

LAPORAN AKHIR

**NASKAH AKADEMIK
KAJIAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN
SRAGEN TENTANG PENYELENGGARAAN
CADANGAN PANGAN PEMERINTAH
KABUPATEN SRAGEN**



Disusun oleh:
Tim Tenaga Ahli
DPRD Kabupaten Sragen

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN SRAGEN
2024**

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas limpahan rahmat dan karunia-Nya, sehingga kami dapat menyelesaikan Penyusunan Naskah Akademik (NA) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Sragen.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan sebagaimana diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, diamanatkan bahwa penyelenggaraan Pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan berdasarkan kedaulatan Pangan, kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan.

Penetapan jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dilakukan dengan mempertimbangkan: a) produksi Pangan Pokok Tertentu di wilayah Daerah; b) kebutuhan untuk penanggulangan keadaan darurat; dan c) kerawanan Pangan di wilayah Daerah, serta disesuaikan dengan: kebutuhan konsumsi masyarakat dan potensi sumber daya di Daerah. Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi, tata cara penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten diatur dengan Peraturan Daerah.

Maka Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) Kabupaten Sragen melaksanakan fungsi Legislatif menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Sragen dengan didahului dengan penyusunan (NA) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Sragen.

Atas selesainya naskah akademik ini, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyiapan sampai selesainya laporan pelaksanaan kegiatan penelitian ini.

Laporan ini masih jauh dari sempurna. Untuk itu kami akan menerima dengan tangan terbuka kritik dan saran guna perbaikannya. Akhirnya kami berharap semoga hasil kajian ini dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang memerlukannya.

Sragen, Desember 2024

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

| | Halaman |
|---|---------|
| Halaman Judul | i |
| Kata Pengantar | ii |
| Daftar Isi | iii |
| | |
| BAB I : PENDAHULUAN | I-1 |
| A. Latar Belakang | I-1 |
| B. Identifikasi Masalah | I-8 |
| C. Maksud dan Tujuan | I-13 |
| D. Kegunaan | I-13 |
| E. Metode Penulisan..... | I-14 |
| | |
| BAB II : KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIS EMPIRIS | II-1 |
| A.Kajian Teoretis | II-1 |
| B.Kajian Terhadap Asas (Prinsip) Terkait dengan Penyusunan Norma | II-26 |
| C.Kajian Praktek Penyelenggaraan Kebijakan Pengelolaan Pangan di Kabupaten Sragen dan Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat..... | II-29 |
| D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah | II-40 |
| | |
| BAB III : EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT | III-1 |
| | |
| BAB IV : LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS | IV-1 |
| A. Landasan Filosofis | IV-1 |
| B. Landasan Sosiologis | IV-7 |
| C. Landasan Yuridis | IV-14 |
| | |
| BAB V : JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH | V-1 |
| A. Jangkauan dan Arah Pengaturan | V-1 |

| | | |
|--------|---|------|
| | B. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah | V-1 |
| BAB VI | : PENUTUP | VI-1 |
| | A. Kesimpulan | VI-1 |
| | B. Saran | VI-1 |

LAMPIRAN:

- A. Daftar Kepustakaan.
- B. Draft Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Sragen.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Perkembangan konsep negara hukum di masa sekarang membawa konsep negara kesejahteraan. Tujuan yang ingin dicapai adalah bagaimana memberikan kesejahteraan bagi warganya. Salah satu tugas pemerintah adalah perwujudan kesejahteraan bagi masyarakat. Dalam perkembangan tugas pemerintahan, negara menempatkan pemerintah selaku pihak yang dilekati dengan kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dikenal dengan negara kesejahteraan (*welfare state*).

Setiap daerah otonom mempunyai hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam hal ini, pemerintahan daerah juga berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah (Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).

Berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah disebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia

sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 (Pasal 1 butir 2 UU No Undang-undang Nomor 1 Tahun 2022). Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Esensi dari Otonomi Daerah adalah demokratisasi dan pemberdayaan. Otonomi Daerah sebagai demokratisasi maksudnya adalah adanya kesetaraan hubungan antara Pusat dan Daerah, dimana Daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan, kebutuhan dan aspirasi masyarakatnya. Aspirasi dan kepentingan Daerah akan mendapatkan perhatian dalam setiap pengambilan kebijakan oleh Pusat. Sedangkan Otonomi Daerah sebagai pemberdayaan Daerah merupakan suatu proses pembelajaran dan penguatan bagi Daerah untuk mampu mengatur, mengurus dan mengelola kepentingan dan aspirasi masyarakatnya sendiri. Dengan demikian Daerah secara bertahap akan berupaya untuk mandiri dan melepaskan diri dari ketergantungan kepada Pusat.

Kewenangan daerah dalam Undang-Undang tentang pemerintahan daerah dirumuskan secara negatif yaitu selain 6 (enam) kewenangan pemerintahan yang secara substansial memang tidak dapat diserahkan kepada daerah. Demikian pula dalam ketentuan pelaksanaannya dinyatakan bahwa kewenangan pemerintah daerah (kabupaten/kota) adalah meliputi semua urusan pemerintahan, kecuali yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah yang

meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.

Disadari bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya diwujudkan melalui ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata dan terjangkau serta berkelanjutan. Pemenuhannya menjadi bagian dari hak asasi setiap individu. Pemenuhan kecukupan pangan bagi seluruh rakyat merupakan kewajiban, baik secara moral, sosial, maupun hukum termasuk hak asasi setiap rakyat Indonesia. Selain itu juga merupakan investasi pembentukan sumberdaya manusia yang lebih baik di masa datang. Oleh karenanya untuk melaksanakan pembangunan nasional, diperlukan kecukupan pangan bagi seluruh rakyat.

Mengingat pentingnya memenuhi kecukupan pangan tersebut, maka di setiap negara pembangunan ketahanan pangan dan gizi lebih didahulukan dan sekaligus menjadi pondasi bagi pembangunan sektor-sektor lainnya. Demikian juga di Indonesia, dengan pertimbangan bahwa kualitas Sumber daya manusia (SDM) yang merupakan faktor kunci dalam memenangkan persaingan, maka penyiapan SDM Indonesia yang sehat, berkualitas, dan memiliki keterampilan serta berdaya saing tinggi menjadi sangat penting. Kekhawatiran terhadap rendahnya kualitas SDM, berawal pada masalah pangan dan gizi saat usia dini. Oleh karena itu pendekatan yang efektif untuk memperbaiki status gizi diperlukan. Pembangunan Ketahanan Pangan di Indonesia ditujukan untuk menjamin ketersediaan dan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, bergizi, dan seimbang pada tingkat rumah tangga, daerah, nasional, sepanjang waktu dan merata. Hal ini dapat dilakukan melalui pemanfaatan sumberdaya dan budaya lokal, teknologi inovatif dan peluang pasar, untuk memperkuat ekonom perdesaan dan mengentaskan masyarakat

dari kemiskinan. Ketahanan Pangan di Indonesia didefinisikan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan sebagaimana diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, diamanatkan bahwa penyelenggaraan Pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan berdasarkan kedaulatan Pangan, kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan.

Sistem Ketahanan Pangan meliputi tiga subsistem, 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.

Dengan mengacu pada sistem Ketahanan Pangan tersebut, 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.

Selanjutnya dalam menindaklanjuti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan sebagaimana diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang,, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah No 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi. Peraturan Pemerintah ini merupakan pengaturan lebih lanjut mengenai beberapa hal penting, diantaranya Cadangan Pangan Pemerintah dan cadangan Pangan Pemerintah Daerah, Penganekaragaman Pangan dan perbaikan Gizi masyarakat, kesiapsiagaan Krisis Pangan dan penanggulangan Krisis Pangan, Distribusi Pangan, Perdagangan Pangan, dan bantuan Pangan, pengawasan, Sistem Informasi Pangan dan Gizi, dan peran serta masyarakat.

Kondisi obyektif Indonesia masih berfokus pada masalah gizi. Masalah gizi tersebut berakar pada masalah ketersediaan, distribusi, keterjangkauan pangan, kemiskinan, pendidikan dan pengetahuan serta perilaku masyarakat. Dengan demikian masalah pangan dan gizi merupakan permasalahan berbagai sektor dan menjadi tanggung jawab bersama pemerintah dan masyarakat.

Cadangan pangan merupakan salah satu komponen yang menentukan ketersediaan pangan selain komponen produksi, penyiapan, distribusi, pemasaran, dan kondisi ekonomi (Jelliffe & Jelliffe 1989). Oleh karena itu, pengelolaan cadangan pangan yang baik menjadi sangat penting dalam upaya mewujudkan ketersediaan pangan yang cukup bagi seluruh penduduk dan mengupayakan agar setiap rumah tangga mampu mengakses pangan sesuai kebutuhannya (Deptan, 2009).

Pengelolaan cadangan pangan yang baik menjadi sangat penting dalam upaya mewujudkan ketersediaan pangan yang cukup bagi seluruh penduduk dan mengupayakan agar setiap rumah tangga mampu mengakses pangan sesuai kebutuhannya. Cadangan pangan daerah Kabupaten adalah persediaan pangan untuk keperluan konsumsi masyarakat di seluruh wilayah Kabupaten Sragen yang terdiri dari cadangan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah daerah dan cadangan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh masyarakat. Cadangan Pangan Daerah merupakan persediaan pangan yang disediakan untuk konsumsi masyarakat, bahan baku/industri, dan untuk menghadapi keadaan darurat, rawan pangan dan gejolak harga pangan. Cadangan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah daerah/desa terdiri atas:

1. Cadangan Pangan Pemerintah Desa adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah desa (Lumbung Pangan Masyarakat/LPM);
2. Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah kabupaten/kota;
3. Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah provinsi.

Tujuan penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah diantaranya:

1. mengendalikan dan meningkatkan ketersediaan dan distribusi pangan kepada masyarakat;
2. meningkatkan konsumsi pangan berbasis sumberdaya lokal dalam rangka penciptaan permintaan produk pangan lokal;
3. meningkatkan keterjangkauan masyarakat terhadap pangan;

4. menanggulangi terjadinya darurat dan kerawanan pangan pasca bencana;
5. menjaga stabilitas harga pangan di masyarakat;
6. memperpendek jalur distribusi pangan pemerintah sampai ke tingkat masyarakat;
7. mendorong terwujudnya kemandirian pangan; dan
8. meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Penguatan cadangan pangan pemerintah dan masyarakat/komunitas, ditempuh melalui: (1) pengembangan sistem cadangan pangan daerah untuk mengantisipasi kondisi darurat bencana alam minimal 3 (tiga) bulan, (2) pengembangan cadangan pangan hidup (pekarangan, lahan desa, lahan tidur, tanaman bawah tegakan perkebunan), (3) menguatkan kelembagaan lumbung pangan masyarakat dan lembaga cadangan pangan komunitas lainnya, (4) pengembangan sistem cadangan pangan melalui Lembaga Usaha Ekonomi Pedesaan ataupun lembaga usaha lainnya.

Selanjutnya untuk memberikan dasar kebijakan bagi Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan Cadangan Pangan sesuai dengan kewenangan Daerah dan melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam:

1. Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi;
2. Pasal 6 Peraturan Menteri Pertanian Nomor 11/PERMENTAN/KN.130/4/2018 Tentang Penetapan Jumlah Cadangan Beras Pemerintah Daerah

Atas dasar pemikiran tersebut di atas, maka Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) Kabupaten Sragen melakukan kegiatan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Sragen.

B. Identifikasi Masalah

Sebagai kebutuhan dasar untuk kelangsungan hidup setiap manusia, pemenuhan pangan merupakan bagian dari hak hidup manusia. Hak atas kecukupan pangan dan terbebas dari kelaparan merupakan hak asasi yang paling mendasar. *Presidential Commission on Hunger* dengan tegas menyatakan bahwa pemenuhan hak asasi atas pangan dan gizi amat utama.

Kondisi obyektif Indonesia masih berkutat pada masalah gizi. Masalah gizi tersebut berakar pada masalah ketersediaan, distribusi, keterjangkauan pangan, kemiskinan, pendidikan dan pengetahuan serta perilaku masyarakat. Dengan demikian masalah pangan dan gizi merupakan permasalahan berbagai sektor dan menjadi tanggung jawab bersama pemerintah dan masyarakat.

Beberapa permasalahan menyangkut Cadangan Pangan yang perlu dikemukakan dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

- a. Penyelenggaraan cadangan pangan meliputi kegiatan pengadaan, pengelolaan, penyaluran, dan pelepasan memerlukan penanganan yang serius. Mengingat bahan pangan merupakan barang yang berproses dalam metabolisme kehidupan. Bahan cadangan pangan berasal dari produk segar sehingga memiliki masa simpan yang terbatas, berbeda dengan produk pangan yang telah melalui proses olahan, sehingga memerlukan sistem pengelolaan dengan persyaratan yang memenuhi standar. Pengelola cadangan pangan selain memiliki tempat simpan yang terstandar juga harus memiliki pengetahuan dan kemampuan manajerial penyimpanan cadangan pangan. Oleh karena itu pengelola pangan harus memiliki profesionalitas di bidang penyimpanan dan pengelolaan dan pendistribusian cadangan pangan.

- b. Mengingat bahwa cadangan pangan daerah merupakan asset yang dimiliki oleh pemerintah daerah, maka penyelenggaraanya perlu diselaraskan dengan aturan yang telah ada melalui pembuatan mekanisme, tata cara penyelenggaraan yang benar, sesuai dengan sistem tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan benar.

Prinsip akuntabel, dan bertanggung jawab dari penyelenggara cadangan pangan menjadi dasar bagi Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen milik pemerintah daerah. Oleh karena tatacara Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen perlu diatur dalam sebuah peraturan, yang akan mengikat pada siapapun dan organisasi pemerintah daerah yang ditugasi menyelenggarakan cadangan pangan

- c. Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi. Dalam kehidupan manusia keberadaan pangan harus senantiasa tersedia secara cukup dalam jumlah, aman dari segala cemaran mikroba dan zat kimia beracun, bermutu, bergizi seimbang, dan beragam jenisnya, dengan harga yang terjangkau oleh daya beli semua lapisan masyarakat, Penyediaan pangan untuk masyarakat tidak bertentangan dengan aturan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat. Untuk mencapai semua itu, maka penyelenggaraan pangan perlu dilakukan dalam sebuah system pangan yang memberikan penjaminan, perlindungan, tidak hanya terhadap konsumen tetapi juga para produsen bahan pangan.

Oleh karena itu tersedianya pangan dan kemudahan mengakses pangan bagi masyarakat merupakan sebuah kondisi yang sangat strategis untuk diwujudkan guna menciptakan rasa

aman bagi masyarakat. Keberadaan pangan yang cukup di tengah masyarakat akan menciptakan *Rasa Ayam*, oleh sebab itu penyediaan pangan oleh pemerintah merupakan upaya yang strategis dalam mewujudkan Ketahanan Pangan.

Salah satu pendekatan system pangan adalah Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen yang mampu mendukung kebutuhan pangan saat terjadi situasi krisis pangan sebagai dampak dari bencana alam dan social

- d. Sasaran Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen pemerintah adalah masyarakat yang sangat memerlukan bantuan pangan yang karena kondisi dan situasinya, sulit untuk mendapatkan pangan.

Permasalahan dalam Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen yang masih perlu pembenahan meliputi cara pengadaan, cara pengelolaan dan cara pengaturan dan pelepasan cadangan pangan, hal dikarenakan bahwa semua aktivitas tersebut bisa memberikan manfaat pada produsen, pengelola dan maupun konsumen.

Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai daerah Otonom, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen berwenang mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pangan yang menjadi kewenangannya dalam sebuah Peraturan Daerah.

Peraturan daerah hakekatnya adalah kebijakan publik untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas

Pembantuan. Peraturan daerah dibentuk selaras atau dalam kerangka mewujudkan tujuan otonomi daerah. Selanjutnya sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 14 UU No 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan UU No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 236 UU No 23 Tahun 2014 dan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri No 80 Tahun 2015 sebagaimana diubah dengan Permendagri No. 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, disebutkan bahwa Peraturan Daerah memuat materi muatan:

- a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
- b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam rangka penyelenggaraan kewenangan daerah di bidang pangan serta sebagai penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi khususnya Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi, dan Pasal 6 Peraturan Menteri Pertanian Nomor 11/Permentan /KN.130/4/2018 tentang Penetapan Jumlah Cadangan Beras Pemerintah Daerah sekaligus menjadi solusi atas permasalahan di daerah (*local problem solving*) terkait pengelolaan Cadangan Pangan, dipandang perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Cadangan Pangan.

Dengan Peraturan Daerah tersebut diharapkan akan mampu menghilangkan kekeliruan dalam cara pengadaan, pengelolaan, penyaluran bantuan dan pelepasan cadangan pangan selama ini. Di samping itu juga diharapkan mekanisme pemberian bantuan pangan sebagai antisipasi terhadap kejadian rawan pangan bisa tepat sasaran, dan tepat waktu.

Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen merupakan sebuah system yang didalamnya terdapat beberapa subsistem yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan. Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen diharapkan bisa menjangkau cadangan pangan yang ada di pemerintah, pemerintah daerah serta cadangan pangan yang berada di masyarakat.

Berdasarkan hal tersebut dan memperhatikan tujuan penyusunan Naskah Akademik ini, maka permasalahan yang urgen untuk dikaji adalah:

1. Apakah pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Sragen memiliki kelayakan secara akademik ?
2. Apakah pokok-pokok pikiran dan muatan yang harus ada dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Sragen, sehingga menghasilkan peraturan daerah yang komprehensif dan dapat dipertanggungjawabkan secara filosofis, yuridis dan sosiologis, yang pada gilirannya dapat diberlakukan secara efektif dan efisien serta diterima masyarakat ?

C. Maksud dan Tujuan

1. Maksud

Kegiatan ini dimaksudkan untuk menyiapkan Naskah Akademik untuk memberikan arah, tinjauan akademis dan kerangka normatif sebagai bahan untuk penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Sragen.

2. Tujuan Kegiatan

Tujuan dari kegiatan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Sragen adalah sebagai berikut.

