

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN BELITUNG TIMUR
TENTANG
PENYELENGGARAAN CADANGAN PANGAN PEMERINTAH DAERAH**



**DINAS PERTANIAN DAN PANGAN
KABUPATEN BELITUNG TIMUR**

2026

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur Kita panjatkan kehadirat Allah SWT yang memberikan Rahmat dan Hidayah-Nya sehingga Naskah Akademik Peraturan Daerah Kabupaten Belitung tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dapat diselesaikan.

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Belitung Timur dan bertujuan agar peraturan daerah yang dihasilkan dapat menjadi pedoman bagi pemerintah daerah serta Peraturan Daerah yang dihasilkan tidak menimbulkan masalah di kemudian hari.

Akhir kata, kami harapkan isi dari Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah ini dapat memberikan masukan yang berharga bagi Pemerintah Daerah di Kabupaten Belitung Timur.

Manggar, April 2026

Kepala Dinas Pertanian dan Pangan
Kabupaten Belitung Timur



Heru Indramarta, S.Pt
Pembina Tk. I/IV.b
NIP. 19740314 200112 1 003

DAFTAR ISI

Cover	
Kata Pengantar	i
Daftar Isi	ii
BAB I. Pendahuluan	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	3
C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik	4
D. Metode	4
BAB II. Kajian Teoritis dan Praktek Empiris	6
A. Kajian Teoritis	6
B. Praktek Empiris	14
C. Kajian terhadap Implikasi	20
BAB III. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait	22
A. Telaah Undang-Undang Dasar 1945	22
B. Telaah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan	23
C. Telaah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	25
D. Telaah Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi	26
E. Telaah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Cadangan Pangan	30
BAB IV. Landasan Filosofis, Sosiologi dan Yuridis	31
A. Landasan Filosofis	31
B. Landasan Sosiologis	31
C. Landasan Yuridis	32
BAB V. Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi	34
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan	34
B. Ruang Lingkup dan Materi Muatan	35
BAB VI. Penutup	37
A. Kesimpulan	37
B. Saran	37
Daftar Pustaka	48

BAB I

PENDAHULUAN

A . Latar Belakang

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. Secara implisit jaminan hak atas pangan telah diatur dalam Pasal 28C Ayat (1) yang menyebutkan bahwa 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. Selain itu Pasal 28 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah

Cadangan Pangan merupakan salah satu komponen penting dalam ketersediaan pangan yang dapat berfungsi menjaga kesenjangan antara produksi dengan kebutuhan, disamping itu juga dapat digunakan untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya kekurangan pangan yang bersifat sementara disebabkan gangguan atau terhentinya pasokan bahan pangan, misalnya karena putusnya prasarana dan sarana transportasi akibat bencana alam. 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. Adapun salah satu aspek penting dalam membangun ketahanan pangan adalah adanya ketersediaan cadangan pangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi 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 Belitung

Timur 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, mengingat ketersediaan pangan tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat tetapi juga pemerintah daerah.

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

Penyelenggaraan cadangan pangan adalah prioritas dan upaya strategis penyediaan pangan guna menghadapi Keadaan darurat (alam dan sosial), Keadaan pasca bencana alam, Stabilisasi harga (produsen dan konsumen) produk pangan. Tantangan-tantangan baru dalam penyelenggaraan cadangan pangan muncul dari berbagai sisi. Cadangan pangan diperlukan selain karena faktor produksi musiman dan pengaruh iklim/cuaca, faktor lain adalah karakteristik komoditi pangan yang mudah rusak, lahan produksi petani yang terbatas, lemahnya penanganan panen dan pasca panen. Oleh karena itu, penyelenggaraan cadangan pangan adalah hal yang sangat substansial.

Adapun tujuan diselenggarakannya Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, secara lebih khusus adalah meningkatkan ketersediaan dan distribusi pangan yang efisien, meningkatkan keterjangkauan masyarakat terhadap pangan, meningkatkan konsumsi pangan lokal, mitigasi kondisi darurat dan kerawanan pangan pasca bencana, menjaga stabilitas harga pangan (produsen dan konsumen), meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta menjaga stabilitas ekonomi daerah. Pemerintah Daerah harus bisa dan mampu mengelola pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran cadangan pangan.

Sementara Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan menegaskan bahwa tanggungjawab pemenuhan pangan terletak pada pemerintah dan masyarakat secara bersama-sama. Pemerintah bertugas menyelenggarakan pengaturan, pembinaan, pengendalian dan pengawasan

antara lain melalui penyelenggaraan cadangan pangan nasional, yang terdiri atas cadangan pangan pemerintah dan cadangan pangan masyarakat. Cadangan pangan pemerintah terdiri dari cadangan pangan pemerintah desa, pemerintah kabupaten/kota, pemerintah propinsi, dan pemerintah pusat yang perwujudannya memerlukan inventarisasi cadangan pangan, memperkirakan kekurangan pangan dan keadaan darurat, sehingga penyelenggaraan pengadaan dalam pengelolaan cadangan pangan dapat berhasil dengan baik.

Berdasarkan pokok bahasan diatas, diperlukan Naskah Akademis Penyusunan Draft Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah. Dengan demikian, diharapkan dengan adanya Peraturan Daerah yang mengaturnya akan lebih menguatkan dalam pengaturannya, karena landasan atau payung hukumnya jelas. Atas dasar tersebut, maka Pemerintah Kabupaten Belitung Timur dipandang perlu untuk membuat suatu peraturan daerah sebagai payung hukum untuk Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di Kabupaten Belitung Timur.

Kabupaten Belitung Timur memerlukan rancangan peraturan daerah tentang tata cara penyelenggaraan cadangan pangan sebagai payung hukum dan langkah pertama untuk tercapainya ketahanan pangan yang mandiri, berdaulat dan berkesinambungan. Langkah kedua, penyelenggaraan cadangan pangan daerah mencakup penguatan kelembagaan pangan daerah, desa dan masyarakat. Penyelenggaraan cadangan pangan dibangun dan dikembangkan melalui kerjasama strategis antara lembaga usaha ekonomi produktif ataupun lembaga usaha lainnya di tingkat daerah, desa dan masyarakat. Berdasarkan uraian tersebut, perlu melakukan kajian dalam bentuk Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Belitung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.

3

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas dapat dilakukan identifikasi masalah, yakni bahwa Cadangan Pangan merupakan suatu hal yang mendapat perhatian sehingga perlu dilakukan pengaturan, oleh karena itu diperlukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Belitung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.

Berdasarkan pada identifikasi masalah tersebut dapat dirumuskan 3 (tiga) pokok masalah, yaitu sebagai berikut :

- 1) Urgensi pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Belitung

Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah?

- 2) Apakah yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Belitung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah?
- 3) Apakah sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Belitung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah?

C. Tujuan Dan Kegunaan

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut :

- 1) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Belitung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.
- 2) Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Belitung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.
- 3) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Belitung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.

