



NASKAH AKADEMIK RANPERDA PENYELENGGARAAN CADANGAN PANGAN

Disusun Oleh:

**PEMERINTAH KABUPATEN LUWU TIMUR
KERJA SAMA PERKUMPULAN KAJIAN PARADE
NUSANTARA**



TAHUN 2025

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN
PERATURAN DAERAH KABUPATEN LUWU TIMUR
TENTANG
PENYELENGGARAAN CADANGAN PANGAN



DISUSUN OLEH

PEMERINTAH KABUPATEN LUWU TIMUR
KERJA SAMA
PERKUMPULAN KAJIAN PARADE NUSANTARA
TAHUN 2025

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan ini dapat diselesaikan.

Naskah Akademik ini merupakan hasil penelitian dan pengkajian terhadap pentingnya regulasi tentang Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyelenggaraan Pangan yang dilaksanakan Pemerintah Daerah dimana Penyelenggaraan Cadangan Pangan adalah serangkaian kegiatan pengadaan, pengelolaan, penyaluran dan pelepasan Cadangan Pangan, berdasarkan pada jenis dan jumlah yang telah ditetapkan, untuk keperluan penanggulangan keadaan kekurangan Pangan, gangguan pasokan dan harga, serta keadaan darurat dengan melibatkan peran serta masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu. Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan ini dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana tercantum dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Naskah Akademik ini disusun sebagai pedoman dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan.

Akhir kata, penyusun mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu kelancaran hingga selesainya penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan. Semoga Naskah Akademik ini dapat memberikan manfaat dalam pembentukan dan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan.

Malili,

2025

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR ii

DAFTAR ISI..... iii

BAB I Pendahuluan

 A. Latar Belakang 1

 B. Identifikasi Masalah..... 3

 C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik ... 4

 D. Metode Penelitian..... 5

BAB II Kajian Teoritis dan Praktek Empiris

 A. Kajian Teoritis 7

 B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait
 dengan Penyusunan Norma..... 11

 C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada,
 Serta Permasalahan di Masyarakat..... 17

 D. Kajian Terhadap Implikasi Peraturan Daerah Terhadap
 Aspek Kehidupan Masyarakat Dan Keuangan Daerah..... 20

BAB III

Evaluasi Dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait 22

 A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 . 23

 B. Undang-Undang NOmor 7 Tahun 2004 tentang Pembentukan
 Kabupaten Luwu Timur dan Kabupaten Mamuju Utara
 di Provinsi Sulawesi Selatan 23

 C. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 24

 D. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan..... 25

 E. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang
 Pemerintahan Daerah 29

 F. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang
 Ketahanan Pangan dan Gizi..... 31

 G. Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2016 tentang
 Perusahaan Umum (Perum) BULOG 34

 H. Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang
 Keamanan Pangan..... 35

 I. Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2022 tentang
 Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah..... 35

BAB IV Landasan Filosofis, Sosiologis Dan Yuridis

 A. Landasan Filosofis 43

 B. Landasan Sosiologis 44

 C. Landasan Yuridis 45

BAB V Jangkauan, Arah Pengaturan, Dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah Tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan 47

B. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Cadangan Pangan..... 48

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan 53

B. Saran 53

DAFTAR PUSTAKA..... 55

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa negara berkewajiban melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Hal ini tercermin dalam Pembukaan UUD 1945 yang menegaskan tujuan bernegara untuk melindungi bangsa, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Pangan merupakan hak dasar manusia dan kebutuhan pokok bagi setiap individu untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif. Oleh karena itu, pangan harus tersedia dalam jumlah yang cukup, mutu yang baik, aman dikonsumsi, beragam, bergizi seimbang, merata, dan terjangkau di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan menegaskan bahwa ketahanan pangan nasional harus dibangun atas dasar kedaulatan pangan dan kemandirian pangan. Indonesia memiliki potensi sumber daya pangan yang melimpah, sehingga pengelolaannya harus optimal demi kemakmuran rakyat.

Penyediaan pangan secara normal berasal dari produksi pangan dan cadangan pangan. Produksi pangan memiliki beberapa karakteristik diantaranya: bersifat terbatas dan musiman, rentan terhadap risiko ketidakpastian iklim/cuaca dan serangan hama penyakit. Melihat sisi yang lain, menjamin ketersediaan pangan menurut waktu dan tempat, diperlukan pengelolaan cadangan pangan yang dapat digunakan sebagai salah satu sumber pangan diluar musim panen, dan/atau sumber pangan bagi daerah-daerah yang bukan merupakan sentra produksi pangan. Dinamika ketersediaan pangan sangat memengaruhi stabilitas pasokan dan harga pangan. Fluktuasi pasokan dan gejolak harga mendorong perwujudan sistem cadangan pangan dengan optimalisasi sumber daya alam dan pangan yang tersedia.

Suryana (2015) memprediksi bahwa Indonesia mencapai ketahanan pangan pada tahun 2025 dengan perwujudan beberapa instrumen untuk mencapainya. Dengan membangun produksi pangan dan cadangan pangan berbasis sumber daya dan kearifan lokal, memanfaatkan teknologi unggul untuk meningkatkan produksi dan produktivitas pangan secara efisien dan berdaya saing, dan membangun kekokohan dan kelenturan respon masyarakat menghadapi ancaman krisis pangan, ancaman krisis pangan dapat dihadapi secara strategis.

Ketersediaan pangan yang berkelanjutan hanya dapat dicapai melalui dukungan teknologi, prasarana, investasi, inovasi, dan peningkatan kapasitas sumber daya manusia di bidang pertanian dan pangan. Selain itu, diperlukan kemitraan strategis dengan dunia usaha dan masyarakat untuk memperkuat produksi pangan lokal serta memperlancar distribusi pangan antarwaktu, antardaerah, dan antargolongan masyarakat.

Tantangan dalam penyelenggaraan cadangan pangan tidak hanya berasal dari faktor musiman dan iklim, faktor lain adalah karakteristik komoditi pangan yang mudah rusak, lahan produksi petani yang terbatas, lemahnya penanganan panen dan pasca panen. Oleh karena itu, penyelenggaraan cadangan pangan adalah hal yang sangat substansial. Selain itu Karakteristik wilayah yang beragam maka problematika ketahanan pangan di daerah ini menjadi hal yang patut diprioritaskan. Ketidakmerataan ketahanan pangan menjadi salah satu faktor utama bagi permasalahan lain seperti kemiskinan, kesenjangan penduduk, serta kegiatan ekonomi.

Pemerintah Daerah, secara lebih khusus dalam pengelolaan pangan bertujuan untuk meningkatkan ketersediaan dan distribusi pangan yang efisien, meningkatkan keterjangkauan masyarakat terhadap pangan, meningkatkan konsumsi pangan lokal, mitigasi kondisi darurat dan kerawanan pangan pasca bencana, menjaga stabilitas harga pangan (produsen dan konsumen), meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta menjaga stabilitas ekonomi daerah. Pemerintah Daerah harus bisa dan mampu mengelola pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran cadangan pangan. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah bersumber dari produksi pangan lokal dan menjadi keuntungan lokal, terutama produsen dan konsumen.

Sebagai daerah yang memiliki sektor pertanian tinggi. Hal ini tentu menjadi sangat penting terkait pemenuhan penyediaan bahan pangan dan penyedia lapangan pekerjaan penduduk di Kabupaten Luwu Timur, mengingat penguatan cadangan pangan adalah salah satu aspek pelayanan dasar yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah untuk kurun waktu jangka panjang.

Adanya potensi pangan yang perlu didorong oleh pemerintah daerah Kabupaten Luwu Timur untuk mengatasi timbulnya kerawanan pangan serta untuk melindungi petani/produsen pangan dari gejolak penurunan harga pada waktu panen. Untuk itulah, salah satu hal tersebut tentunya mendorong pemerintah daerah Kabupaten Luwu Timur untuk membentuk regulasi penanganan diantaranya melalui pengaturan tentang Penyelenggaraan cadangan pangan pemerintah daerah.

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

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

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

B. Identifikasi Masalah

Pada saat ini pemerintah Kabupaten Luwu Timur belum memiliki peraturan daerah tentang Cadangan Pangan, padahal persoalan pangan Kabupaten Luwu Timur menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Mengingat pentingnya Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan, maka Pemerintah Kabupaten Luwu Timur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Luwu Timur secara bersama-sama untuk segera menyusun Peraturan Daerah dimaksud.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan diharapkan akan menghasilkan sebuah Peraturan Daerah (untuk selanjutnya disebut Perda) yang mampu memberikan jaminan dan kepastian hukum untuk mengatasi persoalan yang terjadi dalam pelaksanaan Cadangan Pangan di Kabupaten Luwu Timur yang dapat dilaksanakan secara terintegrasi, komprehensif, transparan, partisipatif dan akuntabel.

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

1. Tujuan

Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Sesuai dengan definisi tersebut Naskah Akademik bertujuan untuk melakukan penelitian atau pengkajian terhadap suatu permasalahan mengenai pengaturannya dalam suatu rancangan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian diatas dapat dirumuskan tujuan Penyusunan Naskah Akademik ini sebagai berikut:

- a. merumuskan permasalahan apa yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Luwu Timur terkait dengan Penyelenggaraan Cadangan Pangan dan bagaimana mengatasi permasalahan tersebut.
- b. merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Luwu Timur sebagai alasan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan.
- c. merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan
- d. merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan.

2. Kegunaan dari penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik ini berguna sebagai bahan acuan atau referensi bagi Pemerintah Kabupaten Luwu Timur bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pengambilan kebijakan terkait dengan Penyelenggaraan Cadangan Pangan pada Pemerintah Kabupaten Luwu Timur, sebagai bahan

pendukung proses harmonisasi serta sebagai persyaratan dalam pengajuan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda).

D. Metode Penelitian

Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris, yaitu bahwa dalam menganalisis permasalahan yang telah dirumuskan dilakukan dengan memadukan bahan-bahan hukum baik primer, sekunder maupun tersier (yang merupakan data sekunder) dengan data primer yang diperoleh di lapangan.

2. Sumber Data

Untuk memperoleh data yang mendukung penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan ini, maka sumber data diperoleh melalui :

a. Penelitian Kepustakaan, yaitu dengan mengumpulkan dan mempelajari data sekunder yang berkaitan dengan pengaturan Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kabupaten Luwu Timur. Data sekunder yang dijadikan sebagai sumber data utama dalam penelitian ini terdiri dari :

1) Bahan Hukum Primer yang berkaitan dengan penelitian ini, antara lain meliputi:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- c) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan
- d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- e) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2024 tentang Cipta Kerja.
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.
- g) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 nomor 199)
- h) Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2024 tentang Badan Pangan Nasional.

2) Bahan Hukum Sekunder, antara lain berupa tulisan-tulisan ilmiah dari para pakar yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti ataupun berkaitan dengan bahan hukum primer, termasuk didalamnya

hasil penelitian dari tim peneliti dari Perangkat Daerah yang membidani urusan Pangan dan Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur.

