

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di dalam UUD 1945 salah satu tujuan Negara adalah memajukan kesejahteraan umum, sehingga untuk tercapainya pembangunan nasional yang merata dan semakin maju bagi masyarakat Indonesia yang tentu saja sangat penting haruslah berpedoman terhadap UUD 1945 tersebut. Pembangunan dilakukan dilakukan disegala bidang oleh Pemerintah mulai dari pembangunan perekonomian, di bidang kesehatan, dan pendidikan ketiga hal tersebut merupakan aspek yang sangat penting didalam memajukan kesejahteraan bagi masyarakat Indonesia.

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 keadaan 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 (c) 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 keadaan darurat, sehingga penyelenggaraan pengadaan dalam pengelolaan cadangan pangan dapat berhasil dengan baik.

Berdasarkan uraian di atas, maka dipandang perlu untuk segera dibentuk sebuah instrumen hukum dalam bentuk Peraturan Daerah Kota Palu untuk mengatur secara komprehensif mengenai Penyelenggaraan Cadangan Pangan. Dengan demikian, diharapkan dengan adanya Peraturan Daerah yang mengaturnya akan lebih menguatkan dalam pengaturannya, karena landasan atau payung hukumnya jelas.

B. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah dalam pengkajian hukum terhadap Penyelenggaraan Cadangan Pangan, meliputi:

1. Permasalahan apa yang dihadapi dalam Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kota Palu serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
2. Mengapa perlu rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan daerah dalam penyelesaian masalah tersebut.
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan.
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam rancangan Peraturan Daerah 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 rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan dirumuskan sebagai berikut:

1. Merumuskan permasalahan dalam Penyelenggaraan Cadangan Pangan serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.

2. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi Penyelenggaraan Cadangan Pangan sebagai alasan pembentukan rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan 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 tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan.

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

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian / pengkajian hukum 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 normative dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi atau kajian yang mendalam terhadap peraturan perundang-undangan di Tingkat daerah lain yang bisa dijadikan sebagai pembanding untuk mendapatkan data faktor hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan perundang-undangan yang diteliti.

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Teori Perundang-undangan

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

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 daerah, yang diatur dengan Undang-Undang.

Susunan kalimat *dibagi atas* ini menunjukkan bahwa kekuasaan negara terdistribusi ke 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 Kota adalah Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota dengan persetujuan bersama Wali Kota.

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

2. Teori Penjenjangan Norma

Teori penjenjangan norma (*Stufenbau des rechts*), menurut Hans Kelsen, bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm*).

Selain itu Hans Kelsen juga mengklasifikasikan norma hukum negara dalam 4 (empat) kategori pokok, yaitu *Staatsfundamentalnorms* (Norma fundamental negara), *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar/pokok negara), *Formell Gesetz* (Undang-Undang formal) dan *Verordnung & Autonoe Satzung* (Aturan pelaksana dan Aturan otonom).

Sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia dipengaruhi oleh pemikiran Hans Kelsen, khususnya pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menentukan Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

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

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

3. Perlindungan Hukum

Teori perlindungan hukum bersumber dari teori hukum alam atau aliran hukum alam. Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles (murid Plato), dan Zeno (pendiri aliran Stoic). Menurut aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan. Menurut Von Thomas Aquinas bahwa hukum alam adalah cerminan dari Undang-undang abadi (*lex naturalis*). Aliran hukum alam tidak hanya disajikan sebagai ilmu pengetahuan, tetapi juga diterima sebagai prinsip-prinsip dasar dalam Perundang-undangan. Bahwa sesungguhnya hakikat kebenaran dan keadilan merupakan suatu konsep yang mencakup banyak teori. Berbagai anggapan dan pendapat para filosof hukum bermunculan dari masa ke masa.

Menurut Fitzgerald, bahwa teori perlindungan hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi.

Menurut Satjipto Raharjo perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu di berikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.

Kemudian Setiono mengemukakan bahwa perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.

Menurut Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, hukum itu sendiri dapat diartikan sebagai serangkaian peraturan mengenai tingkah laku individu di dalam masyarakat, sedangkan salah satu dari tujuan hukum adalah untuk menjamin kesejahteraan dan ketertiban dalam masyarakat. Selain itu, terdapat pula 9 (sembilan) arti hukum itu sendiri, yaitu:

- a. Ilmu pengetahuan, yakni pengetahuan yang secara sistematis atas dasar kekuatan pemikiran;
- b. Disiplin, yakni sebagai sistem ajaran tentang kenyataan atau gejala-gejala yang dihadapi;
- c. Norma, yakni pedoman atau patokan sikap tindak atau perikelakuan yang pantas atau diharapkan;
- d. Tata hukum, yakni struktur dan perangkat norma-norma yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu serta berbentuk tertulis;
- e. Petugas, yakni pribadi-pribadi yang merupakan kalangan yang berhubungan erat dengan penegakan hukum (*law enforcement officer*),
- f. Keputusan penguasa yakni hasil-hasil dari proses diskripsi;
- g. Proses pemerintahan, yakni proses hubungan timbal balik antara unsur-unsur pokok dari sistem kenegaraan.
- h. Sikap tindak yang ajeg atau perikelakuan yang teratur, yakni perikelakuan yang diulang-ulang dengan cara yang sama yang bertujuan untuk mencapai kedamaian dan jalinan nilai, yakni dari konsepsi tentang apa yang dianggap baik dan buruk.

Menurut pendapat Phillipus M. Hadjon perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi, dan perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.

Istilah perlindungan hukum adalah perlindungan yang ditujukan kepada rakyat. Rumusan ini sengaja tidak mencantumkan perlindungan “terhadap pemerintah” atau “terhadap tindak pemerintah” dengan alasan:

- a. Istilah “rakyat” sudah mengandung pengertian sebagai lawan dari istilah “pemerintah”. Istilah rakyat pada hakikatnya berarti yang diperintah.
- b. Dicantumkannya “terhadap pemerintah” atau “terhadap tindak pemerintah” dapat menimbulkan kesan bahwa ada konfrontasi antara rakyat sebagai yang diperintah dengan pemerintah sebagai yang memerintah.

Perlindungan hukum bagi rakyat dititikberatkan pada 2 (dua) hal, yaitu perlindungan hukum bagi rakyat yang preventif, dan perlindungan hukum bagi rakyat yang represif. Titik berat perlindungan hukum yang preventif “*the right to be heard and access to information*” ada 2 (dua) yaitu:

- a. Individu yang terkena tindak pemerintahan dapat mengemukakan hak-haknya dan kepentingannya.
- b. Cara demikian menunjang suatu pemerintahan yang baik, dan dapat ditimbulkan suasana saling percaya antara yang memerintah dan yang diperintah.

4. 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 Imanuel Kant, kemudian dikembangkan oleh J.F Stahl. Pemikiran negara hukum tersebut, dipengaruhi oleh pemikiran Ekonom Adam Smith saat itu. Julius Friedrich Stahl, mengemukakan 4 unsur sebagai ciri negara hukum, yakni :

- 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*. Kemudian oleh A.V Dicey yang mengemukakan mengenai unsur-unsur konsep *The Rule of law*, yakni;

- (1) *Supremacy of law*,
- (2) *Equality before the law*
- (3) *The constitution based on individual rights*.

