

BAPPELITBANGDA

BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN,
PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN DAERAH



NASKAH AKADEMIK &
RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG
CADANGAN PANGAN PEMERINTAH DAERAH



created by:

**BIDANG
LITBANG &**



**Maret
2023**

NASKAH AKADEMIK DAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG
CADANGAN PANGAN PEMERINTAH DAERAH



Program : Penelitian dan Pengembangan Daerah
Kegiatan : Penelitian dan Pengembangan Bidang
Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pengkajian
Peraturan
Subkegiatan : Pengelolaan Data Kelitbangan dan Peraturan
Kode Rekening Subkegiatan : 5.05.02.2.01.12
Tahun Anggaran : APBD 2023

**PEMERINTAH KABUPATEN WAJO
BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN, PENELITIAN DAN
PENGEMBANGAN DAERAH
TAHUN 2023**

LEMBAR PERSETUJUAN

- Kegiatan : Penelitian dan Pengembangan Bidang Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pengkajian Peraturan
- Judul : Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.
- Tim Penyusun : 1. Tim Pengendali Mutu
✓ Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kab. Wajo
✓ Bagian Hukum SETDA Kab. Wajo
2. Tim Kelitbang:
✓ Tim Pelaksana Teknis Kegiatan Bidang Litbang Bappelitbangda Kab. Wajo
✓ Tim Keskertarian Bidang Litbang Bappelitbangda Kab. Wajo
3. Tenaga Ahli:
✓ Lembaga Kajian Hukum, Pemilu dan Demokrasi
✓ Peneliti Ahli Muda Bappelitbangda Kab. Wajo

Diajukan:
Kepala Bidang Penelitian dan Pengembangan,

ANDI ARWIN SETIAWAN ST., M.Si.
NIP. 198405092005021002

Disetujui:
Kepala Bappelitbangda,

ANDI PALLAWARUKKA, S.IP.
NIP. 197008151990031003

KATA PENGANTAR

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Setiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah, telah menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional, dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Dalam kaitan ini peran dan dukungan daerah dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan sangat strategis, khususnya dalam membuat peraturan daerah (Perda) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Naskah akademik ini memaparkan beberapa hal pokok di antaranya urgensi penyusunan secara filosofis, sosiologis maupun yuridis, kajian empirik hasil penelitian berupa: (1) kajian yuridis atas peraturan perundang-undangan yang terkait (3) aspek filosofis, sosiologis dan yuridis, (4) arah pengaturan dan ruang lingkup.

Semoga Naskah Akademik ini dapat dijadikan acuan ilmiah yang komprehensif dalam menyusun draf Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wajo tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.

Wajo, 1 Maret 2023

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Sampul	i
Halaman Judul:	ii
LEMBAR PERSETUJUAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR GAMBAR	viii
BAB I	9
PENDAHULUAN	9
A. Latar Belakang.....	9
B. Identifikasi Masalah.....	29
C. Tujuan dan Manfaat.....	30
D. Metode.....	32
BAB II	35
KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	35
A. Kajian Teoretis.....	35
1. Teori Desentralisasi	35
2. Teori Kewenangan Pemerintah Daerah	40
3. Teori Perundang-Undangan	42
4. Teori Pangan	44
B. Asas Hukum.....	53
1. Asas Penyusunan Norma	53
2. Asas Penyelenggaraan Cadangan Pangan	55
C. Kajian Empiris.....	58
1. Letak Geografis	58
2. Indikator Ketahanan dan Kerentanan Pangan Kabupaten Wajo	58
3. Ketersediaan Pangan	60
4. Situasi Ketahanan Pangan Kabupaten Wajo	61
5. Akses Keterjangkauan Pangan Kabupaten Wajo	62
6. Aspek Pemanfaatan Pangan	64
7. Ketersediaan Pangan	65
8. Situasi Ketahanan Pangan Kabupaten Wajo	67
9. Akses Terhadap Pangan	70

D. Desain Pengaturan.....	74
E. Implikasi Penerapan Pengaturan.....	74
BAB III	77
ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	77
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.....	77
1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 1959 Tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Sulawesi.	78
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir dengan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.	79
3. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan.	80
4. Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Undang-undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.	84
5. Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.	85
BAB IV	87
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	87
A. Landasan Filosofis.....	88
B. Landasan Sosiologis.....	91
C. Landasan Yuridis.....	94
1. Aspek Prinsip Kelembagaan	96
2. Aspek bentuk dan subgtansi	97
3. Aspek Prosedural	97
4. Aspek Ketaatan Asas	98
BAB V	100
SASARAN, ARAH PENGATURAN, DAN	100
RUANG LINGKUP MATERI MUATAN	100
A. Sasaran Pengaturan.....	100
B. Arah Pengaturan.....	100
C. Ruang Lingkup Materi Muatan.....	101
BAB VI	106
PENUTUP	106
A. Kesimpulan.....	106
B. Saran.....	106
DAFTAR PUSTAKA	107

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. 1 Indikator Ekonomi Wilayah Kabupaten Wajo	10
Tabel 1. 2 Produksi Komuditas Pangan Penting di Kabupaten Wajo Tahun 2020– 2021	12
Tabel 1. 3 Kontribusi Daerah Sentra Produksi Padi terhadap Produksi Kabupaten Wajo Tahun 2021.	13
Tabel 1. 4 Kontribusi Daerah Sentra Produksi Jagung terhadap produksi Kabupaten Wajo Tahun 2021.	14
Tabel 1. 5 Kontribusi Daerah Sentra Produksi Ubi Kayu terhadap produksi Kabupaten Wajo Tahun 2021.	14
Tabel 1. 6 Kontribusi Daerah Sentra Produksi Ubi Jalar terhadap produksi Kabupaten Wajo Tahun 2021	15
Tabel 1. 7 Kontribusi Daerah Sentra Produksi Kacang hijau terhadap produksi Kabupaten Wajo Tahun 2021	15
Tabel 1. 8 Kontribusi Daerah Sentra Kacang Tanah terhadap produksi Kabupaten Wajo Tahun 2021	16
Tabel 1. 9 Kontribusi Daerah Sentra Kedelai terhadap Produksi Kabupaten Wajo Tahun 2021	16
Tabel 2. 1 Indikator Ketahanan Pangan.	59
Tabel 2. 2 Realisasi Tanam, Panen dan produksi Tanam Padi.	66
Tabel 2. 3 Ketersediaan Berbagai komoditi Pangan di Kabupaten Wajo.	67
Tabel 2. 4 Sebaran Desa/ Kelurahan Tiap Kecamatan Berdasarkan Sebaran Tiap Prioritas pada Komposit Ketahanan dan Kerentanan Pangan Kabupaten Wajo Tahun 2022.	69
Tabel 2. 5 Kondisi Kemiskinan Kabupaten Wajo 2017-2021.	72
Tabel 2. 6 Sebaran Rasio Jumlah Penduduk Dengan Tingkat Kesejahteraan Terendah Masing-Masing Kecamatan Berdasarkan Skala Proritas Tahun 2022 di Kabupaten Wajo.	73
Tabel 4. 1 Realisasi Produksi Tanam Padi	92

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1.1 Peta Komposit Situasi Ketahanan dan Kerentanan Pangan di Kabupaten Wajo Tiap Desa/Kelurahan Tahun 2021.	24
Gambar 2.1 Pilar Ketahanan Pangan	48

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Keberadaan organisasi pemerintahan adalah untuk mewujudkan tujuan-tujuan ideal. Pemerintah Negara Republik Indonesia, berdasarkan konstitusi, diberi amanah untuk mewujudkan keadilan dan kemakmuran dalam kehidupan masyarakat¹. Dalam rangka mewujudkan keadilan dan kemakmuran, pemerintah melakukan usaha-usaha pembangunan disegala bidang, yang dilakukan secara terencana, sistematis dan berkelanjutan. Visi pembangunan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 adalah Indonesia Yang Mandiri, Maju, Adil Dan Makmur². Sehaluan dengan hal itu, pemerintah provinsi Sulawesi Selatan dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah mendasarkan pembangunan daerah pada asas kepentingan umum, dengan tujuan mencapai penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan³. Sejalan dengan visi pembangunan nasional dan daerah provinsi, pemerintah Kabupaten Wajo menetapkan visi pembangunan yakni untuk mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Wajo Dengan Jiwa Kemandirian Dan Pemerintahan Yang Demokratis Bernafaskan Keagamaan⁴.

Pemerintah daerah sebagai bagian dari organ pemerintahan nasional, memiliki peran yang bersifat otonom atau mandiri dalam mengelola pembangunan daerah berdasarkan potensi sumber daya yang dimilikinya. Sejak penerapan sistem pemerintahan

¹ Hal ini merupakan salah satu pokok tujuan pemerintahan negara dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, aline IV, Tim Permata Press, 2011. *UUD 1945 (Amaandemen I, II, III dan IV)*, Permata Press, Jakarta, hal. 137.

² Uraian visi pembangunan dalam UU No. 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, bab III, menyebutkan: Berdasarkan kondisi bangsa Indonesia saat ini, tantangan yang dihadapi dalam 20 tahunan mendatang dengan memperhitungkan modal dasar yang dimiliki oleh bangsa Indonesia dan amanat pembangunan yang tercantum dalam Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, visi pembangunan nasional tahun 2005–2025 adalah: Indonesia Yang Mandiri, Maju, Adil Dan Makmur.

³ Peraturan Daerah Sulawesi Selatan No. 2 tahun 2010 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah, Pasal 2 ayat 1 (c) dan 2 (e).

⁴ Peraturan Daerah Kabupaten Wajo No. 8 Tahun 2009 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah.

disentralisasi melalui Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada pasal 5 ayat 4, dinyatakan: “Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan; demikian pula dalam pasal 17, ayat 1, disebutkan: “daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah”⁵. Prinsip otonomi ini mewarnai kegiatan pemerintahan di daerah, termasuk dalam hal ini kegiatan pembangunan di Kabupaten Wajo.

Secara geografis, Kabupaten Wajo dengan ibu kotanya Sengkang, terletak dibagian tengah Provinsi Sulawesi Selatan dengan jarak kurang lebih 250 km dari Makassar Ibukota Provinsi Sulawesi Selatan, memanjang pada arah laut Tenggara dan terakhir merupakan selat, dengan posisi geografis antara 3o 39o - 4o 16o LS dan 119o 53o-120o 27 BT. Luas wilayah Kabupaten Wajo adalah 2.506,19 Km² atau 4,01% dari luas Provinsi Sulawesi Selatan dengan rincian Penggunaan lahan terdiri dari lahan sawah 86.297 Ha (34,43%) dan lahan kering 164.322 Ha (65,57%). Batas wilayah Kabupaten Wajo Sebelah Utara berbatasan Kabupaten Luwu dan Kabupaten Sidrap, Sebelah Selatan berbatasan Kabupaten Bone dan Soppeng, Sebelah Timur berbatasan Teluk Bone, dan Sebelah Barat berbatasan Kabupaten Soppeng dan Sidrap Dilihat dari Topografinya, Kabupaten Wajo terletak di tengah-tengah Provinsi Sulawesi Selatan dan berdasarkan fotografi Sulawesi yang dibagi 3 (tiga) Zone Utara, Tengah dan Selatan, maka Kabupaten Wajo terletak pada zone tengah yang merupakan suatu epresi yang memanjang pada arah laut tenggara dan terakhir merupakan selat.

Menurut Iklim, Kabupaten Wajo tergolong beriklim tropis yang termasuk type B dengan 29°C - 31°C atau suhu rata-rata 29°C siang hari. Curah hujan daerah ini setiap tahunnya berlangsung agak pendek rata-rata 3 (tiga) bulan yaitu Bulan April sampai dengan Bulan Juli, dan Bulan Agustus sampai dengan Bulan Oktober, curah hujan rata-rata 8.000 mm dengan 120 hari hujan.

Kinerja ekonomi pemerintah daerah tahun 2021 mencapai 6,77 % laju pertumbuhan ekonomi⁶, angka tertinggi dalam *range* 5 tahun terakhir (tahun 2017-2021).

⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang No 2 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 24, Tambahan Lembaran negara republik Indonesia Nomor 5657).

⁶ BPS kabupaten Wajo, Indikator Makro Sosial Ekonomi Kabupaten Wajo Tahun 2021, hal. 28.

Ada 17 sektor lapangan usaha yang berkontribusi terhadap besaran produk domestik regional bruto (PDRB) setiap tahun. Diantaranya 3 sektor lapangan usaha yang memberikan sumbangsi PDRB yang cukup signifikan, yakni Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan, dengan kontribusi sebesar 33,36 %, kemudian sektor Perdagangan dengan kontribusi sebesar 15,73 %, disusul sektor Pertambangan dan Penggalian dengan kontribusi sebesar 15,28 %⁷.

Tabel 1. 1 Indikator Ekonomi Wilayah Kabupaten Wajo

	2017	2018	2019	2020	2021
PDRB Per Kapita ADHB (Juta rupiah/perkapita)	45,08	47,15	49,31	52,16	58,83
Laju Pertumbuhan (%)	5,21	1,08	4,05	1,17	6,77
Jumlah Penduduk (ribu jiwa)	395.583	396.810	402.323	379.066	379.396

Sumber: BPS Kabupaten Wajo, 2021. *Indikator Makro Sosial Ekonomi Kab. Wajo* (Data diolah)

PDRB merupakan ukuran kemampuan wilayah dalam penggambaran dinamika kegiatan ekonomi suatu daerah, baik secara kualitas maupun kuantitas. Table 1, menunjukkan kestabilan kemampuan ekonomi Kabupaten Wajo dari tahun 2017 hingga 2021, dengan jumlah penduduk sebagai salah satu basis dalam pergerakan pertumbuhan ekonomi.

Secara filosofis hak atas pangan merupakan salah satu Hak Asasi Manusia yang bersifat universal, sebab tanpa adanya akses terhadap pangan, manusia dapat terancam hak hidupnya. Eksistensi manusia sangat ditentukan oleh pasokan pangan bagi manusia. Pasokan pangan sangat menentukan hidup matinya manusia itu sendiri. Dengan demikian, pangan bukanlah merupakan suatu komoditas dagang semata. Pangan merupakan bagian dari HAM. Oleh karena itu bagi manusia adalah hak dan menjadi tanggung jawab negara dalam hal ini pemerintah daerah untuk memenuhi, menjamin dan melindunginya.

Mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas, sejahtera, dan mandiri, dibutuhkan ketersediaan Pangan agar tercipta pangan yang cukup, terjangkau, bermutu, bergizi, dan halal. Pangan merupakan 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

⁷ *Ibid*, hal.26.

konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengelolaan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman. Pemerintah bersama masyarakat sebagai penyelenggara pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan berdasarkan Kedaulatan pangan, Kemandirian pangan, dan Ketahanan Pangan. Penyelenggaraan pangan dilakukan dengan berdasarkan asas kedaulatan, kemandirian, ketahanan, keamanan, manfaat, pemerataan, berkelanjutan dan keadilan.

Cadangan pangan telah menjadi isu sentral dalam kerangka pembangunan pertanian, baik di level nasional maupun di aras lokal. Hal ini dikarenakan pangan merupakan kebutuhan yang paling dasar bagi manusia sehingga pangan sangat berperan dalam pertumbuhan ekonomi. Cadangan pangan diartikan sebagai tersedianya pangan dalam jumlah dan kualitas yang cukup, terdistribusi dengan harga terjangkau dan aman dikonsumsi bagi setiap warga untuk menopang aktivitasnya sehari-hari sepanjang waktu. Dengan demikian ketahanan pangan mencakup tingkat rumah tangga hingga tingkat nasional.

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.

Secara Sosiologis, Kabupaten Wajo memiliki potensi baik dari aspek ketersediaan, keterjangkauan, dan pemanfaatan pangan untuk mewujudkan Ketahanan Pangan. Kondisi ketersediaan pangan kabupaten wajo pada tahun 2019-2020 secara umum memperlihatkan situasi yang cukup baik, sebagaimana tergambar di dalam tabel berikut:

Tabel 1. 2 Produksi Komuditas Pangan Penting di Kabupaten Wajo Tahun 2020– 2021

No	Komoditi	Tahun		Pertumbuhan 20-21
		2020	2021	
Pangan Nabati				
1.	Padi	723.623	778.832	7,63
	Beras	423.192	455.545	7,64
2.	Jagung	113.428	113.109	(0,28)
3.	Ubi Kayu	3.104	4.055	30,64
4.	Ubi Jalar	881	1.631	85,13
5.	Kacang Tanah	645	449	(30,39)
6.	Kacang Hijau	3.864	1.623	(58,00)
7.	Kedelai	350	73	(79,14)
8.	Sayur - sayuran	2.459	1.564	(36,40)
9.	Buah-buahan	10.805	11.745	8,70
10.	Minyak Kelapa	1.511	1.465	(3,04)
Pangan Hewani				
11.	Daging Ruminansia	12.681	12.936	2,01
12.	Daging Unggas	638	650	1,88
13.	Telur	1.845	1.855	0,54
14.	Ikan	545.175	559.219	2,58

Sumber : Hasil Analisis DPKP Kab Wajo, Tahun 2022.

Produksi komoditas pangan merupakan ukuran tingkat kemampuan daerah dalam cadangan pangan. Table 2, memperlihatkan produksi pangan nabati rata-rata mengalami peningkatan produksi hanya dua komoditi yang mengalami penurunan produksi yaitu Ubi kayu sebesar (15, 47) persen, sayur-sayuran sebesar 926,06) persen dan Minyak kelapa (20,60) persen dan untuk komoditi pangan hewani semua mengalami peningkatan produksi.

Berikut adalah data Kontribusi Per-kecamatan terhadap sentra produksi pangan di kabupaten Wajo tahun 2021, sebagai berikut:

Tabel 1. 3 Kontribusi Daerah Sentra Produksi Padi terhadap Produksi Kabupaten Wajo Tahun 2021.

No.	Kecamatan	Produksi (Ton)		Kontribusi (%)
		2020	2021	2021
1.	Tempe	7.348	6.214	0,80
2.	Tanasitolo	52.072	46.762	6,00
3.	Maniangepajo	51.932	52.329	6,72
4.	Belawa	73.498	80.012	10,27
5.	Sabbangparu	40.989	44.770	5,75

No.	Kecamatan	Produksi (Ton)		Kontribusi (%)
		2020	2021	2021
6.	Pammana	56.148	59.252	7,61
7.	Takkalalla	63.268	80.780	10,37
8.	Sajoanging	52.241	45.077	5,79
9.	Majauleng	89.742	96.753	12,42
10.	Pitumpanua	46.148	52.478	6,74
11.	Bola	69.021	85.617	10,99
12.	Keera	48.931	45.468	5,84
13.	Gilireng	28.874	31.614	4,06
14.	Penrang	44.731	54.821	7,04
Jumlah		723.623	778.832	100

Sumber: Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kab. Wajo Tahun 2022

Tabel 1. 4 Kontribusi Daerah Sentra Produksi Jagung terhadap produksi Kabupaten Wajo Tahun 2021.

No.	Kecamatan	Produksi (Ton)		Kontribusi (%)
		2020	2021	2021
1.	Tempe	1.519	1.820	1,61
2.	Tanasitolo	2.730	1.854	1,64
3.	Maniangpajo	2.329	3.516	3,11
4.	Belawa	16.651	15.245	13,48
5.	Sabbangparu	26.103	16.161	14,29
6.	Pammana	46.346	57.838	51,13
7.	Takkalalla	819	128	0,11
8.	Sajoanging	1.444	1.766	1,56
9.	Majauleng	8.211	4.777	4,22
10.	Pitumpanua	1.394	1.371	1,21
11.	Bola	2.144	1.272	1,12
12.	Keera	8.888	5.260	4,65
13.	Gilireng	1.023	2.189	1,94
14.	Penrang	675	1.021	0,90
Jumlah		113.428	113.109	100

Sumber : Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kab. Wajo Tahun 2022.

Tabel 1. 5 Kontribusi Daerah Sentra Produksi Ubi Kayu terhadap produksi Kabupaten Wajo Tahun 2021.

No.	Kecamatan	Produksi (Ton)		Kontribusi (%)
		2019	2021	2021
1.	Tempe	131	358	8,83
2.	Tanasitolo	819	822	20,27

3.	Maniangpajo	65	606	14,94
4.	Belawa	-	-	-
5.	Sabbangparu	65	-	-
6.	Pammana	196	196	4,83
7.	Takkalalla	131	163	4,02
8.	Sajoanging	65	-	-
9.	Majauleng	-	133	3,28
10.	Pitumpanua	884	911	22,47
11.	Bola	131	-	-
12.	Keera	197	34	0,84
13.	Gilireng	163	163	4,02
14.	Penrang	261	686	16,92
Jumlah		3.104	4.055	100

Sumber : Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kab. Wajo Tahun 2022

Tabel 1. 6 Kontribusi Daerah Sentra Produksi Ubi Jalar terhadap produksi Kabupaten Wajo Tahun 2021

No.	Kecamatan	Produksi (Ton)		Kontribusi (%)
		2020	2021	2021
1.	Tempe	31	140	8,58
2.	Tanasitolo	46	-	-
3.	Maniangpajo	-	110	6,74
4.	Belawa	-	-	-
5.	Sabbangparu	-	-	-
6.	Pammana	77	77	4,72
7.	Takkalalla	-	123	7,54
8.	Sajoanging	31	-	-
9.	Majauleng	-	295	18,09
10.	Pitumpanua	436	280	17,17
11.	Bola	46	-	-
12.	Keera	62	62	3,80
13.	Gilireng	-	267	16,37
14.	Penrang	155	278	17,04
Jumlah		881	1.631	100

Sumber : Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kab. Wajo Tahun 2022.

