

NASKAH AKADEMIK

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH
TENTANG
TATA CARA PENYELENGGARAAN CADANGAN PANGAN
KABUPATEN MERANGIN
TAHUN 2025**

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN MERANGIN
TAHUN 2025**

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, atas limpahan Rahmat dan Karunia-Nya, kegiatan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan ini dapat diselesaikan tepat pada waktunya. Tak lupa pula diucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Merangin, atas kepercayaan yang diberikan kepada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jambi sebagai Tenaga Ahli dan memfasilitasi kegiatan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah ini.

Adapun Naskah Akademik yang disusun ini memuat telaahan atau kajian tentang apa yang mendasari diaturnya tentang Tata cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan. Adapun kajian yang dilakukan meliputi aspek teori dan praktik penyelenggarannya (empiris) serta menganalisis dan mengevaluasinya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam Naskah Akademik ini juga dirumuskan apa yang menjadi pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis Pembentukan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan serta dijelaskan apa yang menjadi jangkauan, arah pengaturan serta sasaran yang ingin diwujudkan. Pada bagian lampiran Naskah akademik ini juga dicantumkan draf awal rancangan peraturan daerah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan sebagai output atau produk naskah akademik yang disusun.

Tim penyusun menyadari, bahwa Naskah Akademik yang disusun ini masih sangat jauh dari sempurna, oleh karenanya masukan dan kritikan serta saran dari berbagai pihak sangat diharapkan dan senantiasa diterima dengan senang hati demi kesempurnaan dari Naskah Akademik ini. Demikianlah yang dapat disampaikan, kiranya Naskah Akademik ini dapat menjadi bahan pertimbangan yang obyektif, ilmiah dan rasional dalam menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan serta dapat memenuhi harapan seluruh elemen baik Pemerintah Kabupaten Merangin maupun masyarakat serta bermanfaat untuk dapat digunakan sebagai masukan dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Merangin.

Jambi, April 2025

TIM PENYUSUN

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI.....	ii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah.....	6
C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan.....	7
D. Metode	8
BAB II KAJIAN DAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	
A. Kajian Teoritis terkait dengan Pangan	10
B. Kajian Terhadap Asas dan Prinsip yang Berkaitan dengan Penyusunan Norma	16
C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang ada serta Permasalahan yang Dihadapi	29
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem yang akan diatur dalam Peraturan Daerah	34
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS TERHADAP PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	
A. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945	37
B. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	39
C. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan	40
D. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani	41
E. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.....	42
F. Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi	43
G. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2017 Tentang Kebijakan Strategis Pangan Dan Gizi.....	44

BAB IV	LANDASAN FILOSIFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	
A.	Landasan Filosofis	47
B.	Landasan Sosiologis.....	52
C.	Landasan Yuridis	54
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN	
A.	Jangkauan dan Arah Pengaturan	59
B.	Ruang Lingkup Materi Muatan.....	60
BAB VI	PENUTUP	
A.	Simpulan	67
B.	Saran	67
DAFTAR PUSTAKA		69

LAMPIRAN

RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG
TATA CARA PENYELENGGARAAN CADANGAN
PANGAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas. Dalam mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan, pemerintah menetapkan cadangan pangan nasional. Salah satu bentuk kemakmuran dan kesejahteraan umum adalah terpenuhinya kebutuhan pangan karena pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi setiap rakyat Indonesia. Pangan harus senantiasa tersedia secara cukup, aman, bermutu, bergizi, dan beragam dengan harga yang terjangkau oleh daya beli masyarakat, serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat. Pentingnya pemenuhan pangan karena manusia sebagai makhluk biologis memerlukan kecukupan pangan dan gizi untuk menjaga kelangsungan hidupnya.

Kekurangan pangan dan gizi dapat mengakibatkan gangguan kesehatan, terhambatnya pertumbuhan serta perkembangan tubuh manusia, dan lebih fatal dapat mengakibatkan kematian. Pangan bukan hanya berfungsi sebagai sumber zat gizi sebagai pemuas selera dan sebagai pencegah penyakit melainkan juga berperan dalam bidang sosial dan budaya. Pangan yang diolah, dikonsumsi sehari-

hari sebagai kebiasaan makan menunjukkan bahwa kebiasaan tersebut berkaitan dengan kreasi budaya masyarakat setempat. Aspek lain pentingnya pemenuhan pangan dan gizi karena merupakan komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas dalam mendukung pembangunan nasional. Untuk mencapai semua itu, perlu diselenggarakan suatu sistem pangan yang memberikan pelindungan, baik bagi pihak yang memproduksi maupun yang mengonsumsi pangan.

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.

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.

Sejalan dengan itu, untuk mewujudkan ketersediaan pangan yang cukup bagi seluruh penduduk dan mengupayakan agar setiap rumah tangga mampu mengakses pangan sesuai kebutuhannya, merupakan sasaran utama dalam pembangunan ketahanan pangan wilayah, yang akan terakumulasi pada pembangunan ketahanan pangan nasional.

Secara normatif pembangunan ketahanan pangan merupakan amanah Konstitusi yang termuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan berbagai peraturan perundangundangan terkait lainnya. Peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur mengenai pangan adalah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Dalam Undang-Undang ini, penyelenggaraan pangan yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia sampai dengan perseorangan yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup baik jumlah dan mutunya serta memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan berdasarkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan nasional. Adapun peraturan pelaksana dari Undang-Undang Pangan ini adalah Peraturan Pemerintah No 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi. Ketentuan Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi

menyebutkan Tata Cara Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah ditetapkan dengan Peraturan daerah. Kedua peraturan perundang-undangan di atas memberikan tanggung jawab dan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mewujudkan ketahanan pangan di daerah masing-masing, serta mewajibkan pemerintah daerah untuk memiliki cadangan pangan. Cadangan pangan pemerintah terdiri dari cadangan pangan pemerintah desa, pemerintah kabupaten/kota, pemerintah provinsi, dan pemerintah pusat yang perwujudannya memerlukan inventarisasi cadangan pangan, memperkirakan kekurangan pangan dan keadaaan darurat, sehingga penyelenggaraan pengadaan dalam pengelolaan cadangan pangan dapat berhasil dengan baik. Dari penjelasan dan amanat Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi diatas, maka untuk melakukan Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan perlu adanya suatu pengkajian yang komprehensif terhadap penjelasan tersebut, karena hal ini akan berdampak kepada masyarakat di Kabupaten Merangin.

Sementara itu dalam konteks otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk melaksanakan urusan di bidang pangan. Kewenangan ini diberikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu berupa kewenangan pada aspek teknis dan pelaksanaan kebijakan mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan dan ketahanan pangan. Dengan demikian, Pemerintah Kabupaten Merangin memiliki tugas dan tanggung jawab untuk memiliki cadangan pangan agar tujuan mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan dan ketahanan pangan daerah dapat terealisasi. Pemerintah Kabupaten Merangin memiliki kewajiban dan tanggung jawab dalam

penyelenggaraan ketahanan pangan bagi penduduknya yang tahun 2024 sebanyak 373.400 jiwa yang tentunya dari waktu ke waktu akan terus bertambah. Terlebih saat ini terdapat sebanyak 33.490 jiwa jumlah penduduk miskin di Kabupaten Merangin atau sekitar 8,40% dari jumlah penduduk kabupaten merangin. Untuk jumlah Penduduk miskin di Kabupaten Merangin 4 (empat) tahun terakhir, dapat dilihat dari tabel berikut :

TAHUN	Jumlah Penduduk Miskin (ribu jiwa)	Percentase (%)
2021	33,92	8,63
2022	35,19	8,70
2023	33,49	8,90
2024	33,49	8,40

Secara faktual persoalan-persoalan yang dihadapi dalam pelaksanaan pembangunan ketahanan pangan di kabupaten Merangin yaitu sebagai berikut:

- a. Belum tersedianya regulasi tentang penyelenggaraan cadangan pangan di Kabupaten Merangin sehingga pelaksanaan penyelenggaraan cadangan pangan di Kabupaten Merangin tidak maksimal
- b. Keterbatasan anggaran untuk pengadaan beras cadangan pangan pemerintah sehingga tidak bisa memenuhi jumlah minimal cadangan beras pemerintah sesuai dengan amanat Perbadan Nomor 15 Tahun 2023 tentang Tata Cara Perhitungan Jumlah Cadangan Beras Pemerintah Daerah;
- c. Adanya *addendum* di Bulog jika penyimpanan beras cadangan pangan melewati satu tahun sejak tanggal kontrak sehingga mengurangi volume beras cadangan pangan pemerintah yang dititipkan di gudang Bulog.

Berdasarkan uraian diatas, maka diperlukan Naskah Akademik Penyusunan Raperda tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan. Dengan demikian, diharapkan dengan adanya Peraturan Daerah akan menjadi pedoman bagi pemerintah Daerah dalam mengatur Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan di wilayahnya, mewujudkan tingkat kecukupan pangan pokok tertentu dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat, mempermudah dan meningkatkan akses pangan bagi masyarakat yang mengalami darurat dan krisis pangan akibat bencana alam dan bencana sosial, sekaligus menyediakan bantuan pangan untuk masyarakat rawan pangan dan masyarakat miskin dan daerah lain yang membutuhkan. Atas dasar tersebut, maka Pemerintah Kabupaten Merangin dipandang perlu untuk menyusun suatu Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kabupaten Merangin.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Berdasarkan latar belakang di atas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Permasalahan apa yang muncul dalam upaya mewujudkan Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kabupaten Merangin?
2. Mengapa diperlukan peraturan daerah yang mengatur mengenai Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kabupaten Merangin?