4

Adapun kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Belitung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.

D. Metode

Metode yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik ini menggunakan metode yang berbasis metode penelitian hukum. Metode penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian penyusunan Naskah Akademik ini melalui cara-cara sebagai berikut :

- 1) Melakukan studi tekstual yakni menganalisis teks hukum yaitu pasal pasal dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik (kebijakan negara) secara kritis dan dijelaskan makna dan implikasinya terhadap subjek hukum.
- 2) Melakukan studi kontekstual, yakni mengaitkan dengan konteks saat peraturan perundang-undangan itu dibuat ataupun ditafsirkan dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Belitung Timur

tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah. Intinya, metode penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian penyusunan Naskah Akademik ini berada dalam paradigma interpretivisme terkait dengan hermeneutika hukum.

Hermeneutika hukum pada intinya adalah metode interpretasi atas teks hukum, yang menampilkan segi tersurat yakni bunyi teks hukum dan segi tersirat yang merupakan gagasan yang ada di belakang teks hukum itu. Oleh karena itu untuk mendapatkan pemahaman yang utuh tentang makna teks hukum itu perlu memahami gagasan yang melatari pembentukan teks hukum dan wawasan konteks kekinian saat teks hukum itu diterapkan atau ditafsirkan. Kebenaran dalam ilmu hukum merupakan kebenaran intersubjektivitas, oleh karena itu penting melakukan konfirmasi dan konfrontasi dengan teori, konsep, serta pemikiran para sarjana yang mempunyai otoritas di bidang keilmuannya berkenaan dengan tematik penelitian penyusunan Naskah Akademik ini.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

Pada bagian kajian teoritis ini akan mengedepankan beberapa teori, konsep dan asas sebagai justifikasi teoritis perlunya pengaturan tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah. Adapun teori, konsep dan asas diuraikan sebagai berikut :

1. Teori Perundang-undangan

Attamimi (1998) mengatakan bahwa teori perundang-undangan berorientasi pada menjelaskan dan menjernihkan pemahaman dan bersifat kognitif. Pemikiran ini menekankan pada memahami hal-hal yang mendasar. Oleh sebab itu dalam membuat peraturan daerah, harus dipahami dahulu karakter norma dan fungsi peraturan daerah tersebut. Peraturan daerah merupakan peraturan perundang-undangan. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

6

Eksistensi peraturan daerah implementasi Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar NKRI 1945, yang menggunakan frasa “dibagi atas”, lebih lanjut diatur sebagai berikut : Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Frasa dibagi atas ini menunjukkan bahwa kekuasaan negara terdistribusi ke daerah-daerah, sehingga memberikan kekuasaan kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya. Karenanya hal ini menunjukkan pemerintah daerah memiliki fungsi regeling (mengatur). Dengan fungsi tersebut, dilihat dari sudut pandang “asas legalitas” (tindak tanduk pemerintah berdasarkan hukum) memperlihatkan adanya kewenangan pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerah. Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengartikan Peraturan Daerah Kabupaten adalah

Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dengan persetujuan bersama Bupati.

Jimly Asshidiqqie (2011) mengatakan bahwa peraturan tertulis dalam bentuk "*statutory laws*" atau "*statutory legislations*" dapat dibedakan antara yang utama (*primary legislations*) dan yang sekunder (*secondary legislations*). Menurutnya *primary legislations* juga disebut sebagai *legislative acts*, sedangkan *secondary* dikenal dengan istilah "*executive acts*", *delegated legislations* atau *subordinate legislations*. Peraturan daerah merupakan karakter dari *legislative acts*, sama halnya dengan undang-undang. Oleh sebab itu hanya peraturan daerah dan undang-undang saja yang dapat memuat sanksi.

2. Teori Penjenjangan Norma

Teori penjenjangan norma (*Stufenbau des rechts*), menurut Hans Kelsen, bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm*). Selain itu Hans Kelsen juga mengklasifikasikan norma hukum negara dalam 4 (empat) kategori pokok, yaitu *Staatsfundamentalnorms* (Norma fundamental negara), *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar/pokok negara), *Formell Gesetz* (undang-undang formal) dan *Verordnung & Autonoe Satzung* (Aturan pelaksana dan Aturan otonom). Sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia dipengaruhi oleh pemikiran Hans Kelsen, khususnya pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menentukan Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas :

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

Pengaturan demikian menunjukkan peraturan dibawah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi atau dengan kata lain peraturan dibawah bersumber pada aturan yang lebih tinggi. Melihat ketentuan diatas Peraturan Daerah Kabupaten pada huruf g, sehingga pembentukannya harus mengacu pada peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum pada huruf a sampai dengan f.

3. Konsep Negara Hukum

Indonesia yang merupakan negara hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar NKRI 1945, 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) UUD NKRI 1945 perlu dikaitkan dengan Pasal 28 I ayat (5) Undang-Undang Dasar NKRI 1945, yang menentukan :

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

8

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 :

- a) Tindakan pemerintah berdasarkan Undang-undang (Legalitas);
- b) Perlindungan HAM;
- c) Pemisahan Kekuasaan dan
- d) Adanya peradilan administrasi

Ciri-ciri negara hukum yang dikemukakan oleh Friedrich Julius Stahl dalam menguraikan “Konsep Negara Hukum” (*Rechtstaat*), yang 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. Kemudian oleh A.V Dicey yang mengemukakan mengenai unsur-unsur konsep *The Rule of Law*, yakni :

- (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 dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini sesuai dengan Pasal 28 I ayat (5) Undang-Undang Dasar NKRI 1945.

Pemikiran negara hukum ini menjadi jastifikasi teoritis dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan. 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 dan harga terjangkau bagi masyarakat di Kabupaten Belitung Timur. 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 dan harga terjangkau.

9

4. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Secara yuridis Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dituangkan dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, meliputi :

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

Yang dimaksud “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

Kemudian “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. “Asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Selanjutnya yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. “Asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dari asas-asas dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut jika digunakan untuk mengkaji Rancangan Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan maka dapat diidentifikasi sebagai berikut :

- 1) Asas Kejelasan Tujuan, bahwa tujuan dari Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan berupa terwujudnya peningkatan komoditi pertanian dalam memenuhi kebutuhan pangan di Kabupaten Belitung Timur.
- 2) Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang tepat, bahwa Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan dibentuk oleh Bupati dan DPRD Kabupaten Belitung Timur .
- 3) Kesesuaian antara jenis, hirarki, dan materi muatan, bahwa pembentukan Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan, memperhatikan jenis, hirarki dan materi muatan.
- 4) Dapat dilaksanakan, alasan filosofis perlunya Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan ini dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Belitung Timur secara mendasar akan kebutuhan pangan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan petani. Alasan sosiologis perlunya Peraturan Daerah tersebut bahwa belum optimalnya perhatian pemerintah daerah dalam melindungi dan memberdayakan petani. Sedangkan alasan yuridis dalam memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi petani.
- 5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan berdayaguna dan berhasilguna untuk melindungi dan memberdayakan petani di kabupaten Belitung Timur dalam peningkatan kesejahteraan secara merata.
- 6) Kejelasan rumusan, bahwa pembentukan Peraturan Daerah ini memperhatikan sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- 7) Keterbukaan, Pembentukan Peraturan daerah ini mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan partisipatif.

