

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

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. Pengelolaan 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 (Laporan Cadangan Pangan, 2015).

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

- 1) Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi adalah persediaan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah Provinsi; dan
- 2) Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah persediaan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

Adapun tujuan diselenggarakannya Cadangan Pangan Pemerintah Daerah diantaranya :

- 1) Mengendalikan dan meningkatkan ketersediaan dan distribusi pangan kepada masyarakat;
- 2) Meningkatkan konsumsi pangan berbasis sumberdaya local dalam rangka penciptaan permintaan produk pangan lokal;
- 3) Meningkatkan keterjangkauan masyarakat terhadap pangan;
- 4) Menanggulangi terjadinya darurat dan kerawanan pangan pasca bencana;
- 5) Menjaga stabilitas harga pangan di masyarakat;
- 6) Memperpendek jalur distribusi pangan pemerintah sampai ke tingkat masyarakat;
- 7) Mendorong terwujudnya kemandirian pangan;
- 8) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

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

- 1) Pengembangan sistem cadangan pangan daerah untuk mengantisipasi kondisi darurat, bencana alam dan bencana sosial;
- 2) Memperkuat kelembagaan lumbung pangan masyarakat dan cadangan pangan komoditas lainnya;
- 3) Pengembangan sistem cadangan pangan melalui lembaga usaha ekonomi produktif ataupun lembaga usaha lainnya.

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di dalam Naskah Akademis ini dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

- 1) Penyelenggaraan cadangan pangan meliputi kegiatan pengadaan, pengelolaan, penyaluran, dan pelepasan memerlukan penanganan yang serius. Pendekatan sistem pangan melalui penyelenggaraan cadangan pangan yang mampu mendukung kebutuhan pangan saat situasi krisis pangan sebagai dampak dari bencana alam dan bencana sosial. Mengingat bahwa cadangan pangan daerah merupakan asset yang dimiliki oleh pemerintah daerah, maka

- penyelenggarannya perlu diselaraskan dengan aturan yang telah ada melalui pembuatan mekanisme, tata cara penyelenggaraan yang benar, sesuai dengan sistem tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan benar. Prinsip akuntabel, dan bertanggungjawab dari penyelenggaran cadangan pangan menjadi dasar bagi penyelenggaraan cadangan pangan milik pemerintah daerah. Oleh karena tatacara penyelenggaraan cadangan pangan perlu diatur dalam sebuah peraturan, yang akan mengikat pada siapapun dan organisasi pemerintah daerah yang ditugasi menyelenggarakan cadangan pangan;
- 2) Penyediaan pangan untuk masyarakat merupakan kebutuhan dasar manusia yang senantiasa cukup dalam jumlah, aman dari segala cemaran mikroba dan zat kimia beracun, bermutu, bergizi, seimbang dan beragam jenisnya, dengan harga terjangkau oleh daya beli semua lapisan masyarakat. Disamping itu tidak bertentangan dengan aturan agama, keyakinan dan budaya masyarakat, dalam mencapai hal tersebut penyelenggaraan pangan perlu dilakukan dalam sebuah system pangan yang memberikan penjaminan, perlindungan, tidak hanya terhadap konsumen tetapi juga para produsen bahan pangan sebagai upaya strategis dalam mewujudkan ketahanan pangan; dan
 - 3) Pembuatan aturan penyelenggaraan cadangan pangan diharapkan mampu menghilangkan kekeliruan dalam cara pengadaan, pengelolaan, penyaluran bantuan dan pelepasan cadangan pangan. Dimana sasaran penyelenggaraan cadangan pangan pemerintah adalah masyarakat yang sangat memerlukan bantuan pangan yang karena kondisi dan situasinya, sulit untuk mendapatkan pangan, serta antisipasi keadaan darurat, bencana alam dan bencana sosial. Sistem penyelenggaraan cadangan pangan melibatkan stakeholder dalam pelaksanaan kegiatan cadangan pangan, selain

pembenahan meliputi cara pengadaan, cara pengelolaan, dan cara penyaluran.

1.3. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademis

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan diatas, maka penyusunan Naskas Akademik bertujuan untuk memberikan arahan dan dukungan dalam perumusan pengaturan, dan penyelenggaraan cadangan pangan di Provinsi Jambi dengan segala dimensinya secara menyeluruh, terpadu, dan berwawasan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan. Sedangkan kegunaan penyusunan Naskah Akademik ini sebagai acuan atau referensi untuk memberikan gambaran tentang substansi atau muatan materi, gagasan, pokok-pokok pikiran yang perlu dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah Cadangan Pangan.

1.4. Metode

Metode yang digunakan dalam penulisan Naskah Akademik ini adalah metode penelitian yuridis, normatif dan empiris meliputi :

- 1) Kajian pustaka yaitu sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan mengenai pangan, perdagangan pangan dan kelembagaan pengelola pangan;
- 2) Hasil penelitian berkaitan dengan cadangan pangan;
- 3) Pengamatan lapangan melalui survey kondisi rill cadangan pangan daerah saat ini yang meliputi penyelenggaraan cadangan pangan tingkat Provinsi, Kabupaten, dan Kota

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1. Kajian Teoritis

Landasan teoritis dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan sebagai berikut :

a. Teori tentang Negara Hukum

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara Hukum (*Rechtstaat*). Syarat-syarat *Rechtstaat* yang dikemukakan oleh Burckes.et.al., yang dikutip Philipus M. Hadjon. Dalam tulisannya tentang Ide Negara Hukum dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia adalah sebagai berikut :

- 1) Asas Legalitas, setiap tindakan pemerintah harus didasarkan atas dasar perundang-undangan (*wetterlike grodslag*). Dengan landasan ini Undang-undang dalam arti formal dan UUD sendiri merupakan tumpuan dasar tindak pemerintahan. Dalam hubungan ini pembentuk Undang-undang merupakan bagian penting negara hukum.
- 2) Pembagian Kekuasaan, syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan.
- 3) Hak-hak dasar (*Grondrechsten*), hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan Undang-undang.
- 4) Pengawasan Pengadilan, bagi rakyat yang tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindak pemerintahan (*rechtmatigheids toetsing*).

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Hans Kelsen menjelaskan hierarki perundang-undangan dalam *Stufen Theory* yang secara sistematis mengurutkan peraturan perundang-undangan dari yang tertinggi. Hirarki peraturan perundang-undangan adalah urutan sistematis peraturan perundang-undangan dari yang tertinggi hingga terendah. Peraturan yang lebih tinggi menjadi sumber dan dasar peraturan-peraturan dibawahnya. Setiap peraturan tidak boleh bertentangan dengan peraturan diatasnya.