Terlepas perkembangan pemikiran negara hukum sudah banyak berkembang, dengan berbagai gagasan-gagasannya. Akan tetapi yang menarik dalam 2 (dua) sistem hukum tersebut adalah perlindungan HAM. Bagi negara Indonesia yang menganut pola kodifikasi maka jaminan pemenuhan, penegakan, perlindungan HAM harus dijamin dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini sesuai dengan Pasal 28 I ayat (5) Undang-Undang Dasar 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 Kota Palu. 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.

5. Tinjauan Pemerintah Daerah

a. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah atau *Government* dalam bahasa indonesia berarti pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah Negara, Negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan Negara, Negara bagian, atau kota, dan sebagainya. Menurut W.S Sayre pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari Negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter, pemerintah

adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.

Selanjutnya, Daerah adalah lingkungan pemerintah: wilayah, daerah diartikan sebagai bagian permukaan bumi; lingkungan kerja pemerintah, wilayah; selingkup tempat yang dipakai untuk tujuan khusus, wilayah; tempat – tempat sekeliling atau yang dimaksud dalam lingkungan suatu kota; tempat yang terkena peristiwa sama; bagian permukaan tubuh.

Lain halnya dengan C.F Strong yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai Pemerintah Daerah yang diatur dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian dalam Pasal 1 Angka 2 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah Daerah yang merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama didalamnya, yaitu: pertama, Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah; kedua, Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan ketiga, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan

mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD.

Pengertian Pemerintah Daerah menurut pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Secara historis eksistensi pemerintahan daerah telah dikenal sejak masa pemerintahan kerajaan-kerajaan nenek moyang dahulu sampai pada sistem pemerintahan yang diberlakukan oleh pemerintah jajahan. Demikian pula mengenai sistem kemasyarakatan dan susunan pemerintahannya mulai dari tingkat desa, kampung, nagari, atau dengan istilah lainnya sampai pada puncak pimpinan pemerintahan. Disamping itu upaya membuat perbandingan sistem pemerintahan yang berlaku di beberapa Negara lain, juga amat penting untuk dijadikan pertimbangan bagi pembentukan pemerintahan daerah.

Berdasarkan latar belakang sejarah di atas, maka pemerintah Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 agustus 1945, merancang Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia yang didalamnya mengatur secara eksplisit tentang pemerintahan daerah. Hal-hal ini terlihat dalam pola pikir dan usulan-usulan yang terungkap sewaktu para pendiri Republik (*the founding fathers*) ini mengadakan sidang-sidang dalam mempersiapkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia. Disahkannya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 merupakan awal mula peraturan tentang pemerintahan daerah di Indonesia sejak kemerdekaan. Ditetapkannya Undang-undang tentang pemerintahan daerah tersebut merupakan resultan dari berbagai pertimbangan tentang sejarah pemerintahan kita dimasa kerajaan-kerajaan serta pada masa kolonialisme. Dengan demikian dikeluarkanlah produk hukum selanjutnya tentang Pemerintahan daerah hingga terakhir di tahun 2014 yaitu Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan landasan konstitusional bagi penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Negara Indonesia menganut paham demokrasi dan nomokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pemerintahan daerah. Berdasarkan Pasal 18 Ayat (2) Undang-

undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kemudian lebih lanjut didalam bagian penjelasan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa Penyelenggaraan pemerintahan daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Provinsi adalah suatu satuan dari teritorial yang dijadikan sebagai nama dari sebuah wilayah administratif yang berada di bawah wilayah Negara atau Negara bagian. Dalam pembagian administratif, Indonesia terdiri atas provinsi, yang dikepalai oleh seorang Gubernur. Gubernur dipilih bersama wakilnya dalam satu paket pasangan yang dipilih secara langsung oleh rakyat di provinsi setempat untuk masa jabatan lima tahun, sehingga dalam hal ini gubernur bertanggung jawab kepada rakyat. Gubernur terpilih kemudian dilantik oleh Presiden, dan dapat juga dilantik oleh Mendagri atas nama Presiden. Selain itu, gubernur juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi bersangkutan, sehingga gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Gubernur bukan atasan bupati atau Wali Kota, melainkan hanya sebatas membina, mengawasi, dan mengoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Hubungan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten dan kota bukan subordinat, yaitu setiap pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Daerah provinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi Gubernur dalam menyelenggarakan urusan

pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi. Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/wali kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota.

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai:

- 1) *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam sistem Pemerintah Daerah di Indonesia harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan Negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain disertai urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga disertai tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas medebewind). Tugas ini adalah untuk turut serta (*made*) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, melainkan juga yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya;
- 2) *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan Negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Pemberian kewenangan Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang

pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial.

6. Kewenangan Pemerintah Daerah

Menurut kamus besar bahasa indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*" (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap Negara hukum. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang. Substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum tertentu. Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat.

Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut

kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata Negara dan hukum administrasi Negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata Negara dan hukum administrasi Negara.

Lebih lanjut F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Ridwan, mengemukakan pandangan sebagai berikut: “Bahwa hanya ada 2 (dua) cara untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal”.

Menurut Pasal 13 Ayat (4) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menjadi kewenangan dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota adalah sebagai berikut:

- 1) Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
- 2) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
- 3) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- 4) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Pemberian kewenangan Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial.

7. 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 Kota Palu.
- (2) Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang tepat, bahwa Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan dibentuk oleh Wali Kota dan DPRD Kota Palu.
- (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 Kota Palu 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. Kenusantara;
- 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 Penyelenggaraan Cadangan Pangan. Penjabaran asas-asas Pasal 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut adalah:

- a. Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

- c. Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di Daerah merupakan bagian dari sistem hukum Nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- f. Yang dimaksud dengan “asas Bhineka Tunggal Ika” adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus Daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara.
- h. Yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

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

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan

Dalam setiap perumusan peraturan perundang-undangan, sebelum diformulasikan sebagai norma, maka terlebih dahulu perlu dilakukan eksplorasi terhadap asas hukum yang relevan, baik asas yang bersifat umum maupun khusus. Asas hukum tersebut juga sangat diperlukan sebagai pedoman, standar dan prinsip. Seorang ahli hukum merumuskan asas hukum sebagai: *“a standard that is to be observed...because it is a requirement of justice or fairness or some other dimension of morality”*.

Asas hukum itu kedudukannya abstrak dan bukan merupakan suatu norma hukum yang konkret, dalam artian norma hukum konkret yang telah atau pernah terjadi dalam pergaulan masyarakat. Pada asas hukum yang sifatnya abstrak, mengandung nilai atau kaidah hukum yang dapat diterapkan terhadap norma hukum konkret tertentu. Lebih lanjut, terkait dengan asas hukum, Dewa Gede Atmadja dalam Jurnalnya berjudul “Asas-Asas Hukum dalam Sistem Hukum” mengutip pendapat dari Paul Scholten, yaitu sebagai berikut: Asas-asas hukum itu “tendensi-tendensi yang disyaratkan kepada hukum oleh paham kesusilaan kita”. Dipahami asas hukum itu sebagai pikiran dasar yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum, masing-masing dirumuskan dalam aturan Perundang-undangan dan putusan hakim, yang berkenaan dengan ketentuan dan keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya.