Tabel 1. 7 Kontribusi Daerah Sentra Produksi Kacang hijau terhadap produksi Kabupaten Wajo Tahun 2021

No.	Kecamatan	Produksi (Ton)		Kontribusi (%)
		2020	2021	2021
1.	Tempe	13	28	1,73
2.	Tanasitolo	451	460	28,34
3.	Maniangpajo	128	204	12,57
4.	Belawa	74	6	0,37
5.	Sabbangparu	71	72	4,44
6.	Pammana	603	439	27,05
7.	Takkalalla	203	12	0,74
8.	Sajoanging	446	20	1,23
9.	Majauleng	1.098	165	10,17
10.	Pitumpanua	-	6	0,37
11.	Bola	6	-	-
12.	Keera	602	70	4,31
13.	Gilireng	119	169	10,41
14.	Penrang	110	25	1,54
Jumlah		3.864	1.623	100

Sumber : Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kab. Wajo Tahun 2022.

Tabel 1. 8 Kontribusi Daerah Sentra Kacang Tanah terhadap produksi Kabupaten Wajo Tahun 2021

No.	Kecamatan	Produksi (Ton)		Kontribusi (%)
		2020	2021	2021
1.	Tempe	10	11	2,45
2.	Tanasitolo	102	72	16,04
3.	Maniangpajo	13	97	21,60
4.	Belawa	-	-	-
5.	Sabbangparu	-	-	-
6.	Pammana	280	169	37,64
7.	Takkalalla	7	38	8,46
8.	Sajoanging	11	-	-
9.	Majauleng	50	23	5,12
10.	Pitumpanua	-	-	-
11.	Bola	4	9	2,00
12.	Keera	82	16	3,56
13.	Gilireng	86	-	-
14.	Penrang	-	16	3,56
Jumlah		645	449	100

Sumber : Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kab. Wajo Tahun 2022.

Tabel 1. 9 Kontribusi Daerah Sentra Kedelai terhadap Produksi Kabupaten Wajo Tahun 2021

No.	Kecamatan	Produksi (Ton)		Kontribusi (%)
		2020	2021	2021

No.	Kecamatan	Produksi (Ton)		Kontribusi (%)
1.	Tempe	-	-	-
2.	Tanasitolo	-	16	21,92
3.	Maniangpajo	-	-	-
4.	Belawa	-	-	-
5.	Sabbangparu	-	12	16,44
6.	Pammana	-	-	-
7.	Takkalalla	-	-	-
8.	Sajoanging	-	-	-
9.	Majauleng	-	-	-
10.	Pitumpanua	-	-	-
11.	Bola	-	-	-
12.	Keera	350	45	61,64
13.	Gilireng	-	-	-
14.	Penrang	-	-	-
Jumlah		350	73	100

Sumber : Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kab. Wajo Tahun 2022.

Tabel 1. 10 Kontribusi Daerah Sentra Sayur – sayuran terhadap produksi Kabupaten Wajo Tahun 2021

No.	Kecamatan	Produksi (Ton)		Kontribusi (%)
		2020	2021	2021
1.	Tempe	77	23	1,47
2.	Tanasitolo	120	344	21,99
3.	Maniangpajo	49	87	5,56
4.	Belawa	804	523	33,44
5.	Sabbangparu	19	78	4,99
6.	Pammana	46	34	2,17
7.	Takkalalla	28	18	1,15
8.	Sajoanging	49	43	2,75
9.	Majauleng	230	187	11,96
10.	Pitumpanua	638	78	4,99
11.	Bola	43	40	2,56
12.	Keera	51	31	1,98
13.	Gilireng	256	61	3,90
14.	Penrang	49	17	1,09
Jumlah		2.459	1.564	100

Sumber : Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kab. Wajo Tahun 2022.

Tabel 1. 11 Kontribusi Sentra Produksi Buah – buahan terhadap Produksi Kabupaten Wajo Tahun 2021

No.	Kecamatan	Produksi (Ton)		Kontribusi (%)
		2020	2021	2021

No.	Kecamatan	Produksi (Ton)		Kontribusi (%)
1.	Tempe	655	105	0,89
2.	Tanasitolo	106	242	2,06
3.	Maniangpajo	139	55	0,47
4.	Belawa	521	4.661	39,68
5.	Sabbangparu	590	462	3,93
6.	Pammana	1.518	270	2,30
7.	Takkalalla	825	262	2,23
8.	Sajoanging	698	545	4,64
9.	Majauleng	1.220	576	4,90
10.	Pitumpanua	2.399	2.977	25,35
7.	Bola	623	437	3,72
8.	Keera	972	810	6,90
9.	Gilireng	404	271	2,31
10.	Penrang	135	72	0,61
Jumlah		10.805	11.745	100

Sumber : Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kab. Wajo Tahun 2022

Tabel 1. 12 Kontribusi Sentra Produksi Minyak Kelapa Kabupaten Wajo Tahun 2021

No.	Kecamatan	Produksi (Ton)		Kontribusi (%)
		2020	2021	2021
1.	Tempe	31	20	1,37
2.	Tanasitolo	123	153	10,44
3.	Maniangpajo	12	15	1,02
4.	Belawa	59	99	6,76
5.	Sabbangparu	385	382	26,08
6.	Pammana	245	259	17,68
7.	Takkalalla	79	56	3,82
8.	Sajoanging	89	56	3,82
9.	Majauleng	85	119	8,12
10.	Pitumpanua	110	73	4,98
11.	Bola	50	44	3,00
12.	Keera	125	116	7,92
13.	Gilireng	46	31	2,12
14.	Penrang	72	43	2,94
Jumlah		1.511	1.465	100

Sumber : Dinas pertanian dan Ketahanan Pangan Kab. Wajo Tahun 2022.

Tabel 1. 13 Kontribusi Sentra Produksi Daging Ruminansia Kabupaten Wajo Tahun 2021

No.	Kecamatan	Produksi (Ton)		Kontribusi (%)
		2020	2021	2021
1.	Tempe	251	278	2,15
2.	Tanasitolo	504	531	4,10
3.	Maniangpajo	667	660	5,10

No.	Kecamatan	Produksi (Ton)		Kontribusi (%)
		2020	2021	2021
4.	Belawa	209	184	1,42
5.	Sabbangparu	100	77	0,60
6.	Pammana	1.193	1.251	9,67
7.	Takkalalla	1.819	1.863	14,40
8.	Sajoanging	820	884	6,83
9.	Majauleng	2.312	2.412	18,65
10.	Pitumpanua	82	85	0,66
11.	Bola	1.622	1.694	13,10
12.	Keera	413	408	3,15
13.	Gilireng	1.387	1.305	10,09
14.	Penrang	1.303	1.303	10,07
Jumlah		12.681	12.936	100

Sumber : Dinas Pertanian dan Ketahanan pangan Kab. Wajo Tahun 2022.

Tabel 1. 14 Kontribusi Sentra Produksi Daging Unggas Kabupaten Wajo Tahun 2021

No.	Kecamatan	Produksi(Ton)		Kontribusi(%)
		2020	2021	2021
1.	Tempe	19	20	3,08
2.	Tanasitolo	75	79	12,15
3.	Maniangpajo	51	53	8,15
4.	Belawa	31	29	4,46
5.	Sabbangparu	103	104	16,00
6.	Pammana	49	49	7,54
7.	Takkalalla	44	45	6,92
8.	Sajoanging	32	33	5,08
9.	Majauleng	36	36	5,54
10.	Pitumpanua	39	40	6,15
11.	Bola	71	71	10,92
12.	Keera	43	44	6,77
13.	Gilireng	27	28	4,31
14.	Penrang	20	20	3,08
Jumlah		638	650	100

Sumber : Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kab. Wajo Tahun 2022.

Tabel 1. 15 Kontribusi Daerah Sentra Produksi Telur terhadap Produksi Kabupaten Wajo Tahun 2021

No.	Kecamatan	Produksi (Ton)		Kontribusi (%)
		2020	2021	2021
1.	Tempe	51	52	2,80
2.	Tanasitolo	149	151	8,14
3.	Maniangpajo	116	118	6,36
4.	Belawa	409	410	22,10

No.	Kecamatan	Produksi (Ton)		Kontribusi (%)
		2020	2021	2021
5.	Sabbangparu	328	330	17,79
6.	Pammana	141	144	7,76
7.	Takkalalla	174	170	9,16
8.	Sajoanging	69	70	3,77
9.	Majauleng	104	104	5,61
10.	Pitumpanua	80	82	4,42
11.	Bola	79	81	4,37
12.	Keera	50	49	2,64
13.	Gilireng	54	54	2,91
14.	Penrang	39	42	2,26
Jumlah		1.845	1.855	100

Sumber : Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kab. Wajo Tahun 2022.

Tabel 1. 16 Kontribusi Daerah Sentra Produksi Ikan terhadap Produksi Kabupaten Wajo Tahun 2021

No.	Kecamatan	Produksi (Ton)		Kontribusi (%)
		2020	2021	2021
1.	Tempe	5.151	5.641	1,01
2.	Tanasitolo	4.579	5.077	0,91
3.	Maniangpajo	1.292	3.103	0,55
4.	Belawa	5.563	6.488	1,16
5.	Sabbangparu	4.348	5.263	0,94
6.	Pammana	1.111	1.582	0,28
7.	Takkalalla	93.663	73.415	13,13
8.	Sajoanging	113.422	143.763	25,71
9.	Majauleng	1.114	2.159	0,39
10.	Pitumpanua	113.502	118.049	21,11
11.	Bola	49.863	50.307	9,00
12.	Keera	85.067	109.100	19,51
13.	Gilireng	9	17	0,00
14.	penrang	66.491	35.255	6,30
Jumlah		545.175	559.219	100

Sumber : Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Tahun 2022.

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

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

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

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

Tabel 1. 17 Lumbung Pangan Masyarakat (LPM).

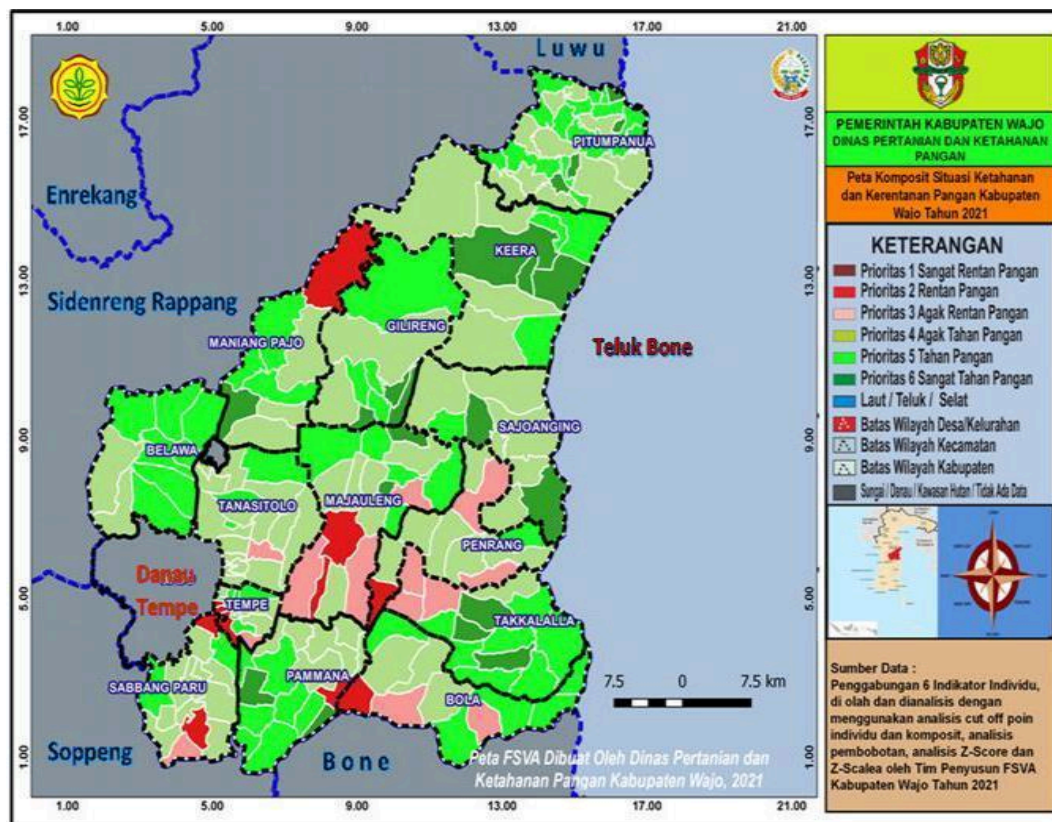
No	Kecamatan	Desa	Nama Kelompok	Sumber Bantuan	Kondisi Fisik Lumbung	Keaktifan Kelompok	Aktifitas Lumbung	Jumlah Stok
1.	Tanasitolo	Lowa	Latea Musu Lowa	APBN	Rusak Ringan	Aktif	Jual Beli	2.100
2.	Tanasitolo	Pincengpute	Sipurennue	APBN	Rusak Berat	Aktif	Jual Beli	1.200
3.	Majauleng	Bottotanre	Tani Mulaya	APBN	Rusak Ringan	Aktif	Jual Beli	3.000
4.	Takkalalla	Pantaitimur	Maccolliloloe	APBN	Baik	Aktif	Jual Beli	8.500
5.	Sajoanging	Assorajang	Mualla	APBN	Baik	Aktif	Jual Beli	3.500
6.	Majauleng	Limpomajang	Ilham	APBN	Baik	Aktif	Jual Beli	1.000
7.	Penrang	Temmabarang	Noval	APBN	Rusak Ringan	Aktif	Jual Beli	10.500
8.	Pammana	Abbanuangnge	Sipakaenre	APBN	Baik	Aktif	Jual Beli	1.000
9.	Keera	Lalliseng	Kubba-kubba e	APBN	Baik	Aktif	Jual Beli	5.000
10.	Gilireng	Maminasae	Sang Hiyangseri	APBN	Baik	Aktif	Jual Beli	3.000
11.	Belawa	Mallake	Mandiri	APBN	Baik	Aktif	Jual Beli	500
12.	Tanasitolo	Tonralipu	Mandiri	APBN	Baik	Aktif	Jual Beli	500
13.	Sabbangparu	Pasaka	Adil	APBN	Baik	Aktif	Jual Beli	1.000
14.	Majauleng	Lamiku	Mappadaelo	APBN	Baik	Aktif	Jual Beli	1.000
15.	Kampiri	Kampiri	Surya Mandiri	APBN	Baik	Aktif	Jual Beli	1.000

Sumber: Kantor Dinas Pertanian Dan Ketahanan Pangan, 2023 (Data Diolah)

Pengembangan lumbung pangan masyarakat bertujuan untuk: (a) meningkatkan volume stok cadangan pangan untuk kebutuhan masyarakat karena produksi tidak merata sepanjang tahun; (b) menjamin akses dan kecukupan pangan bagi penduduk miskin dan rawan pangan yang memerlukan perlindungan kecukupan pangan dan (c) sebagai bantuan pangan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat pada saat kondisi darurat.

Kebijakan cadangan pangan diperlukan agar daerah mampu memenuhi kebutuhan pangan penduduk. Kebijakan cadangan pangan yang dimaksud antara lain adalah upaya mempertahankan dan meningkatkan ketersediaan ragam komoditas pangan dan upaya peningkatan diversifikasi konsumsi pangan, hingga menjamin mutu dan keamanan pangan. Selain penting untuk menjamin ketersediaan pangan dan pangan berkualitas bagi masyarakat Kabupaten Wajo, cadangan pangan juga penting untuk daerah sekitar, misalnya dalam hal menjadi penyangga (*buffer*) bagi daerah sekitar yang memiliki kondisi kerawanan pangan. Peta cadangan pangan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1.0.1 Peta Komposit Situasi Ketahanan dan Kerentanan Pangan di Kabupaten Wajo
Tiap Desa/Kelurahan Tahun 2021.



Klasifikasi Desa / Kelurahan Berdasarkan Komposit Ketahanan dan Kerentanan Pangan di Kabupaten Wajo, 2021

Total Desa/ Kelurahan	Prioritas 1		Prioritas 2		Prioritas 3		Prioritas 4		Prioritas 5		Prioritas 6	
	Desa/Kel	(%)	Desa/Kel	(%)	Desa/Kel	(%)	Desa/Kel	(%)	Desa/Kel	(%)	Desa/Kel	(%)
190	0	0.00	11	5.79	13	6.84	77	40.53	67	35.26	22	11.58

Klasifikasi	Desa	(%)
Total Prioritas 1-3	24	12.63
Total Prioritas 4-6	166	87.37
Total	190	100.00

Prioritas	Cut Off Point Indeks Ketahanan dan Kerentanan Pangan	
Prioritas 1	$\geq$	62.007
Prioritas 2	$<$	62.007
Prioritas 3	$\geq$	47.715
Prioritas 4	$<$	47.715
Prioritas 5	$\geq$	32.972
Prioritas 6	$<$	32.972

Sumber: Dinas Pertanian Dan Ketahanan Pangan Kabupaten Wajo 2023.

Secara yuridis ketentuan mengenai pengelolaan pangan diatur dalam berbagai aturan perundang-undangan. Undang-undang nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, Pasal 3 yaitu penyelenggaraan pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan berdasarkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan. Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah nomor 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan disebutkan bahwa

masyarakat memiliki kesempatan untuk berperan seluas-luasnya dalam mewujudkan ketahanan pangan melalui pelaksanaan produksi, perdagangan dan distribusi, penyelenggaraan cadangan pangan masyarakat, serta pencegahan dan penanggulangan masalah pangan.

Dalam konteks daerah, pemerintah kabupaten/kota telah diberikan atribusi kewenangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, untuk mengatur mengenai penyelenggaraan ketahanan pangan yang merupakan sub urusan dari urusan pemerintahan bidang pangan. Adapun ruang lingkup penyelenggaraan cadangan pangan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota meliputi:

1. Penyediaan dan penyaluran pangan pokok atau pangan lainnya sesuai kebutuhan Daerah kabupaten/kota dalam rangka stabilisasi pasokan dan harga pangan;
2. Pengelolaan cadangan pangan kabupaten/kota;
3. Penentuan harga minimum daerah untuk pangan lokal yang tidak ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah provinsi; dan
4. Pelaksanaan pencapaian target konsumsi pangan perkapita/tahun sesuai dengan angka kecukupan gizi.

Selain itu, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa cadangan pangan secara teori tidak hanya melingkupi aspek ketersediaan pangan, melainkan juga mencakup aspek keamanan pangan, maka diperlukan pula kebijakan daerah dalam rangka penyelenggaraan pengawasan keamanan pangan. Kewenangan pengawasan keamanan pangan juga merupakan salah satu sub urusan dari urusan pemerintahan bidang pangan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota.

Oleh karena itu, kebijakan pengawasan keamanan pangan perlu diatur hingga melingkupi pengawasan terhadap kegiatan atau proses produksi pangan segar, pengaturan terhadap pangan produk rekayasa genetik dan iradiasi pangan, penetapan standar kemasan pangan, pemberian jaminan Keamanan Pangan dan Mutu Pangan, serta jaminan produk halal bagi yang dipersyaratkan.

Kabupaten Wajo telah memiliki Peraturan Bupati Wajo Nomor 122 Tahun 2021 Tentang Pengelolaan Cadangan Pangan tetapi belum ada peraturan perundang-undangan dalam bentuk Peraturan Daerah yang khusus mengatur tentang Cadangan Pangan Daerah. Peraturan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 terdiri dari 2 (dua) jenis: a. peraturan gubernur; dan b.

peraturan bupati/walikota. Masing-masing peraturan kepala daerah tersebut disusun oleh penyelenggara pemerintahan daerah di tingkat provinsi/kabupaten/kota.

Peraturan gubernur disusun berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan berdasarkan kewenangan. Sehingga dalam penyusunannya salah satu dari unsur/syarat pembentukan peraturan kepala daerah tersebut harus terpenuhi.

Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi erat kaitannya dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Dimana hierarki peraturan perundang-undangan tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Maka kekuatan hukum suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud di atas. Sebagai contoh dalam penyusunan suatu peraturan daerah provinsi tidak boleh bertentangan terhadap peraturan presiden, peraturan pemerintah apalagi undang-undang. Konsep hierarki peraturan perundang-undangan tersebut juga sejalan dengan teori hukum yang dicetuskan oleh Hans Kelsen yaitu “*stufenbau theory*” yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang di mana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Menurut Kelsen, norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*) bentuknya tidak konkrit (abstrak). Contoh norma hukum paling dasar dan abstrak adalah Pancasila.

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 “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 Konstitusi, 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 Daerah

Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat”. Selain itu, dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan”.

Sehingga peraturan perundang-undangan termasuk peraturan gubernur maupun peraturan bupati/walikota sebagaimana dimaksud diatas diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi

Seringkali kita temukan dalam sistem hukum di Indonesia suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi memerintahkan secara eksplisit untuk mengatur hal yang lebih teknis atau rinci melalui jenis peraturan yang berada di bawahnya. Sebagai contoh di dalam materi substansi/pasal peraturan daerah yang memerintahkan untuk menetapkan peraturan Bupati. Maka peraturan bupati sesuai yang diperintahkan tersebut harus segera disusun oleh perangkat daerah terkait dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Adanya perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi juga secara langsung memberikan kewenangan serta kewajiban bagi badan/pejabat pemerintahan untuk mengatur suatu hal yang lebih teknis, rinci dan jelas (tidak samar-samar) dalam suatu peraturan kepala daerah. Perangkat Daerah sebagai unsur pembantu Bupati dan DPRD dalam menjalankan kewenangan daerah tersebut diharapkan agar lebih jeli dan responsif terhadap dinamika peraturan perundang-undangan yang ada sehingga apa yang menjadi tujuan dibentuknya peraturan perundang-undangan tersebut dapat terwujud.

Berdasarkan Kewenangan

Wewenang (*authority*) adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu. Sedangkan “wewenang” menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dari kedua pengertian tersebut dapat dimaknai bahwa wewenang merupakan hak yang berada di tangan seseorang dan didukung oleh legitimasi penuh yang digunakan untuk tujuan/kepentingan tertentu.

Berdasarkan lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah membagi urusan pemerintahan/kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Pembagian urusan pemerintahan atau kewenangan tersebut bertujuan agar terciptanya efisiensi, efektifitas dan sinergitas diantara cabang kekuasaan pemerintahan tersebut dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang merata. Dengan berbekal urusan pemerintahan/kewenangan yang telah dibagi dalam rangka menjalankan otonomi daerah maka hal tersebut merupakan modal dasar yang dimiliki oleh kepala daerah dalam menetapkan peraturannya.

Tanpa adanya perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan dasar kewenangan yang jelas maka Gubernur/Bupati/Walikota tidak dapat menetapkan suatu peraturan kepala daerah. Karena belum tentu setiap permasalahan urusan pemerintahan yang ada di daerah harus diselesaikan dengan regulasi (peraturan kepala daerah) melainkan hanya butuh *action/*implementasi dalam bentuk program/kegiatan. Untuk itu Perangkat Daerah sebagai unsur pembantu Bupati dan DPRD dalam menjalankan kewenangan daerah diharapkan agar memberi perhatian lebih dan responsif terhadap dinamika peraturan perundang-undangan yang ada sehingga roda pembangunan hukum di daerah sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan hal tersebut diatas maka perlu diadakan peninjauan kembali terhadap status hukum pengelolaan cadangan pangan di kabupaten wajo dengan merubah menjadi Peraturan Daerah.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas dapat dilakukan identifikasi masalah sebagai berikut:

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.

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 aset yang dimiliki oleh pemerintah daerah, maka penyelenggaraannya 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 penyelenggaraan 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.

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.

C. Tujuan dan Manfaat

Tujuan disusunnya Naskah Akademik adalah sebagai acuan dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wajo tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dan sebagai dasar penelitian yang komprehensif sehingga memiliki tingkat validitas yang dapat dipertanggungjawabkan sebagai sarana menciptakan tatanan peraturan perundang-undangan yang baik, berkualitas, dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

Menurut Pasal 1 angka 11 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang terakhir diubah dengan

Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Dengan demikian, penyusunan naskah akademik adalah sebagai landasan ilmiah bagi penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wajo tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah yang diharapkan dapat memberi arah dan menetapkan ruang lingkupnya.

Terkait dengan penjelasan di atas, dalam pandangan Hikmahanto Juwana, naskah akademik diperlukan untuk menjawab sejumlah pertanyaan mendasar, yaitu: apa yang menjadi masalah di masyarakat? apa yang seharusnya diatur? apakah ketentuan yang hendak diatur cukup realistis? Bagaimana infrastruktur pendukung untuk menegakkan aturan? Adakah peraturan perundang-undangan yang berpotensi untuk berbenturan? Informasi serta pertanyaan demikian penting untuk dijawab agar pembentuk peraturan perundang-undangan lebih realistis dalam membuat peraturan perundang-undangan. Jawaban atas semua pertanyaan demikian amat logis untuk dicantumkan dalam naskah akademik.

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wajo tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dirumuskan sebagai berikut:

1. Menjelaskan perlunya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wajo tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah sebagai pedoman untuk melakukan tindakan hukum, serta Urgensi pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wajo tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.
2. Merumuskan upaya Apakah yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wajo tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.
3. Merumuskan arah dan ruang lingkup pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wajo tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah.

Manfaat dari Naskah Akademik ini adalah merupakan gambaran dan pengkajian untuk pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dalam pembuatan Rancangan

Peraturan Daerah Kabupaten Wajo. Selain itu penyusunan Naskah Akademik ini adalah untuk menyatukan persepsi/kesatuan pandang perumusan kebijakan tentang Peraturan Daerah.

Manfaat penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan Daerah diharapkan dapat digunakan sebagai bahan bagi penyusunan draft Rancangan Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan Daerah.

D. Metode

Kegiatan penyusunan naskah akademik tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Wajo, dilakukan dengan menggunakan 2 (dua) metode penelitian yakni: (1) metode yuridis-normatif dan (2) metode preskriptif-empiris.

Menurut Bruggink penelitian hukum normatif adalah meneliti bahan-bahan hukum, sehingga dapat dikatakan sebagai *library base, focusing on reading and analysis of the primary and secondary materials*⁸. Dengan metode ini, kajian Naskah Akademik ini dilakukan dengan meneliti bahan kepustakaan (studi pustaka⁹) yang bersifat data sekunder, yakni dengan menelaah peraturan perundang-undangan, atau dokumen hukum lainnya, jurnal-jurnal penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya yang terkait.

Penelitian preskriptif adalah penelitian yang bertujuan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk masalah-masalah tertentu¹⁰. Dengan metode ini, kajian Naskah Akademik ini diarahkan untuk mengetahui dan menelaah data primer, berupa praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan terhadap regulasi terkait.

Sumber-sumber data 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 yang berkaitan dengan cadangan pangan pemerintah daerah. Secara hirarki, peraturan perundang-undangan yang dikaji adalah sebagai berikut:

⁸ J.J.H. Bruggink, 1999. (Terjemahan) *Rechtsreflecties, grondbegrippen uit de rechtstheorie: Refleksi Tentang Hukum* Oleh Bernad Arief Sidharta. Citra Aditya Bakti, Bandung, Hal. 138.

⁹ Studi pustaka adalah pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan dipublikasikan secara luas serta dibutuhkan dalam penelitian hukum normatif. Abdulkadir Muhammad, 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cetakan. III, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 81.

¹⁰ Setiono, 2002. *Pemahaman terhadap Metode Penelitian Hukum*, Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana UNS, Surakarta, hal. 6.

- a. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
 - b. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5360);
 - c. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan Dan Gizi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5680);
 - d. Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 249, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6442);
 - e. Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2017 tentang Kebijakan Strategi Ketahanan Pangan dan Gizi;
 - f. Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2009 tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal;
 - g. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 11/PERMENTAN/KN.130/4/2018 tentang Penetapan Jumlah Cadangan Beras Pemerintah Daerah;
2. Bahan hukum sekunder, data yang memberikan penjelasan bahan hukum primer yang digunakan seperti dokumen penyusunan peraturan yang terkait dengan penelitian ini, jurnal-jurnal penelitian yang berkaitan dengan subjek Naskah Akademik dan / atau hasil-hasil ulasan diberbagai berbagai media, baik elektronik maupun cetak.
 3. Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang, digunakan untuk melengkapi data kajian atau penelitian diluar bidang, seperti kamus hukum dan sumber bahan tersier lainnya.

Data diolah secara kualitatif, dengan terlebih dahulu mengkalasifikasikan atau mengkategorisasikan data yang terkumpul, dengan menyesuaikan identifikasi permasalahan, kemudian dilakukan analisis materi atau *content analysis* secara

sistematis pada semua jenis data yang ada, untuk menjawab dan memecahkan masalah yang dipilih dalam kajian akademik ini.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Teori Desentralisasi

Praktik ketatanegaraan pada hampir semua negara di dunia, senantiasa mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Praktik kekuasaan yang bersifat sentralistik pernah menjadi suatu model kebijakan kekuasaan negara, namun seiring kebutuhan zaman dan kondisi sosial politik budaya dan ekonomi yang berkembang secara dinamis, kekuasaan sentralistik kini telah bergeser ke desentralistik. Kekuasaan pemerintahan sentralistik makin kehilangan relevansinya ditengah beragam kebutuhan, ragam nilai dan budaya serta intres-politik dalam masyarakat. Konsep desentralistik, oleh banyak negara di dunia dianggap pilihan rasional dalam menjawab tuntutan dinamika perubahan yang terjadi.

Per-konsepsi, terdapat dua konsep yang sering beririsan, yakni desentralisasi dan otonomi daerah. Misalnya Phillip Mawhood menyebut:

Desentralisasi merupakan pembagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas kekuasaan di dalam wilayah tertentu dalam suatu Negara¹¹.

Sementara Bhenyamin Hoessein menyebut:

Desentralisasi merupakan pembentukan daerah otonom baru dan atau penyerahan wewenang pemerintahan pusat kepadanya selaku pemerintah daerah¹².

Philip menganggap desentralisasi sebagai wujud pembagian kekuasaan. Dan Bhenyamin menganggap desentralisasi merupakan pembentukan daerah otonom. Kedua argumen ahli tersebut dapat dibaca, bahwa Pembentukan daerah otonom adalah bagian dari desentralisasi, Otonomi daerah baru dibentuk dan diserahkan kepada tanggung jawab

¹¹ Widjaja, 2014. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta: Rajawali Pers. Hal. 100.

¹² *Ibid.* Hal. 101.

tertentu oleh pemerintahan pusat. Demikian pula Desentralisasi dimaksudkan pemberian wewenang kekuasaan oleh pemerintahan pusat.

Jika diambil substansi pengertiannya, maka baik konsep desentralisasi maupun otonomi daerah memiliki kesamaan makna sebagai konsep pelaksanaan kekuasaan pemerintahan dalam era demokrasi, baik dalam konteks pembentukan wilayah otonom maupun dalam memberikan kewenangan yang luas dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (sebagai wilayah otonom) dalam kerangka kesatuan wilayah pemerintahan demokratis.

Dalam naskah akademik ini, digunakan konsep desentralisasi tanpa melepaskan makna otonomi daerah didalamnya. Artinya kedua konsep tersebut tidak didikotomisasi secara diametral, karena kedua konsep ini mewarnai sebagai frase dalam kebijakan sistem ketatanegaraan kita saat ini, berkenaan dengan pemerintahan daerah. **Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, pasal 1 (ayat 6 dan 8) berbunyi:**

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.

Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

Dalam hal ini dapat kita merujuk pada definisi desentralisasi dan otonomi daerah yang tidak terdikotomi dalam definisi, meskipun dalam kebijakan secara termonologis di pisahkan untuk memberikan penegasan konsep dari keduanya dalam sistem ketatanegaraan. Rondinelli dan Cheema mendefinisikan, *“Decentralization is the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal (italics in original) organization, local government, or non-governmental organization”*¹³. Yang secara bebas dapat diartikan Otonomi daerah adalah proses pelimpahan wewenang dan kekuasaan:

¹³ Rondinelli dan Cheema dalam Mas'ud Said, Teori-teori Desentralisasi, <https://profmasudsaid.weebly.com/>, (diakses 24 Januari 2023)

perencanaan, pengambilan keputusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (organisasi-organisasi pelaksana daerah, unit-unit pelaksana daerah) kepada organisasi semi-otonom dan semi otonom (parastatal) atau kepada organisasi non-pemerintah.

Menurut Rondinelli¹⁴, desentralisasi terdiri dari 4 (empat) jenis, yakni desentralisasi politik (*political decentralization*), desentralisasi administratif (*administrative decentralization*), desentralisasi fiskal (*fiscal decentralization*), serta desentralisasi pasar (*market decentralization*). Pembagian kedalam 4 (empat) jenis inilah yang merupakan pemahaman umum desentralisasi. Desentralisasi administratif sendiri dibagi lagi menjadi dekonsentrasi, delegasi, dan devolusi. Dibandingkan delegasi dan devolusi, dekonsentrasi adalah bentuk desentralisasi yang paling lemah, karena tidak berimplikasi terjadinya transfer kewenangan riil dari Pusat kepada Daerah. Delegasi, secara konseptual, lebih luas dibanding dekonsentrasi, sedangkan devolusi mencerminkan adanya kemauan politik yang kuat dari pemerintah Pusat untuk memberikan kewenangan yang luas kepada daerah-daerah di wilayahnya.

United Nations¹⁵ memberikan batasan tentang desentralisasi sebagai berikut: *Decentralization refers to the transfer of authority away from the nation capital whether by deconcentration to local (i.e. delegation) to field offices or by devolution to local authorities or local bodies.*

Seperti halnya United Nations, Bryant dan White¹⁶ (1987:213-214), berpendapat bahwa dalam kenyataannya memang ada dua bentuk desentralisasi, yaitu yang bersifat administrasi adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat ditingkat lokal. Para pejabat tersebut bekerja dalam batas-batas rencana dan sumber pembiayaan yang sudah ditentukan, namun juga memiliki keleluasaan, kewenangan, dan tanggung jawab tertentu dalam mengembangkan

¹⁴ Rondinelli dalam Tri Widodo W. Utomo, 2012. *Memahami Kembali Konsep Dasar Dekonsentrasi Dan Desentralisasi*, Jurnal Borneo Administrator, Vol. 8, No. 1, hal. 76. <https://core.ac.uk/download/pdf/297928551.pdf>, (diakses 24 Januari 2023)

¹⁵ United Nations, 1961. *A Handbook of Public Administration: Current Concept and Practice with Special Reference to Developing Countries*, New York: Departement of Economics and Sosial Affair, hal. 3

¹⁶ Coralie Bryant dan Louise G. White, 1987. *Manajemen Pembangunan: untuk Negara Berkembang*, Jakarta, LP3ES, hal. 213-214.

kebijaksanaan pemberian jasa dan pelayanan di tingkat lokal. Kewenangan itu bervariasi, mulai dari penetapan peraturan-peraturan yang sifatnya pro-forma sampai kepada keputusan-keputusan yang lebih substantif. Desentralisasi politik yaitu wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya yang diberikan kepada badan-badan pemerintah regional dan lokal. Dengan mengutip pendapat Fortman selanjutnya Bryant dan White lebih menekankan kepada dampak atau konsekuensi penyerahan wewenang untuk mengambil keputusan dan kontrol oleh badan-badan otonom daerah yang menuju kepada pemberdayaan (empowerment) kapasitas lokal. Dikatakannya bahwa desentralisasi juga merupakan salah satu cara untuk mengembangkan fasilitas lokal. Kekuasaan dan pengaruh cenderung bertumpu pada sumber daya. Jika suatu badan lokal disertai tanggung jawab dan sumber daya, kemampuannya untuk mengembangkan otoritasnya akan meningkat. Jika pemerintah lokal semata-mata ditugaskan untuk mengikuti kebijakan nasional, para pemuka dan masyarakat akan mempunyai investasi kecil saja. Akan tetapi, jika suatu unit lokal diberi kesempatan untuk meningkatkan kekuasaannya, kekuasaan pada tingkat nasional tidak dengan sendirinya akan menyusut. Pemerintah pusat mungkin memperoleh prospek dan kepercayaan karena menyerahkan proyek dan sumberdaya akan meningkatkan pengaruh serta legitimasinya.

Tresna¹⁷ menggolongkan desentralisasi menjadi dua yaitu *ambtelijke decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan) yang membedakannya menjadi *territoriale decentralisatie* dan *functionele decentralisatie*. Yang dimaksud dengan desentralisasi jabatan (dekonsentrasi) adalah pemberian (pemasrahan) kekuasaan dari atas ke bawah dalam rangka kepegawaian, guna kelancaran pekerjaan semata-mata. *Staatskundige decentralisatie* merupakan pemberian kekuasaan untuk mengatur bagi daerah di dalam lingkungannya guna mewujudkan asas demokrasi pemerintahan negara. Lebih lanjut Tresna

¹⁷ Tresna dalam Bagir Manan, 1980. *Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi Doktor Ilmu Hukum, Bandung: Universitas Padjajaran, hal.19.

mengemukakan bahwa desentralisasi mempunyai dua wajah yaitu *autonomie* dan *medebewind* atau *zelfbestuur*.

Pandangan yang sama dikemukakan Koesoemahatmadja¹⁸ desentralisasi dalam arti ketatanegaraan merupakan pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Desentralisasi adalah sistem mewujudkan asas demokrasi, yang dalam proses penyelenggaraan kekuasaan negara. Koesoemahatmadja membagi desentralisasi dalam dua macam, yaitu: Pertama, dekonsentrasi (*dekonsentrasi*) atau *ambtelijke decentralisatie*, adalah pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkat lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pelaksanaan tugas pemerintahan. Desentralisasi macam ini rakyat tidak diikutsertakan. Kedua, desentralisasi ketatanegaraan (*staatskundige decentralisatie*) atau desentralisasi politik adalah pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*relegende en bestuurende bevoegheid*) kepada daerah-daerah otonom. Keikutsertaan rakyat dalam desentralisasi politik terbatas melalui perwakilan.

Menurut Wijaya, kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan tidak hanya menyangkut pengalihan kewenangan dari atas ke bawah tetapi juga perlu di wujudkan atas dasar prakarsa dari bawah untuk mendorong tumbuhnya kemandirian pemerintahan daerah sebagai faktor yang bisa menentukan keberhasilan kebijakan otonomi daerah. Dalam kultur masyarakat kita paternalistik, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah tidak akan berhasil apabila tidak dibarengi dengan upaya sadar untuk membangun keprakarsaan dan kemandirian daerah sendiri¹⁹.

Merujuk pada konsep desentralisasi secara teoritis, sebagaimana yang telah digagas oleh para ahli, dapat diambil suatu kesimpulan bahwa pada esensinya desentralisasi merupakan bagian yang tidak terpisah dari otonomi daerah. Desentralisasi menunjuk pada makna penyerahan,

¹⁸ Koesoemahatmadja, 1979. *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung, Binacipta, hal. 14

¹⁹ Widjaja, *Op.cit.* Hal 7

pelimpahan dan dan / atau pemberian oleh pemerintah pusat baik berupa kekuasaan, wewenang atau fungsi pada struktur pemerintahan yang lebih rendah (daerah) dan berada pada wilayah geografi (baik berbeda maupun sama) dalam satu wilayah yurisdiksi pemerintahan negara kesatuan.

2. Teori Kewenangan Pemerintah Daerah

Sistem ketatanegaraan dengan semangat desentralisasi, berkonsekuensi logis pada munculnya kekuasaan, kewenangan dan fungsi bagi pemerintah yang terkoordinasi baik secara vertikal maupun horizontal dengan prinsip-prinsip otonomi. Dalam praktiknya di Indonesia, sistem ketatanegaraannya mengenal relasi pemerintah pusat dan pemerintah daerah, baik dalam konteks relasi administratif, politik maupun keuangan dalam koordinasi antar organ pemerintahan. Dalam sistem tersebut dikenal konsep hak, wewenang dan kewajiban yang dilimpahkan pusat kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan program-program otonomi daerah. Kewenangan ini adalah instrumen pada pemerintah daerah yang dapat digunakan dalam rangka mewujudkan tujuan-tujuan program pembangunan bagi masyarakat.

Secara terminologis, tentang kewenangan F.A.M. Stroink²⁰ dan J.G Steenbeek menyebutnya: *“Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in het staats-en administratief recht”*. Artinya secara bebas bahwa wewenang merupakan inti dalam hukum tata negara ataupun administrasi negara. Henry Campbell Black²¹ juga menyatakan bahwa istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan *“authority”* dalam bahasa Inggris dan *“bevoegdheid”* dalam bahasa Belanda. *Authority* dalam *Black 'S Law Dictionary* diartikan sebagai *Legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*. Yang dapat diartikan secara bebas, bahwa kekuasaan atau

²⁰ F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, 2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal.26

²¹ Henry Campbell Black dalam Satriya Nugraha, 2016. *Konsep Penyalahgunaan Wewenang Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia*, Jurnal Socioscientia Kopertis Wilayah Xi, Vol. 8 No. 1 hal. 16, <https://l1d1k11.ristekdikti.go.id/jurnal/pdf/d3246e7b-3092-11e8-9030-54271eb90d3b/>, (diakses 25 Januari 2023).

wewenang itu adalah kuasa hukum, yaitu hak untuk memerintah atau bertindak; hak dan kekuasaan pejabat publik untuk menuntut kepatuhan terhadap perintah yang dikeluarkan secara sah dalam lingkup tugas publik mereka.