- 3) Bahan Hukum Tersier, antara lain berupa bahan-bahan yang bersifat menunjang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, kamus bahasa, artikel – artikel pada media cetak/media online.
- b. Penelitian Lapangan, tujuannya mencari data-data lapangan (data primer) yang berkaitan dengan materi penelitian dan berfungsi sebagai pendukung data sekunder. Dalam penelitian lapangan ini dilakukan dengan metode wawancara dengan Perangkat Daerah terkait dan terkait Cadangan Pangan
3. Analisis Data, Setelah tahapan dalam penelitian ini dilalui, maka pada tahap akhir penelitian ini dilakukan analisis data. Analisis data dilakukan secara kualitatif, yaitu suatu penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, tanpa menggunakan angka-angka dan segala sesuatu yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan, dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

Pembahasan mengenai Penyelenggaraan cadangan pangan pemerintah daerah akan dikaji menggunakan beberapa landasan teori. Dimana landasan teori ini akan menjadi dasar yang kuat dalam sebuah penelitian yang akan dilakukan. Pandangan ini dikemukakan pula oleh Ronny H. Soemitro bahwa “untuk memberikan landasan yang mantap pada umumnya setiap penelitian harus selalu disertai dengan pemikiran teoritis”.¹

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

1. Pangan

Pangan berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan adalah “Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.”

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, pangan memiliki makna makanan. Pengertian pangan lainnya dapat tergambar dari *Food and Agricultural Organization* (FAO), Organisasi yang dikeluarkan oleh Badan Dunia untuk urusan pangan menyatakan bahwa Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber daya hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia. Termasuk di dalam pengertian pangan adalah bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan-bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan dan minuman.

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

¹ Ronny H Soemitro, “*Metodologi Penelitian Hukum*”. Jakarta:Ghalia,1982,h. 37.

tentang pangan sebagai kebutuhan dasar dan salah satu hak asasi manusia. Pangan mempunyai arti dan peran yang sangat penting bagi kehidupan suatu bangsa. Ketersediaan pangan yang lebih kecil dibandingkan kebutuhannya dapat menciptakan ketidakstabilan ekonomi. Berbagai gejolak sosial dan politik dapat juga terjadi jika ketahanan pangan terganggu.

Sejalan dengan konsep Malthus yang menyatakan bahwa pertumbuhan pangan bagaikan deret hitung dan pertumbuhan penduduk bagai deret ukur, nampaknya mendapat momentumnya sekarang. Bangsa Indonesia dengan pertumbuhan penduduk positif, apabila tidak disertai dengan kenaikan produksi pangan, maka akan berpeluang menghadapi persoalan pemenuhan kebutuhan pangan penduduknya di masa datang. Kebutuhan pangan senantiasa meningkat seiring dengan peningkatan jumlah penduduk. Di sisi pemenuhannya, tidak semua kebutuhan pangan dapat dipenuhi, karena kapasitas produksi dan distribusi pangan semakin terbatas. Hal ini menyebabkan ketidakstabilan pangan antara kebutuhan dan pemenuhannya secara nasional.²

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

2. Cadangan Pangan

Cadangan Pangan Nasional berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan adalah “Cadangan Pangan Nasional adalah persediaan Pangan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk konsumsi manusia dan untuk menghadapi masalah kekurangan Pangan, gangguan pasokan dan harga, serta keadaan darurat”. Bentuk cadangan pangan dapat berupa beras, gandum, jagung, dan bahan pangan pokok lainnya. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi mengenai penyelenggaraan cadangan pangan nasional dilakukan dengan cara pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran cadangan pangan. Penetapan Cadangan Pangan Nasional oleh Pemerintah terdiri atas Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi, Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota, Cadangan Pangan Pemerintah Desa, dan Cadangan Pangan Masyarakat. Pemerintah bertanggung jawab untuk

² Yunastiti Purwaningsih, *Ketahanan Pangan: Situasi, Permasalahan, Kebijakan, Dan Pemberdayaan Masyarakat*, Jurnal Ekonomi Pembangunan Vol. 9, No. 1, Juni 2008,

merencanakan, mengatur, dan menyimpan stok pangan dalam jumlah yang cukup sedangkan cadangan pangan pada masyarakat bertujuan menjamin kecukupan pangan untuk menghadapi krisis dan gangguan pasokan pada tingkat rumah tangga.

Negara berkewajiban untuk menjamin ketersediaan pangan dalam jumlah yang cukup (selain terjamin mutunya) bagi setiap warga negara, karena pada dasarnya setiap warga negara berhak atas pangan bagi keberlangsungan hidupnya. Penyediaan pangan oleh negara harus diupayakan melalui produksi pangan dalam negeri, dimana produksi ini harus senantiasa meningkat dari tahun ke tahun seiring dengan pertambahan penduduk. Sebagai penyedia bahan pangan, perjalanan sektor pertanian di Indonesia semenjak 1967 sampai sekarang, secara umum mengalami lima fase yaitu fase konsolidasi, fase tumbuh tinggi, fase dekonstruksi, fase krisis, fase transisi dan desentralisasi.

3. Penyelenggaraan Cadangan Pangan

Penyelenggaraan Cadangan Pangan merujuk pada proses perencanaan, pengadaan, dan pengelolaan persediaan pangan strategis oleh pemerintah daerah untuk memastikan ketersediaan makanan yang cukup dan stabil dalam wilayah tertentu. Tujuan dari penyelenggaraan cadangan pangan daerah adalah untuk meningkatkan ketahanan pangan tingkat lokal dan menghadapi situasi darurat atau krisis pangan di daerah tersebut.

Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, memberikan definisi pada Pasal 1 angka 8 bahwa cadangan pangan nasional adalah persediaan Pangan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk konsumsi manusia dan untuk menghadapi masalah kekurangan Pangan, gangguan pasokan dan harga, serta keadaan darurat. Pada Pasal 23 ayat (2) Undang- Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang pangan dinyatakan bahwa Cadangan Pangan Nasional terdiri atas Cadangan Pangan Pemerintah, Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dan Cadangan Pangan Masyarakat.

Pemerintah daerah memegang kewenangan dalam pengadaan cadangan pangan. Menjadi sebuah ironi bahwa wilayah-wilayah penyangga pangan secara umum merupakan wilayah yang tergolong dengan kondisi ekonomi yang lemah. Pengadaan cadangan pangan dapat membantu memberikan daya tawar lebih tinggi kepada para petani dengan dibangunnya sistem pengadaan melalui lembaga ekonomi independen di tingkat desa. Lembaga tersebut mendapat tugas untuk melakukan pembelian beras resmi di wilayah desa masing-masing. Harga ditentukan oleh pemerintah daerah.

Pemerintah Daerah dalam hal ini adalah memberikan fasilitasi, bimbingan dan pemberdayaan agar masyarakat mampu membentuk dan mengembangkan cadangan pangan masyarakat melalui pemberdayaan lembaga ekonomi independen di tingkat desa dan masyarakat. Hal tersebut sangat penting untuk melakukan harmonisasi tentang jumlah dan jenis cadangan pangan pemerintah daerah, cadangan swasta dan masyarakat. Informasi tersebut sangat membantu dalam penyaluran cadangan pangan nantinya jika terjadi bencana ataupun pengendalian stabilisasi harga pangan pokok tertentu manakala terjadi lonjakan harga yang mengakibatkan terganggunya akses pangan masyarakat.

4. Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah

Pengadaan cadangan pangan merupakan produk politik dan hukum untuk kemaslahatan masyarakat. Berdasarkan hal tersebut, pemerintah daerah khususnya tidak diperkenankan untuk melakukan kegiatan diluar kewenangannya sesuai undang-undang dan peraturan yang berlaku. Pengadaan cadangan pangan harus lebih bersifat sosial dan *business oriented*. Pengelolaan cadangan pangan merupakan tanggung jawab pemerintah dan masyarakat.

Cadangan pangan yang dikelola atau dikuasai oleh pemerintah daerah, yang terdiri dari cadangan pangan pemerintah desa, pemerintah kabupaten/kota, pemerintah provinsi maupun cadangan pangan pemerintah pusat. Sementara itu, Cadangan Pangan Masyarakat adalah pangan yang dikelola atau dikuasai oleh masyarakat termasuk petani, koperasi, pedagang, dan industri. Cadangan pangan di tingkat desa teragregasi menjadi jumlah cadangan pangan daerah. Cadangan pangan masyarakat sebisa mungkin harus terukur (kuantitasnya) sehingga dapat digunakan bersamaan dengan cadangan pangan pemerintah dalam rangka perencanaan dan pelaksanaan program penanggulangan masalah pangan. Suatu daerah dianggap memiliki cadangan pangan ketika kebutuhan pangan masyarakat telah terpenuhi, dan sisa persediaan akan dialihkan untuk keperluan lain. Stok cadangan beras pada tiap desa akan membentuk stok cadangan beras tingkat daerah. Terpenuhinya persediaan cadangan pangan menciptakan kemandirian pangan, mendorong tercapainya ketahanan pangan, dan berujung pada terwujudnya kedaulatan pangan.

Pengadaan cadangan pangan dimaksudkan untuk penyiapan bahan pangan yang mencukupi untuk disimpan dalam situasi darurat atau dalam menghadapi kemungkinan krisis pangan. Tujuan utama dari pengadaan cadangan pangan adalah untuk memastikan ketersediaan pangan yang mencukupi bagi penduduk setempat ketika terjadi gangguan dalam produksi

atau pasokan pangan. Pengadaan cadangan pangan yang dilakukan berupa beras yang diutamakan melalui pembelian produksi petani lokal.

5. Sinergitas Penyelenggaraan Cadangan Pangan Antar Stakeholder

Sinergi penyelenggaraan cadangan pangan antar stakeholder merujuk pada upaya kolaboratif dan berkoordinasi antara berbagai pihak yang terlibat di tingkat daerah untuk menyelenggarakan dan mengelola cadangan pangan dengan efektif dan efisien. Tujuan dari sinergi ini adalah untuk memastikan ketersediaan pangan yang cukup dan stabil serta menghadapi situasi darurat atau krisis pangan dengan lebih baik.

Pengelolaan cadangan pangan nasional menjadi tanggung jawab pemerintah dan masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan cadangan pangan pemerintah tidak menghapuskan pentingnya cadangan pangan masyarakat dan sebaliknya. Oleh karena itu, cadangan pangan pemerintah dan cadangan pangan masyarakat harus berjalan beriringan dan saling melengkapi (komplemen).

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

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

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma

Dalam ilmu hukum, pengertian asas adalah pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat di dalam dan dibelakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim, yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan

dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan konkrit tersebut.³

Pengertian asas hukum merupakan hukum namun tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang ada di dalamnya. Karena itu, untuk memahami hukum suatu bangsa dengan sebaik-baiknya tidak bisa hanya melihat pada peraturan-peraturannya saja, melainkan harus menggali keadaannya kepada asas-asasnya. Asas hukum inilah yang memberi makna etis kepada peraturan-peraturan hukum serta tata hukum.⁴

Setiap penyusunan norma dalam peraturan perundang-undangan harus didasarkan kepada asas-asas hukum. Menurut Satjipto Rahardjo, bahwa asas hukum merupakan “jantungnya” peraturan hukum. Menyebut demikian, karena asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti, bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Kecuali disebut landasan, asas hukum layak disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum, atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum.⁵

Pembentukan peraturan perundang-undangan perlu berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan yang baik dan ideal. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari kesalahan dalam pembentukan norma. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagaimana yang dikehendaki oleh tujuan hukum, yakni adanya keadilan dan kepastian hukum telah diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 5 diatur asas yang bersifat formal sedangkan asas yang bersifat materiil diatur dalam Pasal 6. Pengertian masing-masing asas ini dikemukakan dalam penjelasan pasal dimaksud. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas yang bersifat formal pengertiannya dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. kejelasan tujuan yakni bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat bahwa setiap jenis Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan bahwa dalam Pembentukan Per-UU-an harus benar-benar memperhatikan materi muatan

³ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996, h. 5

⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000, h. 47

⁵ Moh. Mahfud MD, 1993, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Liberty, Jogjakarta, h.28

yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Pembentuk Peraturan Perundang-undangan.