3. Bagaimana landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi dasar penerbitan peraturan daerah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kabupaten Merangin?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, dan jangkauan serta arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kabupaten Merangin?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN

Adapun yang menjadi tujuan dari penyusunan Naskah Akademik tentang tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kabupaten Merangin ini adalah:

1. Merumuskan permasalahan apa yang dihadapi terkait tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kabupaten Merangin serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
2. Merumuskan urugensi dilakukannya penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kabupaten Merangin.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kabupaten Merangin.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kabupaten Merangin.

Adapun kegunaan dari Naskah Akademik ini adalah untuk memberikan keterangan, petunjuk, arah, sasaran yang akan diwujudkan bagi pembentuk peraturan perundang-undangan, memudahkan membentuk materi muatan, dan sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.

D. METODE PENYUSUNAN

1. Tipe penelitian

Penelitian terhadap penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan yuridis empiris. Metode ini dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data sekunder, berupa peraturan perundang-undangan atau dokumen hukum lainnya, dan hasil penelitian, pengkajian, serta referensi lainnya yang berkaitan dengan masalah yang diidentifikasi.

2. Jenis Data dan Cara Perolehannya

a. Penelitian Kepustakaan

Pengumpulan data dalam penelitian kepustakaan dilakukan dengan menggunakan studi dokumen, yang sumber datanya diperoleh dari:

1) Bahan hukum primer:

Bahan-bahan hukum yang mengikat berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Peraturan Perundang-undangan, serta dokumen hukum lainnya

- 2) Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti dokumen penyusunan peraturan yang terkait dengan penelitian ini dan hasil-hasil pembahasan dalam berbagai media.
- 3) Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang seperti kamus hukum dan bahan lain di luar bidang hukum yang dipergunakan untuk melengkapi data penelitian.

b. Penelitian Lapangan

Untuk menunjang akurasi data sekunder yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan maka dilakukan penelitian empiris guna memperoleh informasi langsung dari sumbernya (data primer). Informasi diperoleh melalui wawancara langsung dengan melibatkan pihak-pihak yang berkompeten.

3. Analisis Data

Pengolahan data dalam naskah ini dilakukan secara yuridis-kualitatif, yaitu analisis data secara deskriptif dan preskriptif dengan berdasarkan teori, asas, ajaran dalam ilmu hukum.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORETIS TERKAIT DENGAN PANGAN

Dalam rangka mencapai sasaran penelitian melalui pemahaman permasalahan dengan jelas, maka diperlukan kerangka untuk menemukan dan mewujudkan suatu jawaban ilmiah atas permasalahan tersebut melalui seperangkat teori. Manfaat teoretis teori dalam ilmu hukum adalah sebagai alat dalam menganalisis dan mengkaji penelitian-penelitian hukum yang akan dikembangkan. Selain itu, manfaat praktis teori dalam ilmu hukum adalah sebagai alat atau instrumen dalam mengkaji dan menganalisis fenomena yang timbul dan berkembang dalam masyarakat, bangsa dan negara.

Kriteria teori yang ideal menurut James A. Black & Dean J. Champion yaitu:¹

- a. Suatu teori secara logis harus konsisten, artinya tidak ada hal-hal yang saling bertentangan di dalam kerangka yang bersangkutan.
- b. Suatu teori dari pernyataan-pernyataan mengenai gejala-gejala tertentu, pernyataan-pernyataan mana mempunyai interrelasi yang serasi.
- c. Pernyataan-pernyataan di dalam suatu teori harus dapat mencakup semua unsur gejala yang menjadi ruang lingkupnya, dan masing-masing bersifat tuntas.

¹ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm. 43.

- d. Tidak ada pengulangan ataupun duplikasi di dalam pernyataan-pernyataan tersebut.
- e. Suatu teori harus dapat diuji di dalam penelitian.

Dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan, pada Bab II Kajian Teoretis dan Praktik Empiris ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoritis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, hukum, ekonomi, dan keuangan negara dari pengaturan dalam Peraturan Daerah. Berikut ini merupakan teori-teori yang mendukung penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan:

1. Pengertian

Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan dan/atau pembuatan makanan atau minuman.² Cadangan Pangan adalah persediaan pangan untuk konsumsi manusia dan untuk menghadapi masalah kekurangan pangan, gangguan pasokan dan harga, serta keadaan darurat. Cadangan Pangan Nasional adalah persediaan pangan diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk konsumsi manusia untuk menghadapi

² Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

masalah kekurangan pangan, gangguan pasokan dan harga, serta keadaan darurat.³

Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota adalah persediaan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah kabupaten/kota.⁴ Pengelolaan adalah proses, cara, perbuatan mengelola/proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain.⁵

Dari beberapa pengertian cadangan pangan diatas, menurut Basuki cadangan pangan merupakan salah satu sumber penyediaan pangan yang penting. Apabila dikaitkan dengan peran Pemerintah Daerah dalam implementasi otonomi daerah, Penyelenggaraan Cadangan Pangan yang baik oleh Pemerintah Daerah dan partisipasi masyarakat secara luas, diharapkan dapat meminimalkan kasus-kasus kerawanan dan kekurangan pangan di daerah.⁶

Menurut Jelliffe, cadangan pangan merupakan salah satu komponen yang menentukan ketersediaan pangan selain komponen produksi, penyiapan, distribusi, pemasaran dan kondisi ekonomi, oleh karena itu, Penyelenggaraan Cadangan Pangan yang baik menjadi sangat penting dalam upaya mewujudkan ketersediaan pangan yang cukup bagi seluruh penduduk dan mengupayakan agar setiap rumah tangga mampu mengakses pangan sesuai dengan kebutuhannya.⁷ Sumarno menyebutkan bahwa cadangan pangan yang dikuasai swasta/pedagang, pada umumnya berfungsi untuk:

- 1) mengantisipasi terjadinya lonjakan permintaan; dan
- 2) mengantisipasi terjadinya keterlambatan pasokan pangan.

³ Pasal 1 angka 8 Idem

⁴ Pasal 1 angka 11 Idem.

⁵ <http://kbbi.web.id>, dilihat pada hari rabu tanggal 31 Oktober 2018 jam 21.00 WIB.

⁶ Handawi P.S. Rachman, *Kebijakan Penyelenggaraan Cadangan Pangan*, Gramedia, 2010, Jakarta.

⁷ Alatas V, *Dampak Gejolak Harga Komoditas Di Indonesia dan Pengelolaannya*, Gramdeia, 2013, Jakarta.

Sementara itu, cadangan pangan yang dikuasai oleh rumah tangga, baik individu maupun secara kolektif berfungsi untuk:

- 1) mengantisipasi terjadinya kekurangan bahan pangan pada musim paceklik; dan
- 2) mengantisipasi ancaman gagal panen akibat bencana alam seperti serangan hama dan penyakit, anomali iklim dan banjir. Jadi cadangan swasta lebih ditujukan kepada sisi manfaat ekonomi, sedangkan cadangan masyarakat, yang umumnya berbentuk lumbung pangan lebih berorientasi kepada keperluan sosial.

2. Konsep Cadangan Pangan

Menurut Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan, cadangan pangan nasional adalah persediaan pangan di seluruh wilayah NKRI untuk konsumsi manusia dan untuk menghadapi masalah kekurangan pangan, gangguan pasokan dan harga, serta keadaan darurat. Cadangan pangan nasional terdiri dari cadangan pangan Pemerintah dan cadangan pangan masyarakat. Cadangan pangan Pemerintah terdiri dari cadangan pangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, cadangan pangan Pemerintah Kabupaten/Kota, dan cadangan pangan Pemerintah Desa.

Ada dua hal prinsip yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan dalam rangka pembentukan cadangan pangan nasional. Pertama, bahwa cadangan pangan dibentuk dalam rangka mewujudkan kemandirian, kedaulatan dan ketahanan pangan nasional. Dalam hal ini cadangan pangan diutamakan bersumber dari produksi dalam negeri. Impor pangan untuk

cadangan pangan hanya dilakukan oleh Pemerintah Pusat, dan hanya dilakukan dalam kondisi produksi pangan nasional tidak mencukupi. Kedua, bahwa cadangan pangan nasional merupakan suatu sistem cadangan berlapis yang terkoordinasi dan saling bersinergi, yang terdiri dari: (i) cadangan pangan Pemerintah Pusat, yang pada saat ini berupa Cadangan Beras Pemerintah yang dikelola oleh Perum Bulog; (ii) cadangan pangan Pemerintah Daerah (provinsi dan kabupaten/kota) yang dikola dan didanai oleh Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota; (iii) cadangan pangan Pemerintah Desa yang didanai oleh anggaran pendapatan dan belanja Desa, serta cadangan pangan masyarakat yang dikuasai dan dikelola oleh pedagang, komunitas dan rumah tangga.

- 1) Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah
- 2) Penyelenggaraan Cadangan Pangan Desa/Kampung
- 3) Subsidi Penyaluran Pangan
- 4) Gerakan Pangan Murah Dalam Rangka Stabilitas Harga Pangan Pokok

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. Pengeloaan cadangan pangan yang baik menjadi sangat penting dalam upaya mewujudkan ketersediaan pangan yang cukup bagi seluruh penduduk dan mengupayakan agar setiap rumah tangga mampu mengakses pangan sesuai kebutuhannya. 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 khususnya pada daerah terisolir dan/dalam kondisi darurat karena bencana maupun masyarakat rawan pangan kronis karena kemiskinan.