- a. Untuk menghasilkan sebuah kajian terkait kebijakan Pengelolaan Cadangan Pangan di Kabupaten Sragen dalam bentuk Naskah Akademik yang selanjutnya dapat menjadi dasar pertimbangan dalam menyusun kebijakan di bidang pangan;
- b. Untuk menyiapkan rumusan konsep dasar kebijakan (Ranperda) di bidang Pengelolaan Cadangan Pangan yang komprehensif dan dapat dipertanggungjawabkan secara filosofis, yuridis dan sosiologis, sehingga peraturan daerah yang akan diberlakukan dapat efektif dan efisien serta dapat diterima masyarakat.

D. Kegunaan

Kegunaan dari dokumen Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Sragen adalah:

- a. menjadi dokumen resmi yang menyatu dengan konsep Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Sragen; dan
- b. memberikan arah bagi terselenggaranya otonomi daerah khususnya yang menyangkut urusan pemerintahan bidang Pangan khususnya terkait Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kabupaten Sragen.

E. Metode Penulisan

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian, sehingga kegiatan penelitian dimaksud dilakukan dengan menggunakan metode penelitian tertentu yang berbasis pada metode penelitian hukum.

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah Metode pendekatan yuridis normatif. Metode pendekatan yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, dokumen hukum lainnya, hasil penelitian, hasil pengkajian, atau referensi lainnya. Metode yuridis normatif ini juga dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat dengan langkah-langkah strategis yang dilakukan meliputi:

- a. Menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan (*tinjauan pembentukan Perda*) yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Sragen.
- b. Melakukan tinjauan akademis melalui diskusi dan

melaksanakan pertemuan-pertemuan untuk mendapatkan masukan dari masyarakat dan pejabat terkait.

- c. Merumuskan dan mengkaji persoalan krusial dalam penyusunan Raperda sehingga memperoleh kesepahaman diantara *stakeholder* yang kepentingannya terkait dengan substansi pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Sragen.
- d. Melakukan konsultasi publik (*public hearing*), dalam rangka untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang pentingnya pengaturan mengenai Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Sragen.
- e. Menganalisa informasi dan aspirasi yang berkembang dari berbagai instansi/ lembaga terkait dan tokoh-tokoh masyarakat (*tinjauan teknis*), dan seluruh pihak yang berkepentingan dengan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Sragen.
- f. Merumuskan dan menyusun dalam bentuk deskriptif analisis serta menuangkannya dalam Naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Sragen.

2. Jenis dan Sumber Data

Sebagaimana dikemukakan bahwa pendekatan penelitian ini adalah yuridis normatif maka data utama yang digunakan adalah data sekunder. Data sekunder yaitu data digunakan untuk mendukung dan melengkapi data primer yang berhubungan dengan masalah penelitian. Menurut

Soerjono Soekanto (1986) data sekunder digunakan dalam penelitian meliputi tiga bahan hukum yaitu :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer ialah bahan hukum yang menjadi dasar pedoman penelitian. Adapun yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah;
- 3) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
- 4) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman sebagaimana diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
- 5) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
- 6) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2010 tentang Usaha Budidaya Tanaman;
- 7) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-

- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 8) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan;
 - 9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan sebagaimana diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
 - 10) Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan;
 - 11) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 86 Tahun 2019 Keamanan Pangan
 - 12) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2005 tentang Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetik;
 - 13) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi;
 - 14) PERPRES No. 112 Tahun 2020 tentang Pembubaran Dewan Riset Nasional, Dewan Ketahanan Pangan, Badan Pengembangan Wilayah Surabaya-Madura, Badan Standardisasi dan Akreditasi Nasional Keolahragaan, Komisi Pengawas Haji Indonesia, Komite Ekonomi dan Industri Nasional, Badan Pertimbangan Telekomunikasi, Komisi Nasional Lanjut Usia, Badan Olahraga Profesional Indonesia, dan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia;
 - 15) Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2017 tentang Kebijakan Strategis Pangan dan Gizi;
 - 16) Peraturan Menteri Pertanian Nomor 43 Tahun 2009 tentang Gerakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumberdaya Lokal;

17) Peraturan Menteri Pertanian Nomor 11/Permentan /KN.130/4/2018 tentang Penetapan Jumlah Cadangan Beras Pemerintah Daerah;

18) Peraturan Gubernur Jawa Tengah No 70 Tahun 2017 tentang Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Adapun yang digunakan dalam penelitian ini adalah jurnal, literatur, buku, internet, laporan penelitian dan sebagainya berkaitan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Sragen.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder (Soerjono Soekanto, 1986: 52). Bahan hukum tersier seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, dan Ensiklopedi.

Di samping itu guna melengkapi informasi dan memperkuat kesimpulan dalam kajian ini digunakan pula data primer. Data Primer yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber pertama. Data primer dalam penelitian ini diperoleh dari Pejabat yang terkait dengan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Sragen.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam Penelitian ini digunakan 2 jenis data yaitu: data Primer dan Data Sekunder. Untuk data primer pengumpulan data dilakukan dengan metode *Focus Group Discussion* (FGD)

dan konsultasi public (*Public Hearing*). FGD dilakukan dengan pakar di bidang dan pjabat dari di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sragen terkait dengan Pengelolaan Cadangan Pangan. FGD juga diselenggarakan untuk merumuskan dan menyelesaikan persoalan-persoalan krusial dalam penyusunan peraturan perundang-undangan sehingga memperoleh kesepahaman diantara *stakeholder* yang ada. Konsultasi publik dilakukan dengan mengadakan pertemuan dengan berbagai tokoh dan elemen masyarakat di Kabupaten Sragen yang memiliki kepedulian dan keterkaitan dengan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Sragen. Dengan konsultasi publik ini akan terserap banyak masukan dan pendapat dari masyarakat.

Sedangkan untuk memperoleh data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian ini digunakan teknik pengumpulan bahan hukum dengan studi dokumen atau bahan pustaka, baik dari media cetak maupun elektronik (*internet*) bahan hukum yang dikumpulkan berkaitan erat dengan masalah. Kegiatan ini dilakukan dengan cara mengunjungi membaca, mengkaji dan mempelajari bahan hukum dan pustaka yang mempunyai kaitan erat dengan pokok permasalahan.

4. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan proses mengumpulkan dan mengolah data kedalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar, sehingga dengan analisis data akan menguraikan dan memecahkan masalah yang diteliti berdasarkan data yang diperoleh. Dalam penelitian ini digunakan teknik analisis kualitatif.

Model analisis kualitatif digunakan model analisis interaktif, yaitu model analisis yang memerlukan tiga

komponen berupa reduksi data, sajian data, serta penarikan kesimpulan/verifikasi dengan menggunakan proses siklus (H.B. Sutopo, 1998:48). Dalam menggunakan analisis kualitatif, maka interpretasi terhadap apa yang ditentukan dan merumuskan kesimpulan akhir digunakan logika atau penalaran sistematis. Ada 3 (tiga) komponen pokok dalam tahapan analisa data, yaitu:

- a. *Data Reduction* merupakan proses seleksi, pemfokusan, penyederhanaan dan abstraksi data kasar yang ada dalam *field note*. Reduksi data dilakukan selama penelitian berlangsung, hasilnya data dapat disederhanakan dan ditransformasikan melalui seleksi, ringkasan serta penggolongan dalam suatu pola.
- b. *Data Display* adalah paduan organisasi informasi yang memungkinkan kesimpulan riset yang dilakukan, sehingga peneliti akan mudah memahami apa yang terjadi dan harus dilakukan.
- c. *Conclusion Drawing* adalah berawal dari pengumpulan data peneliti harus mengerti apa arti dari hal-hal yang ditelitinya, dengan cara pencatatan peraturan, pola-pola, pernyataan konfigurasi yang mapan dan arahan sebab akibat, sehingga memudahkan dalam pengambilan kesimpulan.

Tiga komponen analisis data di atas membentuk interaksi dengan proses pengumpulan yang berbentuk siklus (*diagram flow*) (HB Sutopo, 1998:37).

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIS

EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Tinjauan Tentang Pemerintahan Daerah.

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang terbagi dalam bagian-bagian pemerintahan daerah, baik provinsi, kabupaten maupun kota. Pemerintahan daerah ini mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 18, 18A dan 18B UUD 1945. Selengkapnya bunyi pasal-pasal tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang.

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-Undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Dasar mengenai pemerintahan daerah tersebut, memuat pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

- a) Daerah Indonesia akan dibagi atas dasar besar dan kecil yang akan diatur dengan undang-undang;
- b) Pengaturan tersebut harus memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara serta hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa (Manan, Bagir, 2002: 2-3)

Terdapat beberapa prinsip pemberian otonomi daerah yang dipakai sebagai pedoman dalam pembentukan dan penyelenggaraan daerah otonom yaitu :

- a. Penyelenggaraan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman Daerah;
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab;
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedangkan Daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas;
- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara terjalin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah;
- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonom.

Secara umum penyelenggaraan pemerintahan daerah dikenal 3 (tiga) asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan. Asas-asas Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah, sedangkan asas Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa, dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai dengan pembiayaan, saran dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan

pelaksanaannya dan mempertanggung-jawabkannya kepada yang menugaskan.

Terdapat beberapa prinsip pemberian otonomi daerah yang dipakai sebagai pedoman dalam pembentukan dan penyelenggaraan daerah otonom yaitu:

- a. Penyelenggaraan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman Daerah;
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab;
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedangkan Daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas;
- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara terjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah;
- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonom.

2. Tinjauan dan Teori Terkait Pangan

Tahun 1798, Thomas Robert Malthus menerbitkan sebuah buku yang berjudul *An Essay on the Principle of Population as It Affects the Future Improvement of Society*. Pokok pikiran Malthus adalah pertumbuhan penduduk cenderung melampaui batas pertumbuhan. Pada akhirnya penduduk cenderung bertumbuh secara tak terbatas hingga mencapai batas persediaan makanan. Malthus berkesimpulan bahwa populasi yang tak terbatas akan berhubungan dengan masalah kemiskinan dan kelaparan. Dalam jangka panjang, jika tidak ada kemajuan teknologi yang dapat mengalihkan

keadaan itu suplai makanan menjadi terbatas, sedangkan pertumbuhan penduduk tidak terbatas.

Malthus yakin bahwa manusia akan tetap hidup miskin/melarat selama terjadi ketidak-seimbangan jumlah penduduk dengan daya dukung lingkungan, khususnya ketidak-seimbangan jumlah penduduk dengan persediaan bahan makanan. Jumlah penduduk yang terus bertambah per satuan luas, dapat mempercepat eksploitasi sumberdaya alam dan mempersempit persediaan lahan usahatani, lahan hunian dan lahan untuk kegunaan lain. Dengan kata lain jumlah penduduk yang terus bertambah dan makin padat sangat mengganggu daya dukung dan daya tampung lingkungan. Jumlah penduduk harus seimbang dengan batas ambang lingkungan, agar tidak menjadi beban lingkungan atau mengganggu daya dukung dan daya tampung lingkungan, yang berakibat pada terjadinya bencana alam berupa banjir, kekeringan, gagal panen, kelaparan, wabah penyakit dan kematian.

Karena itu menurutnya, perlu ada bentuk pengendalian penduduk yang terdiri atas pengendalian yang sangat segera dan hakiki. Pengendalian ini dibagi menjadi dua, secara preventif seperti penundaan nafsu seksual dan juga pengendalian yang mempengaruhi penurunan angka kematian seperti penyakit dan kemiskinan. Sedangkan pengendalian berikutnya adalah yang berhubungan dengan masalah pangan berupa pemanfaatan segala sumber pangan lainnya melalui diversifikasi pangan.

Beberapa hal yang menjadi kelemahan dari teori Malthus, adalah terjadinya kemajuan dibidang teknologi yang teak terbandung. Maltus menekankan terbatasnya persediaan

tanah, tetapi ternyata dia tidak menyangka akan ada keuntungan besar dari kemajuan transportasi yang dikombinasikan dengan pembukaan tanah pertanian baru. Selain itu hewan dan tanaman juga dapat meningkat menurut deret ukur. Teknologi dapat meningkat pesat seperti peningkatan metode-metode pertanian yang mampu meningkatkan produktivitas dan efisiensi usahatani. Malthus juga tidak mempertimbangkan kontrol fertilitas setelah perkawinan melalui program keluarga berencana. Fertilitas dapat menurun apabila terjadi perkembangan ekonomi dan naiknya standar hidup.

Berbicara masalah cadangan pangan, sejarah memberikan pengetahuan tentang pemanfaatan pangan sebagai sebuah strategi. Dalam buku Babad Tanah Jawi, dipertengahan abad ke 17, ketika Sultan Agung, menjadi raja Mataram, salah satu strategi perang yang digunakan ialah dengan membangun lumbung-lumbung pangan di sepanjang rute perjalanan prajurit perangnya sampai ke Batavia. Lumbung-lumbung pangan didirikan, diperuntukkan sebagai tempat penampungan cadangan pangan bagi para prajuritnya yang ikut berperang.

Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen oleh masyarakat di Indonesia secara kolektif dalam bentuk lumbung pangan, dilaporkan telah ada sejak masyarakat mengenal cara budidaya pertanian. Rachman, Purwoto, dan Hardono, (2005) mengemukakan bahwa secara singkat, sejarah pengelolaan cadangan pangan di Indonesia, yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah telah dimulai sejak tahun 1939, saat pemerintah kolonial Belanda membentuk lembaga logistik bahan pangan (beras) yang

bernama *Voedings Middelen Fonds* (VMF). Lembaga cadangan pangan milik pemerintah ini mengalami perubahan nama menjadi *Sangyobu-Nanyo Kohatsu Kaisha* (SNKK) saat masa pendudukan Jepang (1942 – 1945) dan setelah Indonesia berdaulat penuh, terjadi perubahan lagi sampai akhirnya menjadi Badan Urusan Logistik (Bulog) sejak 1967.

Menurut Rachman, Purwoto, dan Hardono (2005) dalam Sulaeman dan Dhyani (2011), selanjutnya disampaikan lumbung pangan berkembang pesat pada tahun 1930-an saat terjadinya krisis ekonomi dunia. Sebaliknya, sejak tahun 1980-an, perkembangan lumbung padi merosot tajam sebagai dampak negatif dari kebijaksanaan kembar berupa stabilisasi harga beras dan swasembada beras yang berhasil, sehingga lembaga cadangan pangan seperti lumbung pangan tidak menarik lagi karena tidak memberikan nilai tambah dari segi ekonomi. Pemerintah merasa perlu untuk memberdayakan kembali lumbung pangan sejak terjadi krisis ekonomi tahun 1997 karena dianggap lembaga ini sangat strategis sebagai salah satu sarana penunjang ketahanan pangan.

3. Tinjauan tentang Ketahanan Pangan

Pertanian sebagai sektor penting dalam perekonomian daerah, terutama sebagai sektor yang menyediakan sumber daya hayati sebagai bahan pokok pangan, perlu mendapat perhatian khusus, dalam rangka penyediaan bahan pangan bagi rumah tangga yang cukup, baik kuantitas dan kualitas, aman merata dan terjangkau. Konsumsi pangan harus memperhatikan kandungan energi yang terkandung dalam bahan pangan sehingga ketersediaanya tidak selalu bergantung pada bahan pangan

beras, namun bisa berasal dari sumber karbohidrat yang lain dalam rangka mengantisipasi terjadinya kelangkaan sumber pangan beras. Kedepan harus memperhatikan juga sumber pangan hewani maupun sumber pangan nabati sebagai sumber protein. Dengan adanya alih fungsi lahan pertanian yang semakin tidak terkendali maka diperlukan suatu strategi yang dapat mengantisipasi berkurangnya luasan lahan, dengan cara membuka lahan pertanian yang baru dan peningkatan produktifitas per satuan luas lahan.

Ketahanan pangan sebagian terjemahan istilah *food security*, ketahanan pangan diberikan pengertian sebagai suatu kondisi ketersediaan pangan cukup bagi setiap orang pada setiap saat dan setiap individu mempunyai akses untuk memperolehnya baik secara fisik maupun ekonomi. Dalam pengertian ini ketahanan pangan dikaitkan dengan 3 (tiga) faktor utama yaitu:

- a. kecukupan (ketersediaan) pangan;
- b. stabilitas ekonomi pangan; dan
- c. akses fisik maupun ekonomi bagi individu untuk mendapatkan pangan.

Indonesia menerima konsep ketahanan pangan, yang dilegitimasi pertama dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Undang-undang tersebut sejak tanggal 17 November 2012 dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan sebagaimana diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Ketentuan pelaksanaan dari undang-undang

tersebut saat ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.

Indonesia memasukkan mutu, keamanan, dan keragaman sebagai kondisi yang harus terpenuhi dalam pemenuhan kebutuhan pangan penduduk secara cukup, merata dan terjangkau. Kondisi Ketahanan Pangan yang diperlukan juga mencakup persyaratan bagi kehidupan sehat.

Definisi ketahanan pangan sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 sebagaimana diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang adalah sebagai berikut:

Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan (Pasal 1 butir 4 UU No 18 Tahun 2012).

Dari definisi diatas dapat dilihat bahwa swasembada merupakan bagian dari ketahanan pangan. Meskipun demikian, pengertian ketahanan pangan dan swasembada secara konsep dapat dibedakan. Kembali lagi ke pengertian ketahanan pangan yang konsepsinya tidak mempersoalkan asal sumber pangan, apakah dari dalam negeri atau impor. Ketahanan pangan merupakan sebagian dari ketahanan pangan. Meskipun demikian, pengertian ketahanan pangan dan swasembada secara konsep dapat dibedakan. Kembali lagi ke pengertian ketahanan pangan yang konsepsinya tidak mempersoalkan asal sumber pangan, apakah dari

dalam negeri atau impor. Ketahanan pangan merupakan konsep yang kompleks dan terkait dengan mata rantai sistem pangan dan gizi mulai dari distribusi, produksi, konsumsi dan status gizi.

Konsep ketahanan pangan (*food security*) dapat diterapkan untuk menyatakan ketahanan pangan pada beberapa tingkatan: 1. global, 2. nasional, 3. regional dan 4. tingkat rumah tangga.