Oleh H.D Stout²² dikatakan bahwa: *“Bevoegdheid is een begrip uit bestuurlijke organisatierecht, watkan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in hetnbestuursrechtelijke rechtsverkeer”*. (Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik).

Merujuk secara teoritis pada pandangan ahli tersebut diatas mengenai kewenangan dalam maknanya sebagai kekuasaan hukum yang berisi hak untuk bertindak, hak untuk meminta kepatuhan dan bahwa kewenangan ini diberikan dalam bentuk aturan hukum atau perundangan, maka kewenangan pemerintah daerah dapat dipahami sebagai kekuasaan legal untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan di daerah yang diberikan oleh pemerintah pusat berdasarkan yurisdiksi tertentu.

Konsep wewenang dan kewenangan juga dinyatakan dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (diubah dengan UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja), Pasal 1 ayat 5 dan 6, disebutkan:

Ayat 5, berbunyi: “Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam menyelenggarakan pemerintahan.”

Ayat 6 berbunyi “Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.”

²² H.D Stout dalam Sri Nur Hari Susanto, 2020. *Metode Perolehan Dan Batas-Batas Wewenang Pemerintahan*, Administrative Law & Governance Journal. Volume 3 Issue 3, doi:<https://doi.org/10.14710/alj.v3i3.430%20%20-%20%20441> hal. 431, (diakses 25 Januari 2023)

Mengenai konsep pemerintahan daerah dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah²³ pada Pasal 1 ayat 2 yang berbunyi:

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan bunyi pasal tersebut, Lebih jauh dapat diuraikan bahwa kewenangan pemerintah daerah adalah kekuasaan yang berisi hak yang dimiliki organ atau pejabat pemerintah daerah untuk mengambil keputusan atau bertindak dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Kewenangan pemerintah daerah adalah wewenang eksekutif dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah.

3. Teori Perundang-Undangan

Hamid S. Attamini²⁴ mengatakan teori perundang-undangan berorientasi pada menjelaskan dan menjernihkan pemahaman dan bersifat kognitif. Pemikiran ini menekankan pada memahami hal-hal yang mendasar. Oleh sebab itu dalam membuat peraturan daerah, harus dipahami dahulu karakter norma dan fungsi peraturan daerah tersebut. Peraturan daerah merupakan peraturan perundang-undangan. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang Undangan, menentukan bahwa Peraturan Perundang- undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum

²³ Statusnya Diubah dengan [UU No. 11 Tahun 2020](#) tentang Cipta Kerja, [PERPU No. 1 Tahun 2020](#) tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan, [UU No. 9 Tahun 2015](#) tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, [UU No. 2 Tahun 2015](#) tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/38685/uu-no-23-tahun-2014>, (diakses 25 Januari 2022)

²⁴ A. Hamid S. Attamimi dalam H. Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia, Penerbit CV Mandar Maju, Bandung, h. 14-15.

dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Eksistensi peraturan daerah implementasi Pasal 18 ayat (1) Undang- Undang Dasar NRI 1945, yang menggunakan frasa “dibagi atas”, lebih lanjut diatur sebagai berikut:

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Frasa dibagi atas ini menunjukkan bahwa kekuasaan negara terdistribusi ke daerah-daerah, sehingga memberikan kekuasaan kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya. Karenanya hal ini menunjukkan pemerintah daerah memiliki fungsi regeling (mengatur). Dengan fungsi tersebut, dilihat dari sudut pandang “asas legalitas” (tindak tanduk pemerintah berdasarkan hukum) memperlihatkan adanya kewenangan pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerah. Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengartikan Peraturan Daerah Kabupaten adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dengan persetujuan bersama Bupati.

Jimly Asshidiqqie mengatakan peraturan tertulis dalam bentuk “statutory laws” atau “statutory legislations” dapat dibedakan antara yang utama (primary legislations) dan yang sekunder (secondary legislations). Menurutnya primary legislations juga disebut sebagai legislative acts, sedangkan secondary dikenal dengan istilah “executive acts”, delegated legislations atau subordinate legislations. Peraturan daerah merupakan karakter dari legislative acts, sama halnya dengan undang-undang. Oleh

sebab itu hanya peraturan daerah dan undang-undang saja yang dapat memuat sanksi.

4. 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 tidak terbendung. 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.

a. Ketahanan Pangan.

Ketahanan pangan menurut *World Food Summit* 1996 adalah kondisi di mana semua orang memiliki akses fisik dan ekonomi terhadap makanan yang cukup, aman, dan bergizi setiap saat untuk memenuhi kebutuhan mereka akan hidup yang aktif dan sehat. Dari definisi tersebut terlihat ada tiga pilar dalam ketahanan pangan, yakni ketersediaan (*availability*), aksesibilitas (*accessibility*), dan kegunaan (*utilization*).

Definisi tersebut kemudian direvisi pada *World Food Summit* 2009 yang menambahkan satu pilar tambahan terkait ketahanan pangan, yakni pilar stabilitas yang merupakan indikator jangka pendek dari ketahanan pangan untuk melewati kondisi kritis baik yang disebabkan oleh kejadian alam ataupun non alam.

Untuk mencapai ketahanan pangan setiap orang harus memiliki akses terhadap makanan yang bergizi sehingga makanan tersebut bisa memenuhi kebutuhan hidupnya dan berguna untuk tumbuh kembang tubuh manusia. Kembali lagi ke definisi dari ketahanan pangan, bahwa pencapaian ketahanan pangan dapat dicapai ketika empat pilar ketahanan

pangan sudah terpenuhi yakni ketersediaan, aksesibilitas, kegunaan, dan stabilitas.

Setiap pilar tersebut harus terpenuhi pada tiga tingkatan, yakni tingkat individu, rumah tangga, dan regional atau nasional.³⁵ Ketiga tingkatan tersebut harus memiliki ketahanan pangan secara bersamaan, sebab bisa saja dalam suatu kondisi ketika individu dan rumah tangga memiliki kelebihan pangan dan secara regional atau nasional justru mengalami krisis pangan, atau sebaliknya ketika secara regional atau nasional mengalami surplus pangan, namun terdapat individu dan rumah tangga yang kelaparan karena krisis pangan. Hal-hal tersebut bisa terjadi karena adanya suatu ketimpangan dan kecacatan dalam proses distribusi pangan. Pemenuhan empat pilar dan tiga tingkatan ketahanan pangan tersebut dapat dilakukan melalui tiga pendekatan yakni pendekatan fisik (teknologi, transportasi, dan lainnya), pendekatan sosial (kesadaran masyarakat, gerakan berbagi, dan lainnya), dan pendekatan kebijakan (bantuan dari pemerintah, pengaturan standar gizi, dan lainnya).

Konsep ketahanan pangan bukan hanya diartikan bahwa setiap orang, rumah tangga, atau daerah memiliki stok pangan yang cukup, namun harus pula diartikan adanya jaminan pangan semisal terjadi faktor-faktor yang tidak diinginkan seperti banjir, kemarau berkepanjangan, konflik sosial, dan faktor lainnya. Tragedi-tragedi semacam itu tentu dapat berpotensi untuk mengganggu atau bahkan merusak seluruh aset produksi pangan. Kerusakan aset produksi ini biasanya akan membutuhkan waktu lama untuk memulihkannya kembali, maka dari itu untuk menciptakan ketahanan pangan, diperlukan adanya cadangan pangan atau stok pangan.

Selanjutnya akan dibahas lebih komprehensif terkait pemenuhan ketahanan pangan menggunakan perspektif dari setiap pilar dari ketahanan pangan.

b. Kegunaan Pangan

Kegunaan pangan didefinisikan sebagai kemampuan tubuh seseorang untuk mengasimilasi zat gizi dalam makanan yang dikonsumsi. Konsumsi kalori dan zat gizi yang optimal oleh seseorang adalah hasil dari

perawatan dan kebiasaan makan, pengolahan makanan, variasi makanan, dan distribusi makanan yang baik dalam rumah tangga. Dikombinasikan dengan pemanfaatan biologis yang baik dari makanan yang dikonsumsi, semua faktor ini menentukan status gizi individu. Elemen pemanfaatan lainnya adalah aspek sosial ekonomi makanan termasuk pengetahuan, kebiasaan, dan pengambilan keputusan seseorang untuk mengonsumsi makanan yang sangat dipengaruhi oleh budaya dan tingkat pendidikan, mengenai makanan apa yang harus dikonsumsi, metode pengolahan dan distribusi makanan yang adil dalam rumah tangga.

c. Stabilitas Pangan.

Stabilitas Pangan merupakan pilar yang sangat penting ketika kondisi negara atau daerah sedang dalam kondisi kritis sehingga mengancam ketahanan pangan. Suatu negara atau daerah tidak akan selamanya dalam kondisi stabil, pasti akan ada suatu kondisi darurat seperti bencana alam, perubahan iklim, perang, konflik sosial, krisis ekonomi, dan ancaman lainnya yang dapat mengancam ketahanan pangan secara langsung atau tidak langsung.

Ketahanan pangan harus dapat bertahan dalam kondisi apapun termasuk dalam kondisi darurat karena pangan adalah kebutuhan pokok manusia yang manusia tidak bisa hidup tanpa adanya pangan. Meskipun penurunan kualitas makanan dan gizi adalah sebuah kepastian dalam keadaan darurat, namun pengelolaan untuk mempersiapkan masa krisis sangat penting agar krisis pangan ketika keadaan darurat tidak akan terlalu parah dan membuat penderitaan yang sangat berat bagi masyarakat sehingga setidaknya ketahanan pangan yang minimalis bisa bertahan hingga kondisi menjadi normal seperti semula.

Hubungan keempat pilar ketahanan pangan tersebut dapat dideskripsikan dengan grafik berikut ini:

Gambar 2.1 Pilar Ketahanan Pangan



Sebagaimana tertera pada grafik di atas, dapat terlihat hubungan dari pilar-pilar ketahanan pangan. Kegunaan pangan dapat tercapai apabila pangan tersebut diakses oleh individu, dan pangan dapat diakses apabila pangan tersebut tersedia secara fisik. Stabilitas masing-masing dari 3 pilar sangat penting. Untuk mencapai ketahanan pangan, ketersediaan pangan harus stabil, akses pangan harus stabil, dan kegunaan pangan juga harus stabil. Lebih lanjut, sifat stabilitas yang kompleks dari masing-masing 3 pilar dan hubungan dinamis di antara 4 pilar menunjukkan bahwa ketahanan pangan bukan tanggung jawab hanya satu individu atau lembaga tetapi membutuhkan koordinasi dan upaya kolaboratif dari berbagai pemangku kepentingan dan lembaga dalam keseluruhan sistem pangan.

d. Cadangan Pangan

Pangan yaitu suatu kebutuhan pokok yang perlu diwujudkan bagi suatu individu guna melangsungkan aktivitas setiap harinya. Pangan juga merupakan kebutuhan yang memiliki peranan penting dalam pertumbuhan ekonomi nasional. Hal ini karena apabila ketersediaan pangan memiliki kebutuhan yang lebih kecil maka dapat menyebabkan ketidakstabilan ekonomi. Untuk itu, dalam memperoleh suatu kondisi cadangan pangan maka dibutuhkan pangan yang cukup tersedia atau disebut ketersediaan pangan dengan jumlah dan kualitas

yang cukup, proses distribusinya yang dapat dijangkau oleh semua kalangan dengan harga yang terjangkau serta seluruh kalangan dapat mengkonsumsinya dengan aman untuk menunjang aktivitas sehari-harinya.

Berdasarkan pernyataan tersebut, maka cadangan pangan harus:

1. memedulikan dimensi waktu, yaitu ketersediaan pangan dapat tercukupi dengan akses kapan saja,
2. akses pangan kepada rumah tangga dan individu juga harus ditekankan, baik dalam segi ekonomi, sosial, dan fisik, dan
3. fokus pada pemenuhan gizi.²⁵

Cadangan pangan juga harus mencukupi pangan sesuai dengan jumlah kalori yang dibutuhkan untuk kehidupan yang aktif.

Dari kondisi tersebut, maka bukan hanya faktor ketersediaan pangan saja yang menentukan tercapainya ketahanan pangan, melainkan juga terdapat faktor-faktor lain yang ikut untuk menentukan adanya ketahanan pangan. Meskipun program peningkatan produksi pangan membuktikan keberhasilan, namun isu ketidaktahanan pangan sering terjadi.

Hal ini mengindikasikan bahwa peningkatan produksi pangan belum bisa dijadikan sebagai indikator terpenuhinya cadangan pangan. Hal ini karena indikator-indikator lain masih banyak yang dapat digunakan untuk indikator cadangan pangan.

Indikator sendiri didefinisikan sebagai variabel yang dapat dimanfaatkan dalam menguji suatu keadaan atau kemungkinan untuk dilaksanakan sebuah pengukuran terhadap perubahan-perubahan dari setiap waktu. Indikator tidak semestinya menjelaskan seluruh keadaan, akan tetapi hanya memberikan petunjuk mengenai keadaan keseluruhan sebagai suatu pendugaan. Terdapat indikator lain yang dapat digunakan

²⁵ Mun'im, A. Analisis Pengaruh Faktor Ketersediaan, Akses, dan Penyerapan Pangan terhadap Ketahanan Pangan di Kabupaten Surplus Pangan: Pendekatan *Partial Least Square Path Modeling*. *Jurnal Agro Ekonomi*, Vol 30(1) 2012. Hlm 42.

untuk mengetahui keadaan ketahanan pangan di Indonesia selain kondisi ketersediaan pangan. Karena meskipun ketersediaan pangan di suatu wilayah tersedia, namun jika tidak dapat diakses sesuai dengan kebutuhan oleh masyarakat, maka kinerjanya akan rendah.

Selain itu, pembahasan cadangan pangan juga mencakup aspek yang sangat luas, sehingga indikator, cara dan data yang dilakukan oleh peneliti untuk mengukur tingkat ketersediaan pangan juga sangat luas dan beraneka ragam. Menurut Rivani,²⁶ indikator ketersediaan cadangan pangan juga dapat terdiri yaitu **Pertama**, akses infrastruktur. Akses infrastruktur mencakup antara lain, indikator rumah tangga tanpa adanya akses listrik, desa tanpa adanya akses ke jalan, rumah tangga memiliki jarak lebih dari 5 km dari fasilitas atau layanan kesehatan, dan rumah tangga tidak memiliki akses air yang cukup bersih. Dalam kelompok indikator ini sangat mempengaruhi seorang individu dalam mengakses pangan dan penghidupannya.

Infrastruktur seperti listrik, akses jalan, kesehatan, dan air bersih merupakan sarana dan prasarana fisik yang dibutuhkan dalam mencukupi adanya kebutuhan dasar manusia. Infrastruktur biasanya berhubungan dengan sistem lingkungan dalam sistem sosial dan ekonomi, sehingga infrastruktur dapat dikatakan sebagai dasar untuk mengambil sebuah keputusan.²⁷ Namun yang terjadi pada saat ini terdapat masalah terkait kondisi pangan akibat adanya pembangunan infrastruktur yang masih kurang yang bertujuan dalam menunjang kemudahan dalam mengakses ketahanan pangan.

Negara di bagian Indonesia mempunyai daerah-daerah otonomi yang berada di tingkat bahwa yaitu seperti desa, dimana desa

²⁶ Rivani, E. Penentuan Dimensi Serta Indikator Ketahanan Pangan di Indonesia: Kaji Ulang Metode Dewan Ketahanan Pangan-World Food Program. *Jurnal Widyaiset*, Vol 15(1) 2012. Hlm 158.

²⁷ Mulyani, S., F. M. Putri., B. W. Andoko., F. Akbar., dan S. Novalia. Dampak Pembangunan Infrastruktur Terhadap Kondisi Ketahanan Pangan di Indonesia (Studi Kasus Provinsi Bali). *Jurnal Ketahanan Nasional*, Vol 26(3) 2020. Hlm 422

merupakan daerah yang berbasis pertanian. Dalam kondisi ketahanan pangannya, wilayah desa masih belum cukup mandiri dalam memenuhi kebutuhan ekonominya akibat dari bergantungnya pada produk ekonomi seperti kebutuhan pokok manusia yang terus meningkat (primer) yang akhirnya memiliki dampak wilayah desa dimanfaatkan oleh perkotaan dalam memenuhi keperluan harian.

Kondisi inilah yang mengakibatkan penyebaran pangan dan ekonomi tidak merata karena sistem pembangunan yang hanya difokuskan pada perkotaan saja. Pemenuhan infrastruktur sebagai penghubung antar wilayah dan infrastruktur penunjang yang memadai nantinya memudahkan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan ketersediaan pangan dan meningkatkan jangkauan pada ketersediaan pangan. Prasarana dan sarana (infrastruktur) dengan ketahanan pangan memiliki keterkaitan yang sangat kuat dan juga erat, jikalau infrastruktur yang ada di suatu wilayah tersebut memadai maka kesejahteraan dapat meningkat, hal tersebut bisa diperhatikan dari masyarakatnya yang dapat mengakses pangan dengan jumlah yang cukup.²⁸

Kedua pemanfaatan pangan, yang dapat diartikan sebagai pemakaian pangan dalam memenuhi keperluan hidup yang sehat yang terdiri dari harapan gizi, energi, dan air.²⁹ Pemanfaatan pangan dan efektivitasnya harus memiliki ketergantungan terhadap pengetahuan rumah tangga atau suatu individu, kondisi kesehatan masyarakat (sanitasi) serta kebutuhan air, layanan kesehatan, dan adanya pengarahan mengenai gizi serta pemeliharaan balita. Pemanfaatan atau penyerapan pangan sangat terjalin erat terhadap keamanan pangan. Keamanan pangan dapat mempengaruhi kesehatan manusia, daya

²⁸ Ervianto, W. I. Tantangan Pembangunan Infrastruktur dalam Proyek Strategis Nasional Indonesia. Simposium II UNIID, Vol (21) 2017. Hlm 99.

²⁹ Mun'im, A. Analisis Pengaruh Faktor Ketersediaan, Akses, dan Penyerapan Pangan terhadap Ketahanan Pangan di Kabupaten Surplus Pangan: Pendekatan *Partial Least Square Path Modeling*. *Jurnal Agro Ekonomi*, Vol 30(1) 2012. Hlm 42.

produksi ekonomi, serta kemajuan sosial baik secara pribadi, kelompok hingga dalam cakupan wilayah yang luas.³⁰

Selain itu, keamanan pangan juga berpengaruh terhadap kualitas kesehatan dan pertumbuhan fisik serta kepintaran manusia. Oleh karena itu, penting sekali untuk mengupayakan pemanfaatan pangan seperti pelayanan kesehatan melalui dengan meningkatkan layanan kesehatan yang memadai dan mempermudah adanya layanan kesehatan, kondisi kesehatan masyarakat dan air bersih yang tersedia cukup. Demikian juga dengan penggunaan jamban yang sebagian besar wilayah perlu melakukan peningkatan wawasan kepada kepala rumah tangga guna meningkatkan kembali penyerapan pangan.

Ketiga yaitu, aspek sosial dan ekonomi. Sosial dan ekonomi memberikan dampak yang banyak terhadap ketahanan pangan dibandingkan iklim pertanian. Sosial ekonomi menjadi faktor penting dalam pengukuran terhadap ketahanan pangan. Faktor-faktor sosial ekonomi terdiri dari aspek SDM. Aspek ini terdiri dari umur, jenis kelamin atau *gender*, status perkawinan, dan tingkat pendidikan kepala rumah tangga.³¹ Umur menentukan kerawanan pangan. Hal ini karena semakin tinggi atau semakin tua umur kepala rumah tangga, maka semakin tidak produktif rumah tangga tersebut sehingga nantinya dapat berdampak pada kerawanan pangan. Selain itu, pendapatan individu juga berpengaruh terhadap ketahanan pangan. Apabila suatu kepala rumah tangga memiliki pendapatan yang rendah, maka akses untuk menjangkau kebutuhan pangan juga akan rendah, sehingga kebutuhan pemenuhan gizi bagi setiap anggota keluarganya sangat minim atau rendah. Tingkat pendapatan juga berpengaruh terhadap gizi pada pangan, dimana rumah tangga yang berpendapatan rendah tidak dapat memenuhi makanan tambahan yang mencukupi. Terlebih lagi jika terdapat kenaikan harga pangan, maka bagi rumah tangga yang

³⁰ Jumariati, M. N. A., dan L. Damayanti. Faktor Yang Memengaruhi Tingkat Ketahanan Pangan Wilayah di Kecamatan Sigi Biromaru. *E-Jurnal Mitra Sains*, Vol 7(2) 2019. Hlm 203.

