



**NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BATANG  
TENTANG  
TATA CARA PENYELENGGARAAN CADANGAN PANGAN**

**PENGAYOMAN**

**KERJASAMA  
KANTOR WILAYAH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM JAWA TENGAH  
DENGAN  
BAGIAN HUKUM KABUPATEN BATANG  
TAHUN 2022**

## **KATA PENGANTAR**

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

Naskah Akademik ini merupakan hasil penelitian dan pengkajian terhadap pentingnya regulasi tentang Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pangan yang dilaksanakan Pemerintah Daerah dimana Penyelenggaraan Cadangan Pangan adalah serangkaian kegiatan pengadaan, pengelolaan, penyaluran dan pelepasan Cadangan Pangan, berdasarkan pada jenis dan jumlah yang telah ditetapkan, untuk keperluan penanggulangan keadaan kekurangan Pangan, gangguan pasokan dan harga, serta keadaan darurat dengan melibatkan peran serta masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu.

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan ini dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana tercantum dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Naskah Akademik ini disusun sebagai pedoman dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan.

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

Semarang, 31 Oktober 2022

Tim Penyusun

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b> .....	ii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	iii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	6
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik .....	7
D. Metode Penelitian .....	8
<b>BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS</b> .....	11
A. Kajian Teoritis .....	11
B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Terkait Dengan Penyusunan Norma.....	11
C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi .....	33
D. Kajian terhadap Implikasi pada Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya pada Aspek Beban Keuangan Daerah. ....	36
<b>BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT</b> .....	38
<b>BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS</b> .....	52
A. Landasan Filosofis .....	52
B. Landasan Sosiologis .....	53
C. Landasan Yuridis .....	54
<b>BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH</b> .....	57
A. Jangkauan Dan Arah Pengaturan Peraturan Daerah Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan .....	57

B. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan .....	59
<b>BAB VI PENUTUP .....</b>	<b>66</b>
A. Kesimpulan .....	66
B. Saran .....	67
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>68</b>
<b>LAMPIRAN.....</b>	

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan pemerintah sebagai representasi dari Negara mempunyai tanggung jawab untuk melindungi setiap masyarakat Indonesia. Hal ini dapat tercermin dari pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa tujuan bernegara adalah “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling hakiki bagi penduduk suatu Daerah. Secara implisit jaminan hak atas pangan telah diatur dalam Pasal 28C Ayat (1), dan Pasal 28I Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyebutkan bahwa:

Pasal 28C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

(1) “Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”.

Pasal 28I Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

(4) “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah”.

Agar hak atas pangan setiap masyarakat tersebut dapat terjamin maka negara mengutamakan pembangunan ketahanan pangan yang diupayakan melalui pembangunan berkelanjutan, mengingat Ketahanan pangan bagi suatu daerah merupakan hal yang sangat penting, khususnya untuk Kabupaten Batang yang mempunyai jumlah penduduk mencapai 801.718 jiwa dengan laju pertumbuhan

1,24% per tahun<sup>1</sup>. Adapun salah satu aspek penting dalam membangun ketahanan pangan adalah adanya ketersediaan cadangan pangan.

Cadangan Pangan merupakan hal yang penting bagi pemerintah dalam menjalankan suatu Kewenangan di setiap Dinas yang memiliki wewenang tersebut. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 menjelaskan bahwa cadangan pangan merupakan hal penting dalam rangka pembangunan daerah untuk membentuk masyarakat di daerah berkualitas, mandiri dan sejahtera melalui perwujudan ketersediaan kecukupan pangan yang aman, bermutu, dan bergizi bagi seluruh masyarakat yang berada dalam wilayah pemerintahan daerah.

Melihat urgensi pangan, baik sebagai kebutuhan dasar dan salah satu hak asasi manusia maka pangan mempunyai arti dan peran yang sangat penting bagi kehidupan bangsa Indonesia pada umumnya dan Kabupaten Batang pada khususnya, sehingga Pemerintah Daerah diwajibkan agar memiliki kebijakan cadangan pangan untuk memperkuat antisipasi adanya krisis pangan sekaligus untuk mengurangi ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap cadangan pangan pemerintah pusat khususnya dalam kondisi keadaan darurat<sup>2</sup>, mengingat Ketersediaan pangan tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat tetapi juga pemerintah daerah.

Ada banyak hal yang menyebabkan suatu wilayah terancam mengalami krisis pangan seperti berkurangnya petani, keterbatasan sumber pangan, keterbatasan lahan, ketersediaan pangan yang lebih kecil dibanding kebutuhan hingga keamanan pangan agar layak dikonsumsi masyarakat.

Dengan karakteristik wilayah yang beragam maka problematika ketahanan pangan di daerah ini menjadi hal yang patut diprioritaskan. Ketidakmerataan ketahanan pangan menjadi salah satu faktor utama bagi permasalahan lain seperti kemiskinan, kesenjangan penduduk, serta kegiatan ekonomi. Hal ini

---

<sup>1</sup> Kabupaten Batang Dalam Angka Tahun 2021

<sup>2</sup> Achmad Suryana, Cadangan Pangan Mendukung Stabilitas Harga dan Penanganan Darurat Pangan, (Jakarta: Badan Litbang Pertanian Kementerian Pertanian, 2015).

menggambarkan bahwa ketahanan pangan belum dapat menyentuh hingga tingkat individu seperti definisi ketahanan pangan yang disepakati oleh para pemimpin negara anggota PBB - termasuk Indonesia - pada *World Food Conference Human Right 1993 dan World Food Summit 1996*.<sup>3</sup>

Dengan demikian, berdasarkan hal tersebut maka Pemerintah Daerah, dalam hal ini Kabupaten Batang mempunyai tanggungjawab untuk menghormati, memenuhi, dan melindungi serta melaksanakan hak asasi manusia atas pangan<sup>4</sup>. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan yang mantap dan berkesinambungan antara lain:

- a. ketersediaan pangan yang cukup dan merata;
- b. keterjangkauan pangan yang efektif dan efisien; dan
- c. konsumsi pangan yang beragam, bergizi seimbang, dan aman.

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

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

Sebagai daerah yang memiliki sektor pertanian tinggi, Kabupaten Batang memiliki visi “menjadi lembaga pengelola sektor ketahanan pangan dan pertanian

---

<sup>3</sup> Ketahanan pangan didefinisikan sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan gizi setiap individu dalam jumlah dan mutu agar dapat hidup aktif dan sehat secara berkesinambungan sesuai budaya setempat. Lebih lanjut juga dinyatakan bahwa sistem ketahanan pangan dikatakan mantap apabila mampu memberikan jaminan bahwa semua penduduk setiap saat pasti memperoleh makanan yang cukup sesuai dengan norma gizi untuk kehidupan yang sehat, tumbuh dan produktif. Baca Rita Hanafie, Pengantar Ekonomi Pertanian, CV. Andi Offset, Yogyakarta, 2010, h. 273

<sup>4</sup> . Andrey Sujatmoko, Pemulihan Korban Pelanggaran Berat HAM Menurut Prinsip Tanggung Jawab Negara (Depok: PT. Rajagrafindo Persada, 2019), hal. 41.

yang profesional dalam melayani masyarakat, amanah, aspiratif, dan inovatif demi terwujudnya peningkatan kesejahteraan petani". Hal ini tentu menjadi sangat penting terkait pemenuhan penyediaan bahan pangan dan penyedia lapangan pekerjaan penduduk di Kabupaten Batang, mengingat penguatan cadangan pangan adalah salah satu aspek pelayanan dasar yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah untuk kurun waktu jangka panjang.

Adapun Cadangan Pangan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Batang berupa Pangan Pokok Tertentu sesuai dengan kebutuhan konsumsi masyarakat dan potensi sumber daya setempat dan salah satu komoditas tanaman pangan yang banyak dibudidayakan oleh petani di Kabupaten Batang sendiri adalah padi<sup>5</sup>. Akan tetapi semenjak adanya pembangunan infrastruktur seperti Jalan Tol, PLTU dan Kawasan Industri, sektor pertanian yang ada di Kabupaten Batang mulai terkikis dan mengalami pengurangan produksi yang signifikan.

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

Dimana dalam melaksanakan penyelenggaraan cadangan pangan, tentunya memiliki beberapa tahapan yang harus diperhatikan seperti tata cara pengadaan, pengelolaan dan penyaluran/pelepasan. Tahapan tata cara penyelenggaraan cadangan pangan pemerintah daerah ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2017 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.

Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah tersebut menyatakan bahwa Bupati/Walikota menetapkan jenis dan jumlah pangan tertentu sebagai cadangan pangan Kabupaten/Kota. Dimana hal ini akan ditindaklanjuti dengan pengadaan,

---

<sup>5</sup> Utami P dan S. Budiningsih. 2015. Potensi dan Ketersediaan Bahan Pangan Lokal Sumber Karbohidrat Non Beras di Kabupaten Banyumas. *Jurnal Dinamika Ekonomi dan Bisnis* Vol. 12 (2) : 150-158.

pengelolaan dan penyaluran cadangan pangan. Selain hal tersebut, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2017 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi diberikan pula kewenangan kepada Bupati/Walikota untuk mengatur tata cara penyelenggaraan cadangan pangan dengan Peraturan Daerah, yakni pada Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2017 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi yang berbunyi:

Pasal 20

- (1) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota.
- (2) ...

Berdasarkan hal tersebut, dapat diidentifikasi bahwa daerah dalam hal ini Kabupaten Batang memiliki kewenangan dalam membentuk Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan pemerintah daerah yang diberikan secara delegasi oleh Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2017 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.

Pada Pasal 20 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2017 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi ditekankan pula bahwa peraturan daerah kabupaten/kota disusun dengan memperhatikan penyelenggaraan cadangan pangan pemerintah dan cadangan pangan pemerintah Provinsi.

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

## **B. Identifikasi Masalah**

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

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

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Permasalahan apa yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Batang dalam pengaturan Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan, serta bagaimana permasalahan tersebut diatasi?
2. Mengapa perlu Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan sebagai dasar pemecah masalah tersebut?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kabupaten Batang?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik**

### **1. Tujuan dari penyusunan Naskah akademik**

Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa setiap pembentukan peraturan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota disertai dengan adanya keterangan atau penjelasan atau yang biasa disebut dengan Naskah Akademik. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Sesuai dengan definisi tersebut Naskah Akademik bertujuan untuk melakukan penelitian atau pengkajian terhadap suatu permasalahan mengenai pengaturannya dalam suatu rancangan peraturan perundang-undangan.