Di tingkat rumah tangga dan individu, ketahanan pangan rumah tangga dikonsepsikan dalam beberapa alternatif rumusan yaitu:

- a. *“kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pangan anggota rumah tangga dalam jumlah, mutu dan beragam sesuai budaya setempat dari waktu ke waktu agar hidup sehat”*;
- b. *“kemampuan rumah tangga untuk mencukupi pangan anggotanya dari produk sendiri dan atau membeli dari waktu ke waktu agar dapat hidup sehat”*; atau
- c. *Kemampuan rumah tangga untuk memenuhi kecukupan pangan anggotanya dari waktu ke waktu agar hidup sehat* (Usep Sobar Sudrajat, 2004).

Secara umum ketahanan pangan minimal harus dua unsur pokok, yaitu ketersediaan dan aksesibilitas masyarakat terhadap pangan (Bustanul Arifin, 2004).

Penyediaan pangan tentunya dapat ditempuh melalui:

- a. Produksi sendiri, dengan cara mengalokasikan sumber daya alam (SDA), manajemen dan pengembangan sumber daya manusia (SDM), serta aplikasi dan penguasaan teknologi yang optimal.
- b. Import dari negara lain, dengan menjaga perolehan devisa yang memadai disektor perekonomian untuk

menjaga neraca keseimbangan luar negeri. Ketahanan pangan atau aksesibilitas setiap individu terhadap bahan pangan dapat dijaga dan ditingkatkan melalui pemberdayaan sistem pasar serta mekanisme pemasaran yang efektif dan efisien, yang juga dapat disempurnakan dan kebijakan tata niaga, atau distribusi pangan dari sentral produksi sampai ketangan konsumen. Akses individu dapat juga ditopang dengan oleh intervensi kebijakan harga yang memadai, menguntungkan dan memuaskan berbagai pihak yang terlibat. Intervensi pemerintah dalam hal distribusi pangan pokok masih nampak relevan, terutama untuk melindungi produsen terhadap anjloknya harga produk pada musim panen, dan untuk melindungi konsumen dari melambungnya harga kebutuhan pokok pada musim tanam atau musim paceklik (Bustanul Arifin, 2004).

Pengembangan ketahanan pangan khususnya di tingkat rumah tangga, mempunyai prespektif pembangunan yang sangat mendasar karena:

- a. Akses pangan dan gizi seimbang bagi seluruh rakyat sebagai pemenuhan kebutuhan dasar pangan merupakan hak yang paling asasi bagi manusia;
- b. Proses pembentukan sumber daya manusia yang berkualitas sangat di pengaruhi oleh keberhasilan untuk memenuhi kecukupan pangan dan nutrisi;
- c. Ketahanan pangan merupakan unsur strategis dalam pembangunan ekonomi dan ketahanan pangan (BKP, 2006).

Selanjutnya kalau dikaji lebih dalam ketahanan pangan sesungguhnya terdiri dari berbagai elemen yaitu:

- a. Ketersediaan pangan.
- b. Aksesibilitas yang menggambarkan kemampuan untuk menguasai pangan yang cukup.
- c. Keamanan yang dapat diartikan sebagai stabilitas (menunjukkan pada kerentanan internal seperti penurunan produksi) dan keandalan (menunjukkan pada kerentanan eksternal seperti fluktuasi perdagangan internasional).
- d. Keberlanjutan merupakan kontinuitas dari akses dan ketersediaan pangan yang ditunjukkan oleh keberlanjutan usaha tani (Ali Khomsan dkk, 2004).

Situasi ketahanan pangan di Indonesia, Ketahanan pangan dan gizi menghendaki pasokan dan harga pangan yang stabil, merata dan berkelanjutan, serta kemampuan rumah tangga untuk memperoleh pangan yang cukup, serta mengelolanya dengan baik agar setiap anggotanya memperoleh gizi yang cukup dari hari ke hari (Suryana, 2004). Sejak kritis multidimensi tahun 1997, kemampuan Indonesia untuk memenuhi sendiri kebutuhan pangan bagi penduduk terus menurun. Kenyataan yang ada menunjukkan bahwa untuk memenuhi kebutuhan pangan bagi bangsa Indonesia yang jumlahnya lebih dari 210 juta jiwa, Indonesia harus mengimpor bahan pangan seperti beras 2 juta ton, jagung lebih dari 1 juta ton, kedelai lebih dari 1 juta ton, kacang tanah lebih dari 0,8 juta ton, gula pasir 1,6 juta ton, ternak hidup setara 82 ribu ton, daging 39 ribu ton, susu dan produknya 99 ribu ton per tahun. Selama kurun waktu 1997-2001, produktivitas padi menurun 0,38% per tahun, juga beberapa komoditas pangan, pada periode ini juga terjadi pertumbuhan permintaan pangan yang terus meningkat dan tidak diikuti

peningkatan produksi, bahkan ada peningkatan kecenderungan penurunan.

Kenyataan ini menunjukkan bahwa kebutuhan pangan tidak mampu dipenuhi dari produksi nasional. Sebagai akibatnya, kebutuhan pangan harus dipenuhi dari impor. Hal ini merupakan kondisi yang tidak baik karena impor menguras banyak devisa serta tidak strategis bagi kepentingan ketahanan pangan nasional dalam jangka panjang (BKP, 2006). Kesenjangan antara ketersediaan dan konsumsi ini merupakan indikasi lemahnya daya akses rumah tangga terhadap pangan. Disisi penyediaan pangan, walaupun saat ini volumenya mencukupi, namun saat ini Indonesia menghadapi tantangan yang cukup serius yaitu laju percepatan konsumsi, terutama didorong oleh pertumbuhan penduduk yang lebih cepat dibandingkan laju pertumbuhan produksi. (BKP, 2006).

Ketahanan pangan ditingkat rumah tangga sangat berkaitan dengan faktor kemiskinan. Ketahanan pangan terutama ditentukan oleh nilai ekonomis beras, sebab beras merupakan komoditas paling penting di Indonesia, terutama bagi kelompok sosial ekonomi rendah. Dengan demikian tingkat harga beras merupakan determinan utama kemiskinan di tingkat rumah tangga. Kebijakan tentang harga beras merupakan dilema bagi masyarakat baik produsen maupun konsumen. Harga beras yang tinggi akan merugikan kelompok masyarakat yang murni sebagai konsumenn seperti masyarakat perkotaan, sedangkan harga beras yang rendah akan merugikan masyarakat petani di pedesaan sebagai produsen beras (Timer, 2004).

Ketahanan pangan di tingkat rumah tangga juga dipengaruhi oleh ketahanan pangan di tingkat nasional dan

regional, namun tanpa disertai dengan distribusi dan aksesibilitas rumah tangga terhadap pangan, maka tidak akan tercapai ketahanan pangan di tingkat rumah tangga. Oleh karena itu kompleksnya permasalahan dan faktor yang mempengaruhi, maka sampai saat ini belum ada cara yang paling sempurna untuk menilai dan menerangkan semua aspek yang berkaitan dengan ketahanan pangan.

Ketahanan pangan sangat ditentukan oleh faktor ketersediaan pangan. Ketahanan pangan sangat ditentukan oleh faktor ketersediaan pangan, akses dan utilitasnya terutama pada kelompok rentan (Valientes, 2004). Ketersediaan pangan ditingkat rumah tangga merupakan faktor langsung yang mempengaruhi ketahanan pangan ditingkat rumah tangga. Ketersediaan pangan lebih mengacu pada simpanan bahan pangan (*food storage*) dan ketersediaan pangan pokok (*staple food*) di rumah kemarin (BKP, 2006).

4. Indikator Ketahanan Pangan dan Kerawanan Pangan

Maxwell dan Frankenberger (1992) menyatakan bahwa pencapaian ketahanan pangan dapat diukur dari berbagai indikator. Indikator tersebut dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu indikator proses dan indikator dampak. Indikator proses menggambarkan situasi pangan yang ditunjukkan oleh ketersediaan dan akses pangan, sedangkan indikator dampak meliputi indikator langsung maupun tak langsung.

Indikator ketersediaan pangan berkaitan dengan produksi pertanian, iklim, akses terhadap sumber daya alam, praktek pengelolaan lahan, pengembangan institusi, pasar, konflik regional, dan kerusuhan sosial. Indikator

akses pangan meliputi antara lain sumber pendapatan, akses terhadap kredit modal. Indikator akses pangan juga meliputi strategi rumah tangga untuk memenuhi kekurangan pangan. Strategi tersebut dikenal sebagai *koping ability* indikator. Indikator dampak secara langsung adalah konsumsi dan frekuensi pangan. Indikator dampak tak langsung meliputi penyimpanan pangan dan status gizi (Ali Khomsan dkk, 2004).

Selanjutnya istilah “rawan pangan” (*food insecurity*) merupakan kondisi kebalikan dari ketahanan pangan (*food security*). Istilah ini sering diperhalus dengan istilah “terjadinya penurunan ketahanan pangan”, meskipun pada dasarnya pengertian sama (M.Amin dkk, 1998). Terdapat 2 (dua) jenis kondisi rawan pangan, yaitu yang bersifat kronis (*chronical food insecurity*) dan bersifat sementara (*transitory food insecurity*) (Jalil, 1998). Rawan pangan kronis merupakan kondisi kurang pangan (untuk tingkat rumah tangga berarti kepemilikan pangan lebih sedikit dari pada kebutuhan dan untuk tingkat individu konsumsi pangan lebih rendah dari pada kebutuhan biologis) yang terjadi sepanjang waktu. Sedangkan pengertian rawan pangan akut atau *transitory* mencakup rawan pangan musiman (seasonal). Rawan pangan ini terjadi karena adanya kejutan (shock) yang sangat membatasi kepemilikan pangan oleh rumah tangga, terutama mereka yang berada di pedesaan. Bagi rumah tangga diperkotaan rawan pangan tersebut disebabkan oleh pemutusan hubungan kerja dan pengangguran. (M.Amin dkk, 1998).

Rawan pangan didefinisikan sebagai suatu kondisi ketidakmampuan untuk memperoleh pangan yang cukup dan sesuai untuk hidup sehat dan beraktivitas dengan baik

untuk sementara waktu dalam jangka panjang. Kondisi ini dapat saja sedang terjadi atau berpotensi untuk terjadi (Kompas, 2004). Rawan pangan juga didefinisikan kondisi didalamnya tidak hanya mengandung unsur yang berhubungan dengan *state of poverty* saja seperti masalah kelangkaan sumber daya alam, kekurangan, modal, miskin motivasi, dan sifat malas yang disebabkan ketidakmampuan mereka mencukupi konsumsi pangan. Namun juga mengandung unsur yang bersifat dinamis yang berkaitan dengan proses bagaimana pangan yang diperlukan didistribusikan dan dapat diperoleh setiap individu/rumah tangga melalui proses pertukaran guna mempengaruhi kebutuhan pangan mereka (Faisal Kasryno, 2004).

Kerawanan terjadi mana kala rumah tangga, masyarakat atau daerah tertentu mengalami ketidakcukupan pangan untuk memenuhi standart kebutuhan fisiologis bagi pertumbuhan dan kesehatan para individu anggota (Suryana, 2004). Ada tiga hal penting yang mempengaruhi tingkat rawan pangan, yaitu:

- a. Kemampuan penyediaan pangan kepada individu/rumah;
- b. Kemampuan individu/rumah tangga untuk mendapatkan dan pangan;
- c. Proses distribusi dan pertukaran pangan yang tersedia dengan sumber daya yang dimiliki oleh individu/rumah tangga.

Ketiga hal tersebut, pada kondisi rawan pangan yang akut atau kronis dapat muncul secara simultan dan bersifat relatif permanen. Sedang pada kasus rawan pangan yang musiman dan sementara, faktor yang berpengaruh kemungkinan hanya salah satu atau dua faktor saja yang

sifatnya tidak permanen (M.Amin, 1998). Permasalahan rawan pangan yang muncul bukan persoalan produksi pangan semata. Kerawanan pangan merupakan masalah multidimensional, bukan hanya urusan produksi saja. Dari berbagai indikator itu, maka kerawanan pangan mencakup masalah pendidikan, tenaga kerja, kesehatan, kebutuhan dan prasarana fisik (Anonim, 2004). Kerawanan pangan di Indonesia diakui masih mengakibatkan impor pangan semakin meningkat (Anonim, 2004).

Kondisi rawan pangan ditingkat rumah tangga dapat dikategorikan tingkat empat, yaitu:

- a. Tidak rawan pangan (*food secure*);
- b. Rawan pangan tanpa terjadi kelaparan (*food insecure without hunger*);
- c. Rawan pangan dan terjadi kelaparan tingkat sedang (*food insecure with hunger moderate*);
- d. Rawan pangan dan terjadi kelaparan tingkat berat (*food insecure with hunger severe*)

Tanda-tanda rawan pangan yang erat kaitannya dengan usaha individu/rumah tangga untuk mengatasi kerawanan pangan (Sapuan, 2001).

- a. Tanda-tanda pada kelompok pertama, berhubungan dengan gejala kekurangan produksi dan cadangan pangan suatu tempat yaitu:
 - 1) terjadinya eksplosi hama dan penyakit pada tanaman;
 - 2) terjadi bencana alam berupa kekeringan, banjir, gempa bumi, gunung meletus, dan sebagainya;
 - 3) terjadi kegagalan tanaman pangan makanan pokok; dan

- 4) terjadinya penurunan persediaan bahan pangan setempat;
- b. Sedangkan tanda-tanda rawan pangan kedua yang terkait akibat rawan pangan, seperti kurang gizi dan gangguan kesehatan meliputi:
 - 1) Bentuk tubuh individu kurus;
 - 2) Ada penderita kurang kalori protein (KKP) atau kurang makanan (KM);
 - 3) Terjadinya peningkatan jumlah orang sakit yang dicatat di Balai Kesehatan Puskesmas;
 - 4) Peningkatan kematian bayi dan balita; dan
 - 5) Peningkatan angka kelahiran dengan angka berat badan dibawah standar.
 - c. Tanda-tanda yang ketiga yang erat hubungannya dengan masalah sosial ekonomi dalam usaha individu atau rumah tangga untuk mengatasi masalah rawan pangan yang meliputi:
 - 1) bahan pangan yang kurang biasa dikonsumsi seperti gadung yang sudah mulai makan sebagian masyarakat;
 - 2) peningkatan jumlah masyarakat yang menggadaikan aset;
 - 3) peningkatan penjualan ternak, peralatan produksi (bajak dan sebagainya); dan
 - 4) meningkatkan kriminalitas.

Pada umumnya indikator yang digunakan untuk menilai adanya masalah rawan pangan di daerah pedesaan dengan tipe masyarakat agraris seharusnya dibedakan dengan faktor yang digunakan untuk daerah perkotaan. Indikator yang digunakan dalam Sistem Kewaspadaan

Pangan dan Gizi (SKPG) oleh Departement Kesehatan terdiri dari 3 (tiga) variabel yaitu presentase penduduk miskin, presentase balita gizi buruk dan luas kerusakan tanaman pangan (Depkes RI, 1999). Indikator ini lebih tepat jika ditempatkan untuk daerah agraris. Untuk daerah perkotaan perlu indikator lain yang lebih peka.

5. Standar Pelayanan Minimal Bidang Ketahanan Pangan Kabupaten/Kota

Standar Pelayanan Minimal (SPM) adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. Selanjutnya terkait SPM untuk bidang ketahanan pangan kabupaten/kota dilaksanakan berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian No: 65/Permentan/OT.140/12/2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Ketahanan Pangan Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau. Oleh karena terpenuhinya pangan menjadi hak asasi bagi masyarakat, awalnya melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dalam

Pasal 7 huruf m dan Pasal 8, urusan Ketahanan Pangan merupakan urusan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar dalam pemenuhan kebutuhan hidup minimal.

Dalam penyelenggaraan ketahanan pangan, peran pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota dalam mewujudkan ketahanan pangan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 13 Peraturan Pemerintah (PP) No. 17 Tahun 2015 Ketahanan Pangan Dan Gizi adalah melaksanakan dan bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan ketahanan pangan di wilayah masing-masing dan mendorong keikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan ketahanan pangan, dilakukan dengan: (a) memberikan informasi dan pendidikan ketahanan pangan; (b) meningkatkan motivasi masyarakat; (c) membantu kelancaran penyelenggaraan ketahanan pangan; (d) meningkatkan kemandirian ketahanan pangan.

Ketahanan pangan dengan prinsip kemandirian dan berkelanjutan senantiasa harus diwujudkan dari waktu ke waktu, sebagai prasyarat bagi keberlanjutan eksistensi bangsa Indonesia.

Upaya mewujudkan ketahanan pangan tidak terlepas dari pengaruh faktor-faktor internal maupun eksternal yang terus berubah secara dinamis. Dinamika dan kompleksitas ketahanan pangan menimbulkan berbagai permasalahan dan tantangan serta potensi dan peluang yang terus berkembang yang perlu diantisipasi dan diatasi melalui kerjasama yang harmonis antar seluruh pihak terkait dalam mewujudkan ketahanan pangan.

Salah satu komitmen Indonesia dalam penanganan masalah ketahanan pangan adalah mendukung MDGs dalam penurunan jumlah penduduk yang menderita

kelaparan separuhnya sampai tahun 2015. Hal ini merupakan dasar penentuan nilai capaian penurunan jumlah penduduk rawan pangan yang disesuaikan dengan potensi dan kemampuan baik di tingkat pusat maupun daerah, bahwa kita hanya mampu menentukan target capaian sebesar 75 persen dari target MDGs tersebut.

Dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Ketahanan Pangan yang meliputi pengkajian, perumusan kebijakan dan pengembangan ketahanan pangan, diimplementasikan dalam bentuk beberapa program aksi yang dilaksanakan di kabupaten/kota. Pengembangan ketahanan pangan yang telah dilaksanakan dalam bentuk Desa Mandiri Pangan, Pengembangan Lembaga Distribusi Pangan Masyarakat (LDPM), percepatan penganekaragaman konsumsi pangan.