11

Sedangkan dalam Pasal 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menentukan materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas :

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;

- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Asas-asas ini yang menjadi pedoman bagi pembentukan Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan. Penjabaran asas-asas Pasal 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut adalah:

- a. Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- f. Yang dimaksud dengan “asas Bhineka Tunggal Ika” adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus

memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

- g. Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara.
- h. Yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

13

Dengan demikian dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan, asas – asas pembentukan peraturan Perundang-undangan tersebut dijadikan pedoman dalam perumusannya.

Disamping itu terdapat beberapa asas yang melandasi Cadangan Pangan Pasal 2 Undang-Undang No. 19 Tahun 2013 tentang Cadangan Pangan, yaitu :

- a. kedaulatan;
- b. kemandirian;
- c. kebermanfaatan;
- d. kebersamaan;
- e. keterpaduan;
- f. keterbukaan;
- g. efisiensi-berkeadilan; dan
- h. keberlanjutan.

Penyusunan Raperda Kabupaten Belitung Timur didasarkan pada asas-asas tersebut di atas, baik asas pembentukan peraturan perundang-

undangan yang baik yang formal dan materil, maupun asas yang termuat dalam Undang-Undang Cadangan Pangan.

Ada 4 (empat) asas yang relevan untuk diperhatikan dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan. Asas tersebut adalah sebagai berikut: asas Pengayoman, asas kemanusiaan, asas keadilan, dan asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan. Keempat asas ini pada dasarnya merupakan hakekat dari hak asasi manusia, yakni asas yang utama dalam paham hak asasi manusia yaitu non diskriminasi. Sedangkan asas keterbukaan, selain menjadi landasan dalam pembentukan Perda adalah juga sebagai asas yang melandasi pokok pengaturan di dalam Peraturan daerah yang sedang dirancang ini.

B. Praktik Empiris

Praktik empiris disusun berdasarkan pengumpulan data dalam rangka penyusunan naskah akademik dan draf Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di Kabupaten Belitung Timur dengan beberapa pemangku kepentingan terkait. Beberapa hal penting yang menjadi target pengumpulan data yaitu untuk memperoleh informasi dan masukan, memperdalam permasalahan yang terjadi selama ini serta terkait dengan implementasi kebijakan. Berdasarkan pengumpulan data yang dilakukan, diperoleh data, antara lain sebagai berikut :

14

1. Data Jumlah Rumah Tangga Miskin

Kemiskinan dan kerawanan pangan merupakan fenomena sosial yang sering menjadi isu pembangunan di berbagai daerah di Indonesia, tidak terkecuali di Kabupaten Belitung Timur. Selama ini, kemiskinan diasosiasikan dengan kerawanan pangan. Rumah tangga miskin (RTM) bagian dari komunitas masyarakat miskin disebut sebagai masyarakat yang menderita rawan pangan. Kemiskinan dan rawan pangan merupakan dua fenomena sosial yang saling terkait, bahkan dipandang mempunyai hubungan sebab-akibat. Kondisi ketahanan pangan yang rentan menjadi sumber kemiskinan, dan sebaliknya karena kemiskinan maka menjadi rawan pangan atau tidak memiliki ketahanan pangan. Angka garis kemiskinan yang menjadi acuan perhitungan jumlah populasi penduduk miskin dalam setiap tahunnya tidak sama, dan cenderung meningkat di Tahun 2025 dibandingkan Tahun 2024 yaitu mencapai 9.040 jiwa (6,69%). Hal ini diduga ada keterkaitan dengan tingkat

pendapatan masyarakat dan dinamika harga.

Tabel 1. Garis Kemiskinan, Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Kabupaten Belitung Timur Periode Tahun 2017-2025
(Sumber : Belitung Timur Dalam Angka 2026, BPS)

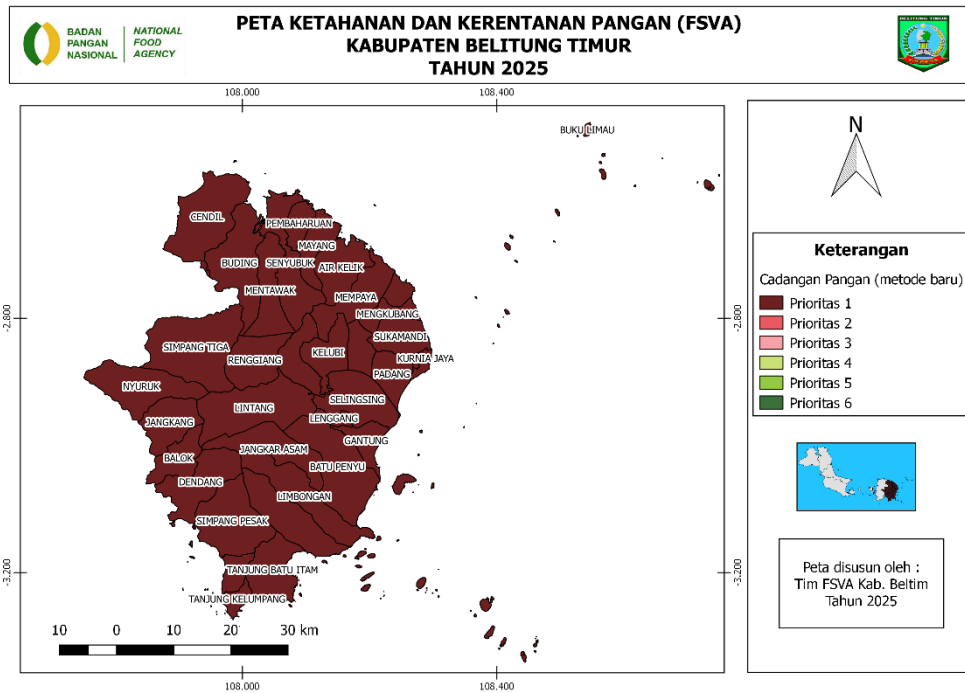
Tahun Year	Garis Kemiskinan (rupiah/kapita/bulan) Poverty Line (rupiah/capita/month)	Jumlah Penduduk Miskin (ribu) Number of Poor People (thousand)	Persentase Penduduk Miskin Percentage of Poor People
(1)	(2)	(3)	(4)
2017	563.309	8,44	6,81
2018	622.396	8,93	7,06
2019	684.277	8,51	6,60
2020	725.395	8,56	6,52
2021	798.017	9,29	7,20
2022	854.534	8,47	6,49
2023	899.482	8,89	6,73
2024	907.577	8,50	6,36
2025	925.729	9,04	6,69