Eksistensi dari asas hukum itu sendiri, yakni ada pada peraturan perundang-undangan dan putusan hakim. Adapun implementasi serta implikasi dari asas hukum itu tercermin dalam penegakan hukum itu sendiri. Oleh sebab itu, pendapat Paul Scholten di atas yang menyinggung soal paham kesusilaan, merupakan nilai yang dipegang dan terus dipertahankan oleh masyarakat.

Lebih lanjut, Sudikno Mertokusumo dikutip dari Dewa Gede Atmadja kemudian menyimpulkan terkait dengan asas hukum umum itu, yakni sebagai berikut:

bahwa asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkret, melainkan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkret yang terdapat dalam dan di belakang sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkret tersebut. Ditegaskan lagi, bahwa asas hukum bukanlah kaedah hukum yang konkret,

melainkan latar belakang peraturan yang konkret dan bersifat umum atau abstrak.

Dengan demikian, asas hukum merupakan standar yang harus diperhatikan karena merupakan persyaratan terjadinya keadilan, ketidakberpihakan dan dimensi moralitas lainnya. Di samping sebagai landasan, asas hukum ini layak disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum, atau merupakan ratio legis dari peraturan hukum. Asas hukum ini tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan peraturan hukum, melainkan tetap saja ada dan akan melahirkan peraturan-peraturan selanjutnya. Asas hukum berfungsi sebagai suatu sarana yang membuat hukum itu hidup, tumbuh dan berkembang karena mengandung nilai-nilai dan tuntutan etis. Karena asas hukum mengandung tuntutan etis, maka asas hukum merupakan jembatan antara peraturan-peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etismasyarakatnya. Dengan singkat dapat dikatakan, bahwa melalui asas hukum ini, peraturan-peraturan hukum berubah sifatnya menjadi suatu tatanan etis.

Oleh karena asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkret, maka kedudukan asas hukum atau prinsip hukum ini perlu menjadi bagian dari penyusunan peraturan hukum konkret. Terkait dengan penyusunan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan, adapun asas/prinsip yang perlu dikaji adalah asas/prinsip Pembentukan Peraturan perundang-undangan yang baik dan asas/prinsip materi muatan yang ada dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2023 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Dalam bagian ini akan dibagi menjadi 2 (dua) ketentuan utama yakni asas pembentukan peraturan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan. Adapun penjabaran terhadap ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Asas Pembentukan Peraturan

Dalam membentuk Peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi:

- a. kejelasan tujuan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, adalah setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila

- dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundangundangan harus memperhatikan muatan materi yang tepat dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan;
 - d. dapat dilaksanakan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundangundangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
 - e. kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
 - f. kejelasan rumusan, bahwa setiap peraturan perundangundangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan daerah, sistematika, pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
 - g. keterbukaan, 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.

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

- a. Harus mencantumkan tujuan Peraturan Daerah yaitu untuk menjaga keselamatan, kenyamanan, serta untuk menjaga keseimbangan perkembangan;
- b. Lembaga atau Organ yang tepat membentuk Peraturan Daerah adalah Pemerintah Kota Palu dan DPRD Kota Palu;
- c. Peraturan Daerah, yang diundangkan harus sesuai dan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi;
- d. Peraturan Daerah, harus bersifat implementatif, karena itu perlu mempertimbangkan beberapa aspek diantaranya sosial ekonomi dan budaya masyarakat Kota Palu;
- e. Peraturan Daerah, harus membawa kedayagunaan dan kehasilgunaan, sehingga bermfaat bagi masyarakat Kota Palu;

- f. Rumusan pasal yang tercantum dalam Peraturan Daerah harus memiliki kejelasan, sehingga tidak menimbulkan multitafsir; dan
 - g. Peraturan Daerah harus memiliki sifat keterbukaan dalam implementasi dan pertanggung jawabannya.
2. Asas materi muatan peraturan perundang-undangan
- a. pengayoman, bahwa setiap materi muatan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat.
 - b. kepastian hukum, bahwa asas yang dianut pada Negara Hukum ialah mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan atau peraturan tertulis termasuk dalam hal pengaturan mengenai Penyelenggaraan Cadangan Pangan.
 - c. kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara Kesatuan Republik Indonesia.
 - d. perlindungan dan non diskriminasi, perlindungan yang dimaksud adalah bahwa negara baik pemerintah di tingkat pusat maupun tingkat daerah memiliki kewajiban kepada setiap warganya untuk dapat melindungi hak-haknya juga untuk memenuhi hak tersebut secara adil dan merata. Non Diskriminasi mengandung arti bahwa dalam hal peraturan yang berdampak secara umum tidaklah diperkenankan memihak atau berdasar atas suku, ras, agama, kondisi fisik atau latar belakang tertentu.
 - e. desentralisasi dan otonomi daerah, bahwa pembentukan dan pelaksanaan peraturan di tingkat daerah didasari oleh pembagian kewenangan dari pusat kepada daerah guna menjamin terpenuhinya Penyelenggaraan Cadangan Pangan secara merata dan menyeluruh.
 - f. partisipatif, bahwa dalam setiap tahapan dalam Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kota Palu mengakomodasi partisipasi atau peran serta masyarakat.

C. Praktek Empiris

Praktek empiris di Kota Palu 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 Kota Palu dengan beberapa pemangku kepentingan terkait, antara lain Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan dan Badan Pusat Statistik Kota Palu.

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 Penduduk Miskin

Kemiskinan dan kerawanan pangan merupakan fenomena sosial yang sering menjadi isu pembangunan di berbagai Daerah di Indonesia, tidak terkecuali di Kota Palu. Selama ini, kemiskinan diasosiasikan dengan kerawanan pangan.

Penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan. Untuk mengukur kemiskinan, BPS menggunakan konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar (basic needs approach). Dengan pendekatan ini, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran.

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.

Metode yang digunakan adalah menghitung Garis Kemiskinan (GK), yang terdiri dari dua komponen yaitu Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan NonMakanan (GKNM). Penghitungan Garis Kemiskinan dilakukan secara terpisah untuk daerah perkotaan dan perdesaan. Penduduk miskin Kota Palu mengalami peningkatan pasca bencana yang terjadi pada akhir tahun 2022. Sedangkan IPM Kota Palu mengalami peningkatan yang sebelumnya 81,47 pada tahun sebelumnya dan menjadi 81,70 pada tahun ini. Jumlah tersebut yang menyebabkan di Kota Palu masih dijumpai penduduk yang mengalami kerawanan pangan.

(2) Peta Wilayah Rawan Pangan

Di Kota Palu sendiri terdapat 5 wilayah kecamatan yang terinventarisir masuk dalam wilayah rawan pangan. Data wilayah rawan pangan di Kota Palu sampai dengan Tahun 2023 sebagai berikut:

1. Kecamatan Tawaeli
 - a. Kelurahan Baiya sebanyak 64 KK dan 281 jiwa.
 - b. Kelurahan Lambara sebanyak 51 KK dan 236 jiwa.
 - c. Kelurahan Pantoloan sebanyak KK dan 562 jiwa.

