

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN SITUBONDO
TENTANG
PENYELENGGARAAN CADANGAN PANGAN



DINAS KETAHANAN PANGAN
KABUPATEN SITUBONDO

2017

KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Allah, Tuhan seluruh alam, kami dapat menyelesaikan Penyusunan Naskah Akademik Penyelenggaraan Cadangan Pangan.

Laporan ini meliputi BAB I (Pendahuluan), BAB II (Kajian Teoritis dan Praktek Empiris, BAB III (Gambaran Umum), BAB IV (Landasan Filosofis, Sosiologis, Dan Yuridis) dan BAB V (Jangkauan, Arah Pengaturan, Dan Ruang Lingkup Materi Muatan) BAB VI (Penutup).

Mudah-mudahan Naskah Akademik ini dapat digunakan sebagai latar belakang penyusunan Cadangan Pangan di Kabupaten Situbondo.

Situbondo, 11 Desember 2017

Penyusun

DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	i
Daftar Isi	ii
BAB I PENDAHULUAN	I-1
A. Latar Belakang	I-1
B. Identifikasi Masalah.....	I-3
C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik	I-4
D. Metode.....	I-5
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS	II-1
A. Kajian Teoritis	II-1
B. Kajian Terhadap Asas / Prinsip yang terkait dengan penyusunan norma	II-15
C. Praktek Empiris.....	II-16
D. Kajian Terhadap Implikasi Pada Aspek Kehidupan Masyarakat Dan Dampaknya Pada Aspek Beban Keuangan Daerah	II-25
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TEKAIT	III-1
A. Telaah Undang-undang dasar 1945.....	III-1
B. Telaah Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.....	III-2
C. Telaah Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan	III-3
D. Telaah Undang-undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan	III-4
E. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.....	III-8
F. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi	III-9
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	IV-1
A. Landasan filosofis	IV-1
B. Landasan sosiologis	IV-2

C. Landasan yuridis	IV-12
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP	
MATERI	V-1
A. Jangkauan	V-1
B. Arah Pengaturan.....	V-2
C. Ruang Lingkup Muatan Perda.....	V-3
BAB VI PENUTUP	
A. Kesimpulan	VI-1
B. Rekomendasi.....	VI-1
DAFTAR PUSTAKA.....	DP-1
LAMPIRAN RAPERDA	

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. Dalam mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan, pemerintah menetapkan cadangan pangan nasional.

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.

Pengembangan cadangan pangan pemerintah merupakan suatu upaya strategis untuk mendukung penyediaan cadangan pangan di daerah dalam menghadapi keadaan darurat dan pasca bencana serta melindungi petani/produsen pangan dari gejolak penurunan harga pada waktu panen. Pengembangan cadangan pangan pemerintah bertujuan untuk : pertama, meningkatkan penyediaan pangan untuk menjamin pasokan pangan yang stabil antar waktu dan antar daerah; kedua, memenuhi kebutuhan beras masyarakat yang mengalami keadaan darurat dan kerawanan pangan pasca bencana; ketiga, instrumen stabilisasi harga; dan keempat, meningkatkan akses pangan kelompok masyarakat rawan pangan transien

Dalam rangka mewujudkan cadangan pangan maka perlu dilakukan inventarisasi jenis dan jumlah kebutuhan cadangan pangan, memperkirakan kondisi kekurangan pangan dan keadaaan darurat, sehingga penyelenggaraan dan pengelolaan cadangan pangan dapat berhasil dengan baik. Cadangan pangan pemerintah dilakukan untuk menanggulangi kekurangan pangan, gejolak

harga pangan, bencana alam, bencana sosial dan menghadapi keadaan darurat. Sedangkan tugas masyarakat adalah menyelenggarakan proses produksi dan penyediaan, perdagangan, distribusi serta berperan sebagai konsumen yang berhak memperoleh pangan yang cukup baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan. Khususnya pada daerah terisolir dan/dalam kondisi darurat karena bencana maupun masyarakat rawan pangan kronis karena kemiskinan

Salah satu upaya yang dilakukan untuk mewujudkan cadangan pangan masyarakat adalah melalui pengembangan lumbung pangan. Lumbung dipandang sebagai model pengembangan cadangan pangan masyarakat desa yang cukup efektif. Upaya ini dilakukan melalui pemberdayaan masyarakat dengan meningkatkan kemampuan sumberdaya manusia dalam pengelolaan lumbung pangan, optimalisasi sumberdaya yang tersedia dan penguatan kapasitas kelembagaannya. Dengan pemberdayaan tersebut diharapkan dapat dikembangkan lumbung pangan masyarakat secara mandiri dan berkelanjutan serta dapat berperan secara optimal dalam penyediaan pangan

Pengembangan lumbung pangan masyarakat dimaksudkan untuk mendekatkan akses pangan anggotanya. Lumbung dipandang sebagai model perangkat ketahanan pangan masyarakat desa yang cukup efektif. Akan tetapi seiring dengan masuknya model-model kelembagaan lain sistem lumbung sebagai pusat cadangan pangan, terutama di kawasan pedesaan, kini semakin sulit ditemukan. Sisa kearifan pengelolaan pangan itu terkikis oleh perubahan tuntutan hidup, dimana kepraktisan menjadi salah satu dasar perhitungan. Pemerintah baik pusat maupun daerah kembali mengaktifkan lumbung pangan di masyarakat dengan upaya pemberdayaan masyarakat yang dilakukan melalui peningkatan kemampuan sumberdaya manusia dalam pengelolaan lumbung pangan, optimalisasi sumberdaya yang tersedia dan penguatan kapasitas kelembagaannya. Dengan pemberdayaan tersebut diharapkan dapat dikembangkan lumbung pangan masyarakat secara mandiri dan berkelanjutan serta dapat berperan secara optimal dalam penyediaan pangan.

Pengembangan lumbung pangan masyarakat bertujuan untuk: (a) meningkatkan volume stok cadangan pangan untuk kebutuhan masyarakat

karena produksi tidak merata sepanjang tahun; (b) menjamin akses dan kecukupan pangan bagi penduduk miskin dan rawan pangan yang memerlukan perlindungan kecukupan pangan dan (3) sebagai bantuan pangan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat pada saat kondisi darurat.

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 keadaaan darurat, sehingga penyelenggaraan pengadaan dalam pengelolaan cadangan pangan dapat berhasil dengan baik.

Berdasarkan pokok bahasan diatas, diperlukan Naskah Akademis Penyusunan Draft Raperda tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan. 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 Situbondo dipandang perlu untuk membuat suatu peraturan daerah sebagai payung hukum untuk melaksanakan program Cadangan Pangan di Kabupaten Situbondo

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 perlu Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan. Berdasarkan pada identifikasi masalah tersebut dapat dirumuskan 4 (empat) pokok masalah, yaitu sebagai berikut:

1. Babagaimana pengembangan sistem cadangan pangan di Kabupaten Situbondo sebagai upaya mendukung penyediaan pangan di Kabupaten

Situbondo dalam menghadapi keadaan darurat dan pasca bencana serta gejolak harga pangan ?

2. Urgensi pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan ?.
3. Apakah yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan ?.
4. Apakah sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan ?.

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

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

1. Pengembangan sistem cadangan pangan di Kabupaten Situbondo sebagai upaya mendukung penyediaan pangan di Kabupaten Situbondo dalam menghadapi keadaan darurat dan pasca bencana serta serta gejolak harga pangan.
2. Urgensi pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan
3. Pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan.
4. Sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan.

D. Metode

Metode yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini menggunakan metode Sosio Legal adalah sebuah studi yang melihat hukum melalui penggabungan antara analisa normatif (norma-norma hukum, yuridis) dan pendekatan ilmu non-hukum. Dengan ini, maka kaidah-kaidah hukum baik yang berbentuk peraturan perundang-undangan, khususnya tentang kelembagaan dan peningkatan kinerja dicari dan digali, untuk kemudian dirumuskan menjadi rumusan pasal-pasal yang dituangkan ke dalam rancangan peraturan perundang- undangan (Raperda). Metode ini dilandasi oleh teori bahwa hukum yang baik merupakan hukum yang juga berlandaskan pada kenyataan yang ada dalam masyarakat, bukan semata-mata merupakan kehendak penguasa saja. Dalam kaitannya dengan penyusunan rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Kabupaten Situbondo, maka Naskah akademik akan menjawab urgensi dibentuknya peraturan daerah penyelenggaraan cadangan pangan, materi muatan yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah, serta linieritas peraturan daerah tersebut dengan rencana pembangunan daerah sebagaimana tertuang dalam RPJMD Kabupaten Situbondo Tahun 2016-2021.

Secara sistematis penyusunan naskah akademik dilakukan melalui tahapan-tahapan yang runtut dan teratur. Tahapan yang dilakukan meliputi:

- a. Identifikasi permasalahan terhadap Penyelenggaraan Cadangan Pangan;
- b. inventarisasi bahan hukum berkait dengan Penyelenggaraan Cadangan Pangan;
- c. sistematisasi bahan hukum;
- d. analisis bahan hukum; dan
- e. perancangan dan penulisan

Rangkaian tahapan dimulai dengan inventarisasi dan identifikasi terhadap permasalahan Penyelenggaraan Cadangan Pangan dalam peraturan perundang-undangan eksisting. Selanjutnya dilakukan inventarisasi bahan hukum, baik peraturan perundang-undangan relevan, RPJMD Kabupaten Situbondo Tahun 2016-2021 dan kondisi Kabupaten situbondo. Langkah berikutnya melakukan sistematisasi keseluruhan bahan hukum yang ada. Proses sistematisasi ini juga diberlakukan terhadap asas-asas hukum, teori-teori, konsep- konsep, doktrin

serta bahan rujukan lainnya. Rangkaian tahapan tersebut dimaksudkan untuk mempermudah pengkajian dari permasalahan yang ada. Melalui rangkaian tahapan ini diharapkan mampu memberi rekomendasi yang mendukung perlunya re-interpretasi dan re-orientasi pengaturan terhadap Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kabupaten Situbondo guna menjawab permasalahan yang telah diidentifikasi.

Secara garis besar proses penyusunan peraturan daerah ini meliputi tiga tahap yaitu: 1). tahap konseptualisasi, 2) tahap sosialisasi dan konsultasi publik, dan 3) tahap proses politik dan penetapan.

1. Tahap Konseptualisasi

Tahap ini merupakan tahap awal dari kegiatan technical assistance yang dilakukan oleh tim penyusun. Pada tahap ini tim penyusun melakukan konseptualisasi naskah akademik dan perumusan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Kabupaten Situbondo. Proses konseptualisasi naskah akademik dan perumusan rancangan peraturan daerah dilakukan dengan konsultasi dengan tim ahli dan forum diskusi terarah.

2. Tahap Sosialisasi dan Konsultasi Publik

Pada tahap ini, tim penyusun melakukan sosialisasi dan konsultasi publik mengenai rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Kabupaten Situbondo melalui diskusi yang dihadiri oleh stakeholder. Target output kegiatan sosialisasi ini adalah tersosialisasikannya rencana pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Kabupaten Situbondo dan memperoleh masukan dari peserta guna perbaikan dan penyempurnaan rancangan peraturan daerah.