15

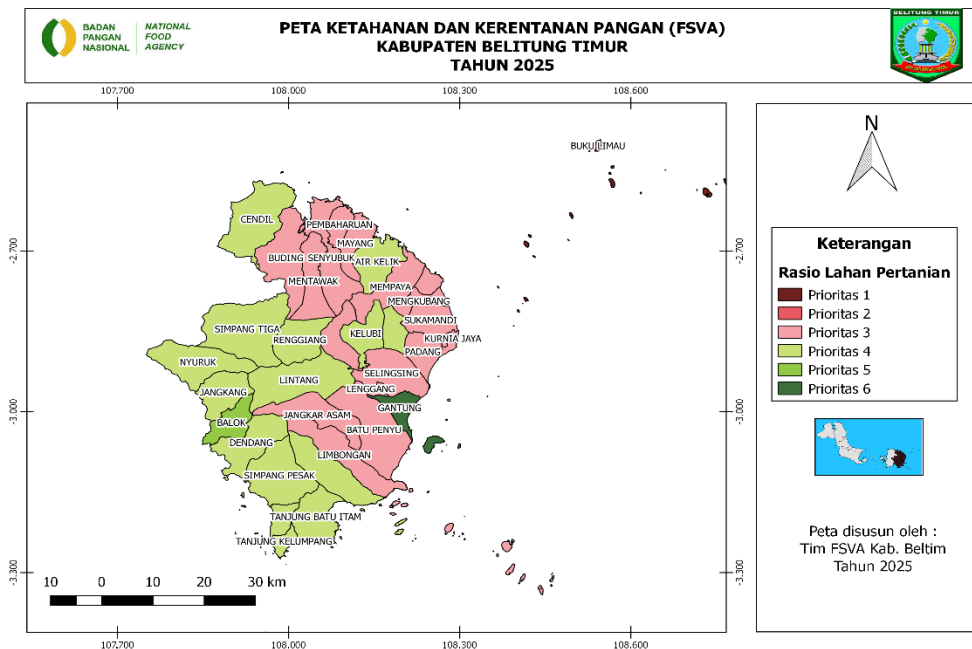
2. Peta Wilayah Rawan Pangan

Food Security and Vulnerability Atlas (FSVA) atau Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan merupakan peta tematik yang menggambarkan visualisasi geografis wilayah rentan terhadap kerawanan pangan. FSVA tidak saja mengilustrasikan kondisi ketahanan pangan pada suatu wilayah/daerah, melainkan juga tingkat kerentanan terhadap kerawanan pangan. Sehingga FSVA menjadi suatu alat yang strategis bagi pemerintah untuk merumuskan perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan di bidang pangan. Indikator penyusunan FSVA terdiri dari 3 aspek yaitu ketersediaan pangan, keterjangkauan/akses terhadap pangan dan pemanfaatan pangan.

Gambar 1. Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Kabupaten Belitung Timur Tahun 2025 (Indikator Cadangan Pangan)
(Sumber : Bidang Ketahanan Pangan, Dinas Pertanian dan Pangan, 2025)



Gambar 2. Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Kabupaten Belitung Timur Tahun 2025 (Indikator Rasio Lahan Pertanian)
(Sumber : Bidang Ketahanan Pangan, Dinas Pertanian dan Pangan, 2025)

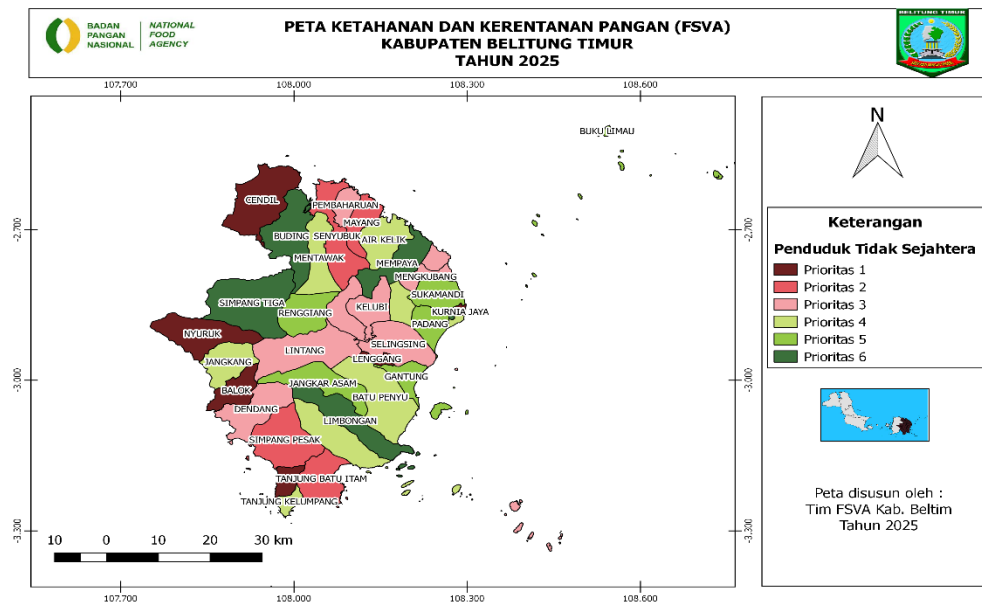


Untuk menggambarkan kerawanan pangan dari aspek ketersediaan pangan dapat dilihat melalui indikator rasio cadangan pangan dan rasio lahan pertanian terhadap jumlah penduduk. Pada gambar 1. terlihat bahwa di setiap desa di Kabupaten Belitung Timur masih belum terdapat cadangan pangan sehingga seluruh desa masuk kedalam prioritas 1, sedangkan pada Gambar 2. masih banyak desa yang masuk kedalam prioritas 2, yang artinya

luas lahan pertanian di desa tersebut masih belum bisa memenuhi kebutuhan pangan masyarakatnya

Gambar 3. Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Kabupaten Belitung Timur Tahun 2025 (Indikator : Penduduk Tidak Sejahtera)

(Sumber : Bidang Ketahanan Pangan, Dinas Pertanian dan Pangan, 2025)



Sedangkan untuk menggambarkan kerawanan pangan melalui aspek keterjangkauan/akses terhadap pangan maka dapat digunakan indikator penduduk tidak sejahtera. Pada Gambar 3. diatas, masih terdapat desa-desa yang berada pada prioritas 1 – 3, yang artinya akses terhadap pangannya masih rendah yang disebabkan oleh tingkat kesejahteraan yang rendah.

Untuk itu perlu suatu kebijakan pengaturan Penyelenggaraan Cadangan Pangan untuk menjamin ketersediaan pangan yang mencakup pangan dengan mutu yang baik dan harga terjangkau menuju ketahanan pangan di Kabupaten Belitung Timur.