- d. Kelurahan Pantoloan Boya sebanyak 34 KK dan 172 jiwa.
- 2. Kecamatan Palu Utara
 - a. Kelurahan Panau sebanyak 54 KK dan 260 jiwa.
 - b. Kelurahan Kayumalue Ngapa sebanyak 51 KK dan 228 jiwa.
 - c. Kelurahan Kayu Pajeko sebanyak 55 KK dan 276 jiwa.
- 3. Kecamatan Tatanga
 - a. Kelurahan Boyaoge sebanyak 175 KK dan 175 jiwa.
 - b. Kelurahan Duyu sebanyak 179 KK dan 782 jiwa.
 - c. Kelurahan Nunu sebanyak 133KK dan 708 jiwa.
 - d. Kelurahan Pengawu sebanyak 126 KK dan 569 jiwa.
- 4. Kecamatan Ulujadi
 - a. Kelurahan Buluri sebanyak 176 KK dan 609 jiwa.
 - b. Kelurahan Donggala Kodi sebanyak 176 KK dan 839 jiwa.
 - c. Kelurahan Kabonena sebanyak 64 KK dan 375 jiwa.
 - d. Kelurahan Tipo sebanyak 111 KK dan 526 jiwa.
 - e. Kelurahan Watusampu sebanyak 74 KK dan 296 jiwa.
- 5. Kecamatan Mantikulore
 - a. Kelurahan Kawatuna sebanyak 64 KK dan 324 jiwa.
 - b. Kelurahan Lasoani sebanyak 180 KK dan 734 jiwa.
 - c. Kelurahan Layana Indah sebanyak 74 KK dan 424 jiwa dan Tanamodindi sebanyak 196 KK dan 792 jiwa.

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 Kota Palu 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 mengonsumsi 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. Skor PPH yang dicapai Kota Palu pada tahun 2023 mencapai 93,04 dari total skor 100.

- D. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru Yang akan diatur dalam rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan Daerah.

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

1. Adanya kesejahteraan bagi masyarakat Kota Palu serta memenuhi kebutuhan pangan masyarakat yang terkena rawan pangan transien, rawan pangan kronis, rawan pangan pasca bencana dan gizi buruk Kota Palu.
2. Adanya peningkatan ketersediaan cadangan pangan komoditi lokal dalam memenuhi ketahanan pangan di Kota Palu.
3. Adanya tuntutan sikap profesional kepada pemerintah Daerah dalam melindungi dan memperdayakan masyarakat masyarakat.
4. Adanya tuntutan bagi Pemerintah Kota Palu 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 Kota Palu tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan akan membawa implikasi pada aspek keuangan Daerah.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Pada bagian ini akan dibahas beberapa peraturan perundangan yang sangat terkait langsung dengan upaya pelaksanaan Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kota Palu. Evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait diuraikan sebagai berikut.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) ditegaskan bahwa tujuan negara yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk memajukan Kesejahteraan Umum dan perlindungan terhadap segenap Bangsa Indonesia diperlukan usaha-usaha yang dapat mewujudkan kesejahteraan dan perlindungan bagi rakyat Indonesia termasuk di dalamnya Penyelenggaraan Cadangan Pangan.

Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”, merupakan landasan konstitusional pembentukan peraturan daerah. Artinya bahwa hak untuk menetapkan Peraturan Daerah merupakan hak yang diberikan langsung oleh konstitusi sehingga pemerintahan daerah memiliki kekuasaan penuh dalam menyusun dan menetapkan jenis peraturan dimaksud, sesuai dengan tujuan sebagaimana ditetapkan oleh konstitusi. Terminologi “pemerintahan daerah” yang digunakan untuk menunjuk subjek hukum yang diberikan hak menetapkan peraturan dalam ketentuan tersebut menegaskan bahwa setiap unsur penyelenggara pemerintahan daerah yaitu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah perlu bersinergi dalam rangka menyediakan dasar hukum bagi penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa tidak ada pembentukan peraturan daerah yang hanya merupakan hasil pekerjaan salah satu unsur saja, melainkan harus kedua-duanya. Selanjutnya perlu dicermati juga terkait dengan tujuan atau batasan manfaat penetapan peraturan daerah yang ditekankan dalam ketentuan tersebut yaitu “untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan”. Dengan adanya batasan tersebut maka perlu dipastikan apakah substansi yang nantinya diatur dalam Peraturan Daerah merupakan salah satu aspek otonomi daerah dan tugas pembantuan atau tidak. Karena di luar

lingkup tersebut hak pemerintahan daerah untuk menetapkan Peraturan Daerah tentu tidak dapat digunakan. Adapun untuk memastikan suatu bidang urusan yang akan diatur dalam Peraturan Daerah merupakan bagian dari pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dapat dicermati dari ketentuan pembagian urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemerintahan daerah.

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 diselenggarakan 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-besar 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).

2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1994 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Palu

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1994 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Palu secara administrasi menandai lahirnya Kota Palu sebagai suatu daerah yang mandiri memiliki pemerintahan daerah, masyarakat, kekayaan daerah serta turut disertai hak dan kewajiban sendiri. Sebagai suatu daerah, adapun salah satu tanggung jawab yang dimiliki pemerintahan daerah yakni memastikan bahwa masyarakatnya hidup sejahtera, terpenuhi kebutuhan dasarnya dan dapat berkontribusi untuk pembangunan di daerah. Lebih konkret lagi, sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yaitu urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan Daerah mencakup urusan wajib dan urusan pilihan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kota Palu meliputi:

- a) tenaga kerja;
- b) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c) pangan;
- d) pertanahan;
- e) lingkungan hidup;
- f) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g) pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h) pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i) perhubungan;
- j) komunikasi dan informatika;
- k) koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l) penanaman modal;
- m) kepemudaan dan olah raga;
- n) statistik;
- o) persandian;
- p) kebudayaan;
- q) perpustakaan; dan
- r) kearsipan.

Urusan pilihan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kota Palu meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Dari ketentuan tersebut, jelas bahwa penanggulangan masalah bidang pangan menjadi bidang urusan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk dilaksanakan. Penyelenggaraan Cadangan Pangan yang hendak dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah merupakan salah satu wujud dari pelaksanaan tanggung jawab yang diamanatkan dalam Undang-undang ini dalam rangka penyediaan pangan yang cukup dengan mutu yang baik dan harga terjangkau di Kota Palu.

3. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan

Untuk mewujudkan Pembentukan Peraturan perundang-undangan yang terencana, terpadu, dan berkelanjutan dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sejak perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan hingga pengundangan. Penataan dan perbaikan dalam undang-undang ini selain merupakan tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020, juga sebagai penyempurnaan terhadap beberapa ketentuan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan. Hal yang perlu disempurnakan antara lain:

- a. menambahkan metode omnibus;
- b. memperbaiki kesalahan teknis setelah persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam rapat paripurna dan sebelum pengesahan dan
- c. memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*);
- d. membentuk Peraturan perundang-undangan secara elektronik;
- e. mengubah sistem pendukung dari peneliti menjadi pejabat fungsional lain yang ruang lingkup tugasnya terkait Pembentukan Peraturan perundang-undangan;
- f. mengubah teknik penyusunan Naskah Akademik; dan
- g. mengubah teknik penyusunan Peraturan perundang-undangan.