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

- a. merumuskan permasalahan apa yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Batang terkait dengan Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan dan bagaimana mengatasi permasalahan tersebut.
- b. merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Batang sebagai alasan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan.
- c. merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan.

d. merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan.

2. Kegunaan dari penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik ini berguna sebagai bahan acuan atau referensi bagi Pemerintah Kabupaten Batang bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pengambilan kebijakan terkait dengan Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan pada Pemerintah Kabupaten Batang, sebagai bahan pendukung proses harmonisasi serta sebagai persyaratan dalam pengajuan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda).

**D. Metode Penelitian**

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

1. Metode Pendekatan.

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

2. Sumber Data

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

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

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

meliputi:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah.
  - c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
  - d. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan
  - e. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
  - f. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja.
  - g. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.
  - h. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 nomor 199)
  - i. Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, antara lain berupa tulisan-tulisan ilmiah dari para pakar yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti ataupun berkaitan dengan bahan hukum primer, termasuk didalamnya hasil penelitian dari tim peneliti dari Perangkat Daerah yang membidani urusan Pangan dan Pemerintah Daerah Kabupaten Batang.
- 3) Bahan Hukum Tersier, antara lain berupa bahan-bahan yang bersifat menunjang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, kamus bahasa, artikel – artikel pada media cetak/media online.

2. Penelitian Lapangan, tujuannya mencari data-data lapangan (data primer) yang berkaitan dengan materi penelitian dan berfungsi sebagai pendukung data sekunder. Dalam penelitian lapangan ini dilakukan dengan metode wawancara dengan Perangkat Daerah terkait dan terkait Cadangan Pangan.

3. Analisis Data

Setelah tahapan dalam penelitian ini dilalui, maka pada tahap akhir penelitian ini dilakukan analisis data. Analisis data dilakukan secara kualitatif, yaitu suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, tanpa menggunakan angka-angka dan segala sesuatu yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan, dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.

## BAB II

### KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

#### A. Kajian Teoretis

Pembahasan mengenai tata cara penyelenggaraan cadangan pangan pemerintah daerah akan dikaji menggunakan beberapa landasan teori. Dimana landasan teori ini akan menjadi dasar yang kuat dalam sebuah penelitian yang akan dilakukan. Pandangan ini dikemukakan pula oleh Ronny H. Soemitro bahwa “untuk memberikan landasan yang mantap pada umumnya setiap penelitian harus selalu disertai dengan pemikiran teoritis”.<sup>6</sup>

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

#### 1. Pangan

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

Beberapa pengertian diatas menunjukkan bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar utama bagi manusia yang harus dipenuhi setiap saat. Hak untuk memperoleh pangan merupakan salah satu hak asasi manusia sebagaimana tersebut dalam pasal 27 UUD 1945 maupun dalam Deklarasi Roma (1996). Pertimbangan tersebut mendasari terbitnya Undang-undang tentang pangan sebagai kebutuhan dasar dan salah satu hak asasi manusia. Pangan mempunyai arti dan peran yang sangat penting bagi kehidupan suatu bangsa.

---

<sup>6</sup> Ronny H Soemitro, “Metodologi Penelitian Hukum”. Jakarta:Ghalia,1982,hlm 37.

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

Sejalan dengan konsep Malthus yang menyatakan bahwa pertumbuhan pangan bagaikan deret hitung dan pertumbuhan penduduk bagai deret ukur, nampaknya mendapat momentumnya sekarang. Bangsa Indonesia dengan pertumbuhan penduduk positif, apabila tidak disertai dengan kenaikan produksi pangan, maka akan berpeluang menghadapi persoalan pemenuhan kebutuhan pangan penduduknya di masa datang. Kebutuhan pangan senantiasa meningkat seiring dengan peningkatan jumlah penduduk. Di sisi pemenuhannya, tidak semua kebutuhan pangan dapat dipenuhi, karena kapasitas produksi dan distribusi pangan semakin terbatas. Hal ini menyebabkan ketidakstabilan pangan antara kebutuhan dan pemenuhannya secara nasional.<sup>7</sup>

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

## **2. Ketersediaan Pangan**

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

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

---

<sup>7</sup> Yunastiti Purwaningsih, Ketahanan Pangan: Situasi, Permasalahan, Kebijakan, Dan Pemberdayaan Masyarakat, Jurnal Ekonomi Pembangunan Vol. 9, No. 1, Juni 2008,

Penyediaan pangan melalui peningkatan produksi pangan dalam negeri dihadapkan pada masalah pokok yaitu semakin terbatas dan menurunnya kapasitas produksi. Desakan peningkatan penduduk beserta aktivitas ekonominya menyebabkan:

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

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

a. Faktor teknis:

- 1) Berkurangnya lahan pertanian karena alih lahan pertanian ke non pertanian, yang diperkirakan laju peningkatannya 1%/tahun.
- 2) Produktifitas pertanian yang relative rendah dan tidak meningkat.
- 3) Teknologi produksi yang belum efektif dan efisien.
- 4) Infrastruktur pertanian (irigasi) yang tidak bertambah dan kemampuannya semakin menurun.
- 5) Tingginya proporsi kehilangan hasil pada penanganan pasca panen (10-15%).
- 6) Kegagalan produksi karena factor iklim yang berdampak pada musim kering dan banjir.

b. Faktor sosial-ekonomi:

- 1) Penyediaan sarana produksi yang belum sepenuhnya terjamin oleh pemerintah.
- 2) Sulitnya mencapai tingkat efisiensi yang tinggi dalam produksi pangan karena besarnya jumlah petani (21 juta rumah tangga tani) dengan lahan produksi yang semakin sempit dan terfragmentasi (laju 0,5 persen/ tahun).
- 3) Tidak adanya jaminan dan pengaturan harga produk pangan yang wajar dari pemerintah kecuali beras.

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

### **3. Konsumsi Pangan**

Konsumsi pangan berkaitan dengan gizi yang cukup dan seimbang. Tingkat dan pola konsumsi pangan dan gizi dipengaruhi oleh kondisi ekonomi, sosial dan budaya setempat. Konsumsi pangan rumah tangga diukur dari konsumsi energi dan konsumsi protein, dimana konsumsi energi penduduk Indonesia pada tahun 2005 sebesar 1.997 kkal/kap/hari, masih lebih rendah dari yang direkomendasikan WKNPG (Widya Karya Nasional Pangan dan Gizi) VIII tahun 2004 sebesar 2.000 kkal/kap/hari.

Permasalahan mengenai konsumsi penduduk Indonesia adalah belum terpenuhinya kebutuhan pangan, karena belum tercukupinya konsumsi energi (meskipun konsumsi protein sudah mencukupi). Konsumsi energi penduduk Indonesia masih lebih rendah dari yang direkomendasikan WKNPG VIII.

### **4. Penyelenggaraan Cadangan Pangan**

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

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

## **5. Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan**

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

### **(1) Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah**

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

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

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

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

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

- Pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah;

Pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah diutamakan melalui pembelian Pangan Pokok Tertentu produksi dalam negeri. Pembelian Pangan Pokok Tertentu produksi dalam negeri dilakukan pada harga pembelian yang ditetapkan oleh Pemerintah.

- Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah

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

- Penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah

Penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah dilakukan untuk menanggulangi kekurangan Pangan, gejolak harga Pangan, bencana alam, bencana sosial dan/atau keadaan darurat. Penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah dilaksanakan oleh Kepala Lembaga Pemerintah berdasarkan hasil rapat koordinasi tingkat menteri/kepala lembaga.

## (2) Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah

Cadangan Pangan Pemerintah Daerah berupa Pangan Pokok Tertentu yang ditetapkan berdasarkan jenis dan jumlahnya. Dimana Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sendiri terdiri atas:<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.

a. Cadangan Pangan Pemerintah Desa;

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

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

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

- pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Desa;
- pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Desa; dan
- penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah Desa.

Dalam melaksanakan penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Desa, pemerintah desa membentuk unit pengelola Cadangan Pangan Pemerintah Desa. Dalam melaksanakan penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Desa, unit pengelola Cadangan Pangan Pemerintah Desa dapat bekerja sama dengan badan usaha milik desa.

Pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Desa bersumber dari Pangan Pokok Tertentu yang diperoleh melalui pembelian produksi dalam negeri, dengan mengutamakan produksi desa setempat. Pembelian dilaksanakan sesuai dengan harga pembelian yang ditetapkan oleh Pemerintah. Dalam hal Pemerintah tidak menetapkan harga pembelian, pembelian dilaksanakan sesuai dengan harga pembelian untuk Cadangan Pangan Pemerintah Desa yang ditetapkan oleh gubernur. Dalam hal gubernur tidak menetapkan harga pembelian, pembelian

dilaksanakan sesuai dengan harga pembelian untuk Cadangan Pangan Pemerintah Desa yang ditetapkan oleh bupati/wali kota.

b. Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi.

Gubernur menetapkan jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi. Penetapan jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi dilakukan dengan mempertimbangkan produksi Pangan Pokok Tertentu di wilayah provinsi, kebutuhan untuk penanggulangan keadaan darurat; dan kerawanan Pangan di wilayah provinsi. Penetapan jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi disesuaikan dengan kebutuhan konsumsi masyarakat provinsi dan potensi sumber daya provinsi. Dalam melaksanakan tugas atau menyelenggarakan fungsinya, satuan kerja perangkat daerah provinsi dapat bekerja sama dengan badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah di bidang Pangan.

Pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi bersumber dari Pangan Pokok Tertentu yang diperoleh melalui pembelian produksi dalam negeri, dengan mengutamakan produksi provinsi setempat. Pembelian dilaksanakan sesuai dengan harga pembelian yang ditetapkan oleh Pemerintah. Dalam hal Pemerintah tidak menetapkan harga pembelian, pembelian dilaksanakan sesuai dengan harga pembelian untuk Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi yang ditetapkan oleh gubernur.

c. Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota; dan

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

Penetapan jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota disesuaikan dengan kebutuhan konsumsi masyarakat kabupaten/kota dan potensi sumber daya kabupaten/kota. Bupati/wali kota untuk menindaklanjuti penetapan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota menyelenggarakan:

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

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

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

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

Dalam ilmu hukum, pengertian asas adalah pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan

perundang-undangan dan putusan hakim, yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan konkrit tersebut<sup>9</sup>

Pengertian asas hukum merupakan hukum namun tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang ada di dalamnya. Karena itu, untuk memahami hukum suatu bangsa dengan sebaik-baiknya tidak bisa hanya melihat pada peraturan-peraturannya saja, melainkan harus menggalinya kepada asas-asasnya. Asas hukum inilah yang memberi makna etis kepada peraturan-peraturan hukum serta tata hukum.<sup>10</sup>

Setiap penyusunan norma dalam peraturan perundang-undangan harus didasarkan kepada asas-asas hukum. Menurut Satjipto Raharjo, bahwa asas hukum merupakan “*jantungnya*” peraturan hukum. Menyebut demikian, karena asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti, bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas – asas tersebut. Kecuali disebut landasan, asas hukum layak disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum, atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum<sup>11</sup>.

Uraian dalam sub bahasan ini akan menyajikan kajian terhadap asas/prinsip/teori yang terkait dengan penyusunan norma yang memiliki relevansi dengan pengaturan tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan.

## 1. Teori Negara Hukum

Indonesia yang merupakan negara hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Dimana mengedepankan hak asasi manusia sebagai salah satu elemen penting, selain eksistensi peraturan perundang-undangan.

Dalam sistem hukum Eropa Kontinental (*Civil Law*) dan Anglo Saxon (*Common Law*) memiliki unsur yang sama yakni perlindungan hak asasi manusia (HAM). Oleh sebab itu, pengakuan akan “negara hukum” dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang

---

<sup>9</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hlm. 5.

<sup>10</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000, hlm. 47

<sup>11</sup> Moh. Mahfud MD, 1993, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Liberty, Jogjakarta, h.28

Dasar Negara Republik Indonesia 1945 perlu dikaitkan dengan Pasal 28 I ayat (5)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan:

*Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundangan-undangan.*

Secara teori, pemikiran “negara hukum” Eropa Kontinental dimulai oleh pemikiran Imanuel Kant, kemudian dikembangkan oleh J.F Stahl. Pemikiran negara hukum tersebut, dipengaruhi oleh pemikiran Ekonom Adam Smith saat itu. Julius Friedrich Stahl, mengemukakan 4 unsur sebagai ciri negara hukum, yakni<sup>12</sup>:

- (1) Tindakan pemerintah berdasarkan Undang-undang (Legalitas);
- (2) Perlindungan HAM;
- (3) Pemisahan Kekuasaan; dan
- (4) Adanya peradilan administrasi.

Ciri-ciri negara hukum yang dikemukakan oleh Friedrich Julius Stahl dalam menguraikan “Konsep Negara Hukum” (*Rechtstaat*) berbeda dengan konsep negara hukum Anglo Saxon yakni *The Rule of Law*. Secara Konseptual “*the rule of law*” Dalam *Dictionary of Law*, diartikan *principle of government that all persons and bodies and the government itself are equal before and answerable to the law and that no person shall be punished without trial*<sup>13</sup>. Kemudian oleh A.V Dicey yang mengemukakan mengenai unsur-unsur konsep The Rule of law, yakni<sup>14</sup>:

- (1) *supremacy of law*;
- (2) *equality before the law*;
- (3) *the constitution based on individual rights*

Terlepas perkembangan pemikiran negara hukum sudah banyak berkembang, dengan berbagai gagasan-gagasannya. Akan tetapi yang menarik dalam 2 (dua) sistem hukum tersebut adalah perlindungan HAM. Bagi negara Indonesia yang menganut pola kodifikasi maka jaminan pemenuhan, penegakan, perlindungan HAM harus dijamin

---

<sup>12</sup> Moh. Mahfud MD, 1993, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Liberty, Jogjakarta, h.28

<sup>13</sup> PH. Collin, 2004, *Dictionary of Law*, Fourth Edition, Bloomsbury Publishing Plc, London. P.266.

<sup>14</sup> A.V Dicey, 1987, *Introduction To The Study Of The Law Of The Constitution*, Fifth edition, London, Macmillan And Co., Limited New York: The Macmillan Company, p. 179-187

dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini sesuai dengan Pasal 28 I ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Pemikiran negara hukum ini menjadi justifikasi teoritis dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan pemerintah daerah. Dikarenakan eksistensi peraturan daerah ini akan menjamin dan melindungi hak asasi manusia warga negara dalam kebutuhan pangan serta menjamin ketersediaan pangan yang cukup dengan mutu yang baik bagi masyarakat di Kabupaten Batang.

Berkenaan dengan asas legalitas dalam negara hukum “*rechtstaat*”, maka bentuk penjaminan itu harus diatur dalam instrument hukum di daerah berupa Peraturan Daerah. Dengan demikian adanya legitimasi hukum bagi pemerintah daerah dalam melakukan upaya menjamin ketersediaan pangan yang cukup dengan mutu yang baik.

## 2. Teori Perundang-undangan

Mahendra Wija Atmaja menyatakan bahwa teori perundang-undangan adalah sumber kewenangan, hirarki norma hukum perundang-undangan dan landasan keabsahan peraturan perundang-undangan<sup>15</sup>. Selain itu Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi pada dasarnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan<sup>16</sup>.

Sumber kewenangan ada 3 (tiga) yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Penjabaran kewenangan tersebut disajikan dalam bentuk tabel sebagai berikut ini<sup>17</sup>:

Tabel:

Penjabaran sumber kewenangan

Atribusi	Delegasi	Mandat
Atribusi adalah kekuasaan	Delegasi adalah penyerahan	Mandat adalah wewenang

<sup>15</sup> Gede Marhaendra Wija Atmaja, 2012, *Politik Hukum Dalam Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dengan Peraturan Daerah*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, hal. 21.

<sup>16</sup> Philipus m. Hadjon, *Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, Hal. 112

<sup>17</sup> Lukman Hakim, 2012, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah Perspektif Teori Otonomi dan Desantrelisasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan*, Setara Press Malang.hal.126.

<p>pemerintah yang langsung diberikan oleh Undang-Undang atau Pemberi wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan baik yang diadakan oleh original legislator ataupun delegate registrator</p>	<p>wewenang pemerintahan dari suatu badan atau pejabat pemerintah kepada badan atau pejabat yang lain. Setelah wewenang diserahkan maka pemberi wewenang tidak mempunyai wewenang lagi.</p>	<p>yang diperoleh melalui atribusi maupun delegasi dapat dimandatkan kembali kepada badan atau pegawai bawahan, apabila pejabat yang memperoleh wewenang itu tidak sanggup melakukan sendiri. Pada mandat, Mandan atau pemberi mandat tetap berwenang untuk melakukan sendiri wewenangnya, apabila ia menginginkan dan memberi petunjuk kepada mandataris mengenai apa yang diinginkannya.</p>
--	---	--

Jika mencermati sumber kewenangan yang telah diuraikan diatas maka terkait penyusunan rancangan peraturan daerah tentang tata cara penyelenggaraan cadangan pangan pemerintah daerah diperoleh secara delegasi. Hal ini terlihat jelas adanya perintah jelas yang diberikan oleh Peraturan perundang-undangan dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan dan Gizi kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota untuk membentuk peraturan daerah. Berdasarkan hal tersebut, dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan dan Gizi yang berisi:

## Pasal 20

- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota.
- (4) .....

Hierarki norma hukum perundang-undangan kental dipengaruhi oleh teori hierarki (*Stufenbau Theory*) dari Hans Kelsen, yang merupakan teori hukum murni yang dalam sistem hukum bertumpu pada paham positivisme hukum yang dasar-dasar filsafatnya adalah aliran positif (*positivism*).

Aliran positivisme ini pada awalnya berkembang di Prancis pada dua dasawarsa pertama abad-19 dengan proponen utamanya August Comte (seorang matematikawan terkenal yang kemudian menjadi seorang sosiolog kenamaan)<sup>18</sup>. Teori Hierarki diperkenalkan sebagai sebuah sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang. Suatu hukum mengatur kriterianya sendiri sepanjang suatu norma hukum menentukan norma lain dibuat dan juga isi norma tersebut. Selanjutnya sejak suatu norma hukum valid karena dibuat dengan cara yang ditentukan oleh norma hukum lain, maka norma terakhir merupakan alasan validitas yang pertama<sup>19</sup>. Sebagaimana ditegaskan oleh Kelsen dalam teorinya “*The unity of this norms is constituted by the fact that the creation of the norm-the lower one is determined by another-the higher-the creation of which of determined by a still a higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity*”<sup>20</sup>. Oleh karena itu hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (Konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Kelsen menempatkan Grundnorm sebagai puncak dari norma-norma, yang kemudian disusul oleh norma yang lebih rendah. Melalui hubungan yang bersifat superior dan inferior maka selanjutnya norma paling tinggi akan dikonkretkan dalam

---

<sup>18</sup> A Mukthei Fadjjar, 2014, Teori-Teori Hukum Kontemporer, Setara Press (Kelompok Penerbit Intrans) Malang hal.8.

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie dan M Ali Safaat, 2006, Teori Hans Kelsen tentang Hukum, Sekretariat Jendral dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hal.109.

<sup>20</sup> Hans Kelsen, General Theory of Law & State, with a new introduction by A Javier Trevino, Transaction Publiher New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.0), hal. 124.

norma yang lebih rendah sampai kepada norma yang paling konkrit atau yang disebut proses “konkritizierung”.

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

Tabel 1 :  
Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Yang Bersifat Formal  
(berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Penjelasanannya)

Pasal 5		Penjelasan Pasal 5
Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:		
a.	kejelasan tujuan	bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Per-UU-an) harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai
b.	kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat	bahwa setiap jenis Per-UU-an harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Per-UU-an yang berwenang. Per-UU-an

		tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
c.	kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan	bahwa dalam Pembentukan Per-UU-an harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Per-UU-an.
d.	dapat dilaksanakan	bahwa setiap Pembentukan Per-UU-an harus memperhitungkan efektivitas PPU tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
e.	kedayagunaan dan kehasilgunaan	bahwa setiap Per-UU-an dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
f.	kejelasan rumusan	bahwa setiap Per-UU-an harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Per-UU-an, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
g.	Keterbukaan	bahwa dalam Pembentukan Per-UU-an mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang

		seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Per-UU-an.
--	--	--

Adapun asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang bersifat materiil berikut pengertiannya, sebagaimana tampak dalam tabel berikut.