- d. dapat dilaksanakan bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. kejelasan rumusan bahwa setiap Per-UU-an harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Per-UU-an, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya
- g. Keterbukaan bahwa dalam Pembentukan Per-UU-an mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Per-UU-an.

Adapun asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang bersifat materiil berikut pengertiannya, sebagai berikut:

- a. Pengayoman bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan (Per-UU-an) harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Kemanusiaan bahwa setiap Materi Muatan Per-UU-an harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Kebangsaan bahwa setiap Materi Muatan Per-UU-an harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Kekeluargaan bahwa setiap Materi Muatan Per-UU-an harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Kenusantaraan bahwa setiap Materi Muatan Per-UU-an senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Per-UU-an yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- f. Bhinneka Tunggal Ika bahwa Materi Muatan Per-UU-an harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Keadilan bahwa setiap Materi Muatan Per-UU-an harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan bahwa setiap Materi Muatan Per-UU-an tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Ketertiban dan Kepastian Hukum, bahwa setiap Materi Muatan Per-UU-an harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan, bahwa setiap Materi Muatan Per-UU-an harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Mencermati asas-asas hukum peraturan perundang-undangan tersebut, sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara konklutif dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) yakni : Pertama, asas yang berkaitan dengan pembentukan atau proses Peraturan Perundang-undangan; dan Kedua, asas yang berkaitan dengan materi muatan atau substansi Peraturan Perundang-undangan. Asas-asas tersebut kemudian membimbing para legislator dalam perumusan norma hukum ke dalam aturan hukum, yang berlangsung dengan cara menjadikan dirinya sebagai titik tolak bagi perumusan norma hukum dalam aturan hukum.

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

- a. Pertama, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan;
- b. Kedua, asas-asas negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan;
- c. Ketiga, asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan; dan

- d. Keempat, asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.

Selain itu, berikut asas penyelenggaraan cadangan pangan sebagai berikut:

- a. Asas keamanan mengacu pada keamanan pangan berupa upaya 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. Dalam proses penyelenggaraan cadangan pangan wajib menjaga komoditas pangan tetap aman, higienis, bermutu, bergizi, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat. Pemerintah berperan dalam memeriksa keamanan bahan saat proses pengadaan, menjaga mutunya selama proses penyimpanan hingga memastikan kualitasnya untuk disalurkan maupun dilepaskan.
- b. Asas manfaat menekankan bahwa dalam 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. Penyelenggaraan pencadangan pangan membantu memastikan ketersediaan pasokan pangan yang mencukupi, terutama dalam situasi krisis atau bencana alam. Penurunan dan lonjakan harga berlebih distabilisasi dengan adanya kebijakan ini. Saat terjadi kelebihan produksi, pemerintah dapat membeli dan menyimpan persediaan pangan untuk digunakan pada saat produksi menurun.
- c. Asas pemerataan mendasari bahwa penyelenggaraan pangan dilakukan secara menyeluruh dan mampu menjamin keterjangkauan Pangan sampai pada tingkat perseorangan secara merata. Pemerataan pangan mencakup pengaturan distribusi stok pangan secara adil ke berbagai wilayah, termasuk daerah yang jauh dari pusat produksi atau daerah yang rentan mengalami kelangkaan pangan. Hal ini dilakukan agar semua wilayah dapat mengakses pangan dengan mudah dan tidak terjadi ketimpangan akses pangan antara kawasan urban dan rural. Distribusi pangan juga harus segera diarahkan ke wilayah yang terdampak agar kebutuhan masyarakat dalam situasi darurat dapat terpenuhi dengan cepat. Sebagai kontrol pemerataan dalam pencadangan pangan, dibutuhkan pengembangan

infrastruktur hingga pengawasan komprehensif dari oleh Pemerintah Daerah.

- d. Asas berkelanjutan menuntut penyelenggaraan pangan dilaksanakan secara konsisten dan berkesinambungan dengan memanfaatkan sumber daya alam yang menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat untuk masa kini dan masa depan. Untuk menjaga konsistensi dan adaptasi program, maka dibutuhkan monitoring dan evaluasi berkala sehingga dalam pelaksanaannya mampu menyesuaikan dengan kondisi terkini di sebuah kawasan. Perkembangan kondisi aspek alamiah dan sosial menimbulkan ketidakpastian kondisi sehingga penyelenggaraan pangan membutuhkan sebuah pengelolaan terintegrasi.
- e. Asas keadilan menerangkan bahwa dalam penyelenggaraan pangan harus memberikan peluang dan kesempatan yang sama secara proporsional kepada semua warga negara. Asas keadilan menuntut adanya partisipasi dan keterlibatan masyarakat lokal dalam perencanaan, implementasi, dan evaluasi program cadangan pangan di daerah. Masyarakat diberdayakan untuk berkontribusi dalam menentukan kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik wilayah setempat. Prinsip keadilan mencakup keterlibatan pihak-pihak terkait, seperti petani, peternak, pedagang, dan pemangku kepentingan lainnya. Keterlibatan multistakeholder memastikan program lebih relevan dan berdampak positif bagi seluruh jaringan pangan lokal.
- f. Asas lestari berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam yang bertanggungjawab lingkungan dan berkelanjutan. Pengelolaan sumber daya alam tidak menimbulkan kerusakan lingkungan dan tetap menjaga keseimbangan dalam. Dalam tiap tahapannya, penyelenggaraan cadangan pangan memperhatikan aspek-aspek lingkungan dan dampak yang ditimbulkannya. Penyelenggaraan pencadangan pangan berkelanjutan membantu mengurangi pemborosan makanan (food waste) dan mengelola sumber daya alam dengan lebih optimal. Dengan memastikan ada stok pangan yang memadai, maka dapat mengurangi tekanan pada lingkungan dan sumber daya alam untuk memproduksi makanan secara berlebihan.

Berkenaan dengan hal tersebut, pembentukan peraturan daerah yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginnelsen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginnelsen*), yang didalamnya terdiri dari asas negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat.

Dengan demikian, Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya tentu saja tidak boleh bertentangan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan negara. Hal ini sesuai dengan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dimana menyebutkan bahwa dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang a. kepastian hukum; tertib penyelenggara negara; kepentingan umum; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas; efisiensi; efektivitas; dan keadilan.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Serta Permasalahan di Masyarakat

1. Kondisi luwu timur

Berdasarkan karakteristik wilayah, Kabupaten Luwu Timur terdiri dari tiga dimensi utama yaitu dataran rendah, dataran tinggi, dan wilayah pesisir, dengan panjang garis pantai adalah 117 km. Kabupaten Luwu Timur yang sebagian besar wilayahnya berada pada Kawasan Pegunungan Verbeek merupakan daerah yang bertopografi pegunungan. Namun di beberapa tempat merupakan daerah dataran hingga rawa-rawa. Wilayah-wilayah yang bergunung adalah bagian utara dan barat sedangkan wilayah dataran adalah bagian selatan dan barat. Kondisi datar sampai landai terdapat pada semua wilayah Kecamatan dengan yang terluas di Kecamatan Angkona, Burau, Wotu, Malili dan Mangkutana. Sedangkan kondisi bergelombang dan bergunung yang terluas di Kecamatan Nuha, Mangkutana dan Towuti.

Kabupaten Luwu Timur didominasi oleh wilayah pegunungan (422.306,86 Ha), hal ini menandakan bahwa sebagian besar wilayah ini berada pada ketinggian. Jika dilihat posisi wilayah ini dari permukaan laut, maka Kabupaten Luwu Timur dikelompokkan menjadi 5 kelompok, yaitu: 0 - 25 m, 25 - 100m, 100 - 500m, 500 - 1000m dan >1000m. Sebagian besar wilayah Kecamatan Nuha berada pada daerah pegunungan, sedangkan Angkona dan Wotu didominasi oleh daerah dataran. Sesuai dengan kondisi topografi, maka ketinggian juga menunjukkan bahwa Kecamatan Nuha dan Kecamatan Towuti didominasi oleh pegunungan berada pada ketinggian di atas 1000 mdpl.

Berdasarkan pengamatan Stasiun Meteorologi Andi Jemma terhadap unsur iklim menurut Bulan pada Tahun 2023 di Kabupaten Luwu Timur dengan Suhu rata-rata Suhu Udara di Kabupaten Luwu Timur berkisar 28^o C (dalam kisaran normal 22^oC - 35^oC) pada tiap bulannya di Tahun 2023. Nilai rata-rata kelembapan udara di Kabupaten Luwu Timur berada pada kisaran 80%. Nilai rata-rata kecepatan angin di Kabupaten Luwu Timur berkisar 2 Knot. Nilai rata-

rata tekanan udara di Kabupaten Luwu Timur berkisar 1005,81 mbar. Jumlah curah hujan di Tahun 2023 paling banyak terjadi di Bulan April dengan jumlah hari hujan terbanyak selama 26 Hari yang terjadi di Bulan Maret dan Bulan Juni. Sementara itu jumlah curah hujan paling sedikit pada Tahun 2023 terjadi di Bulan Oktober dengan jumlah hari hujan paling sedikit hanya 11 Hari terjadi di Bulan September dan Bulan Oktober.

2. Pangan di Kabupaten Luwu Timur

Urusan Pangan merupakan kebutuhan dasar yang paling utama bagi manusia. Pemenuhan pangan juga merupakan komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas. Untuk itu, Negara berkewajiban untuk mewujudkan konsumsi pangan yang cukup, bermutu dan bergizi seimbang baik di tingkat Nasional maupun Daerah dan secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Sebagai Negara yang memiliki kekayaan dan keanekaragaman sumber daya, Indonesia dapat memenuhi kebutuhan pangannya secara mandiri dan mampu ditopang dengan jumlah penduduk yang besar serta budaya lokal yang beragam sehingga dapat berdaulat dan mandiri.

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

Kabupaten Luwu Timur memiliki potensi pangan yang sangat besar. Jumlah produksi pangan (dalam hal ini beras) hampir 5 kali besar dari konsumsi dalam setahun. Rata-rata produksi beras setiap tahunnya berkisar pada volume 174.429 Ton. Figur produksi dan beras berada dalam posisi konsisten secara relatif. Hal tersebut mengindikasikan bahwa Kabupaten Luwu Timur memiliki tingkat produktifitas yang relatif stabil.

Kinerja usaha tani padi dalam mendukung ketersediaan beras di Kabupaten Luwu Timur sangat membantu dalam pemenuhan pangan serta kemampuan secara berdaulat untuk menyelenggarakan cadangan pangan bagi masyarakat dan wilayah di sekitar Kabupaten Luwu Timur.