3. Tahap Proses Politik dan Penetapan

Proses politik dan penetapan merupakan tahap akhir dari kegiatan technical assistance. Proses politik merupakan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Kabupaten Situbondo. Tahap penetapan adalah tahap ketika Raperda sudah disetujui oleh DPRD Kabupaten Situbondo bersama dengan Bupati Situbondo untuk disahkan menjadi Peraturan Daerah.

BAB II

KAJIAN TEORITIS

DAN PRAKTEK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

Pada bagian kajian teoritis ini akan mengedepankan beberapa teori, konsep dan asas sebagai jastifikasi teoritis perlunya pengaturan tentang penyelenggaraan cadangan pangan. Adapun teori, konsep dan asas diuraikan sebagai berikut :

1. Teori Perundang-undangan

Attamimi (!998) 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.

Eksistensi peraturan daerah implementasi Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI 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 aerah, yang diatur dengan undang-undang.*

Susunan kalimat **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.² 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 NRI 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 NRI 1945 perlu dikaitkan dengan Pasal 28 I ayat (5) Undang-Undang Dasar NRI 1945, yang menentukan :

Untuk menegakan 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 Immanuel 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 :

- 1) Tindakan pemerintah berdasarkan Undang-undang (Legalitas)
- 2) Perlindungan HAM,

- 3) Pemisahan Kekuasaan,
- 4) 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.*⁶ 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.*⁷

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 NRI 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 Situbondo. 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.

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 Penyelenggaraan Cadangan Pangan maka dapat diidentifikasi sebagai berikut :

- (1) Asas Kejelasan Tujuan, bahwa tujuan dari Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan berupa terwujudnya ketersediaan pangan yang cukup dengan mutu yang baik dan harga terjangkau di Kabupaten Situbondo.
- (2) Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang tepat, bahwa Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan dibentuk oleh Bupati dan DPRD Kabupaten Situbondo.
- (3) Kesesuaian antara jenis, hirarki, dan materi muatan, bahwa pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan, memperhatikan jenis, hirarki dan materi muatan.
- (4) Dapat dilaksanakan, alasan filosofis perlunya Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan ini dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Situbondo secara mendasar akan kebutuhan pangan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Alasan sosiologis perlunya Peraturan Daerah tersebut bahwa belum optimalnya perhatian pemerintah daerah dalam menyelenggarakan cadangan pangan kepada masyarakat. Sedangkan alasan yuridis dalam memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat.
- (5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan berdayaguna dan berhasilguna untuk menjamin ketersediaan pangan yang cukup dengan mutu yang baik dan harga terjangkau.

- (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.

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 Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. 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 pelindungan untuk menciptakan ketenteraman masyarakat.
- b. Yang dimaksud dengan "asas kemanusiaan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan pelindungan 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 Perundangundangan 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.

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

5. Naskah Akademik

Pemakaian istilah naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan secara baku dipopulerkan pada tahun 1994 dengan Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor G-159.PR.09.10 Tahun 1994 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan, dikemukakan bahwa: "naskah akademik peraturan Perundang-undangan adalah naskah awal yang memuat pengaturan materi-materi Perundang-undangan bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistemik, holistik dan futuristik". Sebelum keluarnya Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional sendiri muncul berbagai istilah, yaitu:

- a. Naskah Rancangan Undang-Undang;
- b. Naskah Ilmiah Rancangan Undang-Undang;
- c. Rancangan Ilmiah Peraturan Perundang-undangan;
- d. Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang;
- e. Academic Draft Penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 1 angka 11 UU Nomor 12 tahun 2011 menyatakan bahwa naskah akademis 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.

Naskah akademis menduduki posisi yang sangat penting dalam penyusunan peraturan Perundang-undangan. Hal ini dapat dibuktikan bahwa setiap peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk selalu mensyaratkan naskah akademis. Dalam penyusunan Undang-Undang naskah akademis merupakan suatu keharusan. Untuk Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah (PP), dan Peraturan Presiden, naskah akademis bukan merupakan suatu keharusan karena tidak ada norma yang mengaturnya. Sedangkan untuk Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah

Kabupaten/Kota, naskah akademis disesuaikan dengan teknik penyusunan naskah akademis.

Sistematika Penyusunan Naskah Akademis menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut :

JUDUL

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

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

BAB VI PENUTUP

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN: RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Uraian singkat setiap bagian :

1. BAB 1 PENDAHULUAN

Pendahuan memuat latar belakang, sasaran yang akan diwujudkan, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, serta metode penelitian.

A. Latar Belakang

Latar belakang memuat pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan Naskah Akademik sebagai acuan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tertentu. Latar belakang menjelaskan mengapa pembentukan Rancangan Peraturan Daerah satu Peraturan perundang-undangan Memerlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung perlu atau tidak perlunya penyusunan rancangan Peraturan Daerah.

B. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah memuat rumusan mengenai masalah apa yang akan ditemukan dan diuraikan dalam Naskah Akademik tersebut mencakup 4 (empat) pokok masalah, yaitu sebagai berikut :

- 1) Permasalahan apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta sebagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
- 2) Mengapa perlu Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut.
- 3) Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah.
- 4) Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan.

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

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

- 1) Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
- 2) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
- 3) Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah.
- 4) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup peraturan, jangkauan, dan arah peraturan dalam Rancangan Peraturan Daerah.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (focus Group discussion), dan rapat dengan pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap peraturan perundangan-undangan (normatif) yang di lanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebarluasan kuesioner untuk mendapat data faktor nonhukum yang berpengaruh terhadap peraturan perundang-undangan yang teliti.

2. BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoretis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan negara dari pengaturan dalam suatu peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Bab ini dapat diuraikan dalam beberapa sub bab berikut :

- A. Kajian teoritis.
- B. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma. Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai kehidupan terkait dengan peraturan perundang-undang yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian.
- C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.
- D. Kajian Terhadap Implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

3. BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT.

Bab ini memuat hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, Keterkaitan undang-undang dan peraturan Daerah baru dengan peraturan perundangan-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk peraturan peraturan perundangan yang di cabut dan dinyatakan tidak berlaku serta peraturan perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan Daerah yang baru. Kajian terhadap peraturan peraturan perundang-undangan ini di maksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan di atur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari perundang-undang atau peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi dari undang-undang dan peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan undang-undang, peraturan Daerah Provinsi, atau peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan di bentuk.

4. BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS.

A. Landasan filosofis.

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang di bentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari pancasila dan pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. Landasan Sosiologis.

Landasan Sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang di bentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan Negara.

C. Landasan Yuridis.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut 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 perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah tertinggal, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturan sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturan memang sama sekali belum ada.

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

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk. Dalam Bab ini, sebelum mengurai ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

- A. Ketentuan Umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa,
- B. Materi yang akan diatur,
- C. Ketentuan sanksi; dan
- D. Ketentuan peralihan,

6. BAB VI PENUTUP.

a. Simpulan.

Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya

b. Saran.

Saran Memuat antara lain :

- 1) Perlunya pemilihan substansi Naskah Akademik dalam suatu peraturan perundang-undangan atau peraturan perundang-undangan di bawahnya.

- 2) Rekomendasi tentang skala prioritas penyusunan rancangan peraturan Daerah dalam Program Legislasi Daerah.
- 3) Kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik lebih Lanjut.

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

Dalam Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011, menetapkan bahwa dalam membentuk peraturan Perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah, harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi :

1. Kejelasan tujuan, adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang hendak dicapai secara jelas;
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh Lembaga Negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh Lembaga Negara atau pejabat yang tidak berwenang;
3. 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;
4. 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;
5. Kedagunaan dan kehasilgunaan, adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan dibuat memang karena benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
6. Kejelasan rumusan, adalah bahwa setiap 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;

7. 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 pembuatan peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu, Peraturan Daerah Penyelenggaraan Cadangan Pangan harus memenuhi amanat Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011:

1. Harus mencantumkan tujuan Peraturan Daerah yaitu untuk menjaga keselamatan, kenyamanan, serta untuk menjaga keseimbangan perkembangan;
2. Lembaga atau Organ yang tepat membentuk Peraturan Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Situbondo dan DPRD Situbondo;
3. Peraturan Daerah, yang diundangkan harus sesuai dan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi;
4. Peraturan Daerah, harus bersifat implementatif, karena itu perlu mempertimbangkan beberapa aspek diantaranya sosial ekonomi dan budaya masyarakat Kabupaten Situbondo;
5. Peraturan Daerah, harus membawa kedayagunaan dan kehasilgunaan, sehingga bermanfaat bagi masyarakat kabupaten Situbondo;
6. Rumusan Pasal-Pasal yang tercantum dalam Peraturan Daerah harus memiliki kejelasan, sehingga tidak menimbulkan multitafsir; dan
7. Peraturan Daerah harus memiliki sifat keterbukaan dalam implementasi dan pertanggung jawabannya.

C. Praktek Empiris

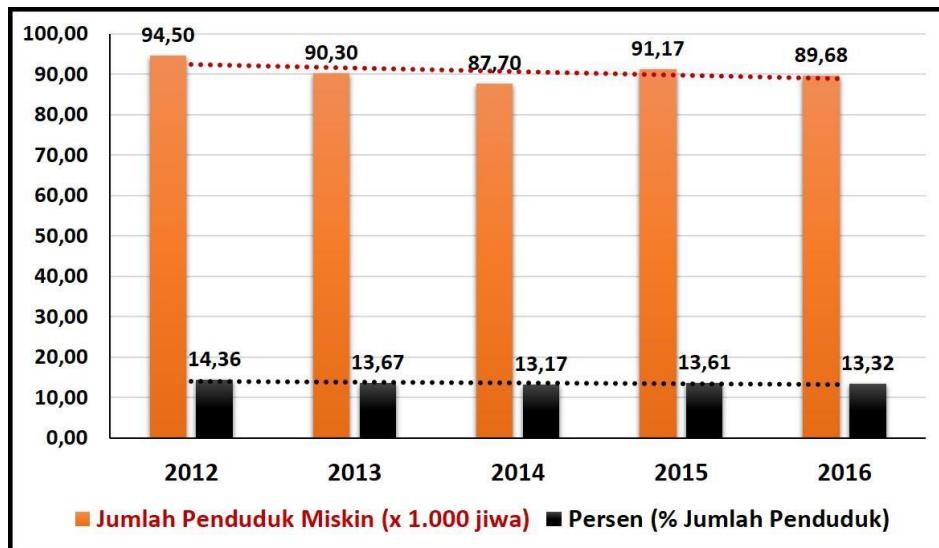
Praktek empiris di Kabupaten Situbondo dilaksanakan berdasarkan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan, khususnya Ketahanan Pangan dan Gizi.

