

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Tujuan negara Republik Indonesia sebagaimana termaktub dalam Alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Secara filosofis kandungan Alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945 merupakan nilai-nilai luhur serta amanah dan cita-cita pendiri negara (*The Founding Leader*) untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat.

Komitmen ini secara teoritis menegaskan bahwa Indonesia adalah negara yang menganut paham negara hukum kesejahteraan. Fungsi negara dalam paham negara kesejahteraan meliputi: fungsi negara sebagai penjamin (*provider*) kesejahteraan masyarakat, fungsi negara sebagai pengatur (*regulator*), fungsi negara sebagai pengusaha (*entrepreneur*), dan fungsi negara sebagai wasit (*umpire*). Karakteristik negara kesejahteraan adalah memberikan pelayanan berbagai aspek kehidupan seperti politik, sosial, budaya dan ekonomi kepada masyarakat. Negara berkewajiban dan bertanggung jawab untuk mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan umum.

Salah satu bentuk kemakmuran dan kesejahteraan umum adalah terpenuhinya kebutuhan pangan. Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi setiap rakyat Indonesia. Pangan harus senantiasa tersedia secara cukup, aman, bermutu, bergizi, dan beragam dengan harga yang terjangkau oleh daya beli masyarakat, serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat. Pentingnya pemenuhan pangan karena manusia sebagai makhluk biologis memerlukan kecukupan pangan dan gizi untuk menjaga kelangsungan hidupnya. Kekurangan pangan dan gizi dapat mengakibatkan gangguan kesehatan,

terhambatnya pertumbuhan serta perkembangan tubuh manusia, dan lebih fatal dapat mengakibatkan kematian.

Pangan bukan hanya berfungsi sebagai sumber zat gizi sebagai pemuas selera dan sebagai pencegah penyakit melainkan juga berperan dalam bidang sosial dan budaya. Pangan yang diolah, dikonsumsi sehari-hari sebagai kebiasaan makan menunjukkan bahwa kebiasaan tersebut berkaitan dengan kreasi budaya masyarakat setempat.¹ Aspek lain pentingnya pemenuhan pangan dan gizi karena merupakan komponen dasar untuk mewujudkan sumberdaya manusia yang berkualitas dalam mendukung pembangunan nasional. Untuk mencapai semua itu, perlu diselenggarakan suatu sistem Pangan yang memberikan perlindungan, baik bagi pihak yang memproduksi maupun yang mengonsumsi pangan.

Secara normatif pembangunan ketahanan pangan merupakan amanah Konstitusi yang termuat dalam UUD NRI 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur mengenai pangan adalah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.²

Dalam Undang-Undang ini, penyelenggaraan pangan yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia sampai dengan perseorangan yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup baik jumlah dan mutunya serta memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan berdasarkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan nasional. Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan, mengamanahkan untuk mewujudkan Cadangan Pangan Nasional, Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib mengembangkan cadangan pangan. Agar

¹ Mary Astuti. 2014. *Peran Wanita Dalam Kemandirian Pangan*, Ali Agus (Eds), *Jihad Menegakkan Kedaulatan Pangan: Suara dari Bulaksumur*, Cetakan ketiga. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 187

² 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) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6856).

terpenuhinya cadangan pangan maka perlu dibangun satu mekanisme sistem pangan yang terintegrasi yang mempertegas peran Pusat, daerah dan pemangku kepentingan lainnya dalam pengelolaan cadangan pangan nasional yang efektif dan efisien. Guna mewujudkan cadangan pangan maka pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi merupakan penjabaran yang lebih merinci pengaturan baik aspek ketersediaan pangan, keterjangkauan pangan, dan pemanfaatan pangan sesuai amanat UU Nomor 18 tahun 2012. Perwujudan ketahanan pangan menyangkut tiga hal pokok yang harus diperhatikan, yaitu: (i) ketersediaan pangan yang berbasis pada pemanfaatan sumber daya lokal secara optimal; (ii) keterjangkauan pangan dari aspek fisik dan ekonomi oleh seluruh masyarakat, dan (iii) pemanfaatan pangan atau konsumsi pangan dan gizi untuk hidup sehat, aktif, dan produktif. Terkait dengan tanggung jawab pemerintah daerah dalam pemenuhan cadangan pangan ditentukan dalam Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi, yang memerintah agar menetapkan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah. Kedua peraturan perundang-undangan di atas memberikan tanggung jawab dan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mewujudkan ketahanan pangan di daerah masing-masing, serta mewajibkan pemerintah daerah untuk memiliki cadangan pangan. Cadangan pangan merupakan sumber pangan penting untuk menjaga stabilitas pasokan pangan pada saat di luar musim panen dan di daerah defisit pangan.

Sementara itu dalam konteks otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk melaksanakan urusan di bidang pangan. Kewenangan ini diberikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu berupa kewenangan pada aspek teknis dan pelaksanaan kebijakan

mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan dan ketahanan pangan.

Memperhatikan amanah UU Pangan dan UU Pemerintahan Daerah sebagaimana diuraikan di atas, maka Pemerintah Kabupaten Lampung Timur memiliki tugas dan tanggung jawab untuk memiliki cadangan pangan agar tujuan mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan dan ketahanan pangan daerah dapat terealisasi. Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Timur memiliki kewajiban dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan ketahanan pangan bagi penduduknya..

Merujuk pada angka ketahanan pangan penduduk nasional, yaitu berdasarkan Peringkat dan Indeks Ketahanan Pangan (IKP)³ Kabupaten secara nasional 2023, Kabupaten Lampung Timur berada diposisi 88 dari 416 kabupaten dengan indeks 83,55. Indeks Ketahanan Pangan tertinggi ditempati oleh Kabupaten Gianyar Provinsi Bali dengan nilai indeks 92,16 sedangkan IKP Kabupaten terendah ditempati oleh kabupaten Intan Jaya Provinsi Papua dengan skor indeks 14, 54. Jika dilihat berdasarkan IKP Provinsi maka IKP Kabupaten Lampung Timur berada diposisi 7 dari 15 kabupaten/kota yang berada diwilayah provinsi Lampung yang secara lengkap Indeks Ketahanan Pangan Kabupaten di Provinsi Lampung tahun 2023 dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 1.1
Indeks Ketahanan Pangan Kabupaten
di Provinsi Lampung Tahun 2023

No	Kabupaten/Kota	IKP
1	Kabupaten Tulang Bawang	87,51
2	Kabupaten Pringsewu	87,38
3	Kabupaten Mesuji	86,21
4	Kabupaten Lampung Selatan	85,46
5	Kabupaten Lampung Tengah	84,55
6	Kota metro	83,66

³ Indeks Ketahanan Pangan (IKP) adalah ukuran dari beberapa indikator yang digunakan untuk menghasilkan skor komposit kondisi ketahanan pangan di suatu wilayah. Nilai IKP dapat menunjukkan capaian ketahanan pangan dan gizi wilayah (kabupaten/kota/provinsi) dan peringkat (ranking) relatif antara satu wilayah dibandingkan dengan wilayah lainnya. Dengan demikian IKP dapat menjadi salah satu alat untuk menentukan prioritas daerah menerima intervensi program penguatan ketahanan pangan. Nilai IKP 2022 ini merupakan bagian dari Food Security and Vulnerability Atlas (FSVA) atau Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan 2022.

7	Kabupaten Lampung Timur	83,55
8	Kabupaten Kota Bandar Lampung	83,37
9	Kabupaten Tulang Bawang Barat	79,84
10	Kabupaten Lampung Timur	78,34
11	Kabupaten Pesawaran	77,89
12	Kabupaten Pesisir Barat	76,32
13	Kabupaten Lampung Barat	75,39
14	Kabupaten Lampung Utara	74,94
15	Kabupaten Tanggamus	74,19

(Sumber Data: Badan Pangan Nasional RI, 2023, Diolah,
dapat diakses di

<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://satudata.badanpangan.go.id/download/document/publication/6/1728546912.pdf/pdf&ved=2ahUKEwj82sn5yaGKAxXDzDgGHUIGDD0QFnoECBYQAQ&usg=AOvVaw2Jm-Mi2dUauN03lRmcWooA>

).

Penentuan indeks ketahanan pangan diukur dengan menggunakan 9 (Sembilan) indikator yaitu:

1. Rasio konsumsi normatif terhadap produksi bersih beras, jagung, ubi jalar, ubi kayu, dan sagu, serta stok beras pemerintah daerah. (Aspek ketersediaan pangan)
2. Persentase penduduk di bawah garis kemiskinan,
3. Persentase rumah tangga dengan proporsi pengeluaran untuk pangan lebih dari 65% terhadap total pengeluaran , dan
4. Persentase rumah tangga tanpa akses listrik.
5. Rata-rata lama sekolah perempuan berusia di atas 15 tahun. (Aspek keterjangkauan pangan)
6. Persentase rumah tangga tanpa akses ke air bersih,
7. Rasio jumlah penduduk per tenaga kesehatan terhadap tingkat kepadatan penduduk,
8. Persentase balita stunting, dan
9. Angka harapan hidup pada saat lahir

Secara faktual persoalan-persoalan yang dihadapi dalam pelaksanaan pembangunan ketahanan pangan di kabupaten Lampung Timur yaitu sebagai berikut:

1. Belum optimalnya produksi dan produktivitas tanaman pangan
2. Belum optimalnya produksi dan produktivitas hasil peternakan
3. Belum optimalnya produksi dan produktivitas tanaman hortikultura.

Selain ketiga faktor di atas juga terdapat faktor-faktor penghambat yang lain seperti tingginya alih fungsi lahan pertanian, masih rendahnya penerapan teknologi pertanian oleh petani, lemahnya kelembagaan tani, kurangnya modal untuk berusahatani.

Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan mengamanatkan bahwa Pemerintah bertanggung jawab atas tercukupinya pangan bagi setiap individu oleh karena itu cadangan pangan pemerintah daerah (CPPD) Kabupaten Lampung Timur menjadi penting keberadaannya. Disamping itu Kabupaten Lampung Timur merupakan wilayah rawan bencana seperti banjir, dan kekeringan, sehingga inisiatif penyediaan CPPD Kabupaten Lampung Timur merupakan langkah nyata dari implementasi Undang-Undang tersebut dengan tujuan mencegah terjadinya kerawanan pangan sehingga memungkinkan Pemerintah Daerah dapat merespon masalah ketahanan pangan secara lebih cepat, tanggap dan fleksibel.

Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Timur yang di alokasikan perlu disalurkan khususnya untuk masyarakat yang mengalami rawan pangan transien, rawan pangan kronis, rawan pangan pasca benca dan gizi buruk serta keadaan darurat tertentu yang ditetapkan dengan Keputusan Bupati. Atas dasar pemikiran tersebut maka perlu disusun naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah mengenai Cadangan Pangan Pemerintah Daerah karena secara yuridis formal pemerintah daerah Kabupaten Lampung Timur belum memiliki peraturan daerah yang secara khusus mengatur mengenai cadangan pangan pemerintah daerah. Regulasi yang ada berupa peraturan bupati, yaitu Peraturan Bupati Lampung Timur Nomor 9 Tahun 2013 tentang

penyediaan dan penyaluran cadangan pangan pokok gabah/beras. Peraturan bupati ini materi pengaturannya menyangkut aspek penyediaan dan penyaluran beras, sedangkan mengenai aspek yang lain berupa pengadaan dan penyaluran cadangan pangan pemerintah daerah belum ada aturan yang mengaturnya. Dengan dasar hukum berupa Peraturan Bupati ternyata berpengaruh terhadap kinerja Pemda Lampung Timur penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah yaitu belum maksimal dan optimal dalam penyelenggaraan cadangan pangan.

Merujuk pada hasil Evaluasi Tata Kelola Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Tahun 2023 Pada Kabupaten Lampung Timur yang dilakukan oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan Perwakilan Lampung tahun 2023 yang menyatakan kebijakan pemenuhan cadangan pangan daerah pada kabupaten Lampung Timur Belum memadai dan menyarankan agar pemerintah daerah Kabupaten Lampung Timur Untuk membentuk Peraturan Daerah mengenai Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah.

Dengan adanya Perda mengenai Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Timur di masa depan diharapkan Pemerintah Daerah dapat mengatur penyelenggaraan cadangan pangan yang meliputi aspek pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran cadangan pangan di Kabupaten Lampung Timur. Perda ini kelak akan menjadi pedoman dan landasan hukum bagi pemerintah kabupaten Lampung Timur dan pemerintah kampung di wilayah hukum pemerintahan kabupaten Lampung Timur dalam mengatur penyelenggaraan cadangan pangan di wilayahnya, mewujudkan tingkat kecukupan pangan pokok tertentu dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat, mempermudah dan meningkatkan akses pangan bagi masyarakat yang mengalami darurat dan krisis pangan akibat bencana alam dan bencana sosial, sekaligus menyediakan bantuan pangan untuk masyarakat rawan pangan dan masyarakat miskin dan daerah lain yang membutuhkan.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Berdasarkan uraian di atas, terdapat beberapa identifikasi masalah yang harus di jawab di dalam naskah akademik ini sebagai berikut:

1. Permasalahan-permasalahan apa yang muncul dalam upaya mewujudkan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di Kabupaten Lampung Timur?
2. Mengapa diperlukan peraturan daerah yang mengatur mengenai Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di Kabupaten Lampung Timur?
3. Bagaimana landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi dasar penerbitan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di Kabupaten Lampung Timur?
4. Apa sasaran yang hendak diwujudkan dari diterbitkannya peraturan daerah? Serta bagaimana jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan dari peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah yang akan dibentuk?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, penyusunan naskah akademik ini bertujuan untuk:

1. Merumuskan permasalahan yang muncul dalam upaya mewujudkan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di Kabupaten Lampung Timur;
2. Merumuskan urgensi penerbitan peraturan daerah yang mengatur mengenai Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di Kabupaten Lampung Timur;
3. merumuskan pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam penyusunan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di Lampung Timur; dan
4. merumuskan sasaran yang hendak diwujudkan, jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan

rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah yang akan dibentuk.

D. Keluaran (Output) Yang Dihasilkan

Output dari penelitian ini adalah tersusunannya dokumen naskah akademik yang terdiri atas dua bagian besar yakni:

1. Naskah akademik tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di Kabupaten Lampung Timur; dan
2. Naskah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.

E. METODE PENELITIAN

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah berupa penelitian yang menggunakan metode penelitian hukum. Penelitian hukum dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian socio-legal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka dengan menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau *socio-legal* adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor non-hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

A1. Konsep Kedaulatan Pangan

Dilihat dari aspek sejarah perkembangannya, konsep kedaulatan pangan (*food sovereignty*) merupakan hasil dari Kongres *The National Union of Farmers and Livestock Owners* pada tahun 1992,⁴ yang mengartikan kedaulatan pangan adalah “hak setiap orang, masyarakat, dan negara untuk mengakses dan mengontrol aneka sumber daya produktif, serta menentukan dan mengendalikan sistem pangan sendiri sesuai keadaan ekologi, sosial, ekonomi, dan budaya masing-masing. Konsep kedaulatan pangan ini bertujuan untuk mengangkat harkat dan martabat kaum petani, kesinambungan pertanian serta meningkatkan kesejahteraan petani. Prinsip-prinsip yang terkandung dalam kedaulatan pangan memiliki nilai-nilai humanistik dan ramah terhadap lingkungan.”⁵

Konsep kedaulatan pangan kembali disempurnakan pada Deklarasi Nyelini yang dilaksanakan pada tahun 2007, yaitu menjadi:

“..... *Food sovereignty is the right of peoples to healthy and culturally appropriate food produced through ecologically sound and sustainable methods, and their right to define their own food and agriculture systems.*”⁶ (Terjemahan: Kedaulatan Pangan adalah hak masyarakat atas pangan yang sehat dan sesuai dengan budaya yang diproduksi melalui metode yang ramah lingkungan dan berkelanjutan, dan hak mereka untuk menentukan sistem pangan dan pertanian mereka sendiri).

⁴Kongres *The National Union of Farmers and Livestock Owners* dihadiri oleh anggotanya yang berasal dari berbagai belahan dunia seperti: Afrika, Amerika Utara, Amerika Tengah dan Amerika Selatan; Asia, Karibia dan Eropa, serta Anggota kelompok *Via Campesina* mencakup *Family Farmers' Association* (United Kingdom), *Confederation Paysanne* (France), *Bharatiya Kisan Union* (India), *Landless Workers' Movement* (Brazil), *National Family Farm Coalition* (USA) dan para petani tak bertanah atau *Landless Peoples' Movement* (South Africa).

⁵Sri Widodo. 2016. *Konsep, Teori dan Paradigma Pembangunan Pertanian*, dalam Triwibowo Yuwono (Pnyt), *Pembangunan Pertanian: Membangun Kedaulatan Pangan*. Cetakan kedua. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 49.

⁶*Declaration of the Forum for Food Sovereignty, Nyéléni 2007*

Menurut *International Planning Committee (IPC)*⁷ kedaulatan pangan memiliki empat area prioritas atau pilar, yaitu (1) hak terhadap pangan, (2) akses terhadap sumber-sumber daya produktif, (3) pengarusutamaan produksi yang ramah lingkungan (*agroecological production*), serta (4) perdagangan dan pasar lokal.

Kedaulatan pangan mengandung empat dimensi, yakni; 1) Proses produksi pangan disesuaikan dengan kondisi dan potensi sumberdaya lokal (*define own food and agricultural system*); 2) Kegiatan budidaya atau produksi pangan dilakukan dengan cara berwawasan ekologis (*ecologically sound*); 3) Peran petani produsen pangan perlu diapresiasi dengan cara meningkatkan kesejahteraannya (*farmer's welfare*), tidak hanya semata sebagai bentuk apresiasi karena jasanya dalam menyediakan pangan, tetapi juga agar petani tetap termotivasi untuk melaksanakan pekerjaannya memproduksi pangan; dan 4) lebih mengutamakan keberlanjutannya (*sustainable*) proses produksi pangan, yang hanya dapat diwujudkan jika dimensi teknis-agronomis, ekologis/lingkungan, dan sosial-ekonomis dipadu secara harmonis dalam setiap upaya mengoptimalkan produksi, distribusi, dan konsumsi pangan”.⁸

Kedaulatan pangan adalah hak setiap bangsa yang dapat menjamin setiap rakyatnya untuk bisa memproduksi pangan secara mandiri (swasembada). Dalam praktiknya kedaulatan pangan bisa menerapkan sistem produksi di dalam ranah pertanian, peternakan, ataupun perikanan tanpa intervensi dari pihak luar yang mengganggu atau merusak. Konsep kedaulatan pangan, pada dasarnya bermuara pada pemenuhan kebutuhan pangan rakyat tanpa ada ketergantungan dengan pihak lain.⁹ Konsep kedaulatan pangan ini dikembangkan untuk menemukan sebuah alternatif kebijakan berdasarkan hak rakyat atas pangan. Ini merupakan

⁷International Planning Committee (IPC) dibentuk Juni 2002 pada pertemuan World Food Summit Five Years Later di Roma yang dihadiri sejumlah organisasi sosial yang mewakili petani kecil, buruh tani, nelayan, masyarakat adat bersama sejumlah NGO yang berperan untuk memfasilitasi dialog antara masyarakat sipil dan FAO dalam mewujudkan kedaulatan pangan. Kunjungi <http://www.spi.or.id/isu-utama/kedaulatan-pangan/>. (Diakses pada 17 Juni 2017).