Tabel 2:  
Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Yang Bersifat Materiil (berdasarkan Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Penjelasan)

PASAL 6		PENJELASAN PASAL 6
Ayat (1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:		
a.	Pengayoman	bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan (Per-UU-an) harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
b.	Kemanusiaan	bahwa setiap Materi Muatan Per-UU-an harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
c.	Kebangsaan	bahwa setiap Materi Muatan Per-UU-an harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
d.	Keluargaan	bahwa setiap Materi Muatan Per-UU-an harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai

		mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
e.	Kenusantaraan	bahwa setiap Materi Muatan Per-UU-an senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Per-UU-an yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
f.	Bhinneka Tunggal Ika	bahwa Materi Muatan Per-UU-an harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
g.	Keadilan	bahwa setiap Materi Muatan Per-UU-an harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
h.	Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan	bahwa setiap Materi Muatan Per-UU-an tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
i.	Ketertiban dan Kepastian Hukum	bahwa setiap Materi Muatan Per-UU-an harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
j.	Keseimbangan, Kekeragaman, dan Kesenangan, dan	bahwa setiap Materi Muatan Per-UU-an harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan

	Keselarasan	keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.
	Ayat (2) Per-UU-an tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.	Yang dimaksud dengan “asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;</li> <li>b. dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.</li> </ul>

Sumber : Diolah dari Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 dan Penjelasan

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

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

*behoorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi :<sup>21</sup>

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

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

Dengan demikian, Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya tentu saja tidak boleh bertentangan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan negara. Hal ini sesuai dengan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dimana menyebutkan bahwa dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

- a. kepastian hukum;

Yang dimaksud dengan “kepastian hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

- b. tertib penyelenggara negara;

Yang dimaksud dengan “tertib penyelenggara negara” adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian

---

<sup>21</sup> A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Negara)*, Jakarta : Universitas Indonesia.

penyelenggara negara.

c. kepentingan umum;

Yang dimaksud dengan “asas kepentingan umum” adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

d. keterbukaan;

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

e. proporsionalitas;

Yang dimaksud dengan "asas proporsionalitas" adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

f. profesionalitas;

Yang dimaksud dengan "asas profesionalitas" adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

g. akuntabilitas;

Yang dimaksud dengan “asas akuntabilitas” adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

h. efisiensi;

Yang dimaksud dengan “asas efisiensi” adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.

i. efektivitas; dan

Yang dimaksud dengan “asas efektivitas” adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.

j. keadilan.

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Dalam melakukan penyelenggaraan Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan, terdapat beberapa asas umum yang menjadi norma dan prinsip dasar yang selalu harus dijadikan acuan dan pedoman agar penyelenggaraan di daerah dapat mencapai tujuan yang diharapkan. yaitu:<sup>22</sup>

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

Yang dimaksud dengan “asas manfaat” adalah bahwa Penyelenggaraan Pangan harus memberikan manfaat bagi kemanusiaan dan kesejahteraan masyarakat, baik lahir maupun batin dan manfaat tersebut dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat secara adil dan merata dengan tetap bersandarkan pada daya dan potensi yang berkembang di dalam negeri.

f. Pemerataan.

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

g. Berkelanjutan.

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

h. keadilan.

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa Penyelenggaraan Pangan

---

<sup>22</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Cadangan Pangan.

harus memberikan peluang dan kesempatan yang sama secara proporsional kepada semua warga negara.

### **C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat**

#### **1. Praktek Penyelenggaraan**

Pada Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi dinyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota”. Berdasarkan hal tersebut maka Kabupaten Batang menyusun Peraturan Daerah tentang tata cara penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.

Pada cadangan pangan pemerintah daerah ditetapkan oleh Bupati yang meliputi jenis dan jumlah pangan pokok tertentu paling sedikit 1 (satu) tahun sekali. Adapun tahapan cadangan pangan pemerintah daerah meliputi pengadaan cadangan pangan yang bersumber dari pangan pokok tertentu yang diperoleh dari produksi dalam negeri dengan mengutamakan produksi pangan daerah yang aman dan bermutu. Dimungkinkan juga Pengelolaan yang dilaksanakan oleh perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang pangan yang dapat bekerjasama dengan pihak lain. Dalam pengelolaan cadangan pangan harus menjaga kualitas dan apabila telah melampaui batas waktu simpan atau berpotensi mengalami penurunan mutu dapat dilakukan pelepasan melalui penjualan, pengolahan, penukaran dan hibah. Ketiga, penyaluran dapat dilakukan untuk menanggulangi kekurangan pangan, gejolak harga pangan, bencana alam, bencana sosial dan/atau keadaan darurat. Selain hal tersebut, penyaluran cadangan pangan dapat dimanfaatkan untuk pemberian pangan bagi masyarakat miskin dan/atau rawan pangan/gizi dan/atau pemberian bantuan pangan kepada pemerintah lain.

## **2. Kondisi yang ada dan Permasalahan yang dihadapi**

Luas wilayah Kabupaten Batang mencapai 78.864,16 Ha dengan batas-batas wilayah Kabupaten Batang secara administratif adalah:

1. Sebelah Utara : Laut Jawa
2. Sebelah Timur : Kabupaten Kendal
3. Sebelah Selatan : Kabupaten Wonosobo dan Banjarnegara
4. Sebelah Barat : Kabupaten Pekalongan dan Kota Pekalongan

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pembentukan Kecamatan Kabupaten Batang yang telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 6 Tahun 2006, secara administratif wilayah Kabupaten Batang terbagi dalam 15 (lima belas) kecamatan yang terdiri dari 239 desa dan 9 kelurahan. Kecamatan Batang terdiri dari 12 desa 9 kelurahan; Kecamatan Wonotunggal terdiri dari 15 desa; Kecamatan Warungasem terdiri dari 18 desa; Kecamatan Bandar terdiri dari 17 desa; Kecamatan Blado terdiri dari 18 desa; Kecamatan Reban terdiri dari 19 desa; Kecamatan Tulis terdiri dari 17 desa; Kecamatan Subah terdiri dari 17 desa; Kecamatan Limpung terdiri dari 17 desa; Kecamatan Gringsing terdiri dari 15 desa; Kecamatan Bawang terdiri dari 20 desa; Kecamatan Tersono terdiri dari 20 desa; Kecamatan Kandeman terdiri dari 13 desa; Kecamatan Pecalongan terdiri dari 10 desa, Kecamatan Subah terdiri dari 17 Desa; serta Kecamatan Banyuputih terdiri dari 11 desa.

Secara astronomis, Kabupaten Batang berbatasan langsung dengan Laut Jawa. Secara astronomis daerah ini terletak antara 60 51' 46" dan 70 11' 47" Lintang Selatan serta antara 109o 40' 19" dan 110o 03' 06" Bujur Timur. Posisi tersebut menempatkan wilayah Kabupaten Batang, utamanya Ibu Kota Pemerintahannya pada jalur ekonomi Pulau Jawa sebelah Utara. Arus transportasi dan mobilitas yang tinggi di jalur pantura memberikan kemungkinan Kabupaten Batang berkembang cukup prospektif di sektor jasa transit dan transportasi. Kondisi wilayah Kabupaten Batang merupakan kombinasi antara daerah pantai, dataran rendah dan pegunungan. Dengan kondisi ini Kabupaten Batang mempunyai potensi yang sangat besar untuk agroindustri, agrowisata dan

agrobisnis. Jarak ibu kota Kabupaten Batang dengan ibu kota daerah-daerah lain adalah sebagai berikut: 1) Pekalongan : 9 km 2) Pemalang : 43 km 3) Tegal : 72 km 4) Brebes : 85 km 5) Cirebon : 144 km 6) Jakarta : 392 km 7) Kendal : 64 km 8) Semarang : 93 km 9) Surabaya : 480 km.

Keadaan topografi wilayah Kabupaten Batang terbagi atas tiga bagian yaitu pantai, dataran rendah dan wilayah pegunungan. Ada lima gunung dengan ketinggian rata-rata di atas 2.000 m, yaitu: a. Gunung Prau : tinggi 2.565 mdpal b. Gunung Sipandu : tinggi 2.241 mdpal c. Gunung Gajah Mungkur : tinggi 2.101 mdpal d. Gunung Alang : tinggi 2.239 mdpal e. Gunung Butak : tinggi 2.222 mdpal Kondisi wilayah yang merupakan kombinasi antara daerah pantai, dataran rendah dan pegunungan di Kabupaten Batang merupakan potensi yang amat besar untuk dikembangkan pembangunan daerah bercirikan agroindustri, agrowisata dan agrobisnis. Wilayah Kabupaten Batang sebelah selatan yang bercorak pegunungan misalnya sangat potensial untuk dikembangkan menjadi wilayah pembangunan dengan basis agroindustri dan agrowisata. Basis agroindustri ini mengacu pada berbagai macam hasil tanaman perkebunan seperti teh, kopi, coklat dan sayuran. Selain itu juga memiliki potensi wisata alam yang prospektif di masa datang.

### **3. Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat**

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

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

Berdasarkan keterangan dari perangkat daerah yang membidangi Pangan di Kabupaten Batang, dapat diketahui bahwa kondisi Pangan di Kabupaten Batang dapat dilihat dari ketersediaan pangan utama yang meliputi ketersediaan beras sebesar 17.400 ton pada tahun 2020 yang kemudian menurun di tahun 2021 menjadi 3,5 ton dan kemudian kembali meningkat menjadi 10.4 ton pada tahun 2022.<sup>23</sup>

Dari Luas wilayah Kabupaten Batang mencapai 78.864,16 Ha yang terdiri dari beberapa keterangan diatas dimana Kabupaten Batang yang luas yang terdiri dari banyak Kecamatan, Desa/Kelurahan dan Penduduk sehingga perlu perencanaan cadangan pangan yang pelaksanaan atau penyelenggaraan cadangan pangan harus didasari dengan regulasi Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan. Sehingga dalam penyelenggaraan cadangan pangan yang merupakan bagian dari pelaksanaan penyelenggaraan cadangan pangan tentunya sangat diperlukan dasar dan landasan. Untuk itu, terlihat jelas urgensi dari pembentukan peraturan daerah tentang bagaimana tata cara penyelenggaraan cadangan pangan pemerintah daerah.