Metode omnibus dalam Pembentukan Peraturan perundang-undangan dicantumkan sejak tahap perencanaan dalam dokumen perencanaan Pembentukan Peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, metode omnibus digunakan dalam penyusunan Peraturan perundang-undangan.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2023 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan adalah Undang-undang yang mengatur aspek formal dari setiap jenis Peraturan perundang-undangan. Sehingga baik tidaknya suatu Peraturan Daerah secara formal, tergantung pada apakah ketentuan dalam Undang-undang ini diikuti atau tidak.

4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang

Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Perda yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, merupakan dasar penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia. Pengertian otonomi daerah disebutkan dalam Pasal 1 angka 6 bahwa “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Berdasarkan pengertian tersebut, pada prinsipnya hal utama yang menjadi penekanan sebagai objek dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah urusan pemerintahan. Dalam Pasal 1 angka 5 Urusan Pemerintahan didefinisikan sebagai kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian Negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani,

memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Lebih lanjut terkait dengan urusan pemerintahan diatur dalam Pasal 9 bahwa:

Pasal 9

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

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa bagian yang menjadi kewenangan daerah terletak pada urusan pemerintahan konkuren. Sehingga urusan pemerintahan konkuren menjadi suatu hal yang penting untuk dikaji dalam penyusunan peraturan daerah. Adapun pengaturan mengenai urusan pemerintahan konkuren diatur dalam Pasal 11 dan Pasal 12 bahwa:

Pasal 11

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

Pasal 12

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. Pendidikan;
 - b. Kesehatan;
 - c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;

- e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
 - f. Sosial.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
- a. Tenaga kerja;
 - b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - c. Pangan;
 - d. Pertanahan;
 - e. Lingkungan hidup;
 - f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - g. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
 - h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
 - i. Perhubungan;
 - j. Komunikasi dan informatika;
 - k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 - l. Penanaman modal;
 - m. Kepemudaan dan olah raga;
 - n. Statistik;
 - o. Persandian;
 - p. Kebudayaan;
 - q. Perpustakaan; dan
 - r. Kearsipan.
- (3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
- a. Kelautan dan perikanan;
 - b. Pariwisata;
 - c. Pertanian;
 - d. Kehutanan;
 - e. Energi dan sumber daya mineral;
 - f. Perdagangan;
 - g. Perindustrian; dan
 - h. Transmigrasi.

Berdasarkan ketentuan tersebut, jelas bahwa urusan di bidang pangan yang salah satu sub urusannya yaitu terkait dengan penyelenggaraan cadangan pangan merupakan lingkup dari Urusan Pemerintahan konkuren yaitu untuk bidang sosial merupakan urusan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar, sedangkan pangan menjadi bagian dari urusan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar yang dengan demikian urusan tersebut menjadi urusan yang dibagi antar tingkatan pemerintahan baik pusat, provinsi maupun kabupaten/kota termasuk Kota Palu.

5. 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.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berkewajiban mengumumkan harga komoditas Pangan.

6. 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 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.

7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Dalam Peraturan Menteri ini diatur mengenai tata cara dan bentuk produk hukum daerah. Salah satu jenis produk hukum daerah yang diatur dalam Peraturan Menteri ini yaitu Peraturan Daerah. Dalam Pasal 4 diatur berkaitan dengan materi muatan apa saja yang dapat diatur dalam peraturan daerah bahwa:

Pasal 4

- (1) Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a terdiri atas:
 - a. Perda provinsi; dan
 - b. Perda kabupaten/kota.
- (2) Perda memuat materi muatan:
 - a. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
 - b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (3) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Perda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a memiliki hierarki lebih tinggi dari pada Perda kabupaten/kota.
- (5) Perda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a memuat materi muatan untuk mengatur:
 - a. Kewenangan provinsi;
 - b. Kewenangan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi;
 - c. Kewenangan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi;
 - d. Kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi; dan/atau
 - e. Kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.
- (6) Perda kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b memuat materi muatan untuk mengatur:
 - a. Kewenangan kabupaten/kota;
 - b. Kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
 - c. Kewenangan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
 - d. Kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
 - e. Kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Jika dihubungkan dengan ketentuan tersebut, dimana Peraturan Daerah yang mengatur mengenai jaminan sosial ketenagakerjaan yang hendak disusun merupakan bagian dari penyelenggaraan otonomi daerah. Adapun untuk pengaturannya dalam Peraturan Daerah, harus disesuaikan dengan ketentuan pada ayat (6) tersebut.

Secara khusus berkaitan dengan tahapan pembentukan Peraturan Daerah, dalam Peraturan Menteri ini diatur mulai dari perencanaan yaitu dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 18, dimana inti dari perencanaan yaitu dilakukan dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah. Kemudian dilanjutkan dengan tahapan penyusunan dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 41. Terkait dengan tahapan penyusunan, adapun yang menjadi substansi pengaturan terkait dengan tahapan penyusunan pada intinya yaitu diawali dengan penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Kemudian dilanjutkan dengan penyusunan rancangan peraturan daerah yang dibedakan antara yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan DPRD. Dimana untuk yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, penyusunan dilaksanakan oleh tim penyusun yang terdiri atas:

- a. Kepala daerah;
- b. Sekretaris daerah;
- c. Perangkat daerah pemrakarsa;
- d. Perangkat daerah yang membidangi hukum;
- e. Perangkat daerah terkait; dan
- f. Perancang peraturan perundang-undangan.

Sedangkan untuk yang dilaksanakan oleh DPRD, rancangannya dapat diajukan oleh anggota DPRD provinsi, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda berdasarkan Propemperda.

Selanjutnya diatur berkaitan dengan adanya pembinaan terhadap rancangan Peraturan Daerah bahwa untuk Peraturan Daerah kabupaten/kota dilakukan oleh Gubernur melalui mekanisme fasilitasi dan juga evaluasi. Setelah tahapan pembinaan, sebagai bagian akhir dari pembentukan peraturan daerah, diatur mengenai penetapan, pengundangan dan autentifikasi.

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.

Sehubungan dengan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan, harus berlandaskan pandangan filosofis Pancasila, yakni:

- a. Nilai-nilai religiusitas bangsa Indonesia yang terangkum dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa;
- b. Nilai-nilai hak-hak asasi manusia dan penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan sebagaimana terdapat dalam sila kemanusiaan yang adil dan beradab;
- c. Nilai-nilai kepentingan bangsa secara utuh, dan kesatuan hukum nasional seperti yang terdapat di dalam sila Persatuan Indonesia;

- d. Nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat, sebagaimana terdapat di dalam Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan; dan
- e. Nilai-nilai keadilan baik individu maupun sosial seperti yang tercantum dalam sila Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kelima dasar filosofis tersebut harus tersurat maupun tersirat dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan, bahkan alasan atau latar belakang terbentuknya Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan ini bersumber dari kelima nilai filosofis tersebut.