⁸Mohammad Jakfar Hafsah. 2017. Kedaulatan Pangan Dalam Sistem Perekonomian Nasional. *Jurnal Ketatanegaraan* 06(Desember): 20.

⁹*Ibid.* hlm. 171.

pemberian makna kembali oleh rakyat sendiri terhadap advokasi ketahanan pangan yang telah gagal total dalam mengurangi kelaparan.¹⁰

Dalam perspektif ini,” Kedaulatan pangan adalah bagian dari hak asasi manusia untuk pemenuhan kebutuhan pangannya, hak untuk menentukan hidup sendiri, hak masyarakat adat menentukan wilayah, dan hak masyarakat desa untuk memproduksi kebutuhan lokal dan pasar nasional”.¹¹ Konsep kedaulatan pangan ini memiliki tujuan yaitu:“untuk mengangkat harkat dan martabat kaum petani, kesinambungan pertanian serta meningkatkan kesejahteraan petani. Prinsip-prinsip yang terkandung dalam kedaulatan pangan memiliki nilai-nilai humanistik dan ramah terhadap lingkungan”.¹²

Dalam tataran peraturan perundang-undangan konsep kedaulatan pangan pertama kali diadopsi dalam “Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 (LNRI 2009 No 149; TLRI No 5068)” Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, mengartikan Kedaulatan Pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri dapat menentukan kebijakan pangannya, yang menjamin hak atas pangan bagi rakyatnya, serta memberikan hak bagi masyarakatnya untuk menentukan sistem pertanian pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal.

Defenisi ini digunakan kembali dalam UU Pangan No. 18 Tahun 2012, pada Pasal 1 angka 2 yang memberikan defenisi Kedaulatan Pangan adalah “hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan Pangan yang menjamin hak atas Pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem Pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal”. Kelemahan berbagai peraturan perundang-

¹⁰Erpan Faryadi, *Memperjuangkan Hak-hak Rakyat Indonesia dalam Konteks Baru Perampasan Tanah untuk Kepentingan Energi dan Pangan*, <http://stnprmsumedang.co.id/2012/02/memperjuangkan-hak-hak-rakyat-indonesia.html>. (diakses 13 Agustus 2017).

¹¹Syahyuti et. al. 2015. Kedaulatan Pangan Sebagai Basis Untuk Mewujudkan Ketahanan Pangan Nasional, *Forum Penelitian Agro Ekonomi* 33 (2): 104-105.

¹²Sri Widodo, *Op. Cit.*, hlm. 49.

undangan di bidang pangan yaitu tidak jelasnya indikator atau parameter dalam mewujudkan kedaulatan pangan.

A2. Konsep Ketahanan Pangan

Definisi dan paradigma ketahanan pangan terus mengalami perkembangan sejak adanya Conference of Food and Agriculture tahun 1943 yang mencanangkan konsep *secure, adequate and suitable supply of food for everyone*. Definisi ketahanan pangan sangat bervariasi, namun umumnya mengacu definisi dari Bank Dunia (1986) dan Maxwell dan Frankenberger (1992) yakni “akses semua orang setiap saat pada pangan yang cukup untuk hidup sehat (secure access at all times to sufficient food for a healthy life). Studi pustaka yang dilakukan oleh IFPRI (1999) diperkirakan terdapat 200 definisi dan 450 indikator tentang ketahanan pangan (Weingärtner, 2000).

Berikut disajikan beberapa definisi ketahanan yang sering digunakan oleh para ahli, yaitu sebagai berikut:

- (a) USAID, Ketahanan pangan berupa kondisi ketika semua orang pada setiap saat mempunyai akses secara fisik dan ekonomi untuk memperoleh kebutuhan konsumsinya untuk hidup sehat dan produktif.
- (b) FAO (1997) : Ketahanan pangan adalah situasi dimana semua rumah tangga mempunyai akses baik fisik maupun ekonomi untuk memperoleh pangan bagi seluruh anggota keluarganya, dimana rumah tangga tidak beresiko mengalami kehilangan kedua akses tersebut.
- (c) FIVIMS 2005, Ketahanan pangan adalah kondisi ketika semua orang pada segala waktu secara fisik, social dan ekonomi memiliki akses pada pangan yang cukup, aman dan bergizi untuk pemenuhan kebutuhan konsumsi dan sesuai dengan seleranya (food preferences) demi kehidupan yang aktif dan sehat.
- (d) Mercy Corps (2007) : Ketahanan pangan adalah keadaan ketika semua orang pada setiap saat mempunyai akses fisik, sosial, dan ekonomi terhadap terhadap kecukupan pangan,

aman dan bergizi untuk kebutuhan gizi sesuai dengan seleranya untuk hidup produktif dan sehat.

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

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

Di Indonesia pengertian ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari: (1) tersedianya pangan secara cukup, baik dalam jumlah maupun mutunya; (2) aman; (3) merata; dan (4) terjangkau. Dengan pengertian tersebut, mewujudkan ketahanan pangan dapat lebih dipahami sebagai berikut:

- (a) Terpenuhinya pangan dengan kondisi ketersediaan yang cukup, diartikan ketersediaan pangan dalam arti luas, mencakup pangan yang berasal dari tanaman, ternak, dan ikan untuk memenuhi kebutuhan atas karbohidrat, protein, lemak, vitamin dan mineral serta turunannya, yang bermanfaat bagi pertumbuhan kesehatan manusia.
- (b) Terpenuhinya pangan dengan kondisi yang aman, diartikan bebas dari cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia, serta aman dari kaidah agama.
- (c) Terpenuhinya pangan dengan kondisi yang merata, diartikan pangan yang harus tersedia setiap saat dan merata di seluruh tanah air.
- (d) Terpenuhinya pangan dengan kondisi terjangkau, diartikan pangan mudah diperoleh rumah tangga dengan harga yang terjangkau.

Sejak tahun 1943 paradigma ketahanan pangan terus mengalami perkembangan diawali oleh "*Conference of Food and*

Agriculture” yang mencanangkan konsep *secure, adequate and suitable supply of food for everyone*”. Secara konseptual definisi ketahanan pangan sangat bervariasi, namun umumnya mengacu definisi dari Bank Dunia dan Maxwell dan Frankenberger yang pada pokoknya berkenaan dengan “akses semua orang setiap saat pada pangan yang cukup untuk hidup sehat (*secure access at all times to sufficient food for a healthy life*).

Perkembangan paradigma ketahanan pangan secara runut dimuat dalam tabel 2.1 di bawah ini:

Tabel 2.1
Perkembangan Paradigma Ketahanan Pangan

PENDEKATAN	PARADIGMA LAMA	PARADIGMA BARU
1. Pendekatan pengembangan	Pemantapan ketahanan pangan pada tatanan makro/agregat	Pemantapan ketahanan pangan rumah tangga
2. Pendekatan manajemen pembangunan	Pola sentralistik	Pola desentralistik
3. Pendekatan utama pembangunan	Dominasi pemerintah	Dominasi peran masyarakat
4. Fokus pengembangan komoditas pangan	Bertumpu pada beras	Pengembangan komoditas pangan secara keseluruhan
5. Upaya mewujudkan keterjangkauan rumah tangga atas pangan	Pengadaan pangan murah	Peningkatan daya beli
6. Perilaku rumah tangga	Sadar kecukupan pangan	Sadar kecukupan gizi

(Sumber: Dewan Ketahanan Pangan, 2001)

Pada tanggal 13-17 November 1996 di Roma Italia, Food and Agriculture Organization (Badan Pangan dan Pertanian Dunia) menyelenggarakan *World Food Summit* (Pertemuan Puncak Tentang Pangan Dunia). Banyak hal yang dibahas dan dibicarakan dalam

forum tersebut, salah satunya adalah perumusan definisi ketahanan pangan atau “*Food Security*”.

Menurut FAO Ketahanan pangan akan terwujud manakala semua orang di setiap saat memiliki akses pangan yang cukup, aman, dan bergizi guna mereka hidup secara sehat dan aktif.

Nuhfil Hanani menjelaskan lebih rinci pengertian ketahanan pangan, sebagai berikut:

- a. Terpenuhinya pangan dengan kondisi ketersediaan yang cukup, diartikan ketersediaan pangan dalam arti luas, mencakup pangan yang berasal dari tanaman, ternak, dan ikan untuk memenuhi kebutuhan atas karbohidrat, protein, lemak, vitamin dan mineral serta turunannya, yang bermanfaat bagi pertumbuhan kesehatan manusia.
- b. Terpenuhinya pangan dengan kondisi yang aman, diartikan bebas dari cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia, serta aman dari kaidah agama.
- c. Terpenuhinya pangan dengan kondisi yang merata, diartikan pangan yang harus tersedia setiap saat dan merata di seluruh tanah air.
- d. Terpenuhinya pangan dengan kondisi terjangkau, diartikan pangan mudah diperoleh rumah tangga dengan harga yang terjangkau”.¹³

Ketahanan pangan terdiri dari empat elemen yaitu:

1. Ketersediaan pangan
2. Aksesibilitas yang menggambarkan kemampuan untuk menguasai pangan yang cukup
3. Keamanan yang dapat diartikan sebagai stabilitas (menunjuk pada kerentanan internal seperti penurunan produksi) dan keandalan (menunjuk pada kerentanan eksternal seperti fluktuasi perdagangan internasional)

¹³NuhfilHanani. 2009. Pengertian Ketahanan Pangan. <http://nuhfil.lecture.ub.ac.id/files/2009/03/2-pengertian-ketahanan-pangan-2.pdf> (diakses pada 8 Agustus 2018)

4. Keberlanjutan yang merupakan kontinuitas dari akses dan ketersediaan pangan yang ditunjukkan oleh keberlanjutan usaha tani.¹⁴

Sistem ketahanan 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 ketahanan 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.¹⁵

Sub Sistem Ketahanan Pangan

Sub sistem ketahanan pangan terdiri dari tiga sub sistem utama yaitu ketersediaan, akses, dan penyerapan pangan, sedangkan status gizi merupakan outcome dari ketahanan 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 ketahanan pangan yang baik. Walaupun pangan tersedia cukup di tingkat nasional dan regional, tetapi jika akses individu untuk memenuhi kebutuhan pangannya tidak merata, maka ketahanan pangan masih dikatakan rapuh. Secara rinci penjelasan mengenai sub sistem ketahanan pangan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

Ketersediaan (food availability)

¹⁴Pattiro. *Laporan Penelitian Hak Ekosob Dan Hak Atas Pendidikan*, hlm. 78, <https://repository.pattiro.org/media/846-laporan-alternatif-hak-ekosob-pendidikan-22a5f44e.pdf>.

¹⁵Heri Suharyanto. 2011. Ketahanan Pangan. *Jurnal Sosial Humaniora* 4 (2): 187.

Ketersediaan pangan (*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.

Akses pangan (food access)

Akses pangan 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. 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.

Penyerapan Pangan (Food Utilization)

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. (Riely et.al , 1999).

Stabilitas (stability)

Stabilitas (stability) merupakan dimensi waktu dari ketahanan pangan yang terbagi dalam kerawanan pangan kronis (chronic food insecurity) dan kerawanan pangan sementara (transitory food insecurity). Kerawanan pangan kronis adalah ketidak mampuan untuk memperoleh kebutuhan pangan setpa saat, sedangkan kerawanan pangan sementara adalah kerawanan pangan yang

terjadi secara sementara yang diakibatkan karena masalah kekeringan banjir, bencana, maupun konflik sosial. (Maxwell and Frankenberger 1992).

Status gizi (Nutritional status)

Status gizi (Nutritional status) adalah outcome ketahanan pangan yang merupakan cerminan dari kualitas hidup seseorang. Umumnya status gizi ini diukur dengan angka harapan hidup, tingkat gizi balita dan kematian bayi.

Sistem ketahanan 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 ketahanan 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 ketahanan 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 ketahanan pangan dan gizi.

Strategi yang diterapkan dalam rangka keberhasilan pembangunan ketahanan pangan adalah sebagai berikut :

- 1) Pemberdayaan ketahanan pangan masyarakat.
- 2) Pengembangan sistem dan usaha agrobisnis.
- 3) Mewujudkan kebersamaan antara masyarakat sebagai pelakudan pemerintah sebagai fasilitator.
- 4) Menumbuhkan ketahanan pangan pada tingkat rumah tangga, mengelola produksi pangan dengan baik dalam memenuhi kebutuhan konsumsi keluarga, dan mampu

menyalurkan kelebihan produksi pangan untuk memperoleh harga yang wajar. Kesadaran masyarakat akan pentingnya penganeragaman pangan dengan mutu pangan yang dikonsumsi harus semakin meningkat dalam mewujudkan ketahanan pangan pada tingkat rumah tangga

- 5) Pemantapan koordinasi dan sinkronisasi pihak-pihak terkait dalam perencanaan, kebijakan, pembinaan, dan pengendalian.

Sementara itu ada dua cara yang dapat ditempuh untuk meningkatkan ketahanan pangan, antara lain :

- 1) Meningkatkan daya beli masyarakat miskin dengan menaikkan tingkat produksi pangan secara keseluruhan. Peningkatan supply pangan dan daya beli masyarakat merupakan hal yang tidak mudah karena terkait dengan kebijakan yang akan dilakukan oleh suatu negara.
- 2) Pendistribusian kembali supply pangan dari daerah ke daerah defisit pangan dengan menggunakan mekanisme yang dapat meningkatkan daya beli masyarakat, khususnya masyarakat miskin yang kekurangan pangan, selain menaikkan insentif untuk meningkatkan produksi pangan dalam jangka panjang.

A3. KONSEP CADANGAN PANGAN

Menurut Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan, cadangan pangan nasional adalah persediaan pangan di seluruh wilayah NKRI untuk konsumsi manusia dan untuk menghadapi masalah kekurangan pangan, gangguan pasokan dan harga, serta keadaan darurat. Cadangan pangan nasional terdiri dari cadangan pangan Pemerintah dan cadangan pangan masyarakat. Cadangan pangan Pemerintah terdiri dari cadangan pangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, cadangan pangan Pemerintah Kabupaten/Kota, dan cadangan pangan Pemerintah Desa.

Ada dua hal prinsip yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan dalam rangka pembentukan cadangan pangan nasional. **Pertama**, bahwa cadangan pangan

dibentuk dalam rangka mewujudkan kemandirian, kedaulatan dan ketahanan pangan nasional. Dalam hal ini cadangan pangan diutamakan bersumber dari produksi dalam negeri. Impor pangan untuk cadangan pangan hanya dilakukan oleh Pemerintah Pusat, dan hanya dilakukan dalam kondisi produksi pangan nasional tidak mencukupi. **Kedua**, bahwa cadangan pangan nasional merupakan suatu sistem cadangan berlapis yang terkoordinasi dan saling bersinergi, yang terdiri dari: (i) cadangan pangan Pemerintah Pusat, yang pada saat ini berupa Cadangan Beras Pemerintah yang dikelola oleh Perum Bulog; (ii) cadangan pangan Pemerintah Daerah (provinsi dan kabupaten/kota) yang dikelola dan didanai oleh Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota; (iii) cadangan pangan Pemerintah Desa yang didanai oleh anggaran pendapatan dan belanja Desa, serta cadangan pangan masyarakat yang dikuasai dan dikelola oleh pedagang, komunitas dan rumah tangga.¹⁶

- ✓ Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah
- ✓ Penyelenggaraan Cadangan Pangan Desa/Kampung
- ✓ Subsidi Penyaluran Pangan
- ✓ Gerakan Pangan Murah Dalam Rangka Stabilitas Harga Pangan Pokok

Pengembangan cadangan pangan pemerintah merupakan suatu upaya strategis untuk mendukung penyediaan cadangan pangan di daerah dalam menghadapi keadaan darurat dan pasca bencana serta melindungi petani/produsen pangan dari gejolak penurunan harga pada waktu panen. Pengelolaan cadangan pangan yang baik menjadi sangat penting dalam upaya mewujudkan ketersediaan pangan yang cukup bagi seluruh penduduk dan mengupayakan agar setiap rumah tangga mampu mengakses pangan sesuai kebutuhannya.

Pengembangan cadangan pangan pemerintah bertujuan untuk: pertama, meningkatkan penyediaan pangan untuk menjamin pasokan pangan yang stabil antar waktu dan antar

¹⁶ Hermanto, Pengembangan Cadangan Pangan Nasional Dalam Rangka Kemandirian Pangan, <https://www.google.co.id/>

daerah; kedua, memenuhi kebutuhan beras masyarakat yang mengalami keadaan darurat dan kerawanan pangan pasca bencana; ketiga, instrumen stabilisasi harga; dan keempat, meningkatkan akses pangan kelompok masyarakat rawan pangan transien khususnya pada daerah terisolir dan/dalam kondisi darurat karena bencana maupun masyarakat rawan pangan kronis karena kemiskinan.

Cadangan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah daerah terdiri atas :

1. Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi adalah persediaan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah Provinsi; dan
2. Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah persediaan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

Adapun tujuan diselenggarakannya Cadangan Pangan Pemerintah Daerah diantaranya :

- a. Mengendalikan dan meningkatkan ketersediaan dan distribusi pangan kepada masyarakat;
- b. Meningkatkan konsumsi pangan berbasis sumberdaya local dalam rangka penciptaan permintaan produk pangan lokal;
- c. Meningkatkan keterjangkauan masyarakat terhadap pangan;
- d. Menanggulangi terjadinya darurat dan kerawanan pangan pasca bencana;
- e. Menjaga stabilitas harga pangan di masyarakat;
- f. Memperpendek jalur distribusi pangan pemerintah sampai ke tingkat masyarakat;
- g. Mendorong terwujudnya kemandirian pangan; dan
- h. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Penguatan cadangan pangan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota, dan masyarakat ditempuh melalui :

- a. Pengembangan sistem cadangan pangan daerah untuk mengantisipasi kondisi darurat, bencana alam dan bencana sosial;

- b. Memperkuat kelembagaan lembaga pangan masyarakat dan cadangan pangan komoditas lainnya;
- c. Pengembangan sistem cadangan pangan melalui lembaga usaha ekonomi produktif ataupun lembaga usaha lainnya.

B. Kajian Terhadap Asas Penyusunan Norma Peraturan Daerah

Asas berbeda dengan norma, asas memiliki wilayah penerapan yang lebih luas daripada norma. Dalam suatu sistem hukum, asas hukum merupakan kaidah penilaian fundamental. Asas hukum memberikan suatu nilai. Nilai tersebut kemudian menjadi bentuk yang lebih khusus dalam sebuah norma hukum yang memberikan pedoman yang jelas bagi perbuatan. Sebagai sebuah nilai, menurut Sudikno Mertokusumo, asas hukum menjadi pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan konkret yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum.¹⁷

Asas hukum berisi nilai sehingga asas hanya memberikan pedoman secara tidak langsung. Oleh karena itu asas hukum tidak selalu didepositifkan dalam peraturan perundang-undangan sehingga sulit untuk mengkonstatasi kapan asas hukum telah kehilangan keberlakuannya. Selain itu, asas hukum tidak memiliki sifat 'semua atau tidak' (*alles of niets karakter*). Artinya, dalam kejadian yang sama dapat diterapkan berbagai asas hukum dan semua asas tersebut memiliki peranan pada interpretasi peraturan perundang-undangan yang akan diterapkan.¹⁸

Selain digunakan dalam hal interpretasi peraturan perundang-undangan, asas juga digunakan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Munculnya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan resultan dari sebuah sejarah yang panjang dalam perkembangan

¹⁷ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Liberty, 2003, hlm. 34.