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

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

Adapun implikasi penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Tata Cara

---

<sup>23</sup> Hasil wawancara dengan Dwi Wuriyanti, SE selaku Kepala Bidang Ketahanan Pangan di Dinas Pangan dan Pertanian Kabupaten Batang.

Penyelenggaraan Cadangan Pangan mencakup 4 (empat) aspek antara lain:

1. Aspek kelembagaan

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

2. Aspek Sumber Daya Manusia

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

3. Aspek Sarana Prasarana

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

4. Aspek sumber daya keuangan daerah

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

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

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

**BAB III**  
**EVALUASI DAN ANALISIS**  
**PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

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

Dalam teori pembentukan perundang-undangan dikenal beberapa asas hukum diantaranya asas hukum "*lex superiori derogat legi inferiori*" hukum/peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan hukum/peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Oleh karena itu penyesuaian rancangan peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan lainnya, khususnya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan perundang-undangan yang memiliki tingkatan yang sama sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undang menjadi keharusan sejak dalam proses perencanaannya<sup>24</sup>.

Keharmonisasian dalam pembentukan peraturan daerah merupakan syarat yang harus dipenuhi agar peraturan daerah yang dibentuk dapat berlaku dan dilaksanakan secara efektif dalam masyarakat<sup>25</sup>. Pembentukan Peraturan Daerah merupakan suatu proses yang dilaksanakan dengan melalui berbagai tahapan pelaksanaan sehingga dapat menghasilkan suatu peraturan daerah yang aspiratif, akomodatif, transparan, dan berkesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Proses penyusunan naskah akademik merupakan bagian dari tahapan perencanaan yang didalamnya bertujuan untuk melakukan pengkajian dan penelitian mengenai

---

<sup>24</sup> Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>25</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

suatu masalah yang akan dituangkan dalam suatu peraturan daerah, diantaranya berkaitan dengan aspek legalitas (*legal formal*) terhadap materi muatan dan bentuk dari Rancangan Peraturan Daerah.

Penelitian dan pengkajian mengenai aspek legalitas (*legal formal*) atau dasar kewenangan dari pemerintah daerah dalam hal ini berkaitan dengan tata cara penyelenggaraan cadangan pangan penting untuk dilaksanakan agar rancangan peraturan daerah yang hendak dibentuk sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan tidak mengatur materi muatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta mengutamakan kepentingan umum. Adapun Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang tata cara penyelenggaraan cadangan pangan adalah sebagai berikut:

**1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.**

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas, negara berkewajiban mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi Pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang, baik pada tingkat nasional maupun daerah hingga perseorangan secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sepanjang waktu dengan memanfaatkan sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal

Pasal Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dasar kewenangan Pemerintah Daerah untuk menyusun Peraturan Daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan sesuai dengan ketentuan Lampiran II angka 28 dan angka 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. **Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Djawa Tengah (Berita Negara tanggal 8 Agustus 1950) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Batang dengan mengubah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Djawa Tengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 52 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2757)**

Kabupaten Batang sebagai salah satu daerah tingkat II di Jawa Tengah, dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah beserta perubahannya. Undang-undang tentang pembentukan Kabupaten Batang merupakan dasar bagi Pemerintahan Kabupaten Batang untuk mengatur dan bertindak sebagai suatu daerah otonom atau dengan kata lain, berdirinya Kabupaten Batang sebagai suatu daerah pemerintahan tersendiri. Oleh karena itu, kedudukan hukum (*legal standing*) Pemerintah Daerah Kabupaten Batang dalam melaksanakan pembentukan rancangan peraturan daerah dilandaskan pada undang-undang tersebut.

3. **Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai “kejelasan tujuan” yang hendak dicapai serta “berdayaguna” dan “berhasil guna”. Pemenuhan ketiga asas tersebut menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan

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

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

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

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling hakiki bagi penduduk suatu Negara. Karena itu, sejak berdirinya Negara Republik Indonesia, UUD 1945 telah mengamanatkan bahwa Negara wajib menjalankan kedaulatan pangan (hak rakyat atas

pangan) dan mengupayakan terpenuhinya kebutuhan pangan bagi penduduk. Kewajiban dimaksud mencakup kewajiban menjamin ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang. Untuk bisa melaksanakan kewajiban tersebut secara efektif, maka Negara wajib menguasai sumber daya alam untuk digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat (UUD 1945 Pasal 33 ayat 3), pangan juga memiliki peran strategis bagi suatu Negara karena dapat mempengaruhi kondisi sosial, ekonomi, dan politik Negara tersebut.

Isu utama terkait pangan adalah jumlah penduduk yang besar dengan pertumbuhan penduduk yang positif. Dengan demikian permintaan pangan masih akan meningkat. Di sisi lain penambahan kuantitas maupun kualitas pangan signifikan mengimbangi pertumbuhan jumlah penduduk. Selain itu, tata kelola pangan juga sangat berpengaruh atas ketersediaan pangan di suatu negara. Kebijakan yang diambil oleh negara terhadap pangan akan sangat berpengaruh terhadap ketersediaan dan kecukupan pangan. Menyadari akan posisi strategis pangan, maka pada tahun 2012 DPR dan pemerintah telah sepakat untuk membentuk peraturan yang mengatur khusus mengenai pangan, yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

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

Adapun yang menjadi landasan Penyelenggaraan Cadangan Pangan daerah antara lain:

a. Pasal 7

Mengamanatkan bahwa Perencanaan Pangan harus memperhatikan:

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

b. Pasal 8

Mengamanatkan bahwa:

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

c. Pasal 12

Mengamanatkan bahwa:

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

d. Pasal 16 ayat (1)

Mengamanatkan bahwa “Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat mengembangkan potensi Produksi Pangan”.

e. Pasal 17

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

f. Pasal 18

Mengamanatkan bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam memenuhi kebutuhan Pangan berkewajiban:

- a. mengatur, mengembangkan, dan mengalokasikan lahan pertanian dan sumber daya air;

- b. memberikan penyuluhan dan pendampingan;
- c. menghilangkan berbagai kebijakan yang berdampak pada penurunan daya saing; dan
- d. melakukan pengalokasian anggaran.”

g. Pasal 19

Mengamanatkan bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban mengembangkan dan menyebarluaskan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk peningkatan Produksi Pangan”.

h. Pasal 20

Mengamanatkan bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah memfasilitasi penggunaan dan pengembangan sarana dan prasarana dalam upaya meningkatkan Produksi Pangan.”

i. Pasal 21

Mengamanatkan bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah mengembangkan kelembagaan Pangan masyarakat untuk meningkatkan Produksi Pangan”.

j. Pasal 22

Mengamanatkan bahwa:

- (1) Ancaman Produksi Pangan merupakan kejadian yang dapat menimbulkan kegagalan Produksi Pangan yang disebabkan oleh:
  - a. perubahan iklim;
  - b. serangan organisme pengganggu tumbuhan serta wabah penyakit hewandan ikan;
  - c. bencana alam;
  - d. bencana sosial;
  - e. pencemaran lingkungan;
  - f. degradasi sumber daya lahan dan air;
  - g. kompetisi pemanfaatan sumber daya Produksi Pangan;
  - h. alih fungsi penggunaan lahan; dan
  - i. disinsentif ekonomi.
- (2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban mengantisipasi dan menanggulangi ancaman Produksi Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melalui bantuan teknologi dan regulasi.

k. Pasal 23

Mengamanatkan bahwa “Dalam mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan, Pemerintah menetapkan Cadangan Pangan Nasional”.

- (1) Cadangan Pangan Nasional terdiri atas:
  - a. Cadangan Pangan Pemerintah;
  - b. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah; dan
  - c. Cadangan Pangan Masyarakat.

l. Pasal 27 ayat (1)

Mengamanatkan bahwa “Dalam mewujudkan Cadangan Pangan Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1), Pemerintah menetapkan Cadangan Pangan Pemerintah dan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah”.

m. Pasal 46

Mengamanatkan bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab dalam mewujudkan keterjangkauan Pangan bagi masyarakat, rumah tangga, dan perseorangan”.

n. Pasal 50 ayat (1)

Mengamanatkan bahwa “Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah berkewajiban melakukan pembinaan kepada pihak yang melakukan pemasaran Pangan”.

o. Pasal 68

Mengamanatkan bahwa:

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terwujudnya penyelenggaraan Keamanan Pangan di setiap rantai Pangan secara terpadu.
- (2) Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah wajib membina dan mengawasi pelaksanaan penerapan norma, standar, prosedur, dan kriteria Keamanan Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4).

p. Pasal 88 ayat (2)

Mengamanatkan bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib membina, mengawasi, dan memfasilitasi pengembangan usaha Pangan Segar untuk memenuhi persyaratan teknis minimal Keamanan Pangan dan Mutu Pangan”.

q. Pasal 92 ayat (1)

Mengamanatkan bahwa “Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah melakukan pengawasan dan pencegahan secara berkala terhadap kadar atau kandungan cemaran pada Pangan”.

r. Pasal 114

Mengamanatkan bahwa:

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban membangun, menyusun, dan mengembangkan sistem informasi Pangan yang terintegrasi.
- (2) Sistem informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit digunakan untuk:
  - a. perencanaan;
  - b. pemantauan dan evaluasi;
  - c. stabilitas pasokan dan harga Pangan; dan
  - d. sistem peringatan dini terhadap Masalah Pangan serta kerawanan Pangan dan Gizi.
- (3) Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berkewajiban mengumumkan harga komoditas Pangan.

**5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang**

**Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).**

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

Pemerintah Pusat memiliki kewenangan absolut sedangkan pemerintahan daerah memiliki kewenangan konkuren, yang dibagi menjadi Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Adapun pada Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa urusan Pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan, dimana Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar, Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.<sup>26</sup>

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

- 1) tenaga kerja;
- 2) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;

---

<sup>26</sup> Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- 3) pangan;
- 4) pertanahan;
- 5) lingkungan hidup;
- 6) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- 7) pemberdayaan masyarakat desa;
- 8) pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- 9) perhubungan;
- 10) komunikasi dan informatika;
- 11) koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- 12) penanaman modal;
- 13) kepemudaan dan olah raga;
- 14) statistik;
- 15) persandian;
- 16) kebudayaan
- 17) perpustakaan; dan
- 18) kearsipan.

