan kebijakan makro dan daerah otonom akan menetapkan kebijakan mikro.<sup>34</sup> Menurut Koesoemahatmadja, *medebewind* atau *zelfbestuur* sebagai pemberian kemungkinan pemerintah lebih atas untuk meminta bantuan kepada pemerintah yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.<sup>35</sup> Tugas pembantuan (*medebewind*) dimaksudkan untuk meningkatkan efektifitas dan efesiensi penyelenggraan pembangunan serta pelayanan umum kepada masyarakat. Tidak semua kewenangan dapat dilaksanakan melalui asas desentralisasi atau asas dekonsentrasi, sedangkan pemerintahan pada tingkatan terbawah seperti daerah kabupaten/kota hingga desa yang paling dekat dengan masyarakat merupakan cerminan dari pemerintah pusat dan menjadi ukuran kinerja pemerintah pusat.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Sadu Wisistiono *et.al.*, Memahami Asas Tugas Pembantuan, Fokusmedia, Bandung, 2006, hlm. 6.

<sup>35</sup> *Ibid.*,

<sup>36</sup> *Ibid.*,

## **B. Kajian Asas-Asas Penyusunan Peraturan Daerah**

Hamid S. Attamimi, menyampaikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi :

*Pertama*, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan; *Kedua*, asas-asas negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan; *Ketiga*, asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan, dan *Keempat*, asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.<sup>37</sup>

Berkenaan dengan hal tersebut pembentukan peraturan daerah yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh

---

<sup>37</sup> Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, (Jakarta ; RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 115

asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*), yang didalamnya terdiri dari asas negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat.

Berdasarkan Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mencerminkan sebuah konsep yang dikemukakan oleh Hans Kelsen yang kemudian dikembangkan oleh muridnya Hans Nawiasky, di mana dalam teori *stufenbau des recht* dijelaskan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki tata susunan, suatu norma hukum yang lebih rendah, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya hingga norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut yang bersifat *hipotesis* dan *fiktif*.<sup>38</sup> Konsep teori itulah yang mendasari adanya hirarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 Ayat (1) yang menyebutkan bahwa Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

---

<sup>38</sup>Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Syafa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cetakan pertama, (Jakarta: KONpress, 2006), hlm. 100.

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dari materi Pasal 7 Ayat (1) tersebut di atas, terlihat bahwa peraturan daerah merupakan bagian integral dari keseluruhan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini berarti Perda merupakan salah satu jenis produk hukum daerah. Selanjutnya dalam Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah disebutkan bahwa produk hukum daerah dilihat dari sifatnya terdiri atas dua, yaitu produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dan penetapan. Yang dimaksud produk hukum daerah yang bersifat pengaturan

antara lain:<sup>39</sup>

- a. Peraturan Daerah (atau dalam UU Keistimewaan Aceh disebut dengan Qonun);
- b. Peraturan Kepala Daerah;
- c. Peraturan DPRD.

Pembentukan peraturan perundang-undangan (termasuk Perda) dibentuk harus memperhatikan beberapa asas sebagai berikut :

1. Asas Tata Susunan Peraturan Perundang-undangan atau *lex superior derogate lex inferiori*: peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Asas *lex specialis derogate lex generalis*: peraturan perundang-undangan yang lebih khusus mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih umum.
3. Asas *lex posterior derogate lex priori*: peraturan

---

<sup>39</sup>Lihat Pasal 3 Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

perundangundangan yang lahir kemudian mengenyampingkan peraturan perundangundangan yang lahir terlebih dahulu jika materi yang diatur peraturan perundangundangan tersebut sama.

4. Asas kejelasan tujuan, artinya setiap pembentukan peraturan perundangundangan harus mempunyai tujuan jelas yang hendak dicapai.
5. Asas asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat : bahwa setiap jenis peraturan perundangundangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundangundangan yang berwenang. Peraturan perundangundangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
6. Asas kesesuaian antara jenis, hirarki dan materi muatan: bahwa dalam pembentukan peraturan perundangundangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hirarki peraturan perundang-

undangan.

7. Asas dapat dilaksanakan: setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, sosiologis, dan yuridis.
8. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan : bahwa setiap perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara.
9. Asas kejelasan rumusan : bahwa 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 interpretasi dalam pelaksanaannya.
10. Asas keterbukaan : bahwa 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 perundang-undangan.

### **C. Kajian Terhadap Praktek Penyelenggaraan, Kondisi Eksisting dan Permasalahan.**

#### **1. Kondisi Kependudukan**

Penduduk Kabupaten Pasangkayu berdasarkan Sensus Penduduk tahun 2020 sebanyak 69.791 jiwa yang terdiri atas 36.350 laki-laki dan 33.441 perempuan.

Dibandingkan hasil sensus sebelumnya, penduduk Kabupaten Pasangkayu mengalami pertumbuhan rata-rata sebesar 1,98 persen pertahun. Kepadatan penduduk di Kabupaten Pasangkayu tahun 2020 mencapai 36,12 jiwa/km<sup>2</sup>. Ini berarti tiap km<sup>2</sup> wilayah di Kabupaten Pasangkayu dihuni oleh sekitar 36 jiwa.