Berikut produksi padi tahun 2024:

NO	KECAMATAN	TOTAL REALISASI JANUARI S.D DESEMBER 2024				
		Tanam (ha)	Panen (ha)	Produksi (Ton)	Provitas (ton/ha)	Puso (Ha)
1	Burau	6673,70	6673,70	45509,15	6,82	
2	Wotu	7317,50	7307,50	49696,55	6,80	10,00
3	Mangkutana	4577,00	4577,00	30321,01	6,62	
4	Kalaena	4651,58	4650,58	31598,99	6,79	1,00
5	Tomoni	2957,26	2957,26	20906,24	7,07	0,30
6	Tomoni Timur	5735,72	5778,13	41601,21	7,20	
7	Angkona	6889,50	6858,50	43909,77	6,40	
8	Malili	1755,00	1763,00	8112,24	4,60	26,00
9	Wasuponda	2337,00	2016,00	10377,80	5,15	10,00
10	Nuha	162,00	192,00	992,00	5,17	
11	Towuti	4833,00	5022,00	29412,32	5,86	51,00
JUMLAH		47889,26	47795,67	312437,28	68,48	98,30

Tabel 1. Produksi Padi Dalam Bentuk GKG Menurut Kecamatan (Ton)
Tahun 2016-2021

NO	JENIS PANGAN STRATEGIS	PRODUKSI (TON)	KEBUTUHAN (TON)	TERSEDIA (TON)
1	Gabah	313.346,93	-	-
	Beras	-	32.437,31	174.429,12
2	Jagung	10.649,31	7.434,48	9.041,69
3	Ubi Kayu	222,53	208,67	222,53
4	Ubi Jalar	556,69	511,99	556,69
5	Kacang Tanah	229,09	199,54	229,09
6	Kacang Hijau	0,00	203,71	0,00
7	Kedele	0,00	811,72	0,00
8	Daging	906,72	678,92	714,65
9	Telur	25.184,07	23.911,80	25.184,07
10	Ikan	388.152,97	384.289,14	388.152,97
11	Sagu	30,62	30,40	30,62
JUMLAH		739.278,93	450.717,67	598.561,42

Tabel 2. Ketersediaan Pangan Strategis Kabupaten Luwu Timur 2024

D. Kajian Terhadap Implikasi Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat Dan Keuangan Daerah

Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan sebagai pelaksanaan tugas dan kewajiban pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangannya di bidang Pangan di Daerah sehingga akan berimplikasi terhadap tugas dan fungsi di dinas terkait yang menyelenggarakan Cadangan Pangan di Kabupaten Luwu Timur.

Adapun implikasi penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan mencakup 4 (empat) aspek antara lain:

1. Aspek kelembagaan

Aspek kelembagaan ini menyangkut pengaturan mengenai penyelenggaraan Keamanan Pangan di Kabupaten Luwu Timur.

2. Aspek Sumber Daya Manusia

Dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan, akan berimplikasi terhadap sumber daya manusia terutama yang menyangkut pengaturan mengenai penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kabupaten Luwu Timur sehingga dibutuhkan sumber daya manusia yang berkompeten.

3. Aspek Sarana Prasarana

Dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan, akan berimplikasi terhadap pembangunan sarana prasarana yang memadai di bidang Cadangan Pangan mengingat Kabupaten Luwu Timur adalah kabupaten yang luas yang memiliki banyak kecamatan.

4. Aspek sumber daya keuangan daerah

Untuk mewujudkan tercapainya penyelenggaraan Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kabupaten Luwu Timur tentunya membutuhkan pendanaan yang cukup dalam hal penataan kelembagaan, sumber daya manusia, sarana prasarana dan fasilitas yang mendukungnya, sehingga diperlukan penganggaran yang signifikan untuk mencapai terciptanya penyelenggaraan Cadangan Pangan.

Oleh karena itu, dengan adanya Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan, diharapkan akan terjadi penguatan dalam hal peraturan dan landasan hukum bagi Kabupaten Luwu Timur untuk lebih meningkatkan kinerja dan performa di bidang pangan khususnya terhadap penyelenggaraan cadangan pangan sebagai sarana untuk menjaga agar terlaksananya:

- a. batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan Cadangan Pangan di Kabupaten Luwu Timur;
- b. penyelenggaraan Cadangan Pangan sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang; dan
- c. perlindungan dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan Cadangan Pangan.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait adalah bagian yang penting untuk diperhatikan dalam tahapan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini berkaitan dengan terwujudnya kesesuaian antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan perundang-undangan lainnya dalam hal materi muatan baik dari segi substansial maupun dari segi teknis penyusunan. Hal ini sangat penting dilakukan, agar peraturan daerah yang akan dibentuk sesuai dan selaras baik terhadap peraturan perundang-undangan pada tingkatan yang lebih tinggi (vertikal) maupun pada tingkatan yang setara (horisontal) dalam satu kesatuan sistem hukum nasional

Dalam teori pembentukan perundang-undangan dikenal beberapa asas hukum diantaranya asas hukum “*lex superiori derogat legi inferiori*” hukum/peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan hukum/peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Oleh karena itu penyesuaian rancangan peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan lainnya, khususnya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan perundang-undangan yang memiliki tingkatan yang sama sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undang menjadi keharusan sejak dalam proses perencanaannya.⁶

Keharmonisasian dalam pembentukan peraturan daerah merupakan syarat yang harus dipenuhi agar peraturan daerah yang dibentuk dapat berlaku dan dilaksanakan secara efektif dalam masyarakat.⁷ Pembentukan Peraturan Daerah merupakan suatu proses yang dilaksanakan dengan melalui berbagai tahapan pelaksanaan sehingga dapat menghasilkan suatu peraturan daerah yang aspiratif, akomodatif, transparan, dan berkesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Proses penyusunan naskah akademik merupakan bagian dari tahapan perencanaan yang didalamnya bertujuan untuk melakukan pengkajian dan penelitian mengenai suatu masalah yang akan dituangkan dalam suatu peraturan daerah, diantaranya berkaitan dengan aspek legalitas (*legal formal*) terhadap materi muatan dan bentuk dari Rancangan Peraturan Daerah.

Penelitian dan pengkajian mengenai aspek legalitas (*legal formal*) atau dasar kewenangan dari pemerintah daerah dalam hal ini berkaitan dengan Penyelenggaraan cadangan pangan penting untuk dilaksanakan agar rancangan peraturan daerah yang

⁶ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁷ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

hendak dibentuk sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan tidak mengatur materi muatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta mengutamakan kepentingan umum. Adapun Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyelenggaraan cadangan pangan adalah sebagai berikut:

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas, 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.

Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 18 khususnya ayat (2) dan ayat (6), yang menjelaskan sebagai berikut: ayat (2): “Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Selanjutnya pada ayat (6): “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Berdasarkan hal tersebut diatas maka Pemerintahan Daerah memiliki kewenangan dalam menjalankan pemerintahannya secara otonom, dan dalam menjalankan pemerintahannya Pemerintahan Daerah dapat membuat Peraturan Daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Lampiran II angka 28 dan angka 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

B. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Luwu Timur dan Kabupaten Mamuju Utara di Provinsi Sulawesi Selatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 27, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4270)

Kabupaten Luwu Timur adalah salah satu kabupaten di Provinsi Sulawesi Selatan, Indonesia. Kabupaten ini dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Luwu Timur dan Kabupaten Mamuju Utara di Provinsi Sulawesi Selatan. Undang-undang ini disahkan pada tanggal 25 Februari 2003 dan diundangkan pada tanggal yang sama.

Kabupaten Luwu Timur memiliki luas wilayah 6.944,98 km². Kabupaten ini terletak di bagian timur Provinsi Sulawesi Selatan, berbatasan dengan Provinsi Sulawesi Tengah di sebelah utara, Kabupaten Sulawesi Tenggara dan Teluk Bone di sebelah selatan, serta Kabupaten Luwu Utara di sebelah barat.

Kabupaten Luwu Timur terdiri dari 11 kecamatan, yaitu: Kecamatan Burau, Kecamatan Kalaena, Kecamatan Mangkutana, Kecamatan Malili, Kecamatan Wasuponda, Kecamatan Wotu, Kecamatan Angkona, Kecamatan Towuti, Kecamatan Tomoni, kecamatan Tomoni Timur, Kecamatan Nuha.

Kabupaten Luwu Timur memiliki luas wilayah 6.944,98 km². Kabupaten ini terletak di bagian timur Provinsi Sulawesi Selatan, berbatasan dengan Provinsi Sulawesi Tengah di sebelah utara, Kabupaten Sulawesi Tenggara dan Teluk Bone di sebelah selatan, serta Kabupaten Luwu Utara di sebelah barat.

Kabupaten Luwu Timur memiliki luas wilayah 6.944,98 km². Luas wilayah ini terdiri dari daratan seluas 6.879,28 km² dan perairan laut seluas 65,7 km². Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Luwu Timur tahun 2023, jumlah penduduk Kabupaten Luwu Timur adalah 425.275 jiwa. Jumlah penduduk ini terdiri dari 215.694 laki-laki dan 209.581 perempuan. Kepadatan penduduk Kabupaten Luwu Timur adalah 61,5 jiwa/km². Kepadatan penduduk ini tertinggi terdapat di Kecamatan Malili, yaitu 458,4 jiwa/km², dan terendah terdapat di Kecamatan Kalaena, yaitu 15,4 jiwa/km².

Penduduk Kabupaten Luwu Timur berasal dari berbagai suku bangsa, yaitu Bugis, Makassar, Toraja, dan Bajo. Bahasa yang digunakan oleh penduduk Kabupaten Luwu Timur adalah bahasa Bugis, bahasa Makassar, dan bahasa Toraja. Agama yang dianut oleh penduduk Kabupaten Luwu Timur adalah Islam, Kristen Protestan, dan Katolik.

C. 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 diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai “kejelasan tujuan” yang hendak dicapai serta “berdayaguna” dan “berhasil guna”. Pemenuhan ketiga asas tersebut menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, serta dapat dilaksanakan dengan mempertimbangkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis,

sosiologis maupun yuridis yang tercantum dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Penilaian ini perlu dilakukan untuk melihat sejauh mana manfaat dari pembentukan suatu peraturan perundang-undangan terkait kedaulatan pangan sesuai dengan yang diharapkan, dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga mengatur mengenai teknik dan materi pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah sebagai salah satu hierarki peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjadi pedoman teknis dalam proses pembentukan Peraturan Daerah mulai dari tahapan perencanaan (prolegda) sampai pada tahapan pengundangan, dan menjadi pedoman teknis dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah. Oleh karena itu, proses pembentukan dan proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah berpedoman pada mekanisme dan pengaturan yang diatur dalam Undang-Undang ini.

D. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5360), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573)

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

Undang-Undang ini menjadi pedoman untuk muatan materi pokok dalam pengaturan peraturan daerah tentang penyelenggaraan cadangan pangan. Pasal-pasal ketentuan di dalamnya menjadi arah baku dalam menyusun dan merumuskan ketentuan pengaturan terkait cadangan pangan di Kabupaten Luwu Timur.