Cadangan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah daerah terdiri atas :

- a. Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi adalah persediaan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah Provinsi; dan
- b. Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah persediaan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

Adapun tujuan diselenggarakannya Cadangan Pangan Pemerintah Daerah diantaranya :

- a. Mengendalikan dan meningkatkan ketersediaan dan distribusi pangan kepada masyarakat;
- b. Meningkatkan konsumsi pangan berbasis sumberdaya lokal dalam rangka penciptaan permintaan produk pangan lokal;
- c. Meningkatkan keterjangkauan masyarakat terhadap pangan;
- d. Menanggulangi terjadinya darurat dan kerawanan pangan pasca bencana;
- e. Menjaga stabilitas harga pangan di masyarakat;
- f. Memperpendek jalur distribusi pangan pemerintah sampai ke tingkat masyarakat;
- g. Mendorong terwujudnya kemandirian pangan; dan
- h. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Penguatan cadangan pangan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota, dan masyarakat ditempuh melalui :

- a. Pengembangan sistem cadangan pangan daerah untuk mengantisipasi kondisi darurat, bencana alam dan bencana sosial;
- b. Menguatkan kelembagaan lumbung pangan masyarakat dan cadangan pangan komoditas lainnya;
- c. Pengembangan sistem cadangan pangan melalui lembaga usaha ekonomi produktif ataupun lembaga usaha lainnya.

B. KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP YANG TERKAIT DENGAN PENYUSUNAN NORMA

Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan dasar pijak bagi pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penentu kebijakan dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bertujuan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma ini dibuat berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Peraturan Daerah sebagai produk peraturan pelaksana dari Undang-Undang dalam pembentukannya harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Untuk itu

dalam pembentukan Peraturan Daerah harus berpedoman pada ketentuan-ketentuan didalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 menyebutkan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi :

- a. kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya;
- d. dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar

- dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- f. kejelasan rumusan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai interpretasi dalam pelaksanaannya;
 - g. keterbukaan adalah dalam proses pembentukan peraturan perundangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut, terkait dengan materi muatan suatu peraturan perundangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, materi muatan suatu peraturan perundang-undangan selain harus mencerminkan asas formil juga harus mencerminkan asas materil yaitu:

- a. pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketenraman masyarakat.
- b. kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi

manusia serta harkat dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

- c. keadilan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara.
- d. 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.
- e. ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- f. 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.

Menurut Maria Farida Indrati bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.⁸ Asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, bagi penggunaan metode pembentukan yang tepat, dan mengikuti proses dan prosedur pembentukannya yang tepat, dan

⁸ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan (Proses dan Teknik Pembuatannya)*, Buku 2, Kanisius, 2007, hlm.226

mengikuti proses dan prosedur pembentukannya yang telah ditentukan.⁹ Selanjutnya asas-asas yang materiil meliputi: het beginsel duidelijke terminologie en duidelijke systematiek, het beginsel van de kenbaarheid, het rechtsgelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheid, het beginsel van de individuele rechtsbedeling.¹⁰ (asas terminologi dan sistematika yang jelas, asas kemudahan untuk diketahui, asas kesamaan hukum, asas kepastian hukum, asas penerapan hukum yang khusus). Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusun norma Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan diuraikan sebagai berikut.

1. Pengertian, Landasan dan Asas Pemerintahan Daerah.

a. Asas Desentralisasi.

Pemerintah daerah identik dengan desentralisasi.¹¹ Kata desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu “*de*” yang artinya lepas dan “*centrum*” artinya pusat. Pengertian tersebut menunjukkan bahwa desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat.¹² Eko Noer Kristiyanto dalam sebuah Jurnal *Rechtsvinding*, menuliskan bahwa Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.¹³

⁹ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik : Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 22.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 22

¹¹ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2005, hlm.7

¹² Kamus Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Indonesia, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1997, hlm.227.

¹³ Eko Noer Kristiyanto, *Pemilihan Gubernur Tak Langsung Sebagai Penegasan Eksistensi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah*, Jurnal Rechtsvinding, Volume 1 Nomor 3, Desember 2012, hlm.398

Ketentuan dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dituliskan bahwa Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah.¹⁴ 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.¹⁵

b. Asas Tugas Pembantuan.

Menurut Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.

2. Teori Kewenangan

Kewenangan secara umum merupakan lingkup kekuasaan yang dimiliki seseorang atau kelompok untuk memerintah, mengatur, dan menjalankan tugas dibidangnya masing-masing. Kewenangan merupakan unsur dari kekuasaan yang dimiliki seseorang. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “wewenang” disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan

¹⁴ Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁵ Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.¹⁶ Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan dengan kewenangan, demikian sebaliknya. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah.¹⁷

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.¹⁸ Sementara itu, menurut H.D. Stout, wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik.¹⁹

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki oleh seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku. Dengan demikian, kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaidah-kaidah 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.²⁰

Indroharto mengemukakan bahwa wewenang diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat. Wewenang yang diperoleh secara atribusi yaitu pemberian

¹⁶ Kamal Hidjaz, *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Pustaka Refleksi, Makasar, 2010, hlm. 35

¹⁷ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 35-36

¹⁸ Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2009, hlm. 26

¹⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 71.

²⁰ *Ibid*, hlm.99

wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Disini dilahirkan suatu wewenang pemerintah yang baru. Pada delegasi, terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.²¹

Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui 3 (tiga) sumber yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan Negara oleh Undang-Undang Dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Philipus M. Hadjon pada dasarnya membuat perbedaan antara delegasi dan mandat. Dalam hal delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris. Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas “*contrarius actus*”. Artinya, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi. Dalam hal mandat, prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan

²¹ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta, 1993, hlm.68.

bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggungjawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.²²

Bagir Manan, menyatakan bahwa kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.²³

Atribusi terjadinya pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Atribusi kewenangan dalam peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang pada puncaknya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang kepada suatu lembaga Negara atau pemerintah. Kewenangan tersebut melekat dan terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap diperlukan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru.²⁴

Pada delegasi, terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau jabatan tata usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha Negara

²² Ridwan HR, *Op.cit*, hlm. 108-109.

²³ Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Fakultas hukum Unpad, Bandung, 2000, hlm. 1-2

²⁴ Ridwan HR, *Op.cit*. hlm. 104

lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.²⁵

Sedangkan pengertian mandat dalam asas-asas Hukum Administrasi Negara, berbeda dengan pengertian mandataris dalam konstruksi mandataris menurut penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan. Dalam Hukum Administrasi Negara mandat diartikan sebagai perintah untuk melaksanakan atasan, kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh pemberi mandat, dan tidak terjadi peralihan tanggung jawab. Berdasarkan uraian tersebut, apabila wewenang yang diperoleh organ pemerintahan secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan, yaitu dari redaksi pasal-pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan. Penerima dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang(atributaris).²⁶

Teori kewenangan tidak dapat dipisahkan dari penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah yang dilaksanakan dengan prinsip otonomi daerah. Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Selanjutnya ayat (5) menyatakan “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Hal ini berarti

²⁵ *Ibid*, hlm. 104-105.

²⁶ *Ibid*, hlm. 109.

dengan otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya dalam menyelenggarakan urusan pemerintah yang dikecualikan sebagai urusan pemerintah pusat.

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *autos* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Dengan demikian, otonomi pada dasarnya memuat makna kebebasan dan kemandirian. Otonomi daerah berarti kebebasan dan kemandirian daerah dalam menentukan langkah-langkah sendiri.²⁷

3. Landasan dan Asas Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk Peraturan Perundang-undangan, yaitu berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 7 ayat (1) mengatur tentang jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan, yang terdiri dari:

- 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.

²⁷ Widarta, *Cara Mudah Memahami Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hlm. 2.

Lebih lanjut dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyebutkan:

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konsitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Sebagai negara hukum yang mempunyai jenjang hukum, maka penyusunan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan hierarki perundang-undangan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan terutama konstitusi sebagai hukum tertinggi.

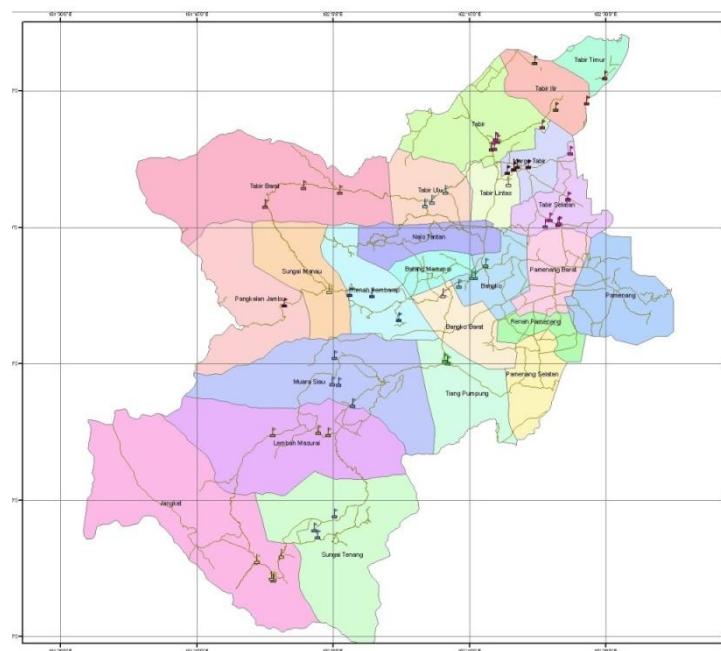
Peraturan Perundang-undangan adalah mengenai daya laku dan daya guna serta keabsahan dari bagian-bagian pembentuknya. Apabila suatu peraturan perundang-undangan dibentuk oleh suatu lembaga yang berwenang dan sesuai dengan norma hukum yang berlaku dan sah, maka peraturan tersebut memiliki legitimasi dan dapat ditaati oleh masyarakat. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya berkaitan dengan hierarki norma hukum yang dikemukakan oleh Kelsen dalam teorinya mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*). Menurut Kelsen norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan. 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 suatu norma yang dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*groundnorm*). Berdasarkan teori jenjang norma, Hans Kelsen mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu berdasar dan bersumber pada norma di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Syarat-syarat agar suatu Peraturan Perundang-undangan itu dinyatakan baik adalah:²⁸ ***pertama***, Ketepatan dalam struktur, pertimbangan, dasar hukum, bahasa, pemakaian huruf dan tanda baca yang benar; ***kedua***, Kesesuaian antara isi dengan dasar yuridis, sosiologis dan filosofis; ***ketiga***, Peraturan Perundang-undangan itu dapat dilaksanakan (*applicable*) dan menjamin kepastian.