Mengenai hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam sistem hukum kita Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah hukum dasar tertulis (*basic law*) dan menjadi [konstitusi](#) pemerintahan negara [Republik Indonesia](#) saat ini. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, atau disingkat Ketetapan MPR atau TAP MPR adalah bentuk putusan [Majelis Permusyawaratan Rakyat](#) yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschikking*). Undang-Undang (UU) adalah [Peraturan Perundang-undangan](#) yang dibentuk oleh [Dewan Perwakilan Rakyat](#) dengan persetujuan bersama [Presiden](#). Undang-undang memiliki kedudukan sebagai aturan main bagi rakyat untuk konsolidasi posisi [politik](#) dan [hukum](#), untuk mengatur kehidupan bersama dalam rangka mewujudkan tujuan dalam bentuk Negara. UU dapat pula dikatakan sebagai kumpulan-kumpulan prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintah, hak rakyat, dan hubungan di antara keduanya. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh [Presiden](#) dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah sama dengan materi muatan Undang-Undang. Peraturan Pemerintah (PP) adalah Peraturan Perundang-undangan di [Indonesia](#) yang ditetapkan oleh [Presiden](#) untuk menjalankan [Undang-Undang](#) sebagaimana mestinya.

Materi muatan Peraturan Pemerintah adalah materi untuk *menjalankan* Undang-Undang sebagaimana mestinya. Peraturan Presiden disingkat Perpres adalah [Peraturan Perundang-undangan](#) yang dibuat oleh [Presiden](#). Materi muatan Peraturan Presiden adalah materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau materi untuk *melaksanakan* [Peraturan Pemerintah](#).

Peraturan Daerah yang terdiri dari Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah [Peraturan Perundang-undangan](#) yang dibentuk oleh [Dewan Perwakilan Rakyat Daerah](#) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

b. Kajian Teori Konsep Otonomi Daerah

Otonomi daerah dengan paradigma pemahaman otonomi sebagai kemandirian daerah untuk menentukan nasib dan urusan rumah tangganya sendiri. Dengan berpijak pada kearifan budaya bangsa yang tersimbolkan oleh Pancasila sebagai dasar negara. Menurut pandangan **Logemann** otonomi daerah adalah kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom dengan tujuan memberikan kesempatan kepada daerah untuk mempergunakan prakasa sendiri dari segala macam kekuasaannya untuk mengurus kepentingan umum.

Suatu daerah yang otonom adalah daerah yang *self government, self sufficiency, self authority dan self regulation to its laws and affairs* dari daerah lainnya baik secara vertikal maupun horisontal karena daerah otonom memiliki *actual independence*.

c. Kajian teori pangan

Tahun 1798, Thomas Robert Malthus menerbitkan sebuah buku yang berjudul *An Essay on the Principle of Population as It Affects the Future Improvement of Society*. Pokok pikiran Malthus adalah

pertumbuhan penduduk cenderung melampaui batas pertumbuhan. Pada akhirnya penduduk cenderung bertumbuh secara tak terbatas hingga mencapai batas persediaan makanan. Malthus berkesimpulan bahwa populasi yang tak terbatas akan berhubungan dengan masalah kemiskinan dan kelaparan. Dalam jangka panjang, jika tidak ada kemajuan teknologi yang dapat mengalihkan keadaan itu suplai makanan menjadi terbatas, sedangkan pertumbuhan penduduk tidak terbatas.

Malthus yakin bahwa manusia akan tetap hidup miskin/melarat selama terjadi ketidak-seimbangan jumlah penduduk dengan daya dukung lingkungan, khususnya ketidak-seimbangan jumlah penduduk dengan persediaan bahan makanan. Jumlah penduduk yang terus bertambah per satuan luas, dapat mempercepat eksploitasi sumberdaya alam dan mempersempit persediaan lahan usahatani, lahan hunian dan lahan untuk kegunaan lain. Dengan kata lain jumlah penduduk yang terus bertambah dan makin padat sangat mengganggu daya dukung dan daya tampung lingkungan. Jumlah penduduk harus seimbang dengan batas ambang lingkungan, agar tidak menjadi beban lingkungan atau mengganggu daya dukung dan daya tampung lingkungan, yang berakibat pada terjadinya bencana alam berupa banjir, kekeringan, gagal panen, kelaparan, wabah penyakit dan kematian.

Karena itu menurutnya, perlu ada bentuk pengendalian penduduk yang terdiri atas pengendalian yang sangat segera dan hakiki. Pengendalian ini dibagi menjadi dua, secara preventif seperti penundaan nafsu seksual dan juga pengendalian yang mempengaruhi penurunan angka kematian seperti penyakit dan kemiskinan. Sedangkan pengendalian berikutnya adalah yang berhubungan dengan masalah pangan berupa pemanfaatan segala sumber pangan lainnya melalui diversifikasi pangan

Beberapa hal yang menjadi kelemahan dari teori Malthus, adalah terjadinya kemajuan dibidang teknologi yang teak terbandung. Maltus menekankan terbatasnya persediaan tanah, tetapi ternyata dia tidak menyangka akan ada keuntungan besar dari kemajuan transportasi yang dikombinasikan dengan pembukaan tanah pertanian baru. Selain itu hewan dan tanaman juga dapat meningkat menurut deret ukur. Teknologi dapat meningkat pesat seperti peningkatan metode-metode pertanian yang mampu meningkatkan produktivitas dan efisiensi usahatani. Malthus juga tidak mempertimbangkan kontrol fertilitas setelah perkawinan melalui program keluarga berencana. Fertilitas dapat menurun apabila terjadi perkembangan ekonomi dan naiknya standar hidup.

Penyelenggaraan cadangan pangan oleh masyarakat di Indonesia secara kolektif dalam bentuk lumbung pangan, dilaporkan telah ada sejak masyarakat mengenal cara budidaya pertanian. Rachman, Purwoto, dan Hardono, (2005) mengemukakan bahwa secara singkat, sejarah pengelolaan cadangan pangan di Indonesia, yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah telah dimulai sejak tahun 1939, saat pemerintah kolonial Belanda membentuk lembaga logistik bahan pangan (beras) yang bernama *Voedings Middelen Fonds* (VMF). Lembaga cadangan pangan milik pemerintah ini mengalami perubahan nama menjadi *Sangyobu-Nanyo Kohatsu Kaisha* (SNKK) saat masa pendudukan Jepang (1942 – 1945) dan setelah Indonesia berdaulat penuh, terjadi perubahan lagi sampai akhirnya menjadi Badan Urusan Logistik (Bulog) sejak 1967.

Menurut Rachman, Purwoto, dan Hardono (2005) dalam Sulaeman dan Dhyani (2011), selanjutnya disampaikan lumbung pangan berkembang pesat pada tahun 1930-an saat terjadinya krisis ekonomi dunia. Sebaliknya, sejak tahun 1980-an, perkembangan lumbung padi merosot tajam sebagai dampak negatif dari kebijaksanaan kembar berupa stabilisasi harga beras dan swasembada beras yang berhasil,

sehingga lembaga cadangan pangan seperti lumbung pangan tidak menarik lagi karena tidak memberikan nilai tambah dari segi ekonomi. Pemerintah merasa perlu untuk memberdayakan kembali lumbung pangan sejak terjadi krisis ekonomi tahun 1997 karena dianggap lembaga ini sangat strategis sebagai salah satu sarana penunjang ketahanan pangan.