Adapun yang menjadi landasan Penyelenggaraan Cadangan Pangan daerah antara lain:

- a. Pasal 7 Mengamanatkan bahwa Perencanaan Pangan harus memperhatikan:
 - 1) Pertumbuhan dan sebaran penduduk;

- 2) Kebutuhan konsumsi pangan dan gizi;
- 3) Daya dukung sumber daya alam, teknologi, dan kelestarian lingkungan;
- 4) Pengembangan sumber daya manusia dalam penyelenggaraan pangan;
- 5) Kebutuhan sarana dan prasarana penyelenggaraan pangan;
- 6) Potensi pangan dan budaya lokal;
- 7) Rencana tata ruang wilayah; dan
- 8) Rencana pembangunan nasional dan daerah.

b. Pasal 8 Mengamanatkan bahwa:

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

c. Pasal 12 Mengamanatkan bahwa:

- 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 produksipangan;

- e) mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif; dan
 - f) membangun kawasan sentra produksi pangan.
- 6) Pemerintah menetapkan sentra Produksi Pangan Lokal sesuai dengan usulan Pemerintah Daerah.
- d. Pasal 16 ayat (1) Mengamanatkan bahwa “Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat mengembangkan potensi Produksi Pangan”.
 - e. Pasal 17 mengamanatkan bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban melindungi dan memberdayakan Petani, Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Pelaku Usaha Pangan sebagai produsen Pangan”.
 - f. Pasal 18 mengamanatkan bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam memenuhi kebutuhan Pangan berkewajiban mengatur, mengembangkan, dan mengalokasikan lahan pertanian dan sumber daya air, memberikan penyuluhan dan pendampingan; menghilangkan berbagai kebijakan yang berdampak pada penurunan daya saing; dan melakukan pengalokasian anggaran.”
 - g. Pasal 19 mengamanatkan bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban mengembangkan dan menyebarluaskan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk peningkatan Produksi Pangan”.
 - h. Pasal 20 mengamanatkan bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah memfasilitasi penggunaan dan pengembangan sarana dan prasarana dalam upaya meningkatkan Produksi Pangan.”
 - i. Pasal 21 mengamanatkan bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah mengembangkan kelembagaan Pangan masyarakat untuk meningkatkan Produksi Pangan”.
 - j. Pasal 22 mengamanatkan bahwa:
 - (1) Ancaman Produksi Pangan merupakan kejadian yang dapat menimbulkan kegagalan Produksi Pangan yang disebabkan oleh:
 - a. perubahan iklim;
 - b. serangan organisme pengganggu tumbuhan serta wabah penyakit hewan dan ikan;
 - c. bencana alam;
 - d. bencana sosial;
 - e. pencemaran lingkungan;
 - f. degradasi sumber daya lahan dan air;
 - g. kompetisi pemanfaatan sumber daya Produksi Pangan;
 - h. alih fungsi penggunaan lahan; dan
 - i. disinsentif ekonomi.

- (2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban mengantisipasi dan menanggulangi ancaman Produksi Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melalui bantuan teknologi dan regulasi.
- k. Pasal 23 mengamanatkan bahwa “Dalam mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan, Pemerintah menetapkan Cadangan Pangan Nasional”.
- (1) Cadangan Pangan Nasional terdiri atas:
- a. Cadangan Pangan Pemerintah;
 - b. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah; dan
 - c. Cadangan Pangan Masyarakat
- l. Pasal 27 ayat (1) mengamanatkan bahwa “Dalam mewujudkan Cadangan Pangan Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1), Pemerintah menetapkan Cadangan Pangan Pemerintah dan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah”.
- m. Pasal 46 Mengamanatkan bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab dalam mewujudkan keterjangkauan Pangan bagi masyarakat, rumah tangga, dan perseorangan”.
- n. Pasal 50 ayat (1) Mengamanatkan bahwa “Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah berkewajiban melakukan pembinaan kepada pihak yang melakukan pemasaran Pangan”.
- o. Pasal 68 Mengamanatkan bahwa: (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terwujudnya penyelenggaraan Keamanan Pangan di setiap rantai Pangan secara terpadu. Dan (2) 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).
- p. Pasal 88 ayat (2) mengamanatkan bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib membina, mengawasi, dan memfasilitasi pengembangan usaha Pangan Segar untuk memenuhi persyaratan teknis minimal Keamanan Pangan dan Mutu Pangan”.
- q. Pasal 92 ayat (1) Mengamanatkan bahwa “Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah melakukan pengawasan dan pencegahan secara berkala terhadap kadar atau kandungan cemaran pada Pangan”.
- r. Pasal 114 mengamanatkan bahwa: (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban membangun, menyusun, dan mengembangkan sistem informasi Pangan yang terintegrasi. Dan (2) Sistem informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit digunakan untuk: perencanaan; pemantauan dan evaluasi; stabilitas pasokan dan harga Pangan; dan sistem peringatan dini terhadap Masalah Pangan serta kerawanan Pangan dan Gizi. Dan (3) Pemerintah dan

Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berkewajiban mengumumkan harga komoditas Pangan.

E. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

Pelaksanaan Pemerintahan Daerah di Indonesia dalam berbagai urusan diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, esensi Undang-Undang Pemerintahan Daerah, menekankan pada asas otonomi daerah. Dimana asas otonomi daerah ini bersentuhan dengan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian kewenangan pusat telah dilimpahkan kepada daerah, dalam hal pemenuhan hak asasi manusia sebagaimana dijamin oleh Konstitusi termasuk dalam pemanfaatan sumber daya alam.

Pemerintah Pusat memiliki kewenangan absolut sedangkan pemerintahan daerah memiliki kewenangan konkuren, yang dibagi menjadi Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Adapun pada Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa urusan Pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan, dimana Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar, Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Pasal 11 ayat (2) menyatakan bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewenangan konkuren yang dibagi menjadi urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Adapun urusan wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar yang meliputi:

- 1) tenaga kerja;
- 2) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- 3) **pangan**;
- 4) pertanahan;
- 5) lingkungan hidup;
- 6) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;

- 7) pemberdayaan masyarakat desa;
- 8) pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- 9) perhubungan;
- 10) komunikasi dan informatika;
- 11) koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- 12) penanaman modal;
- 13) kepemudaan dan olah raga;
- 14) statistik;
- 15) persandian;
- 16) kebudayaan
- 17) perpustakaan; dan
- 18) kearsipan.

Sedangkan dalam Pasal 12 ayat (2) huruf c Pasal ini menyatakan bahwa sebagai urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, urusan pangan wajib diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah.

Berdasarkan Pasal 13 ayat (4), kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah kabupaten/kota adalah

- a. urusan pemerintahan yang lokasinya dalam Kabupaten/Kota;
- b. urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam Dalam Kabupaten/Kota;
- c. urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah Kabupaten/kota; dan/atau
- d. urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupate/kota.

Lampiran I Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pengaturan mengenai urusan pemerintahan bidang pangan sub urusan penyelenggaraan ketahanan pangan, yang menjadi kewenangan daerah Kabupaten meliputi:

1. Penyediaan dan penyaluran pangan pokok atau pangan lainnya sesuai kebutuhan Daerah kabupaten dalam rangka stabilisasi pangan.
2. Pengelolaan cadangan pangan kabupaten.
3. Penentuan harga minimum daerah untuk pangan lokal yang tidak ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah provinsi.
4. Pelaksanaan pencapaian target konsumsi pangan perkapita/tahun sesuai dengan angka kecukupan gizi.

Dengan demikian pengaturan Penyelenggaraan Cadangan Pangan daerah, merupakan aktualisasi dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam rangka penyediaan pangan yang cukup dengan mutu yang baik dan harga terjangkau di Kabupaten Luwu Timur.

F. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5680);

Peraturan pemerintah ini merupakan peraturan teknis dari penjabaran berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan. Cadangan Pangan dalam Peraturan Pemerintah ini diatur dalam beberapa pasal terutama yang kaitan dengan penyelenggaraan cadangan pangan Kabupaten dan cadangan pangan Desa. Adapun pasal-pasal yang menjadi pedoman dalam penyusunan peraturan daerah tentang cadangan pangan sebagai berikut:

a. 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

Cadangan Pangan Pemerintah Desa, Pemerintah Kabupaten, dan Pemerintah Provinsi merupakan satu bagian yang harus sejalan dalam penyelenggaraannya. Ketentuan tersebut menjadi pedoman penting yang sangat diperhatikan dalam penyusunan peraturan daerah tentang penyelenggaraan cadangan pangan.

b. 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.

Dalam penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Desa, ketentuan ini menjadi ketentuan baku dalam pelaksanaannya. Materi muatan dalam pasal ini menjadi materi pedoman dalam penyusunan peraturan daerah tentang penyelenggaraan cadangan pangan.

c. Pasal 15 dan Pasal 16

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 16

(1) Pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) huruf a bersumber dari Pangan Pokok Tertentu yang diperoleh melalui pembelian produksi dalam negeri, dengan mengutamakan produksi desa 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 Desa 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 Desa yang ditetapkan oleh bupati/wali kota.

Ketentuan ini menjelaskan terkait tahapan dalam penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Desa mulai dari pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran. Sumber dari Cadangan Pangan Desa ditentukan diperoleh melalui pembelian produksi dalam negeri, dengan mengutamakan produksi desa setempat. Pembelian produksi dalam negeri tersebut, harganya ditentukan oleh Pemerintah, bilamana Pemerintah tidak menetapkan maka ditetapkan oleh Desa yang ditetapkan Gubernur, bilamana Gubernur tidak menetapkan maka Kabupaten memiliki kewenangan menentukan harga pembelian. Ketentuan ini menjadi materi pedoman dalam perumusan peraturan daerah tentang penyelenggaraan cadangan pangan.

d. Ketentuan Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, dan Pasal 20

Pasal 17

- (1) Bupati/walikota 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/walikota 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 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.

Ketentuan Pasal-Pasal ini mengatur tentang ketentuan penyelenggaraan cadangan pangan pemerintah Kabupaten. Ketentuan Pasal-Pasal ini menjadi materi pokok dalam pedoman penyusunan peraturan daerah tentang penyelenggaraan cadangan pangan.

G. Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2016 tentang Perusahaan Umum (Perum) BULOG (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 96)

Peraturan Pemerintah ini merupakan peraturan yang memberikan ketugasan Perusahaan Umum Bulog dalam kaitannya pangan. Berdasarkan Pasal 3 ayat (1), menjabarkan penugasan Pemerintah kepada Perusahaan Umum (Perum) Bulog yaitu:

1. pengamanan harga pangan pokok beras ditingkat produsen dan konsumen;
2. pengelolaan cadangan pangan pokok beras Pemerintah;

3. penyediaan dan pendistribusian pangan pokok beras kepada golongan masyarakat tertentu; dan
4. pelaksanaan impor beras dalam rangka pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain Pemerintah, Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan untuk melakukan penugasan sebagaimana dimaksud Pasal 3 ayat (1) kepada Perusahaan umum (Perum) Bulog. Ketentuan tersebut merupakan ketentuan yang tertang di dalam Pasal 3 ayat (4) yang berbunyi :

Perusahaan dapat melakukan penugasan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk melakukan hal-hal sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), kecuali penugasan untuk melaksanakan impor.”

Ketentuan ini menjadi dasar pijakan dalam kebijakan kerjasama antara Pemerintah Daerah dengan Perusahaan Umum (Perum) Bulog, mulai dari Pengelolaan Cadangan Pangan sampai penyediaan dan pendistribusian pangan pokok beras pada golongan masyarakat tertentu. Hal tersebut menjadi bagian penting dalam rangkaian penyelenggaraan cadangan pangan pada pangan pokok tertentu yaitu beras, dimana komoditas pangan beras menjadi komoditas mayoritas di Kabupaten Luwu Timur.

H. Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 249, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6442)

Peraturan Pemerintah tentang Keamanan Pangan ini digunakan sebagai bahan materi yang diperhatikan dalam menyusun substansi peraturan daerah tentang cadangan pangan. Dalam definisinya berdasarkan peraturan ini, keamanan pangan diartikan sebagai ”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”.

I. Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 206)

Peraturan Presiden tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah menjadi peraturan yang diperhatikan dan acuan dalam perumusan substansi peraturan daerah tentang penyelenggaraan cadangan pangan.