Praktik empiris disusun berdasarkan pengumpulan data dalam rangka penyusunan naskah akademik dan draf raperda tentang penyelenggaraan cadangan pangan di Kabupaten Situbondo dengan beberapa pemangku kepentingan terkait, antara lain Dinas Ketahanan Pangan, Dinas Tanaman Pangan Hortikultura dan Perkebunan, Dinas Kesehatan dan Dinas Perdagangan dan perindustrian.

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:

(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 Situbondo. Selama ini, kemiskinan diasosiasikan dengan kerawanan pangan. Rumah tangga miskin (RTM) sebagai 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 retan 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. Hal ini diduga ada keterkaitan dengan dinamika harga. Jumlah dan persentase penduduk miskin Kabupaten Situbondo pada periode 2012-2016 cenderung menurun. Namun jumlahnya pada tahun 2016 masih cukup besar yaitu 89.680 ribu orang. Jumlah tersebut yang menyebabkan di Kabupaten Situbondo masih dijumpai penduduk yang mengalami kerawanan pangan.

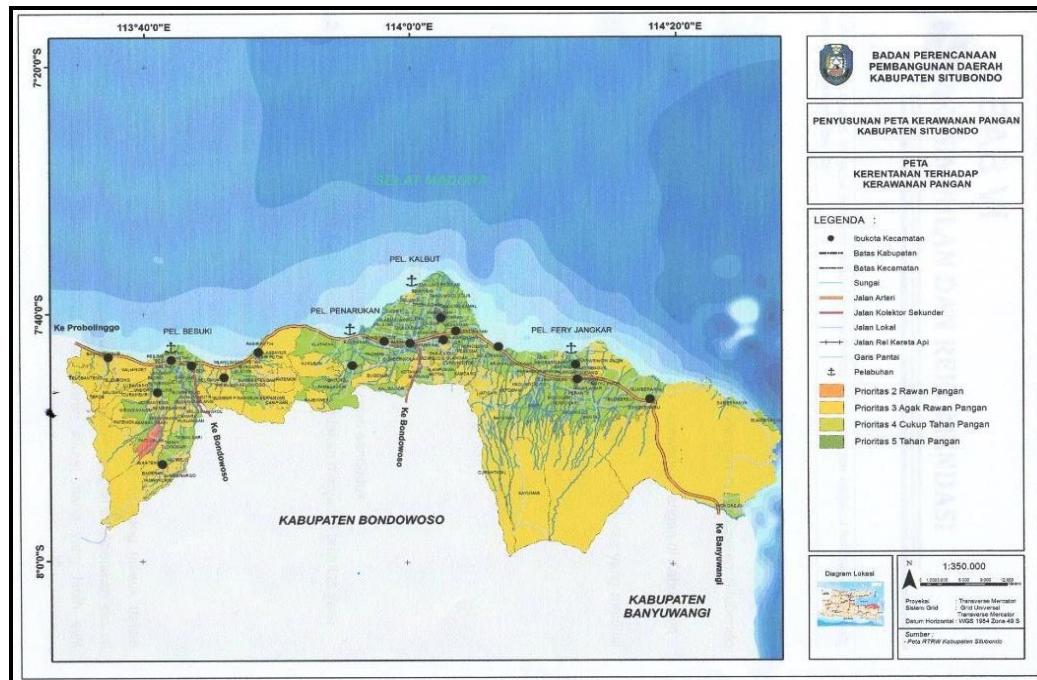


Gambar 2.1. Jumlah Orang Miskin di Kabupaten Situbondo 2012 – 2016

(Sumber: BPS Kabupaten Situbondo, 2017)

(2) Peta wilayah rawan pangan

Kabupaten Situbondo telah memetakan wilayah-wilayah rawan pangan pada tahun 2015.



Gambar 2.2. Peta Kerawanan Pangan Kabupaten Situbondo

(Sumber: BAPPEDA Kabupaten Situbondo, 2015)

Data BPS Kabupaten Situbondo Tahun 2017 menunjukkan bahwa keluarga pra-sejahtera menyebar hampir diseluruh wilayah kecamatan. Namun, hasil studi pemetaan kerawanan pangan Kabupaten Situbondo menyimpulkan bahwa dari total 136 desa terdapat 1 (satu) desa yang masuk dalam katagori rawan pangan. Sedangkan yang paling banyak adalah masuk katagori Prioritas 3 (agak rawan pangan) di wilayah-wilayah yang berwarna kuning. Untuk itu, perlu suatu kebijakan pengaturan Penyelenggaraan Cadangan Pangan untuk menjamin ketersediaan pangan yang cukup dengan mutu yang baik dan harga terjangkau menuju ketahanan pangan di Kabupaten Situbondo dengan mengatur:

- a. Strategi peningkatan dan pemantapan ketersediaan pangan.
- b. Pengembangan produksi pangan alternatif berbasis sumberdaya lokal.
- c. Penataan dan pengembangan sistem informasi ketersediaan pangan.
- d. Pemberdayaan kelembagaan pangan.
- e. Peningkatan dan pemerataan akses pangan masyarakat.
- f. Penyaluran dan distribusi Pangan Pokok Tertentu pada tingkat produsen dan konsumen
- g. Pengendalian dan stabilisasi harga dan pasokan Pangan Pokok Tertentu pada tingkat produsen dan konsumen

(3) Data ketersediaan pangan

Pola ketersediaan dan/atau konsumsi pangan suatu wilayah dapat dilihat dari skor Pola Pangan Harapan (PPH), yaitu total nilai komposisi kelompok pangan utama yang apabila dikonsumsi dapat memenuhi energi dan zat gizi lain.

Sesuai dengan kegunaannya, makanan dikelompokkan dalam tiga kelompok (Tri Guna Makanan) yaitu makanan sebagai sumber zat tenaga, zat pembangunan dan zat pengatur. Oleh karena itu, pangan yang dikonsumsi sehari-hari harus dapat memenuhi fungsi makanan tersebut. Semua zat gizi yang diperlukan oleh tubuh dapat diperoleh dengan mengkonsumsi pangan yang beraneka ragam dalam jumlah yang cukup dan seimbang. Hal ini disebabkan karena tidak ada satu jenis bahan makanan yang dapat menyediakan zat gizi secara lengkap. Dengan terpenuhinya kebutuhan energi dari berbagai kelompok pangan sesuai PPH maka secara implisit kebutuhan zat gizi lainnya juga terpenuhi.

Di Indonesia, nilai PPH didasarkan Angka Kecukupan Energi (AKE) di tingkat konsumsi sebesar 2.000 Kkal/kap/hari dan 2.200 Kkal/kap/hari di tingkat ketersediaan. Sedangkan Angka Kecukupan Protein (AKP) di tingkat konsumsi adalah sebesar 52 gram/kap/hari, dan 57 gram/kap/hari di tingkat ketersediaan.

Tabel 2.1. Kualitas Ketersediaan Pangan Penduduk pada Tahun 2016 berdasarkan Pola Pangan Harapan

No.	Kelompok Pangan	Kalori	%	% AKE *)	Skor AKE	Skor Maksimum	Skor PPH
1.	Padi-Padian	2.501	66,06	104,21	52,10	25,00	25,00
2.	Umbi-Umbian	54	1,43	2,25	1,12	2,50	1,12
3.	Pangan Hewani	899	23,75	37,46	74,93	24,0	24,00
4.	Minyak & Lemak	7	0,18	0,29	0,14	5,0	0,14
5.	Buah/Biji berminyak	1	0,03	0,04	0,03	1,0	0,03
6.	Kacang-Kacangan	12	0,32	0,50	1,03	10,0	1,03
7.	Gula	175	0,71	7,29	3,64	2,5	2,50
8.	Sayur & Buah	137	3,62	5,71	28,47	30,0	28,47
9.	Lain-Lain	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Jumlah	3.786	100,00	157,75	161,47	100,0	82,29

Keterangan : *) Angka Kecukupan Energi (AKE) = 2.400 kkal/kapita/hari

Sumber : Badan KP3 Kabupaten Situbondo (2016)

Tabel 2.1. di atas menunjukkan bahwa skor PPH yang dicapai Kabupaten Situbondo pada tahun 2016 mencapai 82,29 dari total skor 100. Keragaan ketersediaan kelompok padi, pangan hewani, dan gula sudah mencapai skor maksimal; sedangkan kelompok umbi, minyak dan lemak, buah/biji berminyak, kacang dan lain-lain belum mencapai skor PPH maksimal.

Melihat komposisi yang tidak seimbang, maka pola konsumsi penduduk Kabupaten Situbondo masih kelebihan karbohidrat yaitu pada kelompok padi. Untuk itu perlu dibuat diversifikasi. Kelompok hewani sudah ada peningkatan produksi sehingga berpengaruh dalam peningkatan kebutuhan akan pangan hewani (daging dan ikan).

(4) Program yang telah dilakukan

Pemerintah Kabupaten Situbondo, melalui Dinas Ketahanan Pangan telah melakukan program peningkatan diversifikasi pangan sebagai implementasi misi ke- 2 yaitu "terwujudnya masyarakat Situbondo yang madani, mandiri serta lebih

beriman, sejahtera dan berkeadilan". Program ini untuk menanggulangi permasalahan :

- a. Pola konsumsi pangan masyarakat belum beragam bergizi seimbang dan aman (Skor PPH : 82,29) serta belum efektifnya penanganan dan pengawasan keamanan pangan.
- b. Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi (SKPG) sebagai instrument isyarat dini pencegahan rawan pangan belum optimal.
- c. Belum optimalnya peran Dewan Ketahanan Pangan Kabupaten Situbondo

Kelembagaan pangan di Kabupaten Situbondo telah terbentuk yaitu Dinas Ketahanan Pangan serta terdapat juga Dewan Ketahanan Pangan. Secara garis besar, Dinas Ketahanan Pangan mempunyai tugas membantu Bupati Kabupaten Situbondo dalam melaksanakan kewenangan bidang Ketahanan Pangan. Sedangkan fungsi Dinas Ketahanan Pangan, adalah:

- a. Perumusan kebijakan daerah di Bidang Pangan;
- b. Pelaksanaan kebijakan daerah di Bidang Pangan;
- c. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan daerah di Bidang Pangan;
- d. Pelaksanaan administrasi dinas Daerah di Bidang Pangan; dan
- e. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Bupati terkait dengan tugas dan fungsinya.