¹⁸ J.J.H. Bruggink, *Rechts-Reflecties: Grondbegrippen uit de rechtstheorie, Refleksi tentang Hukum*, diterjemahkan Arief Sidharta, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999, hlm. 127.

hukum. Dulunya pembentukan peraturan perundang-undangan dianggap sebuah seni. Namun dalam perkembangannya pembentukan peraturan perundang-undangan dianggap tidak membutuhkan bakat manusia tetapi teknik yang dapat dipelajari. Walaupun merupakan sebuah teknik, tetapi pembentukannya tetaplah membutuhkan nilai-nilai sebagai pedoman bagi perancangannya. Keberadaan asas pembentukan peraturan perundang-undangan juga tidak dapat dilepaskan dari fungsinya.

Fungsi asas pembentukan peraturan perundang-undangan antara lain:¹⁹

- a. Memberikan pedoman dan bimbingan penuangan isi peraturan perundang-undangan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai sehingga tepat penggunaan metode pembentukannya serta sesuai dengan proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.
- b. Sebagai dasar pengujian dalam pembentukan peraturan perundang-undangan maupun sebagai dasar pengujian terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Mencegah peraturan perundang-undangan sekedar sebagai produk politik oleh lembaga legislatif maupun eksekutif.
- d. Menjamin agar peraturan perundang-undangan tersebut diterimadan dipahami dengan baik oleh mayoritas khalayak yang dituju.

Beberapa ahli mengemukakan asas-asas yang menjadi pedoman atau nilai dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Selain para ahli, UU No. 12 Tahun 2011 telah mengatur asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.²⁰ Tidak ada keseragaman antara pendapat para ahli maupun dengan asas dalam UU No. 12 Tahun 2011. Namun jika diteliti dengan seksama, asas yang terdapat dalam UU No. 12 Tahun

¹⁹ Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2014, hlm. 56-58.

²⁰ Pengaturan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam UU No.12 Tahun 2011 tentunya bertentangan dengan pendapat yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa asas hukum tidak perlu dipositifkan dalam sebuah peraturan perundang-undangan.

2011 telah mengelaborasi berbagai pendapat yang dikemukakan para ahli.

Peraturan daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam pembentukannya tidak luput dari asas formal dan material. Apalagi substansinya merupakan norma sentral dalam mewujudkan secara lebih konkret isi otonomi di suatu daerah. Untuk mendapatkan kualitas peraturan daerah yang seperti itu, maka dalam pembentukannya harus didasarkan pada beberapa asas.

Van der Vlies membedakan dua kategori asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*algemene beginselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material.²¹

Asas-asas formal meliputi:

1. Asas tujuan jelas; Asas ini terdiri dari tiga tingkat: kerangka kebijakan umum bagi peraturan yang akan dibuat, tujuan tertentu bagi peraturan yang akan dibuat dan tujuan dari berbagai bagian dalam peraturan.
2. Asas lembaga yang tepat; Asas ini menghendaki agar suatu organ memberi penjelasan bahwa suatu peraturan tertentu memang berada dalam kewenangannya, dan agar suatu organ, khususnya pembuat undang-undang, memberi alasan mengapa ia tidak melaksanakan sendiri pengaturan atas suatu materi tertentu tetapi menugaskannya kepada orang lain.
3. Asas urgensi/perlunya pengaturan; Jika tujuan sudah dirumuskan dengan jelas, masalah berikutnya adalah apakah tujuan itu memang harus dicapai dengan membuat suatu peraturan.
4. Asas dapat dilaksanakan; Asas ini menyangkut jaminan-jaminan bagi dapat dilaksanakannya apa yang dimuat dalam suatu peraturan.

²¹ I.C. Van der Vlies, *Handboek Wetgeving* (Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan), Dirjen Peraturan Perundang-Undangan DEPKUMHAM RI, Jakarta, 2007. Hlm 258-303. Lihat juga Attamimi, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990 dan Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Jld 2. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

5. Asas konsensus; Asas ini berisi bahwa perlu diusahakan adanya konsensus antara pihak-pihak yang bersangkutan dan pemerintah mengenai pembuatan suatu peraturan serta isinya.

Sedangkan asas-asas material meliputi:

1. Asas kejelasan terminologi dan sistematika; Menurut asas ini, suatu peraturan harus jelas, baik kata-kata yang digunakan maupun strukturnya.
2. Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali; Menurut asas ini, suatu peraturan harus dapat diketahui oleh setiap orang yang perlu mengetahui adanya peraturan itu.
3. Asas kesamaan hukum; Asas ini menjadi dasar dari semua peraturan perundang-undangan, peraturan tidak boleh ditujukan kepada suatu kelompok tertentu yang dipilih secara semauanya.
4. Asas kepastian hukum; Asas ini menghendaki agar harapan (ekspektasi) yang wajar hendaknya dihormati; khususnya ini berarti bahwa peraturan harus memuat rumusan norma yang tepat, bahwa peraturan tidak diubah tanpa adanya aturan peralihan yang memadai, dan bahwa peraturan tidak boleh diperlakukan surut tanpa alasan yang mendesak.
5. Asas penerapan-hukum yang khusus; Asas ini menyangkut aspek-aspek kemungkinan untuk menegakkan keadilan didalam kasus tertentu yang dapat diwujudkan dengan memberikan *margin* keputusan kepada pemerintah didalam undang-undang, memberikan kemungkinan penyimpangan bagi keadaan-keadaan khusus di dalam undang-undang, memungkinkan perlindungan hukum terhadap semua tindakan pemerintah.²²

Meskipun bukan merupakan norma hukum, asas-asas ini bersifat normatif karena pertimbangan etik yang masuk ke dalam

²² Ibid

ranah hukum. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini penting untuk diterapkan karena dalam era otonomi luas dapat terjadi pembentuk Perda membuat suatu peraturan atas dasar intuisi sesaat bukan karena kebutuhan masyarakat.

Pada prinsipnya asas pembentukan peraturan perundang-undangan sangat relevan dengan asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration* sebagai berikut:²³

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
3. Asas kesamaan dalam pengambilan keputusan pangreh (*principle of equality*);
4. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*);
6. Asas jangan mencampuradukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*);
9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*);
11. Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi (*principle of protecting the personal way of life*);
12. Asas kebijaksanaan (*sapientia*);
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Asas-asas umum administrasi publik yang baik ini bersifat umum dan adaptif terhadap keunikan jenis pelayanan yang diselenggarakan terhadap masyarakat, termasuk dalam hal

²³Ateng Syafrudin, "Asas-asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah", dalam *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B)*, penyusun: Paulus Effendie Lotulung, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm 38-39.

penataan desa. Urgensi asas ini karena sangat mungkin Perda yang dibentuk muatannya tidak baik tapi pelaksanaannya baik, atau sebaliknya aturannya baik tapi penyelenggaranya menerapkannya dengan tidak baik.

Asas-asas tersebut di atas merupakan landasan dalam penyusunan Raperda yang akan disusun. Asas-asas tersebut akan diakomodir dalam perumusan norma atau pasal yang menjadi materi muatan Perda yang akan disusun.

Selain asas hukum, dalam pembentukan perda juga harus memperhatikan aspek Materi muatan. Dalam menentukan materi muatan, Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menentukan bahwa materi muatan Perda mengandung asas:²⁴

1. Pengayoman, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi mengayomi seluruh masyarakat dan memberikan perlindungan hak asasi manusia yang hakiki;
2. Kemanusiaan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus bersifat manusiawi dan menghargai harkat dan martabat manusia serta tidak boleh membebani masyarakat di luar kemampuan masyarakat itu sendiri;
3. Kebangsaan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang berasaskan musyawarah dalam mengambil keputusan;
4. Kekeluargaan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas musyawarah mufakat dalam setiap penyelesaian masalah yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan;
5. Kenusantaraaan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila atau wilayah/daerah tertentu, sesuai dengan jenis Peraturan Perundang-undangan tersebut;
6. Kebhinnekatunggalikaan, yaitu setiap perencanaan, pembuatan, dan penyusunan serta materi muatan Peraturan

²⁴ Modul 1, *Diklat Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan (Legal Drafting)* Depdagri-LAN, Jakarta, 2007.

Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan khususnya yang menyangkut masalah-masalah yang sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

7. Keadilan yang merata, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan materi muatannya tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat diskriminatif;
9. Ketertiban dan kepastian hukum; yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan kepastian hukum dan ketertiban dalam masyarakat;
10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan materi muatannya atau isinya harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat, serta bangsa dan negara.

Asas dan materi muatan yang ada di atas disesuaikan dengan materi muatan raperda yang akan disusun, dan sedapat mungkin semua asas yang ada dalam Pasal 6 ayat (1) tersebut dapat diakomodir secara keseluruhan.

Selain asas-asas yang secara umum dipakai dalam perumusan peraturan daerah, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah juga harus memperhatikan asas-asas dalam pengaturan pangan sebagaimana termuat dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang menyatakan: Penyelenggaraan Pangan dilakukan dengan berdasarkan asas: a. kedaulatan; b. kemandirian; c. ketahanan; d. keamanan; e. manfaat; f. pemerataan; g. berkelanjutan; dan h. keadilan.

Yang dimaksud dengan “asas manfaat” adalah bahwa Penyelenggaraan Pangan harus memberikan manfaat bagi kemanusiaan dan kesejahteraan masyarakat, baik lahir maupun

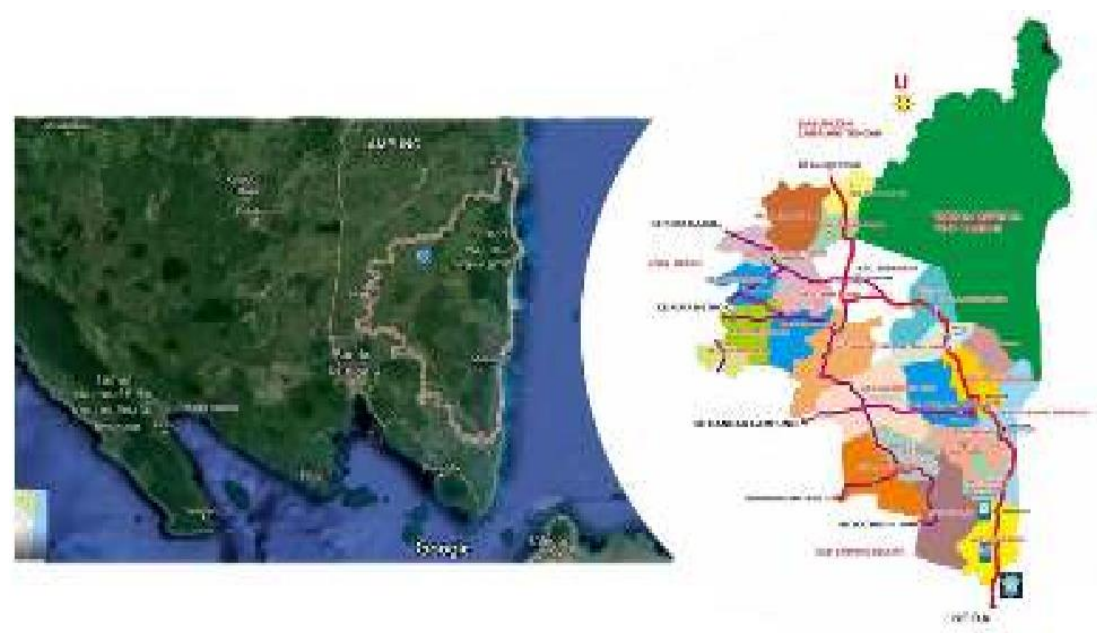
batin dan manfaat tersebut dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat secara adil dan merata dengan tetap bersandarkan pada daya dan potensi yang berkembang di dalam negeri.

Yang dimaksud dengan “asas pemerataan” adalah bahwa Penyelenggaraan Pangan harus dilakukan secara menyeluruh dan mampu menjamin keterjangkauan Pangan sampai pada tingkat perseorangan secara merata.

Yang dimaksud dengan “*asas berkelanjutan*” adalah bahwa Penyelenggaraan Pangan harus dilaksanakan secara konsisten dan berkesinambungan dengan memanfaatkan sumber daya alam yang menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat untuk masa kini dan masa depan.

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa Penyelenggaraan Pangan harus memberikan peluang dan kesempatan yang sama secara proporsional kepada semua warga negara.

C. Kajian Praktik Penyelenggaraan, Kondisi dan Permasalahan



Kabupaten Lampung Timur terdiri dari 24 kecamatan dan 264 desa dengan total penduduk sebesar 1.102.686 jiwa (BPS). Kabupaten Lampung Timur memiliki 5 (lima) pulau kecil (Gosong Sekopong, Batang Kecil, Batang Besar, Segama Kecil, dan Segama Besar) yang terletak di sebelah timur. Secara geografis terletak di

bagian selatan garis khatulistiwa, memanjang dari utara ke selatan di antara 105° 15' - 106°20' Bujur Timur dan memanjang dari barat ke timur di antara 4° 37' - 5°37' Lintang Utara/Selatan.

Kabupaten Lampung Timur di sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Lampung Tengah (Kecamatan Rumbia, Seputih Surabaya, dan Seputih Banyak) dan Kabupaten Tulang Bawang (Kecamatan Menggala), sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Lampung Selatan (Kecamatan Tanjung Bintang, Ketibung, Palas, Tanjung Sari, Merbau Mataram, Way Sulan, dan Sidomulyo), sebelah timur berbatasan dengan Laut Jawa (wilayah laut Provinsi Banten dan DKI Jakarta) dan sebelah barat berbatasan dengan Kota Metro (Kecamatan Bantul, Metro Timur, Metro Selatan, dan Metro Utara) dan Kabupaten Lampung Tengah (Kecamatan Punggur dan Seputih Raman) yang memiliki wilayah daratan seluas 5.325.03 km² atau 532.500 ha. Secara klimatologis, Kabupaten Lampung Timur memiliki pola tipe curah hujan tipe monsunial, yaitu wilayahnya memiliki perbedaan yang jelas antara periode musim hujan dan periode musim kemarau.

Pada tahun 2023, Berdasarkan data Pertanian produksi padi di Kabupaten Lampung Timur mencapai 556.208 ton dari luas panen 103.343 hektar. Sebagian besar padi yang ditanam di Kabupaten ini merupakan padi sawah. Tahun 2022 produksi padi di Kabupaten Lampung Timur adalah 639.556 ton dari luas panen 100.359 hektar. Apabila dibandingkan dengan data tahun 2023 terdapat penurunan produksi padi dan mengalami peningkatan luas panen. Penurunan produksi ini disebabkan karena fenomena El Nino yang mengakibatkan kekeringan di sejumlah Lahan produksi padi.

Kecamatan	Padi				
	2018	2019	2020	2021	2022
1. Metro Kibang	2.860	2.835	1.921	2.938	1777.99
2. Batanghari	37.275	21.089	41.008	24.778	47546.03
3. Sekampung	35.639	16.761	35.616	18.683	28325.52
4. Marga Tiga	11.724	9.954	18.223	14.532	11084.28
5. Sekampung Udik	34.071	17.320	23.555	21.253	23356.00
6. Jabung	59.356	43.352	64.742	50.547	66949.03
7. Pasir Sakti	54.776	32.502	41.729	39.940	52166.14
8. Waway Karya	33.672	19.016	33.593	33.366	31923.60
9. Marga Sekampung	4.372	1.773	759	1.154	405.81
10. Labuhan Maringgai	36.730	18.892	36.496	37.307	34672.30
11. Mataram Baru	15.066	15.211	13.087	19.543	17666.94
12. Bandar Sribawono	40.692	10.576	24.658	16.316	21239.99
13. Melinting	15.065	9.569	13.420	11.747	15342.30
14. Gunung Pelindung	16.534	7.382	14.116	26.272	11699.88
15. Way Jepara	34.354	16.165	35.051	25.988	31261.19
16. Braja Selehah	31.558	11.426	23.431	9.722	23553.50
17. Labuhan Ratu	13.628	9.226	16.156	17.194	9.461
18. Sukadana	27.573	17.208	30.174	17.194	11071.02
19. Bumi Agung	11.781	9.993	10.151	5.057	7.295
20. Batanghari Nuban	25.010	19.497	24.167	20.275	24487.87
21. Pekalongan	25.685	13.611	37.789	25.643	18585.55
22. Raman Utara	44.565	16.860	49.105	31.368	23947.68
23. Purbolinggo	25.665	7.066	23.925	16.334	15726.13
24. Way Bungur	22.701	7.829	20.322	14.324	10013.87
Jumlah	660.352	355.113	633.194	498.243	16.756

Sumber: Dinas Ketahanan Pangan, Tanaman Pangan, Hortikultura dan Perkebunan Kabupaten Lampung Timur

Pada tahun 2022, produksi jagung di Kabupaten Lampung Timur mencapai 1.009.907 ton dari luas panen 180.174 ha. Kemudian produksi komoditas jagung pada tahun 2023 menjadi 728.398 ton dari luas panen 130.835 ha. Pada tahun 2023 terjadi penurunan produksi komoditas jagung dikarenakan adanya penurunan luas panen 49.339 hektar dan akibat dari dampak fenomena El Nino yang mengakibatkan terjadinya kekeringan (kemarau).

No	Kecamatan	Produksi Total Serealia Jagung				
		2018	2019	2020	2021	2022
1	Metro Kibang	32.918	33.407	49.165	47.396	0
2	Batanghari	9.403	10.800	14.561	13.223	0
3	Sekampung	11.061	17.089	2.022	28.348	0
4	Marga Tiga	85.801	59.271	78.889	86.587	0
5	Sekampung Udik	79.463	82.221	122.781	122.541	0
6	Jabung	99.422	100.091	104.871	108.257	0
7	Pasir Sakti	5.242	2.285	135	1.067	118.415
8	Waway Karya	32.018	32.092	28.242	44.143	0
9	Marga Sekampung	111.446	133.363	103.056	130.644	0
10	Labuhan Maringgai	2.221	169	1.597	631	0
11	Mataram Baru	3.144	20.969	7.715	11.717	0
12	Bandar Sribhawono	157.569	205.173	165.816	243.784	0
13	Melinting	28.844	43.165	32.115	37.609	0
14	Gunung Pelindung	15.451	12.716	11.350	5.060	0
15	Way Jepara	29.423	18.396	39.056	47.012	0
16	Braja Selehah	5.394	1.294	9.789	3.266	0
17	Labuhan Ratu	11.520	24.952	13.496	22.997	0
18	Sukadana	14.044	23.272	29.192	23.045	0
19	Bumi Agung	6.584	20.885	15.840	11.206	0
20	Batanghari Nuban	21.134	16.615	12.832	35.755	0
21	Pekalongan	8.702	12.524	8.874	7.277	0
22	Raman Utara	9.626	13.712	11.966	12.786	0
23	Purbolinggo	9.359	13.270	14.070	24.625	0
24	Way Bungur	6.593	6.418	12.247	15.391	0
Jumlah		796.382	904.149	889.677	1.084.367	118.415

Sumber: Dinas Ketahanan Pangan, Tanaman Pangan, Hortikultura dan Perkebunan Kabupaten Lampung Timur

Pada tahun 2022, produksi ubi kayu di Kabupaten Lampung Timur mencapai 917.166 ton dari luas panen 38.162 hektar. Tahun 2023 produksi ubi kayu menurun menjadi 843.568 ton dan luas panen yang juga menurun menjadi 36.812 hektar. Terjadi penurunan produksi 73.598 Ton dari realisasi produksi ubi kayu pada tahun 2023.