³¹ Dewi, L. Y., Y. Andari., L. Wihastuti., dan R. Y. K. Haribowo. Model Sosial-Ekonomi dan Ketahanan Pangan Rumah Tangga di Indonesia. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, Vol 28(2) 2020. Hlm 29.

memiliki pendapatan rendah bisa membahayakan akan gizi yang diperlukan, yang mana ketahanan pangan keluarga dapat berada di posisi yang memprihatinkan.³²

B. Asas Hukum

1. Asas Penyusunan Norma

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Wajo, berdasarkan pada uraian permasalahan yang ada terkait implikasi terhadap penyesuaian peraturan hukum yang lebih rendah terhadap peraturan yang lebih tinggi, dalam hal ini Peraturan Daerah Kabupaten Wajo tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, termasuk uraian teoritis dan dimensi yuridis terkait, maka diperlukan asas-asas sebagai landasannya, yang antara lain adalah:

a. Asas Desentralisasi

Asas desentralisasi adalah kewenangan penyelenggaraan cadangan pangan pemerintah daerah dilaksanakan sesuai perundang-undangan tentang ketahanan pangan yang berlaku, dengan mempertimbangkan potensi lumbung pangan yang dimiliki pemerintah daerah yang ada di wilayah kabupaten Wajo.

b. Asas Kepastian Hukum

Sesuai dengan asas kepastian hukum yang menunjuk pada adanya perundang-undangan yang dapat dilaksanakan sesuai norma hukum, maka pemerintah daerah kabupaten Wajo dalam membentuk peraturan hukum berkenaan dengan cadangan pangan pemerintah daerah perlu adanya kepastian hukum.

c. Asas Equality

Asas ini mensyaratkan bahwa pengaturan tentang cadangan pangan yang dilakukan oleh pemerintah daerah harus sesuai dengan potensi lumbung pangan daerah. Pemerintah daerah kabupaten Wajo dalam menyusun peraturan daerah tentang cadangan pangan daerah harus mengedepankan asas *equality*.

d. Asas keterbukaan

³² Handewi, P. S., dan M. Ariani. Ketahanan Pangan: Konsep, Pengukuran, dan Strategi. *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Vol 20(1) 2002. Hlm 3.

Asas ini membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memberi dan memperoleh informasi yang benar, jujur, sehingga tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya dalam pembentukan kebijakan hukum dalam ketersediaan pangan kabupaten Wajo.

e. Asas proporsionalitas

Asas ini mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban. Kebijakan pemerintah daerah kabupaten Wajo dalam hal ketahanan pangan dilaksanakan secara proporsional.

f. Asas akuntabilitas

Asas akuntabilitas menunjuk bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten Wajo harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara.

g. Asas efisiensi berkeadilan

Asas ini mendasari penyelenggaraan cadangan pangan daerah kabupaten Wajo dengan mengedepankan nilai efisiensi berkeadilan.

h. Asas efektivitas

Efektif merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil. Dalam hal ini, penyelenggaraan cadangan pangan pemerintah daerah kabupaten Wajo harus dilakukan secara efektif, sehingga dapat memberikan kontribusi pada peningkatan perekonomian daerah dan kesejahteraan masyarakat.

i. Asas keadilan

Keadilan adalah keseimbangan antara distribusi kewenangan dan pendanaannya dalam sistem pemerintahan negara. Asas ini bermakna bahwa penyusunan regulasi cadangan pangan pemerintah daerah kabupaten Wajo merupakan refleksi dari keadilan dalam sistem ketatanegaraan, karena regulasi ini merupakan pelaksanaan dari peraturan negara yang lebih tinggi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.

2. Asas Penyelenggaraan Cadangan Pangan

Penyelenggaraan cadangan pangan meliputi kegiatan pengadaan, pengelolaan dan penyaluran. Secara prinsip cadangan pangan dipersiapkan untuk mengantisipasi, menanggulangi permasalahan pangan yang terjadi di Kabupaten Wajo. Pengadaan bahan pangan, dilakukan prinsip memanfaatkan produksi pangan 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 asas penyelenggaraan cadangan pangan Kabupaten Wajo sebagai berikut :

a. Asas 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.

b. Asas 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.

c. Asas 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.

d. Asas 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.

e. Asas 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.

f. Asas 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.

g. Asas 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 .

h. Asas Kesejahteraan

Penyelenggaraan cadangan pangan harus bisa mensejahterakan masyarakat yang terkena dampak bencana maupun mereka yang

terlibat langsung atau tidak langsung ikut membantu penyelenggaraan cadangan pangan.

i. Asas 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.

j. Asas 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.

k. Asas Pemenuhan Hak Asasi Manusia

Penyelenggaraan ketahanan pangan berkaitan secara langsung dengan hak asasi atas pangan yang berkualitas. Konsekuensinya, negara berkewajiban untuk melindungi (*to protect*) dan untuk memenuhi (*to fulfill*) kebutuhan pangan warga negara secara layak. Oleh karena itu, penyelenggaraan ketahanan pangan juga terkait dengan tanggungjawab negara dalam pemenuhan hak asasi manusia. Menurut Susi Dwi Harijanti, dalam kerangka HAM, terdapat 3 dimensi kewajiban negara, yaitu :

- 1) *Responsibility to respect* (tanggung jawab untuk menghormati): tanggung jawab untuk menghormati mewajibkan pemerintah untuk tidak turut campur, baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap hak asasi warganegaranya.
- 2) *Responsibility to protect* (tanggung jawab untuk melindungi): tanggung jawab untuk melindungi mewajibkan pemerintah untuk mencegah pihak ketiga, misalnya perusahaan, untuk turut campur dalam pemenuhan hak asasi.

- 3) *Responsibility to fulfill* (tanggung jawab untuk memenuhi): tanggung jawab untuk memenuhi mewajibkan pemerintah untuk mengambil segala tindakan yang diperlukan untuk mencapai pemenuhan secara keseluruhan dari hak-hak asasi.

C. Kajian Empiris

1. Letak Geografis

Kabupaten Wajo dengan ibu kotanya Sengkang, terletak dibagian tengah Provinsi Sulawesi Selatan dengan jarak 242 km dari Makassar Ibukota Provinsi Sulawesi Selatan, memanjang pada arah laut Tenggara dan terakhir merupakan selat, dengan posisi geografis antara 3o 39o - 4o 16o LS dan 119o 53o-120o 27 BT.

Luas wilayahnya adalah 2.506,19 Km² atau 4,01% dari luas Provinsi Sulawesi Selatan dengan rincian Penggunaan lahan terdiri dari lahan tegal/kebun 36.706 Ha, ladang/huma 12.177 Ha, perkebunan 29.413 Ha, tanah tanaman kayu-kayu hutan 7.226 Ha, dan lainnya 64.353 Ha. Pada tahun 2007 Kabupaten Wajo telah terbagi menjadi 14 Kecamatan.

Batas wilayah Kabupaten Wajo sebagai berikut :

- Sebelah Utara : Kabupaten Luwu dan Kabupaten Sidrap.
- Sebelah Selatan : Kabupaten Bone dan Soppeng.
- Sebelah Timur : Teluk Bone.
- Sebelah Barat : Kabupaten Soppeng dan Sidrap.

Secara morfologi, Kabupaten Wajo mempunyai ketinggian lahan di atas permukaan laut (dpl) dengan perincian sebagai berikut :

- 0 – 7 meter, luas 57,263 Ha atau sekitar 22,85 %
- 8 – 25 meter, luas 94,539 Ha atau sekitar 37,72 %
- 26 – 100 meter, luas 87,419 Ha atau sekitar 34,90%
- 101 – 500 meter, luas 11,231 Ha atau sekitar 4,50 % di atas 500 meter luasnya hanya 167 Ha atau sekitar 0,66 %.³³

2. Indikator Ketahanan dan Kerentanan Pangan Kabupaten Wajo

Kerentanan terhadap kerawanan pangan tingkat Nasional, Provinsi maupun Kabupaten/Kota, memiliki karakteristik masing-masing sehingga

³³ Kabupaten Wajo Dalam Angka 2022

tidak semua indikator nasional maupun provinsi dapat digunakan untuk memetakan kerentanan terhadap kerawanan pangan di tingkat Kabupaten/Kota. Pemilihan indikator ketersediaan Pangan Kabupaten/Kota didasarkan pada: (i) hasil review terhadap pemetaan daerah rentan rawan pangan yang telah dilakukan sebelumnya; (ii) tingkat sensitivitas dalam mengukur situasi ketahanan pangan dan gizi; (iii) keterwakilan pilar ketahanan pangan dan gizi; dan (iv) ketersediaan data pada seluruh desa.

Indikator yang digunakan dalam memetakan Ketahanan dan Kerentanan Pangan Kabupaten Wajo untuk tahun 2022 terdiri dari 6 (enam) indikator yang mencerminkan tiga aspek ketahanan pangan. Indikator-indikator ini sudah merupakan ketentuan yang baku dan digunakan oleh seluruh Kabupaten/Kota di Indonesia, sehingga indikator ini juga yang digunakan oleh Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Wajo dalam penyusunan Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Tahun 2022.

Tabel 2. 1 Indikator Ketahanan Pangan.

Indikator	Defenisi	Sumber Data
A. Aspek Ketersediaan Pangan.		
Rasio luas baku lahan pertanian terhadap jumlah penduduk	Luas baku lahan sawa dibandingkan luas wilayah desa	BPS; Pusat Data Informasi Kementan 2021, Dinas Pertanian dan Ketahanan pangan Wajo 2021, Dinas Dukcapil Wajo 2021
Rasio jumlah sarana dan prasarana ekonomi terhadap jumlah rumah tangga	Jumlah sarana dan prasarana ekonomi (pasar, minimarket, took, warung, restoran dll) dibandingkan jumlah rumah tangga desa	Potensi Desa 2020, Jumlah Rumah Tangga 2021 dari Proyeksi Penduduk (SP) 2020-2023 BPS Wajo, Dinas Dukcapil Wajo 2021
B. Aspek Akses Terhadap Pangan.		
Rasio jumlah sarana dan prasarana ekonomi terhadap jumlah rumah tangga	Jumlah penduduk dengan status kesejahteraan terendah (penduduk dengan tingkat kesejahteraan pada Desil 1) dibandingkan jumlah penduduk desa	Data DTKS Penerimaan Bantuan PKH Tahun 2021 dari Proyeksi Penduduk 2020-2023 BPS Kabupaten Kabupaten Wajo 2021

Indikator	Defenisi	Sumber Data
Desa yang memiliki akses penghubung memadai melalui darat atau air atau udara	Desa yang tidak memiliki akses penghubung memadai dengan kriteria : (1) Desa dengan sarana transportasi darat tidak dapat dilalui sepanjang tahun; (2) Desa dengan sarana transportasi air atau udara namun tidak tersedia angkutan umum	Potensi Desa 2021, BPS Kabupaten Wajo, Update Podes 2021, diolah BPK Kementan
C. Aspek Pemanfaatan Pangan.		
Rasio jumlah tenaga kesehatan terhadap jumlah penduduk desa	Jumlah rumah tangga dengan sumber air bersih tidak terlindung dibandingkan jumlah rumah tangga desa	Dinas Kesehatan Kabupaten Wajo 2021, Jumlah Rumah Tangga 2020 dari Proyeksi Penduduk 2020-2023 BPS Kabupaten Wajo, Dinas Dukcapil Wajo 2021.
Rasio jumlah tenaga kesehatan terhadap jumlah penduduk desa	Jumlah tenaga kesehatan terdiri atas: 1) Dokter umum/spesialis; 2) Dokter gigi; 3) bidan; 4) tenaga kesehatan lainnya (perawat, tenaga kesehatan masyarakat, tenaga gizi, apoteker/asisten apoteker) dibandingkan jumlah penduduk desa	Jumlah Penduduk 2021 dari Proyeksi Penduduk 2020-2023 BPS Wajo, Dinas Dukcapil Kabupaten Wajo, Dinas Kesehatan Kabupaten Wajo 2021, Kabupaten Wajo dalam Angka 2022 BPS Kabupaten Wajo

Sumber : Dinas Pertanian Dan Ketahanan Pangan Kabupaten Wajo 2023

3. Ketersediaan Pangan

Sebagaimana yang telah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya, bahwa yang dimaksud dengan ketersediaan pangan adalah kondisi tersedianya pangan hasil produksi dalam negeri dan cadangan pangan nasional serta impor apabila kedua sumber utama tidak dapat memenuhi kebutuhan. Ketersediaan pangan ditentukan oleh produksi pangan di wilayah tersebut, perdagangan pangan melalui mekanisme pasar di wilayah tersebut, stok yang dimiliki oleh pedagang dan cadangan pemerintah, dan bantuan pangan dari pemerintah atau organisasi lainnya (UU No. 18 Tahun 2012 Tentang Pangan).

Mayoritas bahan pangan yang diproduksi maupun didatangkan dari luar wilayah harus masuk terlebih dahulu ke pasar sebelum sampai ke rumah tangga. Oleh karena itu, selain kapasitas produksi pangan,

keberadaan sarana dan prasarana penyedia pangan seperti pasar akan terkait erat dengan ketersediaan pangan di suatu wilayah. Untuk menggambarkan situasi ketersediaan pangan Kabupaten Wajo, maka indikator yang digunakan adalah: (1) Rasio luas baku lahan pertanian terhadap jumlah penduduk wilayah Desa/Kelurahan; dan (2) Rasio jumlah sarana dan prasarana penyedia pangan terhadap jumlah rumah tangga.

4. Situasi Ketahanan Pangan Kabupaten Wajo

a. Indikator Rasio Luas Lahan Pertanian Terhadap Jumlah Penduduk Desa/ Kelurahan

Rasio luas lahan pertanian terhadap jumlah penduduk Desa/Kelurahan adalah perbandingan antara luas baku lahan sawah dengan jumlah penduduk Desa/Kelurahan. Lahan pertanian memiliki nilai manfaat penggunaan (use value) yang didapat dari hasil kegiatan usaha tani yang dilakukan pada lahan tersebut³⁴. Diantara manfaat adanya lahan pertanian di suatu wilayah adalah tersedianya produksi pangan, khususnya padi sebagai sumber karbohidrat utama masyarakat Indonesia. Sekitar separuh dari kebutuhan energi per orang per hari berasal dari sumber pangan karbohidrat yang sebagian besar dipenuhi dari komoditas padi.

Rasio lahan pertanian terhadap jumlah penduduk Desa/Kelurahan digunakan sebagai salah satu indikator dalam aspek ketersediaan pangan karena lahan pertanian memiliki korelasi yang positif terhadap tingkat ketersediaan pangan dengan mempengaruhi kapasitas produksi pangan³⁵. Oleh sebab itu, semakin tinggi rasio luas lahan pertanian terhadap jumlah penduduk Desa/Kelurahan maka diasumsikan ketersediaan pangan juga akan semakin baik, begitu pula sebaliknya.

b. Indikator Rasio Jumlah Sarana dan Prasarana Penyedia Pangan Terhadap Jumlah Rumah Tangga

³⁴ Sumaryo & Tahlil (2005) Pemahaman Dampak Negatif Konversi Lahan Sawah sebagai Landasan Perumusan Strategi Pengendaliannya. Prosiding Seminar Penanganan Konversi Lahan dan Pencapaian Pertanian Abadi. LPPM IPB. Bogor

³⁵ Yudhistira (2013) Analisis Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian Terhadap Ketahanan Pangan di Kabupaten Bekasi Jawa Barat. IPB. Bogor

Rasio jumlah sarana dan prasarana penyedia pangan terhadap jumlah rumah tangga adalah perbandingan antara jumlah sarana dan prasarana penyedia pangan (pasar, minimarket, toko, warung, restoran, dan lain-lain) dengan jumlah rumah tangga di Desa/Kelurahan. Sarana dan prasarana penyedia pangan terdiri dari: (1) Pasar dengan bangunan permanen (memiliki atap, lantai, dan dinding); (2) Pasar dengan bangunan semi permanen (memiliki atap dan lantai, tanpa dinding); (3) Pasar tanpa bangunan (misalnya: pasar subuh, pasar terapung, dll.); (4) Jumlah minimarket/swalayan (tempat usaha di bangunan tetap untuk menjual berbagai jenis barang secara eceran dengan label harga, sistem pelayanan mandiri, luas lantai < 400 m²); (5) Toko/warung kelontong (tempat usaha di bangunan tetap untuk menjual berbagai jenis barang keperluan sehari – hari secara eceran, tanpa ada sistem pelayanan mandiri); (6) Toko/warung kelontong yang menjual bahan pangan (sembako); (7) Warung/kedai makanan minuman (usaha pangan siap saji di bangunan tetap, pembeli biasanya tidak dikenai pajak); (8) Restoran/rumah makan (usaha pangan siap saji di bangunan tetap, pembeli biasanya dikenai pajak); (9) Kelompok pertokoan (minimal 10 toko dan mengelompok dalam satu lokasi); (10) Hotel (menyediakan jasa akomodasi dan ada restoran, penginapan dengan izin usaha sebagai hotel); dan (11) Penginapan: hostel/motel/losmen/ wisma (menyediakan akomodasi, penginapan dengan izin usaha bukan sebagai hotel).

Sarana dan prasarana penyedia pangan diasumsikan sebagai tempat penyimpanan pangan (stok pangan) yang diperoleh dari petani sebagai produsen pangan maupun dari luar wilayah, yang selanjutnya disediakan bagi masyarakat untuk konsumsi. Oleh karena itu, semakin tinggi rasio sarana dan prasarana penyedia pangan terhadap jumlah rumah tangga di Desa/Kelurahan maka diasumsikan semakin baik tingkat ketersediaan pangan di Desa/Kelurahan tersebut. Indikator ini digunakan sebagai indikator pelengkap indikator sebelumnya karena bisa jadi suatu wilayah Desa/Kelurahan tidak memiliki potensi untuk

memproduksi pangan sendiri, namun Desa/Kelurahan tersebut memiliki sarana dan prasarana penyedia pangan sehingga ketersediaan pangan di Desa/Kelurahan tersebut masih dapat mencukupi kebutuhan konsumsi masyarakat.

5. Akses Keterjangkauan Pangan Kabupaten Wajo

Keterjangkauan pangan atau akses terhadap pangan adalah kemampuan rumah tangga untuk memperoleh cukup pangan, baik yang berasal dari produksi sendiri, stok, pembelian, barter, hadiah, pinjaman dan bantuan pangan. Pangan mungkin tersedia di suatu wilayah tetapi tidak dapat diakses oleh rumah tangga tertentu karena terbatasnya: (1) Akses ekonomi : kemampuan keuangan untuk membeli pangan yang cukup dan bergizi; (2) Akses fisik : keberadaan infrastruktur untuk mencapai sumber pangan; dan/atau (3) Akses sosial : modal sosial yang dapat digunakan untuk mendapatkan dukungan informal dalam mengakses pangan, seperti barter, pinjaman atau program jaring pengaman sosial. Dalam penyusunan Kabupaten Wajo, indikator yang digunakan dalam aspek keterjangkauan pangan hanya mewakili akses ekonomi dan fisik saja, yaitu: (1) Rasio jumlah penduduk dengan tingkat kesejahteraan terendah terhadap jumlah penduduk Desa/Kelurahan; dan (2) Desa/ Kelurahan yang tidak memiliki akses penghubung memadai melalui darat, air atau udara.

a. Indikator Rasio Jumlah Penduduk Dengan Tingkat Kesejahteraan Terendah Desil-1 Terhadap Jumlah Penduduk Desa/Kelurahan

Rasio jumlah penduduk dengan tingkat kesejahteraan terendah terhadap jumlah penduduk Desa/Kelurahan adalah perbandingan antara jumlah penduduk dengan status kesejahteraan terendah (Data DTKS Penerima Program PKH) dengan jumlah penduduk Desa/Kelurahan. Penduduk dengan tingkat kesejahteraan terendah merupakan penduduk yang masuk dalam 10 persen penduduk dengan status kesejahteraan terendah di Indonesia berdasarkan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) penerima bantuan Program Keluarga Harapan (PKH) Tahun 2021. Penduduk dengan tingkat kesejahteraan terendah diasumsikan tidak memiliki daya beli yang memadai untuk

mengakses pangan yang cukup dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar hidupnya sehingga akan mempengaruhi status kerawanan pangan.

- b. Desa/Kelurahan Yang Tidak Memiliki Akses Penghubung Yang Memadai Melalui Darat, Air Atau Udara.