Tabel 1 : Penduduk Menurut Kecamatan dan Jenis Kelamin



Kecamatan	Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin dan Kecamatan (Jiwa)								
	Laki-Laki			Perempuan			Jumlah		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Sarudu	8 170	8 337	8 081	7 732	7 882	8 641	15 902	16 259	16 722
Dapurang	9 152	9 378	8 899	8 500	8 672	9 667	17 652	18 050	18 566
Duripoku	3 411	3 487	3 281	3 075	3 167	3 587	6 486	6 654	6 868
Baras	11 854	12 110	11 310	10 820	11 029	12 445	22 674	23 139	23 755
Bulu Taba	6 297	6 447	6 007	5 714	5 842	6 641	12 011	12 289	12 648
Lariang	4 096	4 190	3 938	3 691	3 801	4 312	7 787	7 991	8 250
Pasangkayu	18 053	18 450	17 984	17 035	17 450	18 966	35 088	35 900	36 950
Tikke Raya	9 483	9 676	9 209	8 723	8 936	9 932	18 206	18 612	19 141
Pedongga	6 991	7 148	6 866	6 487	6 654	7 352	13 478	13 802	14 218
Bambalamotu	10 699	10 899	10 419	9 890	10 121	11 168	20 589	21 020	21 587
Bambaira	5 344	5 456	5 333	5 106	5 203	5 604	10 450	10 659	10 937
Sarjo	4 421	4 511	4 336	4 117	4 212	4 630	8 538	8 723	8 966
Mamuju Utara	97 971	100 129	95 664	90 890	92 969	102 944	188 861	193 098	198 608

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Pasangkayu

Tabel 2: Persentase Penduduk Menurut Kelompok Umur

Kelompok Umur	Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Umur		
	2020	2021	2022
0-4	17 897	18 191	18 581
5-9	17 671	1 778	18 085
10-14	18 997	19 041	19 144
15-19	18 085	18 305	18 656
20-24	17 749	18 002	18 335
25-29	17 774	18 205	18 735
30-34	16 373	16 838	17 426
35-39	15 291	15 720	16 263
40-44	13 192	13 563	14 012
45-49	11 089	11 504	11 996
50-54	8 431	8 795	9 232
55-59	6 498	6 813	7 167
60-64	4 213	4 450	4 741
65-69	2 580	2 711	2 863
70-74	1 604	1 687	1 785
75+	1 417	1 495	1 587
TOTAL	188 861	193 098	198 608

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Pasangkayu

Tabel 3: Pertumbuhan Penduduk Menurut Kecamatan

Kecamatan	Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin dan Kecamatan (Jiwa)								
	Laki-Laki			Perempuan			Jumlah		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Sarudu	8 170	8 337	8 081	7 732	7 882	8 641	15 902	16 259	16 722
Dapurang	9 152	9 378	8 899	8 500	8 672	9 667	17 652	18 050	18 566
Duripoku	3 411	3 487	3 281	3 075	3 167	3 587	6 486	6 654	6 868
Baras	11 854	12 110	11 310	10 820	11 029	12 445	22 674	23 139	23 755
Bulu Taba	6 297	6 447	6 007	5 714	5 842	6 641	12 011	12 289	12 648
Lariang	4 096	4 190	3 938	3 691	3 801	4 312	7 787	7 991	8 250
Pasangkayu	18 053	18 450	17 984	17 035	17 450	18 966	35 088	35 900	36 950
Tikke Raya	9 483	9 676	9 209	8 723	8 936	9 932	18 206	18 612	19 141
Pedongga	6 991	7 148	6 866	6 487	6 654	7 352	13 478	13 802	14 218
Bambalamotu	10 699	10 899	10 419	9 890	10 121	11 168	20 589	21 020	21 587
Bambaira	5 344	5 456	5 333	5 106	5 203	5 604	10 450	10 659	10 937
Sarjo	4 421	4 511	4 336	4 117	4 212	4 630	8 538	8 723	8 966
Mamuju Utara	97 971	100 129	95 664	90 890	92 969	102 944	188 861	193 098	198 608

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Pasangkayu

## 2. Garis Kemiskinan Kemiskinan dan Pengeluaran

Tabel 4: Indikator Kemiskinan tahun 2020-2022

Jumlah dan Persentase	Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin		
	2020	2021	2022
Jumlah	7 950	8 530	9 300
Persentase	4	5	5

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Pasangkayu

Tabel 5: Rata-rata Pengeluaran Perkapita

Kelompok Barang Makanan	Pengeluaran Rata-rata Per Kapita Sebulan Menurut Kelompok Barang Makanan (Rupiah)		
	2015	2016	2017
Padi-padian	89 975,00	88 706,77	83 409,00
Umbi-umbian	3 911,00	2 637,95	4 640,00
Ikan/Undang/Cumi	45 038,00	45 799,18	55 076,00
Daging	13 162,00	8 320,67	11 450,00
Telur dan Susu	23 839,00	20 038,51	17 784,00
Sayur-sayuran	27 726,00	25 823,22	31 150,00
Kacang-kacangan	7 019,00	6 253,95	7 594,00
Buah-buahan	22 256,00	21 765,45	13 927,00
Minyak dan Lemak	14 455,00	13 136,88	15 559,00
Bahan Minuman	19 607,00	18 589,75	20 690,00
Bumbu-bumbuan	12 225,00	10 507,99	12 455,00
Konsumsi Lainnya	13 101,00	9 471,73	10 561,00
Makanan dan Minuman Jadi	88 111,00	84 530,21	106 579,00
Tembakau dan Sirih	60 336,00	68 585,09	79 084,00
Jumlah	440 760,00	424 167,35	469 957,00

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Pasangkayu

Tabel 6: Pengeluaran Menurut Golongan dan Barang

Golongan Pengeluaran	Pengeluaran Rata-rata Perkapita Sebulan Menurut Golongan Pengeluaran dan Kelompok Barang (Rupiah)		
	Makanan	Bukan Makanan	Jumlah
	2017	2017	2017
< 150 000	-	-	-
150 000 - 199 999	131 610	63 255	194 865
200 000 - 299 999	183 014	86 298	269 312
300 000 - 499 999	258 552	149 792	408 344
500 000 - 749 999	386 967	242 455	629 422
750 000 - 999 999	498 680	368 635	867 315
1 000 000 - 1 499 999	669 847	522 980	1 192 827
1 500 000+	854 009	1 338 474	2 192 482
Rata-Rata	469 957	384 713	854 670