²⁸ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan LPPM Universitas Islam Bandung, Bandung, 1995, hlm.12-13.

C. KAJIAN TERHADAP PRAKTIK PENYELENGGARAAN, KONDISI YANG ADA, SERTA PERMASALAHAN YANG DIHADAPI

1. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan

Dalam rangka Penyelenggaraan Cadangan Pangan, Pemerintah telah menetapkan peraturan perundang-undangan dan kebijakan guna memberikan landasan hukum dalam Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kabupaten Merangin.



Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan memberikan arah dan kepastian hukum agar terselenggara cadangan pangan di Kabupaten Merangin. Bahkan untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Tentang Pangan, telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi yang pada materi muatannya mengatur Beberapa hal penting yang diatur dalam PP ini diantaranya Cadangan Pangan Pemerintah dan

cadangan Pangan Pemerintah Daerah, Penganekaragaman Pangan dan perbaikan Gizi masyarakat, kesiapsiagaan Krisis Pangan dan penanggulangan Krisis Pangan, Distribusi Pangan, Perdagangan Pangan, dan bantuan Pangan, pengawasan, Sistem Informasi Pangan dan Gizi, dan peran serta masyarakat.

Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kabupaten Merangin dilaksanakan oleh Dinas Tanaman Pangan, Holtikultura, dan Ketahanan Pangan, Maksud Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Merangin sebagai upaya dalam memantapkan ketahanan pangan. Adapun tujuan dilaksanakannya cadangan pangan Pemerintah Kabupaten Merangin yaitu sebagai upaya dalam meningkatkan kehidupan sosial masyarakat dan mengantisipasi terjadinya kerawanan pangan, bencana alam dan menjaga kesetabilan harga pasar.

Pada tahun 2019, Pemerintah Kabupaten Merangin mengidentifikasi ada 10 (sepuluh) desa yang termasuk dalam kategori rawan pangan. Desa-desa tersebut meliputi:²⁹

- Kecamatan Jangkat: Desa Koto Rawang
- Kecamatan Jangkat Timur: Desa Tanjung Mudo
- Kecamatan Tabir Barat: Desa Air Liki, Air Liki Baru, dan Batang Kibul
- Kecamatan Lembah Masurai: Desa Talang Paruh
- Kecamatan Muara Siau: Desa Durian Rambun, Lubuk Beringin, Spantai, dan Pulau Bayur

Meskipun desa-desa ini sebelumnya dikategorikan sebagai rawan pangan Namun, potensi pertanian di desa-desa tersebut tergolong cukup baik, ditambah lagi dengan dukungan infrastruktur di desa tersebut termasuk cukup memadai.

²⁹ https://meranginkab.go.id/backup/dsjdkdjd87-h-al-haris-10-desa-rawan-pangan-perlu-ditinjau-ulang--desanya-subur-banyak-sawah-dan-jalannya-telah-.html?utm_source=chatgpt.com

Dalam dokumen "Pemetaan Daerah Rawan Bencana dan Kontijensi Provinsi Jambi," beberapa desa di Kabupaten Merangin diidentifikasi sebagai daerah rawan bencana, khususnya gempa bumi dan konflik sosial. Desa-desa tersebut antara lain:³⁰

- Kecamatan Muara Siau: Lubuk Birah, Peradun Temeras, Teluk Sikumbang, Tiaro
- Kecamatan Sungai Tenang: Baru, Beringin Tinggi, Gedang, Koto Teguh, Pematang Pauh, Rantau Suli, Talang Tembago, Tanjung Benuang, Tanjung Mudo
- Kecamatan Lembah Masurai: Nilo Dingin, Tuo
- Kecamatan Nalo Tantan: Baru Nalo, Nalo Gedang, Sungai Ulak, Danau
- Kecamatan Tabir Ulu: Rantau Ngarau, Muaro Jernih, Pulau Aro, Kapuk
- Kecamatan Tabir: Kandang

Desa-desa ini menghadapi risiko bencana seperti gempa bumi dan konflik sosial, yang memerlukan perhatian khusus dalam perencanaan dan mitigasi bencana.

Kategori	Jumlah Desa	Kecamatan Terkait
Rawan Pangan	10	Jangkat, Jangkat Timur, Tabir Barat, Lembah Masurai, Muara Siau
Rawan Bencana (Gempa & Konflik)	22+	Muara Siau, Sungai Tenang, Lembah Masurai, Nalo Tantan, Tabir Ulu, Tabir

Sumber. Badan Ketahanan Pangan dan BPBD Kab. Merangin

³⁰ https://www.scribd.com/document/428980495/PEMETAAN-DAERAH-RAWAN-BENCANA-DAN-KONTIJENSI-PROVINSI-JAMBI?utm_source=chatgpt.com

Pemerintah Kabupaten Merangin telah menyediakan cadangan pangan melalui perencanaan program dan anggaran setiap tahun dan untuk menetapkan usulan besarnya cadangan pangan pemerintah yang akan dibiayai melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Merangin. Untuk penetapan dan perencanaan kebutuhan cadangan pangan dilakukan oleh Dinas Tanaman Pangan, Holtikulturan dan Ketahanan Pangan dan dalam Pengadaan dan penyimpanan beras cadangan pangan pemerintah Kabupaten Merangin. Terkait tersediaan/konsumsi bahan pangan tahun 2024 di Kabupaten Merangin, tercantum pada tabel dibawah ini:

Tabel. Rata-rata Konsumsi Pangan Per Kapita per Minggu
di Kabupaten Merangin Tahun 2024

Kelompok Pangan	Konsumsi (kg/liter per kapita per minggu)
Padi-padian (beras, jagung)	2,881 kg
Roti dan kue	0,937 kg
Daging	0,218 kg
Ikan	0,738 kg
Telur dan susu	0,063 kg
Sayur-sayuran	0,328 kg
Buah-buahan	0,239 kg
Minyak dan lemak	0,105 liter
Bumbu-bumbuan	0,045 kg

Sumber. Badan Pusat Statistik

Berdasarkan hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) tahun 2024 yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik (BPS), berikut adalah data realisasi kebutuhan pangan penduduk Kabupaten Merangin.

Tabel. Konsumsi Kalori dan Protein Harian per Kapita

Indikator	Kabupaten Merangin	Angka Kecukupan Gizi (AKG) Nasional
Kalori (kkal/hari)	1.960,24	2.100
Protein (gram/hari)	55,92	57

Sumber. Badan Pusat Statistik

Berdasarkan data diatas menunjukkan bahwa rata-rata konsumsi kalori harian per kapita di Kabupaten Merangin masih di bawah Angka Kecukupan Energi (AKE) nasional, yaitu 2.100 kkal. Demikian pula, konsumsi protein harian per kapita juga sedikit di bawah Angka Kecukupan Protein (AKP) nasional yang sebesar 57 gram. Hal diatas menunjukkan bahwa konsumsi kalori dan protein penduduk Kabupaten Merangin pada tahun 2024 masih berada di bawah standar nasional. Hal ini mengindikasikan perlunya perhatian lebih dalam upaya peningkatan gizi masyarakat, terutama melalui program intervensi pangan dan edukasi gizi yang tepat sasaran. Oleh karenanya, Penyaluran cadangan pangan Pemerintah Kabupaten bertujuan 1) Meningkatkan penyediaan cadangan pangan untuk menjamin pasokan pangan yang stabil antar waktu dan antar daerah, 2) Memenuhi kebutuhan beras masyarakat yang mengalami keadaan darurat dan kerawanan pangan pasca bencana, 3) Instrumen stabilisasi harga khususnya mengantisipasi terjadinya lonjakan harga beras; dan 4) Meningkatkan akses pangan kelompok masyarakat rawan pangan transien dalam kondisi darurat karena bencana maupun masyarakat rawan pangan kronis karena kemiskinan. Adapun sasaran yang penerima cadangan pangan di Kabupaten Merangin yaitu

masyarakat yang mengalami masyarakat rawan pangan yang disebabkan karena bencana, kemiskinan, gejolak harga, dan/atau keadaan darurat lainnya.