2.2. Kajian terhadap azas/prinsip yang terkait dengan penyusunan peraturan daerah

Penyelenggaraan cadangan pangan meliputi kegiatan pengadaan, pengelolaan dan penyaluran. Secara prinsip cadangan pangan dipersiapkan untuk mengantisipasi, menanggulangi permasalahan pangan yang terjadi di Provinsi Jambi. Pengadaan bahan pangan, dilakukan prinsip memanfaatkan produksi pangan dalam negeri hasil petani setempat. Jenis yang dipilih menjadi cadangan pangan masyarakat, mempertimbangkan pada pangan jenis bahan pangan yang dikonsumsi oleh sebagian besar masyarakat.

Penyaluran cadangan pangan diperuntukan bagi warga yang membutuhkan karena mendapatkan musibah akibat bencana alam, gejolak harga pangan, serta untuk membantu masyarakat yang rawan pangan, serta bantuan untuk rakyat miskin. Oleh karena itu keberadaan cadangan pangan harus tersedia kapanpun dibutuhkan.

Secara umum azas penyelenggaraan cadangan pangan di Provinsi Jambi sebagai berikut :

1. Azas kedaulatan

Jenis pangan pokok tertentu yang ditetapkan sebagai cadangan pangan ditentukan oleh masyarakat bersama pemerintah. Jenis pangan untuk cadangan pangan sesuai dengan kebiasaan konsumsi sebagian besar masyarakat.

2. Azas Kemandirian

Pengadaan cadangan pangan diutamakan berasal dari produksi masyarakat petani setempat, sehingga perencanaan produksi pangan, sudah melibatkan dan memperhitungkan pula rencana kebutuhan pengadaan bahan pangan pokok untuk pengisian stok cadangan pangan.

3. Azas Ketahanan

Penyelenggaraan cadangan pemerintah pangan, ditujukan untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat secara 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

4. Azas Keamanan

Bahan pangan yang dipergunakan untuk pengisian stok cadangan pangan harus aman dari cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi

5. Azas Manfaat

Cadangan pangan daerah diharapkan dapat bermanfaat dalam menjamin ketersediaan pangan di suatu daerah dalam kondisi apapun, sehingga tidak menimbulkan gejolak di masyarakat. Disamping itu dengan adanya Cadangan pangan pemerintah daerah diharapkan akan menjamin tidak adanya krisis dan rawan pangan.

6. Azas Pemerataan

Sasaran penyaluran cadangan pangan adalah masyarakat yang tidak mampu mengakses pangan karena sesuatu sebab bisa karena dampak bencana, harga nya mahal, tak mampu membeli, oleh karena itu distribusinya harus merata kepada mereka yang benar-benar sangat membutuhkan

7. Azas Keberlanjutan

Cadangan pangan pemerintah daerah disediakan tidak untuk sesaat, atau tersedia dalam kurun waktu tertentu, namun terus tersedia sepanjang waktu. Oleh sebab itu diperlukan penyelenggaraan yang terencana dari tahun ke tahun secara berkelanjutan. Hal menjadi pertimbangan adalah kejadian dan potensi bencana yang akan terjadi tidak dapat diduga atau prakirakan sebelumnya.

8. Azas Kesejahteraan

Penyelenggaraan cadangan pangan harus bisa menyejahterakan masyarakat yang terkena dampak bencana maupun mereka yang terlibat langsung atau tidak langsung ikut membantu penyelenggaraan cadangan pangan.

9. Azas Keadilan

Pemberian bantuan cadangan pangan harus adil bagi semua yang membutuhkan, tidak ada pilih kasih, tidak ada nepotisme. Ketidakadilan akan menimbulkan terjadinya permasalahan sosial yang mungkin akibatnya lebih besar dari dampak bencana.

10. Azas Ketepatan

Cadangan Pangan Pemerintah Daerah memiliki peran yang sangat strategis dalam menjaga stabilitas ketersediaan pangan di suatu daerah, maka dalam penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah harus memenuhi kriteria 3(tiga) tepat yakni: Tepat Pengadaan, Tepat Pengelolaan, dan Tepat Penyaluran,

2.3. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang ada, Serta Permasalahan yang dihadapi Masyarakat.

Tatacara penyelenggaraan cadangan pangan antar wilayah di Provinsi Jambi sangat beragam, selain jenis cadangan pangan yang dipilih sama, jumlah cadangan pangan yang dimiliki, dikuasai dan dikelola oleh masing-masing penyelenggara berbeda. Tatacara pengelolaannya juga beragam antar kabupaten/kota.

Sejak tahun 2013 sampai dengan 2018 melalui APBD Pemerintah Provinsi telah menyelenggarakan cadangan pangan pemerintah.

2.3.1. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah

Tabel.1. Daftar Cadangan Pangan Pemerintah Daerah se Provinsi Jambi

No	Cadangan Pangan Pokok Daerah (CPPD)	Dokumen Pendukung			Stock CP (Kg)
1	Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Jambi	Pergub No.12 Tahun 2013	-MOU PJB No.705/BKP-3.1/X/2013 sebanyak 70.000 Kg	70,000	61,863.00
			-MOU PJB No.SPK-114/BKP-2.2/XI/2014 sebanyak 20.000 Kg	20,000	
		Pergub No.30 Tahun 2017 (Perubahan 1)	-PJB No. PK-06/05010/11/2017 sebanyak 7.000 Kg	7,000	
			-PJB-003/05010/XII/2018 sebanyak 5.000 Kg	5,000	
			-PJB-004/05010/XII/2018 sebanyak 7.000 Kg	7,000	
2	Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Kerinci	Perbub No.22 Tahun 2013	Dikelola sendiri		2,258.00
3	Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kota Jambi	Perwako No.36 Tahun 2014	-MOU No.878/SPK/BKPP/XII/2015 sebanyak 20.000 Kg	20,000	40,887.0
			-MOU No.702/BKPP/2016 sebanyak 15.000 Kg	15,000	
			-Pengadaan 2017 sebanyak 13.000kg	13,000	
			-Pengadaan 2018 sebanyak 1.000kg		
3	Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Tanjab Barat	-	-MOU 66.A/SPK/KKP/2012 sebanyak 50.000 Kg	50,000	35,299.0
		Perbub No. 29 Tahun 2015			
4	Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Tanjab Timur	Perbub No.7 Tahun 2013	-Pengadaan sebanyak 50.000 Kg	50,000	9,093.30
			-MOU No.528/19/SPK-PBCPP/KKP/2016 sebanyak 20.000 Kg	20,000	
5	Dinas Perikanan dan Ketahanan Pangan Kabupaten Batanghari	SK Bupati Batanghari No. 130 Tahun 2018	-PJB-001/05010/IX/2018 sebanyak 4,670 Kg	4,670	4,670.00
6	Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Bungo		-PJB-001/05020/IX/2018 sebanyak 4,622 Kg	4,622	5,122.00
			-PJB-424/05020/XII/2018 sebanyak 1,500 Kg	1,500	
7	Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Merangin				6,650.0
Jumlah					156,749.30