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Pasangkayu

Tabel 7: PDRB Menurut Pengeluaran

PDRB Pengeluaran 2	PDRB Atas Dasar Harga Konstan Menurut Pengeluaran (Juta Rupiah)		
	2020	2021	2022
Pengeluaran konsumsi rumah tangga	1 986 307,39	2 025 916,57	2 101 511,81
Pengeluaran konsumsi LNPRT	31 545,33	32 453,35	33 785,80
Pengeluaran konsumsi pemerintah	458 036,38	444 235,14	464 200,40
Pembentukan modal tetap bruto	2 339 017,11	2 506 074,76	2 510 682,51
Perubahan Inventori	-277 417,65	-293 624,75	117 803,65
Net Ekspor Barang dan Jasa	2 578 397,46	2 674 240,98	2 151 134,54
PDRB	7 115 886,02	7 389 296,05	7 379 118,71

### 3. Indeks Pembangunan Manusia

Tabel 9: Indeks Pembangunan Manusia Tahun 2021-2022

Wilayah Kabupaten	Indeks Pembangunan Manusia		
	2020	2021	2022
Mamuju Utara	67,79	68,03	68,61

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Pasangkayu

Tabel 10: Indeks Pembangunan Manusia Sulawesi Barat

Kabupaten	UHH (tahun)		HLS (tahun)		RLS (tahun)		Pengeluaran per Kapita (Rp 000)		IPM		
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	Capaian	Pertumbuhan	2021-2022
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Majene	61,77	62,16	13,62	13,63	8,91	9,10	10 028	10 152	67,29	67,84	0,82
Polewali Mandar	62,53	62,86	13,38	13,39	7,44	7,60	8 548	8 726	64,23	64,79	0,87
Mamasa	70,94	71,20	12,36	12,53	7,88	8,00	7 736	7 837	66,63	67,21	0,87
Mamuju	67,77	68,21	13,24	13,25	7,96	8,09	9 494	9 668	68,32	68,88	0,82
Pasangkayu	66,45	66,90	11,95	12,06	8,09	8,11	11 072	11 330	68,03	68,61	0,85
Mamuju Tengah	68,55	68,97	12,53	12,65	7,51	7,61	8 408	8 633	66,18	66,89	1,07
Sulawesi Barat	65,25	65,63	12,86	12,87	7,96	8,08	9 153	9 358	66,36	66,92	0,84

Sumber: Badan Pusat Statistik Sulawesi Barat

Dari data yang disajikan tersebut diatas menunjukkan bahwa Kabupaten Pasangkayu memiliki IPM terendah di Provinsi Sulawesi Barat. Apabila disandingkan dengan beberapa daerah lain, Kabupaten Pasangkayu memiliki IPM sebesar 65% pada tahun 2020. Pemerintahan Kabupaten Pasangkayu mempunyai tanggung jawab untuk menyelesaikan permasalahan tersebut melalui pengambilan kebijakan yang terkait dengan penyelesaian masalah sebagaimana dimaksud. Perlu diketahui bahwa dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terdapat beberapa urusan yang wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar serta urusan pilihan yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah termasuk Kabupaten Pasangkayu, yang terkait langsung dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

#### **D. Kajian Implikasi Peraturan Daerah**

Ketahanan pangan dalam arti keterjangkauan pangan juga berkaitan erat dengan upaya peningkatan mutu sumberdaya

manusia Indonesia. Tanpa dukungan pangan yang cukup dan bermutu, tidak mungkin dihasilkan sumberdaya manusia yang bermutu. Oleh karena itu membangun sistem ketahanan pangan yang kokoh merupakan syarat mutlak bagi pembangunan nasional.

Pencapaian tingkat ketahanan pangan yang mantap di tingkat nasional maupun regional saja tidak cukup. Mantapnya ketahanan pangan tingkat rumah tangga dan individu merupakan sasaran pembangunan ketahanan pangan suatu negara. Selain aspek tingkat pendapatan rumah tangga dalam ketahanan pangan rumah tangga terdapat aspek lain yang tidak kalah penting yaitu bagaimana mengelola dengan baik ketahanan pangan atau ketersediaan pangan di tingkat nasional dan regional tersebut agar kejadian rawan pangan di tingkat rumah tangga dapat diminimalkan.<sup>40</sup>

Cadangan pangan yang dikuasai oleh pemerintah, pedagang maupun rumah tangga masing-masing memiliki fungsi yang berbeda. Cadangan pangan yang dikuasai pemerintah berfungsi untuk: (1) Melakukan operasi pasar murni (OPM) dalam

---

<sup>40</sup> Handewi P.S. Rachman, *Op. Cit.*, hlm 73-74

rangka stabilisasi harga, (2) Memenuhi kebutuhan pangan akibat bencana alam atau kerusuhan sosial, (3) Memenuhi jatah beras golongan berpendapatan tetap dalam hal ini TNI/Polri, dan (4) Memenuhi penyaluran pangan secara khusus seperti program Raskin.