D. KAJIAN TERHADAP IMPLIKASI PENERAPAN SISTEM YANG AKAN DIATUR DALAM PERATURAN DAERAH

Penyusunan suatu produk hukum oleh pemerintah daerah akan selalu berkaitan dan memberikan dampak pada kehidupan masyarakat dan juga ketersediaan anggaran. Begitu juga dengan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan yang akan memberikan dampak terhadap kehidupan masyarakat dan juga ketersediaan anggaran oleh pemerintah daerah dalam Penyelenggaraan Cadangan Pangan tersebut. Penerapan peraturan daerah Kabupaten Merangin Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, sebagai sistem baru di bidang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten di daerah tentunya akan menimbulkan implikasi terhadap tatanan kehidupan sosial ekonomi masyarakat serta akan berdampak terhadap aspek keuangan daerah sehingga perlu dikaji dampak dan implikasinya. Secara lengkap sebagai berikut:

Implikasi terhadap aspek kehidupan masyarakat, dengan adanya Peraturan Daerah Tentang Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten maka akan menjadi payung hukum dalam penyelenggaraan Pembangunan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten yang akan memberikan dampak positif bagi kehidupan masyarakat berupa pemenuhan kebutuhan pangan di Kabupaten Merangin. Selain itu Perda ini akan memberikan kekuatan hukum dan kepastian hukum bagi

pemerintah Kabupaten Merangin untuk melakukan penyelengaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten. Dengan penerapan peraturan daerah ini, masyarakat dapat melakukan pengawasan eksternal terhadap penyelenggaran Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten di Kabupaten Merangin. Ketentuan-ketentuan dalam peraturan daerah dapat dijadikan tolok ukur oleh masyarakat dalam konteks keikutsertaan terhadap pengawasan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten. Adapun Implikasi terhadap aspek beban keuangan daerah, pengaturan tentang penyelenggaran Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten tentunya akan berdampak terhadap keuangan daerah dalam rangka pembangunan, pemenuhan, pembinaan dan pengawasan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan merupakan salah satu tahapan kajian yang penting dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, terutama bagi Peraturan Daerah. Dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan merupakan kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan materi muatan Peraturan Daerah ini dengan peraturan perundang-undangan yang lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada termasuk peraturan perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta peraturan perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru.

Menurut Khopiatuziada, evaluasi dapat diartikan sebagai sebuah kegiatan yang terencana yang menilai suatu obyek dengan menggunakan instrumen atau metode penilaian tertentu yang menjadikan tolok ukur sehingga diperoleh hasil yang menggambarkan obyek dimaksud. Adapun Analisis merupakan suatu kegiatan penyelidikan, penguraian, penelaahan, pengjabaran dan atau pengkajian yang merupakan tahapan yang dilakukan guna memecah suatu

persoalan¹. Sehingga dapat disimpulkan bahwa tujuan dari evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan adalah untuk memperoleh gambaran kondisi hukum yang ada untuk menyusun konsep norma sebagai suatu perwujudan tujuan atau solusi dari permasalahan yang dihadapi. Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan juga harus dilakukan secara komprehensif untuk menghindari terjadinya konflik norma maupun disharmonisasi dengan peraturan perundang-undangan lain yang dapat mempengaruhi efektifitas dan keberlakuan dari Peraturan Daerah ini nantinya. Terkait dengan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan, terdapat sejumlah peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan pedoman, acuan, dan kajian dalam penyusunannya yaitu antara lain:

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) merupakan Konstitusi yang menjadi hukum dasar Negara Republik Indonesia. Konstitusi sebagai landasan utama pengaturan kehidupan berbangsa dan bernegara, lahir dari paham konstitutionalisme, yaitu paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi². Menurut James Bryce, konstitusi adalah *A frame of political society, organised through and by law, that is to say on which law has established permanent institutions with recognised functions and definite rights*³. (sebuah kerangka politik masyarakat, yang diatur melalui dan menggunakan hukum, sehingga untuk

¹ Khopiatuziadah, *Evaluasi Dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyusunan Naskah Akademik*, Jurnal Rechtsvinding Online, hlm.3.

² Abdu Mukthie Fajar, 2006. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, Jakarta: Konstitusi Press, hal. 16.

³ Thaib, Dahlan, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda. 2003. *Teori dan Hukum Konsitusi*. RadjaGrafindo Persada. Jakarta. hal 12-13.

itu hukum membangun sebuah institusi permanen yang memuat fungsi tertentu dan pembagian hak). Pendapat Bryce tersebut dikuatkan oleh Strong yang menyatakan bahwa *Constitution is a collection of principles according to which the power of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted*⁴. (Konstitusi adalah sekumpulan prinsip yang mengandung kekuasaan pemerintah, hak-hak orang yang diatur (masyarakat), dan hubungan keduanya yang diselaraskan).

Terkait dengan pemahaman terhadap Konstitusi diatas, dapat disimpulkan bahwa Konstitusi dan Negara merupakan dua unsur yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. Konstitusi merupakan suatu bentuk penyerahan hak masyarakat kepada negara dan negara berkewajiban untuk melindungi pemenuhan terhadap hak-hak tersebut. Sehingga selain mengatur hak asasi dan politik warga negara, Konstitusi memiliki fungsi untuk mengorganisir kekuasaan agar tidak dapat digunakan secara paksa dan sewenang-wenang. Sebagai Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia, UUD NRI Tahun 1945 mengatur tentang pokok-pokok yang krusial antara lain tentang kumpulan kaidah yang memberikan batasan kewenangan kepada para penguasa, pembagian tugas sekaligus mengatur tentang petugasnya dalam suatu sistem politik, deskripsi dari lembaga-lembaga negara, dan pengaturan tentang hak-hak asasi manusia.

Sehubungan dengan hal tersebut, kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah pada hakikatnya telah diatribusikan dalam UUD NRI Tahun 1945 yaitu dalam Pasal 18 ayat (6) yang menetapkan bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pasal ini

⁴ Ibid.

mengatur bahwa 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 memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pertolongan. Pemerintah daerah tersebut menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Dengan adanya kewenangan tersebut, Pemerintah Daerah dapat membuat produk hukum daerah yang dapat mendukung program-program atau kebijakan demi mewujudkan pembangunan yang mengarah pada upaya menyejahterakan masyarakat.

B. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

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

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

C. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

Di dalam Undang-Undang ini pengaturan mengenai cadangan pangan diatur di dalam Pasal 23 sampai dengan Pasal 33. Pengertian cadangan pangan di dalam Pasal 1 angka 8 adalah persediaan pangan dari hasil produksi dalam negeri dan cadangan pangan nasional serta impor apabila kedua sumber utama tidak dapat memenuhi kebutuhan. Cadangan pangan nasional terdiri atas:

- a. Cadangan pangan pemerintah;
- b. Cadangan pangan pemerintah daerah; dan
- c. Cadangan pangan masyarakat.

Cadangan pangan pemerintah diutamakan bersumber dari produksi pangan dalam negeri. Cadangan pangan pemerintah daerah terdiri atas:

- a. Cadangan pangan pemerintah desa;
- b. Cadangan pangan pemerintah kabupaten/kota; dan
- c. Cadangan pangan pemerintah provinsi.

Di dalam Pasal 29 dijelaskan bahwa pemerintah daerah kabupaten/kota menetapkan jenis dan jumlah cadangan pangan tertentu sesuai dengan kebutuhan konsumsi masyarakat setempat dan bersumber dari produksi dalam negeri.

Pemerintah daerah dalam mengelola cadangan pangan dapat menunjuk kelembagaan daerah dan/atau bekerjasama dengan kelembagaan pemerintah hal ini sebagaimana diatur di dalam Pasal 32 ayat (3). Selain itu di dalam Pasal 33 ayat (3) dijelaskan bahwa, pemerintah daerah dapat memfasilitasi pengembangan cadangan pangan masyarakat sesuai dengan kearifan lokal.

D. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

Dalam konsiderans menimbang disebutkan bahwa tujuan pengaturan dalam Undang-Undang ini adalah untuk menyelenggarakan perlindungan dan pemberdayaan masyarakat, khususnya petani secara terencana, terarah, dan berkelanjutan. Hal ini diperlukan karena ada kecenderungan meningkatnya perubahan iklim, kerentanan terhadap bencana alam dan risiko usaha, globalisasi dan gejolak ekonomi global, serta sistem pasar yang tidak berpihak kepada petani. Selanjutnya dalam Penjelasan Umum Undang-Undang ini ditegaskan bahwa selama ini Petani telah memberikan kontribusi yang nyata dalam pembangunan Pertanian dan pembangunan ekonomi perdesaan. Petani sebagai pelaku pembangunan Pertanian perlu diberi Perlindungan dan Pemberdayaan untuk mendukung pemenuhan kebutuhan pangan yang merupakan hak dasar Setiap Orang guna mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan secara berkelanjutan. Berdasarkan pada uraian Penjelasan Umum ini, maka sangat jelas bahwa Undang-Undang ini dibuat dalam rangka mendukung kedaulatan pangan.

E. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang secara khusus merupakan tindak lanjut dari Pasal 18 ayat (7) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Sebagai atribusi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, UU Pemda mengatur lingkup kewenangan Pemerintah Daerah yang pada dasarnya meliputi:

- a. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya sesuai dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Pemerintah daerah melaksanakan urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan oleh pemerintah pusat menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah dengan berdasar atas asas tugas pembantuan;
- c. Pemerintahan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan presiden dan pelaksanaannya dilimpahkan kepada gubernur dan bupati/wali kota, dibiayai oleh APBN;

Dalam menyelenggarakan pemerintahan dalam praktik ketatanegaraan, secara normatif urusan pemerintah dibagi menjadi beberapa urusan. Urusan tersebut meliputi urusan pemerintah absolut, urusan pemerintah konkuren, dan urusan pemerintah umum. Yang dimaksud dengan urusan pemerintahan adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren adalah urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren inilah yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar

pelaksanaan Otonomi Daerah. Dalam ketentuan Pasal 236 ayat (1) dinyatakan “untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Peraturan Daerah” adapun materi muatan Peraturan Daerah yaitu Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Tugas Pembantuan, dan Penjabaran lebih lanjut ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Selain materi muatan sebagaimana diatas, Peraturan Daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai ketentuan Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini tercantum dalam ketentuan Pasal 236 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Masyarakat dapat berperan serta dalam memberi masukan secara lisan dan/atau tertulis sehingga Peraturan Daerah yang dihasilkan dapat berdayaguna dan bermanfaat bagi masyarakat serta dapat dilaksanakan. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam cadangan pangan diatur dalam lampiran huruf I pembagian urusan pemerintahan bidang pangan. Di dalam sub urusan penyelenggaraan ketahanan pangan dijelaskan bahwa pemerintah kota/kabupaten berwenangan melakukan pengelolaan cadangan pangan.