3. Harga Pangan

Harga pangan yang stabil mengindikasikan jumlah pangan yang tersedia cukup dengan harga yang terjangkau di suatu daerah. Harga pangan memiliki dampak yang signifikan terhadap kestabilan ekonomi, sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Gejolak harga pangan yang tidak terkendali dapat memicu inflasi dan menurunkan daya beli masyarakat. Kondisi ketersediaan pangan berkaitan dengan faktor harga dan pasokan pangan. Harga pangan yang rendah dan terjangkau dapat meningkatkan akses

masyarakat terhadap pangan, sebaliknya harga yang tinggi akan menurunkan akses masyarakat terhadap pangan.

Tabel 2. Perkembangan Harga Beras Medium Kabupaten Belitung Timur
Periode Tahun 2021-2025
(Sumber : Dinas Pertanian dan Pangan Kab. Belitung Timur, 2025)

Tahun	Harga Beras Per Kg	Δ terhadap tahun sebelumnya (%)
2021	10.438	(0,19)
2022	10.646	1,99
2023	12.450	16,94
2024	12.768	2,56
2025	13.036	2,10

Gambar 4. Perkembangan Harga Beras Medium Kabupaten Belitung Timur
Periode Tahun 2021-2025
(Sumber : Dinas Pertanian dan Pangan Kab. Belitung Timur, 2025)



Pada Tabel dan Gambar diatas terlihat bahwa harga beras medium selama 5 (lima) tahun terakhir mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Hal ini dapat menurunkan daya beli dan akses masyarakat terhadap pangan. Untuk itu diperlukan cadangan pangan pemerintah yang salah satu fungsinya yaitu untuk mengatasi gejolak harga pangan/stabilisasi harga pangan.

4. Produksi Ketersediaan dan Konsumsi Pangan

Berdasarkan hasil Survei Susenas 2025, konsumsi beras masyarakat Belitung Timur menunjukkan angka per kapita yang menurun dibanding 2024. Hal ini disinyalir disebabkan oleh meningkatnya kesadaran tentang diversifikasi pangan, pengembangan bahan pangan pokok lokal atau meningkatnya konsumsi pangan turunan dari terigu (seperti mie dan roti). Dengan laju pertumbuhan rata-rata penduduk Indonesia berdasarkan hasil Sensus Penduduk 2020 BPS adalah sebesar 1,25% per tahun maka meskipun angka konsumsi per kapitanya menunjukkan penurunan namun total konsumsi domestik beras akan terus meningkat.

Seiring dengan pertumbuhan jumlah penduduk, kebutuhan terhadap beras di Belitung Timur terus meningkat. Namun walaupun telah dilakukan upaya-upaya dalam rangka peningkatan produksi padi (beras), namun hasilnya belum dapat memenuhi kebutuhan masyarakat Belitung Timur terhadap beras sehingga dalam memenuhi kebutuhan beras masyarakat masih mengandalkan pasokan beras dari luar karena produksi dalam daerah yang masih rendah.

19

Tabel 2. Perkembangan Produksi Padi di Kabupaten Belitung Timur
Periode Tahun 2021-2025
(Sumber : Dinas Pertanian dan Pangan Kab. Belitung Timur, 2025)

Tahun	Produksi Padi (ton)		Total (ton)
	Padi Sawah	Padi Ladang	
2021	3.574,10	86,10	3.660,20
2022	1.473,19	126,28	1.599,47
2023	1.214,18	100,80	1.314,98
2024	1.357,73	49,00	1.406,73
2025	3.117,55	100,80	3.218,35
Catatan :	Produksi padi satuan GKP		

Berdasarkan tabel diatas, produksi padi Tahun 2025 mengalami kenaikan yang cukup signifikan sebesar 129% dibanding Tahun 2024 yang mencapai 3.218,35 ton GKP atau 1.569,63 ton beras. Namun, dibandingkan dengan jumlah kebutuhan masyarakat akan beras yang terdiri kebutuhan konsumsi rumah tangga sebesar 76,105 kg/kap/th dan kebutuhan non RT sebesar 21,26 kg/kap/th yaitu sebesar total 13.083 ton, maka produksi dalam daerah hanya mampu memenuhi kebutuhan sebesar 12%. Untuk itu, diperlukan cadangan pangan sebagai antisipasi dan mitigasi untuk mengatasi krisis dan masalah pangan yang terjadi di daerah.

5. Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kabupaten Belitung Timur

Dinas Pertanian dan Pangan Kabupaten Belitung Timur adalah perangkat daerah yang melaksanakan urusan pangan (wajib konkuren) dan urusan pertanian (pilihan). Sebagai OPD yang menangani urusan di bidang pangan, Dinas Pertanian dan Pangan Kabupaten Belitung Timur melalui bidang Ketahanan Pangan telah melaksanakan penyelenggaraan cadangan pangan pemerintah.

Penyelenggaraan cadangan pangan terdiri dari pengadaan, pengelolaan dan penyaluran cadangan pangan. Hingga Tahun 2025, telah dilakukan 4 (empat) kali pengadaan cadangan pangan dengan total eksisting cadangan pangan pemerintah sejumlah 35,452 ton beras. Sedangkan penyaluran cadangan pangan telah dilakukan penyaluran yang berasal dari cadangan pangan pemerintah daerah sebanyak 1 (satu) kali yaitu di Tahun 2021, dan penyaluran untuk bantuan pangan beras yang berasal dari Cadangan Pangan Pusat sebanyak 5 tahap dari Tahun 2023 hingga 2025.

C. Kajian Terhadap Implikasi

20

Penulisan naskah akademik ini memberikan dasar dan justifikasi dalam penyelenggaraan cadangan pangan di Kabupaten Belitung Timur yang selanjutnya menjadi peraturan daerah tentang tata cara penyelenggaraan cadangan pangan. Penyelenggaraan cadangan pangan akan mengikat seluruh stakeholder secara hukum dalam pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran serta pelepasan. Cadangan pangan dipenuhi dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah, BUMD, BUMDes, petani, masyarakat dan stakeholder lainnya dengan bermitra dan saling melengkapi untuk mewujudkan tujuan cadangan pangan dan lebih luas lagi adalah kemandirian dan kedaulatan pangan.

Mekanisme pengadaan, pengelolaan, penyaluran serta pelepasan membutuhkan peran aktif masing-masing stakeholder sesuai fungsi baik fisik maupun manajemen yang diatur oleh peraturan daerah dan peraturan pelaksanaan lainnya.

Kepastian dan hilirisasi produk pangan beserta cadangan pangan akan memberikan insentif kepada petani dan seluruh stakeholder termasuk pemerintah daerah. Mekanisme pemenuhan pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran serta pelepasan memberikan pengaruh pada kebijakan produksi, penyerapan, penyimpanan, penyaluran dan konsumsi.