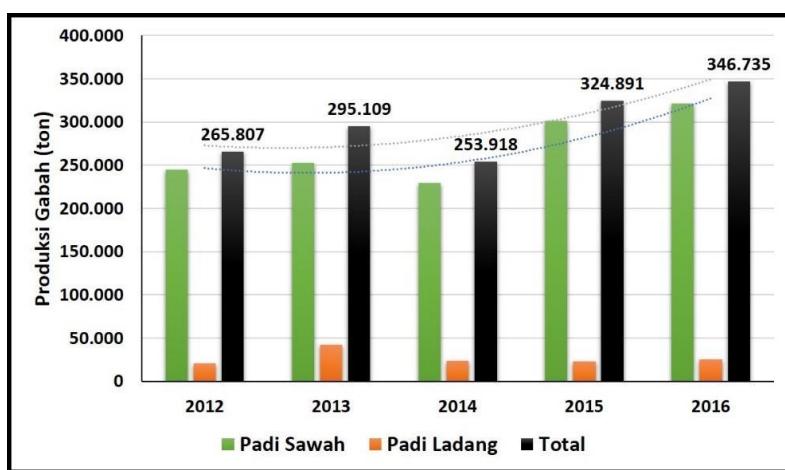
Sedangkan Dewan Ketahanan Pangan (DKP) Kabupaten Situbondo mempunyai tugas membantu Bupati Kabupaten Situbondo dalam (1) merumuskan kebijakan/program Bupati selaku ketua DKP kabupaten dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan Kabupaten Situbondo dengan memperhatikan kebijakan nasional dan provinsi; (2) merumuskan kebijakan dalam rangka mendorong keikutsertaan swasta dan masyarakat dalam penyelenggaraan pangan; dan (3) melaksanakan evaluasi dan pengendalian program pembangunan pangan di tingkat kabupaten.

Dalam melaksanakan tugas tersebut, DKP Kabupaten Situbondo menyelenggarakan fungsi (1) koordinasi perumusan kebijakan di bidang pangan, antara lain mencakup peningkatan produksi pangan berkelanjutan, peningkatan nilai tambah bagi pelaku usaha pangan, penguatan distribusi, logistik dan cadangan pangan wilayah, penganekaragaman pangan, pencegahan serta penanggulangan masalah pangan dan gizi; (2) koordinasi dan sinergitas lintas sektor dengan seluruh stakeholders dan masyarakat dalam merumuskan langkah operasional program pembangunan pangan; dan (3) mengembangkan jaringan dan sistem koordinasi antar instansi pemerintah, swasta, serta lembaga

masyarakat untuk meningkatkan efektifitas program pembangunan pangan wilayah.

(5) Produksi ketersediaan dan konsumsi pangan

Produksi padi di Kabupaten Situbondo mempunyai kecenderungan naik pada periode 2012-2017 (Gambar 2). Pada tahun 2016, dengan produksi gabah sebanyak 346.735 ton maka prediksi produksi berasnya sebesar 217.542 ton, sehingga kalau dibagi dengan jumlah penduduk sebesar 673.282 jiwa maka per jiwa mendapatkan 323 kg/jiwa.



Gambar 2.3. Produksi Gabah Kabupaten Situbondo

(Sumber: BPS Kabupaten Situbondo, 2013-2017)

Hasil perhitungan Neraca Bahan Makanan (NBM) tahun 2016 di Kabupaten Situbondo diperoleh hasil bahwa ketersediaan beras untuk dikonsumsi penduduk sebesar 2.882 kkal/kapita/hari, sedangkan tingkat konsumsi ideal 2.000 kkal/kapita/hari. Dari perhitungan tersebut sebenarnya neraca pangan (terutama beras) di Kabupaten Situbondo adalah surplus.

(6) Data Lumbung Pangan

Saat ini di Kabupaten situbondo telah dibangun 58 unit lumbung pangan masyarakat dengan rincian yaitu pada tahun 2007 dibangung 24 lumbung pangan masyarakat dengan sumber dana dari Dana Alokasi Khusus (DAK), pada tahun 2008 dibangung 11 lumbung pangan masyarakat dengan sumber dana dari Dana Alokasi Khusus (DAK), pada tahun 2009 dibangung 1 lumbung pangan masyarakat dengan sumber dana dari Dana Dekonsentrasi, pada tahun 2011 dibangung 11 lumbung pangan masyarakat dengan sumber dana dari Dana

Alokasi Khusus (DAK) (6 lumbung pangan masyarakat) dan APBD Tingkat 1 (5 lumbung pangan masyarakat), pada tahun 2013 dibangung 2 lumbung pangan masyarakat dengan sumber dana dari APBD Tingkat 1, pada tahun 2014 dibangung 5 lumbung pangan masyarakat dengan sumber dana dari Dana Alokasi Khusus (DAK) dan pada tahun 2015 dibangung 4 lumbung pangan masyarakat dengan sumber dana dari APBD Tingkat 1.

Keberadaan Lumbung pangan masyarakat tersebut sampai saat ini masih belum optimal penggunaan dan fungsinya, karena belum ada payung hukum yang mengaturnya. Pada Tabel 2.2. Berikut Disajikan Nama Kelompok Masyarakat dan Lokasi Lumbung Pangan di Kabupaten Situbondo

Tabel 2.2. Nama Kelompok Masyarakat dan Lokasi Lumbung Pangan di Kabupaten Situbondo

N0	Nama Kelompok	Desa	Kecamatan	Unit	Ket
1	Tani Makmur	Kesambirampak	Kapongan	1	TAHUN 2008 (DAK)
2	Barokah	Tanjung Kamal	Mangaran	1	
3	Setia Tani	Wringin Anom	Asembagus	1	
4	Mutiara	Bletok	Bungatan	1	
5	Jaya Abadi	Patemon	Bungatan	1	
6	Mitra Tani	Blimbing	Besuki	1	
7	Sido Makmur	Jatibanteng	Jatibanteng	1	
8	Barokah	Sumber Waru	Banyuputih	1	
9	Dewi Sri	Curah Tatai	Arjasa	1	
10	Limousin	Kayu Mas	Arjasa	1	
11	Sri Tanjung	Curah Suri	Jatibanteng	1	
Sub Total					11
1	Setia Kawan	Taman	Sumber Malang	1	TAHUN 2009 (DEKON)
Sub Total					1
1	Harapan Kembali	Jatisari	Arjasa	1	TH 2011 (APBD I)
2	Jaya Makmur	Kedungdowo	Arjasa	1	
3	Suka Makmur	Trebungan	Mlandingan	1	
4	Mitra Tani	Gunung Malang	Suboh	1	
5	Dewi Sri	Tlogosari	Sumber Malang	1	
6	Suka Maju	Alas Tengah	Sumber Malang	1	
Sub Total					6
1	Sumber Bunga	Tenggir	Panji	1	TAHUN 2011 (DAK)
2	Suka Tani	Sumber Kolak	Panarukan	1	
3	Kembang Sari 2	Gebangan	Kapongan	1	
4	Teratai	Kandang	Kapongan	1	
5	Mlatim Tani	Mlandingan Timur	Bungatan	1	

Sub Total				5	
1	Pandean Makmur I	Wonorejo	Banyuputih	1	TH 2013 (APBD I)
2	Wana Sejahtera	Patemon	Jatibanteng	1	
Sub Total				2	TH 2014 (DAK)
1	Tirto Argo /	Sumber Anyar	Jatibanteng	1	
2	Makmur Bersama /	Wringin Anom	Panarukan	1	
3	Semeru /	Banyuputih	Banyuputih	1	
4	Karya Mulya /	Kumbangsari	Jangkar	1	
5	Mutiara /	Mangaran	Mangaran	1	
Sub Total				5	
1	Kelompok Tani "Rahayu Tani"	Alas Bayur	Mlandingan	1	TH 2015 (APBD I)
2	Kelompok Tani "Tani Makmur"	Mlandingan	Mlandingan	1	
3	Kelompok Tani "Harapan Jaya"	Kilensari	Panarukan	1	
4	Kelompok Tani "Sadar I"	Tanjung Kamal	Mangaran	1	
Sub Total				4	
1	Tani Manis /	Kalianget	Banyuglugur	1	TAHUN 2007 (DAK)
2	Langgeng Tani /	Taman	Sumber Malang	1	
3	Joko Tole /	Plalangan	Sumber Malang	1	
4	Sido Makaryo /	Pategalan	Jatibanteng	1	
5	Mitra Tani /	Blimbing	Besuki	1	
6	Gap. Rukun Tani /	Bloro	Besuki	1	
7	Widuri Makmur /	Buduan	Suboh	1	
8	Sri Tanjung Ii /	Sumbertengah	Bungatan	1	
9	Sumber Tani /	Sumber Pinang	Mlandingan	1	
10	Usaha Tani /	Selomukti	Mlandingan	1	
11	Usaha Maju /	Duwet	Panarukan	1	
12	Baru Muncul /	Paowan	Panarukan	1	
13	Harapan Bangsa /	Kendit	Kendit	1	
14	Tani Makmur /	Bugeman	Kendit	1	
15	Tunas Mulya /	Kukusan	Kendit	1	
16	Dewi Sri /	Battal	Panji	1	
17	Mawar /	Tanjung Kamal	Mangaran	1	
18	Sekar Putih /	Curah Cottok	Kapongan	1	
19	Alamanda /	Wonokoyo	Kapongan	1	
20	Bayem Sari /	Bayeman	Arjasa	1	
21	Pandian Jaya /	Ketowan	Arjasa	1	
22	Barokah /	Agel	Jangkar	1	
23	Sumber Makmur /	Perante	Asembagus	1	
24	Bakti Tani /	Wringin Anom	Asembagus	1	
Sub Total				24	
Total Lumbung Pangan				58	

Sumber : Dinas Ketahanan Pangan dan Gizi Kabupaten Situbondo, 2018

Berdasarkan uraian di atas bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewajiban untuk menyelenggarakan cadangan pangan, maka dari itu perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Kabupaten Situbondo yang sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas, serta mampu menguasai cara-cara baru yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi yang sedang terjadi, yaitu melakukan penyesuaian pola Ketahanan Pangan dan Gizi.

Dengan begitu Pemerintah Daerah memiliki kewajiban untuk menyelenggarakan cadangan pangan sebagai upaya menjemain ketersedian pangan yang cukup dengan mutu yang baik dan harga terjangkau. Oleh karena itu maka perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Kabupaten Situbondo sebagai payung hukum pengaturan pangan.

D. Kajian Terhadap Implikasi Pada Aspek Kehidupan Masyarakat Dan Dampaknya Pada Aspek Beban Keuangan Daerah.

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan akan membawa implikasi pada aspek kehidupan masyarakat, yakni:

1. Adanya kesejahteraan bagi masyarakat kabupaten Situbondo serta memenuhi kebutuhan pangan masyarakat yang terkena rawan pangan transien, rawan pangan kronis, rawan pangan pasca bencana dan gizi buruk kabupaten Situbondo.
2. Adanya peningkatan ketersediaan cadangan pangan komoditi lokal dalam memenuhi ketahanan pangan di Kabupaten Situbondo.
3. Adanya tuntutan sikap profesional kepada pemerintah daerah dalam melindungi dan memperdayakan masyarakat masyarakat.
4. Adanya tuntutan bagi Pemerintah Kabupaten Situbondo dalam menjamin keberlangsungan hidup masyarakat melalui bantuan dana atau memfasilitasi

- program asuransi bagi masyarakat yang gagal panen karena beberapa musibah alam.
5. Adanya tuntutan bagi pemerintah daerah untuk melakukan pembinaan, pemberdayaan dan pengawasan terhadap masyarakat dalam upaya mewujudkan program cadangan pangan masyarakat.