Cadangan pangan yang dikuasai pedagang umumnya berfungsi untuk: (1) mengantisipasi terjadinya lonjakan permintaan, dan (2) mengantisipasi terjadinya keterlambatan pasokan pangan. Sementara itu, cadangan pangan yang dikuasai oleh rumah tangga baik secara individu maupun secara kolektif berfungsi untuk: (1) mengantisipasi terjadinya kekurangan bahan pangan pada musim paceklik, dan (2) mengantisipasi ancaman gagal panen akibat bencana alam seperti serangan hama dan penyakit, anomali iklim, dan banjir

Perlu disebutkan bahwa aktifitas ekonomi pangan di Indonesia secara prinsip dijalankan berdasarkan mekanisme pasar bebas. Konsekuensinya, pedagang menguasai cadangan pangan paling besar dibandingkan dengan pemerintah dan rumah tangga. Walaupun demikian perlu digarisbawahi bahwa pembangunan ketahanan pangan tidak dapat sepenuhnya

diserahkan kepada mekanisme pasar bebas. Argumentasinya, apabila terjadi kelebihan permintaan (*excess demand*) yang dicirikan oleh berkurangnya pasokan barang dan harga barang yang melonjak tinggi, maka mekanisme pasar bebas membutuhkan waktu relatif lama untuk kembali kepada kondisi keseimbangan semula. Padahal perwujudan ketahanan pangan yang mantap mensyaratkan bahwa pangan harus tersedia setiap saat dengan jumlah yang cukup serta dengan harga yang memungkinkan masyarakat untuk mengaksesnya.

Mengingat pembangunan ketahanan pangan tidak mungkin sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar bebas, maka keberadaan cadangan pangan pemerintah menjadi sangat urgen. Justifikasinya, dengan menguasai cadangan pangan maka apabila sewaktu-waktu terjadi katakana lah kelebihan permintaan pangan (*excess demand*) yang dicirikan oleh berkurangnya pasokan barang dan harga barang yang melonjak tinggi, pemerintah dengan segera dapat melakukan intervensi pasar misalnya melalui operasi pasar murni (OPM) guna menjamin terwujudnya harga yang stabil.

Dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan yang



mantap di setiap tingkat pemerintahan, selain cadangan pangan yang dikuasai pedagang, harus tersedia juga cadangan pangan yang dikuasai pemerintah. Oleh karena itu keberadaan cadangan pangan yang dikuasai pemerintah khususnya oleh pemerintah kabupaten/kota perlu segera direalisasikan. Urgensi penguasaan cadangan pangan oleh pemerintah kabupaten/kota adalah karena kemampuan pemerintah pusat untuk menguasai cadangan pangan dalam jumlah besar semakin terbatas sejalan dengan semakin terbatasnya dana pembangunan. Disamping itu, dalam era otonomi daerah sudah seharusnya seluruh tingkat pemerintahan memiliki cadangan pangan yang bersifat komplementer (saling melengkapi satu sama lain). Sementara itu manfaat penguasaan cadangan pangan oleh pemerintah kabupaten/kota adalah untuk mempercepat pelayanan kepada masyarakat apabila terjadi misalnya bencana alam atau kerusuhan sosial karena sistem birokrasi yang relatif pendek.

Seperti halnya keberadaan cadangan pangan pemerintah, keberadaan cadangan pangan rumah tangga juga sangat urgen baik bagi mereka yang berada di daerah dengan aksesibilitas tinggi maupun dengan aksesibilitas rendah (*remote area*).

Justifikasinya, karena rumah tangga/individu adalah obyek terakhir dimana ketahanan pangan harus diwujudkan. Idealnya, rumah tangga baik secara individual maupun secara kolektif menguasai cadangan pangan guna mengantisipasi kekurangan pangan yang bersifat sementara yang disebabkan terhentinya pasokan bahan pangan, misalnya karena putusnya prasarana dan sarana transportasi akibat bencana alam. Dalam kondisi seperti ini pemenuhan kebutuhan pangan dengan mengandalkan bantuan dari pemerintah apalagi pemerintah pusat membutuhkan waktu lama, baik karena sistem birokrasi yang relatif panjang maupun karena kendala putusnya prasarana dan sarana transportasi.<sup>41</sup>

Peraturan daerah merupakan instrumen yang memberikan efek positif terhadap masyarakat sehingga perumusan normanya harus mengedepankan kemanfaatan, keadilan dan kepastian hukum. Konsekuensi logis negara Indonesia adalah negara hukum adalah kehidupan masyarakatnya harus diatur dengan hukum yang tertulis dan tertera sebagai pedoman hidup bersama. Pengaturan penyelenggaraan cadangan pangan daerah yang

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm 78-79.

merupakan bagian dari tugas pemerintah daerah dibidang pangan adalah urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana diatur dalam UU Pemerintahan Daerah. Pasal 12 ayat (2) UU 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa Urusan Pemerintahan Wajib 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 dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;

- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasangkayu tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah, yang dibentuk atas persetujuan bersama antara Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang merupakan salah satu bentuk dukungan politik (DPRD) dalam Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah di Kabupaten Pasangkayu , diharapkan akan menjadi dasar hukum bagi Pemerintah Kabupaten Pasangkayu dalam rangka Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah di Kabupaten Pasangkayu .

Dengan hadirnya Peraturan Daerah Kabupaten Pasangkayu tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah, maka Pemerintah Daerah dapat melakukan suatu strategi untuk mencapai Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah termasuk melibatkan pemerintah desa untuk ikut serta membangun sistem cadangan pangan yang efektif.

Pelibatan pemerintah desa untuk ikut menjaga cadangan pangan daerah dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan yang tangguh sehingga adanya jaringan cadangan pangan baik secara vertikal agar satu sama lain bersifat saling melengkapi (komplemen). Hal tersebut dapat membangun koordinasi ketahanan pangan yang terintegrasi dengan tersedianya pangan setiap saat dengan jumlah yang cukup serta dengan harga yang terjangkau daya beli masyarakat akan mudah diwujudkan.