No	Kecamatan	Produksi Total Sereal Ubi Kayu				
		2018	2018	2019	2020	2022
1	Metro Kibang	7.834	1.749	7.261	3.320	3.821
2	Batanghari	2.465	1.408	1.721	1.733	2.389
3	Sekampung	0	321	1.032	5.735	9.520
4	Marga Tiga	286.139	206.794	184.115	259.618	263.351
5	Sekampung Udik	43.275	39.918	49.249	46.845	50.963
6	Jabung	22.309	12.127	12.493	13.304	72.665
7	Pasir Sakti	6.794	1.798	1.798	1.399	380
8	Waway Karya	33.213	24.183	16.463	13.904	16.952
9	Marga Sekampung	3.946	4.093	15.087	10.402	5.697
10	Labuhan Maringgai	5.784	2.286	2.356	2.052	2.122
11	Mataram Baru	3.926	4.523	2.013	1.541	16.475
12	Bandar Sribhawono	12.606	12.932	2.192	24.469	81.055
13	Melinting	3.355	2.112	2.068	6.354	5.104
14	Gunung Pelindung	20.911	18.959	21.258	856	20.590
15	Way Jepara	47.797	32.830	31.212	44.035	28.273
16	Braja Selebah	2.704	1.341	6.256	3.643	10.057
17	Labuhan Ratu	16.030	11.666	25.154	28.934	43.782
18	Sukadana	215.828	181.322	97.536	80.086	112.073
19	Bumi Agung	29.755	41.927	35.001	92.858	64.410
20	Batanghari Nuban	19.377	35.342	35.788	14.486	46.280
21	Pekalongan	18.939	32.686	9.416	36.775	21.226
22	Raman Utara	32.252	22.933	2.925	3.156	19.121
23	Purbolinggo	2.723	14.158	2.956	12.721	4.966
24	Way Bungur	14.983	22.826	14.170	11.856	15.895
	Jumlah	852.944	730.234	579.520	720.082	917.167

Sumber: Dinas Ketahanan Pangan, Tanaman Pangan, Hortikultura dan Perkebunan Kabupaten Lampung Timur

Sasaran penyelenggaraan cadangan pangan adalah para penduduk miskin Angka kemiskinan di kabupaten Lampung Timur 2024 masih terdapat 142.70 ribu penduduk miskin. <https://lampung.bps.go.id/id/statistics-table/1/NTgzIzE=/kemiskinan-menurut-kabupaten-kota-di-provinsi-lampung-2024.html>

Berbagai program penanggulangan kemiskinan sudah dijalankan oleh pemerintah termasuk Pemerintah Kabupaten Lampung Timur. Pada tingkat desa berdasarkan data BDT adan Perencanaan Daerah tahun 2022, terdapat 26 desa yang memiliki rasio rumah tangga dengan dengan tingkat kesejahteraan terendah diatas 0,1824 (Prioritas 1). Sebanyak 46 desa (14,39 %) masuk prioritas 2, dan 60 desa (19,70 %) masuk Prioritas 3. Oleh karena itu, program-program penanggulangan kemiskinan Kabupaten

Lampung Timur ke depan masih harus ditingkatkan dan diprioritaskan di 130 desa tersebut.

Jumlah cadangan pangan daerah Kabupaten Lampung timur yang dimiliki sebanyak 4.750 Kg. Jumlah ini masih sangat kurang jika dibanding dengan jumlah penduduk Kabupaten Lampung Timur di tahun 2024 yang mencapai 1,12 juta jiwa. Idealnya pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Timur memiliki cadangan pangan berupa beras berjumlah di atas 100.000 Ton.

Penetapan Cadangan Beras Pemerintah atau disingkat CBP adalah persediaan beras yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah. Pada tingkat Kabupaten/Kota, dengan disebut Cadangan Beras Pemerintah Kabupaten/Kota (CBPK) dilakukan dengan mempertimbangkan beberapa hal, antara lain (1) produksi beras/gabah secara nasional; (2) penanggulangan keadaan darurat dan kerawanan pangan; (3) pengendalian dan stabilisasi harga dan pasokan beras/gabah pada tingkat produsen dan konsumen; (4) pelaksanaan perjanjian internasional dan bantuan pangan kerja sama internasional; dan (5) angka kecukupan gizi. Setiap daerah diberikan kewenangan untuk mengelola CBPK. Perhitungan CBPK didasarkan pada kriteria (1) jumlah penduduk; (2) konsumsi beras per kapita per tahun; dan (3) proporsi terhadap cadangan beras nasional. Berikut merupakan rumus perhitungan penetapan jumlah CBPK (Permentan Nomor 11 Tahun 2018).

D. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah

Penerapan peraturan daerah Kabupaten Lampung Timur Tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, sebagai sistem baru di bidang penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten di daerah tentunya akan menimbulkan implikasi terhadap tatanan kehidupan sosial ekonomi masyarakat serta akan berdampak terhadap aspek keuangan daerah sehingga perlu dikaji dampak dan implikasinya. Secara lengkap sebagai berikut:

1. Implikasi terhadap aspek kehidupan masyarakat, dengan adanya Peraturan Daerah Tentang Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten maka akan menjadi payung hukum dalam penyelenggaraan Pembangunan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten yang akan memberikan dampak positif bagi kehidupan masyarakat berupa pemenuhan kebutuhan pangan di Kabupaten Lampung Timur. Selain itu Perda ini akan memberikan kekuatan hukum dan kepastian hukum bagi pemerintah Kabupaten Lampung Timur untuk melakukan penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten. Dengan penerapan peraturan daerah ini, masyarakat dapat melakukan pengawasan eksternal terhadap penyelenggaran Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten di Kabupaten Lampung Timur. Ketentuan-ketentuan dalam peraturan daerah dapat dijadikan tolok ukur oleh masyarakat dalam konteks keikutsertaan terhadap pengawasan penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten.
2. Implikasi terhadap aspek beban keuangan daerah, pengaturan tentang penyelenggaran Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten tentunya akan berdampak terhadap keuangan daerah dalam rangka pembangunan, pemenuhan, pembinaan dan pengawasan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Kajian terhadap peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari peraturan daerah yang baru. Pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten ini akan menggambarkan sinkronisasi, harmonisasi, relevansi dan keterkaitan peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi dari peraturan daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan.

Kajian terhadap norma hukum yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan pengaturan tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah diuraikan sebagai berikut:

A. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Pangan

Dalam konsiderans menimbang Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan disebutkan bahwa Negara berkewajiban mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi Pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang, baik pada tingkat nasional maupun daerah hingga perseorangan secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sepanjang waktu dengan memanfaatkan sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal.

Dalam UU ini, Pangan diartikan sebagai 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. Pasal 3 Penyelenggaraan Pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan berdasarkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan. Berikut disajikan pasal-pasal yang terkait dengan kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan ketahanan pangan:

Pasal 4 Penyelenggaraan Pangan bertujuan untuk:

- a. meningkatkan kemampuan memproduksi Pangan secara mandiri;
- b. menyediakan Pangan yang beraneka ragam dan memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan Gizi bagi konsumsi masyarakat;
- c. mewujudkan tingkat kecukupan Pangan, terutama Pangan Pokok dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat;
- d. mempermudah atau meningkatkan akses Pangan bagi masyarakat, terutama masyarakat rawan Pangan dan Gizi;
- e. meningkatkan nilai tambah dan daya saing komoditas Pangan di pasar dalam negeri dan luar negeri;
- f. meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang Pangan yang aman, bermutu, dan bergizi bagi konsumsi masyarakat;
- g. meningkatkan kesejahteraan bagi Petani, Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Pelaku Usaha Pangan; dan
- h. melindungi dan mengembangkan kekayaan sumber daya Pangan nasional.

Pasal 5 Lingkup pengaturan Penyelenggaraan Pangan meliputi:

- a. perencanaan Pangan;
- b. Ketersediaan Pangan;
- c. keterjangkauan Pangan;
- d. konsumsi Pangan dan Gizi;
- e. Keamanan Pangan;
- f. label dan iklan Pangan;
- g. pengawasan;
- h. sistem informasi Pangan;
- i. penelitian dan pengembangan Pangan;
- j. kelembagaan Pangan;
- k. peran serta masyarakat; dan
- l. penyidikan.

Pasal 12

(1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas Ketersediaan Pangan.

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

Pasal 13

Pemerintah berkewajiban mengelola stabilisasi pasokan dan harga Pangan Pokok, mengelola cadangan Pangan Pokok Pemerintah, dan distribusi Pangan Pokok untuk mewujudkan kecukupan Pangan Pokok yang aman dan bergizi bagi masyarakat.

Pasal 16

- (1) Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat mengembangkan potensi Produksi Pangan.
- (2) Pengembangan potensi Produksi Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memanfaatkan:
 - a. sumber daya manusia;
 - b. sumber daya alam;
 - c. sumber pendanaan;
 - d. ilmu pengetahuan dan teknologi;
 - e. sarana dan prasarana Pangan; dan
 - f. kelembagaan Pangan.

Pasal 17

Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban melindungi dan memberdayakan Petani, Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Pelaku Usaha Pangan sebagai produsen Pangan.

Pasal 18 Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam memenuhi kebutuhan Pangan berkewajiban:

- a. mengatur, mengembangkan, dan mengalokasikan lahan
- b. pertanian dan sumber daya air;
- c. memberikan penyuluhan dan pendampingan;

- d. menghilangkan berbagai kebijakan yang berdampak pada penurunan daya saing; dan
- e. melakukan pengalokasian anggaran.

Pasal 19

Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban mengembangkan dan menyebarluaskan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk peningkatan Produksi Pangan.

Pasal 20

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

Pasal 21 Pemerintah dan Pemerintah Daerah mengembangkan kelembagaan masyarakat untuk meningkatkan Produksi Pangan.

Pasal 23

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

Pasal 27

- (1) Dalam mewujudkan Cadangan Pangan Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1), Pemerintah menetapkan Cadangan Pangan Pemerintah dan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.
- (2) Cadangan Pangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diutamakan bersumber dari Produksi Pangan dalam negeri.
- (3) Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
 - a. Cadangan Pangan Pemerintah Desa;
 - b. Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota; dan
 - c. Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi.

Pasal 44

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban melakukan tindakan untuk mengatasi Krisis Pangan.
- (2) Tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dalam bentuk:
 - a. pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah;
 - b. mobilisasi Cadangan Pangan Masyarakat di dalam dan antardaerah;

- c. menggerakkan partisipasi masyarakat; dan/atau
- d. menerapkan teknologi untuk mengatasi Krisis Pangan dan pencemaran lingkungan.

Pasal 45

- (1) Penetapan kriteria dan status Krisis Pangan dilakukan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah sesuai dengan skala krisis.
- (2) Penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh:
 - a. Presiden untuk skala nasional;
 - b. gubernur untuk skala provinsi; dan
 - c. bupati/walikota untuk skala kabupaten/kota.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan kriteria dan status Krisis Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan atau berdasarkan pada Peraturan Pemerintah.

Pasal 46

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab dalam mewujudkan keterjangkauan Pangan bagi masyarakat, rumah tangga, dan perseorangan.
- (2) Dalam mewujudkan keterjangkauan Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah dan Pemerintah Daerah melaksanakan kebijakan Pemerintah di bidang:
 - a. distribusi;
 - b. pemasaran;
 - c. perdagangan;
 - d. stabilisasi pasokan dan harga Pangan Pokok; dan
 - e. Bantuan Pangan.

Pasal 59

Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban meningkatkan pemenuhan kuantitas dan kualitas konsumsi Pangan masyarakat melalui:

- a. penetapan target pencapaian angka konsumsi Pangan perkapita pertahun sesuai dengan angka kecukupan Gizi;
- b. penyediaan Pangan yang beragam, bergizi seimbang, aman, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat; dan
- c. pengembangan pengetahuan dan kemampuan masyarakat dalam pola konsumsi Pangan yang beragam, bergizi seimbang, bermutu, dan aman.

Pasal 68

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terwujudnya penyelenggaraan Keamanan Pangan di setiap rantai Pangan secara terpadu.
- (2) Pemerintah menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria Keamanan Pangan.
- (3) Petani, Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Pelaku Usaha Pangan wajib menerapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria Keamanan Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

- (4) Penerapan norma, standar, prosedur, dan kriteria Keamanan Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan secara bertahap berdasarkan jenis Pangan dan skala usaha Pangan.
- (5) Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah wajib membina dan mengawasi pelaksanaan penerapan norma, standar, prosedur, dan kriteria Keamanan Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4).

Pasal 88

- (1) Petani, Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Pelaku Usaha Pangan di bidang Pangan Segar harus memenuhi persyaratan Keamanan Pangan dan Mutu Pangan Segar.
- (2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib membina, mengawasi, dan memfasilitasi pengembangan usaha Pangan Segar untuk memenuhi persyaratan teknis minimal Keamanan Pangan dan Mutu Pangan.
- (3) Penerapan persyaratan teknis Keamanan Pangan dan Mutu Pangan Segar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan secara bertahap sesuai dengan jenis Pangan Segar serta jenis dan/atau skala usaha.

Pasal 92

- (1) Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah melakukan pengawasan dan pencegahan secara berkala terhadap kadar atau kandungan cemaran pada Pangan.
- (2) Pengawasan dan pencegahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 95

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah melakukan pengawasan terhadap penerapan sistem jaminan produk halal bagi yang dipersyaratkan terhadap Pangan.
- (2) Penerapan sistem jaminan produk halal bagi yang dipersyaratkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Pasal 113

Sistem informasi Pangan mencakup pengumpulan, pengolahan, penganalisisan, penyimpanan, dan penyajian serta penyebaran data dan informasi tentang Pangan.

Pasal 114

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban membangun, menyusun, dan mengembangkan sistem informasi Pangan yang terintegrasi.

- (2) Sistem informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit digunakan untuk:
 - a. perencanaan;
 - b. pemantauan dan evaluasi;
 - c. stabilitas pasokan dan harga Pangan; dan
 - d. sistem peringatan dini terhadap Masalah Pangan serta kerawanan Pangan dan Gizi.
- (3) Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berkewajiban mengumumkan harga komoditas Pangan.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengumuman harga komoditas Pangan diatur dalam peraturan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perdagangan.

Pasal 130

- (1) Masyarakat dapat berperan serta dalam mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan.
- (2) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam hal:
 - a. pelaksanaan produksi, distribusi, perdagangan, dan konsumsi Pangan;
 - b. penyelenggaraan Cadangan Pangan Masyarakat;
 - c. pencegahan dan penanggulangan rawan Pangan dan Gizi;
 - d. penyampaian informasi dan pengetahuan Pangan dan Gizi;
 - e. pengawasan kelancaran penyelenggaraan Ketersediaan Pangan, keterjangkauan Pangan, Penganekaragaman Pangan, dan Keamanan Pangan; dan/atau
 - f. peningkatan Kemandirian Pangan rumah tangga.
- (3) Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah mendorong peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

Kemudian pada Penjelasan Umum UU ini secara umum menyebutkan bahwa pengaturan mengenai pangan ini untuk mewujudkan suatu sistem Pangan yang memberikan perlindungan, baik bagi pihak yang memproduksi maupun yang mengonsumsi pangan. Penyelenggaraan Pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan dengan berdasarkan pada Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan. Hal itu berarti bahwa dalam rangka memenuhi kebutuhan konsumsi Pangan masyarakat sampai pada tingkat perseorangan, negara mempunyai kebebasan untuk menentukan kebijakannya

secara mandiri, tidak dapat di dikte oleh pihak mana pun, dan para Pelaku Usaha Pangan mempunyai kebebasan untuk menetapkan dan melaksanakan usahanya sesuai dengan sumber daya yang mimilikinya. Pemenuhan konsumsi Pangan tersebut harus mengutamakan produksi dalam negeri dengan memanfaatkan sumber daya dan kearifan lokal secara optimal. Secara umum pengaturan dalam batang tubuh UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang pangan di antaranya menekankan masalah:

1. pengutamaan produksi dalam negeri dengan memanfaatkan sumber daya, kelembagaan dan kearifan lokal secara optimal;
2. penegasan hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan Pangan tanpa didikte oleh pihak manapun;
3. pemberian hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem Pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal

Undang-Undang tentang Pangan dimaksudkan sebagai landasan hukum bagi Penyelenggaraan Pangan yang mencakup perencanaan Pangan, Ketersediaan Pangan, Keterjangkauan Pangan, konsumsi Pangan dan Gizi, Keamanan Pangan, label dan iklan Pangan, pengawasan, sistem informasi Pangan, penelitian dan pengembangan Pangan, kelembagaan Pangan, peran serta masyarakat, dan penyidikan. Undang-Undang tentang Pangan ini menyesuaikan dengan perkembangan eksternal dan internal mengenai Pangan di Indonesia, seperti demokratisasi, desentralisasi, globalisasi, penegakan hukum, dan kondisi aktual masyarakat Indonesia.

B. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ini urusan pangan termasuk dalam urusan konkuren yang diatur dalam beberapa Pasal, yaitu sebagai berikut:

- a) Pasal 11 ayat (1)

Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah

terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

b) Pasal 11 Ayat (2)

Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

c) Pasal 12 ayat (2)

Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi: a. tenaga kerja; b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; **c. pangan**; d. pertanahan; e. lingkungan hidup; f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; g. pemberdayaan masyarakat dan Desa; h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana; i. perhubungan; j. komunikasi dan informatika; k. koperasi, usaha kecil, dan menengah; l. penanaman modal; m. kepemudaan dan olah raga; n. statistik; o. persandian; p. kebudayaan; q. perpustakaan; dan r. kearsipan.

d) Pasal 15 (1)

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang- Undang ini.