Ketentuan perpres ini menjelaskan yang berkaitan dengan penugasan Perum Bulog dan BUMN Pangan, Pemerintah Daerah memberikan kemudahan perizinan,

pembebasan biaya perizinan, pemanfaatan Barang milik daerah, dan fasilitas perpajakan dan kepabeanan.

Peraturan Presiden tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah menjadi peraturan yang diperhatikan dan acuan dalam perumusan substansi peraturan daerah tentang penyelenggaraan cadangan pangan. Adapun beberapa pasal dalam Peraturan Presiden ini yang dijadikan acuan yaitu:

1. Ketentuan Pasal 1

Angka 1

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

Angka 2

Pangan Pokok Tertentu adalah Pangan Pokok yang diproduksi dan dikonsumsi oleh sebagian besar masyarakat Indonesia yang apabila ketersediaan dan harganya terganggu dapat memengaruhi stabilitas ekonomi dan menimbulkan gejolak sosial di masyarakat.

Angka 5

Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Angka 6

Kekurangan Pangan adalah suatu kondisi di mana seseorang secara reguler mengonsumsi jumlah makanan yang tidak cukup untuk menyediakan energi yang dibutuhkan untuk hidup normal, aktif, dan sehat.

Angka 7

Bantuan Pangan adalah bantuan Pangan Pokok dan Pangan lainnya yang diberikan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau masyarakat dalam mengatasi Masalah Pangan dan Krisis Pangan, meningkatkan akses Pangan bagi masyarakat miskin dan/atau rawan Pangan dan Gizi, dan kerja sama internasional.

Angka 8

Masalah Pangan adalah keadaan kekurangan, kelebihan, dan/atau ketidakmampuan perseorangan atau rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan Pangan dan Keamanan Pangan.

Angka 9

Krisis Pangan adalah kondisi kelangkaan Pangan yang dialami sebagian besar masyarakat di suatu wilayah yang disebabkan oleh, antara lain, kesulitan distribusi Pangan, dampak perubahan iklim, bencana alam dan lingkungan, dan konflik sosial, termasuk akibat perang.

Angka 13

Perusahaan Umum (Perum) BULOG yang selanjutnya disebut Perum BULOG adalah Badan Usaha Milik Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, yang seluruh modalnya dimiliki negara berupa kekayaan negara yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham, yang menyelenggarakan usaha logistik Pangan serta usaha lainnya yang dapat menunjang tercapainya maksud dan tujuan perusahaan.

Angka 14

Badan Usaha Milik Negara di Bidang Pangan yang selanjutnya disebut BUMN Pangan adalah Badan Usaha Milik Negara yang bergerak atau berusaha di bidang Pangan baik produksi, distribusi, pemasaran, atau lainnya.

Ketentuan dalam Pasal ini menjadi materi pedoman dalam penyusunan peraturan daerah tentang penyelenggaraan cadangan pangan.

2. Ketentuan pasal 12

Pasal 12

- (1) Dalam melaksanakan CPP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pemerintah dapat menugaskan Perum BULOG dan/ atau BUMN Pangan.
- (2) Pemerintah menugaskan Perum BULOG untuk menyelenggarakan CPP tahap pertama yang meliputi beras, jagung, dan kedelai.
- (3) Dalam pelaksanaan penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Perum BULOG dapat bekerja sama dengan BUMN Pangan dan/ atau badan usaha atau pelaku usaha lainnya sesuai tata kelola perusahaan yang baik.
- (4) Penyelenggaraan CPP selain CPP tahap pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dapat ditugaskan oleh Pemerintah kepada Perum BULOG dan/ atau BUMN Pangan berdasarkan usulan Kepala Badan.
- (5) Pengusulan penugasan kepada BUMN Pangan oleh Kepala Badan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan setelah mendapatkan persetujuan dari Rapat Umum Pemegang Saham atau menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang badan usaha milik negara.
- (6) Dalam pelaksanaan penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Perum BULOG dan/atau BUMN Pangan dapat saling bekerjasama dan/atau melakukan kerja sama dengan badan usaha atau pelaku usaha lainnya sesuai tata kelola perusahaan yang baik.

(7) Perum BULOG dan/atau BUMN Pangan yang diberikan penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyampaikan laporan pelaksanaan penugasan kepada Kepala Badan dan menteri/kepala lembaga terkait paling sedikit 1 (satu) kali dalam 6 (enam) bulan atau sewaktu-waktu sesuai kebutuhan.

(8) Dalam rangka pelaksanaan penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah dan Pemerintah Daerah memberikan kemudahan perizinan, keringanan biaya perizinan, pembebasan biaya perizinan, pemanfaatan barang milik negara/ daerah, dan fasilitas perpajakan dan kepabeanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pasal ini menjelaskan yang berkaitan dengan penugasan Perum Bulog dan BUMN Pangan, Pemerintah Daerah memberikan kemudahan perizinan, pembebasan biaya perizinan, pemanfaatan Barang milik daerah, dan fasilitas perpajakan dan kepabeanan. Pasal ini menjadi materi pedoman dalam penyusunan peraturan daerah tentang penyelenggaraan cadangan pangan.

3. Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2022 menyebutkan bahwa CPP terdiri atas 11 komoditas pangan strategis, yaitu:

- (1) Beras
- (2) Jagung
- (3) Kedelai
- (4) Bawang
- (5) Cabai
- (6) Daging unggas
- (7) Telur unggas
- (8) Daging ruminansia
- (9) Gula konsumsi
- (10) Minyak goreng, dan
- (11) Ikan

Penetapan sebelas jenis CPP ini menunjukkan adanya intervensi langsung negara dalam menjamin ketersediaan pangan pokok. Pemilihan komoditas tersebut memiliki dasar hukum dan kebijakan yang merujuk pada ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tentang peran negara dalam menguasai cabang produksi yang penting bagi hajat hidup orang banyak.

Secara ekonomi, 11 komoditas tersebut merepresentasikan pangan terbesar dari konsumsi pangan masyarakat Indonesia, baik dari sisi kalori maupun protein. Beras, jagung, dan kedelai, misalnya, merupakan pangan pokok berbasis karbohidrat dan protein nabati. Sementara daging, telur, dan ikan menjadi sumber protein hewani yang krusial bagi peningkatan gizi masyarakat. Stabilisasi

komoditas ini melalui CPP bertujuan untuk mengurangi volatilitas harga akibat musim, cuaca ekstrem, atau gangguan distribusi dan menjamin ketahanan pangan nasional dengan memastikan keterjangkauan harga dan ketersediaan di semua daerah.

Secara sosiologis, komoditas yang masuk CPP adalah pangan yang dikonsumsi mayoritas masyarakat Indonesia. Gangguan pada salah satu komoditas ini, khususnya beras, cabai, dan minyak goreng, sering menimbulkan gejolak sosial dan politik. Oleh karena itu, penguasaan stok oleh pemerintah menjadi instrumen strategis untuk menjaga stabilitas sosial.

Pemilihan 11 komoditas CPP juga mencerminkan upaya negara untuk:

- a. Menyediakan sumber karbohidrat utama (beras, jagung).
- b. Menjamin ketersediaan sumber protein nabati dan hewani (kedelai, telur, daging, ikan).
- c. Mengamankan mikronutrien penting (bawang, cabai sebagai sumber vitamin dan antioksidan) dan
- d. Menstabilkan bahan pangan yang berhubungan dengan pola makan modern dan kebutuhan energi (gula konsumsi, minyak goreng).

Hal ini sejalan dengan konsep ketahanan pangan yang tidak hanya berorientasi pada kuantitas, tetapi juga kualitas gizi.

Walaupun 11 komoditas ditetapkan dalam regulasi, Pasal 3 juga menegaskan bahwa tahap awal CPP difokuskan pada beras, jagung, dan kedelai. Hal ini bersifat pragmatis, karena:

- a. Beras merupakan pangan pokok utama 95% penduduk Indonesia.
- b. Jagung dan kedelai sangat vital bagi industri pakan ternak serta konsumsi rumah tangga (tempe dan tahu), dan
- c. Infrastruktur logistik BULOG sudah relatif mapan dalam mengelola tiga komoditas tersebut dibandingkan dengan komoditas hortikultura dan perikanan yang lebih mudah rusak.

Jenis CPP sebagaimana Pasal 3 Perpres 125/2022 dirancang sebagai instrumen kebijakan multi-dimensi yang meliputi aspek ekonomi, sosial, politik, dan gizi masyarakat. Penetapan 11 komoditas tersebut merepresentasikan strategi negara dalam:

- a. Menjamin ketahanan pangan nasional.
- b. Menstabilkan harga dan pasokan pangan strategis.
- c. Menyokong pembangunan sumber daya manusia melalui pemenuhan gizi seimbang, dan
- d. Mengantisipasi krisis pangan global dengan menyiapkan cadangan yang dikuasai langsung oleh pemerintah.

4. Pasal 4: Penetapan Jumlah dan Mutu CPP

Bahwa pasal ini mengatur bahwa jumlah dan mutu CPP ditetapkan oleh Kepala Badan Pangan Nasional (Bapanas) melalui rapat koordinasi antar-menteri/lembaga, dengan mempertimbangkan:

- a. produksi pangan nasional,
- b. kebutuhan pangan dalam keadaan darurat,
- c. stabilitas harga,
- d. kerja sama internasional,
- e. aspek gizi masyarakat.

Penetapan jumlah dan mutu CPP sejalan dengan mandat UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan dan PP No. 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi, yang mengharuskan adanya cadangan pangan untuk menjamin ketersediaan. Penetapan kuantitas dan mutu CPP menjadi instrumen *market intervention*. Jumlah cadangan yang terlalu kecil berisiko gagal mengendalikan harga, sedangkan cadangan yang terlalu besar menimbulkan beban fiskal (biaya penyimpanan dan risiko penurunan mutu).

Tidak hanya jumlah, tetapi juga mutu pangan yang harus dijaga. Mutu buruk akan merugikan masyarakat dan berpotensi menyebabkan krisis kesehatan. Penetapan minimal sekali setahun memungkinkan fleksibilitas kebijakan, namun juga rawan dipengaruhi oleh kepentingan politik jangka pendek (misalnya menjelang Pemilu atau hari besar keagamaan).

5. Pasal 5–6: Pengadaan CPP

CPP diadakan terutama dari produksi dalam negeri dengan mengacu pada Harga Pembelian Pemerintah (HPP). Jika harga pasar menyimpang dari HPP, digunakan mekanisme fleksibel, dengan kompensasi selisih oleh pemerintah. Bila kebutuhan tidak tercukupi, pengadaan dapat dilakukan dari luar negeri.

Teori Ekonomi Pangan Mekanisme HPP mencerminkan fungsi *price support policy* untuk melindungi petani. Namun, bila harga pasar terlalu tinggi, pembelian oleh pemerintah bisa membebani APBN. Kedaulatan Pangan Prioritas pengadaan domestik memperkuat konsep *food sovereignty*, tetapi ketergantungan pada impor (khususnya kedelai dan gandum) menunjukkan keterbatasan produksi nasional. Pengadaan luar negeri harus hati-hati agar tidak mematikan produksi petani lokal.

6. Pasal 7–10: Pengelolaan CPP

Meliputi penyimpanan, pemeliharaan, perputaran stok, pelepasan pangan kedaluwarsa/bermutu rendah, serta mekanisme rotasi dinamis. Teori Manajemen Rantai Pasok: Pengelolaan CPP mencerminkan prinsip *supply chain*

management. Tanpa perputaran stok yang baik, cadangan akan menurun mutu dan merugikan negara.