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

Di dalam Peraturan Pemerintah ini pengaturan mengenai cadangan pangan lebih rinci. Pengaturan mengenai cadangan pangan diatur di dalam BAB II mengenai cadangan pangan pemerintah dan cadangan pangan pemerintah daerah. Cadangan pangan pemerintah daerah diatur di dalam Pasal 13 yang terdiri atas:

- a. Cadangan pangan pemerintah desa;
- b. Cadangan pangan pemerintah kabupaten/kota; dan
- c. Cadangan pangan pemerintah provinsi.

Cadangan pangan tersebut berupa pangan pokok tertentu yang ditetapkan berdasarkan jenis dan jumlahnya. Di dalam Pasal 17 dijelaskan bahwa Walikota menetapkan jenis dan jumlah pangan pokok tertentu sebagai cadangan pangan pemerintah kota.

G. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2017 Tentang Kebijakan Strategis Pangan Dan Gizi

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2017 Tentang Kebijakan Strategis Pangan Dan Gizi, selanjutnya disingkat “Perpres KSPG” dibuat untuk menindaklanjuti ketentuan yang terdapat dalam PP Ketahanan Pangan dan Gizi. Perpres KSPG ini dibuat dengan pertimbangan bahwa pembangunan pangan dan gizi dilaksanakan dalam satu kesatuan untuk meningkatkan ketahanan pangan dan gizi yang berkelanjutan guna mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas dan berdaya saing; bahwa untuk memberikan daya ungkit dan dorongan kuat yang efektif dan efisien di bidang pangan dan gizi, dilaksanakan koordinasi lintas sektor Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan para pemangku kepentingan melalui berbagai kebijakan, program, dan kegiatan.

Kebijakan strategis pangan dan gizi (KSPG) adalah kebijakan strategis dalam pembangunan pangan dan gizi guna mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas dan berdaya saing”.²⁷ KSPG terdiri dari lima bidang kebijakan,

yaitu: ketersediaan pangan, keterjangkauan pangan, pemanfaatan pangan, perbaikan gizi masyarakat, dan penguatan kelembagaan pangan dan gizi”.

Pasal-Pasal yang berkenaan dengan Penyelenggaraan Cadangan Pangan dalam Perpres KSPG ini menyatakan: kebijakan di bidang keterjangkauan pangan yang dilakukan menyangkut beberapa aspek yaitu: “efisiensi pemasaran pangan; penguatan sistem logistik pangan; stabilisasi pasokan dan harga pangan pokok dan pangan lainnya; pemberdayaan masyarakat di bidang pangan dan gizi; penanganan kerawanan pangan dan gizi; dan penyediaan bantuan pangan bagi masyarakat miskin dan masyarakat yang mengalami rawan pangan dan gizi”. KSPG bertujuan untuk mewujudkan:” peningkatan ketersediaan energi, protein, vitamin, dan mineral; peningkatan konsumsi energi, protein, vitamin, dan mineral sampai batas ideal; peningkatan skor pola pangan harapan; perbaikan status gizi ibu hamil, ibu menyusui, bayi, balita, remaja, dan kelompok rawan gizi lainnya; dan pencegahan peningkatan prevalensi obesitas terutama pada penduduk usia lebih dari 18 tahun”.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum sehingga merupakan suatu rangkaian unsur-unsur hukum tertulis yang saling terkait, pengaruh mempengaruhi dan terpadu yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya yang terdiri atas asas-asas pembentukannya, jenis hierarki, fungsi, materi muatan, pengundangan, penyebarluasan, penegakan dan pengujian yang dilandasi pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Suatu peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya harus memiliki tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis. Unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis tersebut menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis. Demikian juga halnya dengan rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan, yang pembentukannya juga dilandasi dengan pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis. Landasan filosofis memuat pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan Sosiologis memuat suatu tinjauan terhadap gejala-gejala sosial-ekonomi-politik yang berkembang di masyarakat yang mendorong perlu dibuatnya Naskah Akademik. Landasan

sosiologis sebaiknya juga memuat analisis kecenderungan sosiologis-futuristik tentang sejauh mana tingkah laku sosial itu sejalan dengan arah dan tujuan pembangunan hukum nasional yang ingin dicapai. Landasan Yuridis memuat pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan bermasyarakat.

A. Landasan Filosofis

Pertimbangan terhadap landasan filosofis dalam pembentukan peraturan daerah merupakan suatu hal yang sangat penting untuk dilakukan agar peraturan daerah yang dibentuk memiliki keseusaian dengan nilai-nilai yang dianut dan hidup dalam masyarakat. Kesesuaian antara norma dan nilai yang dianut oleh masyarakat sangat menentukan apakah peraturan daerah tersebut akan memiliki efektifitas atau tidak dalam aplikasinya di masa mendatang. Secara normatif, peraturan daerah yang telah sesuai dengan nilai filosofis yang hidup dalam masyarakat akan menjadi suatu produk hukum yang sesuai dengan cita-cita, keadilan, jalan hidup, serta kesusilaan dari masyarakat tersebut.

Pancasila sebagai norma filosofis hukum Indonesia harus dapat tercermin dalam undang-undang yang dibentuk di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lima butir Pancasila harus dapat diterjemahkan dan terumuskan dalam tata hukum yang bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam

pengaturan terkait Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan secara filosofis kelima sila dari Pancasila itu secara langsung maupun tidak langsung menjadi dasar pembentukan aturan-aturan yang dibuat.

Pancasila adalah *filosofische grondslag* dan *common platforms*. Pancasila adalah dasar negara. Kedudukan Pancasila dalam tata hukum nasional dapat dijabarkan sebagai berikut, Salah satu masalah pada masa lalu yang mengakibatkan Pancasila cenderung digunakan sebagai alat legitimasi kekuasaan dan lebih menjadi ideologi tertutup adalah karena adanya pendapat bahwa Pancasila berada di atas dan diluar konstitusi. Pancasila disebut sebagai norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*) dengan menggunakan teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky. Namun, dengan penempatan Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* berarti menempatkannya di atas Undang-Undang Dasar. Jika demikian, Pancasila tidak termasuk dalam pengertian konstitusi, karena berada di atas konstitusi. Untuk membahas permasalahan ini dapat dilakukan dengan melacak kembali konsepsi norma dasar dan konstitusi menurut Hans Kelsen dan pengembangan yang dibuat oleh Hans Nawiasky, serta melihat hubungan antara Pancasila dan UUD 1945.

Selain Pancasila, telah banyak dikenal adanya empat pokok pikiran Pembukaan UUD 1945, yaitu; (1) bahwa Negara Indonesia adalah negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, serta mencakupi segala paham golongan dan paham perseorangan; (2) bahwa Negara Indonesia hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh warganya; (3) bahwa Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat. Negara dibentuk dan diselenggarakan berdasarkan kedaulatan rakyat; dan (4)

bahwa Negara Indonesia adalah negara yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.¹

Jika mencermati Pembukaan UUD 1945, masing-masing alenia mengandung pula cita-cita luhur dan filosofis yang harus menjiwai keseluruhan sistem berpikir materi Undang-Undang Dasar. Alenia pertama menegaskan keyakinan bangsa Indonesia bahwa kemerdekaan adalah hak asasi segala bangsa, dan karena itu segala bentuk penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan peri kemanusiaan dan peri keadilan. Alenia kedua menggambarkan proses perjuangan bangsa Indonesia yang panjang dan penuh penderitaan yang akhirnya berhasil mengantarkan bangsa Indonesia ke depan pintu gerbang negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Alenia ketiga menegaskan pengakuan bangsa Indonesia akan ke-Maha Kuasaan Tuhan Yang Maha Esa, yang memberikan dorongan spiritual kepada segenap bangsa untuk memperjuangkan perwujudan cita-cita luhurnya sehingga rakyat Indonesia menyatakan kemerdekaannya. Terakhir alenia keempat menggambarkan visi bangsa Indonesia mengenai bangunan kenegaraan yang hendak dibentuk dan diselenggarakan dalam rangka melembagakan keseluruhan cita-cita bangsa untuk merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur dalam wadah Negara Indonesia. Dalam alenia keempat inilah disebutkan tujuan negara dan dasar negara.² Keseluruhan Pembukaan UUD 1945 yang berisi latar belakang kemerdekaan, pandangan hidup, tujuan negara, dan dasar negara dalam bentuk pokok-pokok pikiran sebagaimana telah diuraikan tersebut-lah yang dalam bahasa

¹ Pokok-pokok pikiran Pembukaan UUD 1945 ini dimuat dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan UUD 1945 yang menghilangkan penjelasan ini. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, Konstitusi & Konstitutionalisme Indonesia, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal. 51.

² Ibid., hal. 51 – 52.

Soekarno disebut sebagai *Philosofische grondslag* atau dasar negara secara umum. Jelas bahwa Pembukaan UUD 1945 sebagai ideologi bangsa tidak hanya berisi Pancasila. Dalam ilmu politik, Pembukaan UUD 1945 tersebut dapat disebut sebagai ideologi bangsa Indonesia.