Desa/Kelurahan yang tidak memiliki akses penghubung memadai melalui darat, air atau udara merupakan desa yang tidak memiliki akses penghubung memadai dengan kriteria: (1) Desa/Kelurahan dengan sarana transportasi darat tidak dapat dilalui sepanjang tahun; atau (2) Desa/ Kelurahan dengan sarana transportasi air atau udara namun tidak tersedia angkutan umum. Masyarakat yang tinggal di wilayah terisolir atau terpencil tanpa sarana penghubung yang memadai dapat menimbulkan “kemiskinan lokal” karena mereka kurang memiliki akses ke pelayanan jasa secara maksimal, termasuk dalam memperoleh pangan.

6. Aspek Pemanfaatan Pangan

Aspek ketiga dari konsep ketahanan pangan adalah pemanfaatan pangan. Pemanfaatan pangan meliputi: (1) Pemanfaatan pangan yang bisa di akses oleh rumah tangga; dan (2) Kemampuan individu untuk menyerap zat gizi secara efisien oleh tubuh. Pemanfaatan pangan juga meliputi cara penyimpanan, pengolahan, dan penyajian makanan termasuk penggunaan air selama proses pengolahannya serta kondisi budaya atau kebiasaan dalam pemberian makanan terutama kepada individu yang memerlukan jenis pangan khusus sesuai dengan kebutuhan masing-masing individu (saat masa pertumbuhan, kehamilan, menyusui, dan lain-lain) atau status kesehatan masing-masing individu. Dalam Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Kabupaten Wajo, aspek pemanfaatan pangan meliputi indikator sebagai berikut: (1) Rasio jumlah rumah tangga tanpa akses air bersih terhadap jumlah rumah tangga; dan (2) Rasio jumlah penduduk Desa/Kelurahan per tenaga kesehatan terhadap kepadatan penduduk.

- a. Indikator Rasio Jumlah Rumah Tangga Tanpa Akses Air Bersih Terhadap Jumlah Rumah Tangga

Rasio jumlah rumah tangga tanpa akses air bersih terhadap jumlah rumah tangga merupakan perbandingan antara jumlah rumah tangga dengan sumber air bersih tidak terlindungi dengan jumlah rumah tangga di Kelurahan. Air bersih adalah air yang digunakan untuk keperluan sehari-hari yang kualitasnya memenuhi syarat kesehatan dan dapat diminum apabila telah dimasak. Sumber air bersih yang tidak terlindungi berpotensi meningkatkan angka kesakitan serta menurunkan kemampuan dalam menyerap makanan yang pada akhirnya akan mempengaruhi status gizi individu.

b. Rasio Jumlah Penduduk Desa/Kelurahan Per Tenaga Kesehatan Terhadap Kepadatan Penduduk

Rasio jumlah penduduk Desa/Kelurahan per tenaga kesehatan terhadap kepadatan penduduk adalah jumlah penduduk Desa/Kelurahan per tenaga kesehatan yang terdiri dari: (1) Dokter umum/spesialis; (2) Dokter gigi; (3) Bidan; dan (4) Tenaga kesehatan lainnya (perawat, tenaga kesehatan masyarakat, tenaga gizi, apoteker/asisten apoteker) dibandingkan dengan kepadatan penduduk. Tenaga kesehatan berperan penting dalam menurunkan angka kesakitan penduduk (morbiditas) dan meningkatkan pengetahuan masyarakat akan pentingnya makanan yang beragam bergizi seimbang dan aman. Rasio jumlah penduduk Desa/Kelurahan per tenaga kesehatan terhadap kepadatan penduduk menunjukkan kemampuan jumlah tenaga kesehatan yang ada di wilayah Kelurahan untuk melayani masyarakat. Jumlah tenaga kesehatan yang memadai akan meningkatkan status pemanfaatan pangan masyarakat.

7. Ketersediaan Pangan

Ketersediaan pangan merupakan fungsi dari produksi pangan dan produksi pangan tergantung dari berbagai faktor seperti iklim, sifat tanah, curah hujan, sarana dan prasarana produksi serta insentif bagi para petani dalam memproduksi komoditi pangan. Produksi komoditi pangan selama satu tahun dapat dipengaruhi oleh terjadinya bencana alam. Untuk mengetahui apakah suatu Kabupaten/Kota memproduksi pangan yang

cukup untuk penduduknya, maka pertama-tama menghitung ketersediaan bersih sereal per kapita per hari.

Secara Nasional konsumsi normatif per kapita per hari dari sereal telah ditetapkan 300 gram, sehingga suatu Kabupaten/Kota dikatakan surplus dalam produksi sereal jika ketersediaan bersih perkapita perhari adalah lebih dari 300 gram. Sekarang telah dipertimbangkan konsumsi normatif terhadap konsumsi aktual, sebagai fungsi konsumsi aktual adalah tidak hanya suatu fungsi dari ketersediaan tetapi banyak faktor seperti pendapatan, harga pangan, kebutuhan dan lain-lain, juga pengaruh konsumsi.

Data yang digunakan untuk analisis ketersediaan pangan adalah data angka tetap produksi komoditi sereal (padi, jagung, ubi jalar dan ubi kayu) selama 5 tahun terakhir (2017-2021). Besarnya produksi pangan suatu daerah akan menentukan ketersediaan. Ketersediaan mencakup pengaturan kestabilan dan keseimbangan penyediaan pangan bersumber dari produksi yang dihasilkan.

Ketersediaan Pangan adalah ketersediaan pangan secara fisik di suatu wilayah dari segala sumber, baik itu produksi pangan domestik (netto), perdagangan pangan dan bantuan pangan. Ketersediaan pangan ditentukan oleh produksi pangan di wilayah tersebut, perdagangan pangan melalui mekanisme pasar di wilayah tersebut, stok yang dimiliki oleh pedagang dan cadangan pemerintah, dan bantuan pangan dari pemerintah atau organisasi lainnya. Pangan meliputi produk sereal, kacang-kacangan, minyak nabati, sayur-sayuran, buah-buahan, rempah, gula, dan produk hewani. Karena porsi utama dari kebutuhan kalori harian berasal dari sumber pangan karbohidrat, yaitu sekitar separuh dari kebutuhan energy per orang per hari, maka yang digunakan dalam analisa kecukupan pangan yaitu karbohidrat yang bersumber dari produksi pangan pokok sereal, yaitu padi, jagung, dan umbi-umbian (ubi kayu dan ubi jalar) yang digunakan untuk memenuhi tingkat kecukupan pangan pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Realisasi tanam, panen dan produksi tanaman padi selama 3 tahun terakhir di kabupaten wajo tercermin pada table berikut:

Tabel 2. 2 Realisasi Tanam, Panen dan produksi Tanam Padi.

No	Tahun	Tanam (Ha)	PUSO (Ha)	Panen (Ha)	Produktifitas KW (Ha)	Produksi (Ton)
1	2019	133.752	12.728	133.004	53,87	721.266
2.	2020	166.507	8.407	131.020	55,32	723.623
3.	2021	176.263	15.858	140.229	55,54	778.832
4	2022	153.447	-	166.352	56.84	945.548

Sumber: Kantor Dinas Pertanian Dan Ketahanan Pangan, 2023

Situasi ketersediaan pangan menggambarkan apakah produksi pangan yang dihasilkan mampu memenuhi kebutuhan masyarakat kabupaten wajo. Ketersediaan pangan berbagai komoditi pangan dapat dilihat pada tabel 2.2.

Tabel 2. 3 Ketersedian Berbagai komoditi Pangan di Kabupaten Wajo.

No	Komoditi	Produksi (Ton)	Tersedia (Ton)	Kebutuhan Konsumsi (Ton)	Surplus/ Defisit (Ton)
Pangan Nabati					
1.	Padi	778.623			
	Beras	423.192	412.612	39.424	373.188
2.	Jagung	113.428	100.398	948	99.450
3.	Kacang Hijau	3.864	3.536	76	3.460
4.	Kacang Tanah	645	581	265	316
5.	Kedelai	350	328	2.009	(1.681)
6.	Ubi Jalar	881	775	720	55
7.	Ubi Kayu	3.104	2.641	1.744	897
8.	Sayur-Mayur	2.459	2.213	17.741	(15.528)
9.	Buah-Buahan	11.745	10.571	20.811	(10.240)
10.	Minyak Kelapa	1.511	1.487	2.460	(973)
Pangan Hewani					
11.	Daging Ruminasia	42.681	12.047	720	11.327
12.	Daging Ungas	638	606	1.403	(797)
13.	Telur	1.845	1.585	2.312	(727)
14.	Ikan	545.175	463.399	13.230	450.169

Sumber: Kantor Dinas Pertanian Dan Ketahanan Pangan, 2023

Dari data Tabel 20 menunjukkan bahwa Komoditi Pangan Nabati (Beras, Jagung, Kacang Hijau, Kacang Tanah, Ubi Jalar, Ubi Kayu) pada tahun 2021 menunjukkan bahwa produksi pangan nabati mengalami peningkatan produksi, sementara Pangan Nabati (Kedelai, Sayur-mayur,

Buah-buahan dan Minyak Kelapa) mengalami penurunan produksi atau defisit dari kebutuhan konsumsi. Sementara produksi komoditi Pangan Hewani (Daging Ruminasia dan Ikan) mengalami peningkatan produksi atau surplus dan Produksi Pangan Hewani (Daging Ungas dan Telur) mengalami penurunan produksi.

8. Situasi Ketahanan Pangan Kabupaten Wajo

Ketersediaan pangan, akses pangan, dan pemanfaatan/penyerapan pangan, merupakan tiga dimensi ketahanan pangan yang saling berinteraksi satu sama lain dalam menentukan ketahanan pangan wilayah. Peta gabungan situasi Kerentanan dan Ketahanan Pangan pada masing-masing Desa/Kelurahan dengan cara mengkalkulasikan rata-rata peringkat dari 6 indikator yang digunakan dengan nilai batasan yang dihasilkan dari beberapa tahapan analisis. Hal ini sangat penting untuk ditegaskan bahwa penyebab terjadinya kerentanan dan ketahanan pangan di 14 Kecamatan dan 190 Desa/Kelurahan yang tersebar di Kabupaten Wajo tersebut tidaklah sama, sehingga penjelasannya pun berbeda.

Berdasarkan hasil analisa ketahanan pangan komposit tahun 2022 di 190 Desa/ Kelurahan yang berada di 14 Kecamatan, menunjukkan bahwa tidak terdapat satupun Desa/ Kelurahan yang terindikasi prioritas 1 atau terindikasi sangat rentan terhadap kerawanan pangan yang digambarkan dengan warna merah tua pada peta, namun terdapat 7 (3,68%) Desa/Kelurahan di 5 Kecamatan yang terindikasi prioritas 2 atau terindikasi rentan terhadap kerawanan pangan yang digambarkan pada peta dengan gradasi warna merah yaitu Kecamatan Tempe, Kecamatan Tanasitolo, Kecamatan Maniang Pajo dan Kecamatan Keera masing-masing 1 Desa/Kelurahan, serta Kecamatan Belawa 3 Desa.

Untuk prioritas 3 atau Desa/Kelurahan terindikasi agak rentan terhadap kerawanan pangan yang digambarkan pada peta dengan gradasi warna merah tua terdapat di 13 (6,84%) Desa/Kelurahan yang tersebar di 9 Kecamatan yaitu Kecamatan Tempe, Kecamatan Pammana, Kecamatan Bola, Kecamatan Takkalalla, Kecamatan Maniangpajo, Kecamatan Keera

dan Kecamatan Pitumpanua masing-masing 1 Desa/Kelurahan, Kecamatan Tanasitolo 4 Desa, dan Kecamatan Belawa 2 Desa.

Prioritas 4 atau Desa/Kelurahan agak tahan terhadap kerawanan pangan ditandai dengan gradasi warna hijau muda pada peta terdapat di 89 Desa/Kelurahan (46,84%) yang tersebar di 14 Kecamatan yaitu Kecamatan Sabbang Paru 13 Desa, Kecamatan Tempe 8 Kelurahan, Kecamatan Pammana 10 Desa, Kecamatan Bola dan Kecamatan Belawa masing-masing 1 Desa, Kecamatan Penrang dan Kecamatan Keera masing-masing 2 Desa, Kecamatan Takkalalla dan Kecamatan Maniangpajo masing-masing 5 Desa, Kecamatan Sajoanging 4 Desa, Kecamatan Majauleng dan Kecamatan Gilireng masing-masing 7 Desa, Kecamatan Tanasitolo dan Kecamatan Pitumpanua masing-masing 12 Desa.

Prioritas 5 atau terindikasi tahan terhadap kerawanan pangan yang digambarkan pada peta dengan gradasi warna hijau terdapat di 67 (35,26%) Desa/Kelurahan yang tersebar di 13 Kecamatan yaitu Kecamatan Sabbang Paru 1 Desa, Kecamatan Tempe 4 Kelurahan, Kecamatan Pammana 5 Desa, Kecamatan Bola 6 Desa, Kecamatan Takkalalla 7 Desa, Kecamatan Sajoanging 5 Desa, Kecamatan Penrang 6 Desa, Kecamatan Majauleng 10 Desa, Kecamatan Tanasitolo 2 Desa, Kecamatan Belawa 3 Desa, Kecamatan Gilireng 2 Desa, Kecamatan Keera 5 Desa, dan Kecamatan Pitumpanua 11 Desa.

Untuk Prioritas 6 atau Desa/Kelurahan sangat tahan terhadap kerawanan pangan yang digambarkan pada peta dengan gradasi warna hijau tua terdapat di 14 (7,37%) Desa/Kelurahan yang tersebar di 8 Kecamatan yaitu Kecamatan Sabbangparu 1 Desa, Kecamatan Tempe 2 Kelurahan, Kecamatan Bola 3 Desa, Kecamatan Penrang 2 Desa, Kecamatan Majauleng 1 Desa, Kecamatan Maniangpajo 1 Desa, Kecamatan Keera 1 Desa, dan Kecamatan Pitumpanua 3 Desa.

Tabel 2. 4 Sebaran Desa/ Kelurahan Tiap Kecamatan Berdasarkan Sebaran Tiap Prioritas pada Komposit Ketahanan dan Kerentanan Pangan Kabupaten Wajo Tahun 2022.

No	Kecamatan	Jumlah Desa/ Kelurahan Tiap Prioritas						Jumlah Desa/ Kelurahan
		Prioritas 1	Prioritas 2	Prioritas 3	Prioritas 4	Prioritas 5	Prioritas 6	
1.	Sabbang Paru	0	0	0	13	1	1	15
2.	Tempe	0	1	1	8	4	2	16
3.	Pammana	0	0	1	10	5	0	16
4.	Bola	0	0	1	1	6	3	11
5.	Takkallalla	0	0	1	5	7	0	13
6.	Sajoanging	0	0	0	4	5	0	9
7.	Penrang	0	0	0	2	6	3	10
8.	Majauleng	0	0	0	7	10	1	18
9.	Tanasitolo	0	1	4	12	2	0	19
10.	Belawa	0	3	2	1	3	0	9
11.	Maniangpajo	0	1	1	5	0	1	8
12.	Gilireng	0	0	0	7	2	0	9
13.	Keera	0	1	1	2	5	1	10
14.	Pitumpanua	0	0	1	12	11	3	27

Sumber: Data Hasil Analisis Dinas Pertanian Dan Ketahanan Pangan Kabupaten Wajo Tahun 2022

Penyebab kerentanan terhadap kerawanan pangan pada suatu Desa/Kelurahan berbeda dengan Desa/Kelurahan lainnya, berdasarkan kondisi dan topografi masing-masing Desa/Kelurahan, dengan demikian cara penyelesaiannya juga berbeda. Peta ini membantu memahami keadaan diantara Desa/Kelurahan, dengan demikian akan membantu para pengambil kebijakan untuk dapat menentukan langkah-langkah yang tepat dalam menangani isu-isu ketahanan pangan yang relevan di wilayahnya.

Faktor-faktor utama yang perlu diwaspadai dan masih mempengaruhi terjadinya kerentanan terhadap kerawanan pangan di Kabupaten Wajo berdasarkan hasil analisis Komposit Ketahanan Pangan dengan memperhatikan peta individu secara umum dengan bobot masing-masing indikator individu dan bobot tiap pilar ketahanan pangan adalah: (1) Indikator Rasio Jumlah Penduduk Dengan Tingkat Kesejahteraan Terendah Terhadap Jumlah Penduduk; (2) Indikator Rasio Jumlah Rumah Tangga Tanpa Akses Air Bersih Terhadap Jumlah Rumah Tangga; (3) Indikator Rasio Luas Lahan Pertanian Terhadap Jumlah Penduduk; (4) Indikator Rasio Jumlah Sarana dan Prasarana Penyedia Pangan Terhadap Jumlah Rumah Tangga; dan (5) Indikator

Desa/Kelurahan Tanpa Akses Sarana Transportasi Yang Memadai Baik Melalui Darat, atau Laut, atau Udara.

9. Akses Terhadap Pangan

Akses terhadap pangan merupakan salah satu dari 3 pilar ketahanan pangan yang di analisis dalam FSVA³⁶ 2021-2022 FSVA Kabupaten Wajo. Akses pangan tergantung pada daya beli rumah tangga yang ditentukan oleh penghidupan rumah tangga tersebut. Penghidupan terdiri dari kemampuan rumah tangga, modal/aset (sumber daya alam, fisik, sumber daya manusia, ekonomi, dan sosial) dan kegiatan yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan hidup dasar – penghasilan, pangan, tempat tinggal, kesehatan, dan pendidikan. Rumah tangga yang tidak memiliki sumber penghidupan yang memadai dan berkesinambungan, sewaktu-waktu dapat berubah menjadi tidak berkecukupan, tidak stabil, dan daya beli menjadi sangat terbatas, yang menyebabkan mereka tetap miskin dan rentan terhadap kerawanan pangan.

Keterjangkauan pangan atau akses terhadap pangan adalah kemampuan rumah tangga untuk memperoleh cukup pangan, baik yang berasal dari produksi sendiri, stok, pembelian, barter, hadiah, pinjaman dan bantuan pangan. Pangan mungkin tersedia di suatu wilayah tetapi tidak dapat diakses oleh rumah tangga tertentu karena terbatasnya: (1) Akses ekonomi: kemampuan keuangan untuk membeli pangan yang cukup dan bergizi; (2) Akses fisik: keberadaan infrastruktur untuk mencapai sumber pangan; dan/atau (3) Akses sosial: modal sosial yang

³⁶ FSVA (*Food Security and Vulnerability Atlas*) Peta Ketahanan Pangan Level Desa/ Kelurahan Kabupaten Wajo Tahun 2022

Tujuan Pembuatan Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan (FSVA) Kabupaten Wajo Level Kecamatan pada tahun 2022 adalah : (1) Menganalisis data-data yang ada untuk memberikan gambaran tentang sebaran keragaman pangan pada wilayah Kabupaten Wajo khususnya ditingkat Desa/Kelurahan; (2) Memberikan gambaran mengenai situasi dan kondisi ketahanan dan kerawanan pangan yang terjadi pada 190 Desa/Kelurahan di 14 Kecamatan yang tersebar di Kabupaten Wajo agar penanganan kerawanan pangan dapat lebih terarah dan terfokus; (3) Mengetahui faktor-faktor utama yang menjadi penyebab suatu Desa/ Kelurahan menjadi rentan terhadap kerawanan pangan; (4) Menyediakan informasi bagi pengambil keputusan dalam perencanaan program, penentuan target dan intervensi kerawanan pangan dan gizi di tingkat Kecamatan; dan (5) Sebagai pelengkap data kerawanan pangan yang telah disusun pada tahun 2021 (level Desa/Kelurahan).

dapat digunakan untuk mendapatkan dukungan informal dalam mengakses pangan, seperti barter, pinjaman atau program jaring pengaman sosial. Dalam penyusunan FSVA Kabupaten, indikator yang digunakan dalam aspek keterjangkauan pangan hanya mewakili akses ekonomi dan fisik saja, yaitu: (1) Rasio jumlah penduduk dengan tingkat kesejahteraan terendah terhadap jumlah penduduk desa; dan (2) Desa yang tidak memiliki akses penghubung memadai melalui darat, air atau udara.

Berbagai program penanggulangan kemiskinan sudah dijalankan oleh pemerintah termasuk pemerintah Kabupaten Wajo. Rasio kemiskinan telah berkurang dalam beberapa tahun terakhir, jumlah penduduk miskin Kabupaten Wajo terus mengalami penurunan dari 9,24% (2.707.163 jiwa) tahun 2017 menjadi 8.25% (2.482.037 jiwa) tahun 2021.

Tabel 2. 5 Kondisi Kemiskinan Kabupaten Wajo 2017-2021.

Kondisi (Tahun)	Garis Kemiskinan (Rp)	Penduduk Miskin (Ribu Jiwa)	Persen Penduduk Miskin	Indeks Kedalam Kemiskinan	Indeks Keparahan Kemiskinan
2017	264.376	29,19	7,38	1,53	0,47
2018	297. 121	29,73	7,50	1,24	0,30
2019	311.017	27,48	6,91	1,06	0,26
2020	350.765	27,69	6,95	0,98	0,21
2021	361.181	26,22	6,46	0,79	0,15

Sumber: Kabupaten Wajo Dalam Angka 2022, BPS Kabupaten Wajo.