Isu Teknis Infrastruktur penyimpanan (gudang modern, silo berteknologi pendingin, *cold storage*) masih terbatas di banyak daerah. Isu Keamanan Pangan, Pelepasan pangan yang menurun kualitasnya harus mengikuti standar *food safety* agar tidak membahayakan kesehatan masyarakat.

7. Pasal 11–14: Penyaluran CPP

Penyaluran dilakukan untuk mengatasi kekurangan pangan, fluktuasi harga, bencana, keadaan darurat, bantuan sosial, hingga kerja sama internasional. Mekanismenya melalui operasi pasar umum atau khusus, mengacu pada harga acuan atau harga eceran tertinggi (HET).

Teori Kebijakan Publik bahwa Penyaluran CPP merupakan bentuk *government intervention* dalam pasar untuk mencegah market failure akibat kelangkaan pangan. Dari Aspek Sosial Penyaluran saat bencana dan darurat menegaskan fungsi CPP sebagai *social safety net*.

Kendala Implementasi yakni Penyaluran sering menghadapi masalah birokrasi, distribusi tidak tepat sasaran, dan penyalahgunaan bantuan untuk kepentingan politik.

8. Pasal 15–20: Penugasan BUMN

Pemerintah dapat menugaskan erum BULOG dan/atau BUMN Pangan untuk mengelola CPP. Tahap awal beras, jagung, dan kedelai ditugaskan kepada BULOG. Penugasan BUMN harus diiringi mekanisme asuntabilitas dan transparansi. BULOG memiliki sejarah panjang dalam stabilisasi pangan, namun perannya sering diperdebatkan antara fungsi sosial dan orientasi bisnis. BULOG relatif siap mengelola beras, tetapi kapasitas untuk komoditas hortikultura dan perikanan masih terbatas.

9. Pasal 21–24: Pendanaan

Pendanaan CPP bersumber dari APBN dan/atau sumber sah lainnya. Pemerintah dapat memberikan kompensasi biaya, margin wajar, jaminan kredit, dan subsidi bunga. CPP membutuhkan *fiscal space* yang cukup besar. Misalnya biaya penyimpanan beras saja bisa mencapai triliunan rupiah per tahun. Ada dilema antara menjaga stabilitas pangan (fungsi sosial) dan membebani anggaran negara. Skema *public–private partnership* (PPP) dapat dipertimbangkan untuk mengurangi beban fiskal.

10. Pasal 25–26: Ketentuan Peralihan

Perpres ini mencabut Perpres Nomor 48 Tahun 2016 dan Perpres Nomor 20 Tahun 2017, dengan transisi hingga akhir 2022 yang menunjukkan adanya

rekonstruksi regulasi dalam tata kelola cadangan pangan. Masa transisi penting agar tidak terjadi kekosongan hukum atau kekacauan pengelolaan stok pangan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Joeniarto, mengatakan nilai filosofis, suatu peraturan perundang-undangan harus mencerminkan nilai keadilan dan kepastian.⁸ Disamping itu syarat filosofis berkaitan dengan cita hukum "*rechtsidee*". Esensi dari landasan filosofis ini juga dapat ditemukan pada eksistensi Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menentukan "Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara. Hal ini dimaksudkan dengan adanya kebijakan semacam itu, maka kehendak the founding fathers kita yang termaktub dalam pembukaan bisa terwujud. Hal ini sejalan dengan amanat Pasal 28A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa "Setiap orang berhak untuk hidup dan berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya". Artinya, Negara wajib menjamin terpenuhinya hak pangan atas setiap warga negaranya, termasuk pangan bagi warga negaranya yang miskin dan tidak mampu.

Berdasarkan *Declaration of Human Right* 1998, pemenuhan kebutuhan pangan merupakan salah satu Hak Asasi Manusia. Artinya negara (dalam hal ini Pemerintah Daerah dan masyarakat) harus bertanggungjawab memenuhi kebutuhan pangan bagi penduduk yang tidak mampu memenuhi kebutuhan pangannya. Oleh karena itu, upaya yang perlu dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam membangun ketahanan pangan membutuhkan ketersediaan pangan yang cukup setiap waktu, aman, bermutu, bergizi, dan beragam dengan harga yang terjangkau oleh daya beli masyarakat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Sasaran ketahanan pangan dapat dibangun dengan mengacu kepada potensi sumberdaya alam, pengembangan komoditas unggulan daerah dan dukungan institusi perdagangan untuk meningkatkan efisiensi, produktivitas, dan mampu menjamin keberlanjutan pembangunan ekonomi.

Dalam pemenuhan kebutuhan mendasar terkait pangan, yang paling sangat penting adalah ketersediaan pangan aman, bermutu, dan bergizi. Ada 3 (tiga) hal pokok yang sangat penting yang menjadi tolak ukur bahwa pengembangan sistem pemenuhan pangan di suatu wilayah tersebut berjalan secara baik⁹:

1. ketersediaan pangan yang berbasis pada pemanfaatan sumber daya lokal secara optimal;

⁸ Joeniarto, 1980, Selayang Pandang Tentang Sumber Sumber Hukum Tata Negara Di Indonesia, Yogyakarta, Liberty, Jogjakarta, cet II, h.15.

⁹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan

2. keterjangkauan pangan dari aspek fisik dan ekonomi oleh seluruh masyarakat; serta
3. pemanfaatan pangan atau konsumsi Pangan dan Gizi untuk hidup sehat, aktif, dan produktif.

Hal penting lainnya yang perlu untuk diperhatikan dalam pemenuhan pangan adalah pada saat terjadi kondisi-kondisi tertentu seperti saat terjadinya bencana dan/atau kerawanan pangan. Pada kondisi tersebut potensi besar sangat mempengaruhi dalam pemenuhan pangan terutama pangan konsumsi. Sistem yang harus dibangun untuk menghadapi kondisi-kondisi tersebut, sehingga sangat mendasar ketika pemenuhan pangan juga harus mempersiapkan sistem dalam pencadangan pangan untuk menghadapi situasi tersebut.

B. Landasan Sosiologis

Pertimbangan sosiologis berkaitan dengan permasalahan empiris, dan kebutuhan yang dialami oleh masyarakat. Penyelenggaraan Pangan ditujukan untuk dapat memenuhi kebutuhan Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, terjangkau, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat. Pada akhirnya akan dapat dibangun sumber daya manusia yang sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan, yang mempunyai kapasitas prima berkiprah dalam persaingan global.

Sistem Ketahanan Pangan meliputi tiga sub sistem, yaitu:

1. Ketersediaan Pangan dengan sumber utama penyediaan dari produksi dalam negeri dan cadangan Pangan;
2. Keterjangkauan Pangan oleh seluruh masyarakat, baik secara fisik maupun ekonomi; dan
3. Pemanfaatan Pangan untuk meningkatkan kualitas konsumsi Pangan dan Gizi, termasuk pengembangan keamanan Pangan

Komoditi pertanian tanaman pangan di Kabupaten Luwu Timur terdiri atas padi, jagung, kacang tanah, ubi kayu, dan ubi jalar. Komoditi yang menjadi unggulan adalah komoditi padi dan jagung. Untuk kedua jenis komoditi ini setiap tahun mengalami peningkatan yang cukup baik. Selain tanaman pangan, Kabupaten Luwu Timur juga kaya dengan tanaman perkebunan. Namun, ternyata di Kabupaten Luwu Timur masih banyak orang yang mengalami kekurangan pangan. Oleh karena itu, keberadaan peraturan tentang Penyelenggaraan cadangan pangan diharapkan dapat memberikan jawaban atau solusi terhadap permasalahan yang berkaitan dengan ketersediaan pangan bagi masyarakat dalam kondisi apapun dan dari waktu ke waktu.

Dengan demikian, dalam mewujudkan ketahanan pangan, Pemerintah Daerah beserta masyarakat mempunyai peran yang luas misalnya melaksanakan produksi, perdagangan dan distribusi pangan, menyelenggarakan cadangan pangan serta melakukan pencegahan dan penanggulangan masalah pangan melalui perencanaan dan pelaksanaan program dan analisis serta evaluasi terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi ketersediaan pangan.

Hal ini dimaksudkan sebagai langkah antisipatif untuk menghindari terjadinya masalah pangan, sehingga secara dini perlu diketahui perihal masalah kelebihan pangan, kekurangan pangan dan ketidakmampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan pangan agar dapat segera dilakukan tindakan-tindakan seperti pengeluaran pangan apabila terjadi kelebihan pangan, peningkatan produksi dan/atau pemasukan pangan apabila terjadi kekurangan pangan.

C. Landasan Yuridis

Persyaratan yuridis "*juridische gelding*" sangat penting dalam pembuatan Undang-undang. Menurut, Bagir Manan¹⁰ hal-hal penting yang harus diperhatikan:

1. keharusan adanya pemberian wewenang dari pembuat peraturan perundang-undangan.

Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum "*van rechtwegeitig*". Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum.

2. keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundangundangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat.
3. keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum. Misalnya keharusan Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD.
4. keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Dengan demikian dalam Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah ini harus menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, adapun yang menjadi hirarki Peraturan perundang-undangan adalah Undang-Undang Dasar, TAP MPR, Undang-Undang/Perppu, PP, Perpres, Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota.

Selanjutnya, untuk mewujudkan tujuan hukum yang baik juga, diperlukan penyesuaian dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan

¹⁰ Bagir Manan, 1992, Dasar-Dasar Perundangan Di Indonesia, Indo Hill, Co. Jakarta, h.152.

asas materi muatan peraturan perundang-undangan yang telah diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Adapun yang menjadi landasan dalam pembentukan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan adalah sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5360), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573)
4. 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);

Secara normatif yuridis, pengaturan mengenai Penyelenggaraan Cadangan Pangan pemerintah daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan Pasal 16 dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi Pasal 20 ayat (1) yang berbunyi “Ketentuan lebih lanjut mengenai Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota”.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN
PERATURAN DAERAH TENTANG
PENYELENGGARAN CADANGAN PANGAN

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan

Jangkauan pengaturan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan meliputi subjek pengaturan yaitu pihak yang memiliki hak dan kewajiban atau diberikan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah disahkan/ditetapkan, maka subjek pengaturan dalam peraturan daerah ini adalah beberapa Perangkat Daerah di Kabupaten Luwu Timur yang merupakan kepanjangan tangan dari Bupati Batang selaku Pemerintah Daerah, yang memiliki kewenangan dalam melaksanakan ketentuan mengenai penyelenggaraan cadangan pangan di Kabupaten Luwu Timur sebagaimana diatur dalam Raperda Kabupaten Luwu Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan. Selain subjek pengaturan ditentukan pula objek pengaturan dalam jangkauan pengaturan yaitu merupakan segala sesuatu yang berada dalam pengaturan hukum dan dapat dimanfaatkan oleh subjek hukum, maka objek pengaturan dalam peraturan daerah antara lain mengatur mengenai ketentuan penetapan cadangan pangan, pengadaan cadangan pangan, pengelolaan cadangan pangan, penyaluran cadangan pangan, peran serta masyarakat, pendanaan, pengawasan dan pelaporan penyelenggaraan cadangan pangan.

Arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan bertumpu pada langkah konkrit apa yang harus dilakukan atau diperlukan untuk mencapai sasaran yang ingin diwujudkan, maka arah pengaturan dalam rancangan peraturan daerah ini dimaksudkan untuk menjaga agar penyelenggaraan cadangan pangan di daerah dapat berjalan dengan baik, sehingga dalam melaksanakan pengelolaannya dan menjaga keseimbangan cadangan pangan di daerah, pemerintah daerah dapat mewujudkan tingkat kecukupan pangan pokok tertentu dengan harga 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 sehingga pengadaan, pengelolaan dan penyaluran cadangan pangan pada kerawanan pangan yang mencakup daerah dapat terlaksana secara seimbang.

Dalam hal cadangan pangan pemerintah, pemerintah daerah wajib untuk menetapkan jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dengan mempertimbangkan produksi Pangan Pokok Tertentu dalam Daerah, kebutuhan untuk penanggulangan keadaan darurat, dan tingkat kerawanan pangan dalam Daerah. Dalam penetapan juga Pemerintah Daerah wajib menyesuaikan dengan kebutuhan konsumsi masyarakat dalam Daerah dan potensi sumber daya Daerah.

Pemerintah Daerah dapat bekerja sama dengan badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah di bidang Pangan sebagai mitra kerja sama dalam menyelenggarakan cadangan pangan yang meliputi pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran. Cadangan pangan sendiri tidak bisa sembarangan untuk disalurkan dan harus memperhatikan kondisi-kondisi tertentu seperti:

- a. kekurangan Pangan ;
- b. gejolak harga Pangan ;
- c. bencana alam;bencana sosial; dan/atau
- d. keadaan darurat.

Penyaluran cadangan pangan juga dapat digunakan untuk pemberian bantuan Pangan kepada masyarakat miskin dan/atau yang mengalami rawan pangan dan gizi, dan/atau pemberian bantuan pangan kepada pemerintah lain. Selain cadangan pangan pemerintah masyarakat juga mempunyai hak dan kesempatan seluas-luasnya dalam upaya mewujudkan Cadangan Pangan Masyarakat.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Cadangan Pangan

Ruang lingkup materi muatan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur meliputi:

1. Konsideran

Konsideran memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diawali dengan kata menimbang. Pada bagian “menimbang” perlu diuraikan tentang justifikasi logis, empiris, dan yuridis tentang perlu dan urgensinya Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di Kabupaten Luwu Timur.

Berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi mendelegasikan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota untuk mengatur penyelenggaraan cadangan pangan pemerintah daerah dengan Peraturan Daerah.

Oleh karena itu, sesuai dengan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan merujuk pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni Konsideran Peraturan Daerah cukup memuat satu pertimbangan yang berisi uraian ringkas mengenai perlunya melaksanakan ketentuan pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang memerintahkan pembentukan Peraturan Daerah tersebut dengan menunjuk pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang memerintahkan pembentukannya.

Dengan demikian Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah cukup memuat 1 (satu) pertimbangan, maka konsideran dari peraturan daerah ini adalah sebagai berikut “bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.”

2. Dasar hukum

Berpedoman pada pada angka 28 lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Dasar hukum diawali dengan kata Mengingat yang memuat dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pada bagian “Mengingat” perlu disebutkan berbagai regulasi baik berupa peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat (undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, keputusan presiden, instruksi presiden, peraturan menteri) yang memberikan kewenangan dan perintah langsung berkaitan dengan penyelenggaraan cadangan pangan, yang menjadi dasar yuridis dan acuan normatif dalam penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.

3. Ketentuan Umum

Kata/frasa kata/istilah yang perlu diberikan definisi atau Batasan pengertiannya sesuai ketentuan dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengenai perumusan Bab Ketentuan Umum, maka dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

a. Daerah adalah Kabupaten Luwu Timur.

- b. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
- c. Bupati adalah Bupati Luwu Timur.
- d. Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.
- e. Pangan Pokok tertentu adalah Pangan yang diperuntukkan sebagai makanan utama sehari-hari sesuai dengan potensi sumber daya dan kearifan lokal daerah.
- f. Ketersediaan Pangan adalah kondisi tersedianya Pangan dari hasil produksi dalam negeri dan Cadangan Pangan Nasional serta impor apabila kedua sumber utama tidak dapat memenuhi kebutuhan.
- g. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah Daerah.
- h. Masalah Pangan adalah keadaan kekurangan, kelebihan, dan/atau ketidakmampuan perseorangan atau rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan Pangan dan Keamanan Pangan.
- i. Krisis Pangan adalah kondisi kelangkaan Pangan yang dialami sebagian besar masyarakat di suatu wilayah yang disebabkan oleh, antara lain, kesulitan distribusi Pangan, dampak perubahan iklim, bencana alam dan lingkungan, dan konflik sosial, termasuk akibat perang.
- j. Masalah Pangan adalah keadaan kekurangan, kelebihan, dan/atau ketidakmampuan perseorangan atau rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan Pangan dan Keamanan Pangan.
- k. Krisis Pangan adalah kondisi kelangkaan Pangan yang dialami sebagian besar masyarakat di suatu wilayah yang disebabkan oleh, antara lain, kesulitan distribusi Pangan, dampak perubahan iklim, bencana alam dan lingkungan, dan konflik sosial, termasuk akibat perang.
- l. Keadaan Darurat adalah kondisi yang terjadi di luar kemampuan manusia untuk mencegah atau menghindari, antara lain, bencana alam, paceklik yang hebat, atau konflik sosial.
- m. Bencana Alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh alam, antara lain, berupa gempa

bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor.

- n. Bencana Sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat, dan/atau teror.
- o. Gejolak Harga Pangan adalah kenaikan harga pangan pokok (beras) yang ditingkat pasar mencapai 25 persen atau lebih dari harga normal paling sedikit 1 (satu) minggu dan/atau dapat meresahkan rumah tangga miskin dan/atau rawan pangan yang tidak menerima beras miskin.

4. Materi Yang Akan Diatur

Materi muatan akan diatur dalam bab-bab dalam batang tubuh Peraturan Daerah meliputi:

a. penetapan cadangan pangan

Mengatur tentang ketersediaan cadangan pangan Pemerintah Daerah dalam mengantisipasi masalah kerawanan pangan di Daerah pasca bencana dan pengendalian gejolak atau stabilitas harga pangan

b. tahapan penyelenggaraan cadangan pangan;

Mengatur tentang penyelenggaraan cadangan pangan Pemerintah Daerah mulai dari pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran pangan.

c. penanggulangan krisis pangan

Mengatur tentang mekanisme penanggulangan terhadap suatu Kondisi kelangkaan (kedaruratan) krisis pangan yang dialami sebagian besar masyarakat di Daerah baik yang disebabkan oleh kesulitan distribusi pangan, dampak perubahan lingkungan iklim, bencana alam dan lingkungan, maupun konflik sosial.

d. sistim informasi cadangan pangan;

Mengatur tentang mekanisme pelaporan guna mengetahui kondisi stok cadangan pangan terbaru.

e. peran serta masyarakat;

Mengatur tentang partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan cadangan pangan mulai dari pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran pangan.

f. pendanaan;

Mengatur tentang pembebanan anggaran terhadap penyelenggaraan cadangan pangan baik yang berasal dari APBD maupun sumber lain yang sah dan tidak mengikat.

g. Pengawasan dan Pelaporan;

Mengatur tentang mekanisme pengawasan dalam penyaluran cadangan pangan daerah sampai dengan titik distribusi kepada masyarakat, sekaligus mekanisme pelaporan dalam penyelenggaraan cadangan pangan secara periodik kepada Kepala Daerah.

h. Ketentuan Peralihan

Ketentuan peralihan dirumuskan diantara Bab Ketentuan Pidana dan Bab Ketentuan Penutup. 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:

- 1) menghindari terjadinya kekosongan hukum;
- 2) menjamin kepastian hukum;
- 3) memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan Peraturan Perundang-undangan; dan
- 4) mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

i. Ketentuan Penutup

Pada umumnya Ketentuan Penutup memuat ketentuan mengenai:

- 1) penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan;
- 2) nama singkat Peraturan Perundang-undangan;
- 3) status Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada; dan
- 4) saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan, ketentuan penutup mengatur mengenai peraturan pelaksanaan Peraturan Daerah ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun sejak Peraturan Daerah ini diundangkan, dan Peraturan pelaksanaan yang berkaitan dengan penyelenggaraan cadangan pangan dinyatakan tetap berlaku sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Daerah ini.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari hasil penyusunan kajian akademik baik secara teoritis, praktek empiris hingga evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan lainnya terkait rencana penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyelenggaraan Pangan adalah sebagai berikut:

1. Guna menjamin ketersediaan stok pangan yang tidak sebanding dengan tingkat konsumsi pangan masyarakat di Kabupaten Luwu Timur sekaligus untuk menindaklanjuti amanat Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2017 tentang Ketahanan Pangan maka perlu ada upaya yang dilakukan pemerintah daerah Kabupaten Luwu Timur guna mengatasi permasalahan tersebut melalui pembentukan suatu produk kebijakan berupa peraturan daerah sebagai landasan hukum bagi stakeholder terkait di dalam pelaksanaan di lapangan.
2. Pengaturan mengenai penyelenggaraan pangan di Kabupaten Luwu Timur diarahkan pada pengadaan pangan, pengelolaan pangan, penyaluran pangan, dan penanggulangan krisis pangan sesuai dengan kewenangan Pemerintah Kabupaten sebagaimana terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2017 tentang Ketahanan Pangan.
3. Rancangan Peraturan Daerah ini merupakan delegasi dari ketentuan Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.
4. Sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan terdiri dari penetapan, pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran cadangan pangan, peran serta masyarakat, pendanaan dan pengawasan dan pelaporan.

B. Saran

1. Upaya untuk mengatasi masalah kedaruratan dan/atau kerawanan pangan sebagaimana penulis uraikan didalam Materi Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyelenggaraan Pangan sebaiknya dituangkan dalam Peraturan Daerah sehingga dapat digunakan sebagai payung hukum yang kuat baik sebagai legalisasi penyelenggaraan kegiatan baik dari segi pendanaan bagi pemerintah maupun stakeholder terkait didalam penyelenggaraan cadangan pangan di Kabupaten Luwu Timur.
2. Mengingat pentingnya pengaturan mengenai penyelenggaraan cadangan pangan di Kabupaten Luwu Timur, maka perlu dimasukkan dalam skala prioritas

penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dalam Propemperda Kabupaten Luwu Timur Tahun 2025.

3. Penyusunan pertimbangan landasan hukum Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan harus mencantumkan perintah kewenangan delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan diselaraskan dengan kewenangan pemerintah daerah, kondisi wilayah, dan pengaturan yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

- Ronny H Soemitro, "*Metodologi Penelitian Hukum*". Jakarta:Ghalia,1982.
- Yunastiti Purwaningsih, *Ketahanan Pangan: Situasi, Permasalahan, Kebijakan, Dan Pemberdayaan Masya rakat*, Jurnal Ekonomi Pembangunan Vol. 9, No. 1, Juni 2008.
- Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996.
- Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000.
- Moh. Mahfud MD, 1993, Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Liberty, Jogjakarta.
- Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan.
- Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Joeniarto, 1980, Selayang Pandang Tentang Sumber Sumber Hukum Tata Negara Di Indonesia, Yogyakarta, Liberty, Jogyakarta, cet II.
- Penjelasan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan
- Bagir Manan, 1992, Dasar-Dasar Perundangan Di Indonesia, Indo Hill, Co. Jakarta.

LAMPIRAN