Penjelasan UUD 1945 yang merupakan bagian dari keseluruhan UUD 1945 menyatakan bahwa “Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan dari Undang-Undang Dasar Negara Indonesia. Pokok-pokok pikiran ini mewujudkan cita-cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis (Undang-Undang Dasar) maupun hukum yang tidak tertulis. Undang-Undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran ini dalam pasal-pasalnya”. Bahkan para *founding fathers* juga menyadari akan perkembangan masyarakat sehingga tidak tergesa-gesa memberi kristalisasi, memberi bentuk (*Gestaltung*). Penjelasan ini sebenarnya memberi ruang perubahan terhadap perwujudan pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945. Penempatan Pembukaan UUD 1945 sebagai bagian dari Konstitusi sekaligus menempatkannya sebagai norma abstrak yang dapat dijadikan sebagai standar valuasi konstitusionalitas norma hukum yang lebih rendah. Bahkan juga dapat digunakan sebagai prinsip-prinsip dalam menafsirkan konstitusi. Dengan posisi Pembukaan UUD 1945 sebagai bagian dari konstitusi, maka pokok-pokok pikiran yang terkandung di dalamnya, termasuk Pancasila, benar-benar dapat menjadi *rechtsidee* dalam pembangunan tata hukum Indonesia.

Negara Kesatuan Republik Indonesia menyelenggarakan pemerintahan Negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Tiap-tiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang. Penerapan desentralisasi yang telah melahirkan daerah otonom memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerah dalam rangka mengatur rumah tangganya sendiri. Peraturan daerah sebagai suatu kebijakan publik dapat diterima oleh masyarakat secara luas apabila memenuhi unsur filosofis, sosiologis dan yuridis yang baik. Landasan filosofis pembentukan peraturan perundang-undangan dan atau Peraturan daerah di Indonesia saat ini merujuk pada *recht idee* yang tercantum dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Inti landasan filosofis adalah jika landasan peraturan yang digunakan memiliki nilai bijaksana yakni memiliki nilai benar (logis), baik dan adil. Menemukan filosofis berarti melakukan pengkajian secara mendalam untuk mencari dan menemukan hakekat sesuatu yang sesuai dan menggunakan dengan nalar, nalar sehat. Menurut sistem demokrasi modern, kebijakan bukanlah berupa cetusan pikiran atau pendapat dari pejabat negara atau pemerintahan yang

mewakili rakyat akan tetapi juga opini publik (suara rakyat) yang memiliki porsi sama besarnya untuk mencerminkan (terwujud) dalam kebijakan-kebijakan publik.

Dasar filosifis yang pertama dari Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin Tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan ini adalah pada pandangan hidup Bangsa Indonesia yang telah dirumuskan dalam butir-butir Pancasila dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Nilai-nilai Pancasila ini dijabarkan dalam hukum yang dapat menunjukkan nilai-nilai keadilan, ketertiban dan kesejahteraan. Rumus Pancasila ini yang merupakan dasar hidup Negara Indonesia dituangkan dalam pembukaan UUD Republik Indonesia . Ditekankan dalam dasar Negara Indonesia, bahwa Indonesia adalah Negara hukum (*rechstaat*) bukan berdasarkan kekuasaan (*machstaat*).

Selain Terkait dengan landasan filosofis yang mengacu pada Pancasila sebagaimana terurai di atas, pembentukan peraturan Daerah yang terkait dengan Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan ini adalah guna mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis adalah pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan

masyarakat dan negara. Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin harus dapat menjadi solusi bagi setiap hambatan yang ada terkait dengan pelaksanaan tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kabupaten Merangin. Pembangunan nasional secara menyeluruh merupakan salah satu kebijakan pembangunan yang produktif, yang mengutamakan perbaikan hidup rakyat menuju kemerdekaannya, menciptakan masyarakat adil dan makmur meliputi segala bidang kehidupan dan meliputi segenap bangsa Indonesia³.

Secara sosiologis, bahwa dengan semakin diakomodirnya keadaan nyata terkait aturan yang digunakan sebagai pedoman dalam tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan dalam suatu Perda, maka peraturan itu akan diterima atau berlaku dalam masyarakat terlepas dari apakah peraturan itu dibentuk secara formal atau tidak. Landasan sosiologis ini akan menjadikan peraturan tersebut berlaku tanpa atau dengan sedikit paksaan.

Negara Indonesia memberikan keleluasaan bagi daerah berdasarkan otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat daerah yang diwujudkan dengan adanya kewenangan untuk menetapkan Perda. Pembentukan regulasi tersebut harus dapat mencerminkan keadilan bagi semua lapisan masyarakat. Oleh karena itu para pembuat peraturan perundang-undangan termasuk di dalamnya perda harus menjiwai dan memaknai apa yang menjadi keinginan di masyarakat. Melalui aturan hukum inilah dapat dijadikan sebagai pedoman bertingkah laku, sebagai sarana untuk menjaga kebutuhan masyarakat dan sebagai sistem pengendalian sosial. Dengan demikian hukum dapat dilihat dari segi lain yaitu sebagai sarana untuk mengatur interaksi kehidupan sehingga

³ Dr. Dhaniswara K. Harjono, *Hukum Penanaman Modal Tinjauan Terhadap Pemberlakuan Undang Undang No. 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, hlm.2.

kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi. Selain itu pula dengan adanya Perda tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan ini diharapkan agar kemanfaatan hukum dapat dicapai.

C. Landasan Yuridis

Landasan Yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah atau akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis yang komprehensif terkait dengan pengaturan di bidang Penyelenggaraan Cadangan Pangan perlu dilakukan agar dapat sampai pada konklusi tentang sejauh mana urgensi substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk perturan perundang-undangan yang baru.

Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan amanat Konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, memiliki konsekuensi kenegaraan bahwa setiap tindakan Pemerintah harus memiliki dasar hukumnya. UUD NRI Tahun 1945 sebagai sumber hukum tertinggi dalam sistem hukum ketatanegaraan Indonesia memuat dasar kewenangan bagi Pemerintah untuk dapat menetapkan kebijakan, dalam hal ini terutama terkait dengan Penyelenggaraan Cadangan Pangan di daerah, Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 memberikan atribusi bagi Pemerintah Daerah untuk dapat mengaturnya

dalam bentuk Peraturan Daerah sebagai pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Berkaitan dengan kewenangan Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah tersebut, UU Pemda mengatur lebih rinci tentang hal tersebut dalam Pasal 236 ayat (1) sampai dengan ayat (4) yang mengatur bahwa untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan maka Daerah membentuk Perda yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Adapun yang dapat menjadi materi muatan dari Peraturan Daerah tersebut adalah penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, penjabaran lebih lanjut dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau materi muatan lokal. Untuk menentukan apakah pengaturan Penyelenggaraan Cadangan Pangan ini merupakan substansi materi muatan Rancangan Peraturan Daerah maka perlu memperhatikan substansi dari UU Pemda, UU Tentang Pangan, Peraturan Pemerintah Tentang Cadangan Pangan dan Gizi dan Peraturan terkait lainnya.

Landasan yuridis menjadi unsur penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tak terkecuali peraturan daerah, landasan yuridis menentukan dan mengukur serta mengkomparisikan peraturan perundang-undangan antara peraturan yang satu dengan yang lainnya sehingga nantinya diharapkan tidak terjadi *overlapping* atau tumpang tindih peraturan dan pada akhirnya yang diharapkan adalah berjalannya peraturan antara pusat dan daerah secara beriringan untuk mencapai tujuan bersama. Peraturan tidak hanya diartikan secara substansial atau isi akan tetapi peraturan diartikan sebagai berjalannya semua perangkat hukum dengan baik Secara yuridis, suatu peraturan

perundangundangan bisa dianggap baik apabila pembentukannya sudah mempertimbangkan dasar-dasar yuridis yang berkaitan dengan segala aspek substansi dan mekanisme pembentukannya. Dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan disebutkan bahwa “Dalam membentuk Peraturan Perundangundangan harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perudang-undangan yang baik yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Sedangkan Pasal 6 ayat (1) UU tersebut menegaskan bahwa Materi Muatan Peraturan Perandang-undangan mengandung asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusian;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;

- i. ketertiban dan kepastian hukum;
- j. dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Sehingga dalam penyusunan Perda tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan, harus pula memperhatikan beberapa aspek mendasar diatas. Selain ketentuan tentang tata cara penyusunan dan perumusan Perda, terdapat pula beberapa landasan yuridis yang secara substantif-normatif harus dijadikan acuan dalam perumusan ketentuan tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan. Beberapa ketentuan yang terkait dengan pengaturan Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan dan dapat dijadikan pertimbangan yuridis dalam penyusunan ketentuan lebih lanjut diantaranya adalah:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2024 tentang Kabupaten Merangin di Provinsi Jambi;
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ;
4. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan;
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
6. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
7. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan;

8. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
9. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah;
10. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi;
11. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
12. Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan;
13. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional;
14. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2008 tentang Cadangan Pangan Pemerintah Desa;
15. Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor: 38/PERMENPTAN/KN.130/8/ 2018 tentang Pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah;
16. Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 11/Permentan/KN.130/4/2018 tentang Penetapan Jumlah Cadangan Beras Pemerintah Daerah;
17. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa;
18. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1781);

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

A. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN

Penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan dalam rangka penyusunan terhadap pengaturan Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan yang sebelumnya belum pernah diatur di Kabupaten Merangin. Penyusunan Peraturan Daerah ini pada prinsipnya berpedoman pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi dan dilaksanakan berdasarkan asas kedaulatan, kemandirian, ketahanan, keamanan, kesejahteraan, manfaat, pemerataan, berkelanjutan, keadilan, dan ketepatan. Jangkauan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan adalah untuk menyajikan kajian yang bersifat ilmiah tentang penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tersebut. Adapun jangkaun yang diharapkan dapat terwujud dengan pengundangan dari Rancangan Peraturan Daerah ini berupa aspek pengaturan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, aspek pembinaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, aspek pembangunan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, dan aspek pengawasan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah. Dalam peraturan Daerah Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan 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

Materi muatan yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pangannya adalah mengacu pada Undang-Undangan Nomor 18 Tahun 2012 dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi. Hal ini dikarenakan kedua peraturan tingkat pusat tersebut telah mengatur terkait dengan bagaimana penyelenggaran cadangan pangan di daerah. Adapun materi muatan yang diusulkan diatur dalam rancangan peraturan ini antara lain sebagai berikut :

1. Ketentuan Umum

- a. Definisi dan batasan pengertian dari kata, diksi, dan kalimat yang dipakai dalam ketentuan umum.
- b. Asas Cadangan Pangan Pemerintah Daerah;
- c. Tujuan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pangannya Pemerintah Daerah; dan
- d. Ruang lingkup.