## BAB IV

### LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

#### A. Landasan Filosofis

Implementasi Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara menjadikan segala aktifitas kehidupan berbangsa dan bernegara harus berdasarkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.<sup>42</sup> Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Salah satu wujud untuk mencapai kesejahteraan adalah dengan cadangan pangan. Istilah pangan sebagai soal hidup atau mati bangsa merupakan ungkapan dalam sejarah pangan, sama lamanya dengan sejarah umat manusia itu sendiri. Sejak manusia

---

<sup>42</sup> Kurnisar, *Pancasila Sumber Dari Segala Sumber Hukum Di Indonesia*, Jurnal Media Komunikasi, Vol 10, No 2 (2011), hlm. 245-246

pertama kali menempati bumi, lahan sudah menjadi salah satu unsur utama dalam menunjang kelangsungan kehidupan. Konkritnya, lahan difungsikan sebagai tempat manusia beraktivitas untuk mempertahankan eksistensi. Aktivitas yang pertama kali dilakukan adalah pemanfaatan lahan untuk bercocok tanam (pertanian). Kegiatan pertanian merupakan salah satu aktifitas paling mendasar bagi manusia, karena semua orang perlu makan setiap hari. Pengembangan usaha agribisnis menjadi pilihan sangat strategis dan penting sejalan dengan upaya pemerintah dalam mengembangkan sumber-sumber pertumbuhan ekonomi baru diluar minyak dan gas.

Dalam sejarah Indonesia pernah mampu mencapai swasembada pangan pada tahun 1984 melalui gerakan “Revolusi Hijau” yaitu gerakan untuk meningkatkan produksi pangan melalui usaha pengembangan teknologi pertanian. keberhasilan gerakan revolusi hijau merupakan bukti upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan petani. Seiring pertumbuhan populasi dan perkembangan peradaban manusia, penguasaan dan penggunaan lahan mulai terusik. Keterusikan ini akhirnya menimbulkan kompleksitas permasalahan akibat penambahan

jumlah penduduk, penemuan dan pemanfaatan teknologi, serta dinamika pembangunan. Lahan yang semula berfungsi sebagai media bercocok tanam (pertanian), berangsur-angsur berubah menjadi multifungsi pemanfaatan.<sup>43</sup>

Berdasarkan *Declaration of Human Right* 1998, yang sudah disepakati oleh Pemerintah Indonesia, pemenuhan kebutuhan pangan merupakan salah satu Hak Azazi Manusia. Artinya negara (pemerintah dan masyarakat) harus bertanggungjawab memenuhi kebutuhan pangan bagi penduduk yang tidak mampu memenuhi kebutuhan pangannya. Kondisi pangan yang sulit diperoleh penduduk dan rendahnya daya beli masyarakat, baik karena pendapatan rendah atau kebijakan harga-harga pangan, apalagi kalau sampai terjadi kelaparan dan gizi buruk dapat dikategorikan adanya indikasi pelanggaran yang akhirnya berdampak pada "*lost generation*".<sup>44</sup>

Berkaitan dengan itu kenyataanya masih banyak orang yang

---

<sup>43</sup> Musleh Herry, Imam Sukadi, "*Efektifitas Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Produktif Di Kota Malang*", Lembaga Penelitian Dan Pengabdian Masyarakat Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, 2015, hlm. 5

<sup>44</sup> Ika, Musthafa, "*Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Pangan Dari Konversi Lahan Di Kota Padang*", Masters Thesis, Universitas Andalas, 2017, hlm. 57



mengalami kelaparan dan kekurangan pangan. Kelaparan dan kekurangan pangan terjadi karena rapuhnya sistem cadangan pangan. Namun demikian cadangan pangan tidak hanya program untuk mengatasi kelaparan dan kekurangan pangan semata, lebih dari itu cadangan pangan adalah syarat bagi pembangunan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan akhir dari pembangunan nasional.<sup>45</sup> Cadangan pangan di Indonesia, sangat erat kaitannya dengan ketahanan sosial, stabilitas ekonomi, stabilitas politik dan keamanan atau ketahanan nasional. Dimensi cadangan pangan nasional mencakup aspek ketersediaan, distribusi, konsumsi, dan keamanan pangan. Aspek Ketersediaan pangan termasuk elemen produksi domestik, ekspor, impor, cadangan dan transfer pangan dari pihak atau negara lain. Adanya elemen ekspor dan impor pada aspek ketersediaan pangan menunjukkan bahkan kinerja cadangan pangan nasional tidak terlepas dari dinamika peran perdagangan internasional, khususnya perdagangan komoditas pangan.

Dengan demikian pemenuhan kebutuhan pangan ini

---

<sup>45</sup> Briones, R.M, “*Climate Change and Price Volatility, Can We Count on the ASEAN plus Three Emergency Rice Reserve*”, ADB Sustainable Development Working Paper Series No. 24. Manila Agustus 2012, hlm. 26

menjadi sangat penting dan strategis dalam rangka cadangan pangan, melalui aspek ketersediaan, distribusi, konsumsi, dan keamanan pangan. Aspek Ketersediaan pangan termasuk elemen produksi domestik, ekspor, impor, cadangan dan transfer pangan dari pihak atau negara lain. 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 penambahan penduduk yang nantinya akan bermuara pada cadangan pangan yang makin konsumtif.