Pemahaman di atas merupakan implementasi dari Negara hukum kesejahteraan, yang oleh beberapa sarjana sering disebut dengan berbagai macam istilah misalnya Negara hukum modern, Negara hukum materiil, Negara kesejahteraan. Dan tugas yang terpenting dari suatu Negara yang menganut hukum kesejahteraan mencakup dimensi yang luas yakni mengutamakan kepentingan seluruh warga Negaranya, sudah sewajarnya bila dalam melaksanakan tugasnya tidak jarang bahkan pada umumnya pemerintah atau Negara turut campur secara aktif dalam berbagai aspek kehidupan warga Negaranya, hal ini sejalan dengan pendapat Sudargo Gautama.

Sebagai perwujudan dari Negara hukum kesejahteraan (*welfare state*), maka Pemerintah Daerah Kota Palu sebagai bagian dari Negara Indonesia dalam membentuk Rancangan Peraturan Daerah, dimana Penyelenggaraan Cadangan Pangan merupakan alat untuk mengisi kekosongan hukum yang selama ini tidak ada aturan tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan. Dengan memperhatikan hal-hal filosofis diatas maka pembentukan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kota Palu menjadi hal yang penting untuk dilakukan karena telah sesuai dengan arah dan cita-cita Negara.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan daerah dibentuk untuk memenuhi kebutuhan dan perlindungan terhadap masyarakat. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat. Landasan sosiologis memuat suatu tinjauan terhadap gejala-gejala sosial ekonomi politik yang berkembang di masyarakat, yang mendorong perlu dibuatnya peraturan daerah. Landasan sosiologis juga memuat analisis kecenderungan sosiologis futuristik tentang sejauhmana tingkah laku sosial itu sejalan dengan arah dan tujuan pembangunan hukum yang ingin dicapai. Landasan sosiologis mensyaratkan setiap norma hukum yang

dituangkan dalam Peraturan Daerah harus mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Karena itu harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris, sehingga suatu gagasan normatif yang dituangkan dalam peraturan daerah benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat. Dengan demikian, norma hukum yang tertuang dalam peraturan daerah kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah masyarakat hukum yang diaturnya.

Menurut In dra Wafa dalam tulisannya tentang isu strategis ketahanan pangan yang dimuat dalam 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 Kota Palu guna memperkuat stabilitas ketersediaan 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 mensubstitusikan 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.

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 di ambil 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 banjir. Ancaman kekeringan panjang yang bisa dialami oleh tanaman singkong dan ubi pada musim kemarau akan mengakibatkan umbi dari tanaman singkong 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 banjir 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.

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 dengan 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 jaminan 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. 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.

Demikian halnya dengan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan. Namun jika mencermati kegiatan yang sudah dilakukan tersebut, tentunya masih sebatas kebijakan. Dalam arti sangat bergantung pada niat baik dari pemerintahan saat ini. Dengan kata lain bahwa tidak ada jaminan bahwa di tahun-tahun mendatang kebijakan yang sama akan terus dilaksanakan. Sedangkan di sisi lain hal tersebut menjadi kebutuhan masyarakat secara terus menerus. Sehingga untuk melaksanakan hal tersebut secara berkesinambungan, penyelenggara pemerintahan daerah membutuhkan dasar hukum yang merupakan wujud komitmen bersama antar setiap unsur penyelenggara pemerintahan daerah bahwa Penyelenggaraan Cadangan Pangan sebagaimana dimaksud akan dilaksanakan secara berkesinambungan dengan tujuan yang jelas.

Oleh karena itu, pada saat Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan ditetapkan, tidak akan menimbulkan permasalahan di masyarakat, akan tetapi sebaliknya akan

meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat dan memberikan kemajuan serta pembangunan di Kota Palu.

C. Landasan Yuridis

Pembentukan peraturan perundang-undangan, haruslah mengacu pada landasan pembentukan peraturan perundang-undangan atau ilmu Perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*), yang diantaranya landasan yuridis. Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah. Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan yang nantinya akan ditetapkan merupakan salah satu unsur produk hukum daerah, maka prinsip pembentukan, pemberlakuan dan penegakannya harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya. Berbeda dengan nilai sosial lainnya, sifat kodratnya dari nilai hukum adalah mengikat secara umum dan ada pertanggungjawaban konkrit yang berupa sanksi duniawi ketika nilai hukum tersebut dilanggar.

Oleh karena itu peraturan daerah merupakan salah satu produk hukum, maka agar dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal pengenaan sanksi maka dapat disesuaikan dengan pendapat Lawrence M. Friedman, mengatakan bahwa sanksi adalah cara-cara menerapkan suatu norma atau peraturan. Sanksi hukum adalah sanksi-sanksi yang digariskan atau di otorisasi oleh hukum. Setiap peraturan hukum mengandung atau mengisaratkan sebuah *statemen* mengenai konsekuensi-konsekuensi hukum, konsekuensi ini adalah sanksi-sanksi, atau ancaman duniawi ketika nilai hukum tersebut dilanggar.

Indonesia merupakan negara yang dalam konstitusi dasarnya didirikan dan dinyatakan berdasarkan kehendak bebas untuk menjadi negara yang berdiri di atas kaki sendiri dengan cita-cita salah satunya untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Pernyataan tersebut tergambar jelas dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD RI Tahun 1945). Landasan idiil bangsa Indonesia yaitu Pancasila dalam butir sila kelima diatur bahwa bangsa Indonesia selayaknya dapat mengembangkan perbuatan-perbuatan luhur yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan gotong royong dan tidak melakukan perbuatan yang dapat merugikan kepentingan umum.

Landasan hukum, falsafah dan landasan idil bangsa Indonesia secara komperhensif menginginkan agar dalam segala aspek kehidupan bangsa Indonesia dapat setara dan sejajar dengan bangsa lain yang beradab. Untuk itu, bangsa Indonesia dituntut untuk dapat

menyelenggarakan kehidupan dan penghidupan bernegara dengan sebaik-baiknya dengan memperhatikan aspek ekonomi, hukum serta dinamika sosial di masyarakat. Salah satu dari upaya tersebut adalah bahwa melalui Pasal 18 ayat (6) UUD RI Tahun 1945, setiap daerah melalui pemerintahan daerah yang berwenang berdasarkan prinsip otonomi daerah dapat membentuk peraturan daerah yang berfungsi sebagai pemenuhan kebutuhan dan aspirasi daerah.

Dengan kewenangan daerah tersebut, maka masalah-masalah klasik dan sektoral yang selama ini sulit dijangkau pemerintah pusat dapat diselesaikan langsung oleh masing-masing pemerintahan daerah. Berdasarkan Pasal 18 ayat (6) UUD RI Tahun 1945 diketahui bahwa pemerintah daerah berwenang untuk membentuk peraturan daerah. Mengatur Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kota Palu dalam suatu peraturan daerah adalah salah satu wujud nyata dari Pemerintahan Kota Palu untuk mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia pada umumnya, masyarakat Kota Palu pada khususnya. Kewenangan Pemerintahan Daerah untuk menyusun peraturan daerah merupakan suatu upaya untuk memenuhi kebutuhan daerah dan aspirasi daerah. Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan lebih tinggi.

Landasan yuridis menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 dimaknai sebagai suatu pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk ditujukan 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.

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 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 Daerah Kota Palu Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2021-2026, juga menjadi rujukan dalam rangka menjamin kepastian hukum.