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

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

- a. urusan pemerintahan yang lokasinya dalam Kabupaten/Kota;
- b. urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam Dalam Kabupaten/Kota;
- c. urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah Kabupaten/kota; dan/atau
- d. urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupate/kota.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Pasal 13 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

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

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

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

**6. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1988 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Pekalongan, Kabupaten Daerah Tingkat II Pekalongan dan Kabupaten Daerah Tingkat II Batang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1988 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3381)**

Merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Batang yang mengubah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Djawa Tengah yang memuat Perubahan Batas Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Pekalongan, Kabupaten Daerah Tingkat II Pekalongan dan Kabupaten Daerah Tingkat II Batang.

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

a. Pasal 8

Mengamanatkan bahwa:

- (1) Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b dilakukan untuk menjaga kecukupan Cadangan Pangan Pemerintah baik jumlah maupun mutunya antardaerah dan antar waktu.
- (2) Cadangan Pangan Pemerintah yang telah melampaui batas waktu simpan dan/atau berpotensi atau mengalami penurunan mutu dapat dilakukan pelepasan Cadangan Pangan Pemerintah.
- (3) Pelepasan Cadangan Pangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan melalui pengolahan, dan hibah.
- (4) Ketentuan mengenai batas waktu simpan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Kepala Lembaga Pemerintah.

b. Pasal 13

Mengamanatkan bahwa:

- (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

c. Pasal 14

Mengamanatkan bahwa:

- (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.

d. Pasal 15

Mengamanatkan bahwa:

- (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.

e. Pasal 16

Mengamanatkan bahwa:

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.

- (1) Pembelian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan harga pembelian yang ditetapkan oleh Pemerintah.
- (2) 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.
- (3) 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

f. Pasal 17

Mengamanatkan bahwa:

- (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.

g. Pasal 18

Mengamanatkan bahwa:

- (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.

h. Pasal 19

Mengamanatkan bahwa:

- (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.

i. Pasal 20

Mengamanatkan bahwa:

- (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.

**8. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2015 tentang Penetapan dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting.**

Adapun yang menjadi landasan Penyelenggaraan Cadangan Pangan daerah antara lain:

a. Pasal 2

Mengamanatkan bahwa “Pemerintah Pusat menetapkan jenis Barang Kebutuhan Pokok dan/atau Barang Penting”.

Salah satu jenis barang kebutuhan pokok hasil pertanian disebutkan adalah beras yang merupakan salah satu jenis kebutuhan pokok yang dipergunakan untuk cadangan pangan daerah Kabupaten Batang.

b. Pasal 3 ayat (1)

Mengamanatkan bahwa “Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengendalikan Ketersediaan Barang Kebutuhan Pokok dan/atau Barang Penting”.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS**

#### **A. Landasan Filosofis**

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

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

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

---

<sup>28</sup> Joeniarto, 1980, Selayang Pandang Tentang Sumber Sumber Hukum Tata Negara Di Indonesia, Yogyakarta, Liberty, Jogyakarta, cet II, h.15.

## **B. Landasan Sosiologis**

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

Sistem Ketahanan Pangan meliputi tiga sub sistem, yaitu:

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

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

Dengan demikian, dalam mewujudkan ketahanan pangan, Pemerintah Daerah beserta masyarakat mempunyai peran yang luas misalnya melaksanakan produksi, perdagangan dan distribusi pangan, menyelenggarakan cadangan pangan serta melakukan pencegahan dan penanggulangan masalah pangan melalui perencanaan dan pelaksanaan

program dan analisis serta evaluasi terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi ketersediaan pangan.

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

### **C. Landasan Yuridis**

Persyaratan yuridis “juridische gelding” sangat penting dalam pembuatan Undang-undang. Menurut, Bagir Manan<sup>29</sup> hal-hal penting yang harus diperhatikan:

1. keharusan adanya pemberian wewenang dari pembuat peraturan perundang-undangan.  
Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum “van rechtwegeneitig”. Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum.
2. keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundangundangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat.
3. keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum. Misalnya keharusan Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD.
4. keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Dengan demikian dalam Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah ini harus menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, adapun yang menjadi hirarki Peraturan perundang-undangan adalah

---

<sup>29</sup> Bagir Manan, 1992, Dasar-Dasar Perundangan Di Indonesia, Indo Hill, Co. Jakarta, h.152.

Undang-Undang Dasar, TAP MPR, Undang-Undang/Perppu, PP, Perpres, Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota.

Selanjutnya, untuk mewujudkan tujuan hukum yang baik juga, diperlukan penyesuaian dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan yang telah diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

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

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Tengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42);
3. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5360), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5680);

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

## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH TENTANG TATA CARA PENYELENGGARAAN CADANGAN PANGAN**

#### **A. Jangkauan dan Arah Pengaturan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan**

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

Arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan bertumpu pada langkah konkrit apa yang harus dilakukan atau diperlukan untuk mencapai sasaran yang ingin diwujudkan, maka arah pengaturan dalam rancangan peraturan daerah ini dimaksudkan untuk menjaga agar penyelenggaraan cadangan pangan di daerah

dapat berjalan dengan baik, sehingga dalam melaksanakan pengelolaannya dan menjaga keseimbangan cadangan pangan di daerah, pemerintah daerah dapat mewujudkan tingkat kecukupan pangan pokok tertentu dengan harga wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat, mempermudah dan meningkatkan akses pangan bagi masyarakat yang mengalami darurat dan krisis pangan akibat bencana alam dan bencana sosial sekaligus menyediakan bantuan pangan untuk masyarakat rawan pangan dan masyarakat miskin dan daerah lain yang membutuhkan sehingga pengadaan, pengelolaan dan penyaluran cadangan pangan pada kerawanan pangan yang mencakup daerah dapat terlaksana secara seimbang.

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

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

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

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

## **B. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Pengelolaan Cadangan Pangan**

Ruang lingkup materi muatan peraturan daerah tentang Tata Cara Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Batang meliputi:

### **1. Konsideran**

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

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

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

pembentukannya.

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

## 2. Dasar Hukum

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

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

## 3. Ketentuan Umum

Kata/frasa kata/istilah yang perlu diberikan definisi atau Batasan pengertiannya sesuai ketentuan dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan mengenai perumusan Bab

Ketentuan Umum, maka dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

- a. Daerah adalah Kabupaten Batang.
- b. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Otonom.
- c. Bupati adalah Bupati Batang.
- d. Dinas adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Batang yang menyelenggarakan urusan pemerintahan wajib di bidang pangan.
- e. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan dewan perwakilan rakyat daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
- f. 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.
- g. Pangan Pokok tertentu adalah Pangan yang diperuntukkan sebagai makanan utama sehari-hari sesuai dengan potensi sumber daya dan kearifan lokal daerah.
- h. 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.
- i. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah Daerah.
- j. Masalah Pangan adalah keadaan kekurangan, kelebihan, dan/atau

- ketidakmampuan perseorangan atau rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan Pangan dan Keamanan Pangan.
- k. Krisis Pangan adalah kondisi kelangkaan Pangan yang dialami sebagian besar masyarakat di suatu wilayah yang disebabkan oleh, antara lain, kesulitan distribusi Pangan, dampak perubahan iklim, bencana alam dan lingkungan, dan konflik sosial, termasuk akibat perang.
  - l. Masalah Pangan adalah keadaan kekurangan, kelebihan, dan/atau ketidakmampuan perseorangan atau rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan Pangan dan Keamanan Pangan.
  - m. 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.
  - n. Keadaan Darurat adalah kondisi yang terjadi di luar kemampuan manusia untuk mencegah atau menghindari, antara lain, bencana alam, paceklik yang hebat, atau konflik sosial.
  - o. Bencana Alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh alam, antara lain, berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor.
  - p. Bencana Sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat, dan/atau teror.
  - q. Gejolak Harga Pangan adalah kenaikan harga pangan pokok (beras) yang ditingkat pasar mencapai 25 persen atau lebih dari harga normal paling sedikit 1 (satu) minggu dan/atau dapat meresahkan rumah tangga miskin dan/atau rawan pangan yang tidak menerima beras miskin.

#### 4. Materi Yang Akan Diatur

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

a. penetapan cadangan pangan;

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

b. tahapan penyelenggaraan cadangan pangan;

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

c. penanggulangan krisis pangan;

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

d. sistim informasi cadangan pangan;

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

e. peran serta masyarakat;

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

f. pendanaan;

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

g. Pengawasan dan Pelaporan;

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

h. Ketentuan Peralihan

Ketentuan peralihan dirumuskan diantara Bab Ketentuan Pidana dan Bab Ketentuan Penutup. Ketentuan Peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang lama terhadap Peraturan Perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk:

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

i. Ketentuan Penutup

Pada umumnya Ketentuan Penutup memuat ketentuan mengenai:

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

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan, ketentuan penutup mengatur mengenai peraturan pelaksanaan Peraturan Daerah ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun sejak Peraturan Daerah ini diundangkan, dan Peraturan pelaksanaan yang berkaitan dengan

penyelenggaraan cadangan pangan dinyatakan tetap berlaku sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Daerah ini.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

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

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

## B. Saran

1. Upaya untuk mengatasi masalah kedaruratan dan/atau kerawanan pangan sebagaimana penulis uraikan didalam Materi Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pangan sebaiknya dituangkan dalam Peraturan Daerah sehingga dapat digunakan sebagai payung hukum yang kuat baik sebagai legalisasi penyelenggaraan kegiatan baik dari segi pendanaan bagi pemerintah maupun *stakeholder* terkait didalam penyelenggaraan cadangan pangan di Kabupaten Batang.
2. Mengingat pentingnya pengaturan mengenai penyelenggaraan cadangan pangan di Kabupaten Batang, maka perlu dimasukkan dalam skala prioritas penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dalam Propemperda Kabupaten Batang Tahun 2023.
3. Penyusunan pertimbangan landasan hukum Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan harus mencantumkan perintah kewenangan delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan diselaraskan dengan kewenangan pemerintah daerah, kondisi wilayah, dan pengaturan yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku dan Jurnal

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

A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Negara)*, Jakarta : Universitas Indonesia.

A Mukthei Fadjar, 2014, *Teori-Teori Hukum Kontenporer*, Setara Press (Kelompok Penerbit Intrans) Malang hal.8.