Sumber : Laporan Akhir Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Provinsi Jambi, 2018

2.3.1.1 Jenis cadangan pangan

Cadangan pangan yang dikelola oleh Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Jambi adalah beras. Rata-rata jumlah cadangan pangan pemerintah daerah yang berada di

kabupaten/kota sebesar 94,886 kg beras. Berdasarkan kontribusi energy jenis pangan dalam skor Pola Pangan Harapan Provinsi Jambi, ternyata beras mendominasi konsumsi energy masyarakat di Provinsi Jambi. Skor Pola Pangan Harapan (PPH) kelompok pangan padi-padian sebesar 307,8 gr/kapita/hari. Hal ini dapat dilihat pada tabel 2

Ditetapkannya beras sebagai cadangan pangan pemerintah daerah dan cadangan pangan daerah dengan alasan:

1. Beras merupakan makanan pokok masyarakat (90 %).
2. Tidak mudah rusak saat disimpan dibanding dengan komoditi lain (ubi kayu dalam bentuk gapek atau tepung moca).
3. Mudah dalam penjualannya jika harus dilakukan pelepasan.

Tabel 2. Data Skor Pola Pangan Harapan (PPH) Konsumsi Pangan Provinsi Jambi Tahun 2018 (ATAP 2017).

No	Kelompok Pangan	Berat Pangan Gram/Kapita/Hari	Perhitungan Skor Pola Pangan Harapan (PPH)							
			Kkal	%	% AKE*)	Bobot	Skor Aktual	Skor AKE	Skor Maks	Skor PPH
1	Padi-padian	307,8	1.249,6	55,5	62,5	0,5	27,8	31,2	25,0	25,0
2	Umbi-umbian	56,2	58,0	2,6	2,9	0,5	1,3	1,5	2,5	1,5
3	Pangan Hewani	139,5	238,8	10,6	11,9	2,0	21,2	23,9	24,0	23,9
4	Minyak dan Lemak	40,9	368,1	16,3	18,4	0,5	8,2	9,2	5,0	5,0
5	Buah/Biji Berminyak	8,9	48,2	2,1	2,4	0,5	1,1	1,2	1,0	1,0
6	Kacang-kacangan	20,4	49,1	2,2	2,5	2,0	4,4	4,9	10,0	4,9
7	Gula	30,4	110,7	4,9	5,5	0,5	2,5	2,8	2,5	2,5
8	Sayur dan Buah	225,4	108,5	4,8	5,4	5,0	24,1,3	27,1	30,0	27,1
9	Lain-lain	47	20,3	0,9	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Total		2.251,4	100,0	112,0		90,4	101,8	100,0	90,9
Keterangan = *) Angka Kecukupan Energi					2150	Kka/Kapita/Hari				

2.3.1.2 Pengadaan

Program pengadaan pangan untuk mengatasi cadangan pangan di Provinsi Jambi sejak Tahun 2013 Pemerintah Daerah Provinsi Jambi melalui Badan Ketahanan Pangan melakukan kegiatan pengadaan CPPD berupa beras berjumlah 70,000 Kg dengan MOU No. 705/BKP-3.1/X/2013 dan pengadaan Tahun 2014 berjumlah 20,000 Kg dengan MOU No. SPK-144/BKP-2.2/XI/2014. Pengadaan Tahun 2017 berjumlah 7,000 Kg dengan MOU PK-06/05010/11/2017 Dan No. SPK-60/SPK/PPK/Dishanpan-3.3/XI/2017. Pengadaan Tahun 2018 berjumlah 12,000 Kg dengan MOU 003/05010/12/2018 Dan MOU 004/05010/12/2018 dengan No. SPK-140-3/SPK/PPK.PL/Dishanpan-3.3/X/2018.

Total CPPD Badan Ketahanan Pangan Provinsi Jambi berjumlah 90 ton telah disalurkan pada kurun waktu 2014 s/d 2016 sebanyak 35,635 Kg, kemudian total CPPD Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Jambi telah disalurkan pada kurun waktu 2017 s/d 2018 sebanyak 11,502 Kg beras sehingga persediaan stock CPPD Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Jambi pada Bulan Desember Tahun 2018 sebanyak 61,863 Kg beras yang berada di Gudang Bulog Divisi Regional Jambi.

2.3.1.3 Pengelolaan

Sistem penyimpanan cadangan pangan milik pemerintah daerah bekerjasama dengan perum bulog divre jambi. Ketentuan mengenai tata cara, mekanisme, perjanjian kerjasama diatur oleh lembaga penyelenggara cadangan pangan pemerintah daerah.

2.3.2. Cadangan Pangan Masyarakat

Cadangan Pangan masyarakat terdiri dari cadangan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pedagang dan cadangan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh rumah tangga baik secara individu maupun komunitas.

Handewi P.S. Rachman et.al (2005) mengemukakan cadangan pangan yang dikuasai pedagang umumnya berfungsi untuk: (1) mengantisipasi terjadinya lonjakan permintaan, dan (2) mengantisipasi terjadinya keterlambatan pasokan pangan. Sementara itu, cadangan pangan yang dikuasai oleh rumah tangga baik secara 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.

2.3.2.1 Jenis dan Jumlah

Semua jenis cadangan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh masyarakat di Provinsi Jambi semua dalam bentuk beras.

Besarnya jumlah cadangan pangan yang dimiliki oleh masyarakat rata-rata sebagai berikut:

1. Untuk kelompok perorangan atau rumah tangga rata-rata sebesar 60% dari hasil panen dari musim yang berjalan dalam bentuk gabah. Jumlah tersebut untuk persediaan pangan sampai dengan masa panen berikutnya (\pm 4 bulan).
2. Untuk cadangan pangan milik komunitas, gabungan kelompok rata-rata sebesar 4-5 ton/musim, dan akan diperbaharui atau diremajakan pada musim berikutnya

3. Cadangan pangan pada Distributor/Pedagang Besar rata-rata sebesar 100-300 ton/bulan dan pernah menyimpan dalam waktu yang lama.

Para pedagang yang bergerak dalam perdagangan beras pada umumnya menerima pasokan beras dari wilayah Provinsi Jambi pada musim panen Januari s/d April sebesar 70 % dari stock beras dagangannya, sedangkan yang 30 % dari luar Provinsi Jambi, pada bulan – bulan panen Juli s/d Oktober para pedagang mendapat pasokan sebanyak 60 % berasal dari luar Provinsi Jambi dan 40 % dari produksi Provinsi Jambi, Kondisi pasokan yang berbeda diatas, karena pada bulan panen Januari s/d April bulan dimana petani menjual hasil panennya, sedangkan bulan Juli s/d Oktober bulan – bulan untuk penyimpanan cadangan pangan, karena musim berikutnya masih cukup lama datangnya. Disamping itu hasil panen petani digunakan untuk membiayai tanaman palawija atau hortikultura. Situasi sebagaimana tersebut sangat berpengaruh terhadap terjadinya gejolak harga beras di Provinsi Jambi.