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan akan membawa implikasi pada aspek keuangan daerah.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN

PERUNDANG - UNDANGAN TERKAIT

A. Telaah Undang Undang Dasar 1945

Dalam Undang-undang 1945 Bab VI pasal 18 (6) bahwa "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan" dimana Pemerintah Daerah memiliki kewenangan berdasarkan pada Undang-Undang untuk menetapkan peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan tugas otonomi dan pembantuan. Pasal 18A (2) "Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.", dimana Pemerintah Daerah memiliki kewenangan berdasarkan pada Undang-Undang di dalam pemanfaatan kekayaan alamnya. Akan tetapi, dalam pemanfaatan kekayaan alam tersebut, pemerintah pun harus tetap memberikan perlindungan kepada warga, termasuk terhadap hak asasinya.

Untuk melaksanakan proses pembangunan, maka model ekonomi yang dimandatkan oleh Konsitusi negeri ini adalah bersandarkan pada Pasal 33 (1), (2) dan (3). Bab XIV Bahwa Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, pasal 33 (1), (2) dan (3) telah dijelaskan dalam bagian penjelasan UUD RI 1945, bahwa: Dalam pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi. Produksi dikerjakan oleh semua untuk semua dibawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang.

Perekonomian nasional diselenggar kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional akan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip. Kedaulatan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan serta berkeadilan adalah hak asasi rakyat yang harus dipenuhi oleh Negara. Salah satu hak asasi tersebut adalah kemandirian dan kedaulatan pangan bagi rakyat bukan bagi pemodal.

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sehingga kemudian, pola-pola pembangunan harus bersandarkan pada demokrasi ekonomi, dimana sektor pertanian utamanya pertanian pangan, termasuk pada bagian cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, sehingga harus berada dalam pengelolaan negara, dengan pengawasan oleh rakyat terdampak (langsung).

B. Telaah 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 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;

- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olag 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 Situbondo.

C. Telaah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan

Secara umum Undang-Undang ini memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis sebagai berikut: asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan; jenis, hierarki, dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan; perencanaan Peraturan Perundang-undangan; penyusunan Peraturan Perundang-undangan; teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan; pembahasan dan pengesahan Rancangan Undang-Undang; pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; pengundangan Peraturan Perundang-undangan; penyebarluasan; partisipasi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan ketentuan lain-lain yang memuat mengenai pembentukan Keputusan Presiden dan lembaga negara serta pemerintah lainnya.

Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, serta pengundangan merupakan langkah-langkah yang pada dasarnya harus ditempuh dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun, tahapan tersebut tentu dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi serta jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan tertentu yang pembentukannya tidak diatur dengan Undang-Undang ini.

D. Telaah 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."*

Pengaturan soal pangan ini menunjukkan bahwa relevansi antara kebijakan penjaminan tercukupinya kebutuhan pangan disuatu daerah. Untuk itu, dalam penyusunan rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan, terdapat beberapa ketentuan yang dijadikan dasar pijak diantaranya:

Pasal 7 yang menentukan, Perencanaan Pangan harus memperhatikan:

- a. Pertumbuhan dan sebaran penduduk;
- b. Kebutuhan konsumsi pangan dan gizi;
- c. Daya dukung sumber daya alam, teknologi, dan kelestarian lingkungan;
- d. Pengembangan sumber daya manusia dalam penyelenggaraan pangan;
- e. Kebutuhan sarana dan prasarana penyelenggaraan pangan;
- f. Potensi pangan dan budaya lokal;
- g. Rencana tata ruang wilayah; dan
- h. Rencana pembangunan nasional dan daerah.

Sedangkan Pasal 8, menentukan:

- (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.

Pasal 12, menentukan:

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

Pasal 16 ayat (1), menentukan bahwa Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat mengembangkan potensi Produksi Pangan. Sedangkan pada Pasal 17, menentukan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban melindungi dan memberdayakan Petani, Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Pelaku Usaha Pangan sebagai produsen Pangan

Pasal 18, menentukan 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.

Pasal 19, menentukan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban mengembangkan dan menyebarluaskan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk peningkatan Produksi Pangan. Sedangkan Pasal 20 menentukan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah memfasilitasi penggunaan dan pengembangan sarana dan prasarana dalam upaya meningkatkan Produksi Pangan.

Pasal 21, menentukan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah mengembangkan kelembagaan Pangan masyarakat untuk meningkatkan Produksi Pangan. Sedangkan Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2) menyatakan bahwa (1) Ancaman Produksi Pangan merupakan kejadian yang dapat menimbulkan kegagalan Produksi Pangan yang disebabkan oleh:

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

Pasal 23, menentukan bahwa :

- (1) Dalam mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan, Pemerintah menetapkan Cadangan Pangan Nasional.

(2) Cadangan Pangan Nasional terdiri atas:

- a. Cadangan Pangan Pemerintah;
- b. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah; dan
- c. Cadangan Pangan Masyarakat.

Pasal 27 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. Sedangkan Pasal 46 ayat (1), menentukan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab dalam mewujudkan keterjangkauan Pangan bagi masyarakat, rumah tangga, dan perseorangan.

Pasal 50 ayat (1), menentukan bahwa Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah berkewajiban melakukan pembinaan kepada pihak yang melakukan pemasaran Pangan. Sedangkan Pasal 68 ayat (1) dan ayat (5), menentukan 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).

Pasal 88 ayat (2), menentukan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib membina, mengawasi, dan memfasilitasi pengembangan usaha Pangan Segar untuk memenuhi persyaratan teknis minimal Keamanan Pangan dan Mutu Pangan. Sedangkan Pasal 92 ayat (1), menentukan bahwa Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah melakukan pengawasan dan pencegahan secara berkala terhadap kadar atau kandungan cemaran pada Pangan. Sementara pada Pasal 114, menentukan 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.

E. Telaah Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Terdapat beberapa ketentuan, yang mana Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan akan membawa implikasi pada aspek keuangan daerah, diantaranya:

Pasal 5 ayat (1), menentukan bahwa

- (1) Kepala daerah selaku kepala pemerintah daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- (2) Pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan:
 - a. menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBD;
 - b. menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang daerah;
 - c. menetapkan kuasa pengguna anggaran/barang;
 - d. menetapkan bendahara penerimaan dan/atau bendahara pengeluaran;
 - e. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan daerah;
 - f. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah;
 - g. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik daerah; dan
 - h. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran.
- (3) Kekuasaan pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh:
 - a. kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku PPKD;
 - b. kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.
- (4) Dalam pelaksanaan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), sekretaris daerah bertindak selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah.

- (5) Pelimpahan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) ditetapkan dengan keputusan kepala daerah berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Pasal 32 ayat (1), menentukan bahwa Pemerintah daerah menyusun RKPD yang merupakan penjabaran dari RPJMD dengan menggunakan bahan dari Renja SKPD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah. Sedangkan Pasal 34 ayat (1) menentukan bahwa "Kepala daerah berdasarkan RKPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (1), menyusun rancangan kebijakan umum APBD."

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

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.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

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.

B. Landasan Sosiologis

Sistem cadangan pangan masyarakat pasca panen adalah sistem cadangan pangan masyarakat pedesaan yang menyimpan bahan pangan setelah tanaman atau tumbuhan bahan pangan tersebut di panen dan mengalami proses pasca panen baik itu pengolahan secara fisik maupun kimia. Pada beberapa

bahan pangan sistem cadangan bahan pangan menggunakan sistem cadangan pangan pasca panen dapat mempertahankan keberadaan bahan pangan tersebut selama beberapa bulan sampai tahunan. Berikut dibahas beberapa sistem cadangan pangan pasca panen pada beberapa bahan pangan sumber karbohidrat, bahan pangan sumber protein dan bahan pangan sumber vitamin dan mineral.

Dalam sistem cadangan pangan masyarakat pasca panen subsistem karbohidrat ada dua komoditas pangan pokok yang diamati yaitu komoditas tanaman padi (gabah) dan komoditas tanaman jagung. Sistem cadangan pangan masyarakat yang diterapkan oleh masyarakat yang ada di Kabupaten Situbondo sebenarnya tidak jauh beda dengan sistem cadangan bahan pangan yang diterapkan oleh masyarakat pertanian yang ada di daerah Propinsi Jawa timur umumnya, di mana padi (gabah) yang dihasilkan oleh para petani biasanya mengalami proses pasca panen dahulu baru disimpan oleh para petani di dalam rumah atau di dalam gudang (lumbung) milik pribadi masing-masing.

Proses penyimpanan cadangan bahan pangan berupa padi (gabah) dilakukan oleh masyarakat dengan cara menempatkan padi (gabah) tersebut dalam karung ataupun di dalam sak. Kedua tempat penyimpanan bahan pangan ini sebenarnya memiliki keuntungan dan kerugian masing masing, dimana penyimpanan padi (gabah) menggunakan karung-karung akan memberikan sirkulasi udara yang baik terhadap padi (gabah) tersebut selain itu penempatan padi (gabah) di dalam karung-karung akan memudahkan masyarakat (petani) untuk memantau apakah telah terjadi penyusutan padi (gabah) yang disimpannya baik sebagai akibat serangan hama (tikus dan kutu) maupun kerusakan akibat pengaruh lingkungan berupa suhu dan kelembaban yang sangat berpengaruh terhadap kualitas dari padi (gabah) yang disimpan oleh masyarakat. Sedangkan kerugian dari penyimpanan bahan pangan menggunakan karung sangat memakan tempat dan rentan dari serangan hama (tikus) karena ada sela antara karung yang satu dan karung yang lain yang dapat dijadikan tempat bersembunyi atau sarang oleh hama (tikus).

Tempat penyimpanan berikutnya adalah penyimpanan padi (gabah) dalam sak, dimana padi (gabah) hasil panen yang telah mengalami proses pasca panen dan berada pada kondisi Gabah Kering Simpan (GKS) yang memiliki kadar air 17 % – 18 % ditempatkan dalam kinadi yang berbentuk segi empat yang terbuat dari kayu dan tikar ayaman purun sehingga mampu untuk menampung

padi (gabah) sebagai cadangan bahan pangan masyarakat. Keuntungan dari penyimpanan padi (gabah) menggunakan sak adalah kapasitas penyimpanan yang relatif lebih banyak dari penyimpanan bahan pangan menggunakan karung, hal ini dikarenakan padi (gabah) yang disimpan dalam bentuk butiran sehingga hampir semua ruang dalam sak tersebut dapat terisi dengan padi (gabah) yang disimpan oleh masyarakat sehingga dapat menghemat tempat penyimpanan. Di sisi lain penyimpanan padi (gabah) dengan menggunakan sak juga memiliki kerugian dimana kerusakan yang dialami oleh padi (gabah) selama masa penyimpanan tidak dapat dipantau oleh masyarakat yang menyimpan padi (gabah) dikarenakan jumlah padi yang disimpan di dalam sak biasanya dalam kapsitas yang besar (> 100 blek) sehingga kerusakan sedikit tidak akan terlihat signifikan oleh penyimpan padi (gabah) tersebut.