Evaluasi program dan kebijakan yang telah dilaksanakan memberikan ruang gerak yang lebih bebas dalam Penyelenggaraan Cadangan Pangan untuk memberikan jaminan pasokan, kestabilan harga, mutu dan kesehatan produk (beras). Realokasi sumber daya baik fisik maupun manusia guna memperbesar kapasitas dan kemampuan menjadi agenda dan roadmap dalam penyelenggaraan cadangan pangan. Integrasi antar instansi dan atau lembaga yang berkompeten serta terkait merupakan salah satu aset utama dalam penyelenggaraan cadangan pangan.

Selain itu, pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Belitung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan akan membawa implikasi pada aspek kehidupan masyarakat, yakni :

1. Adanya kesejahteraan bagi masyarakat Kabupaten Belitung Timur serta memenuhi kebutuhan pangan masyarakat yang terkena rawan pangan transien, rawan pangan kronis, rawan pangan pasca bencana dan gizi buruk Kabupaten Belitung Timur.
2. Adanya peningkatan ketersediaan pangan dalam memenuhi menunjang kelangsungan hidup masyarakat Kabupaten Belitung Timur.
3. Adanya tuntutan sikap profesional kepada pemerintah daerah dalam pelaksanaan penyelenggaraan cadangan pangan.
4. Adanya tuntutan bagi Pemerintah daerah dalam menjamin keberlangsungan hidup masyarakat Kabupaten Belitung Timur saat rawan.
5. Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Belitung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan akan membawa implikasi pada aspek keuangan daerah.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Terkait dengan Perumusan Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan ini terdapat sejumlah Peraturan Perundang-undangan yang dapat dijadikan pedoman sebagai landasan hukum. Kajian ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari peraturan daerah yang baru tersebut. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi dari peraturan daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Beberapa peraturan tersebut antara lain sebagai berikut :

A. Telaah Undang-Undang Dasar 1945

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa tujuan Negara adalah Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Oleh karena itu perlindungan segenap bangsa dan peningkatan kesejahteraan umum merupakan tanggung jawab Negara untuk mewujudkannya. Salah satu bentuk perlindungan tersebut adalah terjaminnya hak atas pangan bagi segenap rakyat yang merupakan hak asasi manusia yang sangat mendasar sehingga menjadi tanggung jawab Negara untuk memenuhinya. Untuk membangun ketahanan pangan, kemandirian pangan menuju kedaulatan pangan, perlu diupayakan melalui pelaksanaan pembangunan berkelanjutan.

Salah satu bentuk perlindungan tersebut adalah terjaminnya hak atas pangan bagi segenap rakyat yang merupakan hak asasi manusia yang sangat fundamental sehingga menjadi tanggung jawab negara untuk memenuhinya. Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 28A dan Pasal 28C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama 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).

B. Telaah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan

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

Penyelenggaraan Pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan berdasarkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan. Pasal 3 UU Nomor 18 Tahun 2012 mengatur mengenai tujuan penyelenggaraan pangan, yaitu untuk :

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

Ketentuan Pasal 13 UU Nomor 18 Tahun 2012 menyebutkan bahwa Pemerintah berkewajiban mengelola stabilisasi pasokan dan harga Pangan Pokok, mengelola cadangan Pangan Pokok Pemerintah, dan distribusi Pangan Pokok untuk mewujudkan kecukupan Pangan Pokok yang aman dan bergizi bagi masyarakat. Dalam ruang lingkup yang luas, bahwa Pemerintah dalam pasal tersebut yang dimaksud adalah Pemerintah Pusat melakukan pengelolaan cadangan Pangan Pokok Pemerintah, sehingga peran Pemerintah Pusat berkaitan penyelenggaraan cadangan pangan di daerah sangat besar dan harus sejalan. Dalam mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan, Pemerintah

menetapkan Cadangan Pangan Nasional yang terdiri atas a) Cadangan Pangan Pemerintah; b) Cadangan Pangan Pemerintah Daerah; dan c) Cadangan Pangan Masyarakat (Pasal 23 UU Nomor 18 Tahun 2018).

Cadangan Pangan Nasional memiliki tujuan untuk mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan, kemudian dalam Cadangan Pangan Nasional tersebut termuat Cadangan Pangan Pemerintah, Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dan Cadangan Pangan Masyarakat. Ini menjadi materi penting yang menitikberatkan terkait dimana secara struktur dapat diketahui kedudukan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah yaitu Kabupaten Belitung Timur dan Cadangan Pangan Masyarakat Kabupaten Belitung Timur. Cadangan Pangan Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 dilakukan untuk mengantisipasi :

- a) kekurangan Ketersediaan Pangan;
- b) kelebihan Ketersediaan Pangan;
- c) gejolak harga Pangan; dan/atau
- d) keadaan darurat.

Pasal 27 ayat (1), menentukan bahwa Dalam mewujudkan Cadangan Pangan Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1), Pemerintah menetapkan Cadangan Pangan Pemerintah dan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.

24

Pasal 30 mengatur Pemerintah menyelenggarakan pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah yang dilakukan secara terkoordinasi dengan memperhatikan Cadangan Pangan Pemerintah Desa, Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi. Muatan dalam pasal ini menjelaskan tentang materi tahapan penyelenggaraan cadangan pangan, dimana di dalamnya terdapat muatan tentang pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran. Dalam ayat 2 dijelaskan bahwa penyelenggaraan cadangan pangan pemerintah diselenggarakan terkoordinasi dengan memperhatikan Cadangan Pangan Desa, Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, dan Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi. Dapat dipahami bahwa pengaturan antara pemerintah pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa harus sejalan. Sedangkan dalam Pasal 31 diatur mengenai penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada Pasal 30 ayat (1) yaitu dilakukan untuk menanggulangi :

- a) kekurangan pangan;
- b) gejolak harga pangan;
- c) bencana alam;

- d) bencana sosial; dan/atau
- e) menghadapi keadaan darurat.

Pada Pasal 44, disebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban melakukan Tindakan untuk mengatasi Krisis Pangan yang salah satunya dengan pengadaan, pengelolaan dan penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah (ayat (1) huruf a), sedangkan pada Pasal 46 disebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggungjawab dalam mewujudkan keterjangkauan pangan bagi masyarakat, rumah tangga dan perseorangan yang salah satu caranya dengan melaksanakan Stabilisasi pasokan dan harga pangan pokok (ayat (2) huruf d) dan Bantuan Pangan (ayat (2) huruf e). Stabilisasi Pasokan dan Harga Pangan Pokok dapat dilakukan melalui pengelolaan dan pemeliharaan Cadangan Pangan Pemerintah (Pasal 56 huruf c). Pada Pasal 58 diatur bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggungjawab dalam penyediaan dan penyaluran pangan pokok dan/atau pangan lainnya sesuai dengan kebutuhan baik bagi masyarakat miskin, rawan pangan dan gizi maupun keadaan darurat, yang salah satunya dengan penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah.