Konstruksi peraturan-peraturan tersebut memperlihatkan bahwa perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, hak atas rasa aman, perlindungan dari ancaman ketakutan, hak atas hidup sejahtera, bertempat tinggal, memperoleh lingkungan hidup yang baik dan pelayanan kesehatan merupakan hak konstitusional warga negara yang wajib dilindungi dan dipenuhi oleh negara. Secara limitatif perlindungan dan pemenuhan tersebut sesungguhnya dapat dilakukan melalui Penyelenggaraan Cadangan Pangan.

Namun, meskipun cukup banyak regulasi yang mengatur ketersinggungan Penyelenggaraan Cadangan Pangan, belum terdapat satu regulasi di Kota Palu yang secara khusus dan komprehensif mengatur soal Penyelenggaraan Cadangan Pangan. Hal ini tentu berpotensi menjadi satu persoalan nyata bagi pemda Kota Palu untuk memenuhi hak-hak rakyat sebagaimana dijelaskan diatas dan menjadi persoalan nyata pula bagi Pemda Kota Palu. Oleh karna itu, secara yuridis sesungguhnya hadirnya Perda Kota Palu tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan menjadi penting dalam upaya untuk mengisi kekosongan hukum tersebut.

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

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Istilah “materi muatan” pertama digunakan oleh A.Hamid S.Attamimi sebagai terjemahan atau padanan dari “*het onderwerp*”. 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 onderwerp* 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 Thorbecke *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.

Pembentukan Raperda ini merupakan bentuk afirmasi terhadap tekad Pemerintah Kota Palu untuk menjadikan Kota Palu sebagai Kota yang peduli atas Penyelenggaraan Cadangan Pangan Kota Palu.

Selanjutnya untuk arah pengaturan yang dituju dalam Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk ini adalah untuk mewujudkan Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Daerah. Sedangkan yang menjadi Sasaran yang hendak dicapai dalam Rancangan Peraturan Daerah ini tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan yaitu untuk menyediakan dasar acuan dan kewenangan bagi Pemerintah Daerah untuk melaksanakan kebijakan di Daerah dalam rangka Penyelenggaraan Cadangan Pangan sehingga tercapainya kesejahteraan umum dalam kehidupan masyarakat.

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.
- B. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan
1. Ketentuan Umum

Menurut UU No. 12 Tahun 2011, Ketentuan Umum berisi batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi dan/atau hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku. Kata atau istilah yang dimuat dalam Ketentuan Umum hanya kata atau istilah yang digunakan berulang-ulang di dalam pasal atau beberapa pasal selanjutnya. Apabila rumusan definisi dari peraturan perundang-undangan dirumuskan kembali dalam peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk, rumusan definisi tersebut harus sama dengan rumusan definisi dalam peraturan perundang-undangan yang telah berlaku tersebut.

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. Simpulan

Berdasarkan kajian yang telah dilakukan di BAB terdahulu, dapat ditarik konklusi bahwa Pemerintah Daerah Kota Palu 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 Kota Palu, maka diperlukan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan cadangan pangan.

B. Saran

Berdasarkan simpulan diatas, adapun saran yang disampaikan sebagai berikut:

1. Mengingat pentingnya rancangan peraturan daerah ini untuk segera ditetapkan agar Dewan Perwakilan Rakyat Kota Palu dan Pemerintah Kota Palu dapat bekerja sama, memprioritaskan dan mengupayakan agar tahapan pembahasan raperda sebelum ditetapkan dapat berjalan dengan efisien, cepat dan tepat.
2. Untuk menyempurnakan Raperda tentang penyelenggaraan cadangan pangan, perlu dilakukan konsultasi, harmonisasi, fasilitasi dan sosialisasi agar raperda yang disusun sesuai dengan mekanisme penyusunan peraturan perundang-undangan.

Lampiran Naskah Akademik

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA PALU
NOMOR ... TAHUN...
TENTANG
PENYELENGGARAAN CADANGAN PANGAN
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

WALI KOTA PALU,

- Menimbang : bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan;
- Mengingat : 1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1994 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah tingkat II Palu (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3555);
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5680);

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA PALU
dan
WALI KOTA PALU

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG PENYELENGGARAAN CADANGAN PANGAN.

BAB I
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Pangan adalah segala sesuatu yang bersala dari sumber Hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang di peruntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.
2. Pangan Pokok Tertentu adalah Pangan Pokok yang diproduksi dan dikonsumsi oleh Sebagian besar masyarakat Indonesia yang apabila ketersediaan dan harganya terganggu dapat memengaruhi stabilitas ekonomi dan menimbulkan gejolak sosial di masyarakat.
3. Ketersediaan Pangan adalah kondisi tersedianya Pangan dari hasil produksi dalam negeri dan Cadangan Pangan Nasional serta impor apabila kedua sumber utama tidak dapat memenuhi kebutuhan.
4. Cadangan Pangan adalah persediaan Pangan di suatu wilayah untuk dikonsumsi manusia, pengendalian gejolak/stabilitas harga pangan, dan untuk menghadapi keadaan darurat.
5. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah Daerah.
6. Masalah Pangan adalah keadaan kekurangan, kelebihan, dan/atau ketidakmampuan perseorangan atau rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan Pangan dan Keamanan Pangan.
7. Krisis Pangan adalah kondisi kelangkaan Pangan yang dialami sebagian besar masyarakat di suatu wilayah yang disebabkan oleh, antara lain, kesulitan distribusi Pangan, dampak perubahan iklim, bencana alam dan lingkungan, dan konflik sosial, termasuk akibat perang.
8. Keadaan Darurat adalah adalah kondisi yang terjadi di luar kemampuan manusia untuk mencegah atau menghindari, antara lain, bencana alam, paceklik yang hebat, atau konflik sosial.

9. Bencana Alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh alam, antara lain, berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor.
10. Bencana Sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat, dan/atau terror.
11. Gejolak Harga Pangan adalah kenaikan harga pangan pokok (beras) yang ditingkat pasar mencapai 25 persen atau lebih dari harga normal paling sedikit 1 (satu) minggu dan/atau dapat meresahkan rumah tangga miskin dan/atau rawan pangan yang tidak menerima beras miskin.
12. Daerah adalah Daerah Kota Palu.
13. Pemerintah Daerah adalah Wali Kota Palu sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah otonom.
14. Wali Kota adalah Wali Kota Palu.
15. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
16. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Wali Kota Palu dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Palu dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Pasal 2

Penyelenggaraan Cadangan Pangan dilakukan berdasarkan asas :

- a. Kedaulatan;
- b. Kemandirian;
- c. Ketahanan;
- d. Keamanan;
- e. Kesejahteraan;
- f. Manfaat;
- g. Pemerataan;
- h. Berkelanjutan;
- i. Keadilan; dan
- j. Ketetapan.

Pasal 3

Pengaturan Penyelenggaraan Cadangan Pangan bertujuan untuk :

- a. Menjadi pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam menetapkan jumlah dan jenis cadangan pangan di daerah;
- b. Meuwujudkan tingkat kecukupan pangan pokok tertentu dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat; dan
- c. Mempermudah dan meningkatkan akses pangan bagi masyarakat yang mengalami darurat dan kritis pangan akibat gejolak harga yang signifikan, bencana alam dan bencana sosial.