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

A.V Dicey, 1987, *Introduction To The Study Of The Law Of The Constitution*, Fifth edition, London, Macmillan And Co., Limited New York: The Macmillan Company, p. 179-187

Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundangan Di Indonesia*, Indo Hill, Co. Jakarta.

Gede Marhaendra Wija Atmaja, 2012, *Politik Hukum Dalam Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dengan Peraturan Daerah*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, hal. 21.

Hans Kelsen, \_\_\_\_\_, *General Theory of Law & State*, with a new introduction by A Javier Trevino, Trancaction Publiher New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.0), hal. 124..

Jimly Asshiddiqie dan M Ali Safaat, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum, Sekretariat Jendral dan Kepanitraan Makamah Konstitusi RI*, Jakarta, hal.109.

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

### Kabupaten Batang Dalam Angka Tahun 2021

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

Lukman Hakim, 2012, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah Perspektif Teori Otonomi dan Desentralisasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan*, Setara Press Malang.hal.126.

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

Philipus m. Hadjon, *Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, Hal. 112

PH. Collin, 2004, *Dictionary of Law*, Fourth Edition, Bloomsbury Publishing Plc, London. P.266.

Ronny H Soemitro, 1982, "Metodologi Penelitian Hukum". Jakarta : Ghalia, 1982, hlm 37.

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

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

Utami P dan S. Budiningsih. 2015. *Potensi dan Ketersediaan Bahan Pangan Lokal Sumber Karbohidrat Non Beras di Kabupaten Banyumas*.Jurnal Dinamika Ekonomi dan Bisnis Vol. 12 (2) : 150-158.

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

### **Peraturan Perundang-undangan**

- Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.
- 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-Undang.
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Cadangan Pangan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.



---

# **LAMPIRAN**

**RANCANGAN**

**PERATURAN DAERAH KABUPATEN BATANG**

**NOMOR ... TAHUN ...**

**TENTANG**

**TATA CARA PENYELENGGARAAN CADANGAN PANGAN**

**PENGAYOMAN**



BUPATI BATANG  
PROVINSI JAWA TENGAH

RANCANGAN  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN BATANG  
NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG  
TATA CARA PENYELENGGARAAN CADANGAN PANGAN  
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

BUPATI BATANG,

Menimbang : bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan;

Mengingat : 1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;  
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Djawa Tengah (Berita Negara tanggal 8 Agustus 1950) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Batang dengan mengubah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Djawa Tengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 52 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2757);  
3. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5360), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor

- 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
  5. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1988 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Pekalongan, Kabupaten Daerah Tingkat II Pekalongan dan Kabupaten Daerah Tingkat II Batang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1988 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3381);
  6. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5680);

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN BATANG

dan

BUPATI BATANG

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG TATA CARA  
PENYELENGGARAAN CADANGAN PANGAN.

## BAB I

### KETENTUAN UMUM

#### Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Kabupaten Batang.
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Otonom.

3. Bupati adalah Bupati Batang.
4. Dinas adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Batang yang menyelenggarakan urusan pemerintahan wajib di bidang pangan.
5. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan dewan perwakilan rakyat daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
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. 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.
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. Cadangan Pangan adalah persediaan Pangan di suatu wilayah untuk dikonsumsi manusia, pengendalian gejolak/stabilitas harga pangan, dan untuk menghadapi keadaan darurat.
10. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah Daerah.
11. Masalah Pangan adalah keadaan kekurangan, kelebihan, dan/atau ketidakmampuan perseorangan atau rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan Pangan dan Keamanan Pangan.
12. 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.
13. Keadaan Darurat adalah adalah kondisi yang terjadi di luar kemampuan manusia untuk mencegah atau menghindari, antara lain, bencana alam, paceklik yang

hebat, atau konflik sosial.

14. Bencana Alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh alam, antara lain, berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor.
15. Bencana Sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat, dan/atau teror.
16. Gejolak Harga Pangan adalah kenaikan harga pangan pokok (beras) yang ditingkat pasar mencapai 25 persen atau lebih dari harga normal paling sedikit 1 (satu) minggu dan/atau dapat meresahkan rumah tangga miskin dan/atau rawan pangan yang tidak menerima beras miskin.

#### Pasal 2

Penyelenggaraan Cadangan Pangan dilakukan berdasarkan asas:

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

#### Pasal 3

Pengaturan Penyelenggaraan Cadangan Pangan bertujuan untuk:

- a. menjadi pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam menetapkan jumlah dan jenis Cadangan Pangan di Daerah;
- b. mewujudkan tingkat kecukupan Pangan Pokok Tertentu dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat; dan
- c. mempermudah dan meningkatkan akses Pangan bagi masyarakat yang mengalami darurat dan krisis pangan akibat gejolak harga yang signifikan, bencana alam dan bencana sosial.

#### Pasal 4

Ruang lingkup pengaturan dalam Peraturan Daerah ini meliputi:

- a. penetapan Cadangan Pangan;
- b. tahapan Penyelenggaraan Cadangan Pangan;
- c. penanggulangan Krisis Pangan;
- d. sistem informasi Cadangan Pangan;
- e. peran serta masyarakat; dan
- f. pengawasan dan pelaporan.

### BAB II

#### PENETAPAN CADANGAN PANGAN

##### Pasal 5

- (1) Bupati menetapkan jenis dan jumlah Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.
- (2) Penetapan jenis dan jumlah Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan mempertimbangkan:
  - a. produksi Pangan Pokok Tertentu di Daerah;
  - b. kebutuhan untuk penanggulangan keadaan darurat; dan
  - c. kerawanan pangan di Daerah.
- (3) Penetapan jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disesuaikan dengan:
  - a. kebutuhan konsumsi masyarakat; dan
  - b. potensi sumber daya.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis dan jumlah Pangan Pokok Tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3) diatur dengan Peraturan Bupati.

### BAB III

#### TAHAPAN PENYELENGGARAAN CADANGAN PANGAN

##### Bagian Kesatu

##### Umum

##### Pasal 6

- (1) Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh Perangkat Daerah yang membidangi Pangan.
- (2) Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. pengadaan;
  - b. pengelolaan; dan
  - c. penyaluran.

#### Pasal 7

- (1) Untuk menunjang pelaksanaan penyelenggaraan cadangan pangan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1), dibentuk Tim Pelaksana Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.
- (2) Tim Pelaksana Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Bupati.

#### Bagian Kesatu

#### Pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah

#### Pasal 8

- (1) Pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dilakukan melalui pembelian produksi dari dalam negeri dengan mengutamakan produksi petani Daerah.
- (2) Pembelian cadangan pangan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan harga pembelian yang ditetapkan oleh Pemerintah.
- (3) Dalam hal Pemerintah tidak menetapkan harga pembelian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pembelian produksi dalam negeri dengan mengutamakan produksi dalam Daerah dilaksanakan sesuai dengan harga pembelian yang ditetapkan oleh pemerintah daerah provinsi.
- (4) Dalam hal pemerintah daerah provinsi tidak menetapkan harga pembelian, Bupati menetapkan harga pembelian yang digunakan sebagai acuan untuk pengadaan cadangan pangan pemerintah daerah.

#### Pasal 9

- (1) Pembelian Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 ayat (1) dilaksanakan oleh Perangkat Daerah yang membidangi Pangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam melaksanakan pembelian Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perangkat Daerah yang membidangi Pangan dapat bekerjasama dengan badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah.
- (3) Kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagian Kedua  
Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah

Pasal 8

- (1) Perangkat Daerah yang membidangi Pangan mengelola Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.
- (2) Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk menjaga kecukupan dan mutu cadangan pangan Pemerintah Daerah.

Pasal 9

- (1) Perangkat Daerah yang membidangi Pangan menjaga kualitas Cadangan Pangan Pemerintah Daerah yang disimpan.
- (2) Kualitas Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) harus sesuai dengan standar nasional Indonesia atau standar mutu yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 10

- (1) Sisa persediaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah yang belum disalurkan menjadi persediaan tahun berikutnya.
- (2) Dalam hal persediaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), mendekati waktu dan berpotensi tidak dapat dimanfaatkan jika tidak disalurkan, maka Perangkat Daerah yang membidangi Pangan dapat menghibahkan dan/atau menjual sisa persediaan yang ada.
- (3) Hasil penjualan sisa persediaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disetorkan ke Kas Pemerintah Daerah untuk pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di tahun berikutnya.

Pasal 11

- (1) Cadangan pangan Pemerintah Daerah yang telah melampaui batas waktu simpan dan/atau berpotensi mengalami penurunan mutu dapat dilakukan pelepasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pelepasan cadangan pangan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui penjualan, pengolahan, penukaran, dan hibah.
- (3) Batas waktu simpan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan selama 1 (satu) tahun sejak waktu pembelian.

- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai mekanisme pelepasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Bupati.

#### Pasal 12

- (1) Pemerintah Daerah dapat bekerja sama dengan badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah di bidang Pangan dalam melaksanakan pengelolaan Cadangan Pangan Daerah.
- (2) Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

#### Pasal 13

- (1) Dalam hal Cadangan Pangan Pemerintah Daerah yang dikelola bekerjasama dengan badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah tidak habis disalurkan dan/atau dimanfaatkan sesuai peruntukannya, Perangkat Daerah yang membidangi pangan dapat melakukan perpanjangan terhadap waktu pengelolaan cadangan pangan pemerintah daerah dengan badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai perpanjangan terhadap waktu pengelolaan cadangan pangan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Bupati.

### Bagian Kedua

#### Penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah Daerah

#### Pasal 14

- (1) Perangkat Daerah yang membidangi Pangan menyalurkan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah untuk menanggulangi:
  - a. kekurangan Pangan;
  - b. gejolak harga Pangan;
  - c. bencana alam;
  - d. bencana sosial; dan/atau
  - e. keadaan darurat.
- (2) Penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan berdasarkan surat permohonan bantuan cadangan pangan di Daerah.
- (3) Permohonan bantuan cadangan pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit mencantumkan kondisi kejadian, waktu kejadian, dan jumlah masyarakat yang akan diberikan bantuan.

#### Pasal 15

Penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah Daerah selain untuk menanggulangi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dapat dimanfaatkan untuk:

- a. pemberian bantuan Pangan kepada masyarakat miskin dan/atau yang mengalami rawan pangan dan gizi; dan/atau
- b. pemberian bantuan pangan kepada pemerintah lain.

### BAB IV

#### PENANGGULANGAN KRISIS PANGAN

#### Pasal 16

Bupati menginisiasi dan memimpin pelaksanaan kegiatan penanggulangan Krisis Pangan Daerah jika terjadi kedaruratan Krisis Pangan di Daerah.

#### Pasal 17

- (1) Penanggulangan Krisis Pangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 meliputi kegiatan:
  - b. pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah Daerah;
  - c. mobilisasi cadangan Pangan masyarakat di dalam dan antar daerah;
  - d. menggerakkan partisipasi masyarakat; dan/atau
  - e. menerapkan teknologi untuk mengatasi Krisis Pangan dan pencemaran lingkungan.
- (2) Pelaksanaan kegiatan penanggulangan Krisis Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan program kesiapsiagaan Krisis Pangan Daerah.

#### Pasal 18

- (1) Kedaruratan Krisis Pangan di Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 terjadi jika skala Krisis Pangan menunjukkan jumlah penduduk yang mengalami Krisis Pangan lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah penduduk kabupaten.
- (2) Dalam hal Krisis Pangan menunjukkan skala Krisis Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bupati menetapkan status kedaruratan Krisis Pangan di Daerah berdasarkan rekomendasi satuan kerja perangkat daerah yang melaksanakan tugas atau menyelenggarakan fungsi di bidang Pangan.
- (3) Status kedaruratan Krisis Pangan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi:
  - a. siaga 1 (satu), jika jumlah penduduk yang mengalami Krisis Pangan lebih besar dari atau sama dengan 70% (tujuh puluh persen) dari total jumlah penduduk di Daerah;
  - b. siaga 2 (dua), jika jumlah penduduk yang mengalami Krisis Pangan lebih besar dari 50% (lima puluh persen) sampai dengan 70% (tujuh

- puluh persen) dari total jumlah penduduk di Daerah; atau
- c. waspada, jika jumlah penduduk yang mengalami Krisis Pangan lebih besar dari 40% (empat puluh persen) sampai dengan 50% (lima puluh persen) dari total jumlah penduduk di Daerah.

#### Pasal 19

- 1) Bupati menyatakan penanggulangan Krisis Pangan Daerah berakhir dan selesai.
- 2) Pernyataan berakhir dan selesainya penanggulangan Krisis Pangan di Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan pertimbangan dari satuan kerja perangkat daerah yang melaksanakan tugas atau menyelenggarakan fungsi di bidang Pangan.
- 3) Pada saat penanggulangan Krisis Pangan di Daerah dinyatakan berakhir dan selesai sebagaimana dimaksud pada ayat (1), bupati menetapkan bahwa status kedaruratan Krisis Pangan di Daerah berakhir berdasarkan rekomendasi dari satuan kerja perangkat daerah yang melaksanakan tugas atau menyelenggarakan fungsi di bidang Pangan.

#### Pasal 20

- (1) Bupati menetapkan mekanisme penanggulangan krisis pangan.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai mekanisme penanggulangan krisis pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Bupati.

### BAB V

#### SISTEM INFORMASI CADANGAN PANGAN

##### Pasal 21

- (1) Pemerintah Daerah membangun, mengelola, dan mengembangkan sistem informasi Cadangan Pangan yang terintegrasi.
- (2) Sistem informasi Cadangan Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) 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.
- (3) Sistem informasi cadangan pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diutamakan untuk pangan pokok, pangan pokok tertentu, dan pangan lokal.

##### Pasal 22

- (1) Pengelola cadangan pangan dan pelaku usaha pangan wajib memberikan laporan data dan informasi pangan secara berkala dan berkesinambungan.

- (2) Pengelola cadangan pangan dan pelaku usaha pangan yang tidak memberikan laporan data dan informasi pangan secara berkala dan berkesinambungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenakan sanksi administratif.
- (3) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa:
  - a. teguran lisan;
  - b. teguran tertulis;
  - c. penghentian sementara; dan/atau
  - d. pencabutan izin usaha.
- (4) Ketentuan mengenai pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Bupati.

BAB VI  
PERAN SERTA MASYARAKAT  
Pasal 23

- (1) Masyarakat dapat berperan serta dalam penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.
- (2) Peran serta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui:
  - a. partisipasi dalam pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran Pangan;
  - b. pencegahan dan penanggulangan masalah Pangan;
  - c. pemberian data dan informasi yang benar dan akurat mengenai masalah rawan Pangan dan Krisis Pangan; dan
  - d. pengawasan secara partisipatif terhadap penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.

Pasal 24

- (1) Masyarakat dapat menyampaikan permasalahan, masukan, dan/atau cara penyelesaian masalah penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Daerah melalui Perangkat Daerah yang membidangi Pangan.
- (2) Penyampaian oleh masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara:
  - a. langsung;
  - b. perseorangan atau kelompok; dan/atau
  - c. lisan atau tertulis.

Pasal 25

- (1) Perangkat Daerah yang membidangi Pangan wajib tindaklanjuti permasalahan, masukan, dan/atau cara penyelesaian masalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24.
- (2) Perangkat Daerah yang tidak tindaklanjuti penyampaian masyarakat sebagaimana dimaksud pada

ayat (1), diberikan sanksi sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

BAB VII  
PENDANAAN  
Pasal 26

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

BAB VIII  
PENGAWASAN DAN PELAPORAN  
Pasal 27

- (1) Pemerintah Daerah melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah.
- (2) Pengawasan terhadap penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. penyaluran Cadangan Pangan Daerah sampai dengan titik distribusi; dan
  - b. penyaluran Cadangan Pangan Daerah dari titik distribusi kepada masyarakat.
- (3) Pengawasan terhadap penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Perangkat Daerah yang membidangi Pangan.

Pasal 28

- (1) Perangkat Daerah yang membidangi Pangan melaporkan penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah secara periodik kepada Bupati.
- (2) Bupati melaporkan penyelenggaraan cadangan pangan pemerintah daerah secara periodik kepada gubernur dan/atau kementerian yang menyelenggarakan urusan di bidang pangan.
- (3) Pelaporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan paling sedikit 1 (satu) kali dalam 6 (enam) bulan dan/atau pada saat dibutuhkan.
- (4) Pelaporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB IX  
KETENTUAN PERALIHAN  
Pasal 29

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

BAB X  
KETENTUAN PENUTUP

Pasal 30

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

Pasal 31

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

Ditetapkan di Batang  
pada tanggal ...  
BUPATI BATANG,

Ttd.

.....

Diundangkan di Batang  
pada tanggal .....  
SEKRETARIS DAERAH  
KABUPATEN BATANG,

Ttd.

.....

LEMBARAN DAERAH KABUPATEN BATANG TAHUN ... NOMOR ...

PENJELASAN  
ATAS  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN BATANG  
NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG  
TATA CARA PENYELENGGARAAN CADANGAN PANGAN

I. UMUM

Salah satu tujuan bangsa Indonesia sebagaimana termaktub di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum. Sedangkan ketentuan dalam Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang memberikan hak bagi setiap orang untuk hidup sejahtera lahir batin. Untuk mewujudkan tujuan tersebut Negara, dalam hal ini Pemerintah Daerah, bertanggung jawab demi kepentingan warganya. Salah satu tanggung jawab tersebut adalah menjamin ketersediaan/pemenuhan terhadap Pangan di daerah. Pemenuhan terhadap Pangan merupakan bagian dari hak hidup masyarakat. Hak atas kecukupan Pangan dan terbebas dari kelaparan merupakan hak asasi yang paling mendasar.

Ketahanan pangan merupakan kondisi terpenuhinya Pangan baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau yang penyelenggaraannya pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan dengan berdasarkan pada Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan.

Salah satu perwujudan ketahanan Pangan di daerah adalah membentuk dengan membentuk Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Batang. Cadangan Pangan pemerintah Kabupaten dibatasi pada pangan tertentu yang bersifat pokok dan strategis serta sangat dibutuhkan oleh masyarakat dalam pemenuhan pangannya.

Cadangan pangan pemerintah dilakukan untuk menanggulangi masalah pangan dan disalurkan dalam bentuk mekanisme yang disesuaikan dengan kondisi wilayah dan rumah tangga. Namun penyaluran tersebut dilakukan dengan tidak merugikan kepentingan masyarakat konsumen dan produsen. Peran dan tanggungjawab masyarakat dalam hal cadangan pangan dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat, organisasi masyarakat, swasta, koperasi dan/atau perorangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 memberikan kewenangan kepada Daerah untuk menyelenggarakan pengelolaan Cadangan Pangan dan menjaga keseimbangan Cadangan Pangan. Selain itu, Daerah

juga memiliki kewenangan untuk menangani kedaruratan krisis Pangan dengan menyalurkan Cadangan Pangan yang tersedia. Kewenangan Pemerintah Daerah tersebut dipertegas dalam Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi yang mengatur mekanisme Penyelenggaraan Cadangan Pangan.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, perlu menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan.

## II. PASAL DEMI PASAL

### Pasal 1

Cukup jelas.

### Pasal 2

Cukup jelas.

### Pasal 3

Cukup jelas.

### Pasal 4

Cukup jelas.

### Pasal 5

Cukup jelas.

### Pasal 6

Cukup jelas.

### Pasal 7

Cukup jelas.

### Pasal 8

Cukup jelas.

### Pasal 9

Cukup jelas.

### Pasal 10

Cukup jelas.

### Pasal 11

Cukup jelas.

### Pasal 12

Cukup jelas.

### Pasal 13

Cukup jelas.

### Pasal 14

Cukup jelas.

### Pasal 15

Cukup jelas.

### Pasal 16

Cukup jelas.

### Pasal 17

Cukup jelas.

### Pasal 18

Cukup jelas.

Pasal 19  
Cukup jelas.  
Pasal 20  
Cukup jelas.  
Pasal 21  
Cukup jelas.  
Pasal 22  
Cukup jelas.  
Pasal 23  
Cukup jelas.  
Pasal 24  
Cukup jelas.  
Pasal 25  
Cukup jelas.  
Pasal 26  
Cukup jelas.  
Pasal 27  
Cukup jelas.  
Pasal 28  
Cukup jelas.  
Pasal 29  
Cukup jelas.  
Pasal 30  
Cukup jelas.  
Pasal 31  
Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH KABUPATEN BATANG TAHUN ...