2.3.2.2 Pengelolaan

Tempat penyimpanan cadangan pangan di rumah tangga dalam bentuk gedogan, sedangkan tempat penyimpanan cadangan pangan untuk komunitas/gapoktan berbentuk gudang. Masa simpan cadangan pangan: adalah waktu simpan bahan cadangan pangan, karena sifat bahan dan strukturnya tidak bisa tahan lama, sehingga diperlukan batasan waktu simpan;

1. Untuk Rumah tangga: antara 6-12 bulan sampai masa panen berikutnya dalam bentuk gabah kering giling.
2. Pedagang besar: 1 minggu – 1 bulan.

3. Komunitas/Gapoktan: 3-4 bulan.

Pelepasan cadangan pangan: adalah kegiatan dikeluarkannya sisa cadangan dari gudang tempat penyimpanan, karena waktu simpannya sudah habis (kadaluwarsa); Pelepasan cadangan pangan dilakukan bila masih ada sisa

1. Rumah tangga: pelepasannya dalam bentuk dijual bila ada kelebihan/sisa.
2. Komunitas/Gapoktan: pelepasannya melalui dijual dan hasilnya digunakan untuk pengadaan cadangan pangan kembali dan atau dihibahkan apabila ada masyarakat yang sangat membutuhkan berdasarkan persetujuan dari anggota.

2.3.3. Pengawasan dan Pelaporan

Pengawasan dan pelaporan dalam penyelenggaraan cadangan pangan pemerintah daerah dan cadangan pangan masyarakat, khususnya yang penyelenggaraannya dilakukan oleh Gapoktan, dilaksanakan secara periodik 1 tahun sekali melalui cara penghitungan sisa stok yang dimiliki. Stock opname dilakukan oleh tim yang terdiri dari SKPD yang berwenang di bidang pangan karena terkait dengan pembiayaan diperoleh dari anggaran APBN maupun APBD.

2.3.4. Koordinasi Penyaluran Cadangan Pangan

Dalam rangka penyaluran cadangan pangan yang tepat sasaran, perlu dilakukan koordinasi antar instansi penyelenggara cadangan pangan dengan instansi terkait. Hal ini dikarenakan instansi penyelenggara bantuan cadangan pangan berbeda-beda, demikian juga sasaran pemberian bantuan dan waktu pelaksanaannya berbeda.

Selain rapat koordinasi ketika hendak melakukan penyaluran bantuan cadangan, ternyata belum ada pedoman

baku mengenai tata cara, mekanisme penyaluran cadangan pangan kepada sasaran. Akibatnya sering penyaluran bantuan cadangan pangan antar OPD terkait belum berjalan seperti yang diharapkan.

2.3.5. Permasalahan yang ditemukan dalam penyelenggaraan cadangan pangan di daerah.

1. Belum adanya kelembagaan yang secara khusus menangani Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, sehingga keberadaannya masih di beberapa OPD, berdasarkan kajian Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah kelembagaan Pengelola Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dapat berbentuk UPTD atau BUMD;
2. Belum adanya pedoman baku mengenai tata cara, mekanisme penyaluran cadangan pangan kepada sasaran, setelah koordinasi kesemuanya akan dilaksanakan oleh masing OPD, kondisi ini yang bisa menyebabkan pemberian bantuan salah sasaran;
3. Kabupaten/kota dan Desa sangat mengharapkan “*Payung Hukum*” yang mewajibkan dan mengatur penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah kabupaten dan Desa;
4. Penyelenggaraan cadangan pangan pemerintah daerah kabupaten/kota belum optimal, sedang penyelenggaraan pangan pemerintah desa belum ada;
5. Belum optimalnya penyelenggaraan lumbung paceklik miliki masyarakat serta belum adanya fasilitasi dan bantuan dari Pemerintah Desa dalam mengembangkan lumbung pangan masyarakat.

2.4. Kajian terhadap implikasi penerapan system baru yang akan diatur dlam Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek keuangan daerah.

Rancangan Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan memiliki implikasi dalam penyelenggaraan cadangan pangan. Penyelenggaraan cadangan pangan selama ini terbatas dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jambi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, sedangkan Pemerintah Desa belum melaksanakan penyelenggaraan cadangan pangan di wilayahnya. Dengan rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan ini menjadi pedoman bagi Pemerintah Desa di Provinsi Jambi untuk menyelenggarakan cadangan pangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Rancangan peraturan daerah ini menjadi payung hukum bagi masyarakat dalam menyelenggarakan cadangan pangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Penyelenggaraan cadangan pangan oleh masyarakat yang selama ini telah dilakukan, mengacu kepada pemenuhan kebutuhan sesuai dengan tradisi yang hidup dan berkembang di masyarakat.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

3.1. Kondisi Hukum Yang Ada.

Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan harus dilakukan pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan, harmonisasi vertikal dan horizontal, dan status peraturan perundang-undangan. Kajian tersebut dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang meliputi:

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

Pasal dalam Undang-Undang Dasar tersebut merupakan dasar kewenangan Pemerintah Daerah untuk membuat Peraturan Daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan sesuai dengan ketentuan Lampiran II angka 28 dan angka 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat Pasal 18 ayat (6) tersebut merupakan Perubahan Kedua dari konstitusi di Indonesia. Pasal 18 ayat (6) menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

- b. Peraturan Gubernur Nomor 53 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan fungsi serta Tata Kerja Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Jambi (Berita Daerah Provinsi Jambi Tahun 2016 Nomor 53)

- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

Peraturan dalam perundang undangan ini yang terkait dengan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah yang meliputi :

1. Pasal 9

Urusan Pemerintahan menjadi 3 urusan yang meliputi :

a) Urusan Pemerintah Absolut:

Urusan Pemerintah yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

b) Urusan Pemerintahan Konkuren:

Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar hukum pelaksanaan Otonomi Daerah.

c) Urusan pemerintahan umum :

Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

2. Pasal 11

Urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah, dalam hal ini Pemerintah Daerah Provinsi Jambi, adalah Urusan Pemerintahan konkruen yang terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

Pasal ini menjelaskan bahwa Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

3. Pasal 12 ayat (2) huruf c secara tegas mengatur bahwa pangan merupakan salah satu urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Pasal ini menyatakan bahwa sebagai urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, urusan pangan wajib diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah.

4. Lampiran I urusan pemerintahan bidang pangan sub urusan penyelenggaraan ketahanan pangan, yang menjadi kewenangan daerah provinsi meliputi:

- Penyediaan dan penyaluran pangan pokok atau pangan lainnya sesuai dengan kebutuhan daerah provinsi dalam rangka stabilisasi pasokan dan harga pangan
- Pengelolaan cadangan pangan provinsi dan menjaga keseimbangan pangan provinsi.
- Penentuan harga minimum daerah untuk pangan lokal yang tidak ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
- Promosi pencapaian target konsumsi pangan perkapita/tahun sesuai dengan angka kecukupan gizi melalui media provinsi.

d. Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan.