C. Telaah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

25

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 sumberdaya 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, Pemerintahan Daerah berkewajiban melaksanakan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar yang meliputi : a. tenaga kerja; b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; c. pangan; d. pertanahan; e. lingkungan hidup; f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;

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

Pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Daerah sangat terkait dengan ketentuan Pasal 12 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah khususnya sebagai bagian dari Urusan Pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan.

Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Dengan begitu 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 Belitung Timur.

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

Peraturan pemerintah ini merupakan peraturan teknis dari penjabaran berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan. Cadangan Pangan dalam Peraturan Pemerintah ini diatur dalam beberapa pasal terutama yang kaitan dengan penyelenggaraan cadangan pangan Kabupaten dan cadangan pangan Desa.

Cadangan Pangan Pemerintah Desa, Pemerintah Kabupaten, dan Pemerintah Provinsi merupakan satu bagian yang harus sejalan dalam penyelenggaraannya. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 13 PP Nomor 17 Tahun 2015 yang menyebutkan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah terdiri atas Cadangan Pangan Pemerintah Desa; Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota; dan Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah berupa Pangan Pokok Tertentu yang ditetapkan berdasarkan jenis dan jumlahnya.

Lebih lanjut pada Pasal 20 ayat (1) PP Nomor 17 Tahun 2015 mengamanatkan bahwa ketentuan mengenai penyelenggaraan cadangan pangan pemerintah kabupaten/kota diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota. Berdasarkan hal tersebut maka pemerintah daerah Kabupaten Belitung Timur memiliki kewenangan untuk membuat Perda terkait dengan cadangan Pangan.

Selain itu, terdapat beberapa ketentuan, yang berkaitan dengan rancangan peraturan daerah tentang penyelenggaraan cadangan pangan, diantaranya :

➤ Pasal 8 Ayat (1), Menentukan bahwa :

- 1) Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b dilakukan untuk menjaga kecukupan Cadangan Pangan Pemerintah baik jumlah maupun mutunya antar daerah 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.

➤ Pasal 13 menentukan 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.

➤ Pasal 14 menentukan 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.

➤ Pasal 15 menentukan 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.

➤ Pasal 16 menentukan bahwa :

- 1) Pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) huruf a bersumber dari Pangan Pokok Tertentu yang diperoleh melalui pembelian produksi dalam negeri, dengan mengutamakan produksi desa setempat.
- 2) Pembelian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan harga pembelian yang ditetapkan oleh Pemerintah.
- 3) Dalam hal Pemerintah tidak menetapkan harga pembelian, pembelian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan sesuai dengan harga pembelian untuk Cadangan Pangan Pemerintah Desa yang ditetapkan oleh gubernur.
- 4) Dalam hal gubernur tidak menetapkan harga pembelian, pembelian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan sesuai dengan harga pembelian untuk Cadangan Pangan Pemerintah Desa yang ditetapkan oleh bupati/wali kota.

➤ Pasal 17 menentukan 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.
- Pasal 18 menentukan 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.
- Pasal 19 menentukan 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.

➤ Pasal 20 menentukan 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.

E. Telaah Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Cadangan Pangan

Ruang lingkup Peraturan Daerah Provinsi ini melingkupi : Penetapan Cadangan Pangan, Penyelenggaraan Cadangan Pangan (*Pengadaan, Pengelolaan, Penyaluran*), Penyimpanan. Penanggulangan Darurat Krisis Pangan, Sistem Informasi Cadangan Pangan, Pengawasan dan Pelaporan.

Penyelenggaraan Cadangan Pangan Provinsi terdiri atas Cadangan Pemerintah Kabupaten/Kota dan Cadangan Pemerintah Desa, yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah Provinsi yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang ketahanan pangan dan dapat berkerjasama dengan BUMN dan BUMD di bidang pangan.

Hal serupa juga diterapkan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten /Kota dimana Peraturan Daerah ini mengamanatkan bahwa Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten /Kota dilaksanakan oleh Perangkat Daerah Kabupaten/Kota yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang ketahanan pangan dan dapat berkerjasama dengan BUMN dan BUMD di bidang pangan.

Dalam hal krisis pangan, Peraturan Dearah ini memberikan kewenangan kepada Bupati/Wakilota untuk menetapkan status keadaan darurat krisis pangan di wilayahnya berdasarkan rekomendasi dari perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang pangan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofi

Landasan filosofis memuat tentang alasan yang digali dari pandangan hidup bangsa, kesadaran, cita hukum, suasana kebatinan, serta falsafah yang bersumberkan pada Pancasila dan Pembukaan Undang Undang Dasar 1945.

Nilai filosofis suatu peraturan perundang-undangan harus mencerminkan nilai keadilan dan kepastian (Joeniarto, 1980). 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 agar ada kebijakan yang selaras dengan kehendak *the founding fathers* yang termaktub dalam pembukaan UUD RI 1945 bisa terwujud.

The founding fathers dalam membentuk negara Republik Indonesia bertujuan untuk 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. Upaya memajukan kesejahteraan umum merupakan wujud dari melindungi segenap bangsa. Dengan demikian, untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasar setiap orang dalam rangka melindungi dan mensejahterakan kehidupan masyarakat, pemerintah daerah wajib melakukan upaya pemenuhan pangan. Salah satu upaya pemenuhan pangan adalah dengan Penyelenggaraan Cadangan Pangan. Penyelenggaraan Cadangan Pangan merupakan upaya mewujudkan ketahanan pangan di daerah.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis peraturan daerah berarti keberlakuan hukum secara sosiologis yang berdasar pada pemahaman bahwa dengan dasar sosiologis aturan hukum, termasuk peraturan daerah, yang dibentuk dan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan.

Menurut Bagir Manan, dasar sosiologis artinya mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dalam masyarakat industri, hukumnya harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Dengan ini diharapkan peraturan perundang-

undangan dapat diterima oleh masyarakat secara wajar dan berlaku efektif serta tidak memerlukan pengarahan institusional untuk melaksanakannya.

Bertalian dengan norma hukum pengaturan tentang cadangan pangan dalam peraturan perundang-undangan, ketentuan Pasal 33 ayat (3) menentukan bahwa : “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” Berdasarkan hal tersebut, hal-hal yang mengatur tentang cadangan pangan yang berasal dari bumi sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat sebagaimana yang diamanahkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 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 ...”. Secara sosiologis, kebutuhan pangan sangat penting bagi kelangsungan hidup manusia di dunia ini. Manusia merupakan makhluk sosial yang selalu berinteraksi antara sesamanya. Sedangkan masalah pangan merupakan kebutuhan pokok yang paling utama bagi seorang manusia. Untuk mengatur kesejahteraan hidup berbangsa dan bernegara dalam penggunaan pangan, negara harus mengatur tentang cadangan pangan. Dengan demikian diharapkan terwujudlah pemerataan kesejahteraan bagi masyarakat.