Secara lebih detail pembagian urusan pemerintahan bidang pangan di muat pada Lampiran I. Secara lengkap diuraikan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 3.1
Urusan Pemerintahan Bidang Pangan berdasarkan
UU No. 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah

N o	Sub Urusan	Pemerintah	Daerah Provinsi	Daerah kabupaten/kot a
--------	------------	------------	--------------------	------------------------------

1	Penyelenggaran Pangan Berdasarkan Kedaulatan Dan Kemandirian	<p>a. Penyusunan strategi kedaulatan pangan nasional.</p> <p>b. Penyediaan infrastruktur dan seluruh pendukung kemandirian pangan pada berbagai sektor sesuai kewenangan Pemerintah Pusat.</p>	Penyediaan infrastruktur dan seluruh pendukung kemandirian pangan pada berbagai sektor sesuai kewenangan Daerah provinsi.	Penyediaan infrastruktur dan seluruh pendukung kemandirian pangan pada berbagai sektor sesuai kewenangan Daerah kabupaten/kot a
2	Penyelenggaran Ketahanan Pangan	<p>a. Pengelolaan stabilisasi pasokan dan harga pangan pokok.</p> <p>b. Pengelolaan cadangan pangan pokok Pemerintah Pusat.</p> <p>c. Penetapan harga pangan pokok pembelian Pemerintah Pusat dari produsen.</p> <p>d. Pengendalian dan pembatasan ekspor impor pangan pokok.</p>	<p>a. Penyediaan dan penyaluran pangan pokok atau pangan lainnya sesuai dengan kebutuhan Daerah provinsi dalam rangka stabilisasi pasokan dan harga pangan.</p> <p>b. Pengelolaan cadangan pangan provinsi dan menjaga keseimbangan cadangan</p>	<p>a. Penyediaan dan penyaluran pangan pokok atau pangan lainnya sesuai kebutuhan Daerah kabupaten/ kota dalam rangka stabilisasi pasokan dan harga pangan.</p> <p>b. Pengelolaan cadangan pangan kabupaten/ kota</p> <p>c. Penentuan harga minimum daerah untuk pangan lokal yang tidak ditetapkan</p>

		<p>e. Penetapan target pencapaian konsumsi pangan perkapita/tahun sesuai dengan angka kecukupan gizi.</p> <p>f. Penentuan kelebihan produksi pangan untuk keperluan lain.</p>	<p>pangan provinsi.</p> <p>c. Penentuan harga minimum daerah untuk pangan lokal yang tidak ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.</p> <p>d. Promosi pencapaian target konsumsi pangan perkapita/tahun sesuai dengan angka kecukupan gizi melalui media provinsi</p>	<p>oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah provinsi.</p> <p>d. Pelaksanaan pencapaian target konsumsi pangan perkapita/tahun sesuai dengan angka kecukupan gizi.</p>
3	Penanganan Kerawanan Pangan	<p>a. Penetapan status krisis pangan nasional, provinsi dan kabupaten/kota.</p> <p>b. Penyusunan peta kerentanan dan ketahanan pangan nasional.</p> <p>c. Penanganan kerawanan pangan nasional.</p> <p>d. Pengadaan,</p>	<p>a. Penyusunan peta kerentanan dan ketahanan pangan provinsi dan kabupaten/kota;</p> <p>b. Penanganan kerawanan pangan provinsi.</p> <p>c. Pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran</p>	<p>a. Penyusunan peta kerentanan dan ketahanan pangan kecamatan;</p> <p>b. Penanganan kerawanan pangan kabupaten/kota</p> <p>c. Pengadaan, pengelolaan dan penyaluran cadangan pangan pada kerawanan pangan yang mencakup dalam</p>

		pengelolaan dan penyaluran cadangan pangan pada kerawanan pangan yang mencakup lebih dari 1 (satu) Daerah provinsi.	n cadangan d. pangan pada kerawanan pangan yang mencakup lebih dari 1 (satu) Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	Daerah kabupaten/kota
4	Keamanan Pangan	Pelaksanaan pengawasan keamanan pangan segar distribusi lintas negara dan distribusi lintas Daerah provinsi.	Pelaksanaan pengawasan keamanan pangan segar distribusi lintas Daerah kabupaten/kota.	Pelaksanaan pengawasan keamanan pangan segar.

C. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan United Nations Convention on Biological Diversity (Konvensi Perserikatan Bangsa Bangsa tentang Keanekaragaman Hayati)

Konvensi Keanekaragaman Hayati (selanjutnya disebut KKH) ini memuat kewajiban-kewajiban Negara anggota untuk melindungi keanekaragaman hayati di wilayahnya. Secara rinci, misalnya KKH memuat kewajiban Negara anggota untuk melakukan konservasi in-situ dan untuk melengkapinya, juga diwajibkan melakukan konservasi ex-situ. Selain itu, KKH juga mewajibkan Negara anggota untuk selalu memadukan pertimbangan konservasi dan pemanfaatan secara berkelanjutan sumber daya alam hayati dalam setiap pengambilan keputusan nasional, kewajiban

memajukan dan mendorong pemahaman masyarakat akan pentingnya konservasi keanekaragaman hayati, mendorong negara pihak untuk melakukan pengkajiandampak dan pengurangan dampak yang merugikan lingkungan pada setiap proyekproyek pembangunan.

Juga ada kewajiban Negara anggota untuk melakukan kerjasama internasional secara langsung (atau melalui organisasi internasional) mengenai konservasi keanekaragaman hayati. KKH ini tidak memberikan peluang reservasi (keberatan) bagi Negara anggota.

Berdasarkan substansi dari konvensi ini, maka dengan meratifikasi KKH maka dapat mendukung arah poilitik hukum kedaulatan pangan, karena mendorong perwujudan dari kriteria: „memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan“ dalam hal ini terhadap sumber daya tanaman pangan.

D. Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, Sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang

Dalam konsiderans menimbang disebutkan bahwa hutan sebagai salah satu penentu sistem penyangga kehidupan dan sumber kemakmuran rakyat, cenderung menurun kondisinya. Oleh karena itu keberadaannya harus dipertahankan secara optimal, dijaga daya dukungnya secara lestari, dan diurus dengan akhlak mulia, adil, arif, bijaksana, terbuka, profesional, serta bertanggung-gugat. Oleh karenanya, pengaturan penyelenggaraan hutan dalam UU ini ditekankan pada masalah konservasi hutan yang sudah semakin menurun kualitasnya. Namun demikian, UU ini juga mengatur masalah hasil hutan yang terkait dengan masalah pangan masyarakat, yaitu pemanfaatan hasil hutan bukan kayu. Seperti pemanfaatan hasil hutan berupa obat-obatan, madu, buah-buahan (penjelasan Pasal 26). Di samping itu, UU ini juga menekankan

pentingnya memperhatikan kepentingan masyarakat dan kelembagaan adat, kelestarian dan terpeliharanya ekosistem hutan.

E. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman

Dalam konsiderans menimbang ini disebutkan arah pengaturan dari UU ini dimaksudkan untuk melestarikan dan memanfaatkan plasma nutfah sebagai bahan utama pemuliaan tanaman, secara optimal dalam rangka merakit dan mendapatkan varietas unggul tanaman tanpa merugikan pihak manapun, untuk mendorong pertumbuhan industri perbenihan. Dengan adanya perlindungan varietas tanaman diharapkan dapat meningkatkan minat dan peran serta perorangan dan badan hukum melakukan pemuliaan tanaman untuk menghasilkan varietas unggul tanaman, dengan memberikan hak tertentu dan perlindungan hukum. UU ini dibuat karena menyesuaikan konvensi internasional bahwa hak kekayaan intelektual, termasuk hak penemu varietas tanaman, perlu diatur dengan UU.

Penjelasan Umum UU ini menunjukkan bahwa UU ini dibuat sebagai akibat dari arus globalisasi di segala bidang. Disebutkan pada alinea kedua: “Globalisasi perekonomian di satu pihak akan membuka peluang pasar produk dari dalam negeri ke pasar internasional secara kompetitif, sebaiknya juga membuka peluang masuknya produk-produk global ke dalam pasar domestik.” Perlindungan hukum terhadap pemulia tanaman yang menemukan varietas tanaman pada hakekatnya merupakan pelaksanaan dari berbagai kewajiban internasional yang harus dilakukan oleh Indonesia, khususnya yang berkaitan dengan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Keanekaragaman Hayati (United Nations Convention on Biological Diversity), Konvensi Internasional tentang Perlindungan Varietas Baru Tanaman (International Convention for the Protection of New Vanetzes of Plants), dan World Trade Organization/trade Related Aspects of Intellectual Property Rights yang antara lain mewajibkan kepada

negara anggota seperti Indonesia mempunyai dan melaksanakan peraturan perundang-undangan di bidang Hak atas Kekayaan Intelektual (HKI) termasuk pedindungan varietas tanaman.

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

Dalam konsiderans menimbang dan Penjelasan Umum UU ini menjelaskan bahwa perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah untuk menunjang pembangunan ketahanan dan kedaulatan pangan. Dalam konsiderans menimbang disebutkan bahwa pengaturan ini dibuat dengan tujuan untuk menjamin penyediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan sebagai sumber pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dengan mengedepankan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional. Makin meningkatnya pertumbuhan penduduk serta perkembangan ekonomi dan industri mengakibatkan terjadinya degradasi, alih fungsi, dan fragmentasi lahan pertanian pangan telah mengancam daya dukung wilayah secara nasional dalam menjaga kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan. Oleh karena itu perlu diselenggarakan pembangunan pertanian berkelanjutan.

Kemudian pada Penjelasan Umum disebutkan bahwa dalam upaya membangun ketahanan dan kedaulatan pangan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat adalah hal yang sangat penting untuk direalisasikan. Dalam rangka mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan perlu diselenggarakan pembangunan pertanian berkelanjutan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa UU ini adalah salah satu komponen terpenting dari politik hukum kedaulatan pangan, selain UU tentang Pangan.

G. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

Dalam konsiderans menimbang disebutkan bahwa tujuan pengaturan dalam UU ini adalah untuk menyelenggarakan perlindungan dan pemberdayaan masyarakat, khususnya petani secara terencana, terarah, dan berkelanjutan. Hal ini diperlukan karena ada kecenderungan meningkatnya perubahan iklim, kerentanan terhadap bencana alam dan risiko usaha, globalisasi dan gejolak ekonomi global, serta sistem pasar yang tidak berpihak kepada petani.

Selanjutnya dalam Penjelasan Umum UU ini ditegaskan bahwa selama ini Petani telah memberikan kontribusi yang nyata dalam pembangunan Pertanian dan pembangunan ekonomi perdesaan. Petani sebagai pelaku pembangunan Pertanian perlu diberi Perlindungan dan Pemberdayaan untuk mendukung pemenuhan kebutuhan pangan yang merupakan hak dasar Setiap Orang guna mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan secara berkelanjutan. Berdasarkan pada uraian Penjelasan Umum ini, maka sangat jelas bahwa UU ini dibuat dalam rangka mendukung kedaulatan pangan.

H. Undang-Undang Nomor 39 tahun 2014 tentang Perkebunan

Dalam Penjelasan Umum disebutkan bahwa tujuan penyelenggaraan perkebunan dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, meningkatkan sumber devisa negara, menyediakan lapangan kerja dan kesempatan usaha, meningkatkan produksi, produktivitas, kualitas, nilai tambah, daya saing, dan pangsa pasar, meningkatkan dan memenuhi kebutuhan konsumsi serta bahan baku industri dalam negeri, memberikan perlindungan kepada pelaku usaha perkebunan dan masyarakat, mengelola dan mengembangkan sumber daya perkebunan secara optimal, bertanggung jawab, dan lestari, dan meningkatkan pemanfaatan jasa perkebunan. Penyelenggaraan perkebunan

tersebut didasarkan pada asas kedaulatan, kemandirian, kebermanfaatan, keberlanjutan keterpaduan, kebersamaan, keterbukaan, efisiensi berkeadilan, kearifan lokal, dan kelestarian fungsi lingkungan hidup.

I. PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 17 TAHUN 2015 TENTANG KETAHANAN PANGAN DAN GIZI

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan Dan Gizi, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 60; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5680), selanjutnya disingkat” PP Ketahanan Pangan dan Gizi” ditetapkan di Jakarta pada tanggal 19 Maret 2015.

Berdasarkan konsideran menimbang PP Ketahanan Pangan dan Gizi dapat diketahui bahwa PP Ketahanan Pangan dan Gizi ini dimaksudkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 28 ayat (4), Pasal 43, Pasal 45 ayat (3), Pasal 48 ayat (2), Pasal 52 ayat (2), Pasal 54 ayat (3), Pasal 112, Pasal 116, dan Pasal 131 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Berlakunya PP Ketahanan Pangan dan Gizi ini, maka Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4254) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.²⁵

Beberapa hal penting yang diatur dalam PP ini diantaranya Cadangan Pangan Pemerintah dan cadangan Pangan Pemerintah Daerah, Penganekaragaman Pangan dan perbaikan Gizi masyarakat, kesiapsiagaan Krisis Pangan dan penanggulangan Krisis Pangan, Distribusi Pangan, Perdagangan Pangan, dan bantuan Pangan, pengawasan, Sistem Informasi Pangan dan Gizi, dan peran serta masyarakat.

²⁵Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi, Pasal 89.

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

Pasal 13

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

Pasal 14

- (1) Kepala desa menyampaikan usulan secara tertulis kepada bupati/wali kota mengenai jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu yang akan ditetapkan sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) huruf a.
- (2) Bupati/wali kota berdasarkan usulan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menetapkan jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Desa.
- (3) Penetapan jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan:
 - a. produksi Pangan Pokok Tertentu di wilayah desa;
 - b. kebutuhan untuk penanggulangan keadaan darurat; dan
 - c. kerawanan Pangan di wilayah desa.
- (4) Penetapan jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disesuaikan dengan:
 - a. kebutuhan konsumsi masyarakat desa; dan
 - b. potensi sumber daya desa.

Pasal 15

- (1) Pemerintah desa untuk menindaklanjuti penetapan Cadangan Pangan Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 menyelenggarakan:
 - a. pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Desa;
 - b. pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Desa; dan
 - c. penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah Desa.
- (2) Dalam melaksanakan penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah desa membentuk unit pengelola Cadangan Pangan Pemerintah Desa.
- (3) Dalam melaksanakan penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2), unit pengelola Cadangan Pangan Pemerintah Desa dapat bekerja sama dengan badan usaha milik desa.

Pasal 17

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

Pasal 18

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

Pasal 19

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

Pasal 20

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

Pasal 25

Penganekaragaman Pangan merupakan upaya meningkatkan Ketersediaan Pangan yang beragam dan berbasis pada potensi sumber daya lokal untuk:

- a. memenuhi pola konsumsi Pangan yang beragam, bergizi seimbang, dan aman;
- b. mengembangkan usaha Pangan; dan/atau
- c. meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pasal 26

- (1) Penganekaragaman Pangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dilakukan melalui:
 - a. penetapan kaidah Penganekaragaman Pangan;
 - b. pengoptimalan Pangan Lokal;
 - c. pengembangan teknologi dan sistem insentif bagi usaha pengolahan Pangan Lokal;
 - d. pengenalan jenis Pangan baru, termasuk Pangan Lokal yang belum dimanfaatkan;
 - e. pengembangan diversifikasi usaha tani dan perikanan;
 - f. peningkatan ketersediaan dan akses benih dan bibit
 - g. tanaman, ternak, dan ikan;
 - h. pengoptimalan pemanfaatan lahan, termasuk lahan pekarangan;

- i. penguatan usaha mikro, kecil, dan menengah di bidang Pangan; dan
 - j. pengembangan industri Pangan yang berbasis Pangan Lokal.
- (2) Penganekaragaman Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, perguruan tinggi, dan/atau Pelaku Usaha Pangan Lokal setempat.

Pasal 40

- (1) Pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya menyusun dan melaksanakan kebijakan mengenai perbaikan Gizi masyarakat.
- (2) Penyusunan dan pelaksanaan kebijakan mengenai perbaikan Gizi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Pasal 41

Kesiapsiagaan Krisis Pangan dan penanggulangan Krisis Pangan meliputi:

- a. kriteria Krisis Pangan;
- b. kesiapsiagaan Krisis Pangan;
- c. kedaruratan Krisis Pangan; dan
- d. penanggulangan Krisis Pangan

Pasal 43

- (1) Kesiapsiagaan Krisis Pangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 huruf b terdiri atas:
- a. kesiapsiagaan Krisis Pangan tingkat nasional;
 - b. kesiapsiagaan Krisis Pangan tingkat provinsi; dan
 - c. kesiapsiagaan Krisis Pangan tingkat kabupaten/kota.
- (2) Kesiapsiagaan Krisis Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan berdasarkan program kesiapsiagaan Krisis Pangan.
- (3) Program kesiapsiagaan Krisis Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun dan ditetapkan oleh:
- a. Kepala Lembaga Pemerintah, untuk program kesiapsiagaan Krisis Pangan nasional;
 - b. gubernur, untuk program kesiapsiagaan Krisis Pangan provinsi; dan
 - c. bupati/wali kota, untuk program kesiapsiagaan Krisis Pangan kabupaten/kota.
- (4) Program kesiapsiagaan Krisis Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling sedikit memuat:
- a. organisasi;
 - b. koordinasi;
 - c. fasilitas, sarana, dan prasarana;
 - d. pelatihan dan gladi kedaruratan Krisis Pangan;
 - e. prosedur penanggulangan;
 - f. tindakan mitigasi;
 - g. kegiatan penanggulangan Krisis Pangan; dan
 - h. pemberian informasi dan instruksi kepada masyarakat.

- (5) Kepala Lembaga Pemerintah, gubernur, dan bupati/wali kota sesuai dengan kewenangannya sebelum menyusun program kesiapsiagaan Krisis Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) melakukan kajian.
- (6) Kajian sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling sedikit meliputi:
 - a. analisis risiko;
 - b. perkiraan kebutuhan Pangan; dan
 - c. dampak Krisis Pangan.
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan dan rincian kajian diatur dengan Peraturan Kepala Lembaga Pemerintah.

Pasal 48

- (1) Kedaruratan Krisis Pangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 huruf c terdiri atas:
 - a. kedaruratan Krisis Pangan tingkat nasional;
 - b. kedaruratan Krisis Pangan tingkat provinsi; dan
 - c. kedaruratan Krisis Pangan tingkat kabupaten/kota.
- (2) Kedaruratan Krisis Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan berdasarkan skala Krisis Pangan.

Pasal 51

- (1) Kedaruratan Krisis Pangan tingkat kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 ayat (1) huruf c terjadi jika skala Krisis Pangan menunjukkan jumlah penduduk yang mengalami Krisis Pangan lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah penduduk kabupaten/kota.
- (2) Dalam hal Krisis Pangan menunjukkan skala Krisis Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bupati/wali kota menetapkan status kedaruratan Krisis Pangan tingkat kabupaten/kota berdasarkan rekomendasi satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota yang melaksanakan tugas atau menyelenggarakan fungsi di bidang Ketahanan Pangan.
- (3) Status kedaruratan Krisis Pangan tingkat kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi:
 - a. siaga 1 (satu), jika jumlah penduduk yang mengalami Krisis Pangan lebih besar dari atau sama dengan 70% (tujuh puluh persen) dari total jumlah penduduk kabupaten/kota;
 - b. siaga 2 (dua), jika jumlah penduduk yang mengalami Krisis Pangan lebih besar dari 50% (lima puluh persen) sampai dengan 70% (tujuh puluh persen) dari total jumlah penduduk kabupaten/kota; atau
 - c. waspada, jika jumlah penduduk yang mengalami Krisis Pangan lebih besar dari 40% (empat puluh persen) sampai dengan 50% (lima puluh persen) dari total jumlah penduduk kabupaten/kota.

Pasal 59

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab terhadap Distribusi Pangan.