Sedangkan bahan pangan yang berupa jagung kebanyakan ditanam oleh masyarakat (petani) secara temporer saja baik sebagai tanaman pendamping ataupun tanaman sela diantara tanaman-tanaman bahan pangan lain seperti padi di persawahan dan ladang maupun sebagai tanaman sela diantara tanaman perkebunan selama tanaman perkebunan utama masih belum menghasilkan atau (TBM) yang biasanya pada tanaman perkebunan Jati dan Sengon.

Pada beberapa anggota masyarakat yang bermata pencaharian sebagai petani memang terdapat beberapa orang yang menanam secara khusus komoditas tanaman jagung sebagai salah satu tanaman yang diusahakan sebagai usaha taninya. Meski demikian tujuan dari pemanfaatan buah jagung yang dihasilkan oleh tanaman jagung yang diusahakan tersebut bukanlah untuk menjadi bahan pangan pokok pengganti beras pada saat paceklik atau sebagai bahan pangan pokok pendamping beras pada saat diperlukannya penganekaragaman bahan makanan pokok, tetapi lebih kepada penggunaan komoditas jagung sebagai sayur pada saat buah jagung masih brondong maupun konsumsi buah jagung segar untuk cemilan atau makanan santai seperti jagung rebus dan jagung bakar, atau langsung dijual untuk kebutuhan industri makanan atau pakan.

Lebih lanjut disamping skala usaha petani dalam melakukan pengusahaan tanaman jagung yang relatif masih sangat kecil, dari segi sosial budaya dan kebiasaan dari masyarakat yang konsumsi bahan pangan utama berupa beras juga sangat mempengaruhi keadaan cadangan pangan masyarakat yang berasal dari komoditas tanaman jagung. Dimana persepsi dari masyarakat yang

menganggap tanaman padi (gabah) sebagai satu-satunya tanaman pokok yang bila tidak dimakan berarti belum makan walaupun perut sudah kenyang setelah memakan makanan yang berasal dari olahan jagung maupun bahan makanan lainnya, menjadikan ketertarikan masyarakat untuk melakukan cadangan pangan pasca panen yang berasal dari tanaman jagung menjadi tidak ada atau zero stock.

Beberapa bahan pangan yang menjadi sumber protein bagi pemenuhan bahan pangan masyarakat antara lain bersumber dari pada protein hewani yaitu ternak dan perikanan, protein hewani yang berasal dari hewan ternak berasal dari hewan-hewan ternak baik yang dipelihara (budidayakan) maupun berasal dari hewan ternak yang yang dibiarkan liar atau tidak dibudidayakan. Sedangkan untuk sumber protein yang hewani yang berasal dari perikanan berasal dari perikanan budidaya dan perikanan tangkap. Dimana baik bahan pangan yang merupakan sumber protein dari ternak maupun perikanan ada yang dijadikan cadangan bahan pangan dengan sistem cadangan bahan pangan pasca panen serta ada pula yang menjadikan bahan pangan tersebut dengan sistem cadangan pangan segar (hidup). Untuk cadangan pangan dengan sistem cadangan pangan masyarakat pasca panen banyak digunakan untuk menjaga stabilitas dari bahan pangan sumber protein tersebut menjadi tetap terjaga keberadaannya.

Kemampuan produksi ternak dari masyarakat (petani) Kabupaten Situbondo sudah cukup besar dan memadai untuk mencukupi kebutuhan konsumsi masyarakat terhadap bahan pangan yang merupakan sumber protein. Jenis-jenis ternak seperti sapi, kambing, ayam ras dan ayam buras masih mendominasi jumlah produksi daging di Kabupaten Situbondo dengan jumlah produksi daging terbesar ada pada jenis ternak ayam ras. Sedangkan untuk hasil produksi ternak lain yang dihasilkan oleh ternak yang bukan berasal dari daging seperti telur didominasi oleh telur itik dan telur ayam petelur (broiler).

Merujuk pada kemampuan daerah untuk memproduksi dan untuk menjaga stabilitas ketersediaan bahan pangan yang merupakan sumber protein tersebut beberapa anggota masyarakat dominannya melakukan sistem cadangan pangan menggunakan sistem cadangan pangan segar (hidup). Sistem cadangan pangan segar (hidup) dipilih karena lebih memberikan jaminan ketersediaan bahan pangan sumber protein tersebut kepada masyarakat dari waktu ke waktu dari pada melakukan sistem cadangan pangan pasca panen. Pada beberapa jenis hewan ternak baik ternak besar maupun ternak kecil seperti sapi, kambing,

kerbau dan babi masyarakat lebih banyak membiakkan ternaknya berkembang biak dan menambah jumlahnya secara alami dengan maksud pada saat-saat tertentu dapat digunakan sebagai bahan pangan cadangan untuk dikonsumsi sebagai sumber protein bagi mereka. Selain itu teknologi untuk melakukan pengawetan bahan makanan sebagai sumber protein bagi masyarakat pun masih belum dimiliki. Teknologi sederhana yang ada adalah dengan teknologi pengasapan atau dendeng itupun jumlahnya masih sangat kecil sehingga dapat dikatakan tidak ada.

Meski penggunaan sistem cadangan pangan masyarakat secara segar (hidup) lebih dominan, pada hasil-hasil produksi ternak kecil seperti telur ayam dan telur itik masyarakat tidak menutup kemungkinan untuk menerapkan sistem cadangan pangan secara pasca panen, hal ini digunakan karena hasil produksi ternak ayam dan itik berupa telur dapat diolah dengan perlakuan khusus untuk menjadi bahan makanan tersebut awet dan dapat disimpan dalam waktu yang cukup lama meskipun tidak sampai satu tahun atau satu musim tetapi kemampuan bahan tersebut untuk diolah dan dijadikan bahan makanan yang tidak dikonsumsi langsung pada saat diproduksi menjadikan bahan makanan ini memiliki nilai lebih yang dapat disimpan untuk selang konsumsi beberapa waktu kemudian dan dapat dijadikan cadangan bahan pangan masyarakat yang merupakan sumber protein.

Jika merujuk kepada kemampuan dalam memproduksi hasil perikanan yang merupakan bahan pangan sumber protein sepertinya tidak terdapat masalah yang dapat mengancam stabilitas ketersediaan bahan pangan dan konsumsi bahan pangan masyarakat, tetapi ketidak stabilan masa produksi yang tidak sepanjang tahun, dimana hasil produksi melimpah pada saat musim penghujan dan produksi sangat kurang pada saat musim kemarau menjadikan daerah terkadang mengalami krisis ketersediaan dan konsumsi bahan pangan perikanan. Beberapa langkah antisipasi dalam menjaga stabilitas bahan pangan masyarakat yang dilakukan oleh masyarakat sendiri adalah langkah pengawetan bahan pangan perikanan tersebut dengan cara diasinkan dalam bentuk ikan asin basah (wadi) dan ikan asin kering yang mampu bertahan selama beberapa bulan. Dengan stok bahan pangan perikanan tersebut diharapkan stabilitas bahan pangan sumber protein tetap terjaga pada stabilitas aman.

Walaupun memiliki kemampuan yang cukup untuk memproduksi bahan makanan sumber protein daerah Kabupaten Situbondo tidak menutup diri dari bahan makanan dari luar daerah baik bahan makanan yang datang dari luar

daerah tetangga maupun dari luar daerah yang agak jauh seperti daerah Kabupaten dan Kota di Kalimantan Selatan. Selain itu letak geografis dari Kabupaten Situbondo yang di dilalui oleh jalur utama transportasi dari juga mempermudah segala aktivitas distribusi bahan makanan dari daerah lain untuk masuk ke daerah ini. Sehingga selain mengandalkan kemampuan produksi dari masyarakat (petani) yang ada di Kabupaten Situbondo cadangan bahan pangan sumber protein juga mengandalkan distribusi dari daerah lain yang berdekatan maupun yang berjauhan.

Bahan pangan sumber vitamin dan mineral bagi masyarakat biasanya didapat dari jenis tanaman sayuran dan buah-buahan meskipun tidak menutup kemungkinan didapat dari bahan makanan lain yang dikonsumsi oleh manusia. Tetapi yang utama biasanya diperoleh dari bahan makanan yang berasal dari sayuran dan buah-buahan. Berdasarkan data tersebut terlihat bahwa ternyata hanya sedikit jenis sayuran-sayuran dan jenis buah-buahan yang mampu diproduksi oleh Kabupaten Situbondo secara mandiri, sedangkan kebutuhan konsumsi rata-rata masyarakat per individu terhadap sayuran dan buah-buahan sebesar 22,5 kg/individu/bulan.

Kabupaten Situbondo memiliki letak strategis diantara beberapa Kabupaten banua anam maka kecukupan bahan pangan sebagai sumber vitamin dan sumber mineral jadi tidak terlalu terlihat apakah bahan makanan tersebut diproduksi Kabupaten Situbondo atau bukan diproduksi di sini. Jumlah produksi sayuran-sayuran yang relatif kecil dan keterbatasan teknologi pengolahan pasca panen yang tidak dikuasai dan dimiliki masyarakat menjadikan masyarakat di Kabupaten Situbondo tidak menerapkan sistem cadangan pangan secara pasca panen. Bahan pangan sayuran yang dihasilkan sudah habis untuk kebutuhan konsumsi masyarakat sehari-hari bahkan boleh dikatakan minus atau kekurangan. Hal ini diperparah dengan kondisi ketersediaan beberapa jenis buah-buahan yang musiman sehingga tidak tersedia sepanjang waktu bagi masyarakat dan mengganggu konsumsi buah-buahan masyarakat.

Menurut In dra Wafa dalam tulisannya tentang isu strategis ketahanan pangan yang dimuat dalam (<http://www.paskomnas.com/id/berita/Isu-Strategis-Ketahanan-Pangan.php>) cadangan pangan segar masyarakat disebut sebagai cadangan pangan hidup yang terdiri dari pekarangan, lahan desa, lahan tidur yang semuanya telah dimanfaatkan untuk menanam tanaman bahan pangan pokok bagi masyarakat serta tanaman bawah tegakan perkebunan yang berupa tanaman bahan makanan pokok masyarakat adalah merupakan poin bagian dari

pemantapan ketersediaan pangan masyarakat. Mencermati hal ini maka kami mengambil kesimpulan bahwa setiap komoditas tanaman yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat sebagai bahan pangan yang ditanam di areal pekarangan, lahan milik desa, lahan tidur maupun tanaman tegakan dibawah perkebunan milik masyarakat juga merupakan cadangan bahan pangan bagi masyarakat Kabupaten Situbondo guna memperkuat stabilitas ketersedian bahan pangan bagi masyarakat.