## **B. Landasan Sosiologis**

Lahan pertanian memiliki peran dan fungsi strategis bagi cadangan pangan. Sebagian besar penduduk Indonesia menggantungkan hidup pada sektor pertanian. Dalam posisi yang demikian lahan tidak saja memiliki nilai ekonomis, sosial bahkan secara filosofis lahan memiliki nilai religius. Dalam rangka pembangunan cadangan pangan, lahan merupakan sumberdaya

pokok dalam usaha untuk mewujudkan cadangan pangan, terutama pada kondisi dimana sebagian besar bidang usaha yang dikembangkan masih tergantung kepada pola pertanian yang bersifat *land based agricultural*. Lahan merupakan sumberdaya yang unik dimana jumlahnya tidak bertambah, namun kebutuhan terhadap lahan selalu meningkat. Oleh karena itu, ketersediaan lahan merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan peran sektor pertanian secara berkelanjutan, terutama dalam perannya mewujudkan cadangan pangan.<sup>46</sup>

Konversi lahan pertanian menimbulkan dampak yang sangat besar terhadap cadangan pangan. Lahan pertanian yang berubah fungsi akan mempunyai implikasi yang serius terhadap produksi pangan, fisik lingkungan, dan budaya masyarakat disekitar lahan yang dikonversi tersebut. Permasalahan semakin kompleks, karena konversi lahan pertanian subur belum diimbangi oleh upaya yang sistematis untuk dapat mengembangkan lahan yang potensial. Konversi lahan pertanian pangan menyebabkan semakin sempitnya luas garapan usaha tani

---

<sup>46</sup> Yunastiti Purwaningsih, "Ketahanan Pangan: Situasi, Permasalahan, Kebijakan, Dan Pemberdayaan Masyarakat", Jurnal Ekonomi Pembangunan Vol. 9, No. 1, Juni 2008, hlm. 4

dan berpotensi mengganggu cadangan pangan.

Cadangan pangan pada prinsipnya adalah upaya menjaga produktivitas pangan, mempertahankan stabilitas harga pangan dan keterjangkauan masyarakat dalam mendapatkan pangan, serta melindungi masyarakat yang rentan terhadap krisis pangan melalui: 1) Tercapainya peningkatan ketersediaan pangan yang bersumber dari produksi dalam negeri; 2) Terwujudnya peningkatan distribusi dan aksesibilitas pangan; 3) Tercapainya peningkatan kualitas konsumsi pangan dan gizi masyarakat; 4) Mitigasi gangguan terhadap ketahanan pangan; 5) Peningkatan kesejahteraan pelaku utama penghasil bahan pangan; dan 6) Tersedianya sarana dan prasarana irigasi (ketahanan air).

### **C. Landasan Yuridis**

Pada landasan yuridis ini, dimaksud adalah peninjauan mengenai penerapan UU yang berlaku dan terkait dengan cadangan pangan berdasarkan UUD 1945 pasal 18 ayat 6 yakni Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan yang dijabarkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, adapun yang menjadi hirarki Peraturan perundang-undangan adalah Undang-Undang Dasar, TAP MPR, Undang-Undang/Perppu, PP, Perpres, Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Sehingga Peraturan daerah mengenai cadangan pangan sesuai asas *lex superior derogat legi inferior*.

- 1) Undang-Undang Dasar NKRI Tahun 1945.
- 2) Undang Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5360)
- 3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)
- 4) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ( Lembaran Negara Republik

- Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan Mutu Pangan dan Gizi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 107, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4424)
  - 6) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5680)
  - 7) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2017 Tentang Kebijakan Strategis Pangan Dan Gizi (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomot.188, Tahun 2017)

## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP**

#### **MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH**

##### **A. Jangkauan dan Arah Pengaturan Yang Akan Diwujudkan**

Jangkauan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah Kabupaten Pasangkayu diharapkan dapat mewujudkan cadangan pangan yang kuat serta kesediaan pangan dalam kondisi normal maupun darurat.

Arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah Kabupaten Pasangkayu, yaitu terwujudnya cadangan pangan yang kuat serta pengaturan yang komperhensif guna melindungi cadangan pangan untuk mendorong perekonomian daerah, memajukan kesejahteraan umum memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa, serta mampu menjunjung tinggi nilai-nilai berbangsa dan berbudaya.

##### **B. Ruang Lingkup Materi Muatan**

Materi muatan yang hendak dituangkan dalam Rancangan

Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah Kabupaten Pasangkayu , merupakan penorma-an dari jangkauan dan arah pengaturan yang telah ditentukan untuk menentukan luasnya pengaturan norma dalam Rancangan Peraturan Daerah dimaksud. Oleh karena itu, dapat diuraikan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah Kabupaten Pasangkayu , sebagai berikut:

### **1. Ketentuan Umum**

Untuk menyeragamkan pemahaman dan kesesuaian dalam memahami dan melaksanakan isi dari peraturan perundang-undangan, serta menghindari terjadinya multitafsir terhadap norma yang diatur maka perlu untuk menentukan defnisi dan batasan pengertian terhadap suatu istilah yang hendak digunakan dalam Peraturan Daerah. Definisi atau batasan pengertian yang akan digunakan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Pasangkayu , adalah:

- a. Daerah adalah Kabupaten Pasangkayu .



- b. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- c. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Pasangkayu .
- d. Bupati adalah Bupati Kabupaten Pasangkayu .
- e. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pasangkayu sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
- f. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- g. Pemerintah Desa adalah kepala desa dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

- h. 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.
- i. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah Daerah.
- j. Cadangan Pangan Pemerintah Desa adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah Desa.
- k. Pangan Pokok adalah Pangan yang diperuntukkan sebagai makanan utama sehari-hari sesuai dengan potensi sumber daya dan kearifan lokal.
- l. Pangan Pokok Tertentu adalah Pangan Pokok yang diproduksi dan dikonsumsi oleh sebagian besar masyarakat Indonesia yang apabila ketersediaan dan

harganya terganggu dapat memengaruhi stabilitas ekonomi dan menimbulkan gejolak sosial di masyarakat.