- (2) Distribusi Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui:
- a. pengembangan sistem Distribusi Pangan yang menjangkau seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia secara efektif dan efisien;
 - b. pengelolaan sistem Distribusi Pangan yang dapat meningkatkan keterjangkauan Pangan, mempertahankan keamanan, mutu, Gizi, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat; dan
 - c. perwujudan kelancaran dan keamanan Distribusi Pangan

Pasal 69

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah memberikan Bantuan Pangan kepada masyarakat miskin dan masyarakat yang mengalami rawan Pangan dan Gizi.
- (2) Bantuan Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diutamakan bersumber dari produksi dalam negeri.

Pasal 74

Pengawasan terhadap ketersediaan dan/atau kecukupan Pangan Pokok di tingkat:

- a. provinsi dilakukan oleh gubernur; dan
- b. kabupaten/kota dilakukan oleh bupati/wali kota.

Pasal 75

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berkewajiban membangun, menyusun, dan mengembangkan Sistem Informasi Pangan dan Gizi yang terintegrasi.

Pasal 76

Sistem Informasi Pangan dan Gizi mencakup pengumpulan, pengolahan, penganalisisan, penyimpanan, dan penyajian dan penyebaran data dan informasi tentang Pangan dan Gizi.

Pasal 77

- (1) Data dan informasi Pangan dan Gizi paling sedikit memuat:
- a. jenis produk Pangan;
 - b. neraca Pangan;
 - c. letak, luas wilayah, dan kawasan produksi Pangan;
 - d. permintaan pasar;
 - e. peluang dan tantangan pasar;
 - f. produksi;
 - g. harga;
 - h. konsumsi;
 - i. Status Gizi;
 - j. ekspor dan impor;
 - k. perkiraan pasokan;
 - l. perkiraan musim tanam dan musim panen;
 - m. perkiraan iklim;

- n. teknologi Pangan;
 - o. kebutuhan Pangan setiap daerah; dan
 - p. perkiraan musim tangkapan ikan.
- (2) Data dan informasi Pangan dan Gizi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diutamakan untuk Pangan Pokok, Pangan Pokok Tertentu, dan Pangan Lokal.

J. PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 86 TAHUN 2019 TENTANG KEAMANAN PANGAN

Keamanan Pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah Pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi. Secara lengkap diuraikan sebagai berikut:

Pasal 2

- (1) Keamanan Pangan diselenggarakan melalui:
- a. Sanitasi Pangan;
 - b. pengaturan terhadap Bahan Tambahan pangan;
 - c. pengaturan terhadap Pangan produk Rekayasa
 - d. Genetik;
 - e. pengaturan terhadap Iradiasi Pangan;
 - f. penetapan standar Kemasan Pangan;
 - g. pemberian jaminan Keamanan Pangan dan Mutu
 - h. Pangan; dan
 - i. jaminan produk halal bagi yang dipersyaratkan.

Pasal 47

- (1) Pengawasan terhadap pemenuhan persyaratan Keamanan Pangan, Mutu Pangan, dan Gizi Pangan untuk Pangan Segar dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kelautan dan perikanan, gubernur, dan/atau bupati/wali kota sesuai dengan kewenangannya.
- (2) Pengawasan terhadap pemenuhan persyaratan Keamanan Pangan, Mutu Pangan, dan Gizi Pangan untuk Pangan Olahan dilaksanakan oleh Kepala Badan dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perindustrian sesuai dengan kewenangannya.

- (3) Pengawasan terhadap pemenuhan persyaratan Keamanan Pangan, Mutu Pangan, dan Gizi Pangan untuk Pangan Olahan industri rumah tangga dilaksanakan oleh Kepala Badan dan/atau bupati/wali kota secara sendiri atau bersama-sama.
- (4) Pengawasan terhadap pemenuhan persyaratan Keamanan Pangan, Mutu Pangan, dan Gizi Pangan untuk Pangan Olahan Siap Saji dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan, Kepala Badan, atau bupati/wali kota sesuai dengan kewenangannya.

Pasal 52

- (1) Dalam hal adanya dugaan pelanggaran persyaratan Keamanan Pangan, Mutu Pangan, dan Gizi Pangan di setiap Rantai Pangan, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kelautan dan perikanan, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan, Kepala Badan, atau bupati/wali kota sesuai dengan kewenangannya dapat:
 - a. menghentikan kegiatan atau proses Produksi;
 - b. menghentikan kegiatan distribusi; dan/atau
 - c. melakukan pengamanan Pangan

Pasal 54

- (1) Pelaksanaan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (1) untuk Pangan Segar dilakukan oleh pengawas Pangan yang ditunjuk oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kelautan dan perikanan, gubernur, atau bupati/wali kota.

Pasal 56

Dalam rangka melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat (7) dan Pasal 54 ayat (6), bupati/wali kota wajib mempunyai unit yang bertanggung jawab dalam pengawasan dengan mendayagunakan sumber daya di daerah.

K. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2017 Tentang Kebijakan Strategis Pangan Dan Gizi

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2017 Tentang Kebijakan Strategis Pangan Dan Gizi, selanjutnya disingkat “Perpres KSPG” dibuat untuk menindaklanjuti ketentuan yang terdapat dalam PP Ketahanan Pangan dan Gizi. Perpres KSPG ini

dibuat dengan pertimbangan bahwa pembangunan pangan dan gizi dilaksanakan dalam satu kesatuan untuk meningkatkan ketahanan pangan dan gizi yang berkelanjutan guna mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas dan berdaya saing; bahwa untuk memberikan daya ungkit dan dorongan kuat yang efektif dan efisien di bidang pangan dan gizi, dilaksanakan koordinasi lintas sektor Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan para pemangku kepentingan melalui berbagai kebijakan, program, dan kegiatan.

Kebijakan strategis pangan dan gizi (KSPG) adalah kebijakan strategis dalam pembangunan pangan dan gizi guna mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas dan berdaya saing”.²⁶ KSPG terdiri dari lima bidang kebijakan, yaitu: ketersediaan pangan, keterjangkauan pangan, pemanfaatan pangan, perbaikan gizi masyarakat, dan penguatan kelembagaan pangan dan gizi”.²⁷

Pasal-Pasal yang berkenaan dengan penyelenggaraan cadangan pangan dalam Perpres KSPG ini menyatakan: kebijakan di bidang keterjangkauan pangan yang dilakukan menyangkut beberapa aspek yaitu: “efisiensi pemasaran pangan; penguatan sistem logistik pangan; stabilisasi pasokan dan harga pangan pokok dan pangan lainnya; pemberdayaan masyarakat di bidang pangan dan gizi; penanganan kerawanan pangan dan gizi; dan penyediaan bantuan pangan bagi masyarakat miskin dan masyarakat yang mengalami rawan pangan dan gizi”.²⁸ KSPG bertujuan untuk mewujudkan:” peningkatan ketersediaan energi, protein, vitamin, dan mineral; peningkatan konsumsi energi, protein, vitamin, dan mineral sampai batas ideal; peningkatan skor pola pangan harapan; perbaikan status gizi ibu hamil, ibu menyusui, bayi, balita, remaja, dan kelompok rawan gizi lainnya; dan pencegahan peningkatan prevalensi obesitas terutama pada penduduk usia lebih dari 18 tahun”.²⁹

²⁶Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2017 Tentang Kebijakan Strategis Pangan dan Gizi, Pasal 1 angka 1.

²⁷Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2017 Tentang Kebijakan Strategis Pangan dan Gizi, Pasal 4.

²⁸Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2017 Tentang Kebijakan Strategis Pangan dan Gizi, Pasal 6.

²⁹Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2017 Tentang Kebijakan Strategis Pangan dan Gizi, Pasal 10.

**L. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015
tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah**

Ketentuan Permendagri ini merupakan elaborasi dari Ketentuan UU No. 12 Tahun 2011, sepanjang mengatur mengenai produk hukum daerah. Permendagri ini juga penting untuk dijadikan rujukan dalam pembentukan Perda Kabupaten Lampung Timur tentang Ketahanan Pangan.

Permendagri ini juga mengatur dalam penyusunan Rancangan Perda disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Artinya dalam pembentukan Perda Kabupaten Lampung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah membutuhkan naskah akademik untuk menjamin kebutuhan hukum masyarakat.

Beberapa pasal dalam Permendagri ini dijadikan landasan atau pedoman dalam penyusunan Raperda Kabupaten Lampung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, yaitu sebagai berikut:

- A. Pasal 2 Produk hukum daerah berbentuk: a. peraturan ; dan b. penetapan
- B. Pasal 3 Produk Hukum Daerah berbentuk peraturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a, terdiri atas: a. Perda; b. Perkada; c. dihapus; dan d. peraturan DPRD.
- C. Perda kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b memuat materi muatan untuk mengatur:
 - a. kewenangan kabupaten/kota;
 - b. kewenanganyang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
 - c. kewenanganyang penggunaanya dalam daerah kabupaten/kota;

- d. kewenanganyang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- e. kewenanganyang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

D. Pasal 5

- (1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.
- (2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (3) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.
- (4) Selain sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif.
- (5) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa:
 - a. teguran lisan;
 - b. teguran tertulis;
 - c. penghentian sementara kegiatan;
 - d. penghentian tetap kegiatan;
 - e. pencabutan sementara izin;
 - f. pencabutan tetap izin;
 - g. denda administratif; dan/atau
 - h. sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

N. Keputusan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 82 tahun 2022 Tentang Pedoman Ketahanan Pangan di Desa

Dalam konsideran Keputusan Mendes ini dinyatakan bahwa untuk mewujudkan kecukupan pangan bagi seluruh warga Desa, pencapaian kemandirian pangan Desa, dan memastikan Desa terlepas dari kerawanan pangan serta penggunaan Dana Desa untuk ketahanan pangan dan hewani di Desa. KESATU : Menetapkan Pedoman Ketahanan Pangan di Desa sebagaimana

tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Keputusan Menteri ini.

KEDUA : Pedoman Ketahanan Pangan di Desa sebagaimana dimaksud dalam Diktum KESATU dimaksudkan sebagai acuan dalam Penguatan Ketahanan Pangan masyarakat Desa.

KETIGA : Pedoman Ketahanan Pangan di Desa sebagaimana dimaksud pada Diktum Kesatu meliputi:

- a. kebijakan dan indikator ketahanan pangan di desa;
- b. program ketahanan pangan di desa;
- c. peran kelembagaan di desa

TUJUAN KETAHANAN PANGAN DI DESA

1. Meningkatkan ketersediaan pangan baik dari hasil produksi masyarakat Desa maupun dari lumbung pangan Desa;
2. Meningkatkan keterjangkauan pangan bagi warga masyarakat Desa; dan
3. Meningkatkan konsumsi pangan yang beragam, bergizi seimbang, aman, higienis, bermutu, tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, serta berbasis pada potensi sumber daya lokal.

Ketahanan pangan di desa dapat dicapai dengan berdasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Partisipasi

Keikutsertaan secara aktif masyarakat desa dalam pendataan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan kebijakan ketahanan pangan di desa.

2. Kegotongroyongan

Ketahanan pangan di desa dikelola dengan mengutamakan budaya saling membantu, saling menolong dalam semangat kesetaraan dan kesadaran bekerja sama.

3. Kesetaraan

Penyelenggaraan ketahanan pangan di desa dikelola dengan mengutamakan pemenuhan hak dan kepentingan seluruh

masyarakat desa tanpa membedakan suku, ras, kelompok, agama dan golongan. Bahkan, dilakukan tindakan afirmatif untuk memastikan beragam kegiatan penyelenggaraan desa bermanfaat bagi masyarakat desa yang berada dalam situasi ketidakberdayaan misalnya: masyarakat miskin yang tidak memiliki aset dan akses terhadap pangan.

4. Keswadayaan

Ketahanan pangan di desa diselenggarakan dengan menghargai dan mengedepankan kemampuan masyarakat desa dalam mengelola sumber daya pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air untuk kecukupan pangan. Masyarakat desa memiliki pengetahuan yang mendalam tentang kendala-kendala usahanya, mengetahui kondisi lingkungannya, memiliki tenaga kerja, serta memiliki norma-norma bermasyarakat yang sudah lama dipatuhi. Semua ini harus digali dan dijadikan modal dasar. Bantuan dari orang lain yang bersifat materiil dipandang sebagai penunjang.

5. Kemandirian

Ketahanan pangan di desa diselenggarakan dengan mengutamakan pendayagunaan segala sumber daya pembangunan yang ada di desa untuk membangun pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, dan peternakan yang berkelanjutan.

6. Keterpaduan

Desa harus mampu membangun ketahanan pangan agar tidak ada seorang pun masyarakat desa yang kelaparan. Upaya ini dilakukan secara terpadu lintas sektor pembangunan di Desa, serta menyeluruh mencakup semua Lembaga di desa yang berkaitan langsung dengan upaya pembangunan ketahanan pangan di wilayah desa.

7. Keberlanjutan

Desa harus melindungi sistem pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air untuk kepentingan masyarakat desa pada masa sekarang dan generasi masa depan melalui upaya perlindungan dan pengelolaan sumber daya

pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air di wilayah Desa

Keperluan Pengaturan Dalam Peraturan Daerah

Dari berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagaimana telah dipetakan di atas, dapat dilihat bahwa terdapat sinkronisasi yang menunjukkan pemerintah daerah berwenang dan bertanggungjawab atas penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah. Dengan begitu, diperlukan sebuah Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah yang akan melegitimasi kedudukan Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Timur dalam melakukan kebijakan penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dalam Wilayah Kabupaten Lampung Timur.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

Setidaknya terdapat 3 (tiga) teori yang digunakan sebagai acuan dalam penyusunan Perda yang baik, yaitu:³⁰

1. Teori materiil (*materiele theory*) yaitu penyusunan perda dilihat dari segi muatan yang akan diatur;
2. Teori formil (*formele theory*) yaitu penyusunan perda dilihat dari segi bentuk/formatnya;
3. Teori filsafat (*philosofische theory*) yaitu penyusunan perda dilihat dari landasan filsafatnya (*philosofische grondslag*).

Perda yang baik menurut teori materiil adalah perda yang muatan isinya sedapat mungkin digali dari hukum masyarakat (*common law*). Materi perda berisi kesadaran hukum masyarakat, terlebih di era otonomi daerah yang seluas-luasnya. Teori ini mengandaikan bahwa kesadaran hukum masyarakat (*legal awareness*) ekuivalen dengan keadilan sosial (*social justice*).

Teori formil hukum mengajukan 3 (tiga) syarat peraturan perundang-undangan dapat dikatakan baik, yaitu: [1] tuntas mengatur permasalahannya; [2] sedikit mungkin memuat ketentuan tentang delegasi peraturan perundang-undangan (*delagatie van wetgeving*); [3] hindari memuat ketentuan yang bersifat elastis. Perda yang tidak tuntas mengatur permasalahan sering kali menimbulkan “inflasi” peraturan. Pemberian kewenangan delegasi dari legislatif (DPRD) kepada eksekutif (Kepala Daerah) harus dibatasi oleh kewenangan normatif yang memang dimiliki oleh eksekutif. Teori formil dalam pembentukan perda juga menginginkan agar dihindari pasal-pasal yang bersifat “karet”, misalnya tentang pengecualian “*demi kepentingan umum*”, karena pengertian stipulatif tentang “*kepentingan umum*” (*publieke belang*) masih belum baku di Indonesia. Oleh karena itu, dalam teori formil, semua pengertian harus dirinci secara limitatif agar tidak

³⁰ W. Riawan, 2009 : 86-87.

menimbulkan interpretasi yang bias, melebar, dan tarik-ulur kewenangan.

Teori filsafat mengedepankan bahwa Perda yang dibentuk harus mencerminkan filsafat hidup masyarakat, dengan demikian perda yang dibentuk harus memuat kearifan lokal masyarakat yang akan diatur. Jangan sampai perda yang akan dibentuk justru “menciderai” rasa keadilan di masyarakat karena sifatnya yang top-down, sedapat mungkin perda yang dibentuk telah melalui mekanisme peran serta masyarakat sehingga bersifat bottom-up.

Perda yang dibentuk harus mencerminkan kesadaran hukum masyarakat (legal awareness), sehingga masyarakat yang diatur akan “sukarela” untuk patuh. Perda juga harus berlaku secara yuridis. Hukum itu ibarat tombak bermata dua: mata tombak yang satu bernama adil, sedang yang satu bernama benar. Jadi, hukum itu harus adil dan benar. Istilah keadilan multiinterpretatif, misalnya, Aristoteles mengemukakan yang dinamakan adil adalah adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban. Benar adalah kesesuaian antara perbuatan dengan peraturan. Adil dan benar mewujudkan perdamaian, karena hukum mengandung filosofi pengayoman dan perdamaian. Hal ini harus tercermin dalam Perda/produk hukum daerah.

Menurut Jimly Asshiddiqie,³¹ pembentukan sebuah aturan yang baik haruslah dilandaskan kepada aspek filosofis, sosiologis, yuridis, politis dan administratif dan keberlakuannya juga haruslah tercermin secara filosofis, sosiologis, yuridis dan politis.

Landasan filosofis, Undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Landasan Sosiologis yaitu bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Landasan Politis, landasan politis yang dimaksud

³¹ Jimly Asshiddiqie. *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 243-244.

disini ialah bahwa dalam konsideran harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang yang bersangkutan. Landasan Juridis, Landasan juridis dalam perumusan setiap undang-undang haruslah ditempatkan pada bagian Konsideran "Mengingat".

Kelima macam landasan tersebut di atas secara berurutan harus dicantumkan pada bagian pengantar undang-undang. Perumusannya dapat dibagi ke dalam tiga kelompok atau sub-bagian, yaitu (a) sub-bagian pertimbangan atau "Konsideran Menimbang", (b) subbagian pengingatan atau "Konsideran Mengingat", dan kadang-kadang ditambah pula dengan (c) sub-bagian perhatian atau "Konsideran Memperhatikan". Dalam kelaziman praktik pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, kedua sub-bagian pertama, yaitu sub-bagian pertimbangan dan sub-bagian peringatan dianggap sebagai sesuatu yang mutlak dalam format peraturan perundang-undangan Republik Indonesia sejak dulu. Sedangkan sub-bagian ketiga, yaitu "konsideran memperhatikan" bersifat fakultatif sesuai kebutuhan.

Keberlakuan Filosofis adalah nilai-nilai filosofis negara Republik Indonesia terkandung dalam Pancasila sebagai "*staats-fundamentalnorm*". Di dalam rumusan kelima sila Pancasila terkandung nilai-nilai religiusitas Ketuhanan Yang Maha Esa, humanitas kemanusiaan yang adil dan beradab, nasionalitas kebangsaan dalam ikatan kebineka-tunggal-ikaan, soverenitas kerakyatan, dan sosialitas keadilan bagi segenap rakyat Indonesia. Tidak satupun dari kelima nilai-nilai filosofis tersebut yang boleh diabaikan atau malah ditentang oleh norma hukum yang terdapat dalam berbagai kemungkinan bentuk peraturan perundang-undangan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keberlakuan juridis adalah keberlakuan suatu norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum sebagai suatu dogma yang dilihat dari pertimbangan yang bersifat teknis juridis. Secara juridis, suatu norma hukum itu dikatakan berlaku apabila norma

hukum itu sendiri memang (i) ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih superior atau yang lebih tinggi seperti dalam pandangan Hans Kelsen dengan teorinya "*Stufenbautheorie des Recht*", (ii) ditetapkan mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya seperti dalam pandangan J.H.A. Logemann, (iii) ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku seperti dalam pandangan W. Zevenbergen, dan (iv) ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwewenang. Jika ketiga kriteria tersebut telah terpenuhi sebagaimana mestinya, maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara juridis.

Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara politis apabila pemberlakuannya itu memang didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata (*riele machtsfactoren*). Meskipun norma yang bersangkutan didukung oleh masyarakat lapisan akar rumput, sejalan pula dengan cita-cita filosofis negara, dan memiliki landasan juridis yang sangat kuat, tetapi tanpa dukungan kekuatan politik yang mencukupi di parlemen, norma hukum yang bersangkutan tidak mungkin mendapatkan dukungan politik untuk diberlakukan sebagai hukum. Dengan perkataan lain, keberlakuan politik ini berkaitan dengan teori kekuasaan (*power theory*) yang pada gilirannya memberikan legitimasi pada keberlakuan suatu norma hukum semata-mata dari sudut pandang kekuasaan. Apabila suatu norma hukum telah mendapatkan dukungan kekuasaan, apapun wujudnya dan bagaimanapun proses pengambilan keputusan politik tersebut dicapainya sudah cukup untuk menjadi dasar legitimasi bagi keberlakuan norma hukum yang bersangkutan dari segi politik.

Keberlakuan Sosiologis adalah pandangan sosiologis mengenai keberlakuan ini cenderung lebih mengutamakan pendekatan yang empiris dengan mengutamakan beberapa pilihan kriteria, yaitu (i) kriteria pengakuan (*recognition theory*), (ii) kriteria penerimaan (*reception theory*), atau (iii) kriteria faktisitas hukum. Kriteria pertama (*principle of recognition*) menyangkut sejauh mana

subjek hukum yang diatur memang mengakui keberadaan dan daya ikat serta kewajibannya untuk menundukkan diri terhadap norma hukum yang bersangkutan. Jika subjek hukum yang bersangkutan tidak merasa terikat, maka secara sosiologis norma hukum yang bersangkutan tidak dapat dikatakan berlaku baginya.

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis dalam pembentukan perda merupakan suatu keniscayaan ketika pembentuk perda dihadapkan pada sebuah pertanyaan: “Apakah hukum itu? Dan apa pula keadilan itu?” Suatu produk peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas. Politik hukum yang dijadikan dasar pijakan juga harus mapan, sehingga dapat dijadikan pegangan. Sudah menjadi tugas para pembentuk peraturan hukum untuk dapat menjelaskan esensi hukum atau keadilan yang dilandasi oleh pengetahuan hukum. Tugas filsafat dalam hal ini adalah menguji secara kritis dan mendalam (radikal) terhadap suatu peraturan daerah yang akan dibentuk.

Murphy dan Coleman berpendapat:³² Tujuan filsafat adalah mengartikulasi dan mempertahankan standar kritik rasional serta menyibak kegelapan yang menyelubungi praktek (hukum) ketika praktek itu mulali dipersoalkan, tidak dalam kaitannya dengan alasan yang bersifat publik dan objektif, melainkan dalam kaitan dengan perasaan, dogma, kepercayaan, dan konvensi yang tak teruji.

Hal ini mengindikasikan bahwa analisis filsafat terhadap hukum dimaksudkan untuk memberi pertanggungjawaban rasional atas konsep yang digunakan dalam praktek hukum. Sekali lagi, fungsi filsafat sebagai sebuah landasan peraturan hukum (dalam hal ini Perda) bukan untuk melaporkan implementasinya, tetapi melalui refleksi kritis merekonstruksi dan mengoreksi penggunaan umum atas konsep tersebut. Refleksi kritis ini menjadi penting

³² Murphy & Coleman, 1990: 2.

karena dua hal, yaitu [1] masyarakat berkepentingan atas tegaknya kepentingan umum berupa tertib sosial yang merupakan prakondisi bagi pelaksanaan hak dan perwujudan kepentingan warga negara; [2] mengontrol potensi kesewenang-wenangan penguasa. Dalam ilmu hukum sendiri, masih terdapat perdebatan keterkaitan antara moralitas dan hukum. Penganut mazhab positivis cenderung memisahkan keduanya. H.L.A. Hart, misalnya, berpendapat bahwa hukum sebagai sistem harus adil tanpa harus mengingkari kenyataan bahwa hukum produk partikular dapat saja tidak adil.³³ Franz Magnis-Suseno berpendapat bahwa hukum pada kenyataannya dapat saja tidak adil, namun hukum sebagai hukum maunya adil.³⁴

Dalam produk hukum daerah berupa Perda, analisis kritis harus dimulai dari pembentukan perda itu sendiri, oleh karena itu dalam konsiderans menimbang suatu Perda selalu dicantumkan secara eksplisit tentang landasan filosofis pembentukannya. Ada latar belakang yang menjadi landasan pembentukan Perda. Dengan demikian, Perda bukan dibentuk hanya atas dasar “intuisi sesaat” dari pemerintah daerah, tetapi lahir dari kebutuhan untuk melindungi kepentingan umum. Dalam peraturan perundang-undangan, landasan filosofis ini diletakkan dalam konsiderans menimbang yang didahului kata “bahwa”.

Selain sebagai sumber dari segala sumber hukum, Pancasila juga sebagai cita hukum yang bersifat hirarkhis. Cita hukum (*rechtsidee*) mengandung arti bahwa pada hakekatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat yang berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta, dan fikiran dari masyarakat itu sendiri. Jadi cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta, dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum. B.Arief Sidharta³⁵ menjelaskan bahwa cita hukum Pancasila yang berakar dalam pandangan hidup Pancasila, dengan sendirinya akan mencerminkan tujuan menegara dan nilai-nilai dasar yang secara

³³ H.L.A. Hart, 1961: 181-207

³⁴ Magnis-Suseno, 1987: 81-84

³⁵ B. Arief Sidharta. *Ilmu Hukum Indonesia*. Bandung : Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2010, hlm. 85.

formal dicantumkan dalam Pembukaan, khususnya dalam rumusan lima dasar kefilosafatan negara, dan dijabarkan lebih lanjut dalam pasal-pasal Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 tersebut. Tujuan bernegara tersebut diwujudkan dengan penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah.

Berdasarkan Mukadimah UUD NRI 1945, salah satu tujuan negara adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umum masyarakat, sebagaimana yang terdapat dalam konsep Negara Kesejahteraan. Salah satu bentuk kesejahteraan itu adalah adanya sistem jaminan sosial (*social security*) yang di negara-negara sedang berkembang berbentuk sistem perlindungan sosial (*social protection*) dan di masa krisis berbentuk jaringan pengaman sosial (*social safety net*).

Berangkat dari landasan filosofis konstitusi, penyelenggaraan pemerintahan pada hakikatnya berkewajiban memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada masyarakat. Dalam mewujudkan semangat tersebut, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus mengoptimalkan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat, termasuk dalam melakukan regulasi dalam pelaksanaan program cadangan pangan pemerintah daerah.

Selanjutnya bila dikaitkan dengan kewenangan maka Menurut Philip Selznick dan Philippe Nonet didalam teori hukum dan kekuasaan, ada beberapa pentahapan perkembangan hukum antara lain, dari pentahapan hukum yang represif menjadi hukum yang lebih otonom dan kemudian menuju hukum yang responsif. Dari tahapan-tahapan tersebut jelas tergambar bahwa timbulnya hukum responsif lebih diakibatkan adanya reaksi dan kehendak dari masyarakat yang disebabkan oleh karena kekakuan-kekakuan yang terjadi pada hukum modern yang bersifat refresif, dan atas dasar reaksi dari masyarakat yang menghendaki adanya perubahan maka akhirnya terjadi pergeseran menjadi hukum yang lebih otonom dan kemudian menuju hukum responsif.

Demikian halnya dengan gagasan hukum progresif, menurut Satjipto Rahardjo³⁶ gagasan hukum progresif dimulai dari asumsi dasar filosofis bahwa hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. Dengan demikian keberadaan hukum adalah untuk melayani dan melindungi manusia, bukan sebaliknya. Hukum dianggap sebagai suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia. Hukum progresif menganut ideologi hukum yang pro-keadilan dan hukum yang pro-rakyat.³⁷

Asumsi yang mendasari progresifitas hukum adalah: *pertama* hukum ada untuk manusia dan tidak untuk dirinya sendiri; *kedua* hukum selalu berada pada status *law in the making* dan tidak bersifat final; *ketiga* hukum adalah institusi yang bermoral kemanusiaan, dan bukan teknologi yang tidak berhati nurani³⁸. Memperhatikan hal-hal yang mendasari progresivisme hukum diatas, pada prinsipnya keberadaan hukum sesungguhnya adalah untuk melindungi manusia sebagai pengguna (*user*) atas hukum. Hukum dibuat untuk manusia, sehingga hukum yang dibuat haruslah hukum yang berkemanusiaan.

Atas dasar asumsi tersebut, kriteria hukum progresif adalah: *pertama*, mempunyai tujuan besar berupa kesejahteraan dan kebahagiaan manusia; *kedua*, memuat kandungan moral kemanusiaan yang sangat kuat; *ketiga*, hukum progresif adalah hukum yang membebaskan meliputi dimensi yang amat luas yang tidak hanya bergerak pada ranah praktik, melainkan juga teori; *keempat*, bersifat kritis dan fungsional, oleh karena hukum progresif tidak henti-hentinya melihat kekurangan yang ada dan menemukan jalan untuk memperbaikinya.

Hukum progresif menempatkan kepentingan dan kebutuhan manusia sebagai titik orientasinya, maka ia harus memiliki kepekaan pada persoalan-persoalan yang timbul dalam

³⁶ Gagasan tentang hukum progresif pertama kali muncul tahun 2002 melalui artikel yang ditulis oleh Satjipto Rahardjo pada harian Kompas dengan judul "*Indonesia Membutuhkan Penegakan Hukum Progresif*", tanggal 15 Juni 2002.

³⁷ Satjipto Rahardjo. "*Hukum Progresif sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, 2009. Genta Publishing, Yogyakarta, hlm 6.

³⁸ *Op. cit.* *Hukum Progresif*. hlm. Viii.

hubungannya dengan manusia. Salah satu persoalan yang krusial dalam hubungan-hubungan sosial adalah keterbelengguan manusia dalam struktur-struktur yang menindas, baik secara politik, ekonomi maupun sosial budaya. Dalam konteks keterbelengguan tersebut, hukum progresif harus tampil sebagai institusi yang emansipatoris (membebaskan).

Karakter hukum progresif yang menghendaki kehadiran hukum dikaitkan dengan pemberdayaan sebagai tujuan sosialnya, menyebabkan hukum progresif juga dekat dengan *sosial engineering* dari Roscoe Pound³⁹. Dengan mengutip pendapat Satjipto Rahardjo, mengatakan bahwa:

“upaya pembenahan sistem hukum melalui dan menggunakan konsep hukum progresif, secara sangat relevan terkait dengan karakternya bahwa (a) hukum adalah untuk manusia dan bukan sekedar untuk hukum itu sendiri, (b) hukum bukanlah institusi institusi yang absolute, otonom dan final, melainkan merupakan realitas dinamis yang terus bergerak, berubah, membangun diri, seiring dengan perubahan kehidupan manusia dan (c) hukum progresif pada dasarnya hukum yang pro keadilan, pro rakyat, sekaligus anti diskriminasi dan anti anarkhi.”⁴⁰

Pemikiran tentang hukum sebaiknya kembali pada filosofi dasarnya, yaitu hukum untuk manusia. Dengan filosofi tersebut maka manusia menjadi penentu dan titik orientasi hukum. Artinya adalah bahwa hukum bertugas melayani manusia, dan bukan manusia bertugas melayani hukum. Oleh karena itu hukum bukan merupakan institusi yang lepas dari kepentingan manusia.

Guna mewujudkan pemikiran bahwasannya hukum adalah untuk manusia maka mutlak diperlukan adanya partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat dimaksudkan agar hukum menjadi bagian yang dimiliki serta dihormati oleh masyarakat yang hidup dalam suatu Negara. Partisipasi publik atau partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah merupakan hak

³⁹ Roscoe Pound dalam dalam Bernard L. Tanya dan kawan-kawan. 2010, (*Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*)., Menyatakan bahwa untuk mencapai keadilan maka perlu dilakukan langkah progresif, yaitu memfungsikan hukum untuk menata perubahan, Genta Publishing, Yogyakarta, hal 155.

⁴⁰ Satjipto Raharjo yang dikutip oleh Yusriyadi. 2010. *Tebaran Pemikiran Kritis Hukum dan Masyarakat*. Surya Pena Gemilang. Malang. 37.

masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap penyiapan maupun tahap pembahasan. Dalam konteks hak asasi manusia, setiap hak pada masyarakat menimbulkan kewajiban pada pemerintah, sehingga haruslah jelas pengaturan mengenai kewajiban Pemerintahan Daerah untuk memenuhi hak atas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda tersebut.

Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan merupakan dasar filosofis bagi pengembangan partisipasi masyarakat. Penerapan suatu peraturan daerah diharapkan akan dapat tepat guna dan berdaya guna, tidak mengatur golongan orang tertentu saja, dengan mengabaikan kepentingan golongan lain yang lebih banyak. Sehingga dalam proses penyusunannya, para pihak yang berkepentingan dan memiliki kaitan langsung ataupun tidak langsung terhadap kebijakan yang hendak diambil harus dilibatkan.

Selanjutnya agar hukum harus dapat menjalankan fungsinya sebagai *sosial engineering*. Hukum harus mampu menjalankan fungsinya sebagai alat perekayasa masyarakat agar menjadi lebih baik sesuai tujuan dibuatnya hukum itu. Satjipto Rahardjo,⁴¹ menguraikan langkah yang diambil dalam *sosial engineering* bersifat sistematis, dimulai dari identifikasi problem sampai kepada jalan pemecahannya, yaitu:

- a) Mengetahui problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut;
- b) Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal *sosial engineering* itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk, seperti tradisional, modern dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih;
- c) Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bias dilaksanakan;

⁴¹ Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Op. Cit. hlm 208.

- d) Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

Dari langkah sistematis yang disusun oleh Satjipto Rahardjo tersebut, maka produk hukum harus mampu mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi masyarakat dengan menghadapkannya dengan nilai-nilai yang dimiliki masyarakat tersebut. Artinya hukum yang akan diterapkan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang berkembang. Selanjutnya penyusunan kemungkinan rencana kerja yang akan dilaksanakan dengan membuat dugaan-dugaan penerapan hukum yang cocok dengan masyarakat.

Masyarakat sebagai obyek dari penerapan hukum harus memperoleh manfaat dari diberlakukannya hukum. Sehingga hukum tidak bersifat represif. Betapapun legitimasi dapat diperoleh dari penerapan hukum represif, namun belum tentu akan mencapai dimensi substansi dari pemberlakuan hukum. Artinya pemberlakuan aturan belum tentu dapat mencapai keadilan bagi masyarakat.⁴²

Gustav Radbruch⁴³ menjelaskan bahwa penegakan hukum akan bersinggungan pada tiga dimensi, yaitu:

- a) Dimensi substansi filosofis yaitu apakah penegakan hukum sudah memenuhi rasa keadilan (*sense of justice*) dalam masyarakat, secara formal aspek keadilan merujuk pada kesamaan hak di depan hukum;
- b) Dimensi juridis normatif yaitu apakah penegakan hukum menjamin adanya kepastian hukum, yaitu adanya jaminan bahwa hukum (yang berisi keadilan dan norma-norma yang memajukan kebaikan), benar-benar berfungsi sebagai peraturan yang ditaati;

⁴² Bernard L. Tanya. *Teori Hukum (Strategi Tertib manusia Lintas Ruang dan Generasi)*. Genta Publishing. Yogyakarta. 2010. hlm. 37

⁴³ Gustav Radbruch menyatakan bahwa keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Bersifat normatif karena berfungsi sebagai prasyarat transendental yang mendasari tiap hukum positif yang bermartabat yang menjadi landasan moral hukum dan sekaligus tolok ukur system hukum positif. Kepada keadilanlah hukum positif berpangkal. Sedangkan bersifat konstitutif karena keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi hukum sebagai hukum. Tanpa keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum. *Op.. Cit.* hlm. 130.

- c) Dimensi sosiologis yaitu apakah penegakan hukum memberikan kemanfaatan atau finalitas bagi masyarakat, yaitu memajukan kebaikan dalam hidup manusia.

Lebih lanjut Satjipto menjelaskan bahwa hukum ditentukan oleh kemampuan para penegak hukum untuk mengabdikan kepada kepentingan manusia, para pelaku hukum mendapat tempat yang utama, oleh karenanya para pelaku hukum dituntut mengedepankan kejujuran dan ketulusan dalam penegakan hukum. Oleh karena itu proses perubahan penegakan hukum tidak lagi berpusat pada suatu peraturan akan tetapi ditentukan pada kreativitas para pelaku hukum yang mampu mengaktualisasikan hukum pada tempat, ruang dan waktu yang tepat.

Berangkat dari paparan di atas jelas bahwa landasan filosofis pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah adalah guna mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

B. Landasan Sosiologis

Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi kalimat-kalimat mati belaka. Hal ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Membuat suatu aturan yang tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan karena tidak dipatuhi dan ditaati. Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan "hukum yang hidup" (*living law*) dalam masyarakat

Suatu Peraturan Daerah dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini

selaras dengan aliran *Sociological Jurisprudence* yang memandang hukum sebagai sesuatu yang tumbuh di tengah-tengah rakyat sendiri, yang berubah menurut perkembangan masa, ruang dan bangsa. Selanjutnya tentang hal ini, Mochtar Kusumaatmadja⁴⁴ mengemukakan, sebagai berikut:

“Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (the living law) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan daripada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu”.

Oleh karenanya, proses pembentukan peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan semestinya berangkat dari realitas yang ada dalam masyarakat. Realitas tersebut bisa berupa fakta sosial maupun aspirasi yang berkembang, masalah yang ada maupun tuntutan atas kepentingan perubahan-perubahan. Dari realitas tersebut maka proses berikutnya adalah mencoba untuk mencari sebuah jalan keluar yang terbaik yang dapat mengatasi persoalan yang muncul atau memperbaiki keadaan yang sekarang.