2. BAB Penetapan Cadangan Pangan

- a. Bupati menetapkan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.
- b. Penetapan jenis Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dengan:
 - a) kebutuhan konsumsi Masyarakat; dan
 - b) potensi sumber daya Pangan daerah.
- c. Penetapan jumlah cadangan pangan mempertimbangkan:
 - a) pola konsumsi;
 - b) kearifan lokal yang berkembang di Masyarakat;
 - c) perhitungan adanya penyusutan jumlah dan penurunan mutu;
 - d) tingkat konsumsi Masyarakat; dan
 - e) jumlah dan laju pertumbuhan penduduk.

3. BAB Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pangan

- a. Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pangan dilaksanakan oleh :
 - a) Pemerintah Daerah;
 - b) Pemerintah Desa; dan
 - c) masyarakat;
- b. Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pangan dilaksanakan melalui:
 - a) Pengadaan
 - Pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah diperoleh melalui pembelian produksi dari dalam negeri dengan mengutamakan produksi petani yang aman dan bermutu.

- Pembelian Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dilaksanakan sesuai dengan harga pembelian yang ditetapkan oleh Pemerintah.
- Dalam hal Pemerintah tidak menetapkan harga pembelian, pembelian dilaksanakan sesuai dengan harga pembelian yang ditetapkan oleh Gubernur.
- Dalam hal Pemerintah dan Gubernur tidak menetapkan harga pembelian, Bupati menetapkan harga pembelian yang digunakan sebagai acuan untuk pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.

b) Pengelolaan

- Dinas mempunyai tugas dan tanggung jawab mengelola Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.
- Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dilakukan untuk menjaga kecukupan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, baik jumlah maupun standar mutu yang ditetapkan berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
- Dalam melaksanakan pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, Dinas dapat melakukan kerja sama dengan pihak lain.
- Kerja sama dilakukan dalam hal Pemerintah Daerah tidak memiliki gudang penyimpanan cadangan pangan maupun tidak memiliki kemampuan dalam melakukan perawatan cadangan pangan.

- c) Penyaluran/pelepasan.
- Dinas menyalurkan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah untuk menanggulangi kekurangan Pangan, gejolak harga Pangan, bencana alam, bencana sosial dan Keadaan Darurat.
 - Penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dilaksanakan berdasarkan rekomendasi hasil rapat koordinasi dengan Perangkat Daerah terkait dan dilaksanakan berdasarkan rekomendasi hasil rapat koordinasi dengan Perangkat Daerah terkait atas usul Tim Pengendali Inflasi Daerah.

4. BAB IV Penanggulangan Krisis Pangan

- a. Kriteria Krisis Pangan meliputi:
- penurunan ketersediaan Pangan pokok bagi sebagian besar Masyarakat dalam jangka waktu tertentu;
 - lonjakan harga Pangan pokok dalam jangka waktu tertentu; dan/atau;
 - penurunan konsumsi Pangan pokok sebagian besar Masyarakat untuk memenuhi kebutuhan Pangan sesuai Angka Kecukupan Gizi.
- b. Penanggulangan Kedaruratan Krisis Pangan meliputi:
- penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah Daerah ;
 - mobilisasi Cadangan Pangan Masyarakat di dalam dan antar daerah;
 - menggerakkan partisipasi Masyarakat; dan/atau
 - menerapkan teknologi untuk mengatasi Krisis Pangan dan pencemaran lingkungan.

5. BAB V Sistem Informasi Cadangan Pangan

- a. Dinas membangun, mengelola, dan mengembangkan sistem informasi Cadangan Pangan yang terintegrasi.
- b. Sistem informasi Cadangan Pangan digunakan untuk:
 - perencanaan;
 - pemantauan dan evaluasi;
 - stabilisasi pasokan dan harga Pangan; dan
 - pengembangan sistem peringatan dini terhadap masalah Pangan dan kerawanan Pangan dan Gizi.
- c. Sistem informasi Cadangan Pangan diutamakan untuk Pangan Pokok, Pangan Pokok Tertentu, dan Pangan lokal.
- d. Pengelola Cadangan Pangan dan Pelaku Usaha Pangan wajib memberikan laporan data dan informasi Pangan secara berkala dan berkesinambungan.

6. BAB VI Peran Serta Masyarakat

- a. Masyarakat dapat berperan serta mewujudkan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.
- b. Peran serta Masyarakat dapat dilakukan melalui :
 - pelaksanaan produksi, pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran Pangan;
 - pencegahan dan penanggulangan masalah Pangan;
 - pemberian data dan informasi yang benar serta akurat mengenai masalah rawan Pangan dan Krisis Pangan;

- pencegahan terjadinya rawan dan Krisis Pangan;
- penyaluran bantuan apabila terjadi rawan dan Krisis Pangan serta Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pangan di Masyarakat; dan/atau
- pengawasan secara partisipatif terhadap Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pangan Pemerintah Daerah.

7. BAB VII Pengawasan dan Pelaporan

- a. Dinas mempunyai tugas dan tanggung jawab untuk melakukan pengawasan terhadap Penyelenggaraan Cadangan Pangan pangan.
- b. Pengawasan dilaksanakan terhadap :
 - a) penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sampai dengan titik distribusi
 - b) penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dari titik distribusi kepada masyarakat.

8. BAB VIII Pendanaan

Pendanaan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pangan bersumber dari:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; dan
- b. Sumber dana lain yang sah dan tidak mengikat.

9. BAB IX Ketentuan Peralihan

- a. Kerja sama Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pangan dengan pihak lain yang telah berjalan sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini,

harus menyesuaikan dengan Peraturan Daerah ini paling lama 2 (dua) tahun sejak Peraturan Daerah ini diundangkan.

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

BAB VI

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan pada bab sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan sesuai dengan batasan identifikasi permasalahan yang telah ditentukan bahwa pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk melaksanakan urusan di bidang pangan. Kewenangan ini diberikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu berupa kewenangan pada aspek teknis dan pelaksanaan kebijakan mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan dan ketahanan pangan. Dengan demikian, Pemerintah Kabupaten Merangin memiliki tugas dan tanggung jawab untuk memiliki cadangan pangan agar tujuan mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan dan ketahanan pangan daerah dapat terealisasi. Dikarenakan Pemerintah Daerah Kabupaten Merangin belum mempunyai Peraturan Daerah tentang Tata Cara Cadangan Pangan sehingga dalam rangka memberikan arahan dan kepastian hukum dalam Penyelenggaraan Cadangan Pangan di Kabupaten Merangin, maka diperlukan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraaan cadangan pangan.

B. SARAN

1. Kajian terhadap Penyelenggaraan Cadangan Pangan kepada Pemerintah Daerah diharapkan hasil kajian dapat ditindak lanjuti.

2. Dengan diadakannya pembentukan Rancangan Peraturan Daerah yang baru tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan kepada Pemerintah Daerah ke depan disarankan pemerintah Kabupaten Merangin melalui Perangkat Daerah terkait mengambil langkah-langkah kebijakan yang mendorong peningkatan Penyelenggaraan Cadangan Pangan kepada Pemerintah Daerah.
3. Setelah Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Cadangan Pangan Di Kabupaten Merangin berlaku, Pemerintah Daerah disarankan melalui Perangkat Daerah terkait untuk melakukan sosialisasi dan evaluasi terhadap pengembang dalam rangka mengenali kebutuhan pengembang dan sejauh mana kebijakan Peraturan Daerah yang sudah diberlakukan memberikan implikasi kepada para masyarakat yang membutuhkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Alatas V, 2013, *Dampak Gejolak Harga Komoditas Di Indonesia dan Pengelolaannya*, Jakarta : Gramdeia.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : PT. Rajawali Pers.
- Bagir Manan, 2000, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Bandung : Fakultas hukum Unpad.
- Bagir Manan, 1995, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundangan Tingkat Daerah*, Bandung : Pusat Penerbitan LPPM Universitas Islam Bandung.
- Eko Noer Kristiyanto, 2012, *Pemilihan Gubernur Tak Langsung Sebagai Penegasan Eksistensi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah*, Jurnal Rechtsvinding.
- Handawi P.S. Rachman, 2010, *Kebijakan Penyelenggaraan Cadangan Pangan*, Jakarta : Gramedia.
- Hanif Nurcholis, 2005, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta : PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta : Pustaka Harapan.
- Kamal Hidjaz, 2010, *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Makassar : Pustaka Refleksi.

Khopiatuziada, *Evaluasi Dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyusunan Naskah Akademik*, Jurnal Rechtsvinding Online.

Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan (Proses dan Teknik Pembuatannya)*, Buku 2, Kanisius.

Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik : Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelaanjutan* , Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 22.

Miriam Budiarjo, 1998, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.

Nurmayani, 2009, *Hukum Administrasi Daerah*, Bandar Lampung : Universitas Lampung.

Ridwan HR, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : PT.Raja Grafindo Persada.

Yuliandri, 2009, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik : Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelaanjutan* , Jakarta : Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Kamus Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Indonesia, Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1997, Jakarta : Balai Pustaka.