1. Pasal 27 ayat (3) menetapkan tentang keberadaan Cadangan Pemerintah Daerah. Berdasarkan ketentuan tersebut Cadangan Pangan Pemerintah Daerah terdiri atas:

- a. Cadangan Pangan Pemerintah Desa;
- b. Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota; dan
- c. Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi.

2. Dalam pasal tersebut selanjutnya ditetapkan bahwa penguasaan dan pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa masing-masing adalah sebagai berikut:

- a) Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi adalah persediaan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah provinsi.
 - b) Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah kabupaten/kota
 - c) Cadangan Pangan Pemerintah Desa adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah desa.
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.
- 1. Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi, dalam pasal 15 ayat (1), Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 22 ayat (1), menyebutkan bahwa penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Desa, Cadangan Pangan Kabupaten /Kota dan Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi, meliputi kegiatan (1) pengadaan (2) pengelolaan dan (3) penyaluran.
 - 2. PP 17 tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi mengatur Pelaksanaan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagai berikut :
 - a) Pasal 15 ayat (2) Dalam rangka Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Desa dimungkinkan pemerintah desa membentuk unit pengelola Cadangan Pangan Pemerintah Desa.
 - b) Pasal 18 ayat (2) dan ayat (3) Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang melaksanakan tugas atau fungsi di bidang pertanian dan pelaksanaannya dapat bekerja sama dengan dengan badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah di bidang Pangan.
 - c) Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) menetapkan Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi dilaksanakan oleh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Provinsi yang

melaksanakan tugas atau fungsi di bidang Ketahanan Pangan dan dalam melaksanakan fungsinya dapat bekerja sama dengan badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah di bidang Pangan.

3. Dalam Pasal 16 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) mengatur Pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Desa yakni pembelian pangan pokok tertentu yang mengutamakan produksi dalam negeri atau dari desa setempat dengan harga pembelian yang ditetapkan oleh Pemerintah / Gubernur atau kalau Gubernur tidak menetapkan harga pembelian ditetapkan oleh Bupati/Walikota.
4. Pasal 19 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) dan ayat (4) mengatur pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota, sedangkan Pasal 23 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) mengatur pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi. Pada dasarnya pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah bersumber dari bahan pangan pokok produksi dalam negeri atau produksi wilayah setempat dan dengan harga yang telah ditetapkan pemerintah.
5. Dalam Pasal 14 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) menetapkan bahwa dalam penetapan jenis dan jumlah pangan pokok tertentu yang dijadikan Cadangan Pangan Pemerintah Desa ditetapkan oleh Bupati/Walikota atas usulan Kepala Desa, dengan mempertimbangkan :
 - a) produksi pangan pokok tertentu di wilayah desa;
 - b) kebutuhan untuk penanggulangan keadaan darurat; dan
 - c) kerawanan Pangan di wilayah desa.Disamping itu penetapan jumlah dan jenis pangan pokok tertentu disesuaikan dengan:
 - a) kebutuhan konsumsi masyarakat desa
 - b) potensi sumber daya desa.

6. Dalam Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (1) mengatur bahwa jenis dan jumlah pangan pokok tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Daerah ditetapkan :
 - a) Untuk Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota ;
 - b) Untuk Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi ditetapkan oleh Gubernur.

7. Dalam Pasal 17 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 21 ayat (2) dan ayat (3) menetapkan bahwa dalam penetapan serta dasar pertimbangan dalam menentukan Jumlah dan Jenis pangan pokok tertentu sebagai Cadangan Pangan Pemerintah Daerah adalah :
 - a) produksi pangan pokok tertentu di wilayah
 - b) kebutuhan untuk penanggulangan keadaan darurat; dan kerawanan Pangan di wilayahSedangkan dalam penentuan jumlah dan jenis disesuaikan dengan
 - a) kebutuhan konsumsi masyarakat wilayah.
 - b) potensi sumber daya wilayah.

- f. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2015 tentang Penetapan dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting.
 1. Pasal 2, ayat (6a.1) disebutkan bahwa Pemerintah Pusat menetapkan jenis Barang Kebutuhan Pokok dan/atau Barang Penting sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Salah satu jenis barang kebutuhan pokok hasil pertanian disebutkan adalah beras yang merupakan salah satu jenis kebutuhan pokok yang dipergunakan untuk cadangan pangan daerah Provinsi Jambi.
 2. Berkenaan dengan hal tersebut sesuai dengan Pasal 3, ayat 1 Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengendalikan Ketersediaan Barang Kebutuhan Pokok dan/atau Barang Penting

dalam jumlah yang memadai, mutu yang baik, dan harga yang terjangkau.

3. Pasal 11 ayat 1 disebutkan bahwa dalam hal terjadi kelangkaan barang, gejolak harga, dan/atau hambatan lalu lintas perdagangan barang, pelaku usaha perdagangan pangan pokok (beras) dilarang menyimpan di Gudang dalam jumlah dan waktu tertentu, dengan maksud agar tidak terjadi hambatan dalam perdagangan, distribusi dan peredaran
- g. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2016 Tentang Penugasan Kepada Perusahaan Umum (Perum) Bulog Dalam Rangka Ketahanan Pangan Nasional.
1. Pasal 2 ayat 1, dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan nasional, Pemerintah menugaskan badan usaha milik negara untuk menjaga ketersediaan pangan dan stabilisasi harga pangan pada tingkat konsumen dan produsen.
 2. Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas jenis pangan pokok : salah satu diantaranya yaitu beras
 3. Pemerintah menugaskan Perum BULOG dalam menjaga ketersediaan pangan dan stabilisasi harga pangan pada tingkat konsumen dan produsen untuk jenis pangan pokok beras, jagung, dan kedelai
 4. Pasal 3 ayat 1, Perum BULOG dalam melaksanakan penugasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) melakukan: pengamanan harga pangan ditingkat produsen dan konsumen; serta pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah;

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

4.1. Landasan filosofis

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. Untuk mencapai semua itu, perlu diselenggarakan suatu sistem Pangan yang memberikan perlindungan, baik bagi pihak yang memproduksi maupun yang mengonsumsi pangan.

Tersedianya pangan bagi masyarakat merupakan sebuah kondisi yang sangat strategis dalam menciptakan rasa aman bagi masyarakat, karena tersedianya pangan akan menciptakan *Rasa Ayem* oleh sebab itu ketersediaan pangan bagi masyarakat merupakan upaya yang strategis dalam mewujudkan Ketahanan Pangan. Salah satu upaya dalam pemantapan ketersediaan pangan adalah pengelolaan cadangan pangan yang baik sehingga sangat diperlukan pengaturan melalui Peraturan Daerah.

4.2. Landasan Sosiologis

Pertimbangan sosiologis berkaitan dengan permasalahan empiris, dan kebutuhan yang dialami oleh masyarakat, yang menyangkut tentang pengaturan dan pengendalian. Oleh karena itu, secara sosiologis, peraturan tentang Cadangan Pangan haruslah memberikan jawaban atau solusi terhadap permasalahan yang berkaitan dengan ketersediaan pangan bagi masyarakat dalam kondisi apapun dan dari waktu ke waktu.