Penyelenggaraan SPM Ketahanan pangan mencakup tiga aspek penting ketahanan pangan, yang dapat digunakan sebagai indikator pencapaian standar pelayanan ketahanan pangan, yaitu (a) ketersediaan pangan, yang diartikan bahwa pangan tersedia cukup untuk memenuhi kebutuhan seluruh penduduk, baik jumlah maupun mutunya serta aman, (b) distribusi pangan, adalah pasokan pangan yang dapat menjangkau keseluruhan wilayah sehingga harga stabil dan terjangkau oleh rumah tangga, dan (c) konsumsi pangan, adalah setiap rumah tangga dapat mengakses pangan yang cukup dan mampu mengelola konsumsi yang beragam, bergizi dan seimbang serta preferensinya.

Dari ke tiga aspek ketahanan pangan tersebut di atas, maka Standar Pelayanan Minimal Bidang Ketahanan

Kabupaten/Kota, terdiri dari 4 (empat) jenis pelayanan dasar:

- a. Bidang ketersediaan dan cadangan pangan;
- b. Bidang distribusi dan akses pangan;
- c. Bidang penganeekaragaman dan keamanan pangan;
- d. Bidang penanganan kerawanan pangan.

6. Urusan Pemerintahan Daerah Kabupaten Bidang Pangan

Hakekat dari otonomi daerah adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Mengatur adalah membentuk regulasi daerah. Mengurus adalah menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan yang menjadi bagian daerah pemerintahan daerah yang bersangkutan.

Ketahanan pangan merupakan salah satu sub urusan pemerintahan di bidang pangan. Berdasarkan Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, pembagian urusan pemerintahan bidang pangan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota adalah sebagaimana tersaji dalam table berikut.

Tabel: Pembagian Kewenangan Urusan Pemerintahan Bidang Pangan Berdasarkan UU NO 23 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang

| NO | SUB URUSAN | PEMERINTAH | DAERAH PROVINSI | DAERAH KABUPATEN/KOTA |
|-----------|---|--|--|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1 | Penyelenggaraan Pangan Berdasarkan Kedaulatan Dan Kemandirian | <ul style="list-style-type: none"> a. Penyusunan strategi kedaulatan pangan nasional. b. Penyediaan infrastruktur dan seluruh pendukung kemandirian pangan pada berbagai sektor sesuai kewenangan Pemerintah Pusat. | Penyediaan infrastruktur dan seluruh pendukung kemandirian pangan pada berbagai sektor sesuai kewenangan Daerah provinsi. | Penyediaan infrastruktur dan seluruh pendukung kemandirian pangan pada berbagai sektor sesuai kewenangan Daerah kabupaten/kota. |
| 2 | Penyelenggaraan Ketahanan Pangan | <ul style="list-style-type: none"> a. Pengelolaan stabilisasi pasokan dan harga pangan pokok. b. Pengelolaan cadangan pangan pokok Pemerintah Pusat. c. Penetapan harga pangan pokok pembelian Pemerintah Pusat dari produsen. d. Pengendalian dan pembatasan ekspor impor pangan pokok. e. Penetapan target pencapaian konsumsi pangan perkapita/tahun | <ul style="list-style-type: none"> a. Penyediaan dan penyaluran pangan pokok atau pangan lainnya sesuai dengan kebutuhan Daerah provinsi dalam rangka stabilisasi pasokan dan harga pangan. b. Pengelolaan cadangan pangan provinsi dan menjaga keseimbangan | <ul style="list-style-type: none"> a. Penyediaan dan penyaluran pangan pokok atau pangan lainnya sesuai kebutuhan Daerah kabupaten/kota dalam rangka stabilisasi pasokan dan harga pangan. b. Pengelolaan cadangan pangan kabupaten/kota. c. Penentuan harga minimum daerah untuk pangan lokal yang tidak ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah provinsi. |

| NO | SUB URUSAN | PEMERINTAH | DAERAH PROVINSI | DAERAH KABUPATEN/KOTA |
|-----------|-----------------------------|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| | | <p>sesuai dengan angka kecukupan gizi.</p> <p>f. Penentuan kelebihan produksi pangan untuk keperluan lain.</p> | <p>cadangan pangan provinsi.</p> <p>c. Penentuan harga minimum daerah untuk pangan lokal yang tidak ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.</p> <p>d. Promosi pencapaian target konsumsi pangan perkapita /tahun sesuai dengan angka kecukupan gizi melalui media provinsi.</p> | <p>d. Pelaksanaan pencapaian target konsumsi pangan perkapita/tahun sesuai dengan angka kecukupan gizi.</p> |
| 3. | Penanganan Kerawanan Pangan | <p>a. Penetapan status krisis pangan nasional, provinsi dan kabupaten/kota.</p> <p>b. Penyusunan peta kerentanan dan ketahanan pangan nasional.</p> <p>c. Penanganan kerawanan pangan nasional.</p> <p>d. Pengadaan, pengelolaan dan penyaluran cadangan pangan pada kerawanan pangan yang mencakup</p> | <p>a. Penyusunan peta kerentanan dan ketahanan pangan provinsi dan kabupaten/kota.</p> <p>b. Penanganan kerawanan pangan provinsi.</p> <p>c. Pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran cadangan</p> | <p>a. Penyusunan peta kerentanan dan ketahanan pangan kecamatan.</p> <p>b. Penanganan kerawanan pangan kabupaten/kota.</p> <p>c. Pengadaan, pengelolaan dan penyaluran cadangan pangan pada kerawanan pangan yang mencakup dalam Daerah kabupaten/kota.</p> |

| NO | SUB URUSAN | PEMERINTAH | DAERAH PROVINSI | DAERAH KABUPATEN/KOTA |
|-----------|-------------------|--|--|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| | | lebih dari 1 (satu) Daerah provinsi. | pangan pada kerawanan pangan yang mencakup lebih dari 1 (satu) Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi. | |
| 4. | Keamanan Pangan | Pelaksanaan pengawasan keamanan pangan segar distribusi lintas negara dan distribusi lintas Daerah provinsi. | Pelaksanaan pengawasan keamanan pangan segar distribusi lintas Daerah kabupaten/kota. | Pelaksanaan pengawasan keamanan pangan segar. |

B. Kajian Terhadap Asas terkait dengan Penyusunan Norma.

Dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 45) Pasal 1 ayat (3) secara tegas menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Ketentuan ini merupakan pernyataan dalam pelaksanaan kenegaraan serta segala ketentuan di negeri ini harus diatur dengan hukum.

Berbagai bidang kehidupan manusia dapat terus berkembang karena ditunjang dengan ilmu pengetahuan yang terus mengembangkan teori. Selanjutnya teori tersebut dikembangkan dengan praktek dalam kehidupan nyata. Ilmu pengetahuan mengenai perundang-undangan merupakan pengantar dalam mempelajari beberapa hal penting serta yang dirasakan perlu dalam mempersiapkan, membuat dan melaksanakan peraturan perundang-undangan.

Istilah perundang-undangan mempunyai 2 (dua) pengertian yaitu proses pembentukan peraturan negara, baik tingkat pusat maupun daerah dan segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik pusat maupun daerah. Dengan demikian ilmu perundang-undangan bukan hanya bicara tentang proses pembentukan peraturan pada tingkat negara (pusat) melainkan juga seluruh peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh daerah.

Menurut kajian ilmu hukum dalam kehidupan bermasyarakat dikenal adanya berbagai norma hukum yaitu:

- a) Norma hukum umum dan norma hukum individual.
- b) Norma hukum abstrak dan norma hukum konkrit.
- c) Norma hukum *einmalig* (sekali selesai) dan norma hukum *dauerhaftig* (berlaku terus menerus).
- d) Norma hukum tunggal dan norma hukum berpasangan.

Secara umum azas Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen di Kabupaten Sragen sebagai berikut :

1. Azas Kedaulatan

Jenis pangan pokok tertentu yang ditetapkan sebagai cadangan pangan ditentukan oleh masyarakat bersama pemerintah. Jenis pangan untuk cadangan pangan sesuai dengan kebiasaan konsumsi sebagaimana besar masyarakat

2. Azas Kemandirian

Pengadaan cadangan pangan diutamakan berasal dari produksi masyarakat petani setempat, sehingga perencanaan produksi pangan, sudah melibatkan dan memperhiungkan pula rencana kebutuhan pengadaan bahan pangan pokok untuk pengisian stok cadangan pangan

3. Azas Ketahanan

Penyelenggaraan cadangan pemerintah pangan, ditujukan untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat secara cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan

4. Azas Keamanan

Bahan pangan yang dipergunakan untuk pengisian stok cadangan pangan harus aman dari 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

5. Azas manfaat

Cadangan pangan daerah diharapkan dapat bermanfaat dalam menjamin ketersediaan pangan di suatu daerah dalam dalam kondisi apapun, sehingga tidak menimbulkan gejolak di masyarakat. Disamping itu dengan adanya Cadangan pangan pemerintah daerah diharapkan akan menjamin tidak adanya krisis dan rawan pangan.

6. Azas Pemerataan

Sasaran penyaluran cadangan pangan adalah masyarakat yang tidak mampu mengakses pangan karena sesuatu sebab bisa karena dampak bencana, harga nya mahal, tak mampu membeli, oleh karena itu distribusinya harus merata kepada mereka yang benar-benar sangat membutuhkan

7. Azas Berkelanjutan

Cadangan pangan pemerintah daerah disediakan tidak untuk sesaat, atau tersedia dalam kurun waktu tertentu, namun terus tersedia sepanjang waktu. Oleh sebab itu diperlukan penyelenggaraan yang terencana dari tahun ke tahun secara berkelanjutan Hal menjadi pertimbangan adalah kejadian dan potensi bencana yang akan terjadi tidak dapat diduga atau prakirakan sebelumnya

8. Azas Kesejahteraan

Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen harus bisa menyejahterakan masyarakat yang terkena dampak bencana maupun mereka yang terlibat langsung atau tidak langsung ikut membantu Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen

9. Azas Keadilan

Pemberian bantuan cadangan pangan harus adil bagi semua yang membutuhkan, tidak ada pilih kasih, tidak ada nepotisme. Ketidakadilan akan menimbulkan terjadinya permasalahan social yang mungkin akibatnya lebih besar dari dampak bencana.

10. Azas ketepatan

Cadangan Pangan Pemerintah Daerah memiliki peran yang sangat strategis dalam menjaga stabilitas ketersediaan pangan di suatu daerah, maka dalam Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen Pemerintah Daerah harus memenuhi kriteria 3 (tiga) tepat yakni: Tepat Pengadaan, Tepat Pengelolaan, dan Tepat Penyaluran,

C. Kajian Praktek Penyelenggaraan Kebijakan Pengelolaan Pangan di Kabupaten Sragen dan Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat.

1. Gambaran Umum Kabupaten Sragen

Kabupaten Sragen merupakan salah satu kota besar di Jawa Tengah yang menunjang kota-kota lainnya seperti Semarang, Yogyakarta, dan kabupaten lain di wilayah Subosukawonosraten (Sragen, Boyolali, Sukoharjo, Karanganyar, Wonogiri, Sragen, dan Klaten). Batas wilayah administrasi Kabupaten Sragen adalah sebagai berikut:

- 1) sebelah utara: Kabupaten Boyolali dan Karanganyar
- 2) sebelah timur: Kabupaten Karanganyar;
- 3) sebelah selatan: Kabupaten Sukoharjo; dan
- 4) sebelah Barat: Kabupaten Sukoharjo dan Karanganyar.

Luas wilayah Kabupaten Sragen, menurut Peraturan Daerah Kabupaten Sragen Nomor 11 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sragen Tahun 2011 – 2031.

Wilayah Kabupaten Sragen, terdiri 20 Kecamatan, 208 desa/kelurahan, 2.519 dukuh dan 5.328 RT. Secara geografis terletak diantara 110° 45' dan 111° 10' Bujur Timur (BT), serta 7° 15' dan 7° 30' Lintang Selatan (LS). Adapun batas-batas administrasi Kabupaten Sragen adalah:

Sebelah Utara : Kabupaten Grobogan
 Sebelah Timur : Kabupaten Ngawi Provinsi Jawa Timur
 Sebelah Selatan : Kabupaten Karanganyar
 Sebelah Barat : Kabupaten Boyolali

Secara administrasi, Kabupaten Sragen terdiri dari 20 kecamatan, 208 kelurahan/desa, 2.519 dukuh, 907 RW dan 5.328 RT. Untuk lebih jelasnya kondisi administrasi di Kabupaten Sragen, dapat dilihat pada tabel berikut ini :

TABEL II. 1 BANYAKNYA KELURAHAN/DESA, DUKUH, RT, RW KABUPATEN SRAGEN TAHUN 2023

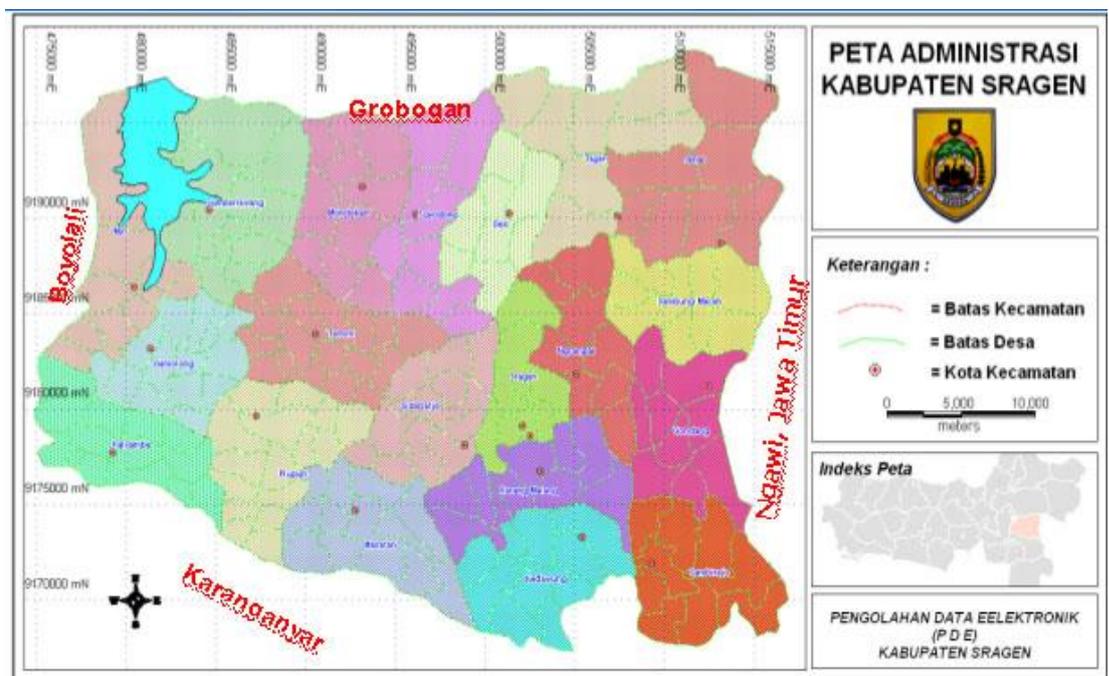
| No | Kecamatan | Desa/Kelurahan | Dukuh | RW | RT |
|----|--------------|----------------|-------|-----|-------|
| 1 | Kalijambe | 14 | 137 | - | 216 |
| 2 | Plupuh | 16 | 169 | - | 264 |
| 3 | Masaran | 13 | 164 | - | 455 |
| 4 | Kedawung | 10 | 158 | 88 | 301 |
| 5 | Sambirejo | 9 | 157 | 91 | 240 |
| 6 | Gondang | 9 | 115 | 51 | 2.445 |
| 7 | Sambungmacan | 9 | 120 | 86 | 285 |
| 8 | Ngrampal | 8 | 102 | 68 | 221 |
| 9 | Karangmalang | 10 | 97 | 97 | 338 |
| 10 | Sragen | 8 | 113 | 109 | 362 |
| 11 | Sidoharjo | 12 | 133 | 26 | 307 |
| 12 | Tanon | 16 | 168 | - | 399 |

| | | | | | |
|----|---------------|-----|-------|-----|-------|
| 13 | Gemolong | 14 | 150 | 51 | 283 |
| 14 | Miri | 10 | 117 | - | 197 |
| 15 | Sumberlawang | 11 | 122 | 41 | 305 |
| 16 | Mondokan | 9 | 110 | - | 238 |
| 17 | Sukodono | 9 | 140 | 79 | 212 |
| 18 | Gesi | 7 | 85 | 43 | 146 |
| 19 | Tangen | 7 | 80 | 34 | 152 |
| 20 | Jenar | 7 | 82 | 43 | 162 |
| | Jumlah | 208 | 2.519 | 907 | 5.328 |

Sumber : Kabupaten Sragen Dalam Angka, 2023

Kabupaten Sragen memiliki luas sebesar 941,55 km², dengan kecamatan terluas adalah Kecamatan Sumberlawang yaitu seluas 75,16 km² (7,98 persen dari seluruh luas Kabupaten Sragen).

Wilayah Kabupaten Sragen selengkapnya dapat dilihat dalam peta berikut.



Gambar: Peta Administratif Kabupaten Sragen (Sumber: RPJMD Kabupaten Sragen Tahun 2021-2026).

2. Gambaran Umum Penyelenggaraan Ketahanan Pangan di Kabupaten Sragen

Tatacara Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen antar wilayah di Kabupaten sangat beragam, selain jenis cadangan pangan yang dipilih sama, jumlah cadangan pangan yang dimiliki, dikuasai dan dikelola oleh masing masing penyelenggara berbeda. Tata cara pengelolaannya juga beragam antar kabupaten/kota.

Sejak tahun 2009 sampai dengan sekarang melalui APBN dan APBD Pemerintah Provinsi, Kabupaten/kota di Kabupaten Sragen telah menyelenggarakan Cadangan pangan pemerintah.

a. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah

Peraturan Bupati Sragen Peraturan Bupati Sragen

Nomor 11 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, Menyebutkan bahwa dengan mempertimbangkan konsumsi masyarakat dan potensi wilayah, jenis pangan pokok yang dipilih untuk digunakan sebagai cadangan pangan adalah beras. Jumlah cadangan pangan pemerintah yang dikumpulkan untuk cadangan pangan ditetapkan paling sedikit setiap tahun sekali. Lembaga penyelenggara cadangan pangan pemerintah Kabupaten Sragen adalah organisasi perangkat daerah yang mempunyai tugas dan fungsi di bidang pangan.