Berkaitan dengan hal tersebut, satu hal yang harus diingat bahwa kenyataan yang hidup dalam masyarakat sebagai dasar sosiologis harus termasuk pula kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Tanpa memasukkan faktor-faktor kecenderungan dan harapan, maka peraturan perundang-undangan hanya sekedar merekam keadaan seketika (*sekedarmoment opname*). Keadaan seperti itu akan menyebabkan kelumpuhan peranan hukum. Hukum akan tertinggal dari dinamika masyarakat, bahkan peraturan perundang-undangan akan menjadi konservatif karena seolah-olah mengukuhkan kenyataan yang ada. Hal ini bertentangan dengan sisi lain dari peraturan perundang-undangan yang diharapkan mengarahkan perkembangan masyarakat

Philippe Nonet dan Philip Selznick mengemukakan suatu model hukum responsif yaitu hukum yang baik seharusnya

⁴⁴ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986, hlm. 5.

menawarkan sesuatu yang lebih daripada sekadar keadilan prosedural. Hukum yang baik harus berkompeten dan juga adil; hukum semacam itu seharusnya mampu mengenali keinginan publik dan punya komitmen bagi tercapainya keadilan substantif.⁴⁵

Dari sudut pandang teori legitimasi, Habermas memusatkan diri pada hal-hal yang berhubungan dengan klaim kesahihan normatif. Klaim tentang kesahihan normatif dari norma-norma hukum ini berpijak pada teori proseduralistis, yaitu bahwa dasar legitimasi hukum itu mengikuti pola yang diatur oleh hukum itu sendiri.⁴⁶ Kalau hukum harus dipatuhi, hukum itu juga harus diterima secara inter-subjektif oleh para targetnya. Kesahihan atau legitimitas yang berasal dari penerimaan intersubjektif tersebut memberinya daya ikat.

Proses pembentukan peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan semestinya berangkat dari realitas yang ada dalam masyarakat. Realitas tersebut bisa berupa fakta sosial maupun aspirasi yang berkembang, masalah yang ada maupun tuntutan atas kepentingan perubahan-perubahan. Dari realitas tersebut maka proses berikutnya adalah mencoba untuk mencari sebuah jalan keluar yang terbaik yang dapat mengatasi persoalan yang muncul atau memperbaiki keadaan yang sekarang.

Proses pembentukan hukum jelas hasil yang paling utama adalah terbentuknya sebuah peraturan perundang-undangan yang akan dijadikan alat untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat, sehingga untuk keperluan tersebut sebuah produk hukum haruslah sangat mapan kandungan kelayakan substansial, sosial dan politiknya. Sebab, bila sebuah produk hukum tidak memiliki kemapanan yang cukup tersebut akan membelenggu dan merugikan masyarakat sebab di dalamnya banyak terjadi pertentangan (paradoks) yang sebenarnya tidak perlu. Hal ini

⁴⁵ Philippe Nonet dan Philip Selznick, 2008: 84.

⁴⁶ F. Budi Hardiman: 2009, 65

berkaitan dengan sifat hukum itu sendiri yang pada dasarnya dapat dan harus dipaksakan dalam penerapannya (sifat hukum yang imperatif). Kemampuan konseptual tersebut penting agar dalam pemaksaan pada penerapannya itu tidak terjadi kerugian-kerugian bagi masyarakat, tapi justru dengan pemaksaan itu justru berdampak pada dinamika masyarakat yang lebih teratur dan tertib tanpa ada satu pihak merugikan pihak lain.

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan memerlukan landasan sosiologis agar mendapat “legitimasi sosial” dari masyarakat. Dengan landasan sosiologis, maka akan dapat diukur potensi ketataatan masyarakat atas suatu peraturan perundang-undangan. Jangan sampai dibentuk suatu peraturan yang justru akan mendapatkan resistensi dari masyarakat itu sendiri.

Menurut Syaukani dan Thohari⁴⁷, bila hukum itu dibangun di atas landasan yang tidak sesuai dengan struktur rohaniah masyarakat, bisa dipastikan resistensi masyarakat terhadap hukum itu akan sangat kuat. Hart⁴⁸ mengemukakan eksistensi sebuah sistem hukum merupakan fenomena sosial yang selalu menghadirkan dua aspek, yang harus kita perhatikan agar tinjauan kita mengenainya menjadi realistis. Aspek-aspek itu mencakup sikap dan perilaku yang berwujud pengakuan atas peraturan-peraturan dan juga sikap dan perilaku yang lebih sederhana berupa sekadar kepatuhan atau penerimaan secara diam. Karena dengan pengakuan yang terwujud pada sikap dan perilaku berarti sebuah aturan hukum dapat diterima masyarakat dan telah mencapai bentuknya yang lengkap dalam aspek sosiologis, karena pada dasarnya menurut Gilissen dan Gorle⁴⁹ sumber hukum primer adalah kebiasaan hukum masyarakat.

⁴⁷ Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2008, hlm. 25.

⁴⁸ H.L.A. Hart. *Konsep Hukum (The Concept Of Law)*. Bandung: Nusamedia, 2009, hlm. 311.

⁴⁹ John Gilissen dan Fritz Gorle. *Historische Inleiding Tot Het Recht*, atau *Sejarah Hukum* Terj. Freddy Tengker. Bandung: PT Refika Aditama, 2007, hlm 23.

Adapun secara sosiologis landasan Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah adalah bahwa sebagai bentuk tindak lanjut terhadap aspirasi masyarakat guna penataan ulang terhadap penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah agar memberikan kemanfaatan bagi seluruh lapisan masyarakat pada umumnya dan masyarakat kabupaten Lampung Timur pada Khususnya.

C. Landasan Yuridis

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Way Kaman tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah ini untuk mengatasi permasalahan kepastian hukum dan mengisi kekosongan hukum karena memang sebelumnya pengaturan mengenai penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah belum diatur secara khusus dalam suatu Peraturan Daerah.

Guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat, serta untuk menghindari peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih mengenai penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah maka perlu untuk membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah. Landasan yuridis pembentukan perda ini adalah: bahwa sebagai bentuk legitimasi diperlukan peraturan daerah yang mengatur penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dalam wilayah Kabupaten Lampung Timur.

Adapun secara umum pembentukan rancangan Peraturan Daerah Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah ini juga mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan berikut ini:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Daerah Tingkat II Lampung Timur, Kabupaten

Daerah Tingkat II Lampung Timur dan Kotamadya Daerah Tingkat II Metro (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 46, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3825);

3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
5. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);
6. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801);
7. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5360) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6856);
8. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014

- Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5597), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6856);
9. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601);
 10. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2022 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6757);
 11. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6856);
 12. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4736);
 13. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4828);
 14. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5680);
 15. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik

- Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);
16. Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 249, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6442);
 17. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 162);
 18. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2008 tentang Cadangan Pangan Pemerintah Desa
 19. Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor: 38/PERMENTAN/ KN.130/8/ 2018 tentang Pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1230);
 20. Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 11/Permentan/KN.130/4/2018 tentang Penetapan Jumlah Cadangan Beras Pemerintah Daerah;
 21. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 611);
 22. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1781);
 23. Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 12 Tahun 2017 tentang Kemandirian Pangan (Lembaran Daerah Provinsi Lampung Tahun 2017 Nomor 12, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Lampung Nomor 467);
 24. Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Timur Nomor tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah;
 25. Peraturan Daerah Kabupaten **Nomor** tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Lampung Timur Tahun;

26. Peraturan Gubernur Lampung Nomor 71 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pengawasan dan Pengendalian Distribusi Gabah (Berita Daerah Provinsi Lampung Tahun 2017 Nomor 71);
27. Peraturan Gubernur Lampung Nomor 39 Tahun 2021 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pengelolaan Cadangan Pangan (Berita Daerah Provinsi Lampung Tahun 2021 Nomor 39);

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. Jangkauan

Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah ini menjangkau hal-hal pengaturan yang berkenaan dengan penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di Kabupaten Lampung Timur. Arah jangkauannya adalah berupa aspek pengaturan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, aspek pembinaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, aspek pembangunan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, dan aspek pengawasan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.

B. Arah Pengaturan

Arah pengaturan dalam Raperda Cadangan Pangan Pemerintah Daerah ini disesuaikan dengan ketentuan yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dan Peraturan Pemerintah No 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.

Berdasarkan ketentuan dalam kedua regulasi tersebut, penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah merupakan kewenangan pemerintah Kabupaten Lampung Timur. Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, memiliki tujuan dan kegunaan dalam rangka memenuhi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat berupa pemenuhan kebutuhan pangan. Secara garis besar pengaturan penyelenggaraan dalam Perda Cadangan Pangan Pemerintah Daerah akan mengarah dan ditujukan untuk kemajuan daerah Lampung Timur.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan

Ruang Lingkup ditetapkan peraturannya peraturan daerah ini meliputi :

- a. penetapan Cadangan Pangan;

- b. penyelenggaraan Cadangan Pangan;
- c. penanggulangan kerawanan Pangan;
- d. sistem informasi Cadangan Pangan;
- e. peran serta masyarakat;
- f. pengawasan dan pelaporan; dan
- g. penganggaran.

Sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Timur, materi muatan yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut:

Tabel 5.1

Materi Muatan Raperda
Kabupaten Lampung Timur Tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah

N o	MATERI MUATAN	SUMBER PENGATURAN
(1)	(2)	(3)
1	BAB I KETENTUAN UMUM	<ul style="list-style-type: none"> ✓ UU No 12 Tahun 2011 Ttg Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ✓ UU No 18 Tahun 2012 Ttg Pangan ✓ UU No. 23 Tahun 2014 Ttg Pemerintahan Daerah ✓ Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi ✓ Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan
2	BAB II <ul style="list-style-type: none"> a. Asas b. Maksud c. Tujuan d. Ruang Lingkup 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ UU No 18 Tahun 2012 Ttg Pangan ✓ UU No 23 Tahun 2014 Ttg Pemerintahan Daerah ✓ Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi ✓ Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan ✓ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

3	BAB III PENETAPAN CADANGAN PANGAN	<ul style="list-style-type: none"> ✓ UU No 18 Tahun 2012 Ttg Pangan ✓ UU No. 23 Tahun 2014 Ttg Pemerintahan Daerah ✓ Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi
4	BAB IV PENYELENGGARAAN CADANGAN PANGAN a. Cangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten b. Cadangan Pangan Pemerintah Kampung c. Cadangan Pangan Masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> ✓ UU No 18 Tahun 2012 Ttg Pangan ✓ UU No. 23 Tahun 2014 Ttg Pemerintahan Daerah ✓ Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi ✓ Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan ✓ Peraturan Menteri Pertanian Nomor 11/PERMANTAN/KN.130/1/2018 Tentang Penetapan Cadangan Beras Pemerintah Daerah ✓ Keputusan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2022 Tentang Pedoman Ketahanan Pangan di Desa
5	BAB V PENANGGULANGAN KRISIS PANGAN a. Krisis Pangan b. Penanggulangan Krisis Pangan	<ul style="list-style-type: none"> ✓ UU No 18 Tahun 2012 Ttg Pangan ✓ UU No. 23 Tahun 2014 Ttg Pemerintahan Daerah ✓ Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi ✓ 8. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
6	BAB VI SISTEM INFORMASI CADANGAN PANGAN: a. Pengembangan informasi cadangan pangan	<ul style="list-style-type: none"> ✓ UU No 18 Tahun 2012 Ttg Pangan ✓ UU No. 23 Tahun 2014 Ttg Pemerintahan Daerah ✓ Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi ✓ Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan

	b. Kewajiban pelaporan cadangan pangan	
7	BAB VII PERAN SERTA MASYARAKAT	<ul style="list-style-type: none"> ✓ UU No 18 Tahun 2012 Ttg Pangan ✓ UU No. 23 Tahun 2014 Ttg Pemerintahan Daerah ✓ Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi
8	BAB VIII PENGAWASAN DAN PELAPORAN a. Pengawasan b. Pelaporan	<ul style="list-style-type: none"> ✓ UU No 18 Tahun 2012 Ttg Pangan ✓ UU No. 23 Tahun 2014 Ttg Pemerintahan Daerah ✓ Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi
9	BAB IX PENGANGGARAN	<ul style="list-style-type: none"> ✓ UU No 18 Tahun 2012 Ttg Pangan ✓ UU No. 23 Tahun 2014 Ttg Pemerintahan Daerah ✓ Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi ✓
10	BAB X KETENTUAN PERALIHAN	<ul style="list-style-type: none"> ✓ UU No 12 Tahun 2011 Ttg Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ✓ UU No 23 Tahun 2014 Ttg Pemerintahan Daerah ✓ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah
11	BAB XI KETENTUAN PENUTUP	<ul style="list-style-type: none"> ✓ UU No 12 Tahun 2011 Ttg Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ✓ UU No 23 Tahun 2014 Ttg Pemerintahan Daerah ✓ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Ketentuan Peralihan

Khusus ketentuan peralihan dalam Lampiran UU No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dijelaskan pada C.4. Ketentuan Peralihan pada angka 127. Ketentuan Peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang lama terhadap Peraturan Perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk:

- a. menghindari terjadinya kekosongan hukum;
- b. menjamin kepastian hukum;
- c. memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan Peraturan Perundang-undangan; dan
- d. mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

Dengan demikian, Raperda Kabupaten Lampung Timur tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah perlu menegaskan dalam Bab Ketentuan Peralihan mengenai Kerja sama penyelenggaraan CPPD 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.

Dengan adanya penegasan ini akan memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi para pihak yang telah bekerjasama dengan pemerintah daerah Kabupaten Lampung Timur terkait penyelenggaraan Cadangan Pemerintah Daerah. Seperti kerjasam dengan gapoktan yang berada di kabupaten Lampung Timur.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

1. Persoalan yang dihadapi pemerintah Lampung Timur dalam penyelenggaraan cadangan pangan daerah adalah belum ersedianya aturan hukum sebagai dasar pelaksanaan kegiatan tersebut, sehingga diperlukan produk hukum daerah berupa perda.
2. Perda dibuthkan sebagai bentuk pelaksanaan keterlibatan rakyat dalam pengelolaan cadangan pangan di daerah melalui anggota DPRD yang dipilihnya sebagai perpanjangan
3. Landasan pembentukan Raperda ini adalah bersifat delegasi mandatoris, yaitu dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.
4. Dasar hukum pembentukan perda adalah:
 1. Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Daerah Tingkat Ii Lampung Timur, Kabupaten Daerah Tingkat Ii Lampung Timur Dan Kotamadya Daerah Tingkat Ii Metro (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 46, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3825);
 3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42, Tambahan

Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821);

4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5068);
5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
6. 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) Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan

Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);

7. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495);
8. Undang-Undang Republik Indonesia 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 Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);
9. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4828);
10. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 113, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539)

Sebagaimana Telah Diubah Beberapa Kali Terakhir Dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Badan Usaha Milik Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 21, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6623);

11. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan Dan Gizi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5680);
12. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2017 Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 225, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6133);
13. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2018 Tentang Kerja Sama Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 97, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6219);
14. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2017 Tentang Kebijakan Strategis Pangan Dan Gizi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 188);
15. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2021 Tentang Badan Pangan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 162);
16. PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 125 TAHUN 2022 TENTANG PENYELENGGARAAN

5. Materi/ruang lingkup raperda adalah:
- a. penetapan Cadangan Pangan;
 - b. penyelenggaraan Cadangan Pangan;
 - c. penanggulangan kerawanan Pangan;
 - d. sistem informasi Cadangan Pangan;
 - e. peran serta masyarakat;
 - f. pengawasan dan pelaporan; dan
 - g. penganggaran.

B. Saran

Agar Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lampung Timur untuk menyusun, membahas, mengesahkan dan mengundang peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah

Dalam penyusunan Raperda Cadangan Pangan Pemerintah Daerah perlu untuk memperhatikan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.

Daftar Pustaka

- Ateng Syafrudin, "Asas-asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah", dalam Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B), penyusun: Paulus Effendie Lotulung, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- B. Arief Sidharta. Ilmu Hukum Indonesia. Bandung : Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2010.
- Bayu Dwi Anggono, Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia, Jakarta: Konstitusi Press, 2014.
- Bernard L. Tanya. Teori Hukum (Strategi Tertib manusia Lintas Ruang dan Generasi). Genta Publishing. Yogyakarta. 2010.
- Declaration of the Forum for Food Sovereignty, Nyéléni 2007
- Erpan Faryadi, Memperjuangkan Hak-hak Rakyat Indonesia dalam Konteks Baru Perampasan Tanah untuk Kepentingan Energi dan Pangan, <http://stnprmsumedang.co.id/2012/02/memperjuangkan-hak-hak-rakyat-indonesia.html>. (diakses 13 Agustus 2017).
- Kompas dengan judul "Indonesia Membutuhkan Penegakan Hukum Progresif", tanggal 15 Juni 2002.
- H.L.A. Hart. Konsep Hukum (The Concept Of Law). Bandung: Nusamedia, 2009.
- Heri Suharyanto. 2011. Ketahanan Pangan. Jurnal Sosial Humaniora 4 (2)
- Hermanto, Pengembangan Cadangan Pangan Nasional Dalam Rangka Kemandirian Pangan, <https://www.google.co.id/>
- I.C. Van der Vlies, Handboek Wetgeving (Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan), Dirjen Peraturan Perundang-Undangan DEPKUMHAM RI, Jakarta, 2007.
- Attamimi, A. Hamid S. Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990 dan Maria Farida Indrati S. Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya. Jld 2. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, Dasar-Dasar Politik Hukum. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2008.

<http://www.spi.or.id/isu-utama/kedaulatan-pangan/>. (Diakses pada 17 Juni 2017).

J.J.H. Bruggink, *Rechts-Reflecties: Grondbegrippen uit de rechtstheorie, Refleksi tentang Hukum*, diterjemahkan Arief Sidharta, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.

Jimly Asshiddiqie. *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006,

John Gilissen dan Fritz Gorle. *Historische Inleiding Tot Het Recht, atau Sejarah Hukum* Terj. Freddy Tengker. Bandung: PT Refika Aditama, Magnis-Suseno, 1987: 81-84

Mary Astuti. 2014. *Peran Wanita Dalam Kemandirian Pangan*, Ali Agus (Eds), *Jihad Menegakkan Kedaulatan Pangan: Suara dari Bulaksumur*, Cetakan ketiga. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986.

Modul 1, *Diklat Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan (Legal Drafting)* Depdagri-LAN, Jakarta, 2007.

Mohammad Jakfar Hafsah. 2017. *Kedaulatan Pangan Dalam Sistem Perekonomian Nasional*. *Jurnal Ketatanegaraan* 06 (Desember).

Nuhfil Hanani. 2009. *Pengertian Ketahanan Pangan*. <http://nuhfil.lecture.ub.ac.id/files/2009/03/2-pengertian-ketahanan-pangan-2.pdf> (diakses pada 8 Agustus 2018)

Pattiro. *Laporan Penelitian Hak Ekosob Dan Hak Atas Pendidikan*, hlm. 78, <https://repository.pattiro.org/media/846-laporan-alternatif-hak-ekosob-pendidikan-22a5f44e.pdf>.

UU No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2017 Tentang Kebijakan Strategis Pangan dan Gizi.

Bernard L. Tanya dan kawan-kawan. 2010, *(Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi)*. Genta Publishing, Yogyakarta.

- Satjipto Rahardjo. "Hukum Progresif sebuah Sintesa Hukum Indonesia, 2009. Genta Publishing, Yogyakarta.
- Yusriyadi. 2010. Tebaran Pemikiran Kritis Hukum dan Masyarakat. Surya Pena Gemilang. Malang.
- Sri Widodo. 2016. Konsep, Teori dan Paradigma Pembangunan Pertanian, dalam Triwibowo Yuwono (Pnyt), Pembangunan Pertanian: Membangun Kedaulatan Pangan. Cetakan kedua. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum, Yogyakarta: Liberty, 2003.
- Syahyuti et. al. 2015. Kedaulatan Pangan Sebagai Basis Untuk Mewujudkan Ketahanan Pangan Nasional, Forum Penelitian Agro Ekonomi 33 (2).