Dengan semakin terbatasnya lahan pertanian di Provinsi Jambi dan semakin bertambahnya jumlah penduduk akan membawa

konsekuensi permasalahan dalam ketersediaan pangan bagi masyarakat Provinsi Jambi, apabila tidak dipersiapkan untuk menghadapi permasalahan tersebut maka terjadi kerawanan pangan. Provinsi Jambi secara geografis terletak pada area yang rentan terhadap bencana banjir dan kebakaran Pemerintah Provinsi Jambi perlu siaga dalam menghadapi kondisi darurat akibat bencana alam khususnya penyediaan pangan bagi korban bencana hal ini tidak bisa terlepas dari ketersediaan cadangan pangan pemerintah Provinsi Jambi dan Kabupaten/Kota.

Oleh sebab itu secara sosiologis pengaturan Cadangan Pangan Daerah sangat diperlukan agar cadangan pangan selalu tersedia *kapanpun* dan dalam *kondisi apapun* agar tidak terjadi gejolak sosial sebagai dampak kondisi rawan pangan.

4.3. Landasan Yuridis

Aspek yang berkaitan dengan hukum (yuridis) dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan Daerah Provinsi Jambi ini, dikaitkan dengan peran hukum baik sebagai pengatur perilaku (*social control*), maupun sebagai instrumen untuk penyelesaian suatu masalah (*dispute solution*). Aspek yuridis ini sangat diperlukan, karena hukum, atau peraturan perundang-undangan dapat menjamin adanya kepastian (*certainty*), dan keadilan (*fairness*) dalam stabilisasi ketahanan pangan yang berdaulat dan dalam kerangka kemandirian pangan.

Dalam kaitannya dengan peran dan fungsi hukum tersebut, maka persoalan hukum yang terkait dengan pengaturan, pengendalian, dan pengawasan terhadap Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sampai saat ini masih bersifat sektoral, dan parsial, sedangkan kebutuhan yang sangat mendesak adalah adanya Peraturan Daerah yang menjadi payung (*umbrella*), bagi semua peraturan-perundang-undangan yang ada.

Oleh sebab itu, agar hubungan antar peraturan perundang-undangan yang satu dengan lainnya dapat terjalin dengan harmonis, baik vertikal, maupun horizontal, maka pertimbangan yuridis pembentukan suatu peraturan perundang undangan tentang Cadangan Pangan Daerah dalam bentuk Peraturan Daerah, adalah suatu keniscayaan, demi terwujudnya Ketahanan Pangan yang berdaulat dan berbasis pada kemandirian pangan.

BAB V
SASARAN, JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN,
DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

5.1. Sasaran

Sasaran yang akan diwujudkan dalam pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan antara lain untuk:

- a. menjadi pedoman bagi Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa dalam mengatur penyelenggaraan Cadangan Pangan di wilayahnya;
- b. mewujudkan tingkat kecukupan Pangan dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat;
- c. mempermudah atau meningkatkan akses pangan bagi masyarakat ;
- d. menyediakan cadangan pangan untuk menanggulangi kekurangan pangan, gejolak harga pangan dan/atau darurat pangan akibat bencana alam dan bencana sosial.

5.2. Jangkauan Pengaturan

Lingkup atau Jangkauan pengaturan, dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Cadangan Pangan ini, mencakup hal-hal sebagai berikut:

- (1) Cadangan Pangan Pemerintah Daerah;
- (2) Jenis dan Jumlah Cadangan Pangan;
- (3) Pengadaan, Pengelolaan dan Penyaluran;
- (4) Koordinasi Pengelolaan;
- (5) Peran serta masyarakat; dan
- (6) Pengawasan dan Pelaporan.

5.3. Arah Pengaturan

Bidang pangan meskipun kelihatan sepele (trivial) namun sesungguhnya merupakan ranah atau arena politik yang sangat penting dan menentukan bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Bila dilihat dari sentralitas dan signifikansinya, diskursus tentang pangan menjadi titik persinggungan (nodal point) bagi banyak kepentingan orang/masyarakat (Anonim,2016)

Pengembangan cadangan pangan daerah merupakan suatu upaya strategis darurat dan pasca bencana serta melindungi petani/produsen pangan dari gejolak penurunan harga pada waktu panen. Pengembangan cadangan pangan pemerintah daerah bertujuan untuk: pertama, meningkatkan penyediaan pangan untuk menjamin pasokan pangan yang stabil antar waktu dan antar wilayah 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.

Mengingat begitu pentingnya Cadangan Pangan Daerah dalam aspek ketersediaan pangan bagi masyarakat maka sangat diperlukan produk hukum yang mengatur Cadangan Pangan dalam bentuk peraturan daerah.

Oleh sebab itu di dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan ini, diperlukan kejelasan dalam pengelolaan Cadangan Pangan di Provinsi Jambi, sehingga masing-masing para pemangku kepentingan dapat menjalankan tugas dan fungsinya dalam pengelolaan Cadangan Pangan.

5.4. Ruang Lingkup Materi Muatan

Peraturan Daerah ini akan mengatur Cadangan Pangan di Provinsi Jambi, yang signifikansi dengan masalah pangan, karena menyangkut hak-hak asasi manusia tercukupinya pangan untuk masyarakat, untuk mendapatkan pangan yang sehat dan berkualitas, hak dan kewajiban warga masyarakat dalam memperkuat ketahanan pangan, dan untuk mendapatkan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia tersebut. Penyelenggaraan Cadangan Pemerintah Daerah merupakan salah satu materi muatan dalam peraturan daerah ini.

Selanjutnya, mengenai ruang lingkup materi muatan mencakup:

1. **Ketentuan Umum**

Dalam ketentuan umum ini, memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa, yaitu;

- 1) 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 di seluruh wilayah daerah untuk konsumsi manusia dan untuk menghadapi masalah kekurangan pangan, gangguan pasokan dan harga, serta keadaan darurat.
- 3) Penyelenggaraan Cadangan Pangan adalah serangkaian kegiatan pengadaan, pengelolaan, penyaluran dan pelepasan Cadangan Pangan, berdasarkan pada jenis dan jumlah yang telah ditetapkan, untuk keperluan penanggulangan keadaan kekurangan Pangan, gangguan pasokan dan harga, serta

keadaan darurat dengan melibatkan peran serta masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu.

- 4) Cadangan Pangan Daerah adalah persediaan pangan untuk keperluan konsumsi masyarakat, menghadapi masalah kekurangan Pangan, gangguan pasokan dan harga, serta keadaan darurat di seluruh wilayah Provinsi Jambi, yang terdiri atas Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dan Cadangan Pangan Masyarakat.
- 5) Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Provinsi Jambi yang selanjutnya disebut Cadangan Pangan Pemerintah Daerah adalah persediaan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jambi.
- 6) Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah persediaan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah kabupaten/kota.
- 7) Cadangan Pangan Pemerintah Desa adalah persediaan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah desa.
- 8) Cadangan Pangan Masyarakat adalah persediaan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh masyarakat di tingkat pedagang, komunitas, dan rumah tangga.
- 9) Pangan Pokok adalah pangan yang diperuntukkan sebagai makanan utama sehari-hari sesuai dengan potensi sumber daya dan kearifan lokal.
- 10) Pangan Pokok Tertentu adalah pangan pokok yang diproduksi dan dikonsumsi oleh sebagian besar masyarakat Indonesia yang apabila ketersediaannya dan harganya terganggu dapat memengaruhi stabilitas ekonomi dan menimbulkan gejolak sosial di masyarakat.