## **2. Tujuan Dan Prinsip**

Peraturan Daerah ini bertujuan untuk:

- a. mewujudkan tingkat kecukupan Pangan Pokok Tertentu dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat;
- b. mempermudah dan meningkatkan akses Pangan bagi masyarakat yang mengalami darurat dan krisis pangan akibat bencana alam dan bencana sosial; dan menyediakan Bantuan Pangan untuk masyarakat rawan Pangan, masyarakat miskin dan/atau daerah lain yang membutuhkan.

Penyelenggaraan cadangan pangan daerah berdasar prinsip:

- a. kedaulatan;
- b. kemandirian;
- c. ketahanan;
- d. keamanan;
- e. kesejahteraan;
- f. manfaat;

- g. pemerataan;
- h. berkelanjutan;
- i. keadilan; dan
- j. ketepatan.

### **3. Penyelenggaraan Cadangan Pangan**

Penyelenggaraan Cadangan Pangan dilaksanakan oleh:

- a. Pemerintah Daerah Kabupaten; dan
- b. Pemerintah Desa.

Penyelenggaraan Cadangan Pangan dilakukan melalui:

- a. pengadaan;
- b. pengelolaan; dan
- c. penyaluran

### **4. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah**

Cadangan pangan di laksanakan oleh pemerintah daerah :

- a. Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh Perangkat Daerah yang membidangi Pangan.
- b. Perangkat Daerah yang membidangi Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah

dapat bekerja sama dengan badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah di bidang Pangan.

Menetapkan jenis dan jumlah pokok cadangan pangan:

- a. Bupati menetapkan jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.
- b. Penetapan jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan mempertimbangkan:
  - a) produksi Pangan Pokok Tertentu di Daerah;
  - b) kebutuhan untuk penanggulangan keadaan darurat; dan kerawanan pangan di Daerah.
- c. Penetapan jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Daerah disesuaikan dengan:
  - a) kebutuhan konsumsi masyarakat; dan
  - b) potensi sumber daya.

## **5. Cadangan Pangan Pemerintah Desa**

Cadangan pangan harus dimulai dari satuan terkecil yaitu desa. Dimana Kepala desa menyampaikan usulan secara

tertulis kepada Bupati mengenai jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu yang akan ditetapkan sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Desa yang menjadi dasar bupati untuk menetapkan jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Desa. Penetapan jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Desa dilakukan dengan mempertimbangkan:

- a. produksi Pangan Pokok Tertentu di wilayah desa;
- b. kebutuhan untuk penanggulangan keadaan darurat;  
dan
- c. kerawanan Pangan di wilayah desa

Penetapan jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah disesuaikan dengan:

- a. kebutuhan konsumsi masyarakat desa; dan
- b. potensi sumber daya desa

Setelah menetapkan cadangan pangan desa. Desa wajib untuk membentuk Unit pengelola Cadangan Pangan Pemerintah Desa yang bekerjasama 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 produksi dalam negeri dengan mengutamakan produksi desa setempat dilaksanakan sesuai dengan harga pembelian yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Dalam hal pemerintah pusat tidak menetapkan harga pembelian produksi dalam negeri dengan mengutamakan produksi desa setempat dilaksanakan sesuai dengan harga pembelian untuk Cadangan Pangan Pemerintah Desa yang ditetapkan oleh Gubernur dan Dalam hal Gubernur tidak menetapkan harga pembelian produksi dalam negeri dengan mengutamakan produksi desa setempat dilaksanakan sesuai dengan harga pembelian untuk Cadangan Pangan Pemerintah Desa yang ditetapkan oleh Bupati.

## **6. Partisipasi Masyarakat**

Masyarakat berpartisipasi dalam penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dan Cadangan Pangan Pemerintah Desa yaitu:

- a. partisipasi dalam pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran Pangan; dan
- b. pengawasan secara partisipatif terhadap penyelenggaraan

Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dan Cadangan Pangan Pemerintah Desa

## **7. Pengawasan**

Pengawasan terhadap penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah sebagaimana meliputi:

- a. penyaluran Cadangan Pangan Daerah sampai dengan titik distribusi; dan
- b. penyaluran Cadangan Pangan Daerah dari titik distribusi kepada masyarakat.
- c. Pengawasan terhadap penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah dilaksanakan oleh Perangkat Daerah yang membidangi Pangan.

## **8. Pendanaan**

Pendanaan penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah dan sumber dana lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **9. Pelaporan**

Kepala Desa, camat dan Kepala Perangkat Daerah yang membidangi Pangan melaporkan kepada Bupati yang di



laksanakan setiap 6 (Enam) Bulan sekali atau sewaktu-waktu ketika dibutuhkan.

#### **10. Ketentuan Peralihan**

Kerjasama penyelenggaraan Cadangan Pangan dengan pihak lain yang telah berjalan sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini, wajib menyesuaikan dengan Peraturan Daerah ini paling lama 1 (satu) tahun sejak Peraturan Daerah ini diundangkan.