Pasal 4

Ruang lingkup pengaturan dalam peraturan daerah ini meliputi :

- a. Penetapan cadangan pangan;
- b. Tahapan penyelenggaraan cadangan pangan;
- c. Penanggulangan Krisis Pangan;
- d. Sistem informasi Cadangan Pangan;
- e. Peran serta masyarakat; dan
- f. Pengawasan dan pelaporan.

BAB II

PENETAPAN CADANGAN PANGAN

Pasal 5

- (1) Wali Kota menetapkan jenis dan jumlah cadangan pangan pemerintah daerah.
- (2) Penetapan jenis dan jumlah cadangan pangan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan mempeertimbangkan :
 - a. Produksi pangan pokok tertentu di daerah;
 - b. Kebutuhan untuk penanggulangan keadaan darurat; dan
 - c. Kerawanan pangan di daerah.
- (3) Penetapan jenis dan jumlah pangan pokok tertentu sebagaimana cadangan pangan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disesuaikan dengan :
 - a. Kebutuhan konsumsi masyarakat; dan
 - b. Potensi sumber daya.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis dan jumlah pangan pokok tertentu sebagaimana cadangan pangan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai ayat (3) diatur dalam peraturan bupati.

BAB III

TAHAPAN PENYELENGGARAAN CADANGAN PANGAN

Bagian Kesatu
Umum

Pasal 6

- (1) Penyelenggaraan cadangan pangan pemerintah daerah dilaksanakan oleh perangkat daerah yang membidangi pangan.
- (2) Penyelenggaraan cadangan pangan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :
 - a. Pengadaan;
 - b. Pengeolaan; dan
 - c. Penyaluran.

Pasal 7

- (1) Untuk menunjang pelaksanaan penyelenggaraan cadangan pangan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (1), dibentuk tim pelaksana penyelenggaraan cadangan pangan pemerintah daerah.
- (2) Tim pelaksanaan penyelenggaraan cadangan pangan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan wali kota.

Bagian Kedua
Pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah

Pasal 8

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

Pasal 9

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

Bagian Ketiga

Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah

Pasal 10

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

Pasal 11

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

Pasal 12

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

- (3) Hasil penjualan sisa persediaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disetorkan ke Kas Pemerintah Daerah untuk pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah di tahun berikutnya.

Pasal 13

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

Pasal 14

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

Pasal 15

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

Bagian Kedua
Penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah Daerah

Pasal 16

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

Pasal 17

Penyaluran cadanganpangan pemerintah daerah selain untuk menanggulangi sebagaimana dimaksud dalam pasal 16 dapat dimanfaatkan untuk :

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

BAB IV
PENANGGULANGAN KRISIS PANGAN

Pasal 18

Wali Kota menginisiasi dan memimpin pelaksanaan kegiatan penanggulangan krisis pangan daerah jika terjadi kedaruratan krisis pangan di daerah.

Pasal 19

- (1) Penanggulangan krisis pangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 18 meliputi kegiatan :
 - a. Pengadaan, pengelolaan dan penyaluran cadangan pangan pemerintah daerah;
 - b. Mobilisasi cadangan pangan masyarakat di dalam dan antar daerah;

- c. Menggerakkan partisipasi masyarakat; dan/atau
 - d. Menerapkan teknologi untuk mengatasi krisis pangan dan pencemaran lingkungan.
- (2) Pelaksanaan kegiatan penanggulangan krisis pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan program kesiapsiagaan krisis pangan daerah.

Pasal 20

- (1) Kedaruratan Krisis Pangan di Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 terjadi jika skala Krisis Pangan menunjukkan jumlah penduduk yang mengalami Krisis Pangan lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah penduduk kabupaten.
- (2) Dalam hal Krisis Pangan menunjukkan skala Krisis Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bupati menetapkan status kedaruratan Krisis Pangan di Daerah berdasarkan rekomendasi satuan kerja perangkat daerah yang melaksanakan tugas atau menyelenggarakan fungsi di bidang Pangan.
- (3) Status kedaruratan Krisis Pangan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi :
- a. siaga 1 (satu), jika jumlah penduduk yang mengalami Krisis Pangan lebih besar dari atau sama dengan 70% (tujuh puluh persen) dari total jumlah penduduk di Daerah;
 - b. siaga 2 (dua), jika jumlah penduduk yang mengalami Krisis Pangan lebih besar dari 50% (lima puluh persen) sampai dengan 70% (tujuh puluh persen) dari total jumlah penduduk di Daerah; atau
 - c. waspada, jika jumlah penduduk yang mengalami Krisis Pangan lebih besar dari 40% (empat puluh persen) sampai dengan 50% (lima puluh persen) dari total jumlah penduduk di Daerah.

Pasal 21

- (1) Wali Kota menyatakan penanggulangan Krisis Pangan Daerah berakhir dan selesai.
- (2) Pernyataan berakhir dan selesainya penanggulangan Krisis Pangan di Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan pertimbangan dari satuan kerja perangkat daerah yang melaksanakan tugas atau menyelenggarakan fungsi di bidang Pangan.

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

Pasal 22

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

BAB V

SISTEM INFORMASI CADANGAN PANGAN

Pasal 23

- (1) Pemerintah Daerah membangun, mengelola, dan mengembangkan sistem informasi Cadangan Pangan yang terintegrasi.
- (2) Sistem informasi Cadangan Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan untuk:
 - a. Perencanaan;
 - b. Pemantauan dan evaluasi;
 - c. Stabilitas pasokan dan harga pangan; dan
 - d. Pengembangan sistem peringatan dini terhadap masalah pangan dan kerawanan pangan dan gizi.
- (3) Sistem informasi cadangan pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diutamakan untuk pangan pokok, pangan pokok tertentu, dan pangan lokal.

Pasal 24

- (1) Pengelola cadangan pangan dan pelaku usaha pangan wajib memberikan laporan data dan informasi pangan secara berkala dan berkesinambungan.
- (2) Pengelola cadangan pangan dan pelaku usaha pangan yang tidak memberikan laporan data dan informasi pangan secara berkala dan berkesinambungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenakan sanksi administratif.
- (3) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa:
 - a. Teguran lisan;
 - b. Teguran tertulis;
 - c. Penghentian sementara; dan/atau
 - d. Pencabutan izin usaha.

- (4) Ketentuan mengenai pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Wali Kota.

BAB VI PERAN SETA MASYARAKAT

Pasal 25

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

Pasal 26

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

Pasal 27

- (1) Perangkat Daerah yang membidangi Pangan wajib tindaklanjuti permasalahan, masukan, dan/atau cara penyelesaian masalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26.
- (2) Perangkat Daerah yang tidak tindaklanjuti penyampaian masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diberikan sanksi sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

BAB VII PENDANAAN

Pasal 28

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

BAB VIII PENGAWASAN DAN PELAPORAN

Pasal 29

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

Pasal 30

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

BAB IX
KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 31

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

BAB X
KETENTUAN PENUTUP

Pasal 32

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

Pasal 33

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kota Palu.

Ditetapkan di Palu
pada tanggal ...

WALI KOTA PALU,

HADIANTO RASYID

Diundangkan di Palu
pada tanggal ...

SEKRETARIS DAERAH KOTA PALU,

IRMAYANTI

LEMBARAN DAERAH KOTA PALU TAHUN ... NOMOR ...