32

Berdasarkan uraian situasi sosiologis diatas maka di perlukan payung hukum berupa Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan untuk mengakomodirnya, yang selanjutnya akan ditetapkan menjadi peraturan daerah, adalah suatu upaya hukum (legal problem solving) yang timbul dalam situasi dan kondisi kemasyarakatan di Kabupaten Belitung Timur.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis berarti keberlakuan hukum secara yuridis yang mendasarkan pada pemahaman bahwa suatu aturan atau norma jika norma itu merupakan bagian dari suatu norma hukum tertentu yang dalam norma-norma hukum itu saling menunjuk yang satu terhadap yang lain. Sistem norma hukum yang demikian itu terdiri atas suatu keseluruhan hirarki norma hukum khusus yang bertumpu kepada norma hukum umum. Dalam norma hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari norma hukum yang lebih tinggi.

Terkait dengan keberlakuan hukum secara yuridis dari aturan hukum

termasuk peraturan daerah, maka perlu dikemukakan pemahaman hukum dari beberapa ahli hukum, yaitu:

1. Hans Kelsen memahami bahwa setiap norma hukum harus berdasarkan norma hukum yang lebih tinggi tingkatannya;
2. W. Zevenbergen memahami bahwa setiap norma hukum harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya;
3. Logeman memahami bahwa norma hukum mengikat jika menunjukkan hubungan keharusan (hubungan memaksa) antara satu kondisi dengan akibatnya.

Peraturan Daerah sebagai jenis peraturan perundang-undangan memiliki landasan konstitusional dan landasan yuridis dengan diaturnya kedudukan Peraturan Daerah dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (6), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditentukan bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang untuk membentuk Peraturan Daerah kabupaten/kota bersama-sama dengan Bupati/Wali Kota berdasarkan ketentuan Pasal 154 ayat (1) butir a yang berbunyi: "DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota".

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Belitung Timur tentang Cadangan Pangan Daerah juga harus didasarkan pada aturan yang lebih tinggi. Untuk mewujudkan tujuan hukum yang baik, 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 No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selain itu, Landasan Yuridis ini merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan daerah yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan Yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan daerah. Beberapa persoalan hukum itu, terutama peraturan hukum tingkat pusat yang sudah ada, tetapi tidak memadai, karena belum memenuhi kekhasan daerah.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Jangkauan pengaturan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Belitung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah 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 Belitung Timur yang merupakan kepanjangan tangan dari Bupati Belitung Timur selaku Pemerintah Daerah, yang memiliki kewenangan dalam melaksanakan ketentuan mengenai Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kabupaten Belitung Timur sebagaimana diatur dalam Raperda Kabupaten Belitung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah. 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.

Selain itu Sasaran yang akan diwujudkan oleh Peraturan Daerah Kabupaten Belitung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut :

- a. mewujudkan pengaturan Penyelenggaraan Cadangan Pangan yang fungsional dan sesuai dengan peruntukan yang serasi dan selaras tata kelola pemerintah daerah;
- b. mewujudkan tertib dalam Penyelenggaraan Cadangan Pangan yang menjamin Penyelenggaraan Cadangan Pangan dari segi tanggung jawab, kemanfaatan, keterpaduan, keberlanjutan, keamanan dan keselamatan, keprofesionalan, keresponsifan, akuntabilitas, manfaat, dan kepentingan umum;
- c. mewujudkan kepastian hukum dalam Penyelenggaraan Cadangan Pangan bagi masyarakat dan pemerintah daerah, dalam arti terjaminnya legalitas

dan tersedianya pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tugas, fungsi dan kewenangannya, termasuk upaya penegakan hukumnya.

Arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Belitung Timur tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah 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.

35

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.

B. Ruang Lingkup dan Materi Muatan Peraturan Daerah

Ruang Lingkup dan Materi Muatan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan adalah Penyelenggaraan Cadangan Pangan dengan materi pokok dijadikan dasar pembagian, yakni :

1. Ketentuan Umum
2. Maksud dan Tujuan
3. Ruang Lingkup
4. Penetapan Cadangan Pangan
5. Penyelenggaraan Cadangan Pangan
6. Kesiapsiagaan Krisis Pangan Dan Penanggulangan Krisis Pangan
7. Sistem Informasi Cadangan Pangan

- 8. Peran Serta Masyarakat
- 9. Pengawasan dan Pelaporan
- 10. Pembiayaan
- 11. Ketentuan Peralihan
- 12. Ketentuan Penutup

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi permasalahan serta kajian pada bab sebelumnya dapat disimpulkan bahwa Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kabupaten Belitung Timur merupakan hal yang penting sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pangan menjadi urusan wajib Pemerintah Daerah yang bukan merupakan pelayanan dasar sebagaimana dijelaskan dalam pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diuraikan di dalam Lampiran X mengenai pembagian urusan pemerintahan bidang Pangan.

Selain itu, dalam Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi mengamanatkan Daerah Kabupaten untuk membentuk Peraturan Daerah Tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan, hal tersebut menjadi dasar pelaksanaan pengaturan penyelenggaraan cadangan pangan daerah kabupaten dan sebagai payung hukum dan acuan dalam penyelenggaraan cadangan pangan di Kabupaten Belitung Timur.

37

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan diatas maka penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah harus segera dilakukan dan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dilakukan dengan berpedoman pada asas – asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta yang setingkat.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 5360).

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

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).

38

Buku dan Artikel

Asshidiqqie, Jimly. 2011. Perihal Undang-Undang, Cetakan Ke II, RajaGrafindo Persada : Jakarta.

A. Hamid S. Attamimi dalam H. Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia. Penerbit CV Mandar Maju: Bandung.

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.

Bidang Ketahanan Pangan, Dinas Pertanian dan Pangan Kabupaten Belitung Timur.

Bidang Tanaman Pangan dan Hortikultura, Dinas Pertanian dan Pangan Kabupaten Belitung Timur.

Mahfud MD, Moh. 1993. Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia. Liberty: Jogjakarta.

Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka. 1993. Pemahaman Hukum Hans Kelsen, W. Zevenberger, dan Logeman.

Soeprapto, Maria Farida Indrati. 1998. Ilmu Perundang-undangan. Penerbit Kanisius : Jogjakarta.

Media Internet

http://diskepang.riau.go.id/home/download/BUKU_PEDOMAN_PENYUSUNAN_PP_H.pdf.

Kabupaten Belitung Timur Dalam Angka (Badan Pusat Statistik Kabupaten Belitung Timur). Diakses pada April 2026.

<https://belitungtimurkab.bps.go.id/id/publication/2026/02/27/78fe9bbe5e52ed51e599019d/kabupaten-belitung-timur-dalam-angka-2026.html>