1) Jenis cadangan pangan

Semua jenis cadangan pangan pemerintah yang dikelola oleh Dinas Ketahanan Pangan Daerah adalah

beras. Rata-rata jumlah cadangan pangan pemerintah daerah dikuasai oleh Pemerintah Sragen sebesar 20-40 ton beras. beras sebagai cadangan pangan pemerintah daerah dan cadangan pangan daerah dengan alasan:

1. Beras merupakan makanan pokok masyarakat.
2. Tidak mudah rusak saat disimpan dibanding dengan komoditi lain (ubi kayu dalam bentuk gablek atau tepung mocaf).
3. Mudah dalam penjualannya jika harus dilakukan pelepasan.

2) Pengadaan .

Program pengadaan pangan untuk mengisi cadangan pangan di Kabupaten Sragen telah diawali sejak 2014 dengan diterbitkannya Peraturan Bupati Nomor 11 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, ketika pangan menjadi kewenangan wajib bagi pemerintah daerah, sehingga perlu untuk mewujudkannya dituangkan ke dalam Standar Pelayanan Minimum (SPM) Pemerintah Daerah.

- a) Dimulai pada tahun 2014 pemerintah daerah Kabupaten Sragen telah menyelenggarakan cadangan pangan pemerintah daerah. Meskipun belum mencapai jumlah yang menjadi target dalam SPM, setiap tahun disediakan anggaran pengadaan cadangan pangan. Sampai saat ini pengadaan cadangan pangan di pemerintah daerah telah berjalan selama 10 tahun, dimulai pada tahun 2014-2024.

- b) Sumber dana untuk pengadaan cadangan pangan pemerintah daerah berasal dari APBD Kabupaten Sragen.
- c) Asal cadangan pangan dari produksi petani panen petani di wilayah Kabupaten Sragen.
- d) Harga pembelian gabah untuk cadangan pangan sesuai dengan HPP.

3) Pengelolaan

Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan pembelian beras melalui mekanisme pengadaan. Beras hasil pengadaan disimpan dalam gudang cadangan pangan kabupaten yang sewaktu-waktu siap disalurkan. Pelepasan cadangan pangan dilakukan dalam bentuk bantuan sosial dan atau dihibahkan.

4) Penyaluran

Penyaluran cadangan pangan pemerintah daerah digunakan untuk menanggulangi krisis pangan, kerawanan pangan, kekurangan pangan dampak dari bencana alam, bencana sosial, keadaan darurat, dan stabilisasi gejolak harga pangan dalam bentuk operasi pasar.

b. Cadangan Pangan Masyarakat

Cadangan Pangan masyarakat terdiri dari cadangan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pedagang dan cadangan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh rumah tangga baik secara individu maupun komunitas.

Handewi P.S. Rachman et.al (2005) mengemukakan cadangan pangan yang dikuasai pedagang umumnya berfungsi untuk: (1) mengantisipasi terjadinya lonjakan permintaan, dan (2) mengantisipasi terjadinya keterlambatan pasokan pangan. Sementara itu, cadangan pangan yang dikuasai oleh rumah tangga baik secara individu maupun secara kolektif berfungsi untuk: (1) mengantisipasi terjadinya kekurangan bahan pangan pada musim paceklik, dan (2) mengantisipasi ancaman gagal panen akibat bencana alam seperti serangan hama dan penyakit, anomali iklim, dan banjir.

1) **Jenis dan Jumlah.**

Semua jenis cadangan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh masyarakat di Kabupaten Sragen semua dalam bentuk beras. Besarnya jumlah cadangan pangan yang dimiliki oleh masyarakat rata-rata sebagai berikut:

- a) Untuk kelompok perorangan atau rumah tangga, pada panen MT I rata-rata sebesar 20% dari hasil panen dalam bentuk gabah, jumlah tersebut untuk persediaan pangan sampai dengan masa panen berikutnya (\pm 4 bulan), sedangkan MT II rata-rata sebesar 40% karena untuk cadangan di musim paceklik, jumlah tersebut untuk persediaan pangan sampai dengan masa panen berikutnya (\pm 8 bulan)
- b) Untuk cadangan pangan milik komunitas (Lumbung Pangan Masyarakat)/gabungan kelompok tani rata-rata sebesar 4-5 ton/musim, dan akan diperbaharui atau diremajakan pada musim berikutnya.

- c) Cadangan pangan pada Distributor/Pedagang Besar rata-rata sebesar 100-300 ton/bulan dan pernah menyimpan dalam waktu yang lama.

Para pedagang yang bergerak dalam perdagangan beras pada umumnya menerima pasokan beras dari wilayah Kabupaten Sragen pada musim panen Januari s/d April sebesar 95 % dari stock beras dagangannya, sedangkan 5% berasal dari daerah luar Kabupaten Sragen, pada bulan-bulan panen Mei s/d Agustus para pedagang mendapat pasokan sebanyak 80 % berasal dari Kabupaten Sragen dan 20 % dari produksi luar Kabupaten Sragen, Kondisi pasokan yang berbeda diatas karena tiap-tiap bulan luasan panen berbeda dan sebagian petani menyimpan lebih banyak pada masa tanam kedua (MT II) untuk cadangan pangan rumah tangga. Situasi sebagaimana tersebut sangat berpengaruh terhadap terjadinya gejolak harga beras di Kabupaten Sragen.

Dari hasil wawancara dengan wakil para pedagang beras yang dijadikan sampel, mereka tidak pernah melakukan penimbunan karena takut adanya sanksi pidana dari pemerintah, disamping itu akan mengurangi mutu beras dan harganya akan turun.

2) Pengadaan.

Di masyarakat pengadaan cadangan pangan khususnya pada lumbung pangan masyarakat / gapoktan mulai tahun 2009. Sumber dana untuk pengadaan cadangan pangan masyarakat berasal dari APBN, gapoktan, dan swadaya dari rumah tangga.

Asal cadangan pangan dari produksi petani setempat. Harga pembelian gabah untuk cadangan pangan menyesuaikan harga yang berlaku saat itu (untuk penyelenggara cadangan pangan di gapoktan dan komunitas). Sedangkan untuk pedagang besar juga sesuai dengan harga pasar yang berlaku saat itu.

3) **Pengelolaan.**

Tempat penyimpanan cadangan pangan di rumah tangga dalam bentuk karung, sedangkan tempat penyimpanan cadangan pangan untuk lumbung pangan masyarakat/ gapoktan berbentuk gudang. Masa simpan cadangan pangan: adalah waktu simpan bahan cadangan pangan, karena sifat bahan dan strukturnya tidak bisa tahan lama, sehingga diperlukan batasan waktu simpan;

- a) Untuk Rumah tangga : untuk MT I antara 3-5 bulan sampai masa panen berikutnya dalam bentuk gabah kering giling, sedangkan untuk MT II antara 7 – 9 bulan dalam bentuk gabah kering giling.
- b) Pedagang besar: 1 minggu – 1 bulan.
- c) Lumbung pangan masyarakat /Gapoktan: 3 - 4 bulan.

Pelepasan cadangan pangan: adalah kegiatan dikeluarkannya sisa cadangan dari gudang tempat penyimpanan, karena waktu simpannya sudah habis (kadaluwarsa); Pelepasan cadangan pangan dilakukan bila masih ada sisa

- a) Rumah tangga: pelepasannya adalah dimakan untuk kebutuhan keluarga dan dijual bila ada kelebihan/sisa.
- b) LPM/ Gapoktan: pelepasannya melalui dijual dan hasilnya digunakan untuk pengadaan cadangan pangan kembali dan atau dihibahkan apabila ada masyarakat yang sangat membutuhkan berdasarkan persetujuan dari anggota. Dalam proses pelepasan harus menyisakan 40% yang masih tersimpan untuk cadangan pangan.

c. Pengawasan dan Pelaporan.

Pengawasan dan pelaporan dalam Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen pemerintah daerah dan cadangan pangan masyarakat, khususnya yang penyelenggaraannya dilakukan oleh LPM/Gapoktan, dilaksanakan secara periodik 1 tahun sekali melalui cara penghitungan sisa stok yang dimiliki. Stock opname dilakukan oleh tim yang terdiri dari SKPD yang berwenang di bidang pangan karena terkait dengan pembiayaan diperoleh dari anggaran APBN maupun APBD.

d. Koordinasi Penyaluran Cadangan Pangan

Dalam rangka penyaluran cadangan pangan yang tepat sasaran, perlu dilakukan koordinasi antar instansi penyelenggara cadangan pangan dengan instansi terkait. Hal ini dikarenakan instansi penyelenggara bantuan cadangan pangan berbeda-beda, demikian juga sasaran pemberian bantuan dan waktu pelaksanaannya berbeda.

Selain rapat koordinasi ketika hendak melakukan penyaluran bantuan cadangan, ternyata belum ada

pedoman baku mengenai tata cara, mekanisme penyaluran cadangan pangan kepada sasaran. Akibatnya sering penyaluran bantuan cadangan pangan antar SKPD terkait belum berjalan seperti yang diharapkan.

e. Permasalahan Yang Ditemukan dalam Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen di daerah.

Beberapa permasalahan yang ditemukan dalam pengelolaan cadangan pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen selama ini antara lain sebagai berikut:

- 1) Belum terlaksananya penyediaan cadangan pangan daerah sesuai dengan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 11/Permentan /KN.130/4/2018 tentang Penetapan Jumlah Cadangan Beras Pemerintah Daerah.
- 2) Belum adanya pedoman baku mengenai tata cara, mekanisme penyaluran cadangan pangan kepada sasaran;
- 3) Belum adanya “*Payung Hukum*” yang sesuai amanat aturan yang lebih tinggi yang mewajibkan dan mengatur Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen Pemerintah kabupaten dan Desa;
- 4) Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen pemerintah daerah kabupaten dan masyarakat belum optimal.
- 5) Belum optimalnya penyelenggaraan lumbung paceklik milik masyarakat serta belum adanya fasilitasi dan bantuan dari Pemerintah Desa melalui

APBDes dalam mengembangkan lumbung pangan masyarakat.

D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Beban Keuangan Daerah

Pengaturan terkait pengelolaan cadangan pangan dalam Peraturan Daerah ini dimaksudkan sebagai upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerah melalui:

1. peningkatan penyediaan Pangan bagi masyarakat yang berpotensi terkena Rawan Pangan Transien, Rawan Pangan Kronis, Rawan Pangan Pasca Bencana dan Gizi Buruk;
2. peningkatan akses Pangan bagi masyarakat yang berpotensi terkena Rawan Pangan Transien, Rawan Pangan Kronis, Rawan Pangan Pasca Bencana dan Gizi Buruk;
3. pemenuhan kebutuhan Pangan rumah tangga yang berpotensi terkena Rawan Pangan Transien, Rawan Pangan Kronis, Rawan Pangan Pasca Bencana dan Gizi Buruk; dan
4. penyediaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan tujuan Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah adalah:

1. mengendalikan dan meningkatkan Ketersediaan dan Distribusi Pangan kepada masyarakat;
2. meningkatkan konsumsi Pangan berbasis sumberdaya lokal dalam rangka penciptaan permintaan produk Pangan Lokal;

3. meningkatkan keterjangkauan masyarakat terhadap Pangan;
4. menanggulangi terjadinya Darurat dan Kerawanan Pangan Pasca Bencana;
5. menjaga stabilitas harga Pangan di masyarakat;
6. memperpendek jalur distribusi Pangan sampai ke tingkat masyarakat;
7. mendorong terwujudnya Kemandirian Pangan; dan
8. meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Selanjutnya Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen memiliki implikasi dalam pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen. Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah selama ini terbatas dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen, sedangkan Pemerintah Desa belum melaksanakan Pengelolaan Cadangan Pangan di wilayahnya. Dengan rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen ini menjadi pedoman bagi Pemerintah Desa di Kabupaten Sragen untuk menyelenggarakan cadangan pangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Rancangan peraturan daerah ini menjadi payung hukum bagi masyarakat dalam menyelenggarakan cadangan pangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen oleh masyarakat yang selama ini telah dilakukan, mengacu kepada pemenuhan kebutuhan sesuai dengan tradisi yang hidup dan berkembang di masyarakat.

Dengan adanya Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen diharapkan akan lebih memantapkan pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dan semakin mantapnya dukungan cadangan pangan masyarakat baik cadangan pangan yang ada di tingkat rumah tangga, komunitas dan pedagang terhadap total cadangan pangan daerah, sehingga ketersediaan pangan bagi masyarakat di Kabupaten Sragen dalam berbagai kondisi dan situasi akan lebih terjamin. Dengan terjaminnya ketersediaan pangan akan mendorong terwujudnya Ketahanan Pangan sehingga masyarakat merasa *Ayem Tentrem* yang dapat menciptakan stabilitas sosial.

Selanjutnya implikasi penerapan sistem baru sebagaimana dikonsepsikan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Cadangan Pangan terhadap beban keuangan daerah adalah bahwa sebagai bentuk penghormatan, perlindungan dan pemenuhan Hak Atas Pangan bagi masyarakat adalah dengan mewujudkan ketersediaan pangan yang cukup melalui cadangan pangan yang memadai. Untuk itu maka menjadi suatu keharusan bagi daerah untuk meningkatkan alokasi anggaran dari APBD guna membiayai pengelolaan cadangan pangan dalam rangka terwujudnya ketahanan pangan di daerah.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Sragen ini disusun dengan mendasarkan pada berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan terkait (Hukum Positif).

Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tentang Pengelolaan Cadangan Pangan ini memiliki relevansi dengan substansi yang akan diatur, dengan Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan sebagaimana diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah No 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi, Peraturan Menteri Pertanian Nomor 11/Permentan /KN.130/4/2018 tentang Penetapan Jumlah Cadangan Beras Pemerintah Daerah, serta peraturan perundangan yang terkait lainnya. Beberapa ketentuan dari Undang-undang tersebut beserta peraturan terkait lainnya akan diuraikan berturut-turut di bawah ini.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)

Menurut Pembukaan UUD 1945 dikatakan bahwa:

"untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian dan keadilan sosial,..."

Selanjutnya ketentuan dalam UUD 1945 yang relevan dikemukakan terkait dengan tulisan ini adalah Pasal 18 ayat (6) yang berbunyi: *Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.*

2. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan UU No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

Beberapa ketentuan dalam UU No 12 Tahun 2011 yang relevan dikemukakan terkait dengan tulisan ini adalah:

Pasal 5

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

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

Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 5 UU No 12 Tahun 2011 dijelaskan sebagai berikut.

Huruf a

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Huruf d

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

Huruf e

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

Huruf f

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Huruf g

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 6

- a. Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:
 - a. pengayoman;
 - b. kemanusiaan;
 - c. kebangsaan;
 - d. kekeluargaan;
 - e. kenusantaraan;
 - f. bhinneka tunggal ika;
 - g. keadilan;
 - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
 - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
 - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
- b. Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 6 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 dijelaskan sebagai berikut.

Huruf a

Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Huruf f

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

Huruf g

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Huruf h

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

Huruf i

Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

Huruf j

Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Pasal 14

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

6. Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Beberapa ketentuan dalam UU No 18 Tahun 2012 yang relevan dikemukakan terkait dengan tulisan ini adalah:

Pasal 1:

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 proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.
2. Kedaulatan Pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan Pangan yang menjamin hak atas Pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem Pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal.
3. Kemandirian Pangan adalah kemampuan negara dan bangsa dalam memproduksi Pangan yang beraneka ragam dari dalam negeri yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan Pangan

yang cukup sampai di tingkat perseorangan dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi, dan kearifan lokal secara bermartabat.

4. Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.
5. Keamanan Pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah Pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi.
6. Produksi Pangan adalah kegiatan atau proses menghasilkan, menyiapkan, mengolah, membuat, mengawetkan, mengemas, mengemas kembali, dan/atau mengubah bentuk Pangan.
7. 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.
11. Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah kabupaten/kota.
12. Cadangan Pangan Pemerintah Desa adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah desa.
13. Cadangan Pangan Masyarakat adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh masyarakat di tingkat pedagang, komunitas, dan rumah tangga.

Pasal 2

Penyelenggaraan Pangan dilakukan dengan berdasarkan asas:

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

Pasal 3

Penyelenggaraan Pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan berdasarkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan.

Pasal 4

Penyelenggaraan Pangan bertujuan untuk:

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

Pasal 5

Lingkup pengaturan Penyelenggaraan Pangan meliputi:

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

7. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 butir 2 UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa: *Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

Terkait dengan pengaturan mengenai penyelenggaraan urusan pemerintahan ini beberapa ketentuan dalam UU No 23 Tahun 2014 dikemukakan dalam tulisan ini yaitu sebagai berikut.

Pasal 9 menyebutkan :

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolute, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah kabupaten/ kota.
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan.

Pasal 11 menyebutkan bahwa:

- (1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
- (2) Urusan pemerintahan wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
- (3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Pasal 12 menyebutkan :

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. pendidikan;
 - b. kesehatan;
 - c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
 - e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
 - f. sosial.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. tenaga kerja;
 - b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - c. pangan;
 - d. pertanahan;
 - e. lingkungan hidup;
 - f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;

- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

(3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

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

Peraturan Pemerintah No 17 Tahun 2015 dibentuk untuk melaksanakan ketentuan Pasal 28 ayat (4), Pasal 43, Pasal 45 ayat (3), Pasal 48 ayat (2), Pasal 52 ayat (2), Pasal 54 ayat (3), Pasal 112, Pasal 116, dan Pasal 131 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Beberapa ketentuan dalam PP No 17 Tahun 2015 dikemukakan dalam tulisan ini yaitu sebagai berikut:

Beberapa Istilah/ Definisi:

- 1) Ketahanan Pangan dan Gizi adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan Pangan dan Gizi bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, memenuhi kecukupan Gizi, merata dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk mewujudkan Status Gizi yang baik agar dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.
- 2) 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.
- 3) Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.
- 4) Gizi adalah zat atau senyawa yang terdapat dalam Pangan yang terdiri atas karbohidrat, protein, lemak, vitamin, mineral, serat, air, dan komponen lain yang bermanfaat bagi pertumbuhan dan kesehatan manusia.
- 5) Status Gizi adalah kondisi kesehatan tubuh seseorang yang merupakan hasil akhir dari asupan makanan ke dalam tubuh dan pemanfaatannya.
- 6) 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.
- 7) 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.