Berdasarkan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) penerima Program Keluarga Harapan (PKH) dari Dinas Sosial P2KBP3A Kabupaten Wajo yang telah dianalisis oleh Tim Penyusun FSVA Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Wajo 2022, terdapat 170 (89,47%) Desa/Kelurahan yang terindikasi sangat rentan terhadap kerawanan pangan atau prioritas 1 yang tersebar di 14 Kecamatan, 13 (6,84%) Desa/Kelurahan di 7 Kecamatan yang terindikasi prioritas 2 atau Desa/Kelurahan terindikasi rentan terhadap kerawanan pangan, 4 (2,11%) Desa/Kelurahan di 2 Kecamatan di Kabupaten Wajo terindikasi prioritas 3 atau terindikasi agak rentan terhadap kerawanan pangan, 1

(0,53%) Desa yang terindikasi prioritas 4 atau Desa yang terindikasi agak tahan terhadap kerawanan pangan, dan 2 (1,05%) Desa/Kelurahan yang terindikasi masuk kedalam prioritas 5 atau Desa/Kelurahan yang terindikasi tahan terhadap kerawanan pangan, sementara untuk wilayah Desa/Kelurahan yang terindikasi prioritas 6 atau terindikasi sangat tahan terhadap kerawanan pangan tidak terdapat satupun Desa/Kelurahan.

Tabel 2. 6 Sebaran Rasio Jumlah Penduduk Dengan Tingkat Kesejahteraan Terendah Masing-Masing Kecamatan Berdasarkan Skala Prioritas Tahun 2022 di Kabupaten Wajo.

No	Kecamatan	Jumlah Desa/ Kelurahan Tiap Prioritas					
		Prioritas 1	Prioritas 2	Prioritas 3	Prioritas 4	Prioritas 5	Prioritas 6
1.	Sabbang Paru	15	0	0	0	0	0
2.	Tempe	6	6	3	0	1	0
3.	Pammana	15	0	0	1	0	0
4.	Bola	11	0	0	0	0	0
5.	Takkallall	13	0	0	0	0	0
6.	Sajoanging	9	0	0	0	0	0
7.	Penrang	10	0	0	0	0	0
8.	Majauleng	17	1	0	0	0	0
9.	Tanasitolo	18	1	0	0	0	0
10.	Belawa	8	1	0	0	0	0
11.	Maniangpajo	7	1	0	0	0	0
12.	Gilireng	8	1	0	0	0	0
13.	Keera	10	0	0	0	0	0
14.	Pitumpanua	23	2	1	0	1	0
KABUPATEN WAJO		170	13	4	1	2	0

Sumber: Hasil Analisis Tim FSVA Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Wajo, Tahun 2022.

Jika melihat hasil analisis indikator rasio jumlah penduduk dengan tingkat kesejahteraan terendah terhadap jumlah penduduk Desa/Kelurahan tahun 2022 penerima program PKH, dan membandingkan dengan kondisi tahun 2021, maka terjadi peningkatan yang sangat drastis terhadap jumlah Desa/Kelurahan yang terindikasi prioritas 1-3 dari 95 (50,00%) Desa/Kelurahan pada tahun 2021 menjadi 190 (100%) Desa/Kelurahan pada tahun 2022, atau naik sebanyak 95 (50,00%) Desa/Kelurahan, sementara untuk prioritas 4-6 terjadi penurunan sebanyak 95 (50%) Desa/Kelurahan dari 95 (50,00%) tahun 2021 menjadi 0 (0,00%) tahun 2022. Kondisi ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Wajo harus bersungguh-sungguh dalam

penanganan penduduk dengan tingkat kesejahteraan terendah berdasarkan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) penerima Program Keluarga Harapan (PKH) tahun 2021.

Faktor yang berpengaruh terhadap tingginya Desa/Kelurahan yang terindikasi prioritas 1-3 di Kabupaten Wajo disebabkan karena adanya perubahan data, dimana pada tahun 2021 data yang digunakan adalah data penduduk miskin desil-1, karena data ini sudah tidak tersedia lagi sehingga untuk pendekatannya digunakanlah data penduduk miskin penerima bantuan program PKH yang cenderung naik. Perubahan data ini otomatis mempengaruhi cut off point yang masih mengacu kepada data 2021.

D. Desain Pengaturan

Peraturan Daerah tentang cadangan pangan pemerintah daerah yang akan dibentuk akan didesain untuk mengatur mengenai ruang lingkup pengelolaan cadangan pangan, penetapan Cadangan Pangan, tahapan Penyelenggaraan Cadangan Pangan, penanggulangan Krisis Pangan; Sistem Informasi Cadangan Pangan dan peran serta masyarakat. Berdasarkan ruang lingkup tersebut, peraturan ini akan didesain agar penyelenggaraan ketahanan pangan dilakukan secara menyeluruh dan terencana. Agar dapat mewujudkan hal tersebut, desain pengaturan akan diarahkan agar pemerintah daerah menyusun program kesiapsiagaan krisis pangan. Selain itu, penyelenggaraan ketahanan pangan juga akan dirumuskan dengan mengutamakan sumber-sumber pangan yang merupakan produksi dalam negeri, terutama produksi lokal di Kabupaten Wajo.

Selain mengatur mengenai perencanaan kesiapsiagaan krisis pangan, desain pengaturan juga akan dilengkapi dengan berbagai pengaturan pendukung lainnya, seperti *Pertama*, mengenai peran serta masyarakat dalam mewujudkan cadangan pangan, misalnya dengan memberikan kewajiban kepada pemerintah daerah untuk memfasilitasi pengelolaan cadangan pangan keluarga yang akan dapat diwujudkan dengan cara mengoptimalkan pekarangan warga untuk dapat menghasilkan pangan. *Kedua*, memerintahkan pemerintah daerah untuk melakukan berbagai tindakan yang bertujuan untuk

mempercepat penganekaragaman pangan di wilayah Kabupaten wajo. Hal ini dapat dilakukan misalnya dengan menggalakkan penelitian dan pengembangan teknologi pangan, pemberian bibit unggul bagi petani, hingga memberikan fasilitasi dalam promosi produk pangan bagi pengusaha pangan.

E. Implikasi Penerapan Pengaturan

Berdasarkan desain pengaturan yang di uraikan pada bagian sebelumnya, terdapat beberapa implikasi yang dapat diproyeksi akan muncul. Beberapa implikasi tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Implikasi terhadap bertambahnya tugas dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan cadangan pangan. Beban tugas dan tanggung jawab tersebut diantaranya berupa tugas untuk menyusun program kesiapsiagaan krisis pangan, pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran cadangan pangan pada saat krisis pangan terjadi, pemberian bantuan pangan dari cadangan pangan kepada masyarakat yang mengalami kesulitan pangan.
2. Implikasi beban keuangan. Hal ini muncul setidaknya akibat dua hal, pertama akibat kewajiban untuk mengadakan cadangan pangan pemerintah daerah. Pengadaan ini akan membebani keuangan daerah. Kedua, akibat kewajiban untuk membangun sistem pengawasan dan pelaporan informasi pangan yang terintegrasi. Pembangunan ini juga akan membebani keuangan daerah.
3. Implikasi terhadap petani dan pelaku usaha pangan. Dalam konteks pengadaan cadangan pangan, harga pangan pokok tertentu yang ditetapkan oleh bupati sebagai cadangan pangan, akan dibeli dengan harga yang ditentukan oleh pemerintah pusat atau gubernur atau bupati. Hal ini tentu berimplikasi pada proyeksi profit dari petani dan pelaku usaha pangan.
4. Implikasi terhadap masyarakat secara luas. Meskipun melahirkan beban tugas dan tanggung jawab baru bagi pemerintah daerah, sekaligus memunculkan beban keuangan, peraturan daerah ini akan memiliki implikasi yang positif bagi masyarakat, yakni berupa terjaminnya pangan pada masa-masa sulit, terutama pada saat krisis pangan terjadi. Selain itu,

peraturan ini juga akan berdampak pada kesadaran masyarakat akan pentingnya ketahanan pangan sehingga memicu masyarakat untuk berperan aktif dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan keluarga melalui pemanfaatan pekarangan-pekarangan rumah. Implikasi positif lainnya adalah masyarakat yang kesulitan pangan pada situasi normal, dapat diberikan bantuan pangan yang berasal dari cadangan pangan. Hal ini dapat mengurangi beban masyarakat serta berpotensi menghindarkan masyarakat kabupaten wajo yang lemah secara ekonomi dari kemungkinan kekurangan gizi, dan kemungkinan meningkatnya angka penderita stunting pada anak.

BAB III

ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

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

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

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

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

2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 1959 Tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Sulawesi.

Ketentuan ini adalah dasar hukum berdirinya Kabupaten Wajo sebagai daerah otonom yang kepadanya diberikan otonomi atau kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri, yang salah satunya diwujudkan dalam bentuk kewenangan untuk membuat peraturan daerah. Pada saat mulai berlakunya Undang-undang No. 1 tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah yang berlaku untuk seluruh wilayah Republik Indonesia, maka di daerah Provinsi administratif Sulawesi terdapat 20 Daerah-daerah yang berhak mengurus rumah-tangganya sendiri sebagai berikut :

- a. Daerah-daerah yang berasal dari bentukan Pemerintah Negara Indonesia Timur dahulu yaitu Daerah Sangihe-Talaud dan Minahasa dimaksud Undang-undang Negara Indonesia Timur No. 40 tahun 1950 dan Kota Makassar yang dibentuk dengan peraturan dimaksud dalam Saatsblad 1947 No. 21 yo. Peraturan Presiden Negara Indonesia Timur 1949 No. 3;
- b. Daerah-daerah yang dibentuk setelah berdirinya Negara kesatuan Pemerintah Republik Indonesia berdasarkan Undang-undang pokok Negara Indonesia Timur No -44 tahun 1950, yaitu: Manado, Bolaang-Mongondow, Sulawesi-Utara, Donggala, Poso, Mandar, Pare-Pare, Bonthain, Makassar, Gowa, Jeneponto Takalar, Bone, Wajo, Soppeng, Luwu, Tana Toraja dan Sulawesi Tenggara.

Daerah-daerah tersebut diatas menurut ketentuan dalam pasal 73 ayat (4) Undang-undang No. 1 tahun 1957 masih dapat berjalan terus sebagai daerah otonom menurut ketentuan-ketentuan dalam peraturan-perundangan yang

berlaku baginya hingga Daerah itu dibentuk, diubah atau dihapuskan berdasarkan Undang-undang No. 1 tahun 1957.

3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir dengan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

Esensi Undang-Undang Pemerintahan Daerah, menekankan pada asas otonomi daerah. Dimana asas otonomi daerah ini bersentuhan dengan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian kewenangan pusat telah dilimpahkan kepada daerah, dalam hal pemenuhan hak asasi manusia sebagaimana dijamin oleh Konstitusi termasuk dalam pemanfaatan sumber daya alam.

Pemerintah Pusat memiliki kewenangan absolut sedangkan pemerintahan daerah memiliki kewenangan konkuren, yang dibagi menjadi Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Adapun pada Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintahan Daerah berkewajiban melaksanakan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar yang meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;

- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

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

Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Dengan begitu pengaturan Penyelenggaraan Cadangan Pangan daerah, merupakan aktualisasi dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam rangka penyediaan pangan yang cukup dengan mutu yang baik dan harga terjangkau di Kabupaten Wajo.

4. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan.

Undang-Undang ini, menentukan yang dimaksud dengan Pangan, Adalah “segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.”

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

Pasal 7 yang menentukan, Perencanaan Pangan harus memperhatikan:

- a. Pertumbuhan dan sebaran penduduk;

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

Sedangkan Pasal 8, menentukan:

1. Perencanaan Pangan harus terintegrasi dalam rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah.
2. Perencanaan Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah dengan melibatkan peran masyarakat.
3. Perencanaan Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.
4. Perencanaan Pangan ditetapkan dalam rencana pembangunan jangka panjang, rencana pembangunan jangka menengah, dan rencana kerja tahunan di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 12, menentukan:

1. Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas Ketersediaan Pangan.
2. Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas Ketersediaan Pangan di daerah dan pengembangan Produksi Pangan Lokal di daerah.
3. Dalam mewujudkan Ketersediaan Pangan melalui pengembangan Pangan Lokal, Pemerintah Daerah menetapkan jenis Pangan lokalnya.
4. Penyediaan Pangan diwujudkan untuk memenuhi kebutuhan dan konsumsi Pangan bagi masyarakat, rumah tangga, dan perseorangan secara berkelanjutan.

5. Untuk mewujudkan Ketersediaan Pangan melalui Produksi Pangan dalam negeri dilakukan dengan:
 - a. Mengembangkan Produksi Pangan yang bertumpu pada sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal;
 - b. Mengembangkan efisiensi sistem usaha Pangan;
 - c. Mengembangkan sarana, prasarana, dan teknologi untuk produksi, penanganan pascapanen, pengolahan, dan penyimpanan Pangan;
 - d. Membangun, merehabilitasi, dan mengembangkan prasarana Produksi Pangan;
 - e. Mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif; dan
 - f. Membangun kawasan sentra Produksi Pangan.
6. Pemerintah menetapkan sentra Produksi Pangan Lokal sesuai dengan usulan Pemerintah Daerah.

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

Pasal 18, menentukan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam memenuhi kebutuhan Pangan berkewajiban:

1. mengatur, mengembangkan, dan mengalokasikan lahan pertanian dan sumber daya air;
2. memberikan penyuluhan dan pendampingan;
3. menghilangkan berbagai kebijakan yang berdampak pada penurunan daya saing; dan
4. melakukan pengalokasian anggaran.

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

Pasal 21, menentukan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah mengembangkan kelembagaan Pangan masyarakat untuk meningkatkan Produksi Pangan. Sedangkan Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2) menyatakan bahwa:

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

Pasal 23, menentukan bahwa :

1. Dalam mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan, Pemerintah menetapkan Cadangan Pangan Nasional.
2. Cadangan Pangan Nasional terdiri atas:
 - a. Cadangan Pangan Pemerintah;
 - b. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah; dan
 - c. Cadangan Pangan Masyarakat.

Pasal 27 ayat (1), menentukan bahwa Dalam mewujudkan Cadangan Pangan Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1), Pemerintah menetapkan Cadangan Pangan Pemerintah dan Cadangan Pangan Pemerintah Daerah. Sedangkan Pasal 46 ayat (1), menentukan bahwa Pemerintah dan

Pemerintah Daerah bertanggung jawab dalam mewujudkan keterjangkauan Pangan bagi masyarakat, rumah tangga, dan perseorangan.

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

1. Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terwujudnya penyelenggaraan Keamanan Pangan di setiap rantai Pangan secara terpadu.
2. Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah wajib membina dan mengawasi pelaksanaan penerapan norma, standar, prosedur, dan kriteria Keamanan Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4).

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

1. Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban membangun, menyusun, dan mengembangkan sistem informasi Pangan yang terintegrasi.
2. Sistem informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit digunakan untuk:
 - a. perencanaan;
 - b. pemantauan dan evaluasi;
 - c. stabilitas pasokan dan harga Pangan; dan
 - d. sistem peringatan dini terhadap Masalah Pangan serta kerawanan Pangan dan Gizi.
3. Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berkewajiban mengumumkan harga komoditas Pangan.

5. Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Undang-undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Keterkaitan dengan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 13 tahun 2022 dicantumkan bahwa dalam pembentukan sebuah peraturan diperlukan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota serta asas-asas yang dipergunakan dalam pembentukan perundang-undangan seperti Perda adapun asas tersebut dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

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

Disamping itu ada asas yang dimuat dalam materi muatan dalam sebuah peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas: pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; bhinneka tunggal ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;

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

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

Peraturan Pemerintah Nomor 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 20 ayat (1) menetapkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelenggraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/ Kota diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Salah satu kebijakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan adalah dibuatnya Peraturan Daerah namun dengan melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, serta pengundangan merupakan langkah-langkah yang pada dasarnya harus ditempuh dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selanjutnya peraturan perundang-undangan harus memiliki kualitas hukum yang dapat mengikat dan mengharuskan setiap orang mengikuti dan menaatinya. Hal ini berkaitan dengan validitas hukum suatu norma yang dianggap valid jika norma tersebut termasuk dalam satu sistem norma. Hans Kelsen berpandangan, bahwa suatu norma adalah valid adalah sama halnya dengan mengakui eksistensinya atau menganggap norma itu mengandung “kekuatan mengikat” bagi mereka yang perbuatannya diatur oleh peraturan tersebut.³⁷

Sebagaimana Pandangan Satjipto Rahardjo dengan mendasarkan pada pandangan Gustav Radbruch mengungkapkan, bahwa validitas adalah kesahan berlakunya suatu hukum serta kaitannya dengan nilai-nilai dasar dari hukum tersebut. Bahwasanya hukum itu dituntut untuk memenuhi berbagai karya dan oleh Radbruch disebut sebagai nilai-nilai dasar dari hukum, yakni keadilan, kegunaan, dan kepastian hukum.³⁸

Achmad Ali mengemukakan 3 (tiga) kekuatan berlakunya suatu undang-undang, yaitu:³⁹

- a. Kekuatan berlaku yuridis (*juritische geltung*), setiap undang-undang secara langsung memiliki kekuatan berlaku secara yuridis, jika seluruh persyaratan formal untuk terbentuknya suatu undang-undang telah terpenuhi.
- b. Kekuatan berlaku sosiologis (*seziologische geltung*), berlakunya Undang-Undang secara sosiologis, artinya berlakunya undang-undang tersebut merupakan kenyataan di dalam masyarakat.

³⁷. Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, terjemahan Raisul Muttaqien dari judul asli: *General Theory of Law and State*, Penerbit Nusamedia, Bandung, 2006. hlm. 40

³⁸. Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 19

³⁹. Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 90-91.

- c. Kekuatan berlaku filosofis (*filosofische geltung*), undang-undang baru mempunyai kekuatan berlaku secara filosofis jika kaidah hukum yang tercantum di dalam undang-undang tersebut sesuai dengan cita-cita hukum (*rechtsidee*), sebagai nilai positif yang tertinggi (*uberpositiven werte*).

Pertimbangan dan alasan pembentukan peraturan perundang-undangan, baik itu undang-undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota maka unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis.⁴⁰

Pemikiran akan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis merupakan aktualisasi dari teori Keberlakuan Hukum (*Gelding Theory*). Teori ini didasari pada pemahaman bahwa perundang-undangan yang baik harus memenuhi beberapa persyaratan yaitu syarat filosofis, sosiologis dan yuridis. Implementasi dari teori keberlakuan hukum ini, telah menjadi bagian dari salah satu asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang diatur dalam Pasal 5 huruf d Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yaitu asas dapat dilaksanakan.

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis dapat dimaknai sebagai dasar nilai dari suatu sistem atau forma tertentu. Dalam konteks pembentukan peraturan hukum, landasan filosofis ini merujuk pada basis atau dasar nilai dari sistem hukum yang berlaku. Sistem hukum negara kesatuan Republik Indonesia berdiri diatas nilai-nilai yang bersifat fundamental, yang menjadi basis bangunan sistem hukum nasional. Sistem hukum ini diikat oleh nilai dan norma-norma konstitusi, yang dalam konstitusi tersebut terdapat nilai-nilai dasar (*grundnorm*⁴¹ dan/atau *staatsfundamentalnorn*⁴²) yang mengandung moral

⁴⁰. Maria Farida Indarti. *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*. Kanisius. Yogyakarta.

⁴¹ Istilah ini digunakan oleh Hans Kelsen berkenaan dengan Teori Hukum Murni-nya, bahwa hubungan antara keabsahan norma dan kewenangan pembentukan norma tersebut kemudian membentuk rantai hierarki norma-norma yang berujung pada *grundnorm*, lihat dalam Hans Kelsen, 2014. *Teori Hukum Murni: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif (The Pure Theory of Law)*. Terjemahan, Nusa Media, Bandung, hal. 218.

⁴² Sementara istilah ini diperkenalkan oleh Hans Nawiasky, bahwa *staatsfundamentalnorn* adalah landasan umum dari suatu tatanan hukum undang-undang dasar, lihat dalam Azim Hamidi, 2006. *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam sistem Ketatanegaraan RI*. Konstitusi Press, Jakarta, hal. 68.

filosofis yang berfungsi sebagai pegangan, pandangan dan arah dari tujuan bernegara dan berbangsa. Menurut Hamid Attamimi dalam Maria Farida Indrati, bahwa pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945⁴³ yang tidak lain adalah Pancasila merupakan norma dasar negara atau norma fundamental negara (*staatsfundamentálnorm*) dan sekaligus merupakan cita hukum (*rech idee*).

Hamid Attamimi dalam Maria Farida Indrati, bahwa pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945 yang tidak lain adalah Pancasila merupakan norma dasar negara atau norma fundamental negara (*staatsfundamentálnorm*) dan sekaligus merupakan cita hukum (*recht idee*).