- 11) Krisis Pangan adalah kondisi kelangkaan pangan yang dialami sebagian besar masyarakat di suatu wilayah yang disebabkan oleh antara lain kesulitan distribusi pangan, dampak perubahan iklim, bencana alam dan lingkungan, dan konflik sosial, termasuk akibat perang.
- 12) Bantuan Pangan adalah bantuan pangan pokok dan pangan lainnya yang diberikan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau masyarakat dalam mengatasi masalah pangan dan krisis pangan, meningkatkan akses pangan bagi masyarakat miskin dan/atau rawan Pangan dan gizi.
- 13) Pelaku Usaha Pangan adalah setiap orang yang bergerak pada satu atau lebih subsistem agribisnis Pangan, yaitu penyedia masukan produksi, proses produksi, pengolahan, pemasaran, perdagangan, dan penunjang.
- 14) Sistem Informasi Pangan dan Gizi adalah sistem yang mencakup kegiatan pengumpulan, pengolahan, penganalisisan, penyimpanan, penyajian, penyebaran data dan informasi, dan penggunaan informasi tentang Pangan dan gizi.
- 15) Provinsi Jambi adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 16) Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 17) Pemerintah Daerah Provinsi Jambi adalah unsur penyelenggara pemerintahan yang terdiri atas Gubernur Provinsi Jambi dan perangkat daerah.

- 18) Gubernur Provinsi Jambi yang selanjutnya disebut Gubernur adalah Kepala Daerah Provinsi Jambi yang karena jabatannya juga berkedudukan sebagai wakil Pemerintah.

Selain memuat istilah dan frasa yang diberikan definisi dan batasan pengertian, dalam ketentuan umum juga memuat asas cadangan pangan, tujuan cadangan pangan, dan ruang lingkup pengaturan dalam Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan.

Adapun ruang lingkup dalam Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan meliputi:

- a. penetapan Cadangan Pangan;
- b. tahapan Penyelenggaraan Cadangan Pangan;
- c. penanggulangan Krisis Pangan;
- d. Sistem Informasi Cadangan Pangan;
- e. peran serta masyarakat;
- f. pengawasan dan pelaporan; dan
- g. pendanaan.

2. **Materi Muatan Yang Akan Diatur;**

Sebagaimana diuraikan di atas, maka materi muatan atau substansi Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan meliputi:

a. Penetapan Cadangan Pangan.

Norma yang dimuat antara lain:

1. Proses penetapan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah oleh Gubernur.
2. Pertimbangan dalam penetapan Cadangan Pemerintah Daerah.

b. Tahapan penyelenggaraan Cadangan Pangan;

Norma yang dimuat:

1. Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.
 - 1) Pengadaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah

- 2) Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah
- 3) Penyaluran dan pelepasan Cadangan Pemerintah Daerah
2. Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa.
3. Penyelenggaraan Cadangan Pangan Masyarakat.

c. Penanggulangan Krisis Pangan

Norma yang dimuat:

1. Penggunaan cadangan pangan pemerintah daerah untuk menanggulangi krisis pangan
2. Kriteria krisis pangan
3. Skala kedaruratan krisis pangan
4. Penetapan status kedaruratan krisis pangan

d. Sistem Informasi Cadangan Pangan

Norma yang dimuat:

1. Penyelenggaraan Sistem Informasi Cadangan Pangan
2. Kewajiban bagi pengelola cadangan pangan dan pelaku usaha pangan untuk memberikan laporan dan informasi pangan
3. Penyelenggara sistem informasi cadangan pangan

e. Peran serta masyarakat

Norma yang dimuat adalah Bentuk peran serta masyarakat dalam mewujudkan Cadangan Pangan Pemerintah daerah dan Cadangan Pangan Masyarakat.

f. Pengawasan dan pelaporan

Norma yang dimuat:

1. Pengawasan cadangan pangan
2. Pelaporan hasil pengawasan

g. Pendanaan

Norma yang dimuat yaitu sumber pendanaan cadangan pemerintah daerah.

3. Ketentuan Peralihan

Ketentuan peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum berkaitan dengan penyelenggaraan cadangan pangan yang sudah ada pada saat Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan mulai berlaku.

BAB VI

PENUTUP

6.1. Kesimpulan

1. Penyelenggaraan Cadangan Pangan yang baik akan mempengaruhi ketersediaan pangan di suatu wilayah, sehingga perlu adanya pengaturan Cadangan Pangan dalam bentuk peraturan daerah.
2. Provinsi Jambi saat ini belum ada peraturan perundang-undangan dalam bentuk Peraturan Daerah yang khusus mengatur tentang Cadangan Pangan Daerah, yang sudah diberlakukan berupa Peraturan Gubernur baik di tingkat Propinsi, bahkan di tingkat Kabupaten/Kota.

6.2. Saran

1. Untuk mencegah terjadinya kerawanan pangan baik kerawanan pangan kronis maupun transien perlu ditetapkan Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan.
2. Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan Daerah, hendaknya menjadi Prioritas dalam Program Legislasi Tahun 2021.

DAFTAR PUSTAKA

- Jelliffe, Derrick Brian and Jelliffe, E. F. Patrice. 1989. *Community Nutritional Assessment: With Special Reference to Less Technically Developed Countries*. Oxford University Press.
- Rachman, H.P.S., Purwoto, A., dan Hardono, G.S. 2005. *Kebijakan Pengelolaan Cadangan Pangan pada Era Otonomi Daerah dan Perum Bulog*. Forum Penelitian Agro Ekonomi.
- Rachman, H.P.S., Suhartini, S.H., dan Hardono, G.S. 2005. *Prospek Ketahanan Pangan Nasional (Analisis dari Aspek Kemandirian Pangan)*.

Peraturan Perundangan

- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No.17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, dalam pasal 27, pasal 28, pasal 29, pasal 30, pasal 31, pasal 32 dan pasal 33 secara umum telah mengatur tentang Cadangan Pangan.
- Republik Indonesia, Peraturan Gubernur Provinsi Jambi No.24 Tahun 2016 tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.
- Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2015 tentang Penetapan dan penyimpanan barang kebutuhan pokok dan barang penting.
- Republik Indonesia, Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.
- Republik Indonesia, Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2014 Penjaminan Mutu dan keamanan pangan segar.
- Republik Indonesia, Peraturan Gubernur Nomor 26 tahun 2013 tentang Cadangan Pangan Daerah (Berita Daerah Provinsi Jambi Tahun 2013 Nomor 26).