#### **11. Ketentuan Penutup**

Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah ini harus sudah ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun sejak Peraturan Daerah ini diundangkan.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian dan pembahasan sebelumnya, maka yang menjadi simpulan dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasangkayu tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah Kabupaten Pasangkayu adalah :

1. Kabupaten Pasangkayu terletak di daerah rawan bencana, dari banjir, tanah longsor, gempa bumi sampai pada potensi tsunami. Kerentanan terhadap bencana alam dapat mempengaruhi cadangan pangan baik bersifat sementara maupun jangka waktu panjang. Selain itu dalam Data Indeks Ketahanan Pangan Wilayah Kabupaten Tahun 2020 yang secara nasional Kabupaten Pasangkayu hanya menduduki peringkat 299 dari 416 kabupaten secara nasional.
2. landasan filosofis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasangkayu Tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah Kabupaten

Pasangkayu adalah pemenuhan cadangan pangan, melalui aspek ketersediaan, distribusi, konsumsi, dan keamanan pangan. Aspek Ketersediaan pangan termasuk elemen produksi domestik, ekspor, impor, cadangan dan transfer pangan dari pihak atau negara/daerah lain. Sementara, landasan sosiologis yaitu, konversi lahan pertanian menimbulkan dampak yang sangat besar terhadap cadangan pangan. Lahan pertanian yang berubah fungsi akan mempunyai implikasi yang serius terhadap produksi pangan, fisik lingkungan, dan budaya masyarakat disekitar lahan yang dikonversi tersebut. Permasalahan semakin kompleks, karena konversi lahan pertanian subur belum diimbangi oleh upaya yang sistematis untuk dapat mengembangkan lahan yang potensial. Konversi lahan pertanian pangan menyebabkan semakin sempitnya luas garapan usaha tani dan berpotensi mengganggu cadangan pangan. Selanjutnya, landasan yuridis adalah berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan cadangan

pangan daerah.

3. Jangkauan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasangkayu Tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah Kabupaten Pasangkayu , diharapkan dapat mewujudkan cadangan pangan yang kuat serta kesediaan pangan dalam kondisi normal maupun darurat. Adapun Arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasangkayu tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah Kabupaten Pasangkayu , yaitu terwujudnya cadangan pangan yang kuat serta pengaturan yang komperhensif guna melindungi cadangan pangan untuk mendorong perekonomian daerah, memajukan kesejahteraan umum memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa, serta mampu menjunjung tinggi nilai-nilai berbangsa dan berbudaya Ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasangkayu Tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah Kabupaten Pasangkayu yakni ketentuan umum, materi pokok yang diatur, dan ketentuan penutup.

## **B. Saran**

Berdasarkan simpulan yang telah diuraikan di atas, maka saran dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasangkayu Tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah ini adalah :

1. Perlu adanya peraturan daerah Kabupaten Pasangkayu Tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah Kabupaten Pasangkayu sebagai dasar hukum atau payung hukum bagi pemerintah daerah dalam memberikan kebijakan pemerintah daerah yang responsif terhadap penyediaan cadangan pangan.
2. Perlu pelibatan masyarakat dan unsur terkait dalam pembahasan tentang pembentukan peraturan daerah yang akan menjadi dasar hukum bagi daerah kedepan dalam mengatur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah Kabupaten Pasangkayu .
3. Apabila telah dibentuknya peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah Kabupaten Pasangkayu , maka sebaiknya peraturan daerah tersebut ditindaklanjuti dengan pembentukan

peraturan bupati yang akan mengatur secara lebih teknis.

## **DAFTAR PUSTAKA**

**Buku**

Aufa Aulia Kanza dan Sukma Chaedir Umar, *Mutu Gizi dan Keamanan Pangan*, Artikel dalam Departemen Biologi Universitas Padjadjaran, Bandung, 2015

Achmad Suryana, “*Menuju Ketahanan Pangan Indonesia Berkelanjutan 2025: Tantangan Dan Penanganannya*”, Forum Penelitian Agro Ekonomi, Volume 32 No. 2, Desember 2014

Badan Ketahanan Pangan, *Capaian dan Tantangan Indonesia dalam Meraih Kondisi Ketahanan Pangan*, Disampaikan dalam Focus Group Discussion di Kementerian Luar Negeri, Jakarta 23 Agustus 2013

BPS, *Has/I Sensus Penduduk 2020 Data Agregat per Provins/, Tahun 2020*

Cahyo Saparinto dan Diana Hidayati, *Bahan Tambahan Pangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2006

Direktorat Pangan dan Pertanian, Bappenas, *Studi Pendahuluan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Bidang Pangan dan Pertanian*, Jakarta, 2013

Dewan Ketahanan Pangan, *Peta Ketahanan dan Kerentanan*

*Pangan Indonesia 2015*, Dewan Ketahanan Pangan, Kementerian Pertanian dan *World Food Programme* (WFP), Jakarta, 2015

FAO, World Food Summit, FAO, Rome, 1996

Ika, Musthafa, *Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Pangan Dari Konversi Lahan Di Kota Padang*, Masters Thesis, Universitas Andalas, 2017

Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Syafa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cetakan pertama, (Jakarta: KONpress, 2006)

Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2020

Musleh Herry, Imam Sukadi, "*Efektifitas Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Produktif Di Kota Malang*", Lembaga Penelitian Dan Pengabdian Masyarakat Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, 2015

Rita Hanafie, *PengantarEkonom/ Pertanian*, CV. Andi Offset, Yogyakarta, 2010

Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-*



*undang Berkelanjutan*, (Jakarta ; RajaGrafindo Persada, 2009)

### **Jurnal**

Handewi P.S. Rachman dan Mewa Ariani, "*Ketahanan Pangan: Konsep, Pengukuran Dan Strategi*", FAE. Volume 20 No. 1, Juli 2000

Kurnisar, *Pancasila Sumber Dari Segala Sumber Hukum Di Indonesia*, Jurnal Media Komunikasi, Vol 10, No 2 (2011),

Suroso, "*Potensi Dan Eksistensi Cadangan Pangan Masyarakat Di Kabupaten Pat*", Jurnal Litbang Vol. XIII, No. 2 Desember 2017

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

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Bupati Nomor 54 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Cadangan Pangan.