Beberapa komoditas tanaman yang biasanya dibudidayakan di areal pekarangan seperti tanaman pangan utama (singkong, ubi jalar) sayuran, buah-buahan dan beberapa tanaman obat-obat dan rempah yang merupakan sumber bahan pangan bagi masyarakat selain bahan pangan padi (gabah). Tanaman pekarangan yang merupakan bagian dari tanaman pangan utama seperti singkong dan ubi jalar memiliki kandungan unsur karbohidrat yang dapat mensubtitusikan beras jika sewaktu-waktu masyarakat mengalami kesulitan untuk mendapatkan beras sebagai bahan makanan pokoknya. Selain itu ubi tanaman singkong dan ubi tanaman ubi jalar juga dapat dijadikan bahan pangan alternatif yang kaya akan variasi olahan makanan sehingga tidak terpaku pada beras sebagai sumber karbohidrat tetapi juga dapat diselang seling dengan variasi olahan produk singkong dan ubi jalar.

Komoditas tanaman sayuran dan tanaman buah-buahan dapat dijadikan sumber bahan pangan bagi individu atau rumah tangga yang mulai menggeser pola menu makanannya kepola makan yang seimbang dimana terdiri dari 1/3 sumber karbohidrat, 1/3 sumber protein berupa lauk-pauk dan 1/3 lagi berupa sumber vitamin dan mineral yang berasal dari sayuran dan buah-buahan. Penerapan pola makan seimbang akan memberikan efek jangka panjang yang signifikan terhadap ketahanan pangan individu dari aspek konsumsi dimana masyarakat yang berpola makan seimbang tidak akan terlalu tergantung harus selalu makan makanan yang mengandung karbohidrat setiap harinya karena cukup makan makanan yang biasa dimakan setiap hari maka sudah makan dan tercukupi kebutuhan nutrisinya,

Sedangkan untuk tanaman obat-obatan dan rempah digunakan oleh masyarakat sebagai cadangan bahan pangan ketika mengalami sakit atau pada saat dibutuhkan nutrisi untuk memelihara kesehatan tubuh tanaman obat-obatan dan rempah dapat dimanfaatkan oleh warga masyarakat sebagai bahan pengganti obat-obatan kimia yang berimbas pada cost yang harus dikeluarkan oleh masyarakat bila mengalami sakit atau gangguan kesehatan, Sistem

cadangan pangan yang diterapkan oleh masyarakat untuk bahan pangan sumber karbohidrat seperti tanaman singkong dan ubi jalar untuk daerah Kabupaten Situbondo adalah sistem cadangan pangan segar (hidup) dimana tanaman-tanaman singkong dan ubi jalar baik yang dibudidayakan secara khusus maupun yang dibudidayakan sebagai tanaman sela dan tanaman pelindung dibiarkan oleh masyarakat tumbuh dilahan-lahan pekarangan dan tegalan-tegalan serta pematang-pematang sawah dan kebun yang mereka usahakan bila sewaktu-waktu dibutuhkan oleh masyarakat sebagai bahan pangan.

Sistem cadangan pangan segar (hidup) memiliki beberapa keuntungan dan kerugian. Keuntungan dari sistem cadangan pangan segar (hidup) yang paling menonjol adalah daya tahan dari bahan pangan yang diperlakukan secara sistem cadangan pangan segar (hidup) akan awet dan lebih tahan lama karena dibiarkan dalam bentuk hidup di lahan pertanian maupun dilahan pekarangan. Selain itu penggunaan sistem cadangan pangan segar (hidup) untuk tanaman pangan singkong dan ubi jalar akan memberikan peluang kepada kedua jenis komoditas tersebut untuk dapat menambah daya produksi dan produktivitasnya. Ubi dari kedua tanaman tersebut yang dibiarkan untuk tumbuh akan memberikan peluang akan bertambah besar dan bertambah berat sehingga semakin lama disimpan dan dibiarkan tumbuh maka semakin besar pula cadangan dari bahan pangan yang berasal dari tanaman singkong dan ubi jalar dengan catatan selama dibiarkan tumbuh tidak ada serangan hama dan penyakit yang menyerang tanaman tersebut, selain memiliki keuntungan, sistem cadangan pangan segar (hidup) juga memiliki kerugian yang mungkin dapat mengancam sistem cadangan pangan segar (hidup) yang membiarkan tanaman untuk tumbuh di tanah atau dilahan dengan harapan sewaktu-waktu dapat diambil hasilnya sebagai bahan pangan pengganti beras adalah rusaknya cadangan bahan pangan tersebut sebagai akibat pengaruh alam maupun akibat serangan hama dan penyakit. Kerusakan cadangan bahan pangan yang disimpan dengan sistem cadangan pangan segar (hidup) oleh akibat pengaruh alam adalah ancaman kekeringan dan kebanjiran. Ancaman kekeringan panjang yang bisa dialami oleh tanaman singkong dan ubi pada musim kemarau akan mengakibatkan umbi dari tanaman singkung dan umbi dari tanaman ubi jalar menjadi kering dan mengalami degradasi kandungan pati dan karbohidrat. Terjadinya degradasi dari kedua unsur utama yang terkandung dalam umbi singkong dan umbi tanaman ubi jalar akan mengakibatkan fungsi umbi sebagai sumber karbohidrat pengganti karbohidrat dari beras akan terganggu sehingga

umbi tidak maksimal menggantikan beras sebagai sumber makanan pokok masyarakat,

Untuk kerusakan cadangan bahan pangan yang disimpan dengan sistem cadangan pangan segar (hidup) yang diakibatkan oleh bencana kebanjiran akan mengakibatkan umbi-umbi dari tanaman singkong dan tanaman umbi jalar menjadi rusak dan busuk karena terendam oleh air dalam waktu yang cukup lama. Bila hal ini terjadi maka bukan hanya umbi dari tanaman singkong dan tanaman umbi jalar yang rusak, tanaman kedua jenis tanaman ini juga akan mati, dengan kejadian ini maka buffer stock bahan pangan masyarakat yang dimaksudkan berasal dari sistem cadangan pangan segar (hidup) tidak akan tercapai dan stabilitas cadangan pangan masyarakat dapat terganggu, lebih lanjut kerusakan bahan pangan dengan sistem cadangan pangan segar (hidup) yang diakibatkan oleh serangan hama dan penyakit dapat terjadi kapan saja dan dimana saja terhadap bahan pangan yang disimpan. Bahan pangan yang berupa umbi-umbian sangat rentan terserang oleh hama utama berupa tikus dan hama ulat, Serangan hama tikus bisa merusak umbi yang tersimpan di dalam tanah selama tanaman singkong dan tanaman umbi jalar sehingga mengurangi dan merusak cadangan bahan pangan yang dimiliki oleh kedua jenis tanaman tersebut. Sedangkan serangan hama ulat biasanya menyerang tanaman pada bagian daun dan batang tanaman, meski tidak menyerang umbi sebagai cadangan bahan pangan masyarakat tetapi kerusakan pada bagian daun dan batang akan mengganggu metabolisme dan pertumbuhan dari umbi tanaman singkong dan ubi jalar, seperti yang telah disinggung sebelumnya sistem cadangan pangan yang diterapkan oleh masyarakat Kabupaten Situbondo untuk bahan makanan sumber protein yang berasal dari daging hewan ternak besar dan ternak serta hasil peternakan berupa telur yang berasal dari ternak ayam dan itik lebih banyak dilakukan dengan sistem cadangan pangan segar (hidup) dimana hewan ternak akan dipotong pada saat konsumsi akan dilakukan sehingga tidak ada perlakuan penyimpanan khusus dan pengolahan secara khusus, semua bahan makanan yang akan digunakan akan dikonsumsi secara segar. Sedangkan untuk bahan pangan sumber protein yang berasal dari hasil perikanan tidak terlalu jauh beda dengan bahan makanan sumber protein yang berasal dari hasil peternakan.

Sistem cadangan pangan segar (hidup) yang diterapkan masyarakat pada bahan pangan sumber protein baik dari hasil peternakan dan hasil perikanan memiliki beberapa keuntungan dan kerugian. Keuntungan yang

diperoleh dari sistem dangan pangan segar (hidup) adalah kerusakan bahan pangan dan penurunan kualitas bahan pangan setelah pemotongan atau pemanenan akibat proses pengolahan dan penyimpanan yang kurang baik dapat dihindari dimana bahan pangan yang segar ketika akan dikonsumsi akan memberikan jaminann gizi dan nutrisinya tetap terjaga dan terjamin. Selain itu keuntungannya adalah kuantitas dan kualitas dari bahan pangan tersebut selama bahan pangan tersebut dibiarkan hidup dan berkembang. Pertambahan kuantitas bisa berupa pertambahan berat dan ukuran sedangkan pertambahan kualitas berupa semakin tingginya kualitas dari bahan pangan sumber protein tersebut dari waktu ke waktu karena pematangan atau peningkatan kualitas daging yang dihasilkan oleh ternak atau ikan yang dipelihara oleh masyarakat (petani).

Meski demikian sistem cadangan pangan secara segar (hidup) yang diterapkan oleh masyarakat terhadap bahan pangan sumber protein juga terdapat kerugian dimana bahan pangan sumber protein berupa ternak dan ikan sangat rentan terhadap serangan hama dan penyakit, sehingga akan mengakibatkan bahan pangan tersebut mati atau berkurang kualitasnya. Bila sudah terjadi demikian maka akan merugikan ketersedian bahan pangan sumber protein yang dimiliki oleh masyarakat Kabupaten Situbondo. Selain itu juga cadangan bahan pangan dari ikan segar ini, yang dibiarkan hidup dalam tambak, kolam atau keramba akan menambah biaya pakan yang sangat besar.

Seperti yang dibahas sebelumnya tentang sistem cadangan pangan masyarakat terhadap sumber vitamin dan mineral yang berasala dari sayuran dan buah-buahan yang sebenarnya untuk daerah Kabupaten Situbondo yang bisa saja memiliki nilai minus jika mengikuti standar konsumsi terhadap bahan makanan sayuran dan buah-buahan. Dengan kondisi minus tersebut banyak bahan pangan sayuran yang tidak mampu untuk diproduksi di daerah ini didatangkan dari daerah sekitar ataupun dari daerah yang lebih jauh dari Kabupaten Situbondo. Sehingga jangankan untuk melakukan cadangan pangan yang dapat digunakan pada saat-saat bahan pangan paceklik, untuk mencukupi konsumsi bahan pangan pada sehari-hari saja ketersedianya sebenarnya kurang. Meski demikian karena pola konsumsi masyarakat umumnya yang belum mengikuti pola konsumsi yang standar maka kejadian kekurangan bahan pangan sumber vitamin dan mineral ini tidak jadi kejadian luar biasa yang mengganggu dan mengancam ketahanan pangan masyarakat.