- 8) Cadangan Pangan Pemerintah adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah.
- 9) Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah provinsi.
- 10) Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah kabupaten/kota
- 11) Cadangan Pangan Pemerintah Desa adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah desa.
- 12) Distribusi Pangan adalah suatu kegiatan atau serangkaian kegiatan untuk menyalurkan pasokan Pangan secara merata setiap saat guna memenuhi kebutuhan Pangan masyarakat.
- 13) Penganekaragaman Pangan adalah upaya peningkatan ketersediaan dan konsumsi Pangan yang beragam, bergizi seimbang, dan berbasis pada potensi sumber daya lokal.
- 14) Pangan Pokok adalah Pangan yang diperuntukkan sebagai makanan utama sehari-hari sesuai dengan potensi sumber daya dan kearifan lokal.
- 15) 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.
- 16) Pangan Lokal adalah makanan yang dikonsumsi oleh masyarakat setempat sesuai dengan potensi dan kearifan lokal.
- 17) 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.
- 18) Pelaku Usaha Pangan adalah setiap orang yang bergerak pada satu atau lebih subsistem agribisnis Pangan, yaitu penyedia masukan produksi, proses produksi, pengolahan, pemasaran, perdagangan, dan penunjang.
- 19) Sistem Informasi Pangan dan Gizi adalah sistem yang mencakup kegiatan pengumpulan, pengolahan, penganalisisan, penyimpanan, penyajian, penyebaran data dan informasi, dan penggunaan informasi tentang Pangan dan Gizi.
- 20) Pemerintah Pusat, yang selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan

pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- 21) Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
- 22) Lembaga Pemerintah adalah lembaga yang melaksanakan tugas pemerintahan di bidang Pangan.

Selanjutnya Ruang lingkup pengaturan dalam Peraturan Pemerintah No 17 Tahun 2015 ini meliputi:

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

Selanjutnya beberapa ketentuan dapat dijadikan materi dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketahanan Pangan dan Gizi antara lain:

Cadangan Pangan Pemerintah Daerah

Paragraf 1

Umum

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.

Paragraf 2

Cadangan Pangan Pemerintah Desa

Pasal 14

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

Pasal 15

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

Pasal 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.

Paragraf 3

Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota

Pasal 17

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

Pasal 18

- (1) Bupati/wali kota untuk menindaklanjuti penetapan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 menyelenggarakan:

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

Pasal 19

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

Pasal 20

- (1) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota.

- (2) Dalam menyusun peraturan daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Daerah kabupaten/kota harus memperhatikan penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah dan Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi.

PENGANEKARAGAMAN PANGAN DAN PERBAIKAN GIZI MASYARAKAT

Bagian Kesatu

Penganekaragaman Pangan

Pasal 25

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

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

Pasal 26

- (1) Penganekaragaman Pangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dilakukan melalui:
- a. penetapan kaidah Penganekaragaman Pangan;
 - b. pengoptimalan Pangan Lokal;
 - c. pengembangan teknologi dan sistem insentif bagi usaha pengolahan Pangan Lokal;
 - d. pengenalan jenis Pangan baru, termasuk Pangan Lokal yang belum dimanfaatkan;
 - e. pengembangan diversifikasi usaha tani dan perikanan;
 - f. peningkatan ketersediaan dan akses benih dan bibit tanaman, ternak, dan ikan;
 - g. pengoptimalan pemanfaatan lahan, termasuk lahan pekarangan;
 - h. penguatan usaha mikro, kecil, dan menengah di bidang Pangan; dan
 - i. pengembangan industri Pangan yang berbasis Pangan Lokal.
- (2) Penganekaragaman Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah,

perguruan tinggi, dan/atau Pelaku Usaha Pangan Lokal setempat.

Pasal 36

- (1) Penganekaragaman Pangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) yang dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah dilaksanakan melalui perencanaan, pemantauan, evaluasi, pengawasan, dan pengendalian pelaksanaan peningkatan Ketersediaan Pangan untuk Penganekaragaman Pangan.
- (2) Perencanaan, pemantauan, evaluasi, pengawasan, dan pengendalian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan mempertimbangkan pola pangan harapan dan/atau ukuran lainnya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai perencanaan, pemantauan, evaluasi, pengawasan, dan pengendalian diatur dengan Peraturan Presiden.

Bagian Kedua

Perbaikan Gizi Masyarakat

Pasal 37

- (1) Pemerintah mengupayakan terwujudnya perbaikan Status Gizi masyarakat.
- (2) Upaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan melalui:
 - a. pewujudan pola konsumsi Pangan perseorangan dan masyarakat yang beragam, bergizi seimbang, dan aman;
 - b. penetapan persyaratan perbaikan atau pengayaan Gizi Pangan tertentu yang diedarkan dalam rangka penanggulangan masalah Pangan dan Gizi;
 - c. penetapan persyaratan khusus mengenai komposisi Pangan untuk meningkatkan kandungan Gizi Pangan Olahan tertentu yang diperdagangkan;
 - d. pemenuhan kebutuhan Gizi masyarakat, diutamakan bagi ibu hamil, ibu menyusui, bayi, balita, dan kelompok rawan Gizi lainnya; dan
 - e. peningkatan konsumsi Pangan hasil produk ternak, ikan, sayuran, buah-buahan, dan umbi-umbian lokal.

Pasal 38

- (1) Dalam hal terjadi kekurangan atau penurunan Status Gizi masyarakat, Pemerintah melaksanakan upaya perbaikan atau pengayaan Gizi terhadap Pangan tertentu yang diedarkan.
- (2) Perbaikan atau pengayaan Gizi terhadap Pangan tertentu yang diedarkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan:
 - a. untuk mencapai perbaikan Gizi masyarakat; dan
 - b. dengan mengutamakan ibu hamil, ibu menyusui, bayi, balita, dan kelompok rawan Gizi lainnya.
- (3) Upaya perbaikan atau pengayaan Gizi terhadap Pangan tertentu yang diedarkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan melalui tindakan yang meliputi:
 - a. penetapan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan mengenai terjadinya masalah kekurangan zat Gizi yang alternatif penanggulangannya dapat dilakukan melalui perbaikan atau pengayaan Gizi terhadap Pangan tertentu yang diedarkan;
 - b. penyampaian usulan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan kepada menteri/kepala lembaga terkait untuk menetapkan dan melaksanakan perbaikan atau pengayaan Gizi terhadap Pangan tertentu yang diedarkan; dan
 - c. penetapan pemberlakuan Standar Nasional Indonesia secara wajib bagi Pangan yang diperkaya zat Gizi tertentu yang diedarkan oleh menteri/kepala lembaga terkait.

Pasal 40

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

KESIAPSIAGAAN KRISIS PANGAN DAN PENANGGULANGAN KRISIS PANGAN

Pasal 41

Kesiapsiagaan Krisis Pangan dan penanggulangan Krisis Pangan meliputi:

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

DISTRIBUSI PANGAN, PERDAGANGAN PANGAN, DAN BANTUAN PANGAN

Pasal 59

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

Pasal 64

- (1) Untuk stabilisasi pasokan dan harga Pangan terutama Pangan Pokok, manajemen cadangan Pangan, dan menciptakan iklim usaha Pangan yang sehat, Pemerintah:
 - a. menjamin kelancaran Distribusi Pangan dan perdagangan Pangan Pokok di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
 - b. menetapkan mekanisme, tata cara, dan jumlah maksimal penyimpanan Pangan Pokok oleh Pelaku Usaha Pangan.
- (2) Mekanisme dan tata cara penyimpanan Pangan Pokok oleh Pelaku Usaha Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:
 - a. pendaftaran atau izin usaha;
 - b. pelaporan fasilitas penyimpanan Pangan Pokok;

- c. pelaporan penetapan secara berkala atau sewaktu-waktu mengenai jenis, asal, dan jumlah Pangan Pokok yang masuk dan keluar dari gudang; dan
 - d. pelaporan cakupan wilayah dan jumlah pendistribusian Pangan Pokok yang disimpan.
- (3) Jumlah maksimal penyimpanan Pangan Pokok oleh Pelaku Usaha Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung dengan mempertimbangkan:
- a. skala usaha;
 - b. kapasitas gudang penyimpanan Pangan Pokok; dan
 - c. kebutuhan normal distribusi.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai mekanisme dan tata cara penyimpanan Pangan Pokok oleh Pelaku Usaha Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan jumlah maksimal penyimpanan Pangan Pokok sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan peraturan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perdagangan.

Pasal 65

- (1) Pelaku Usaha Pangan dilarang menimbun atau menyimpan Pangan Pokok melebihi jumlah maksimal dan waktu tertentu.
- (2) Jumlah maksimal Pangan Pokok yang dapat disimpan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan kapasitas gudang yang diizinkan oleh Pemerintah.
- (3) Larangan menimbun atau menyimpan Pangan Pokok pada waktu tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) jika terjadi kelangkaan Pangan Pokok.
- (4) Pelaku Usaha Pangan yang menimbun atau menyimpan Pangan Pokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenakan sanksi administratif.
- (5) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa:
- a. denda;
 - b. penghentian sementara dari kegiatan, produksi, dan/atau peredaran; dan/atau
 - c. pencabutan izin.

Bantuan Pangan

Pasal 69

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

Pasal 70

- (1) Ketentuan lebih lanjut mengenai bantuan Pangan Pemerintah diatur dengan Peraturan Kepala Lembaga Pemerintah berdasarkan hasil rapat koordinasi tingkat menteri/kepala lembaga.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai bantuan Pangan Pemerintah Daerah diatur dengan peraturan gubernur atau bupati/wali kota sesuai dengan kewenangannya.

PENGAWASAN

Pasal 71

- (1) Dalam melaksanakan Ketahanan Pangan dan Gizi, Pemerintah berwenang melakukan pengawasan.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan terhadap pemenuhan ketersediaan dan/atau kecukupan Pangan Pokok yang aman, bergizi, dan terjangkau oleh daya beli masyarakat.
- (3) Pengawasan terhadap ketersediaan dan/atau kecukupan Pangan Pokok sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan oleh Kepala Lembaga Pemerintah.

Pasal 72

Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (2) dilakukan melalui:

- a. perhitungan neraca Pangan secara berkala;
- b. pengendalian pencapaian sasaran produksi Pangan dalam negeri;
- c. pengelolaan Cadangan Pangan Nasional;
- d. pengendalian jumlah dan jenis Pangan Pokok yang diimpor; dan
- e. pengaturan Distribusi Pangan dan pemasaran Pangan.

Pasal 73

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengawasan ketersediaan dan/atau kecukupan Pangan Pokok diatur dengan Peraturan Kepala Lembaga Pemerintah.

Pasal 74

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

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

SISTEM INFORMASI PANGAN DAN GIZI

Pasal 75

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berkewajiban membangun, menyusun, dan mengembangkan Sistem Informasi Pangan dan Gizi yang terintegrasi.
- (2) Sistem Informasi Pangan dan Gizi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat digunakan untuk:
 - a. perencanaan;
 - b. pemantauan dan evaluasi;
 - c. stabilisasi pasokan dan harga Pangan; dan
 - d. pengembangan sistem peringatan dini terhadap masalah Pangan dan kerawanan Pangan dan Gizi.

Pasal 76

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

Pasal 77

- (1) Data dan informasi Pangan dan Gizi paling sedikit memuat:
 - a. jenis produk Pangan;
 - b. neraca Pangan;
 - c. letak, luas wilayah, dan kawasan produksi Pangan;
 - d. permintaan pasar;
 - e. peluang dan tantangan pasar;
 - f. produksi;
 - g. harga;
 - h. konsumsi;
 - i. Status Gizi;

- j. ekspor dan impor;
 - k. perkiraan pasokan;
 - l. perkiraan musim tanam dan musim panen;
 - m. perkiraan iklim;
 - n. teknologi Pangan;
 - o. kebutuhan Pangan setiap daerah; dan
 - p. perkiraan musim tangkapan ikan.
- (2) Data dan informasi Pangan dan Gizi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diutamakan untuk Pangan Pokok, Pangan Pokok Tertentu, dan Pangan Lokal.

Pasal 85

Sistem Informasi Pangan dan Gizi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 diselenggarakan berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Kepala Lembaga Pemerintah.

PERAN SERTA MASYARAKAT

Pasal 86

- (1) Masyarakat memiliki kesempatan seluas-luasnya untuk berperan serta dalam mewujudkan Ketahanan Pangan dan Gizi.
- (2) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan terhadap:
- a. pelaksanaan produksi dan pengolahan Pangan, Distribusi Pangan, dan perdagangan Pangan;
 - b. penyelenggaraan komunikasi, informasi, edukasi, promosi di bidang konsumsi dan diversifikasi Pangan;
 - c. pencegahan dan penanggulangan masalah Pangan dan Gizi;
 - d. pemberian data dan informasi yang benar dan akurat mengenai masalah Ketahanan Pangan dan Gizi; dan
 - e. pemecahan permasalahan Ketahanan Pangan dan Gizi.

Pasal 87

- (1) Masyarakat dapat menyampaikan permasalahan, masukan, dan/atau cara penyelesaian masalah Pangan kepada Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah.
- (2) Tata cara penyampaian permasalahan, masukan, dan/atau cara penyelesaian masalah Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara:

- a. langsung atau tidak langsung;
 - b. perseorangan atau kelompok;
 - c. lisan atau tertulis.
- (3) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Kepala Lembaga Pemerintah dan/atau satuan kerja perangkat daerah pemerintah provinsi dan satuan kerja perangkat daerah pemerintah kabupaten/kota yang melaksanakan tugas atau menyelenggarakan fungsi di bidang Ketahanan Pangan.
- (4) Kepala Lembaga Pemerintah dan/atau satuan kerja perangkat daerah pemerintah provinsi dan satuan kerja perangkat daerah pemerintah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menerima dan menindaklanjuti masukan yang disampaikan masyarakat.

D. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 11/Permentan /KN.130/4/2018 tentang Penetapan Jumlah Cadangan Beras Pemerintah Daerah.

Terkait dengan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah ini sesuai dengan ketentuan Pasal 6 Peraturan Menteri Pertanian Nomor 11/Permentan /KN.130/4/2018 tentang Penetapan Jumlah Cadangan Beras Pemerintah Daerah yang berbunyi: “Cadangan Beras Pemerintah Provinsi dan Cadangan Beras Pemerintah Kabupaten ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Selain peraturan perundang-undangan sebagaimana disebut di atas, Rancangan Peraturan Daerah tentang Ketahanan Pangan dan Gizi ini juga memiliki keterkaitan dengan hukum positif (peraturan perundang-undangan) antara lain dengan:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah;

- c) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
- d) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman sebagaimana diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
- e) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
- f) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2010 tentang Usaha Budidaya Tanaman;
- g) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- h) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan;
- i) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan sebagaimana diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
- j) Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan;
- k) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 86 Tahun 2019 Keamanan Pangan
- l) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2005 tentang Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetik;

- m) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi;
- n) PERPRES No. 112 Tahun 2020 tentang Pembubaran Dewan Riset Nasional, Dewan Ketahanan Pangan, Badan Pengembangan Wilayah Surabaya-Madura, Badan Standardisasi dan Akreditasi Nasional Keolahragaan, Komisi Pengawas Haji Indonesia, Komite Ekonomi dan Industri Nasional, Badan Pertimbangan Telekomunikasi, Komisi Nasional Lanjut Usia, Badan Olahraga Profesional Indonesia, dan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia;
- o) Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2017 tentang Kebijakan Strategis Pangan dan Gizi;
- p) Peraturan Menteri Pertanian Nomor 43 Tahun 2009 tentang Gerakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumberdaya Lokal;
- q) Peraturan Menteri Pertanian Nomor 11/Permentan /KN.130/4/2018 tentang Penetapan Jumlah Cadangan Beras Pemerintah Daerah;
- r) Peraturan Gubernur Jawa Tengah No 70 Tahun 2017 tentang Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

Peraturan daerah yang baik harus disusun berdasarkan tiga landasan meliputi: landasan filosofis, landasan yuridis dan landasan politis. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tentang Pengelolaan Cadangan Pangan ini pun terdapat 3 (tiga) landasan sebagai berikut.

A. Landasan Filosofis

Setiap daerah otonom mempunyai hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam hal ini, pemerintah daerah juga berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah (Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).

Esensi Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah terwujudnya kesejahteraan masyarakat

melalui peningkatan pelayanan publik, peningkatan pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tujuan otonomi adalah untuk memberikan kesempatan kepada daerah untuk dapat berkembang sesuai potensi yang dimiliki menuju kearah kehidupan masyarakat yang lebih baik. Tujuan pemberian otonomi daerah setidaknya dapat meliputi 4 (empat) aspek, yaitu:

- a. segi politik adalah untuk mengikutsertakan dan menyalurkan aspirasi masyarakat baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung kebijakan nasional melalui proses demokrasi di lapisan bawah;
- b. segi manajemen pemerintahan adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat sesuai dengan kebutuhan mereka;
- c. segi kemasyarakatan adalah untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat dengan melakukan usaha pemberdayaan masyarakat menuju masyarakat yang mandiri dan memiliki daya saing; dan
- d. segi ekonomi pembangunan adalah untuk melancarkan program pembangunan menuju tercapainya kesejahteraan rakyat (S.H. Sarundajang, 2005 : 82).

Peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima jika dikaji secara filosofis yaitu cita-cita kebenaran, keadilan dan kesusilaan. Filsafat atau pandangan hidup suatu bangsa berisi nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika

pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah nilai yang wajib dijunjung tinggi, didalamnya ada nilai kebenaran, keadilan dan kesusilaan serta berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil dan susila tersebut menurut ukuran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan. Hukum yang dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia diterapkan tidak akan dipatuhi. Semua nilai yang ada nilai yang ada di bumi Indonesia tercermin dari Pancasila, karena merupakan pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah atau jalan kehidupan bangsa (*way of life*).

Falsafah hidup merupakan suatu landasan untuk membentuk hukum suatu bangsa, dengan demikian hukum yang dibentuk harus mencerminkan falsafah suatu bangsa. Sehingga dalam penyusunan Peraturan Daerah harus mencerminkan nilai dan moral yang hidup di masyarakat (daerah) yang bersangkutan.

Pangan merupakan hak asasi manusia, oleh karenanya menjadi tanggung jawab pemerintah untuk menghormati, melindungi dan memenuhinya dengan mewujudkan ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, memenuhi kecukupan gizi, merata dan terjangkau untuk mewujudkan status gizi yang baik agar dapat hidup sehat, aktif dan produktif secara berkelanjutan.

Ketahanan pangan merupakan hal yang sangat strategis dan penting. Pangan adalah kebutuhan pokok sekaligus menjadi esensi kehidupan manusia, karenanya hak atas pangan menjadi bagian sangat penting dari hak asasi manusia. Disamping itu ketahanan pangan adalah bagian dari ketahanan nasional yang saat ini dinilai paling rapuh. Pembangunan

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

Memperhatikan definisi tersebut, maka ketahanan pangan harus mencerminkan setidaknya pada 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

Peraturan Daerah merupakan wujud dari hukum. Jadi pembentukan Peraturan Daerah Sragen tentang Pengelolaan Cadangan Pangan ini juga harus mencerminkan filsafat bangsa itu sendiri. Jadi jangan sampai bertentangan dengan nilai moral dan etika yang ada dan berlaku di masyarakat Sragen tersebut. Di samping itu dengan Peraturan Daerah ini mestinya dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik bidang ketersediaan Pangan di daerah.

Dalam rangka mewujudkan pembangunan di Kabupaten Sragen secara menyeluruh maka perlu adanya perencanaan strategis dalam

segala sektor kehidupan, berdasarkan visi dan misi Kabupaten Sragen.

Visi Pemerintah Kabupaten Sragen sebagaimana dimuat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sragen Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2016-2021 adalah **“Menuju Kabupaten Sragen Mandiri, Sejahtera Dan Berbudaya Berlandaskan Semangat Gotong Royong“**

Selanjutnya dari visi tersebut dijabarkan dalam, maka disusunlah misi daerah sebagai rumusan umum tindakan konkret yang akan dilaksanakan, yaitu :

1) Meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM).

Pemerintah Kabupaten Sragen berkomitmen untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berdaya saing, baik dari aspek rohani maupun jasmani, dengan melakukan peningkatan pada bidang pendidikan, kesehatan, olah raga, kualitas keluarga termasuk pemberdayaan gender dan mengoptimalkan perlindungan anak.

2) Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Bersih, Inovatif, Efektif, Terpercaya dan Bersinergi Dengan Pelayanan Publik Berbasis Teknologi.

Pemerintah Kabupaten Sragen berkomitmen untuk mewujudkan tata kelola yang bersih, inovatif, efektif, dan terpercaya melalui peningkatan aparatur pemerintahan yang profesional dan inovatif, serta pelayanan publik berbasis teknologi informasi. Selain itu, pemerintah Kabupaten Sragen berkomitmen untuk meningkatkan rasa aman masyarakat dengan melakukan peningkatan keamanan, ketentraman dan perlindungan masyarakat, serta meningkatkan ketahanan daerah terhadap bencana. Dalam pelaksanaannya, Pemerintah Kabupaten Sragen akan

memperkuat sinergitas antar-pemangku kepentingan agar ada harmonisasi antara pusat-daerah, antara eksekutif, legislatif, perguruan tinggi, swasta, dan masyarakat.

3) Meningkatkan Pertumbuhan Ekonomi, Investasi dan Ketahanan Pangan.

Pemerintah Kabupaten Sragen berkomitmen untuk mengoptimalkan peningkatan pertumbuhan ekonomi termasuk percepatan pemulihan ekonomi pada masa pandemi covid-19 melalui peningkatan peran sektor unggulan daerah, layanan investasi yang berkualitas, dan peningkatan ketahanan pangan masyarakat, serta peningkatan pemberdayaan masyarakat desa. Ketahanan pangan ditujukan agar Kabupaten Sragen mampu meningkatkan kontribusinya sebagai lumbung pangan nasional baik PAJALE, perikanan dan peternakan

4) Menangani Kemiskinan, memperluas Kesempatan Kerja.

Pemerintah Kabupaten Sragen berkomitmen untuk terus melakukan kesejahteraan masyarakat diantaranya dengan penanganan penduduk miskin melalui pemberdayaan PPKS yang tepat sasaran dan perluasan kesempatan kerja

5) Mewujudkan pembangunan yang merata dan berkeadilan serta berwawasan lingkungan dengan semangat gotong royong.

Pembangunan yang merata untuk mengurangi kesenjangan wilayah utara dan selatan Bengawan Solo dengan tetap mengedepankan prinsip berwawasan lingkungan. Hal ini untuk menjamin bahwa pembangunan yang dilakukan adalah pembangunan yang berkelanjutan (sustainable development) serta dengan semangat gotong royong.

Demikian juga pengaturan dalam Raperda tentang Pengelolaan Cadangan Pangan nantinya juga harus mencerminkan dan menjunjung norma serta tujuan Pembangunan Nasional berdasarkan visi dan misi Daerah, salah satunya adalah sektor Pangan.

Pembentukan regulasi daerah tentang Ketahanan Pangan harus mencerminkan nilai-nilai Pancasila dan tujuan bernegara. Keberadaan peraturan daerah ini nantinya harus mampu memberikan kontribusi bagi pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat di Daerah.

B. Landasan Sosiologis

Masyarakat berubah maka nilai-nilainya pun ikut berubah, kecenderungan dan harapan masyarakat harus dapat diprediksi dan terakumulasi dalam peraturan perundang-undangan yang orientasi masa depan (Bagir Manan, 1992: 15). Dari hal tersebut di atas tersurat suatu hal dimana suatu peraturan perundang-undangan harus bisa mencerminkan kehidupan sosial masyarakat yang ada. Karena jika tidak mencerminkan kehidupan sosial masyarakat maka peraturan yang dibuat juga tidak akan mungkin dapat diterapkan karena tidak akan dipatuhi dan ditaati. Semua peraturan yang dibuat harus sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan supaya tidak terjadi suatu pertikaian karena peraturan yang dibuat tidak sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat.

Peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah merupakan wujud konkrit dari hukum. Pembentukan

peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan kenyataan, fenomena, perkembangan dan keyakinan atau kesadaran serta kebutuhan hukum masyarakat. Keberadaannya harus mempunyai landasan sosiologis. Apabila ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan daerah sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat, maka untuk mengimplementasikannya tidak akan banyak mengalami kendala. Hukum yang dibuat harus dapat dipahami masyarakat sesuai dengan kenyataan yang dihadapi masyarakat. Dengan demikian dalam penyusunan rancangan peraturan daerah harus sesuai dengan kondisi masyarakat yang bersangkutan.

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

Cadangan Pangan merupakan salah satu komponen penting dalam penyediaan Pangan. Cadangan Pangan Daerah Kabupaten terdiri atas Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten, Cadangan Pangan Pemerintah Desa, dan cadangan Pangan masyarakat. Pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah sebagai salah satu upaya penting untuk mewujudkan keterjangkauan Pangan baik dari aspek

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

Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten berupa Pangan Pokok Tertentu yang ditetapkan oleh Bupati sesuai dengan kebutuhan konsumsi masyarakat dan potensi sumber daya setempat. Dalam rangka mewujudkan Cadangan Pangan di daerah, satuan perangkat kerja daerah dapat bekerja sama dengan Badan Usaha Milik Negara dan/atau badan usaha milik daerah di bidang Pangan.

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

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

Penganekaragaman Pangan di Daerah dilakukan oleh Pemerintah Daerah, perguruan tinggi, dan/atau Pelaku Usaha Pangan Lokal setempat. Penganekaragaman Pangan dilakukan melalui penetapan kaidah Penganekaragaman Pangan, pengoptimalan Pangan Lokal, pengembangan teknologi dan sistem insentif bagi usaha pengolahan Pangan Lokal, pengenalan jenis Pangan baru termasuk Pangan Lokal yang belum dimanfaatkan, pengembangan diversifikasi usaha tani dan perikanan, peningkatan ketersediaan dan akses benih dan bibit, tanaman, ternak, dan ikan, pengoptimalan pemanfaatan lahan termasuk pekarangan, penguatan usaha mikro, kecil, dan menengah di bidang Pangan, dan pengembangan industri Pangan berbasis Pangan Lokal.

Selanjutnya dalam mewujudkan konsumsi Pangan yang beragam, bergizi seimbang, dan aman, Pemerintah mengupayakan terwujudnya perbaikan status gizi masyarakat. Dalam hal terjadi kekurangan atau penurunan status gizi masyarakat, pemerintah menetapkan kebijakan untuk perbaikan atau pengayaan gizi Pangan tertentu yang diedarkan. Penentuan jenis Pangan yang akan diperkaya nutrisinya dilakukan berdasarkan kajian.

Di samping hal-hal tersebut di atas, Pemerintah Daerah berkewajiban melakukan penanggulangan Krisis Pangan. Penanggulangan Krisis Pangan tersebut meliputi kegiatan pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, mobilisasi cadangan Pangan masyarakat, menggerakkan partisipasi masyarakat, dan/atau menerapkan teknologi untuk mengatasi Krisis Pangan dan pencemaran lingkungan.

Keterjangkauan Pangan antara lain ditentukan oleh kinerja Distribusi Pangan, perdagangan Pangan, dan bantuan Pangan. Distribusi Pangan dilakukan melalui pengembangan sistem Distribusi Pangan yang menjangkau seluruh wilayah secara efektif dan efisien. Pengelolaan sistem Distribusi Pangan yang dapat meningkatkan keterjangkauan Pangan, mempertahankan keamanan, mutu, gizi, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, dan perwujudan kelancaran dan keamanan Distribusi Pangan. Untuk stabilisasi pasokan dan harga Pangan Pokok, manajemen cadangan Pangan, dan menciptakan iklim usaha Pangan yang sehat diperlukan kelancaran distribusi dan perdagangan Pangan Pokok. Dalam pengaturan ini, Pelaku Usaha Pangan dilarang menimbun atau menyimpan Pangan Pokok melebihi jumlah maksimal dan waktu

tertentu. Sementara itu, bantuan Pangan diberikan kepada masyarakat miskin dan masyarakat rawan pangan dan gizi.

Dalam kaitan dengan hal tersebut di atas, maka pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tentang Pengelolaan Cadangan Pangan memiliki urgensi untuk diwujudkan.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis adalah landasan hukum (*Yuridische Gelding*) yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid, competencie*) pembuatan peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seorang pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam Peraturan Perundang-undangan sangat diperlukan. Tanpa disebutkan dalam Peraturan Perundang-undangan, seorang pejabat atau suatu badan adalah tidak berwenang (*obevoegdheid*) mengeluarkan peraturan. Landasan demikian sering disebut sebagai landasan yuridis formal.

Landasan yuridis dari segi kewenangan dapat dilihat dari segi kewenangan yaitu apakah ada kewenangan seorang pejabat atau badan yang mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini sangat perlu, mengingat sebuah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh badan atau pejabat yang tidak memiliki kewenangan maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum (*neitige*). Misalnya kewenangan untuk menyusun Undang-Undang ada pada DPR dan Presiden; Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden ada pada Presiden; Peraturan Daerah Kabupaten ada pada Bupati bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten.

Materi muatan dalam peraturan perundang-undangan maka harus berdasarkan asas sinkronisasi baik vertikal maupun horisontal. Disamping itu juga harus diperhatikan asas-asas lain seperti asas *Lex Specialist Derogat legi Generali*, asas *yang kemudian mengesampingkan yang terdahulu* dan lain sebagainya. Untuk materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta memuat kondisi khusus daerah dan penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Beberapa peraturan perundang-undang yang menjadi landasan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tentang Pengelolaan Cadangan Pangan adalah sebagai berikut.

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah;
- 3) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
- 4) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman sebagaimana diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
- 5) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;

- 6) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2010 tentang Usaha Budidaya Tanaman;
- 7) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 8) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan;
- 9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan sebagaimana diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan;
- 11) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 86 Tahun 2019 Keamanan Pangan
- 12) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2005 tentang Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetik;
- 13) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi;
- 14) PERPRES No. 112 Tahun 2020 tentang Pembubaran Dewan Riset Nasional, Dewan Ketahanan Pangan, Badan Pengembangan Wilayah Surabaya-Madura, Badan Standardisasi dan Akreditasi Nasional Keolahragaan, Komisi Pengawas Haji Indonesia, Komite Ekonomi dan Industri Nasional, Badan Pertimbangan Telekomunikasi, Komisi Nasional Lanjut Usia, Badan Olahraga Profesional Indonesia, dan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia;

- 15) Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2017 tentang Kebijakan Strategis Pangan dan Gizi;
- 16) Peraturan Menteri Pertanian Nomor 43 Tahun 2009 tentang Gerakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumberdaya Lokal;
- 17) Peraturan Menteri Pertanian Nomor 11/Permentan /KN.130/4/2018 tentang Penetapan Jumlah Cadangan Beras Pemerintah Daerah;
- 18) Peraturan Gubernur Jawa Tengah No 70 Tahun 2017 tentang Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.

BAB V

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

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Naskah Akademik berfungsi untuk mengarahkan ruang lingkup materi muatan dari Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tentang Pengelolaan Cadangan Pangan adalah mewujudkan adanya regulasi daerah yang dapat dijadikan acuan dan pedoman bagi pihak-pihak terkait dalam pengelolaan Cadangan Pangan di Kabupaten Sragen.

B. Ketentuan Umum

Ketentuan Umum dalam Peraturan Daerah, pada dasarnya berisi pengertian-pengertian dasar yang termuat dalam ketentuan umum, merupakan pengertian dan persitilahan yang terkait atau kutipan dari peraturan Perundang-undangan yang ada.

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Kabupaten Sragen.
2. Bupati adalah Bupati Sragen.
3. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Sragen.
4. Dinas Ketahanan Pangan Daerah adalah yang selanjutnya disebut Dinas adalah Dinas Ketahanan Pangan Daerah Kabupaten Sragen.
5. Kepala Dinas Ketahanan Pangan Daerah yang selanjutnya disebut Kepala Dinas adalah Kepala Dinas Ketahanan Pangan Daerah Kabupaten Sragen.

6. Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.
7. Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.
8. 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.
9. Produksi Pangan adalah kegiatan atau proses menghasilkan, menyiapkan, mengolah, membuat, mengawetkan, mengemas, dan/atau mengubah bentuk pangan.
10. Cadangan Pangan adalah persediaan pangan di suatu wilayah untuk konsumsi manusia, pengendalian gejolak/stabilitas harga pangan, dan untuk menghadapi keadaan darurat.
11. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah Kabupaten Sragen.
12. Cadangan Pangan Pemerintah Desa adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah desa.

13. Cadangan Pangan Masyarakat adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh masyarakat di tingkat pedagang, komunitas, dan rumah tangga.
14. Keadaan Darurat adalah keadaan kritis tidak menentu yang mengancam kehidupan sosial masyarakat yang memerlukan tindakan cepat dan tepat diluar prosedur biasa.
15. Masalah Pangan adalah keadaan kekurangan, kelebihan, dan/atau ketidakmampuan perseorangan atau rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan pangan dan keamanan pangan.
16. Pangan Lokal adalah makanan yang dikonsumsi oleh masyarakat setempat sesuai dengan potensi dan kearifan lokal.
17. Rawan Pangan adalah kondisi suatu daerah, masyarakat atau rumah tangga yang tingkat ketersediaan dan keamanan pangannya tidak cukup untuk memenuhi standar kebutuhan fisiologis bagi pertumbuhan dan kesehatan sebagian besar masyarakatnya.
18. Rawan Pangan Transien adalah keadaan kerawanan pangan yang disebabkan kondisi yang tidak terduga, antara lain berbagai musibah, bencana alam, kerusakan, musim yang menyimpang dan keadaan lain yang bersifat mendadak.
19. Rawan Pangan Kronis adalah keadaan rawan pangan yang berkelanjutan yang terjadi sepanjang waktu yang dapat disebabkan keterbatasan sumberdaya alam dan keterbatasan sumberdaya manusia sehingga menyebabkan kondisi masyarakat menjadi miskin.
20. Kerawanan Pangan Pasca Bencana adalah kerawanan pangan sebagai akibat dari bencana yang berdampak luas dan tidak dapat segera diatasi.

21. Gizi Buruk adalah keadaan kurang gizi yang disebabkan oleh rendahnya konsumsi energi dan protein dalam makanan sehari-hari sehingga tidak memenuhi angka kecukupan gizi.
22. Gejolak Harga Pangan adalah kenaikan harga pangan tertentu yang bersifat pokok ditingkat pasar yang mencapai lebih dari 25 % (dua puluh lima per seratus) dari harga normal.
23. Konsumsi Pangan adalah sejumlah makanan dan atau minuman yang dimakan atau diminum oleh manusia dalam rangka memenuhi kebutuhan hayatinya.

C. Materi Yang Akan Diatur

Berdasarkan maksud dan tujuan tersebut di atas maka ruang lingkup materi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah ini mencakup ketentuan sebagai berikut.

1. Maksud dan tujuan;
2. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah;
3. Mekanisme penyediaan;
4. penyediaan;
5. penyaluran;
6. pelaporan; dan
7. pembiayaan.

Selanjutnya ruang lingkup materi sebagaimana tersebut di atas akan dijabarkan dalam Bab dan Pasal-pasal dalam Batang Tubuh Peraturan Daerah. Selengkapnya bab dan pasal-pasalnya adalah sebagai berikut.

BAB II MAKSUD DAN TUJUAN Pasal 2

Maksud Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah ini adalah:

- a. meningkatkan penyediaan Pangan bagi masyarakat yang berpotensi terkena Rawan Pangan Transien, Rawan Pangan Kronis, Rawan Pangan Pasca Bencana dan Gizi Buruk;
- b. meningkatkan akses Pangan bagi masyarakat yang berpotensi terkena Rawan Pangan Transien, Rawan Pangan Kronis, Rawan Pangan Pasca Bencana dan Gizi Buruk;
- c. memenuhi kebutuhan Pangan rumah tangga yang berpotensi terkena Rawan Pangan Transien, Rawan Pangan Kronis, Rawan Pangan Pasca Bencana dan Gizi Buruk;
- d. tersedianya Cadangan Pangan Pemerintah Daerah yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 3

Tujuan Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah adalah:

- a. mengendalikan dan meningkatkan Ketersediaan dan Distribusi Pangan kepada masyarakat;
- b. meningkatkan konsumsi Pangan berbasis sumberdaya lokal dalam rangka penciptaan permintaan produk Pangan Lokal;
- c. meningkatkan keterjangkauan masyarakat terhadap Pangan;
- d. menanggulangi terjadinya Darurat dan Kerawanan Pangan Pasca Bencana;
- e. menjaga stabilitas harga Pangan di masyarakat;
- f. memperpendek jalur distribusi Pangan sampai ke tingkat masyarakat;
- g. mendorong terwujudnya Kemandirian Pangan; dan
- h. meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

BAB III
CADANGAN PANGAN PEMERINTAH DAERAH

Pasal 4

- (1) Pemerintah Daerah menyelenggarakan Cadangan Pangan Daerah.
- (2) Cadangan Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa Beras.
- (3) Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan Dinas.
- (4) Bupati menetapkan jumlah Beras sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (5) Penetapan jumlah Beras sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan dengan mempertimbangkan:
 - a. produksi Beras di wilayah Daerah;
 - b. kebutuhan untuk penanggulangan keadaan darurat; dan
 - c. kerawanan Pangan di wilayah Daerah.
- (6) Penetapan jumlah Beras sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disesuaikan dengan:
 - a. kebutuhan konsumsi masyarakat Daerah; dan
 - b. potensi sumber daya Daerah.
- (7) Perhitungan jumlah Cadangan Pangan Pemerintah Daerah didasarkan pada kriteria:
 - a. Jumlah penduduk;
 - b. Konsumsi Beras per kapita per tahun; dan
 - c. Proporsi terhadap Cadangan Beras nasional.
- (8) Rumus perhitungan jumlah Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagaimana tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Daerah ini.

Pasal 5

- (1) Dalam melaksanakan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, Dinas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) dapat bekerja sama dengan badan usaha milik Negara, badan usaha milik Daerah, Lumbung Pangan Masyarakat, Kelompok Tani, Gabungan Kelompok Tani, Koperasi dan/atau Badan Usaha.
- (2) Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk menjaga kecukupan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, antar daerah, dan antar waktu.
- (3) Untuk menunjang kelancaran tugas dan tanggung jawab dalam pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dibentuk Tim Pelaksana Pengelola Cadangan Pangan yang ditetapkan dengan Keputusan Bupati.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai Tim Pelaksana Pengelola Cadangan Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam Peraturan Bupati.

BAB IV PENYEDIAAN

Pasal 5

Mekanisme penyediaan gabah/beras pada Cadangan Pangan Pemerintah Daerah adalah:

- a. penyediaan dapat dilakukan dalam bentuk gabah kering panen (GKP), gabah kering giling (GKG) atau dalam bentuk beras;

- b. penyediaan gabah/beras diutamakan dari hasil panen pada wilayah Daerah;
- c. penyediaan gabah/beras dapat dilakukan bekerjasama dengan Lumbung Pangan Masyarakat, Kelompok Tani, Gabungan Kelompok Tani, Koperasi dan/atau Badan Usaha;
- d. penyediaan dapat dilaksanakan secara bertahap sesuai kebutuhan dan kondisi panen untuk mempertahankan kualitas;
- e. Dinas dapat mengajukan pembelian gabah hasil panen petani kepada Ketua Tim Pelaksana Pengelola Cadangan Pangan apabila harga jual gabah kering panen (GKP)/gabah kering giling (GKG) dibawah harga patokan Pemerintah untuk dilakukan pembelian sesuai harga patokan Pemerintah; dan
- f. penyediaan dan pengelolaan Cadangan Pangan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan sumber dana lainnya yang sah.

Pasal 6

- (1) Pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dilaksanakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan barang/jasa pemerintah.
- (2) Pengadaan Cadangan Pangan beras/gabah mengacu harga yang berlaku di pasaran berdasarkan survey harga.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai survey sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Bupati.

BAB V PENYALURAN

Bagian Kesatu Sasaran Penyaluran

Pasal 7

Sasaran penyaluran dari pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah adalah:

- a. masyarakat Rawan Pangan Transien;
- b. masyarakat yang mengalami Rawan Pangan Kronis;
- c. masyarakat yang mengalami perubahan gejolak harga Pangan jenis beras yang signifikan, kenaikan lebih dari 25% (dua puluh lima per seratus);
- d. masyarakat menjelang hari tertentu yang berpotensi menimbulkan gejolak harga pangan;
- e. petani yang panen dengan harga turun di bawah harga acuan pemerintah melalui pembelian gabah/beras;
- f. rumah tangga/keluarga dengan kondisi *stunting* karena gizi buruk; dan/atau
- g. kegiatan bantuan sosial lainnya.

Bagian Kedua Mekanisme Penyaluran

Pasal 8

- (1) Cadangan Pangan Pemerintah Daerah disalurkan untuk:
 - a. bantuan kepada masyarakat yang mengalami Rawan Pangan Transien dan Rawan Pangan Kronis;
 - b. operasi pasar bagi masyarakat yang mengalami perubahan gejolak harga Pangan jenis beras yang signifikan dengan kenaikan harga lebih dari 25% (dua puluh lima per seratus);
 - c. pasar murah untuk masyarakat menjelang hari-hari tertentu yang berpotensi menimbulkan gejolak harga Pangan;

- d. rumah tangga/keluarga dengan kondisi dan Rawan Stunting karena Kurang Gizi; dan/atau
 - e. kegiatan sosial lainnya untuk bantuan sosial/santunan kepada masyarakat miskin.
- (2) Penggunaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah untuk penanggulangan Kerawanan Pangan Transien dan Kerawanan Pangan Kronis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan sebagai berikut:
- a. untuk penanganan Kerawanan Pangan Transien berdasarkan usulan Camat kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah, sedangkan untuk penanggulangan keadaan darurat dilaksanakan segera setelah terjadi bencana (tanggap darurat) atas perintah Bupati selaku Ketua Dewan Ketahanan Pangan Daerah;
 - b. Perangkat Daerah yang membidangi penanggulangan bencana dapat mengajukan penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah Daerah kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah;
 - c. untuk penanganan Kerawanan Pangan Kronis berdasarkan usulan Kepala Desa/Lurah melalui Camat kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah;
 - d. Perangkat Daerah yang membidangi sosial dapat mengajukan penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah Daerah kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah;
 - e. Bupati dapat berperan serta dengan menyalurkan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah pada seluruh wilayah Indonesia yang terkena bencana;
 - f. jumlah Cadangan Pangan Pemerintah Daerah yang disalurkan kepada penerima disesuaikan dengan kebutuhan indeks kalori 2.000 (dua ribu) kalori setara 330 (tiga ratus tiga puluh) gram beras per orang per hari

selama waktu yang ditentukan atau maksimal 50 (lima puluh) kg beras per keluarga selama stok Cadangan Pangan mencukupi.

- (4) Penggunaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah untuk pengendalian gejolak harga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan sebagai berikut:
 - a. dalam hal terjadi gejolak harga beras melebihi 25% (dua puluh lima per seratus), Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang Perdagangan dapat mengajukan penyaluran Cadangan Pangan guna pengendalian harga Pangan melalui Operasi pasar kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah; dan
 - b. Hasil Penjualan Cadangan Pangan melalui Operasi Pasar wajib disetorkan ke Kas Daerah sebagai pendapatan daerah.
- (5) Penggunaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah untuk pasar murah untuk masyarakat menjelang hari-hari tertentu yang berpotensi menimbulkan gejolak harga pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilaksanakan sebagai berikut:
 - a. Perangkat Daerah yang membidangi Perekonomian dapat mengajukan penyaluran Cadangan Pangan guna pengendalian harga pangan melalui Pasar Murah kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah; dan
 - b. hasil Penjualan Cadangan Pangan melalui Pasar Murah wajib disetorkan ke Kas Daerah sebagai pendapatan Daerah lainnya yang sah.
- (6) Penggunaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah untuk rumah tangga/keluarga dengan kondisi dan Rawan *Stunting* karena Kurang Gizi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilaksanakan sebagai berikut:

- a. Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang kesehatan dapat mengajukan penyaluran Cadangan Pangan untuk rumah tangga/keluarga dengan kondisi dan Rawan Stunting karena Kurang Gizi kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah; dan
 - b. jumlah Cadangan Pangan Pemerintah Daerah yang disalurkan kepada penerima disesuaikan dengan kebutuhan indeks kalori 2.000 (dua ribu) kalori setara 330 (tiga ratus tiga puluh) gram beras per orang per hari selama waktu yang ditentukan atau maksimal 50 (lima puluh) kg beras per keluarga selama stok Cadangan Pangan mencukupi.
- (7) Penggunaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah untuk kegiatan sosial lainnya untuk bantuan sosial/santunan kepada masyarakat miskin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e dilaksanakan sebagai berikut:
- a. Perangkat Daerah, Instansi, lembaga dan/atau Organisasi masyarakat dapat mengajukan penyaluran Cadangan Pangan untuk kegiatan sosial lainnya untuk bantuan sosial/santunan kepada masyarakat miskin kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah; dan
 - b. jumlah Cadangan Pangan Pemerintah Daerah yang disalurkan kepada penerima disesuaikan dengan kebutuhan indeks kalori 2.000 (dua ribu) kalori setara 330 (tiga ratus tiga puluh) gram beras per orang per hari selama waktu yang ditentukan atau maksimal lima puluh (50) kg beras per keluarga selama Cadangan Pangan mencukupi.
- (8) Prosedur dan mekanisme penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagaimana tersebut pada ayat (1)

sampai dengan ayat (7) dilaksanakan sesuai Standar Operasional Prosedur (SOP) yang ditetapkan.

BAB VI PELAPORAN

Pasal 9

- (1) Kepala Dinas melaporkan penggunaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah kepada Bupati.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Bupati.

BAB VII PEMBIAYAAN

Pasal 10

- (1) Anggaran pembiayaan pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- (2) Pengelolaan anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang keuangan daerah.

D. Ketentuan Penutup

Ketentuan Penutup merupakan bagian terakhir Batang Tubuh Peraturan Daerah, yang biasanya berisi ketentuan tentang saat mulai berlakunya Peraturan Daerah dapat melalui cara-cara sebagai berikut:

1. Penetapan mulai berlakunya Peraturan Daerah pada suatu tanggal tertentu;
2. Saat mulai berlakunya Peraturan Daerah tidak harus sama untuk seluruhnya (untuk beberapa bagian dapat berbeda).

Selengkapnya bunyi ketentuan penutup dalam Rancangan Peraturan Daerah ini adalah sebagai berikut.

BAB XIV KETENTUAN PENUTUP

Pasal 11

Peraturan Bupati sebagai pelaksanaan dari Peraturan Daerah ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Peraturan Daerah ini diundangkan.

Pasal 12

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.
Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Sragen.

BAB VI

P E N U T U P

A. Kesimpulan

Naskah Berdasarkan uraian dalam bab-bab terdahulu dari Naskah Akademik ini, maka penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Sragen memiliki kelayakan secara akademis.

Selanjutnya pokok-pokok pikiran dan muatan yang perlu dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Sragen antara lain adalah sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum;
2. Maksud dan tujuan;
3. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah;
4. Mekanisme penyediaan;
5. penyediaan;
6. penyaluran;
7. pelaporan;
8. pembiayaan; dan
9. Ketentuan Penutup.

B. Saran

Berdasarkan simpulan di atas maka disarankan:

1. Untuk segera disusun/dibentuk Peraturan Daerah Kabupaten Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Sragen sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang

Pengelolaan Cadangan Pangan. Sedangkan untuk pelaksanaan dari Peraturan Daerah ini supaya juga segera disiapkan Peraturan Bupati tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Sragen.

2. Untuk menghasilkan dokumen Draft Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Sragen yang aspiratif dan partisipatif serta implementatif, maka penyusunan Peraturan Daerah ini perlu memperhatikan nilai-nilai budaya dan kearifan lokal serta melibatkan secara aktif berbagai pihak terkait antara lain: Perangkat Daerah terkait di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sragen, Pemerintah Desa, Pelaku Bisnis (pangan), Masyarakat, dan Stakeholders terkait lainnya di Kabupaten Sragen.

A. Daftar kepustakaan.

- Bambang Sunggono. 1994. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika .
- Esmi Warasih, 2005. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*”, Semarang: PT. Suryandaru Utama.
- Maria Farida Indrati, 1996. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar dan Peruntukannya*. Konsorsium Ilmu Hukum, UI: Jakarta.
- Paulus Efendi Lotulung, 1986, *Beberapa Sistem tentang Control Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Jakarta, PT Bhuana Ilmu Populer.
- Pilipus M Hadjon, dkk, 1999, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press.
- Ridwan, 2009, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta: UII Press, cetakan Pertama.
- S F Marbun & Mahfud MD, 2000, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Saldi Isra dan Suharizal (ed), 2001, *Teknik Penyusunan Produk Hukum Daerah*, Anggrek Law Firm
- Samudra Wiwaha, dkk. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Soekanto, Soerjono., 1982. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali, Jakarta.
- , 1990. *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Press, Jakarta.
- Solichin Addul Wahab. 2004. *Analisis Kebijakan dari Formulasi Ke implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta; Bumi Aksasra.
- Soly Lubis, 1995. *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*. Jakarta.
- Tim Depkum HAM & UNDP, 2008, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I. bekerjasama dengan *United Nations Development Programme (UNDP)* melalui *Proyek Enhancing Communications, Advocacy and Public Participation Capacity for Legal Reforms (CAPPLER Project)*, Penerbit : CAPPLER, Jakarta.
- Widjaya HW, 2002. ***Evaluasi Kebijakan Publik***. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

- William N Dunn, 2001, **Analisis Kebijakan Publik**, Muhajir Darwin (peny.) Hanindita, Yogyakarta.
- , 2007, *Standar Pemeriksaan Keuangan Negara*, Redaksi Fokusmedia, Jakarta.
- , 2008, *Panduan Penyelenggaraan Forum SKPD dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kabupaten/Kota*, Ditjen Bina Bangda - DEPDAGRI (Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat).
- , 2004: *Survei United Convergence on Trade and Development. World Investment Report 2004*
- FAO Agricultural and Development Economics Division (June 2006). *Food Security*(2). Diakses June 8, 2012
- FAO (1997). "The food system and factors affecting household food security and nutrition". *Agriculture, food and nutrition for Africa: a resource book for teachers of agriculture*. Rome: Agriculture and Consumer Protection Department. Diakses 15 October 2013
- Food and Agriculture Organization (November 1996). "Rome Declaration on Food Security and World Food Summit Plan of Action". Diakses 26 October 2013
- "Food Security in the United States: Measuring Household Food Security". USDA. Diakses 2008-02-23
- Revisi Rencana Strategis Badan Ketahanan Pangan Tahun 2010 dalam <https://masterkesmas.blogspot.co.id/2017/10/ketahanan-pangan-gizi-kesehatan.html>)
- Internet:
- <http://repository.ipb.ac.id/jspui/bitstream/123456789/64248/5/BAB%20II%20Tinjauan%20Pustaka.pdf>;
- <http://digilib.unila.ac.id/12246/14/TINJAUAN%20PUSTAKA.pdf>;
- <http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/17047/6.BAB%20II.pdf?sequence=6&isAllowed=y>;
- <http://dinatrisusanti.web.unej.ac.id/2016/08/09/ketahanan-pangan-ekologi-pangan-dan-gizi/>;
- "Pembangunan Ketahanan Pangan dan Gizi Butuh Sikap Serius, Ini Dia Pilarnya...!", dalam <https://ekonomi.kompas.com/read/2017/11/24/173930926/pembangunan-ketahanan-pangan-dan-gizi-butuh-sikap-serius-ini-dia-pilarnya>.

B. Inventarisasi Peraturan Perundang-undangan.

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah;
- 3) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
- 4) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman sebagaimana diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
- 5) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
- 6) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2010 tentang Usaha Budidaya Tanaman;
- 7) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 8) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan;
- 9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan sebagaimana diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah

Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;

- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan;
- 11) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 86 Tahun 2019 Keamanan Pangan
- 12) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2005 tentang Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetik;
- 13) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi;
- 14) PERPRES No. 112 Tahun 2020 tentang Pembubaran Dewan Riset Nasional, Dewan Ketahanan Pangan, Badan Pengembangan Wilayah Surabaya-Madura, Badan Standardisasi dan Akreditasi Nasional Keolahragaan, Komisi Pengawas Haji Indonesia, Komite Ekonomi dan Industri Nasional, Badan Pertimbangan Telekomunikasi, Komisi Nasional Lanjut Usia, Badan Olahraga Profesional Indonesia, dan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia;
- 15) Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2017 tentang Kebijakan Strategis Pangan dan Gizi;
- 16) Peraturan Menteri Pertanian Nomor 43 Tahun 2009 tentang Gerakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumberdaya Lokal;
- 17) Peraturan Menteri Pertanian Nomor 11/Permentan /KN.130/4/2018 tentang Penetapan Jumlah Cadangan Beras Pemerintah Daerah;
- 18) Peraturan Gubernur Jawa Tengah No 70 Tahun 2017 tentang Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.