Pancasila adalah jiwa/rohani dari UUD NRI Tahun 1945 dan menjadi fondasi nilai berdirinya sistem pemerintahan negara, sehingga semua Tindakan dalam bentuk kebijakan hukum dan politik landasan filosofisnya adalah nilai-nilai dalam Pancasila. Maka dalam konteks pembentukan atau penyusunan Ranperda tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Wajo, lima nilai dasar dalam konstitusi NRI 1945 ini menjadi landasan filosofis Ranperda ini.

Oleh karena itu paling tidak terdapat lima nilai-nilai filosofis yang tidak boleh diabaikan berkenaan pembentukan dan penyusunan Ranperda ini, yakni bahwa: (1) norma-norma yang dibentuk haruslah merefleksikan sebagai bangsa yang memiliki basis sistem kultur yang beragam secara religius dalam bingkai negara kesatuan, sehingga mengedepankan nilai toleransi antar sesama warga bangsa, (2) norma yang dibentuk merupakan pencerminan dari nilai kemanusiaan, dengan orientasi tidak memberikan beban berat pada warga negara, (3) norma yang dibentuk merupakan cerminan suatu ikatan persatuan antar komponen bangsa yang wajib diberi jaminan ketersediaan pangan dalam rangka kehidupan bersama, (4) dalam penyusunan dan pelaksanaan norma atau peraturan merupakan refleksi dari nilai kemufakatan dari suatu proses permusyawaratan yang rasional dalam semangat kasih sayang sesama warga bangsa, dan (5) seluruh norma dan pelaksanaan

⁴³ Maria Farida Indrati, 2007. Ilmu Perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya. Kanisius, Yogyakarta, hal. 236.

merupakan refleksi keadilan bagi seluruh warga masyarakat sebagai suatu sistem dalam berbangsa dan bernegara.

Dengan demikian, untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasar setiap orang dalam rangka melindungi dan mensejahterakan kehidupan masyarakat, pemerintah daerah wajib melakukan upaya pemenuhan pangan. Salah satu upaya pemenuhan pangan adalah dengan Penyelenggaraan Cadangan Pangan. Penyelenggaraan Cadangan Pangan merupakan upaya mewujudkan ketahanan pangan.

Ketidak berhasilan mewujudkan ketahanan pangan akan mengakibatkan suatu daerah akan dilanda wabah kelaparan, sehingga alternatif terakhir yang harus ditempuh adalah menggantungkan pasokan pangan dari negara lain. Oleh karena itu, untuk mewujudkan ketahanan pangan sangat bergantung kepada kebijakan pangan pemerintah pusat dan daerah. Hal tersebutlah yang menjadi sebuah landasan secara filosofis dibutuhkannya sebuah peraturan yang mengatur bagaimana suatu daerah menyelenggarakan ketahanan pangan di daerahnya. Untuk terselenggaranya ketahanan pangan, ada empat pilar yang harus diperhatikan oleh pemerintah, yakni ketersediaan pangan, aksesibilitas pangan, kegunaan pangan, dan stabilitas pangan. pemerintah harus menjamin adanya stok pangan yang cukup bagi konsumsi masyarakat yang mengacu pada ketersediaan bahan pangan secara fisik di lingkungan tempat tinggal penduduk dalam jumlah yang cukup.

Pemerintah juga harus menjamin bahwa pangan yang keberadaannya ada secara fisik tersebut dapat diakses oleh setiap masyarakat baik secara fisik, ekonomi, dan sosial. Melimpahnya ketersediaan pangan di suatu daerah tidak menjamin semua orang terbebas dari kelaparan apabila pangan tersebut tidak terjangkau, dan justru akan menimbulkan ketidakmerataan.

Pemerintah juga harus memberikan jaminan bahwa pangan yang dikonsumsi masyarakat merupakan pangan yang halal dan bergizi dan dapat berguna bagi tumbuh kembang seseorang, sebab apabila pangan tersebut tidak halal dan bergizi, maka pangan tersebut tidak akan bisa dikonsumsi oleh masyarakat. Ketahanan pangan sejatinya harus bertahan pada setiap kondisi, baik dalam kondisi normal ataupun kondisi darurat. Sebab dalam kondisi

apapun, kebutuhan pangan bagi setiap orang adalah mutlak dan tidak bisa dikecualikan. Oleh karena itu pemerintah wajib menyelenggarakan sebuah stabilitas pangan agar ketahanan pangan dapat bertahan meskipun terjadi keadaan darurat seperti bencana alam, konflik sosial, dan lainnya.

B. 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.

Sistem cadangan pangan masyarakat pasca panen adalah sistem cadangan pangan masyarakat pedesaan yang menyimpan bahan pangan setelah tanaman atau tumbuhan bahan pangan tersebut di panen dan mengalami proses pasca panen baik itu pengolahan secara fisik maupun kimia. Pada beberapa bahan pangan sistem cadangan bahan pangan menggunakan sistem cadangan pangan pasca panen dapat mempertahankan keberadaan bahan pangan tersebut selama beberapa bulan sampai tahunan. Berikut dibahas beberapa sistem cadangan pangan pasca panen pada beberapa bahan pangan sumber karbohidrat, bahan pangan sumber protein dan bahan pangan sumber vitamin dan mineral.

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

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

Penetapan jumlah cadangan pangan beras Pemerintah Daerah berdasarkan Permentan No. 11/PERMENTAN/KN.130/4/2018, Perhitungan jumlah Cadangan Pangan Beras Pemerintah Daerah didasarkan pada kriteria: (Jumlah Penduduk X Konsumsi Beras Per Kapita Per Tahun).

Kabupaten Wajo merupakan salah satu sentra produksi padi di Sulawesi Selatan. Pada tahun 2020 produksi padi sebesar 723.623 atau peningkatan produksi sebesar 0,32 persen. Pada tahun 2020 ada 7 kecamatan yang mengalami peningkatan produksi yaitu; Kecamatan Tanasitolo, Kecamatan Maniangpajo, Kecamatan Majauleng, Kecamatan Sajoanging dan Kecamatan Penrang. Kecamatan yang memberikan kontribusi besar yaitu Kecamatan Majauleng 12,40% dan Kecamatan Belawa 10,16 %.

Tabel 4. 1 Realisasi Produksi Tanam Padi

No	Tahun	Luas Tanam (Ha)	Luas Panen (Ha)	Puso (Ha)	Produksi (Ton)	Produktivitas (Ton/Ha)	Ket.
1	2007	126.534,0	92.966,0	13.217,0	383.924,0	4,13	
2	2008	133.779,0	117.748,0	3.613,0	544.409,0	4,62	
3	2009	82.520,0	94.738,0	20.600,0	439.016,0	4,63	

4	2010	146.412,0	100.924,0	8.173,0	443.763,0	4,40	
5	2011	146.555,0	124.581,0	11.502,0	623.777,0	5,01	
6	2012	132.073,0	147.081,0	4.717,0	730.404,0	4,97	
7	2013	145.398,0	128.435,0	10.836,0	637.770,0	4,97	
8	2014	118.627,0	138.208,0	4.114,0	731.950,0	5,30	
9	2015	154.607,0	142.580,0	7.823,0	756.387,0	5,31	
10	2016	204.112,0	161.340,0	1.321,0	788.953,0	4,89	
11	2017	145.461,0	162.671,0	14.810,0	820.838,0	5,05	
12	2018	147.604,0	142.383,0	10.454,0	750.948,0	5,27	
13	2019	133.752,0	133.004,0	12.728,0	721.281,0	5,42	
14	2020	166.507,4	131.019,9	8.407,5	723.623,0	5,52	
15	2021	176.263,0	140.229,0	15.857,8	778.832,0	5,55	

Sumber: Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Wajo.

Sedangkan bahan pangan yang berupa jagung kebanyakan ditanam oleh masyarakat (petani) secara temporer saja baik sebagai tanaman pendamping ataupun tanaman sela diantara tanaman-tanaman bahan pangan lain seperti padi di persawahan dan ladang maupun sebagai tanaman sela diantara tanaman perkebunan selama tanaman perkebunan utama masih belum menghasilkan, meskipun demikian komoditi jagung merupakan salah satu komoditi yang pengembangannya sangat berpotensi di kabupaten wajo. Pada tahun 2020 komoditi jagung mengalami peningkatan produksi yaitu 24,98 persen dari 90.756 ton pada tahun 2019 menjadi 113.428 ton pada tahun 2020. Kecamatan yang memberikan kontribusi terbesar terhadap komoditi jagung di Kabupaten Wajo adalah Kecamatan Pammana sebesar 40,86 persen, Kecamatan Sabbangparu 23,21 persen dan Kecamatan Belawa 14,68 persen.

Sementara produksi ubi kayu di Kabupaten Wajo mengalami penurunan produksi dari 3.672 ton tahun 2019 menjadi 3.104 ton di tahun 2020, ubi jalar mengalami peningkatan produksi pada tahun 2019 sebesar 831 ton dan pada tahun 2020 menjadi 881 ton. Komoditi kacang hijau pada tahun 2019 yaitu 2.857 ton dan meningkat pada tahun 2020 sebesar 3.86 ton, atau meningkat sebesar 35,25 persen.

Komoditi kacang tanah di kabupaten wajo mengalami peningkatan produksi dari tahun 2019 sebesar 591 ton menjadi 645 ton pada tahun 2020 atau naik sebesar 54 ton. Komoditi kedelai mengalami peningkatan produksi dari tahun 2019 sebesar 159 ton menjadi 350 ton di tahun 2020. Produksi komoditi sayur-sayuran di Kabupaten Wajo mengalami penurunan produksi

pada tahun 2019 sebesar 3.316 ton turun menjadi 2.452 ton pada tahun 2020. Komoditi buah-buahan mengalami peningkatan dari tahun 2019 sebesar 10.805 ton menjadi 11.745 ton pada tahun 2020 atau naik sebesar 8.70 persen. Produksi minyak kelapa mengalami penurunan produksi dari tahun 2019 sebesar 1.903 ton menjadi 1.511 ton pada tahun 2020 atau turun sebesar 392 ton. Kondisi ketersediaan pangan nabati kabupaten wajo pada tahun 2019-2020 secara umum memperlihatkan situasi yang cukup baik.

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

C. Landasan Yuridis

Menurut Bagir Manan,⁴⁴ Landasan Yuridis (*juridische gelding*) sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, karena menunjukkan 4 (empat) hal, yaitu :

- a. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundangan-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak, peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswege nietig*). Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum.

⁴⁴ Bagir Manan, 1992, Dasar-Dasar Perundangan Di Indonesia, Indo Hill, Co. Jakarta, h.152.

- b. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan kata lain, peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*).
- c. Keharusan mengikuti tata cara tertentu, jika tidak diikuti, peraturan perundang-undangan tersebut mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- d. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Dengan demikian dalam Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah ini, maka harus menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang perubahan kedua Undang-undang nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, adapun yang menjadi hierarki Peraturan perundang-undangan adalah Undang-Undang Dasar, TAP MPR, Undang-Undang/Perppu, PP, Perpres, Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota.

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Wajo maka harus didasarkan pada aturan yang lebih tinggi. Untuk mewujudkan tujuan hukum yang baik juga, diperlukan penyesuaian dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan yang telah diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang perubahan kedua Undang-undang nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Di samping landasan filosofis dan landasan sosiologis, efektifitas suatu peraturan perundang-undangan juga memerlukan keberlakuan/landasan yuridis. Keberlakuan secara yuridis dimaksudkan agar tidak terjadi kekosongan hukum terhadap pengaturan suatu permasalahan yang ada. Dasar keberlakuan secara yuridis pada prinsipnya mengandung 4 (empat) prinsip, yaitu:

- a. prinsip kelembagaan;
- b. prinsip kesesuaian bentuk dengan substansi;
- c. prinsip prosedural; dan
- d. prinsip ketaatan asas

Dalam konteks penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Wajo tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dapat dilihat bahwa:

1. Aspek Prinsip Kelembagaan

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyatakan bahwa: Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Adapun yang dimaksud dengan pemerintah daerah menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Pasal 1 angka 2 adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan yang dimaksud dengan peraturan daerah kabupaten menurut UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Wajo dengan persetujuan bersama Pemerintah Kabupaten Wajo.

2. Aspek bentuk dan substansi

Tidak semua urusan pemerintahan harus diatur dalam peraturan daerah. Berdasarkan pada Pasal 35 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka penyusunan daftar rancangan peraturan daerah dalam program pembentukan peraturan daerah didasarkan atas:

- a. Perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. Rencana Pembangunan Daerah;
- c. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- d. Aspirasi masyarakat daerah.

Ketentuan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 di atas juga diperkuat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 236 yang mengamanatkan bahwa Perda memuat materi muatan:

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- c. Selain memuat dua hal diatas dapat memuat materi lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Aspek Prosedural

Di dalam UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, prosedur penyusunan peraturan perundang-undangan, termasuk dalam hal ini adalah peraturan daerah melalui prosedur yang telah ditentukan. Secara umum prosedur penyusunan dimulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, persetujuan, pengesahan/penetapan, pengundangan dan penyebarluasan. Apabila prosedur itu tidak dilaksanakan, maka peraturan

perundang-undangan tersebut dapat dilakukan pengujian secara formal (*formile toetsingrecht*), yaitu pengujian terhadap peraturan perundang-undangan untuk menilai apakah sudah dibuat menurut prosedur yang telah ditentukan.

4. Aspek Ketaatan Asas

Dalam ilmu hukum, khususnya ilmu perundang-undangan terdapat beberapa adagium yang mengatakan “*lex superiore derogat legi inferiore*” makna dari adagium ini adalah bahwa peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah. Adagium ini menimbulkan konsekuensi di mana peraturan yang tingkatannya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang secara hierarki kedudukannya lebih tinggi. Sehingga apabila terjadi peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya, peraturan yang bertentangan tersebut dapat dinyatakan tidak sah dan tidak berlaku melalui proses *judicial review* di Mahkamah Konstitusi untuk pengujian undang-undang atau ke Mahkamah Agung untuk pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Pasal 7 UU No. 12 tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah menetapkan susunan hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Tampak bahwa kedudukan peraturan daerah provinsi berada pada tingkat dibawah peraturan presiden dan diatas peraturan daerah kabupaten. Hal ini menimbulkan konsekuensi bahwa Peraturan Daerah Provinsi isinya

tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya dan menjadi rujukan peraturan daerah kabupaten.

BAB V

SASARAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

Penyusunan naskah akademik ini dimaksudkan untuk membuat suatu dokumen naskah akademik yang dapat memberikan informasi dan penjelasan yang rasional tentang pentingnya dan dasar argumentasi ilmiah mengapa diperlukan penyusunan Peraturan Daerah Tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Wajo. Naskah akademik penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Wajo tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Wajo ini juga memuat ketentuan-ketentuan dan penjelasan yang diharapkan dapat menjadi acuan bagi seluruh pemangku kepentingan dalam penyusunan peraturan daerah.

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Bab V mengenai jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah. Bagian pertama yang diuraikan dalam Bab V ini adalah mengenai sasaran yang akan diwujudkan, arah, dan ruang lingkup pengaturan yang akan menjadi norma dalam tujuan dan ruang lingkup dari Peraturan Daerah yang dibentuk

A. Sasaran Pengaturan

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

1. Menjadi pedoman bagi Pemerintah Kabupaten Wajo dan Pemerintah Desa dalam mengatur penyelenggaraan Cadangan Pangan;
2. Mewujudkan tingkat kecukupan Pangan dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat;
3. Mempermudah atau meningkatkan akses pangan bagi masyarakat ;
4. Menyediakan cadangan pangan untuk menanggulangi kekurangan pangan, gejolak harga pangan dan/atau darurat pangan akibat bencana alam dan bencana sosial.

B. 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 bagi banyak kepentingan orang/masyarakat.

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:

1. Meningkatkan penyediaan pangan untuk menjamin pasokan pangan yang stabil antar waktu dan antar wilayah.
2. Memenuhi kebutuhan beras masyarakat yang mengalami keadaan darurat dan kerawanan pangan pasca bencana.
3. Instrumen stabilisasi harga;
4. Meningkatkan akses pangan kelompok masyarakat rawan pangan karena bencana maupun masyarakat rawan pangan 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 Kabupaten Wajo, sehingga masing-masing para pemangku kepentingan dapat menjalankan tugas dan fungsinya dalam pengelolaan Cadangan Pangan.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan

Peraturan Daerah ini akan mengatur Cadangan Pangan di Kabupaten Wajo, 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) Kabupaten Wajo adalah daerah Wilayah yang mempunyai otonomi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 3) Bupati Wajo yang selanjutnya disebut Bupati adalah Kepala Daerah Kabupaten Wajo yang karena jabatannya juga berkedudukan sebagai wakil Pemerintah.
- 4) Pemerintah Daerah adalah unsur penyelenggara pemerintahan yang terdiri atas Bupati Wajo dan perangkat daerah.
- 5) 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.
- 6) 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.
- 7) 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.

- 8) Cadangan Pangan Daerah adalah persediaan pangan untuk keperluan konsumsi masyarakat, menghadapi masalah kekurangan Pangan, gangguan pasokan dan harga, serta keadaan darurat di seluruh wilayah Kabupaten Wajo, yang terdiri atas Cadangan Pangan Pemerintah Daerah dan Cadangan Pangan Masyarakat.
- 9) Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Kabupaten Wajo yang selanjutnya disebut Cadangan Pangan Pemerintah Daerah adalah persediaan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Wajo.
- 10) Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten adalah persediaan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah kabupaten.
- 11) Cadangan Pangan Pemerintah Desa adalah persediaan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah desa.
- 12) Cadangan Pangan Masyarakat adalah persediaan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh masyarakat di tingkat pedagang, komunitas, dan rumah tangga.
- 13) Pangan Pokok adalah pangan yang diperuntukkan sebagai makanan utama sehari-hari sesuai dengan potensi sumber daya dan kearifan lokal.
- 14) Pangan Pokok Tertentu adalah pangan pokok yang diproduksi dan dikonsumsi oleh sebagian besar masyarakat Indonesia yang apabila ketersediaan dan harganya terganggu dapat memengaruhi stabilitas ekonomi dan menimbulkan gejolak sosial di masyarakat.
- 15) 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.
- 16) 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.

- 17) 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.

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:

1. penetapan Cadangan Pangan;
2. tahapan Penyelenggaraan Cadangan Pangan;
3. penanggulangan Krisis Pangan;
4. peran serta masyarakat;
5. pengawasan dan pelaporan; dan
6. pendanaan.

2. Materi Muatan.

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 Bupati.
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. Peran serta masyarakat;

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

e. Pengawasan dan pelaporan

Norma yang dimuat:

1. Pengawasan cadangan pangan.
2. Pelaporan hasil pengawasan

f. 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

A. Kesimpulan

Penyelenggaraan Cadangan Pangan yang baik akan mempengaruhi ketersediaan pangan di suatu wilayah, sehingga perlu adanya pengaturan Cadangan Pangan dalam bentuk peraturan daerah. Kabupaten Wajo saat ini memiliki peraturan Bupati Nomor 122 Tahun 2021 Tentang Pengelolaan Cadangan Pangan tetapi belum ada peraturan perundang-undangan dalam bentuk Peraturan Daerah yang khusus mengatur tentang Cadangan Pangan Daerah.

B. Saran.

Untuk mencegah terjadinya kerawanan pangan baik kerawanan pangan kronis maupun transien perlu ditetapkan Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah. Peraturan Daerah tentang Cadangan Pangan Pemerintah Daerah, hendaknya menjadi Prioritas dalam Program Legislasi Tahun 2023.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2008
- A Hamid S. Attamimi dalam H. Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Penerbit CV Mandar Maju, Bandung.
- Pemerintahan*, Administrative Law & Governance Journal.
- F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, 2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Handewi, P. S., dan M. Ariani. 2000 *Ketahanan Pangan: Konsep, Pengukuran, dan Strategi*. Forum Penelitian Agro Ekonomi,
- Hans Kelsen, 2006 *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, terjemahan Raisul Muttaqien dari judul asli: General Theory of Law and State, Penerbit Nusamedia, Bandung,
- Jelliffe, Derrick Brian and Jelliffe, E. F. Patrice. 1989. *Community Nutritional Assessment: With Special Reference to Less Technically Developed Countries*. Oxford University Press.
- Koesoemahatmadja, 1979. *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung, Binacipta
- 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)*.
- Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti,
- Sri Nur Hari Susanto, 2020. *Metode Perolehan Dan Batas-Batas Wewenang*
- Satriya Nugraha, 2016. *Konsep Penyalahgunaan Wewenang Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia*, Jurnal Socioscientia.
- Tresna dalam Bagir Manan, 1980. *Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*”, Disertasi Doktor Ilmu Hukum, Bandung: Universitas Padjajaran.
- Widjaja, 2014. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta: Rajawali Pers.