Upaya untuk memacu petani-petani yang ada di Kabupaten Situbondo untuk menanam tanaman-tanaman sayuran yang dibutuhkan untuk konsumsi masyarakat adalah salah satu strategi bijak untuk meningkatkan pendapatan para petani sambil memperbaiki kondisi ketersedian bahan pangan masyarakat berupa sayuran dan buah-buahan untuk pemenuhan vitamin dan mineral. Sehingga program-program strategis yang nantinya mampu untuk meningkatkan kondisi pertanian bukan tanaman pangan sangat di nantikan, tentunya untuk melakukan pemecahan masalah ketersedian bahan pangan sumber vitamin dan mineral.

Untuk anggota masyarakat yang tidak mampu untuk memproduksi bahan pangan baik yang merupakan sumber karbohidrat berupa padi (gabah) dan jagung, bahan pangan sumber protein berupa hewan ternak dan ikan serta bahan pangan sumber vitamin dan mineral berupa sayuran dan buah-buahan lebih mengandalkan pada proses perdagangan dan distribusi segala jenis bahan pangan yang mereka butuhkan tersebut. Untuk pemenuhan konsumsi untuk bahan pangan sumber karbohidrat berupa beras misalnya masyarakat yang tidak bisa memproduksi padi (gabah) sangat mengandalkan pasokan bahan pangan yang dijual di pasar, toko maupun kios-kios sembako yang ada di Kabupaten Situbondo. Ketersediaan bahan pangan berupa beras di kios dan toko-toko sembako yang ada di sekitaran Kabupaten Situbondo sangat membantu masyarakat dalam memenuhi kebutuhan pangannya. Terlebih-lebih pada masyarakat yang bermata pencaharian di sektor sekunder dan tersier yang cukup dominan di daerah Kabupaten Situbondo.

Disatu sisi keberadaan anggota masyarakat yang tidak dapat menghasilkan bahan pangan baik bahan pangan utama maupun bahan pangan pendukung lainnya merupakan beban kepada daerah dalam hal pemenuhan kebutuhan konsumsi bahan pangannya. Di sisi lain keberadaannya sangat menguntungkan masyarakat yang mampu menghasilkan bahan pangan di daerah ini karena anggota masyarakat yang tidak mampu untuk menghasilkan bahan pangannya secara mandiri adalah pasar bagi bahan pangan hasil produksi bahan pangan anggota masyarakat (petani) lain. Tetapi dimasa depan hal ini harus diperhatikan oleh jajaran aparat Pemerintah yang membidangi pertanian dan bahan pangan di daerah ini. Jangan sampai beban kebutuhan bahan pangan masyarakat yang tidak mampu memproduksi bahan pangan melebihi kemampuan dari daerah untuk memproduksi bahan pangan, terutama pada bahan-bahan pangan pokok.

C. Landasan Yuridis

Persyaratan yuridis "juridische gelding" sangat penting dalam pembuatan Undang- undang. Menurut, Manan (1992) hal penting yang harus diperhatikan adalah:

Pertama, 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.

Kedua, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundangundangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat.

Ketiga, 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.

Keempat, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Dengan demikian dalam Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah, 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, 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.

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Penyelenggaraan 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.

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".

Disamping itu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi, Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2009 tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan berbasis Sumber Daya Lokal, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 6 Tahun 2012 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Situbondo Tahun 2005-2025, dan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 10 Tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Situbondo Tahun 2016-2021, juga menjadi rujukan dalam rangka menjamin kepastian hukum.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

A. Jangkauan

Istilah "materi muatan" pertama digunakan oleh A.Hamid S.Attamimi sebagai terjemahan atau padanan dari "het onderwerp".²⁶ Pada tahun 1979 A.Hamid S.Attamimi membuat suatu kajian mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh A.Hamid S.Attamimi sebagai pengganti istilah Belanda *Het ondrwerp* dalam ungkapan Thorbecke "*het eigenaardig onderwerp der wet*" yang diterjemahkan dengan materi muatan yang khas dari undang- undang, Attamimi mengatakan :

"dalam tulisan tersebut penulis memperkenalkan untuk pertama kali istilah materi muatan.Kata materi muatan diperkenalkan oleh penulis sebagai pengganti kata Belanda *het onderwerp* dalam ungkapan *ThorbPecke het eigenaardig onderwerp der wet*. Penulis menterjemahkannya dengan materi muatan yang khas dari undang-undang, yakni materi pengaturan yang khas yang hanya dan semata-mata dimuat dalam undang-undang sehingga menjadi materi muatan undang-undang".

Dalam konteks pengertian tentang materi muatan peraturan perundang-undangan yang hendak dibentuk, semestinya harus diperhatikan apa sesungguhnya yang menjadi materi muatan yang akan dibentuk. Karena masing-masing tingkatan peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri secara berjenjang dan berbeda-beda.

Sri Sumantari juga berpendapat yang sama bahwa masing-masing peraturan perundang-undangan mengatur materi muatan yang sama, apa yang diatur oleh undang-undang jelas akan berbeda dengan apa yang diatur oleh Peraturan Daerah. Demikian pula yang diatur dalam UUD 1945 juga berbeda dengan yang diatur dalam Peraturan Presiden.

Rosjidi Ranggawidjaja menyatakan yang dimaksud dengan isi kandungan atau substansi yang dimuat dalam undang-undang khususnya dan peraturan perundang-undangan pada umumnya. Dengan demikian istilah materi muatan

tidak hanya digunakan dalam membicarakan undang-undang melainkan semua peraturan perundang-undangan. ketentuan umum berisi:

- a. batasan pengertian atau definisi;
- b. singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau
- c. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

Urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut:

- a. pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus;
- b. pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu; dan
- c. pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya yang diletakkan berdekatan secara berurutan.

Beberapa hal yang relevan dicantumkan sebagai ketentuan umum dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik diantaranya adalah:

- a. pelaksanaan pelayanan;
- b. pengelolaan pengaduan masyarakat;
- c. pengelolaan informasi;
- d. pengawasan internal;
- e. penyuluhan kepada masyarakat; dan
- f. pelayanan konsultasi.

B. Arah Pengaturan

Dalam peraturan Daerah Penyelenggaraan Cadangan Pangan ini memiliki arah pengaturan sebagai Berikut :

1. meningkatkan penyediaan pangan bagi masyarakat yang terkena rawan pangan transien, rawan pangan kronis, rawan pangan pasca bencana, dan gizi buruk;

2. meningkatkan akses pangan masyarakat yang terkena rawan pangan transien, rawan pangan kronis, rawan pangan pasca bencana dan gizi buruk; dan
3. memenuhi kebutuhan pangan masyarakat yang terkena rawan pangan transien, rawan pangan kronis, rawan pangan pasca bencana, dan gizi buruk.

C. Ruang Lingkup Muatan Perda

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

1. Ketentuan Umum
2. Penetapan Cadangan Pangan;
3. Tahapan Penyelenggaraan Cadangan Pangan
 - a. Umum
 - b. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah
 - c. Cadangan Pangan Pemerintah Desa
 - d. Cadangan Pangan Masyarakat
4. Sistem Informasi Cadangan Pangan
5. Peran Serta Masyarakat
6. Pengawasan Dan Pelaporan
7. Pendanaan
8. Ketentuan Penutup.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan kajian yang telah dilakukan di BAB terdahulu, dapat ditarik konklusi bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo belum mempunyai Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan. Berdasarkan keseluruhan tersebut di atas dirumuskan simpulan yaitu : bahwa dalam rangka memberikan arahan dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan cadangan pangan di Kabupaten Situbondo, maka diperlukan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan cadangan pangan.

B. Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka direkomendasikan sebagai berikut:

1. Menyiapkan segera Peraturan Bupati tentang Cadangan Pangan
2. Mewujudkan sosialisasi yang intens terhadap semua pihak, setelah perda ini diundangkan.
3. Memberikan penegakan hukum yang tegas sesuai peraturan perundang-undangan.
4. Melaksanakan secara cermat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.

DAFTAR PUSTAKA

Literatur Buku:

- A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita V, Disertasi, Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- , Teori Perundang-Undangan Indonesia, Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum UI Jakarta, 25 April 1992.
- A. S. Moenir, Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia, Jakarta, Bumi Aksara, 1995
- Azwar, Sikap Manusia dan Skala Pengukurannya, Jakarta, PT. Rineka, 2011.
- Bagir Manan, Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia, Inhill C, Jakarta, 1992.
- , Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang- undangan Nasional, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 1994.
- , Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara, Mandar Maju, Bandung, 1995.
- , Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang- undangan Tingkat Daerah, LPPM Unisba, Bandung, 1995.
- , Menyongsong Fajar Otonomi Daerah. Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2002.
- Bagir Manan dalam Supar dan Modoeng, Teori dan Praktek Penyusunan Perundang-undangan Tingkat Daerah, PT. Tintamas Indonesia. Jakarta, 2001.
- B. Hestu Cipto Handoyo, Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2008.
- Bambang Sunggono, Metodologi Penelitian Hukum, Rajawali Pers, Cet-5, Jakarta, 2003.

- Bulkis, Manajemen Pembangunan, Universitas Hasanudin, Makasar, 2004.
- Edy Sutrisno, Manajemen Sumber Daya Manusia, Jakarta, Kencana, Prenada Media Group, 2010.
- H. Rojidi Ranggawijaya, Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia, Mandar Maju, Bandung, 1998.
- Hamzah, Hubungan Eksekutif dengan Legislatif Daerah dan Implikasi Hukumnya, Pascasarjana UNHAS, Makassar, 2008.
- Hasibuan, Manajemen Sumber Daya Manusia, Jakarta, Cetakan 9, PT. Bumi Aksara, 2007.
- Horton and Hunt, Sociology, Prentice Hall, London, 1984.
- I Nyoman Sumaryadi, Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, CV. Citra Utama, jakarta, 2005.
- Inu Kencana Syafiie dkk, Ilmu Administrasi Publik, PT. Rineka Cipta, 1999.
- Irawan Soejito, Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Bina Aksara, Jakarta, 1981.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan, Kanisius. Yogyakarta, 2007.
- Meuthia-Rochman dalam artikel berjudul "Good Governance": Prinsip, Komponen dan Penerapannya, yang dimuat dalam buku HAM: Penyelenggaraan Negara Yang Baik & Masyarakat Warga, Komnas HAM, Jakarta, 2000.
- Munir Fuady. Perlindungan Pemegang Saham Minoritas. CV Utomo: Bandung. 2005.
- Pipin Syarifin, dan Dedah Jubaedah,Pemerintahan Daerah di Indonesia Jakarta, Pustaka Setia, 2005.
- Pusat Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta,1997.
- Sarundajang, Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999.

Sedarmayanti, Manajemen Sumber Daya Manusia Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil, Bandung, PT. Refka Aditama, 2010.

Sudargo Gautama, Pengertian tentang Negara Hukum, Alumni Bandung, 1983.

Syahyuti, Tinjauan Sosiologis Terhadap Konsep Kelembagaan Dan Upaya Membangun Rumusan Yang Lebih Operasional, Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor, 2009.

Kabupaten Situbondo Dalam Angka (Badan Pusat Statistik Kabupaten Situbondo).

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur;

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);

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);

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 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 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578);

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

Peraturan 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);

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036);

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah