

LAPORAN AKHIR

PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK RAPERDA INISIATIF DPRD KOTA SALATIGA TENTANG KETAHANAN PANGAN



**KERJASAMA ANTARA
SEKRETARIAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KOTA SALATIGA
dengan
CENTER FOR REGULATION REFORM FOR DEVELOPMENT
UNIVERSITAS KRISTEN SATYA WACANA
2018**

DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN	1
	A. Latar Belakang	1
	B. Identifikasi Masalah	4
	C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	4
	D. Metodologi	5
	1. Jenis Penelitian	5
	2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik	6
	3. Pengumpulan dan Pengolahan Data	6
	4. Analisis Data	6
	E. Sistematika Naskah Akademik	7
		8
BAB II	KAJIAN TEORETIK DAN PRAKTIK EMPIRIS	10
	A. Kajian Teoretik	10
	1. Konsep Ketahanan Pangan	10
	2. Ketahanan Pangan dan HAM	16
	3. Tindak Pemerintahan dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan	22
	B. Pendekatan HAM Dalam Pengaturan Tentang Ketahanan Pangan ke Dalam Peraturan Daerah	34
	C. Praktik Empiris	36
	1. Praktek Empiris di Beberapa Daerah	36
	2. Kondisi Kota Salatiga	41
BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	51
	A. Kewenangan Membentuk Peraturan Daerah	51
	B. Pengaturan Ketahanan Pangan	55
	1. Ketersediaan Pangan	55
	2. Produksi Pangan	56
	3. Distribusi Pangan	57
	4. Penganekaragaman Pangan	59
	5. Pencegahan Masalah Pangan	60
	6. Keamanan Pangan	61
	7. Cadangan Pangan	63
	8. Sistem Informasi Pangan	63
	9. Insentif dan Disinsentif	64
	10. Peran Serta Masyarakat	64
	11. Pengembangan Sumber Daya Manusia	64

	65
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	66
A. Pengertian Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis	66
B. Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis Pengaturan Ketahanan Pangan Ke Dalam Peraturan Daerah	67
1. Landasan Filosofis	67
2. Landasan Sosiologis	70
3. Landasan Yuridis	73
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	76
A. Jangkauan Pengaturan Peraturan Daerah	76
B. Arah Pengaturan Peraturan Daerah	79
C. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah	83
BAB VI PENUTUP	85
A. Kesimpulan	85
B. Saran	85
DAFTAR PUSTAKA	86

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Secara sederhana, otonomi daerah bermakna keleluasaan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya (daerahnya) sesuai dengan aspirasi dan potensi setempat serta dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Dalam menjalankan peran mengatur, salah indikasinya tampak dari adanya kewenangan daerah untuk membentuk produk hukum daerah, salah satunya pembentukan Peraturan Daerah (selanjutnya disingkat Perda). Dalam Pasal 237 ayat (2) Undang-Undang (UU) No. 23 Tahun 2014¹ ditentukan bahwa pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan.

Selanjutnya, dalam Pasal 1 angka 18 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015² (selanjutnya Permendagri No. 80 Tahun 2015) ditegaskan bahwa pembentukan Perda adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Terkait dengan tahapan penyusunan Perda, salah satu aktivitas yang dilakukan oleh daerah yaitu menyusun Naskah Akademik atau Penjelasan/Keterangan Akademik.

Naskah Akademik menurut Pasal 1 angka 20 Permendagri No. 80 Tahun 2015 yaitu naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan

¹ UU tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

² Permendagri tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

hukum masyarakat. Pemaknaan tentang Naskah Akademik semacam itu pada hakikatnya mengandung tiga proposisi yang saling berkaitan, yaitu:

1. Naskah Akademik dimaksudkan untuk menjadi sebuah dokumen akademik yang sah secara ilmiah (*scientifically valid*), karena disusun berdasarkan penelitian/pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya.
2. Naskah Akademik dimaksudkan untuk memberikan legitimasi bagi pembuatan rancangan instrumen regulasi, baik berupa Rancangan Perda Provinsi atau Rancangan Perda Kabupaten/Kota.
3. Naskah Akademik merupakan bagian dari upaya penyelesaian permasalahan (*problem-solving*) dan pemenuhan kebutuhan hukum (*legal-need fulfillment*) masyarakat dan pemerintah melalui penerbitan instrumen regulasi.

Berdasarkan proposisi tersebut dapat dikatakan bahwa Naskah Akademik merupakan “penghubung” antara permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat yang berada pada ranah empirik dengan upaya menyelesaikan permasalahan dan memenuhi kebutuhan hukum itu melalui instrumen regulasi yang berada pada ranah normatif-preskriptif. Dengan posisi seperti itu, substansi Naskah Akademik pada akhirnya akan sangat mempengaruhi profil instrumen regulasi yang disusun berdasarkan Naskah Akademik yang bersangkutan. Naskah Akademik dengan kajian komprehensif yang secara tepat bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat di bidang tertentu akan menghasilkan instrumen regulasi yang bisa merespons permasalahan dan kebutuhan hukum tersebut secara baik. Sebaliknya, Naskah Akademik yang kurang bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat, pada gilirannya akan menghasilkan instrumen regulasi yang kurang responsif dan tidak bisa memberikan solusi yang akurat terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum riil masyarakat dan pemerintah.

Oleh karenanya, penyusunan Naskah Akademik atau Keterangan/Penjelasan Akademik merupakan langkah penting yang akan menentukan apakah instrumen regulasi yang dihasilkan akan memiliki

legitimasi untuk menjawab permasalahan dan kebutuhan hukum yang ada ataukah tidak. Lebih lanjut, ketika sebuah Naskah Akademik secara ideal mampu menjadi landasan legitimasi dari sebuah instrumen regulasi, menurut *Morgan & Yeung*, instrumen regulasi tersebut akan memiliki daya persuasi yang bernalar sehingga mendorong penerimaan masyarakat atas instrumen itu, tanpa perlu dipaksakan.³

Berdasarkan dokumen Program Pembentukan Perda (Propemperda/Prolegda) Tahun 2018, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Salatiga menginisiasi Rancangan Perda mengenai Ketahanan Pangan. Inisiasi pembentukan Rancangan Perda tersebut didasarkan pada persoalan dan tantangan ketahanan pangan, yang tidak saja menjadi masalah lokal dan nasional, tetapi juga global. Secara global, persoalan ketahanan pangan menjadi salah satu agenda tujuan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development goals*), dengan istilah keberlanjutan produksi dan konsumsi.

UU No. 18 Tahun 2012⁴ mendefinisikan Ketahanan Pangan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya 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. Berdasarkan definisi dalam UU Pangan tersebut, persoalan ketahanan pangan mencakup beberapa sub aspek: kecukupan, stabilitas, keterjangkauan dan keamanan pangan. Tantangan utama terkait ketahanan pangan mencakup dua sisi sekaligus yang saling menguatkan tingkat kesulitannya, yaitu dari sisi *supply* (penawaran, pasokan) dan sisi *demand* (permintaan, kebutuhan) yang berperilaku sangat dinamis.⁵

Di Kota Salatiga ketahanan pangan juga menjadi perhatian Pemerintah Daerah, salah satunya terindikasi dari adanya organisasi perangkat daerah (berupa Dinas Pangan), yang secara khusus mengurus pangan, di samping

³ Bronwen Morgan & Karen Yeung, An Introduction to Law and Regulation - Text and Materials, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, Hal. 221.

⁴ UU tentang Pangan.

⁵ Achmad Suryana, Menuju Ketahanan Pangan Indonesia Berkelanjutan 2025; Tantangan dan Penanganannya, hal. 1.

Dinas Pertanian. Ketahanan pangan menjadi urgen, salah satunya karena semakin sempitnya lahan pertanian (pangan), yang kian hari tergerus oleh aktivitas non pertanian, seperti pemukiman dan aktivitas ekonomi lainnya. Selain itu, kondisi ketahanan pangan di kelurahan yang ada, sebagian besar berada pada kategori rendah dan sedang. Kondisi ini membutuhkan peran negara (pemerintah) untuk mengantisipasi ketersediaan, keterjangkauan, dan keamanan pangan bagi masyarakat. Salah satu bentuk campur tangan pemerintah yaitu menyusun regulasi terkait ketahanan pangan, berupa Perda. Dalam kerangka itulah dibutuhkan kajian akademik untuk kemudian hasilnya disusun dalam suatu Naskah Akademik Rancangan Perda tentang Ketahanan Pangan.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Berpijak pada latar belakang sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, penyusunan Naskah Akademik Rancangan Perda Kota Salatiga tentang Ketahanan Pangan difokuskan pada permasalahan berikut:

1. Apa landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dari Rancangan Perda tentang Ketahanan Pangan ?
2. Bagaimana pokok-pokok materi muatan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan (baik nasional dan daerah) yang terkait dengan ketahanan pangan untuk dijadikan acuan dalam mengidentifikasi materi muatan Rancangan Perda tentang Ketahanan Pangan ?
3. Apa arah, jangkauan pengaturan, dan pokok-pokok materi muatan yang direkomendasikan dalam Rancangan Perda tentang Ketahanan Pangan ?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

Penyusunan Naskah Akademik ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan berikut:

1. Mengidentifikasi dan menyusun landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dari Rancangan Perda tentang Ketahanan Pangan;

2. Mengidentifikasi pokok-pokok materi muatan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan (baik nasional dan daerah) yang terkait dengan ketahanan pangan untuk dijadikan acuan dalam mengidentifikasi materi muatan Rancangan Perda tentang Ketahanan Pangan;
3. Mengidentifikasi dan menyusun arah, jangkauan pengaturan, dan pokok-pokok materi muatan yang direkomendasikan dalam Rancangan Perda tentang Ketahanan Pangan.

D. METODOLOGI

1. Jenis Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik ini menggunakan dua jenis penelitian yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian empirik. Penelitian hukum normatif digunakan untuk mengkaji aspek-aspek legitimasi filosofis dan yuridis, sedangkan penelitian empirik dipakai untuk melakukan kajian legitimasi sosiologis.

Penelitian hukum normatif dilakukan melalui dua tahapan. *Pertama*, inventarisasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang memiliki relevansi dengan ketahanan pangan. *Kedua*, peraturan perundang-undangan yang sudah diinventarisasikan kemudian dianalisis dengan bertumpu pada dua aspek, yaitu aspek filosofis dan aspek yuridis. Analisis terhadap aspek filosofis dilakukan terhadap isi (*content*) peraturan perundang-undangan yang telah diabstraksikan pada ranah meta-yuridis dengan berpangkal pada nilai-nilai filsafati yang bersumber dari konstitusi sebagai sumber hukum formal yang tertinggi. Kajian terhadap aspek yuridis dilakukan terhadap norma-norma peraturan perundang-undangan yang memberi dasar kewenangan kepada daerah maupun yang menentukan substansi pengaturan yang harus diakomodasikan dalam penyusunan Perda.

Penelitian empirik terutama dipergunakan untuk mendeskripsikan aspek legitimasi sosiologis yang juga hendak dipakai sebagai salah satu dasar untuk menyusun Naskah Akademik. Ada dua instrumen utama

yang dipergunakan untuk mendapatkan data dalam penelitian empirik, yaitu: *Focussed Group Discussion* dan *Key Informant Interview*.

2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik ini didasarkan pada peraturan perundang-undangan relevan yang mengatur tentang Naskah Akademik, yaitu:

- (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah; dan
- (4) Peraturan perundang-undangan substantif yang terkait dengan pokok persoalan Naskah Akademik.

3. Pengumpulan dan Pengolahan Data

Sebagaimana telah dikemukakan, pengumpulan data dilakukan dengan beberapa cara, yaitu:

a. Studi dokumen

Studi dokumen pada dasarnya dilakukan terhadap dua kategori dokumen, yaitu peraturan perundang-undangan dan dokumen pendukung lainnya. Studi terhadap dokumen yang berupa peraturan perundang-undangan terutama dimaksudkan untuk membahani analisis yang bermuara pada legitimasi filosofis dan yuridis. Sementara studi terhadap dokumen pendukung lainnya dimaksudkan untuk melengkapi baik analisis terhadap legitimasi filosofis, yuridis maupun sosiologis.

b. Focussed Group Discussion

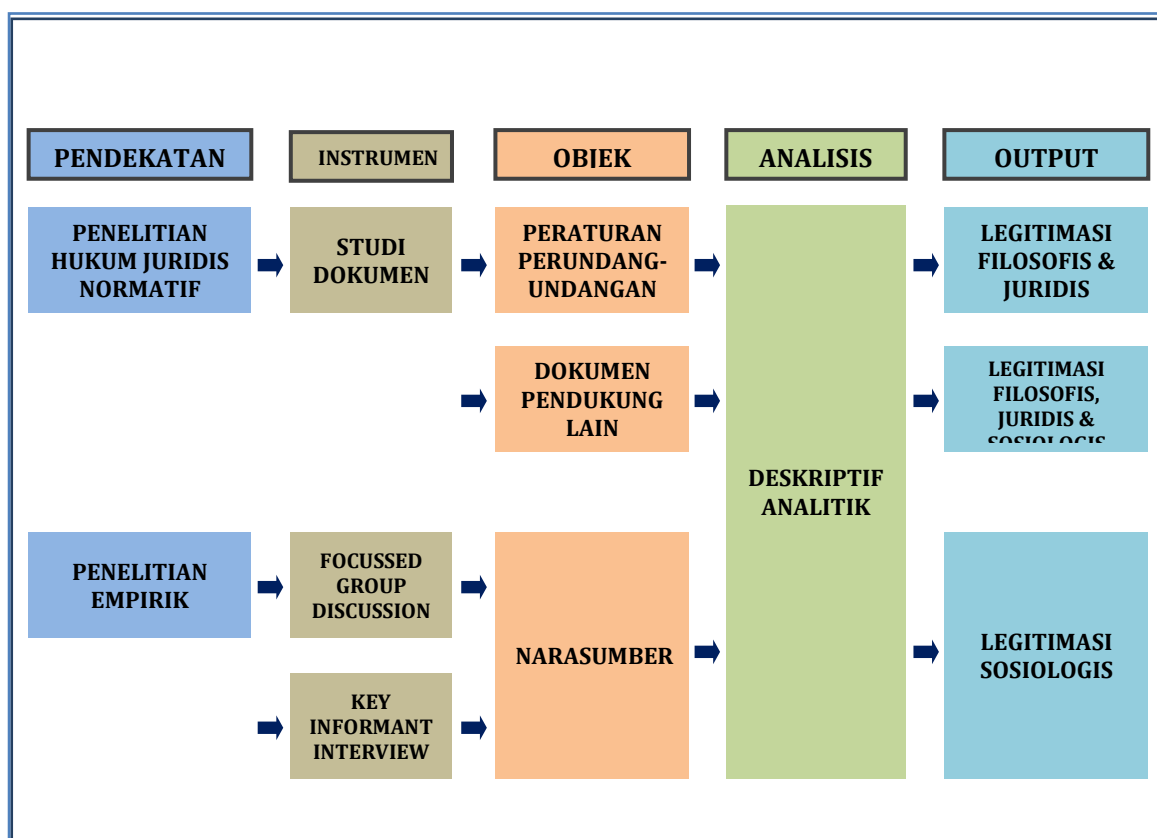
Focussed Group Discussion dalam konteks ini dipahami sebagai forum diskusi yang melibatkan para *stakeholder* yang berkepentingan dengan pembentukan Perda tentang Ketahanan Pangan. Proses FGD dalam penyusunan Naskah Akademik ini akan diintegrasikan ke dalam *public*

hearing yang diselenggarakan selama proses penyusunan Naskah Akademik.

c. *Key Informant Interview*

Key Informant Interview pada dasarnya merupakan proses penggalan data yang dilakukan dengan mewawancarai narasumber yang dipandang memiliki kapasitas untuk memaparkan informasi yang dibutuhkan.

Secara ringkas, aspek-aspek metodologis dari penelitian ini digambarkan dalam Gambar 1.1 di bawah ini.



Gambar 1. 1 Skema Metodologis Penelitian

4. Analisis data

Data yang diperoleh dari penelitian ini akan diklasifikasikan sesuai dengan tiga aspek yaitu aspek yang berkaitan dengan legitimasi filosofis, legitimasi yuridis dan legitimasi sosiologis.

Setelah itu, data akan dianalisis secara kualitatif dengan bertumpu pada aspek-aspek yang sama. Analisis terhadap aspek legitimasi filosofis

terutama akan dibahani oleh data yang diabstraksikan dari berbagai peraturan perundang-undangan, terutama dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang ketahanan pangan. Pada tahap akhir analisis, temuan-temuan pada tiga ranah analisis tersebut kemudian akan dipadukan, dideskripsikan dan kemudian juga dituangkan dalam bentuk Rancangan Perda yang dilampirkan pada Naskah Akademik.

E. SISTEMATIKA NASKAH AKADEMIK

Penyusunan Naskah Akademik ini didasarkan pada sistematika berikut:

a. Pendahuluan

Bagian ini memuat latar belakang, permasalahan, tujuan, metodologi dan sistematika.

b. Kajian Teoritik dan Praktik Empiris

Bagian ini memuat Kajian Teoretik yang berisi teori-teori yang relevan dengan pokok naskah akademik. Selain itu memuat Praktik Empiris yang berkenaan dengan kondisi nyata terkait dengan kebutuhan atau persoalan tentang ketahanan pangan.

c. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait

Bagian ini berisi inventarisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kewenangan daerah membentuk Perda maupun peraturan perundang-undangan (nasional dan daerah) terkait ketahanan pangan.

d. Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis

Muatan utama dari bagian ini adalah hasil kajian terhadap data yang dikategorikan ke dalam tiga basis atau landasan legitimasi, yaitu landasan filosofis, sosiologis dan yuridis.

e. Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah

Bagian ini berisi pokok-pokok materi utama yang dianggap perlu dimasukkan ke dalam rancangan Perda berdasarkan kajian terhadap data penelitian. Substansi bagian ini juga akan dipergunakan sebagai dasar untuk menyusun Rancangan Perda tentang Ketahanan Pangan.

f. *Penutup*

Bagian ini berisi dua hal pokok, yaitu kesimpulan dan rekomendasi.

BAB II

KAJIAN TEORETIK DAN PRAKTIK EMPIRIS

Bab ini berisikan hal-hal berikut: (1) Kajian Teoretik tentang Ketahanan Pangan, Ketahanan Pangan sebagai HAM, Tindak Pemerintah Dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan; (2) Pendekatan HAM dalam pengaturan Ketahanan Pangan; dan (3) Praktik empiris Ketahanan Pangan.

A. KAJIAN TEORETIK

1. Konsep Ketahanan Pangan

Pendefinisian ketahanan pangan selalu berkembang dari waktu ke waktu karena perubahan globalisasi perdagangan serta kebijakan pangan dunia. Pengertian ketahanan pangan juga dapat berbeda-beda dari sudut pandang atas latar belakang pendidikan serta perkembangan jamannya. Konsep ketahanan pangan pertama kali dikemukakan oleh FAO (*Food and Agriculture Organization*) sejak tahun 1974 yang mendefinisikan ketahanan pangan adalah ketersediaan setiap saat persediaan pangan yang cukup dari bahan makanan dasar untuk mempertahankan ekspansi konsumsi makanan yang stabil dan untuk mengimbangi fluktuasi produksi dan harga. Pada intinya FAO mendefinisikan ketahanan pangan hanya berfokus kepada kestabilan harga, produksi serta ketersediaan pangan.

Pada tahun 1983 FAO mengembangkan pengertian ketahanan pangan kepada aksesibilitas terhadap pangan. Ketahanan pangan adalah memastikan semua orang setiap saat memiliki akses fisik dan ekonomi terhadap makanan dasar yang mereka butuhkan. Hal ini dilatarbelakangi oleh penelitian Amartya Sen di India dan Afrika yang menunjukkan ketidak-tahanan pangan dan kelaparan terjadi karena ketiadaan akses atas pangan bahkan ketika produksi pangan berlimpah. Hal tersebut berhasil menggugat kesalahan paradigma bahwa ketidak-tahanan pangan dan kelaparan adalah soal produksi dan ketersediaan semata⁶. Namun dalam perkembangannya

⁶ Lasa, Y. Politik Ketahanan Pangan Indonesia 1950-2005.

defenisi ketahanan pangan tersebut direvisi untuk memasukkan tingkat individu dan rumah tangga, di samping tingkat agregasi regional dan nasional, dalam analisis ketahanan pangan. Hal ini didasari oleh laporan Bank Dunia tentang kemiskinan dan kelaparan pada tahun 1986 yang menghasilkan perbedaan antara kerawanan pangan kronis yang terkait dengan masalah kemiskinan berkelanjutan atau struktural dan pendapatan rendah, serta ketidak-tahanan pangan sementara yang melibatkan periode tekanan intensif yang disebabkan oleh bencana alam, keruntuhan ekonomi atau konflik⁷. World Food Summit memperluas defenisi ketahanan pangan dengan persyaratan penerimaan pangan sesuai dengan nilai dan budaya setempat serta semua manusia berhak memiliki akses mendapatkan makanan. Dengan latar belakang tersebut, Ketahanan pangan adalah ketika semua orang, setiap saat, memiliki akses fisik dan ekonomi terhadap makanan yang cukup, aman dan bergizi yang memenuhi kebutuhan makanan dan preferensi makanan mereka untuk kehidupan yang aktif dan sehat ⁸.

Pengertian ketahanan pangan juga sering dipahami sebagai swasembada pangan. Swasembada pangan serta ketahanan pangan cenderung disama artikan oleh beberapa orang namun kedua konsep ini berbeda. Ketahanan pangan nasional tidak mensyaratkan untuk melakukan swasembada produksi pangan karena tergantung pada sumberdaya yang dimiliki suatu daerah atau negara. Suatu negara bisa menghasilkan dan mengekspor komoditas pertanian yang bernilai ekonomi tinggi dan barang-barang industri, kemudian membeli komoditas pangan di pasar internasional. Sebaliknya, negara yang melakukan swasembada produksi pangan pada level nasional, namun dijumpai masyarakatnya yang rawan pangan karena ada hambatan akses dan distribusi pangan⁹.

⁷ Clay, E. *Food Security; concept and measurement*. Paper for FAO Expert Consultation on Trade and Food Security: Conceptualising the Linkages. Rome. 2002

⁸ World Food Summit 1996, *Rome Declaration on World Food Security*.

⁹ Stevens, C., Greenhill, R., Kennan, J., and S. Devereux. *The WTO Agreement on Agriculture and Food Security*, (Commonwealth Secretariat), 2000

Keterbatasan konsep swasembada pangan ini terjadi di Afrika pada pertengahan tahun 1980 dimana fokus peningkatan produksi untuk mencapai swasembada justru menimbulkan adanya krisis pangan pada masyarakat. Sehingga jelas bahwa ketersediaan pangan pada level nasional tidak secara otomatis menjamin ketahanan pangan pada level individu dan rumah tangga¹⁰.

Thompson dan Cowan mencatat perubahan kebijakan dan pendefinisian formal ketahanan pangan dalam kaitannya dengan globalisasi perdagangan yang terjadi di beberapa Negara. Contohnya, Malaysia mendefinisikan ulang ketahanan pangannya sebagai swasembada 60% pangan nasional. Sisanya, 40% didapatkan dari import pangan. Malaysia kini memiliki tingkat ketahanan pangan yang kokoh. Ilustrasi tersebut memberikan arti yang jelas bahwa ketahanan pangan dan swasembada adalah dua hal yang berbeda¹¹.

Berdasarkan latar belakang perkembangan konsep ketahanan pangan tersebut maka Undang- Undang Pangan Nomor 18 Tahun 2012 mendefenisikan Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya 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. Pengertian ketahanan pangan menurut Mercy Corps dalam Hanani adalah keadaan ketika semua orang pada setiap saat mempunyai akses fisik, sosial, dan ekonomi terhadap terhadap kecukupan pangan, aman dan bergizi untuk kebutuhan gizi sesuai dengan selera untuk hidup produktif dan sehat¹².

¹⁰ Borton, J. and J. Shoham, *Mapping vulnerability to food insecurity: tentative guidelines for WFP offices*. Study commissioned by the World Food Programme. London, UK, 1991

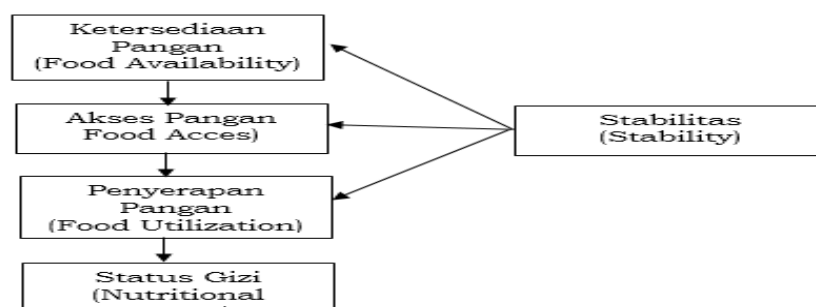
¹¹ Lassa Y, loc.cit

¹² Hanani, N. Makalah-jabal-nuhfil.doc. <http://www.lecture.brawijaya.ac.id/nuhfil/2-pengertian-ketahanan-pangan-2.pdf>, 2009

Berdasarkan definisi tersebut, ketahanan pangan memiliki 5 unsur yang harus dipenuhi¹³:

- a. Berorientasi pada rumah tangga dan individu;
- b. Dimensi waktu setiap saat pangan tersedia dan dapat diakses;
- c. Menekankan pada akses pangan rumah tangga dan individu, baik fisik, ekonomi dan sosial;
- d. Berorientasi pada pemenuhan gizi; dan
- e. Ditujukan untuk hidup sehat dan produktif

Sub sistem ketahanan pangan terdiri dari empat pilar utama yaitu ketersediaan, akses, penyerapan pangan serta stabilitas¹⁴. Ketersediaan, akses, dan penyerapan pangan merupakan sub sistem yang harus dipenuhi secara utuh. Jika salah satu subsistem tersebut tidak dipenuhi maka suatu negara belum dapat dikatakan mempunyai ketahanan pangan yang baik. Walaupun pangan tersedia cukup di tingkat nasional dan regional, tetapi jika akses individu untuk memenuhi kebutuhan pangannya tidak merata, ketahanan pangan dikatakan rapuh¹⁵.



a. Ketersediaan

Program Pangan Dunia mendefinisikan ketersediaan sebagai "Jumlah makanan yang ada di suatu negara atau daerah melalui semua bentuk produksi dalam negeri, impor, stok makanan dan bantuan pangan"¹⁶.

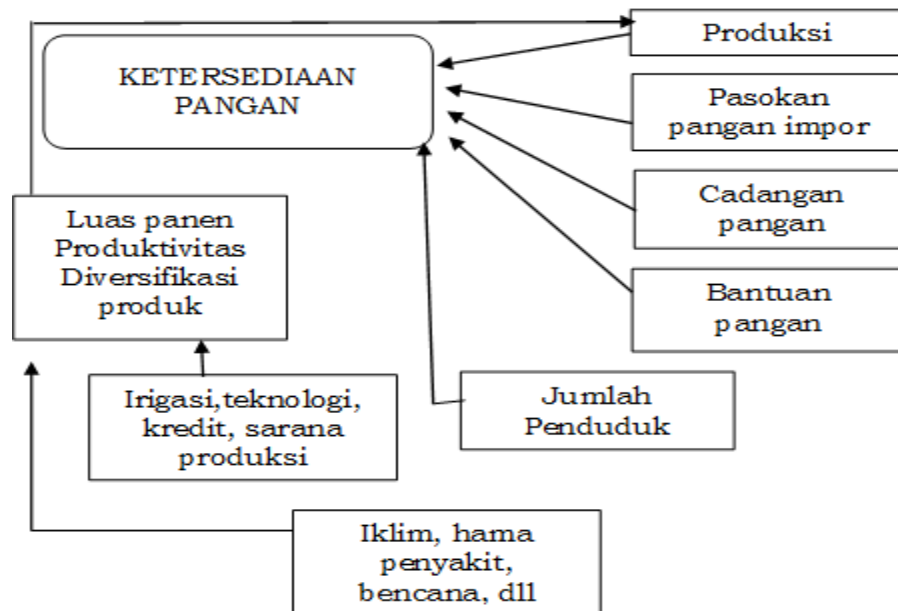
¹³ Ibid

¹⁴ Weingärtner, L.,. The concept of food and nutrition security. International training course: Food and nutrition security—assessment instruments and intervention strategies (Background Paper No. I), 2004

¹⁵ Hanani, loc.cit.

¹⁶ WFP (World Food Programme), *Emergency Food Security Assessment Handbook*, Rome, 2009

Ketersediaan dalam hal ini adalah ketersediaan pangan yang berasal dari tanaman, ternak dan ikan dalam hal jumlah dan kualitas serta memenuhi kalori yang dibutuhkan untuk kehidupan yang aktif dan sehat.



Gambar. 2.2. Subsistem Ketersediaan Ketahanan Pangan
Sumber: Hanani, 2009

b. Aksesibilitas

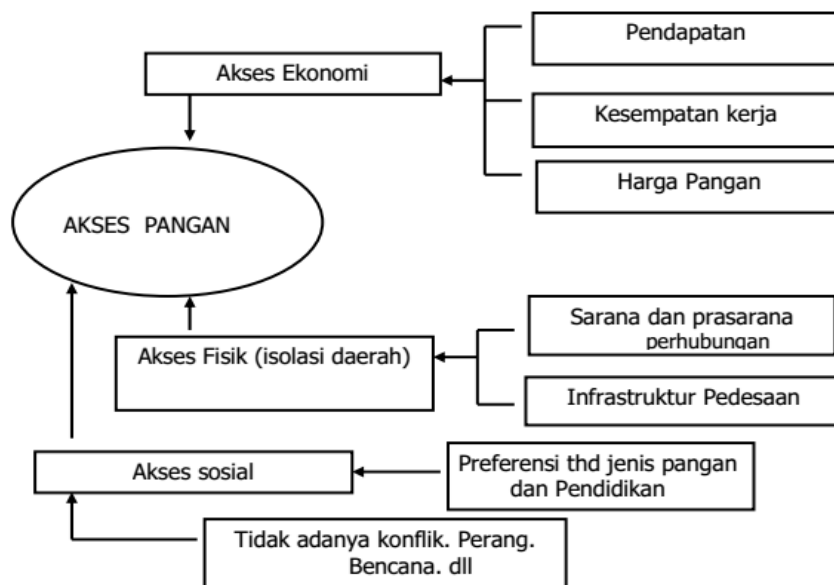
Akses masih belum diterima secara umum sebagai bagian penting dari ketahanan pangan meskipun Amartya Sen memperkenalkan konsep tersebut di awal tahun 1980-an. Banyak orang hanya mempertimbangkan akses dalam konteks ekonomi atau keuangan. Program Pangan Dunia mendefinisikan akses pangan sebagai “Kemampuan rumah tangga untuk memperoleh jumlah makanan secara teratur melalui kombinasi pembelian, barter, pinjaman, bantuan makanan atau hadiah”¹⁷.

World Food Summit mendefinisikan akses pangan terdiri dari tiga elemen, yaitu fisik, ekonomi/keuangan dan sosial budaya. Dimensi fisik dapat diilustrasikan oleh situasi dimana makanan diproduksi di satu bagian negara tetapi infrastruktur transportasi yang tidak efisien

¹⁷ WFP, loc.cit

atau tidak ada di daerah tujuan sehingga makanan tidak dapat dikirimkan ke daerah tujuan tersebut yang kekurangan pangan. Dari sudut pandang ekonomi, ketahanan pangan ada ketika orang mampu membeli makanan yang cukup. Gagasan bahwa kerawanan pangan muncul ketika makanan tersedia tetapi orang tidak mampu membelinya. Pertimbangan ekonomi lebih lanjut adalah pentingnya sistem pasar untuk memastikan akses ke makanan.

Unsur ketiga adalah dimensi sosial-budaya yang muncul ketika makanan mungkin tersedia secara fisik dan konsumen potensial memiliki uang untuk membeli makanan tetapi terhalang karena menjadi anggota kelompok sosial tertentu atau bahkan jenis kelamin.



Gambar 2.3. Subsistem Akses Ketahanan Pangan
Sumber: Hanani, 2009

c. Pemanfaatan Pangan

World Food Summit mendefenisikan pemanfaatan pangan adalah "makanan yang aman dan bergizi yang memenuhi kebutuhan". Ketersediaan dan akses ke makanan sendiri saja tidak cukup, orang harus diyakinkan akan "makanan yang aman dan bergizi". Pangan yang aman apabila pangan tersebut bebas dari cemaran biologis, kimia dan benda lain yang mengganggu, merugikan dan membahayakan

kesehatan manusia. Pangan yang bergizi adalah pangan yang dikonsumsi harus menyediakan energi yang cukup untuk memungkinkan konsumen melakukan aktivitas fisik secara rutin. Utilitas juga mencakup faktor-faktor seperti air minum yang aman dan fasilitas sanitasi yang memadai untuk menghindari penyebaran penyakit serta kesadaran akan persiapan makanan dan prosedur penyimpanan. Oleh karena itu, utilitas mencakup berbagai aspek yang bergantung pada pemahaman konsumen tentang makanan apa yang dipilih dan cara menyiapkan dan menyimpannya.

d. Stabilitas

World Food Summit mengatakan bahwa stabilitas harus hadir "setiap saat" ada dalam hal ketersediaan, akses dan pemanfaatan untuk ketahanan pangan. Literatur membedakan antara kerawanan pangan kronis di mana kebutuhan pangan tidak dapat dipenuhi selama periode waktu yang panjang dan ketidakamanan pangan sementara, di mana periode waktu sementara¹⁸.

2. Ketahanan Pangan dan HAM

a. Hak atas Pangan sebagai HAM

Pangan (*food*) adalah salah satu kebutuhan dasar (*basic needs*) manusia. Karena merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia maka pangan diletakkan sebagai salah satu dari hak-hak asasi manusia, dan secara formal-yuridis memperoleh pengakuan dalam instrumen HAM internasional yang mengikat sebagai perjanjian internasional, yaitu *the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Pengakuan tersebut mengambil dua bentuk. Pertama, *the right to an adequate food* (hak atas pangan yang layak). Kedua, *the right to be free from hunger* (hak untuk bebas dari kelaparan).¹⁹

¹⁸ Maxwell, S., and Frankenberger T, *Household food security concepts, indicators, and measurements*. UNICEF, New York, 1992

¹⁹ Artikel 11 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

Konsep hak atas pangan sebagai HAM memiliki cakupan makna sebagai berikut: *“The right to food is an inclusive right. It is not simply a right to a minimum ration of calories, proteins and other specific nutrients. It is a right to all nutritional elements that a person needs to live a healthy and active life, and to the means to access them.”*²⁰ Berdasar kutipan di atas, hak atas pangan adalah hak yang inklusif. Hak atas pangan tidak hanya mencakup hak atas kebutuhan minimal dari kalori, protein atau nutrisi spesifik tertentu, tetapi mencakup hak atas semua elemen nutrisi yang dibutuhkan oleh seseorang untuk hidup sehat dan aktif, termasuk sarana untuk dapat mengaksesnya.

Secara operasional, hak atas pangan memiliki elemen atau unsur: *availability*, *accessibility* dan *adequacy*. Aspek *availability* menuntut supaya:

*food should be available from natural resources either through the production of food, by cultivating land or animal husbandry, or through other ways of obtaining food, such as fishing, hunting or gathering. On the other hand, it means that food should be available for sale in markets and shops.*²¹

Secara garis besar, aspek *availability* berkenaan dengan ketersediaan atas pangan baik yang bersifat alamiah maupun hasil dari proses produksi, termasuk harus dapat diperjualbelikan.

Aspek *accessibility* menghendaki:

*economic and physical access to food to be guaranteed. Economic accessibility means that food must be affordable. Individuals should be able to afford food for an adequate diet without compromising on any other basic needs, such as school fees, medicines or rent. For example, the affordability of food can be guaranteed by ensuring that the minimum wage or social security benefit is sufficient to meet the cost of nutritious food and other basic needs. Physical accessibility means that food should be accessible to all, including to the physically vulnerable, such as children, the sick, persons with disabilities or the elderly, for whom it may be difficult to go out to get food. Access to food must also be guaranteed to people in remote areas and to victims of armed conflicts or natural disasters, as well as to prisoners. For example, to guarantee physical access to food to people living in remote areas the infrastructure could be improved, so that they can reach markets by public transport.*²²

²⁰ Office of the High Commissioner for Human Rights, *Fact Sheet No. 34: The Right to Food*, Jenewa: tanpa tahun, h. 2.

²¹ Ibid.

²² Ibid., h. 2-3.

Aspek *accessibility* berkenaan dengan harus dapat diaksesnya pangan. *Accessibility* dari pangan ini harus dijaga secara ekonomis (mengupayakan keterjangkauan harga pangan) maupun fisik (membuat pangan dapat diakses setiap orang, termasuk orang-orang yang secara fisik menghadapi kerentanan).

Terakhir adalah aspek *adequacy* yang menghendaki:

*the food must satisfy dietary needs, taking into account the individual's age, living conditions, health, occupation, sex, etc. For example, if children's food does not contain the nutrients necessary for their physical and mental development, it is not adequate. Food that is energy-dense and low-nutrient, which can contribute to obesity and other illnesses, could be another example of inadequate food. Food should be safe for human consumption and free from adverse substances, such as contaminants from industrial or agricultural processes, including residues from pesticides, hormones or veterinary drugs. Adequate food should also be culturally acceptable. For example, aid containing food that is religious or cultural taboo for the recipients or inconsistent with their eating habits would not be culturally acceptable.*²³

Mengacu pada konsepsi teoretis dari Hukum HAM, HAM merupakan hubungan hukum antara pihak yang berhak (soal *entitlement*) dan pihak yang berkewajiban (soal *obligation*). Hubungan demikian dapat dijelaskan sebagai berikut:

*There is always someone who is the "right holder", that is, the one who is entitled to something, this something being "the substance of the right" ... Corresponding to this entitlement holder there is an obligation holder, that is, someone who is under an obligation to respect or provide whatever the right holder is entitled to. Thus, for legally codified human rights, the right holders are each and every human being; while the obligation holders are, first and foremost, States or agents of the States.*²⁴

Berdasarkan pengertian di atas, pemegang hak atas pangan adalah individu (manusia). Sementara pemegang kewajiban dari hak atas pangan adalah negara atau pemerintah.

Atas dasar pengertian tersebut, poin utamanya di sini adalah kewajiban negara atau pemerintah dalam kaitan dengan hak atas pangan. Bentuk kewajiban negara atau pemerintah di sini ada tiga, yaitu: *the obligation to respect, the obligation to protect* dan *the obligation to fulfil*.

²³ Ibid., h. 3.

²⁴ Sigrun I. Skogly, *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund*, London: Cavendish Publishing 2001, h. 46-47.

The obligation to respect requires the State to abstain from doing anything that violates the integrity of the individual or infringes on her or his freedom, including the freedom to use the material resources available to that individual in the way she or he finds best to satisfy basic needs.

The obligation to protect requires from the State the measures necessary to prevent other individuals or groups from violating the integrity, freedom of action, or other human rights of the individual - including the prevention of infringements of his or her material resources.

*The obligation to fulfil requires the State to take the measures necessary to ensure for each person within its jurisdiction opportunities to obtain satisfaction of those needs, recognised in the human rights instruments, which cannot be secured by personal efforts.*²⁵

Relevansi dari konsep kewajiban negara atau pemerintah di sini adalah sebagai tolok ukur dalam menentukan terjadinya pelanggaran HAM karena secara konseptual pelanggaran HAM adalah bertindak atau tidak bertindak oleh pemerintah yang tidak sesuai dengan kewajiban HAM-nya. Khusus terkait dengan hak atas pangan (serta hak-hak ekonomi, sosial dan budaya pada umumnya), dalam menentukan apakah terjadi pelanggaran atau tidak maka perlu dibedakan apakah tindakan atau pendiaman yang dilakukan oleh negara atau pemerintah mengandung unsur *inability* ataukah *unwillingness*. Faktor *inability* dikecualikan tetapi dengan beban pembuktian: “*the State has to demonstrate that every effort has been made to use all resources at its disposal in an effort to satisfy, as a matter of priority, those minimum obligations*” ... atau “*it has unsuccessfully sought to obtain international support to ensure the availability and accessibility of the necessary food.*”²⁶

b. Hak atas Pangan sebagai Titik Tolak Ketahanan Pangan

Mewujudkan ketahanan pangan adalah tanggung jawab pemerintah meskipun dalam pelaksanaannya upaya ini membuka ruang seluas-luasnya untuk partisipasi publik atau peran serta masyarakat. Karena *frame* atau kerangka yang digunakan adalah hak atas pangan sebagai HAM maka ketahanan pangan di sini seyogianya dipahami dalam posisi sebagai kewajiban pemerintah terhadap tuntutan yang muncul dari hak atas pangan.

²⁵ Pendapat Asbjorn Eide sebagaimana dikutip dalam Sigrun I. Skogly, Ibid., h. 44.

²⁶ Nihal Jayawickrama, *The Judicial Application of Human Rights Law: National, Regional and International Jurisprudence*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, h. 873-874.

Oleh karena itu isu spesifiknya di sini adalah tentang kewajiban-kewajiban pemerintah terhadap hak atas pangan di mana ketahanan pangan tersebut adalah jawaban umum atas tuntutan kewajiban-kewajiban tersebut.

Kewajiban untuk menghormati pada hak atas pangan (*The obligation to respect the right to food*) mengandung materi muatan:

*States have to respect people's existing access to food and means of obtaining food. This means that any measure which results in preventing access to food, for example denying food assistance to political opponents, is prohibited. States cannot suspend legislation or policies that give people access to food (e.g., social welfare legislation, nutrition-related programmes), unless fully justified. States should ensure public institutions, including State-run enterprises or the military, do not undermine people's access to food by, for example, contaminating or destroying farmland or through forced evictions. States should also regularly review their national policies and programmes related to food to ensure that they effectively respect the equal right of everyone to food.*²⁷

Kewajiban untuk melindungi pada hak atas pangan (*The obligation to protect the right to food*). Kewajiban ini mengandung muatan normatif sebagai berikut:

*States have to protect individuals' enjoyment of the right to food against violations by third parties (e.g., other individuals, groups, private enterprises and other entities). For example, States should prevent third parties from destroying sources of food by, for instance, polluting land, water and air with hazardous industrial or agricultural products or destroying the ancestral lands of indigenous peoples to clear the way for mines, dams, highways or industrial agriculture. The obligation to protect also includes ensuring that food put on the market is safe and nutritious. States must therefore establish and enforce food quality and safety standards, and ensure fair and equal market practices. Furthermore, States should take the legislative and other measures needed to protect people, especially children, from advertising and promotions of unhealthy food so as to support the efforts of parents and health professionals to encourage healthier patterns of eating and physical exercise. A State must also take into account its international legal obligations regarding the right to food when entering into agreements with other States or with international organizations.*²⁸

Kewajiban untuk memenuhi pada hak atas pangan (*The obligation to fulfil the right to food*). Kewajiban ini menggariskan preskripsi sebagai berikut:

²⁷ Office of the High Commissioner for Human Rights, Op.cit., h. 18.

²⁸ Ibid.

The obligation to fulfil incorporates both an obligation to facilitate and an obligation to provide. The obligation to fulfil (facilitate) means the States must be proactive in strengthening people's access to and use of resources and means of ensuring their livelihoods, including food security. Typical measures include the implementation of agrarian reform programmes or minimum income regulations. When adopting food policies, Governments would also need to balance carefully investment in cash crops for export and support for domestic food crops. Other possible measures could be implementing and improving food and nutrition programmes and ensuring that development projects consider nutrition. Facilitating the full realization of the right to food also requires States to inform the population about its human rights and strengthen its ability to participate in development processes and decision-making. Whenever individuals or groups are unable, for reasons beyond their control, to enjoy the right to food by the means at their disposal, States have the obligation to fulfil (provide) it, for example by providing food assistance or ensuring social safety nets for the most deprived and for victims of natural or other disasters.²⁹

Berdasarkan penjelasan di awal, kewajiban pemerintah dalam mewujudkan ketahanan pangan pada hakikatnya dapat dimaknai dalam kerangka hak atas pangan sebagai HAM. Ketahanan pangan di sini merupakan respons terhadap hak atas pangan.

Secara konseptual, hak atas pangan (*right to food*) dengan ketahanan pangan (*food security*) adalah dua konsep berbeda. Menurut FAO, ketahanan pangan adalah kondisi di mana “*all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life.*”³⁰ Secara konseptual, ketahanan pangan belum secara spesifik menjadi sebuah konsep yuridis yang berbeda halnya dengan hak atas pangan.³¹ Namun demikian, secara rasional, dalam pengertian seperti di atas, ketahanan pangan adalah “*a precondition for the full enjoyment of the right to food.*”³² Oleh karena itu, hubungan antara hak atas pangan sebagai HAM dengan ketahanan pangan dapat dijelaskan lebih lanjut sebagai berikut:

The right to food is a human right recognized under international law that provides entitlements to individuals to access to adequate food and to the resources that are necessary for the sustainable enjoyment of food

²⁹ Ibid., h. 18-19.

³⁰ Ibid., h. 4.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

*security. The right to food places legal obligations on States to overcome hunger and malnutrition and realize food security for all.*³³

3. Tindak Pemerintahan dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan

a. Konsep Tindak Pemerintahan

Mewujudkan ketahanan pangan adalah tanggung jawab atau kewajiban pemerintah. Pernyataan ini merupakan implikasi dari konsepsi bahwa ketahanan pangan adalah salah satu isu terkait dengan hak atas pangan. Tindakan terkait dengan mewujudkan ketahanan pangan oleh pemerintah adalah tindak pemerintahan. Oleh karena itu, sebagai gambaran umum tentang upaya pemerintah dalam mewujudkan ketahanan pangan ke dalam tindak pemerintahan, akan dijelaskan lebih dahulu, secara konseptual, konsep tindak pemerintahan.

Dalam gambaran yang umum, yang dimaksud dengan tindak pemerintahan (*administrative acts* atau *governmental actions*) adalah “*most of the actions of the administrative authorities through which they affect the legal interests of an individual.*”³⁴ Konsep dan konsepsi di atas relatif fleksibel sehingga dapat menampung bermacam-macam jenis tindakan yang (mungkin) dilakukan oleh pemerintah untuk kemudian diberikan label sebagai tindak pemerintahan. Konsepsi teoretis tersebut tidak berbeda jauh dengan rumusan hukum positif, dalam hal ini *the Law of Administrative Procedure of 1976* Jerman yang merumuskan definisi yuridis sebagai berikut: “*Administrative act is every order, decision or other sovereign measure taken by an authority for the regulation of a particular case in the sphere of public law and directed at immediate external legal consequences.*”³⁵

Hal ini berbeda dengan ketentuan hukum positif di Indonesia, UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang upayanya untuk mengklasifikasikan konsep tindak pemerintahan tidak dimulai dengan genus, tetapi langsung spesies-spesies. Jenis tindak pemerintahan yang dirumuskan oleh UU No. 30 Tahun 2014 ada dua, yaitu Keputusan

³³ Ibid., h. 4-5.

³⁴ Mahendra P. Singh, *German Administrative Law*, Berlin: Springer-Verlag, 1985, h. 32.

³⁵ Sect. 35 *the Law of Administrative Procedure of 1976*.

Administrasi Pemerintahan atau Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara dengan Tindakan Administrasi Pemerintahan.³⁶ Teknik klasifikasi dengan model demikian menunjukkan kelemahan abstraksi, atau kelemahan berpikir abstrak, dari pembentuk undang-undang sehingga tidak bertolak lebih dahulu dari genus, atau menentukan terlebih dahulu genusnya, baru kemudian menderivasikan, atau mem-*breakdown*, spesies-spesiesnya. Dengan demikian, hal ini berbuah kesulitan di kalangan dunia akademis ketika kerangka berpikirnya yang umum harus menyesuaikan diri dengan bangunan hukum positif yang tidak logis tersebut karena sama sekali tidak mengandung prinsip kehematan dalam berpikir.

Karena tindak pemerintahan adalah konsep dalam Hukum Administrasi maka implikasinya perlu pemahaman aspek-aspek Hukum Administrasi terkait dengan tindak pemerintahan tersebut supaya bangunan preskripsi yang hendak diberikan, dalam hal ini pengaturan tentang ketahanan pangan melalui Peraturan Daerah, menjadi preskripsi yang tepat atau dapat dibenarkan.

Secara teoretis, konsep Hukum Administrasi mengandung konsepsi atau pengertian sebagai bentuk “*the legal control of governmental powers*.”³⁷ Kontrol yuridis terhadap kekuasaan atau kewenangan pemerintahan tersebut mengandung *mission statement* yang lebih spesifik yaitu: “*to keep the powers of the government within their legal bounds, so as to protect the citizen against their abuse*.”³⁸ Lebih jauh lagi, kerangka yuridis dalam rangka kontrol terhadap kekuasaan atau kewenangan pemerintah tersebut juga menghendaki supaya “*the public authorities can be compelled to perform their duties if they make default*.”³⁹ Pengertian ini sangat relevan, terutama, dalam kaitan dengan pembahasan isu selanjutnya pada Sub-Bab ini yang akan membahas isu mengenai pengaturan tentang ketahanan pangan.

³⁶ Pasal 1 angka 7 dan Pasal 1 angka 8 UU No. 30 Tahun 2014.

³⁷ Mahendra P. Singh, Op.cit., h. 1.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

Hal prinsip terkait dengan pengaturan yang bersifat Hukum Administrasi seperti pengaturan ketahanan pangan adalah hakikat dari Hukum Administrasi itu sendiri sebagai hukum yang mengatur tindak pemerintahan yang dijalankan oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan (yaitu urusan pemerintahan di luar fungsi legislatif dan yudisial). Mendeskripsikan tentang ruang lingkup Hukum Administrasi, Timothy Endicott menyatakan:

*The core of administrative law is the provision of processes independent of the government, for the prevention of government action that can be identified as arbitrary with no breach of comity. That is, the core task of administrative law is to impose the rule of law on public authorities.*⁴⁰

Secara lebih spesifik Endicott menekankan tentang konsepsi dari Hukum Administrasi sebagai berikut: *“The main point of administrative law is to stand against arbitrary government, by imposing the rule of law on executive action.”*⁴¹

Pemahaman demikian dapat diperlakukan sebagai *starting point* dalam memahami isu tentang tindak pemerintahan dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan serta relevansi dan urgensi untuk melakukan pengaturan tersebut. Berangkat dari pemahaman bahwa mewujudkan ketahanan pangan adalah tindak pemerintahan maka jelas bahwa pengaturan tentang ketahanan pangan merupakan pengaturan atas atau terhadap tindak pemerintahan. Dalam posisi demikian maka, sebagai implikasinya, pengaturan tentang ketahanan pangan dibebani oleh misi spesifik yaitu mengatur tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atas dasar kewenangan pemerintahan. Atas dasar itu maka konsepsi tersebut harus dipertahankan, terutama sifat paling hakiki dari pengaturan atas tindak pemerintahan sebagai pengaturan di ranah Hukum Administrasi yang seyogianya memperhatikan pula asas paling fundamental dari Hukum Administrasi itu sendiri.

Dalam kasus ini Hukum Administrasi memiliki satu misi yang spesifik yaitu pengkondisian suatu pemerintahan yang baik (*good government*).

⁴⁰ Timothy Endicott, *Administrative Law*, Oxford: Oxford University Press, 2011, h. 8.

⁴¹ Ibid.

Meskipun Hukum Administrasi tidak secara langsung berkontribusi bagi suatu pemerintahan yang baik namun Hukum Administrasi mengkondisikan supaya pemerintah menjalankan pemerintahan secara bertanggung jawab (*responsible government*). Secara sederhana konsep *responsible government* tersebut memiliki makna, terutama, “*that government action is taken in the interest of the governed (and not for the personal advantage of the officials)*.”⁴² Dalam kaitan itu Peter Cane memberikan penekanan atas fungsi Hukum Administrasi yaitu:

*the accountability of public administrators for the performance of their functions, the exercise of their powers, and the discharge of their duties. In other words, it is concerned with enforcement of (i.e. ensuring compliance and remedying noncompliance with) the norms that regulate public administration.*⁴³

Berdasarkan pendapat tersebut, dalam kaitan dengan Hukum Administrasi, pemerintah harus bertanggung jawab atas tindak pemerintahannya. Hal ini, sebagai implikasinya, menjelaskan pentingnya pengaturan tentang tindak pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah secara umum karena atas dasar pengaturan tersebut maka pemerintah dapat diminta pertanggungjawabannya berkaitan dengan tindak pemerintahan yang dilakukannya. Pengaturan tersebut adalah dasar bagi bagaimana tindak pemerintahan itu seyogianya dilakukan dan, sebagai implikasinya, menjadi dasar penilaian bagi apa yang telah dilakukan oleh pemerintah ketika melakukan tindak pemerintahan tersebut. Kembali pada misi utama dari Hukum Administrasi, pembatasan terhadap kekuasaan atau kewenangan pemerintah dan tindak pemerintahan adalah komitmen paling penting untuk apa yang dinamakan sebagai pemerintahan yang bertanggung jawab (*responsible government*).

Dalam skala yang lebih makro isu ini berkaitan dengan konsep abstrak dalam Hukum Tata Negara yang disebut dengan konstitusionalisme (*constitutionalism*). Konsep konstitusionalisme pada hakikatnya adalah asas atau prinsip bagi konstitusi sebagai hukum, i.c. ideal bagi konstitusi. Sebagai ideal bagi konstitusi maka konstitusionalisme memproyeksikan konstitusi

⁴² Ibid., h. 13.

⁴³ Peter Cane, *Administrative Law*, Oxford: Oxford University Press, 2011, h. 12-13.

sebagai pembatasan mekanisme terhadap kekuasaan pemerintah dalam rangka menjamin kebebasan individu.⁴⁴ Pemikiran ini sejalan dengan konsep Hukum Administrasi yang telah didiskusikan di atas. Berdasarkan pembahasan tersebut dapat dirumuskan pengertian bahwa Hukum Administrasi adalah kepanjangan tangan dari asas konstitusionalisme dalam rangka pelebagaan kontrol terhadap kekuasaan pemerintah dan tindak pemerintahan. Oleh karena itu, sebagaimana dijelaskan di atas, hakikat yuridis dari peran pemerintah terkait dengan ketahanan pangan menjadi isu yang sangat penting untuk dipahami terlebih dahulu. Dengan terpenuhinya kualifikasi upaya mewujudkan ketahanan pangan sebagai tindak pemerintahan maka tindak lanjutnya, yaitu pengaturan tentang ketahanan pangan melalui Peraturan Daerah, dapat dipahami lebih mudah, termasuk bagaimana seharusnya pengaturan tersebut dilakukan.

b. Pengaturan untuk Tindak Pemerintahan dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan

Pengaturan tentang ketahanan pangan sangat penting supaya tindak pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah tersebut dilakukan secara benar dalam kerangka hukum yang berlaku (yaitu Hukum Administrasi). Untuk hal ini dalam hukum berlaku yang disebut asas atau prinsip legalitas sebagai asas utama dari negara hukum atau *the Rule of Law*. Asas legalitas secara tersurat, sebagai implikasinya, menghendaki pengaturan melalui peraturan perundang-undangan (legislasi) atas sesuatu hal atau tindakan. Dalam posisi yang demikian maka peraturan perundang-undangan (legislasi) berfungsi sebagai dasar tindakan (*reasons for action*) yang bersifat *a priori*.

Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011 menentukan definisi peraturan perundang-undangan adalah: “peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.” Peraturan perundang-undangan memiliki arti penting untuk menjadikan suatu norma atau kaidah memiliki kekuatan mengikat yang lebih jelas, misalnya: dapat dibedakan

⁴⁴ Titon Slamet Kurnia, *Konstitusi HAM*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014, h. 25-28.

dengan kaidah-kaidah lain seperti moralitas, adanya lembaga yang akan memastikan dikenakan sanksi kepada pelanggar dan sebagainya.⁴⁵

Dengan pengertian lain, peraturan perundang-undangan dibutuhkan untuk memberikan kepastian hukum. Kepastian hukum di sini memiliki pengertian spesifik yaitu: “*making readers understand what the law commands.*”⁴⁶ Berdasarkan pengertian di atas maka kepastian hukum memiliki atau mengandung makna intrinsik berupa perlunya proses pemberian bentuk (formalisasi) kepada (norma atau kaidah) hukum. Sebagai dasar tindakan maka dipresumsikan bahwa hukum akan lebih memiliki kejelasan jika dirumuskan dengan bentuk tertentu yang mudah diakses. Peraturan perundang-undangan memenuhi kriteria ini karena bentuknya yang tertulis. Bentuk tertulis tersebut memudahkan akses bagi setiap orang yang hendak mengetahui preskripsinya karena orang yang bersangkutan “dapat membacanya”.

Dalam pengertian lebih bersifat teoretis, adanya peraturan perundang-undangan memiliki urgensi sebagai berikut. Pertama, pandangan Joseph Raz yang mengemukakan urgensi peraturan perundang-undangan dikaitkan dengan aspek nilai di dalam konsep *the Rule of Law* atau negara hukum. Menurut Raz, nilai tersebut adalah, pertama, berkenaan dengan kemampuan untuk “*choose styles and forms of life, to fix long-term goals and effectively direct one’s life towards them*” yang sangat terbantu oleh *the Rule of Law* melalui adanya peraturan perundang-undangan. Kedua, perlindungan kebebasan individu. Hal ini berkaitan dengan penciptaan prediktabilitas oleh *the Rule of Law* yang meningkatkan kebebasan individu dalam memilih sebanyak mungkin opsi yang ada dalam menjalani hidupnya dengan berpegang pada peraturan perundang-undangan yang berlaku terlebih dahulu. Ketiga, *the Rule of Law* dimaksudkan untuk meminimalisir “*the danger created by the law itself*” seperti: *unstable, obscure, retrospective*, dan lain-lain yang dapat melanggar kebebasan dan martabat manusia. Dalam

⁴⁵ Titon Slamet Kurnia, *Sistem Hukum Indonesia: Sebuah Pemahaman Awal*, Bandung: Mandar Maju, 2016, h. 32.

⁴⁶ Alfred F. Conard, “A Legislative Text: New Ways to Write Laws,” *Statute Law Review*, Summer 1985, h. 83.

pengertian demikian maka diharapkan peraturan perundang-undangan dapat berimplikasi pada stabilitas dan kejelasan dari hukum, sehingga peraturan perundang-undangan secara asas atau prinsip tidak boleh berlaku surut. Keempat, memastikan pencapaian tujuan hukum baik secara langsung maupun tidak langsung dengan jalan *“conformity with the law in itself and thus further consequences of conformity with the law or knowledge of its existence which the law is intended to secure.”*⁴⁷

Kedua, pendapat atau pandangan Cass R. Sunstein. Pendapat yang dikemukakan Sunstein sejatinya secara tidak langsung mengamini pendapat yang dikemukakan Raz. Sunstein yang mempertahankan argumen *rules as rules* menjelaskan pentingnya peraturan perundang-undangan (*rules*) sebagai berikut. Pertama, *“rules minimize the informational and political costs of reaching decisions in particular cases.”* Kedua, *“rules are impersonal and blind; they promote equal treatment and reduce the likelihood of bias and arbitrariness.”* Ketiga, *“rules serve appropriately both to embolden and constrain decision-makers in particular cases.”* Keempat, *“rules promote predictability and planning for private actors and for the government.”* Kelima, *“rules increase visibility and accountability.”* Keenam, *“rules avoid the humiliation of subjecting people to exercises of official discretion in their particular case.”* Ketujuh, *“rules promote equal application of the law.”*⁴⁸

Sesuai dengan asas atau prinsip legalitas maka pengaturan mengenai ketahanan pangan memiliki fungsi sebagai dasar otorisasi bertindak bagi pemerintah. Hal ini mengandung dua pengertian. Pertama, sebagai norma atau kaidah kewenangan (*power-conferring rules*). Kedua, sebagai norma atau kaidah perilaku (bagaimana pemerintah seyogianya bertindak melakukan atau tidak melakukan sesuatu). Pengertian demikian sejalan dengan dikemukakan oleh Brian Z. Tamanaha yang menyatakan: *“government actions must have positive legal authorization (without which the action is*

⁴⁷ Joseph Raz, *The Authority of Law*, Oxford: Clarendon Press, 1983, h. 220-224.

⁴⁸ Cass R. Sunstein, “Problems with Rules,” *California Law Review*, Vol. 83, No. 4, 1995, h. 972-977.

*improper); and no government action may contravene a legal prohibition or restriction.”*⁴⁹

Dasar kewenangan bertindak merupakan kebutuhan utama bagi pemerintah supaya dapat melakukan tindak pemerintahan. Oleh karena itu, secara hukum, proses perolehan kewenangan bagi pemerintah merupakan isu sangat penting. Terkait dengan itu J.G. Brouwer dan A.E. Schilder menyatakan: *“To be able to administer, the administration needs to have power. Where is the authority derived from, what are the instruments with which administrative authorities can administer and who exactly do these administrative powers belong to?”*⁵⁰

Dalam fungsinya untuk memberikan dasar kewenangan bertindak, peraturan perundang-undangan dapat memberikan dua macam kewenangan kepada pemerintah, yaitu atribusi dan delegasi. Proses pemberian kewenangan melalui atribusi memiliki pengertian: *“power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that it is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non-existent powers and assigns them to an authority.”*⁵¹ Sementara proses pemberian kewenangan melalui delegasi memiliki pengertian: *“the transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegatee (the body that has acquired the power) can exercise power in its own name.”*⁵²

Perbedaan antara atribusi dan delegasi sebagai proses terkait dengan pemberian kewenangan kepada pemerintah adalah: *“an already existing power is being transferred.”*⁵³ Prinsipnya, delegasi harus dilakukan sesuai asas legalitas: *“delegation of an original power is only possible under the condition that the legal regulation in which the power rests, provides for the*

⁴⁹ Brian Z. Tamanaha, “A Concise Guide of the Rule of Law,” dalam Gianluigi Palombella & Neil Walker, eds., *Relocating the Rule of Law*, Oxford-Oregon: Hart Publishing, 2009, h. 4.

⁵⁰ J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1998, h. 13.

⁵¹ Ibid., h. 16.

⁵² Ibid., h. 17.

⁵³ Ibid.

possibility of delegation."⁵⁴ Sementara sebagai implikasi dari delegasi: *"If the originally empowered body (the delegator) decides on a transfer, then that body can no longer exercise the power itself; only the delegatee is empowered to exercise it."*⁵⁵ Dalam konteks demikian, berdasarkan penjelasan di atas, peraturan perundang-undangan memiliki fungsi yang penting sebagai instrumen dalam rangka proses pemberian kewenangan kepada pemerintah (*power-conferring rules*) di mana atas dasar kewenangan tersebut maka pemerintah kemudian memiliki kapasitas atau kemampuan untuk melakukan tindak pemerintahan.

Dalam fungsinya sebagai norma atau kaidah perilaku maka peraturan perundang-undangan menetapkan preskripsi yang harus diikuti oleh pemerintah dalam melakukan atau tidak melakukan tindakan. Sejalan dengan itu maka, terhadap hubungan antara tindak pemerintahan dan norma atau kaidah perilaku dari peraturan perundang-undangan secara umum, berlaku asas atau prinsip bahwa pemerintah seyogianya bertindak secara ketat mengikuti preskripsi peraturan perundang-undangan (kewenangan terikat) atau dapat pula pemerintah tidak perlu secara ketat preskripsi peraturan perundang-undangan (kewenangan bebas atau diskresi).

Dalam kondisi yang ideal, kewenangan terikat merupakan keutamaan dalam kaitan dengan asas atau prinsip negara hukum. Sementara kewenangan diskresi hanya dimungkinkan oleh kondisi yang bersifat eksepsional. Pengertian ini mengacu pada pandangan Aristoteles yang menyatakan:

*Rightly constituted laws should be the final sovereign; and personal rule, whether it be exercised by a single person or a body of persons, should be sovereign only in those matters on which law is unable, owing to the difficulty of framing general rules for all contingencies, to make an exact pronouncement.*⁵⁶

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Seperti dikutip dalam Antonin Scalia, "The Rule of Law as a Law of Rules," The University of Chicago Law Review, Vol. 56, 1989, h. 1176.

Menurut Aristoteles, kewenangan terikat, yaitu penundukan pada preskripsi peraturan perundang-undangan, harus lebih didahulukan ketimbang kewenangan diskresi (*Rightly constituted laws should be the final sovereign*). Walau begitu, penundukan diri pada preskripsi peraturan perundang-undangan tersebut tidak bersifat legalistik karena secara kasuistik kewenangan diskresi tetap dimungkinkan, sebagai kondisi yang niscaya, yaitu dalam situasi ketidakmampuan peraturan perundang-undangan dalam mengkondisikan tindakan yang seyogianya ditempuh oleh pemerintah (*only in those matters on which law is unable, owing to the difficulty of framing general rules for all contingencies, to make an exact pronouncement*). Hal ini sejalan dengan pendapat Krishna Djaya Darumurti yang menyatakan:

Ketika cara pemerintah menjalankan kekuasaan pemerintahan mampu dirumuskan secara komprehensif dan antisipatif terhadap semua situasi oleh pembentuk undang-undang maka implikasinya kekuasaan diskresi pemerintah menjadi tidak eksis. Tetapi kondisi demikian adalah utopia. Harapan bahwa undang-undang dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum tidak lebih merupakan harapan palsu.⁵⁷

Berdasarkan pemahaman teoretis di atas maka dapat disimpulkan bahwa pengaturan tentang ketahanan pangan melalui Peraturan Daerah merupakan kebutuhan yang relevan dikaitkan dengan bagaimanakah tindakan pemerintah dalam mewujudkan ketahanan pangan itu seyogianya dilakukan. Ketika *frame* atau kerangka yang digunakan adalah pengaturan (melalui peraturan perundang-undangan) maka pengertiannya yang prinsip adalah tindakan pemerintah tersebut tidak boleh dilakukan secara bebas sesuai kehendak pemerintah.

Dalam tataran yang lebih abstraktif dan umum, pengaturan mengandung pengertian atau makna inheren yaitu pembatasan terhadap kekuasaan atau kewenangan bertindak pemerintah. Hal itu nampak tersirat dari konsep kewenangan terikat di mana yang menjadi norma atau kaidahnya ialah pemerintah seyogianya bertindak secara ketat mengikuti preskripsi peraturan perundang-undangan. Pengertian demikian sangat

⁵⁷ Krishna Djaya Darumurti, *Diskresi: Kajian Teori Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2016, h. 23.

relevan dengan ide atau gagasan alamiah hukum sebagai bentuk pembatasan terhadap kekuasaan. Mengenai hal itu Peter Mahmud Marzuki dengan tegas menyatakan: “hukum dipercaya sebagai suatu lembaga penyeimbang yang kuat terhadap ancaman disintegrasi dalam hidup bermasyarakat akibat benturan kekuatan yang sama-sama ingin berkuasa dan sekaligus membatasi kesewenangan yang sedang berkuasa.”⁵⁸ Lebih lanjut Peter Mahmud Marzuki menjelaskan:

Apabila pemerintahan didasarkan atas kekuasaan, pemerintahan demikian akan cenderung meningkatkan ketegangan dalam bidang politik dan secara sosial menimbulkan suatu keadaan yang represif. Sedangkan apabila pemerintahan didasarkan atas hukum, pemerintahan semacam itu justru cenderung meredakan ketegangan. Oleh karena itulah untuk mencegah terjadinya struktur kekuasaan yang bersifat menindas dikembangkanlah sistem hukum yang menyeimbangkan kekuasaan dengan cara distribusi hak dan privilese di antara individu dan kelompok.⁵⁹

Dikaitkan dengan sifat dan tujuan hukum secara lebih makro di atas, yaitu dikaitkan dengan pentingnya pembatasan terhadap kekuasaan oleh hukum, maka *ratio legis* dari pengaturan tentang ketahanan pangan memperoleh makna kontekstualnya yang lebih hakiki. Yang dimaksudkan dengan makna kontekstual yang lebih hakiki di sini adalah pembentukan Peraturan Daerah tentang ketahanan pangan tidak sekadar karena pembentuk Peraturan Daerah yang berwenang memang ingin membentuk Peraturan Daerah tersebut, tetapi karena Peraturan Daerah itu secara substansial dibutuhkan dalam rangka legitimasi tindak pemerintahan dalam mewujudkan ketahanan pangan.

Adapun dasar pra-pemahamannya ialah, dikaitkan dengan relevansi pemikiran tentang sifat dan tujuan hukum di atas, semua tindak pemerintahan seyogianya diletakkan dalam kerangka pembatasan oleh hukum supaya konsisten dengan asas atau prinsip negara hukum. Atas dasar pra-pemahaman demikian maka pengaturan (pembentukan peraturan perundang-undangan) apapun, seyogianya dikembalikan pada pengertian tersebut. Hal ini konsisten dengan pengertian yang dikemukakan oleh

⁵⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana, 2008, h. 83.

⁵⁹ Ibid., h. 83-84.

Tamanaha yang telah dikutip di atas yaitu: “*government actions must have positive legal authorization (without which the action is improper); and no government action may contravene a legal prohibition or restriction.*”

Oleh karena itu, berdasarkan kerangka berpikir tersebut, pembentukan peraturan perundang-undangan (termasuk Peraturan Daerah), pada analisis pertama seyogianya harus dapat diberikan rasionalisasi sebagai upaya hukum dalam rangka pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah dan pembatasan terhadap tindakan pemerintah atas dasar kekuasaan atau kewenangan yang sah. Itu artinya, meskipun tindak pemerintahan tersebut didasari oleh adanya kekuasaan atau kewenangan pemerintahan yang sah, tindak pemerintahan tersebut harus dijalankan sesuai dengan ketentuan hukum yang mengatur tentang bagaimana seyogianya tindak pemerintahan itu dilakukan. Dengan logika berpikir demikian maka ketika suatu peraturan perundang-undangan tengah dirancang dan hal itu konsisten dengan pengertian tersebut maka pembentukan peraturan perundang-undangan yang demikian didukung oleh *ratio legis* yang memadai sehingga produk yang dihasilkan *legitimate*. Hal senada, *mutatis mutandis*, berlaku pula dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Untuk itu, kembali pada pembahasan sebelumnya, pengaturan tentang ketahanan pangan melalui Peraturan Daerah merupakan pengaturan yang bersifat atau berkarakter sebagai Hukum Administrasi, yaitu hukum yang mengatur tentang tindak pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan. Sesuai pengertian ini *a priori* maka pengaturan mengenai ketahanan pangan tunduk pada asas-asas dan konsepsi dasar dari Hukum Administrasi. Oleh karena itu, penjelasan mengenai *ratio legis* dari pengaturan mengenai ketahanan pangan sebagai tindak pemerintahan harus dapat dikembalikan kepada, atau konsisten dengan, asas-asas dan konsepsi dasar dari Hukum Administrasi tersebut sehingga hal ini lebih memudahkan berkenaan dengan apa yang harus dilakukan dalam melakukan pengaturan (dalam hal ini kegiatan atau proses untuk menghasilkan Peraturan Daerah-nya).

c. Prioritas Aspek Lokalitas

Prioritas pada aspek lokalitas juga menjadi isu dalam kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, termasuk dalam pembentukan produk hukum daerah. Materi muatan yang bersifat lokal ke dalam produk hukum daerah telah diakomodir oleh hukum positif di Indonesia. Sebagai prinsip umum, Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 menetapkan ketentuan yang menjamin materi muatan lokal ke dalam produk hukum daerah sebagai berikut:

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.⁶⁰

Ketentuan tersebut memberlakukan tiga kriteria bagi kewenangan pembentukan Peraturan Daerah oleh provinsi dan kabupaten/kota secara substansi atau materi muatan, yaitu: (1) dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan (hal ini mengacu pada urusan pemerintahan yang didesentralisasikan kepada daerah otonom baik urusan wajib atau pilihan); (2) kondisi khusus daerah; (3) penjabaran atau pelaksanaan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kondisi khusus daerah itu yang di sini dapat dimaknai sebagai pemberian legitimasi untuk pengaturan yang memuat materi muatan lokal sesuai kekhasan atau kondisi khusus daerah, termasuk dalam pengaturan tentang ketahanan pangan.

B. PENDEKATAN HAM DALAM PENGATURAN TENTANG KETAHANAN PANGAN KE DALAM PERATURAN DAERAH

Pendekatan HAM dalam pengaturan mengandung makna bahwa pengaturan yang dilakukan dibatasi materi muatannya oleh HAM. Itu artinya, materi muatan yang boleh/tidak boleh serta materi muatan yang harus dimuat dalam pengaturan adalah yang menjadi implikasinya. Dengan posisi demikian, berdasarkan pendekatan HAM dalam pengaturan, HAM

⁶⁰ Ketentuan ini paralel dengan Pasal 236 UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

menentukan materi muatan dalam melakukan pengaturan (pembentukan peraturan perundang-undangan).⁶¹

Pengaturan tentang ketahanan pangan ke dalam peraturan daerah ini adalah pengaturan dengan basis pendekatan HAM. Itu artinya, pengaturan di sini memiliki misi spesifik atau khusus sebagai komitmen pemerintah (daerah) dalam melaksanakan atau mengimplementasikan kewajibannya dari HAM, dalam hal ini hak atas pangan. Seperti dijelaskan sebelumnya, kewajiban-kewajiban pemerintah sebagai korelasi dari HAM adalah kewajiban *to respect*, *to protect* dan *to fulfil*. Kewajiban-kewajiban ini, karena sifatnya adalah kewajiban, harus dilaksanakan. Pembentukan Peraturan Daerah tentang Ketahanan Pangan dengan demikian adalah upaya pemerintah (khususnya daerah) dalam mengimplementasikan kewajiban-kewajiban tersebut.

Mengenai hak atas pangan yang layak, Lampiran B butir 20 Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 24 Tahun 2017 tentang Pedoman Materi Muatan Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengelaborasi pokok materi muatan yang relevan adalah:

- a. Menjamin aksesibilitas dan ketersediaan makanan pokok yang layak dan bergizi bagi seluruh masyarakat di wilayahnya.
- b. Memantau ketersediaan pangan pokok dan gizi di wilayah negara tersebut.
- c. Membentuk strategi dan mengoordinasikan pemenuhan bahan dari produksi hingga distribusi dan memastikan usaha badan swasta dan masyarakat sesuai dengan usaha pemenuhan hak pangan.
- d. Pembentukan lembaga yang menangani bahan pangan, gizi dan kelayakan bahan pangan.
- e. Secara langsung menyediakan makanan dan memastikan ketersediaan pangan bagi korban kejadian darurat: konflik, bencana alam dan sebagainya.

Selanjutnya, pembatasan dalam pengaturan meliputi:

- a. Larangan melakukan embargo pangan dengan tujuan politik dan ekonomi.
- b. Larangan pembatasan bahan pangan yang diskriminatif.
- c. Pemberian bantuan pangan ke negara lain harus tidak merugikan pasar dan produsen lokal, selain itu harus dapat diterima sesuai dengan kebudayaan masyarakat lokal.

⁶¹ Brian Z. Tamanaha, Op.cit., h. 5.

Memperhatikan deskripsi di atas, nampak bahwa materi muatan sebagaimana tersebut sebagian sudah menjadi materi muatan dari peraturan perundang-undangan yang bersifat nasional.⁶²

C. PRAKTIK EMPIRIS

1. Praktek Empiris di Beberapa Daerah

Berikut beberapa peraturan daerah (Perda) ketahanan pangan di beberapa daerah kabupaten atau provinsi yang sudah diterapkan.

a. Kabupaten Kuningan Provinsi Jawa Barat

Kabupaten Kuningan, Provinsi Jawa Barat membuat Peraturan daerah Nomor 1 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan Daerah. Dalam Perda tersebut bertujuan untuk:

- a. mendukung perwujudan ketahanan pangan nasional;
- b. menjamin ketersediaan pangan yang beraneka ragam dan memenuhi persyaratan keamanan pangan, mutu dan gizi secara optimal, terpadu, dan berkelanjutan bagi konsumsi masyarakat, dengan memperhatikan potensi dan kearifan budaya lokal;
- c. meningkatkan kemampuan melakukan produksi pangan secara mandiri;
- d. memfasilitasi akses pangan bagi masyarakat dengan harga yang wajar dan terjangkau, sesuai dengan kebutuhan masyarakat;
- e. meningkatkan ketahanan pangan masyarakat rawan pangan;
- f. meningkatkan daya saing komoditas pangan yang dihasilkan Daerah; dan
- g. menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat.

Dalam perencanaan penyelenggaraan ketahanan pangan di Kabupaten Kuningan, kegiatan penyelenggaraan ketahanan pangan daerah meliputi:

- Produksi pangan
Pemerintah daerah bertanggung jawab untuk meningkatkan produksi dan produktivitas komoditas pangan yang dilakukan dengan menjamin ketersediaan lahan pertanian pangan berkelanjutan; melaksanakan pengendalian terhadap ancaman hama tumbuhan, penyakit hewan dan bencana alam; memanfaatkan berbagai keunggulan komparatif di sektor pangan; meningkatkan kemampuan petani dan nelayan dalam penerapan teknologi dan akses pemodalan; memobilisasi masyarakat

⁶² Lihat pembahasan selanjutnya pada *infra* BAB III.

dalam memproduksi pangan yang cukup dan berkelanjutan; serta mendorong keterlibatan masyarakat dalam produksi pangan dan cadangan pangan.

- Ketersediaan Pangan

Pemerintah Daerah bertanggungjawab untuk menyediakan pangan dalam jumlah dan kualitas yang memenuhi kebutuhan konsumsi masyarakat. Penyediaan pangan dilakukan dengan: meningkatkan kemampuan dalam pengelolaan cadangan pangan; membuka kesempatan bagi pelaku usaha pangan dan masyarakat untuk berperan secara aktif dalam upaya penyediaan pangan yang cukup dan berkelanjutan; serta melibatkan pelaku usaha pangan dan masyarakat dalam penyediaan cadangan pangan.

- Distribusi Pangan

Distribusi pangan dalam hal ini untuk memudahkan masyarakat khususnya individu dalam mengakses pangan. Pemerintah Daerah memfasilitasi pendistribusian pangan sampai dengan tingkat perseorangan atau rumah tangga, dalam rangka pemerataan ketersediaan pangan di Daerah. Pemerintah Daerah wajib mendistribusikan pangan untuk daerah terpencil yang sulit dijangkau atau daerah yang terkena bencana. Untuk mewujudkan distribusi pangan dilakukan dengan: menyediakan sarana dan prasarana transportasi yang dapat menjangkau seluruh wilayah, khususnya daerah terpencil; meningkatkan efisiensi dan efektivitas kelembagaan pemasaran komoditi pangan; dan melibatkan peran pelaku usaha pangan dan masyarakat secara aktif dalam mendistribusikan pangan secara merata, sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

- Penganekaragaman Konsumsi Pangan

Penganekaragaman konsumsi pangan diselenggarakan dengan memperhatikan sumberdaya, kelembagaan, dan budaya lokal. Penganekaragaman konsumsi pangan dilakukan melalui: peningkatan pengetahuan, kesadaran, dan perilaku masyarakat terhadap diversifikasi serta kualitas asupan pangan dan gizi masyarakat; perubahan perilaku konsumsi masyarakat; peningkatan penelitian, pengembangan, dan penyuluhan; dan peningkatan peran pelaku usaha pangan masyarakat.

- Keamanan Pangan

Pemerintah Daerah menerapkan standar keamanan pangan, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemerintah Daerah menjamin keamanan pangan melalui pengawasan, pengendalian, dan sertifikasi, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Persyaratan standar keamanan pangan mencakup : (a) standar proses produksi, penyimpanan, pengangkutan atau distribusi serta penggunaan sarana dan prasarana; (b). Standar penggunaan

kemasan; (c). standar jaminan mutu pangan dan pemeriksaan laboratorium; (d). standar bahan cemaran fisik, kimia dan biologi, serta masa kadaluwarsa; dan (e). standar bahan tambahan pangan.

Untuk meningkatkan pelaksanaan peraturan daerah terkait ketahanan pangan di Kabupaten Kuningan, pemerintah memberikan insentif bagi petani, nelayan dan pelaku usaha pangan. Disamping itu, pemerintah daerah juga melakukan pengendalian dan pengawasan dalam pelaksanaan ketahanan pangan. Sumber pembiayaan pelaksanaan ketahanan pangan berasal dari anggaran pendapatan dan belanja daerah.

b. Kabupaten Landak Provinsi Kalimantan Barat

Kabupaten Landak, Provinsi Kalimantan Barat membuat Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2013 tentang Ketahanan Pangan Daerah. Perda tersebut bertujuan untuk:

- a. Memberikan landasan hukum yang kuat dalam rangka mewujudkan ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau bagi masyarakat luas;
- b. Meningkatkan kemampuan memproduksi pangan secara mandiri
- c. Menyediakan pangan yang beranekaragam dan memenuhi persyaratan keamanan, mutu dan gizi bagi masyarakat;
- d. Mempermudah atau meningkatkan akses pangan bagi masyarakat pedalaman;
- e. Meningkatkan kesejahteraan bagi petani, pembudiaya ikann dan pelaku usaha pangan,dan
- f. Melindungi dan mengembangkan kekayaan sumberdaya pangan daerah

Dalam perencanaan penyelenggaraan ketahanan pangan di Kabupaten Landak, kegiatan penyelenggaraan ketahanan pangan daerah meliputi:

- Ketersediaan Pangan
Pemerintah daerah bersama masyarakat wajib menyelenggarakan ketersediaan pangan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi rumah tangga. Untuk mewujudkan penyediaan pangan tersebut dilakukan dengan: (a) mempertahankan lahan pangan dengan cara pemberian insentif kepada petani; (b) mengembangkan lahan pangan sesuai dengan potensi dan kebutuhan pada pusat- pusat prouksi pangan; (c) mengembangkan sistem prouksi pangan yang bertumpu pada sumberdaya, kelembagaan dan budaya lokal; (d) meningkatkan efisiensi sistem usaha produksi pangan; (e) mengembangkan teknologi

produksi pangan; (f) menyediakan, mengembangkan sarana dan prasarana produksi pangan.

- **Produksi Pangan**

Sumber penyediaan pangan di Kabupaten Landak berasal dari produksi pangan lokal

- **Distribusi Pangan**

Dalam rangka pemerataan ketersediaan pangan dilakukan distribusi pangan ke seluruh daerah sampai tingkat rumah tangga. Untuk mewujudkan distribusi pangan, dilakukan dengan: (a) mengembangkan sistem distribusi pangan yang menjangkau seluruh daerah secara efisien; (b) mengelolah sistem distribusi pangan yang dapat mempertahankan keamanan, mutu dan gizi pangan; (c) menjamin kelancaran dan keamanan distribusi pangan.

- **Penganekaragaman Konsumsi Pangan**

Penganekaragaman pangan diselenggarakan untuk meningkatkan ketahanan pangan dengan memperhatikan sumberdaya, kelembagaan dan budaya lokal, yang dilakukan dengan: (a) meningkatkan keanekaragaman pangan; (b) mengembangkan teknologi pengolahan dan produk pangan dan (c) meningkatkan kesadaran masyarakat untuk mengkonsumsi aneka ragam pangan dengan prinsip gizi seimbang.

- **Pencegahan Masalah Pangan**

Pencegahan masalah pangan diselenggarakan untuk menghindari terjadinya masalah pangan, yang dilakukan dengan (a) memantau, menganalisis, dan mengevaluasi ketersediaan pangan; (b) memantau, menganalisis dan mengevaluasi faktor yang mempengaruhi ketersediaan pangan serta (c) merencanakan dan melaksanakan program pencegahan masalah pangan.

- **Penanggulangan Masalah Pangan**

Penanggulangan masalah pangan diselenggarakan untuk menanggulangi terjadinya kelebihan pangan, kekurangan pangan, dan/atau ketidakmampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan pangan. Penanggulangan masalah pangan dilakukan dengan cara: (a) pengeluaran pangan apabila terjadi kelebihan pangan; (b). peningkatan produksi dan/atau pemasukan pangan apabila terjadi kekurangan pangan; (c). penyaluran pangan secara khusus apabila terjadi ketidakmampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan pangan; dan (d). melaksanakan bantuan pangan kepada penduduk miskin.

- **Keamanan Pangan**

Keamanan Pangan diselenggarakan untuk menjaga pangan tetap aman, higienis, bermutu, bergizi, dan tidak bertentangan dengan

agama, keyakinan, dan budaya masyarakat serta tidak membahayakan kesehatan manusia.

c. Provinsi Kepulauan Bangka Belitung

Provinsi Kepulauan Bangka Belitung membuat Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Ketahanan Pangan Daerah. Perda tersebut bertujuan untuk:

- a. meningkatkan penyediaan, pengelolaan dan penyaluran cadangan pangan dan/atau cadangan pangan pokok; dan
- b. memenuhi kebutuhan pangan dan pangan pokok masyarakat yang mengalami gejala kekurangan ketersediaan pangan, gejolak harga pangan, bencana alam dan/atau menghadapi keadaan darurat.

Ruang lingkup Perda meliputi:

- a. Penetapan Cadangan Pangan
Penetapan cadangan pangan pemerintah daerah dimaksud meliputi jenis dan jumlah pada pangan pokok tertentu. Penetapan jenis cadangan pangan dilakukan dengan mempertimbangkan: (a) potensi sumberdaya lokal; (b) budaya pola konsumsi dan (c) kearifan lokal yang berkembang di masyarakat. Penetapan jumlah cadangan pangan dilakukan dengan mempertimbangkan: (a) produksi bahan pangan; (b) penanggulangan keadaan darurat, bencana, gejolak harga dan krisis pangan; (c) perhitungan susut mutu dan jumlah saat disimpan; (d) tingkat konsumsi masyarakat; (e) jumlah dan laju pertumbuhan penduduk.
- b. Penyelenggaraan Cadangan Pangan, yang meliputi
 1. Pengadaan
Pengadaan cadangan pangan pemerintah daerah dilakukan oleh perangkat daerah yang dilakukan dengan pembelian produksi dalam negeri dengan mengutamakan produksi daerah. Pembelian cadangan pangan dilakukan dengan memperhatikan kualitas cadangan pangan yang sesuai standar nasional Indonesia.
 2. Pengelolaan
Pengelolaan cadangan pangan pemerintah provinsi dilakukan untuk menjaga kecukupan cadangan pangan pemerintah provinsi baik jumlah maupun mutunya antar daerah dan antar waktu. Pengelolaan cadangan pangan pemerintah provinsi dapat dilakukan melalui kerjasama dengan badan usaha milik negara atau daerah dibidang pangan yang dituangkan dalam perjanjian kerjasama.
 3. Penyaluran

Penyaluran cadangan pangan pemerintah provinsi dilakukan untuk menanggulangi: rawan pangan, kekurangan pangan, gejolak harga, bencana alam, bencana sosial serta keadaan darurat. Penyaluran cadangan pangan provinsi dilaksanakan oleh perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang pangan. Disamping itu, masyarakat juga berhak menyelenggarakan cadangan pangan berupa cadangan pangan di rumah tangga, komunitas, industri rumah tangga serta pedagang.

c. Penanggulangan Darurat Krisis Pangan

Penanggulangan darurat krisis pangan meliputi kegiatan: (a) pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah, Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi, dan/atau Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota; (b). mobilisasi cadangan Pangan masyarakat di dalam dan antar daerah; (c). menggerakkan partisipasi masyarakat; dan/atau (d). berkoordinasi dengan pihak terkait.

d. Sistem Informasi Cadangan Pangan

Pemerintah Daerah membangun, menyusun, dan mengembangkan Sistem Informasi Pangan dan Gizi yang terintegrasi. Sistem Informasi Pangan dan Gizi dapat digunakan untuk: (a) perencanaan; (b). pemantauan dan evaluasi; (c). stabilisasi pasokan dan harga Pangan; dan (d). pengembangan sistem peringatan dini terhadap masalah Pangan dan kerawanan Pangan dan Gizi.

e. Pengawasan dan Pelaporan

Dalam melaksanakan penyelenggaraan Cadangan Pangan Provinsi, Pemerintah Daerah berwenang melakukan pengawasan. Pengawasan terhadap penyelenggaraan Cadangan Pangan Provinsi dilaksanakan oleh perangkat daerah yang membidangi fungsi pengawasan.

2. Kondisi Kota Salatiga

a. Administratif

Kota Salatiga terletak pada posisi 110 ° 27' 56,81" - 110° 32' 4,84" Bujur Timur dan 7° 17' 4,14" - 7° 23' 23,25" Lintang Selatan. Secara geografis, letak Kota Salatiga cukup strategis karena berada pada jalur transportasi darat utama Jakarta – Semarang – Solo – Surabaya dan terletak diantara dua kota pusat pengembangan yaitu Kota Semarang dan Surakarta. Secara administrasi Kota Salatiga terbagi menjadi 4 kecamatan dan 22 kelurahan dengan luas wilayah 5.678.109 Ha.

b. Kondisi Fisik Alam

Tinjauan kondisi fisik alam Kota Salatiga meliputi Topografi, Geologi, Hidrologi dan Hidrogeologi, Klimatologi serta klasifikasi tanah.

Dilihat dari letak topografinya, terletak pada ketinggian lebih kurang 455 – 800 meter dpl, berarti termasuk dalam kawasan budidaya yang potensial (ketinggian antara 0 – 1000 dpl, menurut Keppres No. 32/1990). Wilayah Kota Salatiga setelah mengalami perluasan menjadi 3 kategori, yaitu:

1. Daerah bergelombang, $\pm 65\%$ dari luas wilayah yang meliputi Kelurahan Sidorejo Lor, Salatiga, Kutowinangun, Gedongan, Ledok, Dukuh, Bugel, Kumpulrejo, dan Kelurahan Kauman Kidul.
2. Daerah miring, $\pm 25\%$ dari luas wilayah meliputi Kelurahan Tegalrejo, Mangunsari, Sidorejo Kidul, Tingkir Lor, Pulutan, Kecandran, Randuacir, Tingkir Tengah, dan Kelurahan Sidorejo Lor.
3. Daerah yang relatif datar, $\pm 10\%$ dari luas wilayah yang berada di Kelurahan Kalicacing, Kelurahan Noborejo, Kalibening dan Kelurahan Blotongan.

Sedangkan ditinjau dari kelerengan tanahnya, kelerengan tanah terbagi menjadi 6 kategori, yaitu:

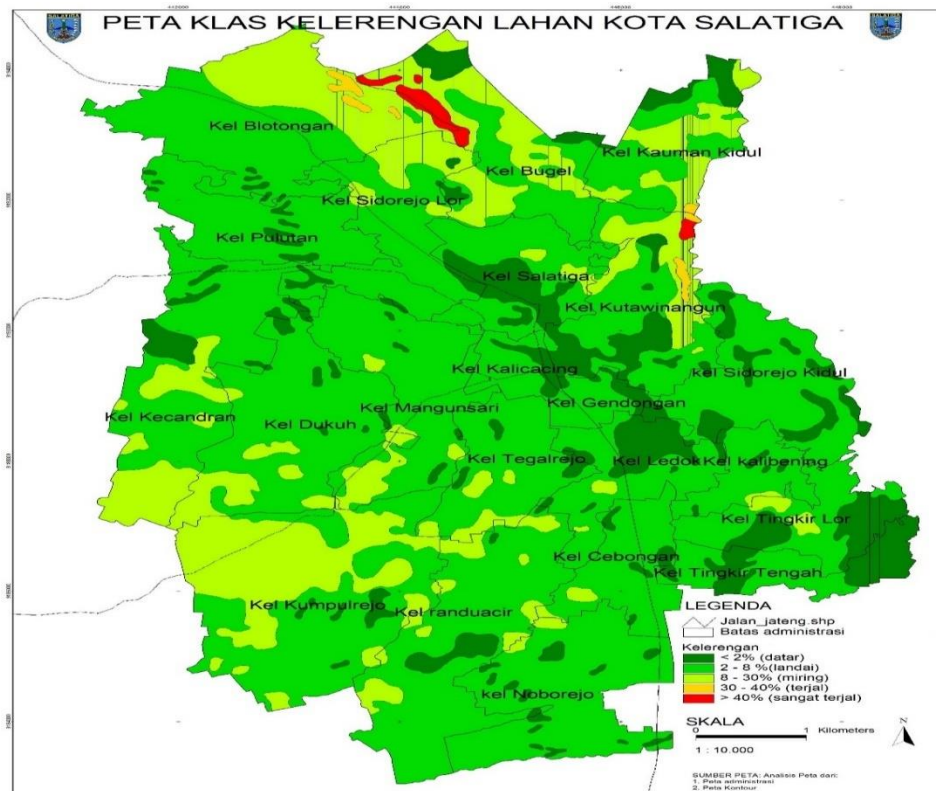
1. 2% - 5%, Luas keseluruhan 1.847,26 ha sebagian besar terdapat di kelurahan Tegalrejo, Kelurahan Mangunsari, Kelurahan Randuacir, Kelurahan Noborejo, Kelurahan Kalibening dan Kelurahan Tingkir Tengah, Kelurahan Pulutan.
2. 5% - 8%, Luas Keseluruhan 2.393,10 ha sebagian besar terdapat di Kelurahan Kalicacing, Kelurahan Gendongan, Kelurahan Tegalrejo, Kelurahan Kumpulrejo, Kelurahan Kecandran, Kelurahan Tingkir Lor, Kelurahan Blotongan, Kelurahan Kauman Kidul dan Kelurahan Kalibening.
3. 8% - 15%, Luas Keseluruhan 1.098,64 ha sebagian besar terdapat di Kelurahan Ledok, Kelurahan Salatiga, Kelurahan Kutowinangun,

Kelurahan Mangunsari, Kelurahan Sidorejo Lor, Kelurahan Kumpulrejo, Kelurahan Sidorejo Kidul, Kelurahan Kauman Kidul, Kelurahan Blotongan.

4. 15% - 25%, Luas keseluruhan 216,31 ha sebagian besar di Kelurahan Bugel dan Kelurahan Blotongan.
5. 25% -40%, luas keseluruhan 213,37 ha sebagian besar di Kelurahan Kutowinangun, Kelurahan Bugel, Kelurahan Blotongan, Kelurahan Kauman Kidul dan Kelurahan Sidorejo Kidul.
6. > 40%, luas keseluruhan 131,30 ha sebagian besar di Kelurahan Bugel dan sebagian kecil di Kelurahan Sidorejo Kidul, Blotongan dan keseluruhan Kutowinangun.

Jika disimpulkan sebagian besar wilayah Kota Salatiga potensial untuk digunakan sebagai Permukiman, dan hanya sebagian kecil yang dijadikan sebagai Kawasan Lindung/Koservasi. Sedangkan untuk kawasan disepanjang aliran sungai, dibagian kiri dan kanan dapat dijadikan sebagai Kawasan Lindung/Konservasi dengan jarak minimum 15 meter, dan untuk mata air dengan radius jari-jari ± 200 m. Secara makro, diwilayah Kota Salatiga sebagian besar tidak terjadi genangan. Untuk kelerengan 25% - > 40 % genangan yang terjadi hanya sebagian kecil berada di Kelurahan Sidorejo Kidul, Kelurahan Kutowinangun, Kelurahan Kauman Kidul, Kelurahan Bugel dan Kelurahan Blotongan.

Berdasarkan penjelasan pada Keppres No. 32/1990 bahwa salah satu kriteria Kawasan Lindung adalah mempunyai kelerengan > 40 %. Hal ini tidak berlaku pada sebagian kecil kawasan yang ada di Kelurahan Sidorejo Kidul, Bugel dan Blotongan yang mempunyai tingkat erosi ringan. Maka pada kawasan tersebut tetap masuk dalam kriteria Kawasan Budidaya dengan persyaratan tertentu. Kondisi kelerengan tersebut diatas sesuai dengan Peta /Gambar berikut.



Gambar 2.4.
Peta Kelerengan Lahan Kota Salatiga

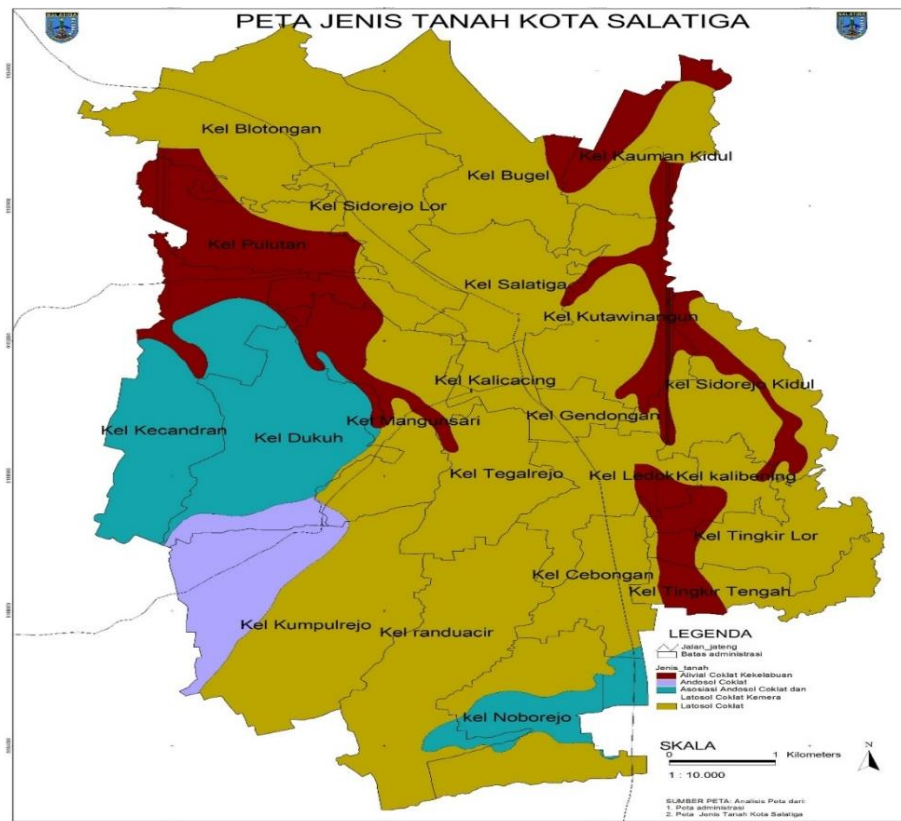
Geologi merupakan aspek penting dalam kaitannya dengan potensi sumberdaya tanah. Jenis lahan/tanah di Kota Salatiga dapat diklasifikasikan menjadi dua, yaitu:

1. Tanah Latosol (Coklat dan Coklat Tuan)

Bahan induknya terdiri dari tufa vulkanis intermedier, tekstur remah dan konsistensinya gembur, produktivitas lahan sedang sampai tinggi. Jenis lahan ini terdapat di sebagian besar wilayah Kota Salatiga.

2. Tanah Andosol

Bahan induknya dari abu vulkanis (fraksi debu dan pasir halus berupa gelas vulkanik dengan mineral feromagnesia fraksi lempung alophan atau halloysit) dengan warna hitam, sangat poreous. Sangat gembur, tidak lekat, Struktur lemah/granuler, Terasa berminyak (smeary) karena ber Bahan Organik 8-30%, dan memiliki kisaran pH 4,5 – 6,0



Gambar 2.5.
 Peta Jenis Lahan/Tanah Kota Salatiga



Gambar 2.6.
 Peta Geologi Kota Salatiga

Wilayah Kota Salatiga memiliki 4 buah mata air yang mengalir di beberapa kecamatan dan kelurahan yang ada. Mata air-mata air tersebut adalah sebagai berikut:

1. Mata air Kalitaman yang mengalir ke Utara dengan kapasitas 150 liter per detik, yang berfungsi sebagai irigasi persawahan di pemandian dan rekreasi.
2. Mata air Kalisombo yang mengalir ke arah Utara dengan kapasitas 50 liter per detik, yang dimanfaatkan sebagai sumber air minum dan mengalir areal persawahan di wilayah Semarang dan Kota Salatiga
3. Mata air Benoyo yang mengalir kearah barat dengan kapasitas 50 liter per detik yang berfungsi sebagai irigasi persawahan di wilayah Kabupaten Semarang dan Kota Salatiga serta sebagai penggelontoran drainase Kota. Mata air ini dianggap tidak sehat.
4. Mata air Senjoyo yang mengalir ke arah Utara dengan kapasitas $\pm$ 1.000 liter per detik, terletak di wilayah Kota Salatiga yang dimanfaatkan untuk air minum Utama Kota Salatiga.

Jumlah sumber air yang cukup banyak di Kota Salatiga akan dapat meningkatkan konservasi tata air, sehingga kondisi ini akan menjadi kendala dalam pengembangan wilayah Permukiman selain juga dapat sebagai potensi. Adapun kali-kali yang mengalir di wilayah Kota Salatiga yaitu: Kali Ngaglik, Kali Banjaran, Kali Kalisombo, yang kesemuanya bermuara pada Kali Tuntang.

Air tanah di wilayah Kota Salatiga rata-rata pada ketinggian 10 – 20 m. Kota Salatiga termasuk dalam area “*Ground Reservoir*” atau daerah pengumpulan air tanah, dimana asal air tanah yang mengalir dari daerah tangkapan air Gunung Merbabu di sebelah Selatan dan Gunung Ungaran di sebelah Barat. Maka persediaan air tanah dirasa sudah cukup termasuk air permukaan yang dapat diperoleh dari kali-kali yang mengalir di wilayah Kota Salatiga dan sekitarnya, selain dipergunakan untuk kepentingan irigasi di Kota Salatiga.

c. Tataguna Lahan

1) Lahan

Kecamatan Sub District	Dari Sawah menjadi pekarangan			Dari Tegal menjadi pekarangan		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
1	2	3	4	5	6	7
I. Argomulyo	0	0	1 814	28 343	423 672	8 968
II.Tingkir	2 093	748	1 412	15 404	9 766	8 778
III.Sidomukti	0	6 007	0	25 761	17 135	6 019
IV.Sidorejo	13 456	20 176	3 154	13 685	91 998	1 774
Jumlah Total	15 549	26 931	6 380	83 193	542 571	25 539

Sumber : Kantor Pertanahan Kota Salatiga*

source : Landreform Office of Salatiga Municipality

Pertanian dan Non Pertanian

Luas Kota Salatiga pada tahun 2016 tercatat sebesar 56,781 km². Luas yang ada, terdiri dari 7,799 km² (13,73 persen) lahan sawah dan 48,982 km² (86,27 persen) bukan lahan sawah. Menurut penggunaannya, sebagian besar lahan sawah digunakan sebagai lahan sawah berpengairan teknis (46,71 persen), lainnya berpengairan setengah teknis, sederhana, tadah hujan dan lain-lain. Berikutnya, lahan kering yang dipakai untuk tegal/ kebun sebesar 32,72 persen dari total bukan lahan sawah. Secara keseluruhan dapat dilihat pada Tabel 2.1 berikut.

Tabel 2.1. Penggunaan Lahan

No	Jenis Lahan	Luas (ha)		%	
1	Lahan Sawah	779,9		13,74	
a	- Pengairan Teknis		364,3		46,71
b	- Setengah teknis dan tadah hujan		415,6		53,29
2	Lahan Bukan Sawah	4.898,2		86,27	
a	Tegal/kebun		1.602,7		32,72
b	Pemukiman dan lain2		3.295,5		67,28
	Total	5.678,1		100,00	

Sumber: Salatiga Dalam Angka, 2016

2) Perubahan Penggunaan Lahan

Dinamika kependudukan Kota Salatiga selalu mengalami perubahan dengan trend yang semakin meningkat, dengan rata-rata laju pertumbuhan penduduk di Kota Salatiga yang relative tinggi

(sekitar 1,5%) menyebabkan kebutuhan ruang semakin meningkat yang berhadapan dengan ketersediaan ruang yang terbatas. Dampak dari ketidak seimbangan antara kebutuhan dengan ketersediaan menyebabkan terjadinya perubahan peruntukan lahan dari lahan agraris (sawah dan tegal) menjadi lahan non agraris. Tabel berikut menunjukkan tentang perubahan status penggunaan lahan per kecamatan.

Tabel : 1.3.1 Perubahan Status Penggunaan Lahan per Kecamatan di Kota Salatiga, Tahun 2014 - 2016 (m²)

Kecamatan Sub District	Dari Sawah menjadi pekarangan			Dari Tegal menjadi pekarangan		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
1	2	3	4	5	6	7
I. Argomulyo	0	0	1 814	28 343	423 672	8 968
II.Tingkir	2 093	748	1 412	15 404	9 766	8 778
III.Sidomukti	0	6 007	0	25 761	17 135	6 019
IV.Sidorejo	13 456	20 176	3 154	13 685	91 998	1 774
J u m l a h Total	15 549	26 931	6 380	83 193	542 571	25 539

Sumber : Kantor Pertanahan Kota Salatiga*

source : Landreform Office of Salatiga Municipality

Tabel 2.2. Alih Fungsi Lahan Pertanian (2014-2016)

Dari tabel diatas nampak bahwa wilayah kecamatan Argomulyo memiliki kecenderungan perubahan status penggunaan lahan dari tegal menjadi pekarangan yang paling besar dibanding wilayah kecamatan lainnya. Dari rentang waktu selama 2 tahun terakhir yaitu dari tahun 2013 ke tahun 2014 bahkan terjadi perubahan status penggunaan lahan dari tegal menjadi pekarangan dengan kenaikan hampir mencapai 100%. Sedangkan perubahan status penggunaan lahan dari sawah menjadi pekarangan paling besar terjadi di kecamatan Sidorejo.

Kondisi ini menunjukkan bahwa di Salatiga telah terjadi peristiwa yang disebut urban sprowl, yakni suatu proses perembetan

kenampakan fisik kekotaan ke arah luar (dalam konteks wilayah pusat-pinggiran, dimaknai sebagai proses pencaplokan daerah pinggiran dan rural menjadi urban). Proses ini terjadi apabila tidak ada keseimbangan antara permintaan akan lahan yang semakin meningkat berhadapan dengan ruang yang terbatas. Selama perkembangan kota Salatiga yang cenderung bergerak secara horizontal maka proses ekspansi akan terus terjadi dan pada akhirnya perubahan penggunaan lahan dari sawah atau tegal ke pekarangan tidak dapat dihindari. (catatan: proses ekspansi/invasi adalah proses pencaplokan bagian jenis penggunaan lahan tertentu ke penggunaan lahan yang lain).

3) Hasil Produksi Lahan

Dari data Salatiga Dalam Angka 2016, luas panen padi tahun 2015 kurang lebih 1.354 hektar, naik 1,96 persen dibanding tahun 2014. Sementara itu untuk luas panen jagung tercatat 205 hektar atau naik 4,59 persen dibanding tahun 2014. Tabel berikut menunjukkan hasil produksi pangan kota Salatiga.

Tabel 2.3. Produksi Pangan

Jenis Tanaman	Luas (ha)	Produktivitas (ton/ha)	Produksi (ton)
Padi	1.354	6,7	9.034
Jagung	205	3,2	649
Ubi Kayu	142	33,8	6.793
Ubi Jalar	3	11,0	33

Sumber: Salatiga Dalam Angka, 2016

Dari Tabel 2.3 tersebut dapat dilihat bahwa dari sekitar 1.350 ha tanaman padi dapat menghasilkan sekitar 9 ribu ton per tahun. Ini berarti jika diperhitungkan dengan jumlah penduduk sebesar 183.828 jiwa. Maka hasil panen itu akan memberi tingkat konsumsi sebesar 49,1 kg/kap/tahun padi. Atau jika dikonversi ke beras dengan rendemen 60%, maka tingkat ketersediaan beras adalah 29,5 kg/kapita/tahun. Jika dibandingkan dengan hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) oleh Badan Pusat Statistik (BPS) 2015

yang menyebutkan bahwa konsumsi beras per kapita per Maret 2015 adalah sebesar 98 kilogram per tahun, maka neraca konsumsi beras Kota Salatiga baru terpenuhi sebesar 30% atau masih defisit sekitar 70%.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Bab ini akan mengevaluasi dan menganalisis peraturan perundang-undangan terkait ketahanan pangan, yang memumpunkan pada 2 (dua) hal pokok. *Pertama*, kewenangan daerah membentuk Perda. *Kedua*, beberapa aspek atau standar yang berkenaan dengan ketahanan pangan.

A. KEWENANGAN MEMBENTUK PERATURAN DAERAH

Dalam rangka pemenuhan tuntutan hukum, upaya pengaturan yang dilakukan oleh daerah (provinsi dan kabupaten/kota) harus dapat dibenarkan sesuai dengan hukum, baik menyangkut aspek kewenangan maupun aspek substansi atau materi muatannya. Karena *out put* pengaturan tersebut adalah produk hukum daerah berupa Perda maka landasan untuk kewenangan tersebut adalah kewenangan legislasi yang melekat pada satuan pemerintahan daerah.

Sebagai asas atau prinsip hukum, tindakan daerah membentuk Perda secara umum harus didasari adanya kewenangan. Untuk mengidentifikasi kewenangan tersebut maka perlu ditelusur sumbernya yang valid yaitu peraturan perundang-undangan (khususnya undang-undang).⁶³ Secara teoretis pengertian demikian dikonsepsikan sebagai asas legalitas. Oleh karena itu, sesuai asas legalitas, sebelum suatu subjek hukum, termasuk pemerintah, menginisiasi tindakan, maka perlu dilihat terlebih dahulu peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar tindakan yang menentukan kapasitasnya bertindak. Hal yang sama berlaku pula untuk tindakan daerah dalam menginisiasi pembentukan Perda.

Karena yang menjadi persoalan spesifik di sini adalah kewenangan daerah untuk membentuk Perda maka peraturan perundang-undangan yang perlu diprioritaskan sebagai rujukan adalah peraturan perundang-undangan

⁶³ Kewenangan ini secara teori disebut kewenangan atributif.

terkait dengan pemerintahan daerah. Dalam kasus ini peraturan perundang-undangan dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015) tentang Pemerintahan Daerah. Sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945, sistem yang dianut dalam hubungan antara Pemerintah (Pusat) dan daerah adalah negara kesatuan yang desentralistik.

Dalam rangka asas desentralisasi sebagai dasar untuk penyelenggaraan negara Indonesia sebagai negara kesatuan maka pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.⁶⁴ Kemudian, hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dengan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.⁶⁵ Dengan demikian asas otonomi daerah adalah asas dalam rangka penyelenggaraan negara kesatuan yang desentralistik. Yang dimaksud dengan 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.⁶⁶

Dengan demikian, pada negara kesatuan, mendiskusikan sumber kewenangan daerah (dalam hal ini secara khusus adalah kabupaten/kota) untuk membentuk Perda kabupaten/kota sangat bergantung pada prinsip desentralisasi dan otonomi. Sepanjang suatu urusan pemerintahan telah didesentralisasikan kepada daerah otonom dan kabupaten/kota sebagai daerah otonom diberikan otonomi oleh Pemerintah berdasarkan undang-undang maka daerah kabupaten/kota tersebut memiliki kewenangan untuk membentuk Perda.

Daerah otonom dalam sistem negara kesatuan yang desentralistik di Indonesia menyelenggarakan berdasarkan asas otonomi dan tugas

⁶⁴ Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945.

⁶⁵ Pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945.

⁶⁶ Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014.

pembantuan urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan yang menjadi domain pemerintah pusat yang telah digariskan secara eksplisit meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama.⁶⁷ Pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia digariskan secara eksplisit sebagai berikut:

- (1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- (2) Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
- (3) Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).⁶⁸

Dengan memperhatikan batasan tersebut maka implikasi yuridis terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota adalah kewajiban harmonisasi atau sinkronisasi vertikal dengan kebijakan Pemerintah Pusat, termasuk dalam pembentukan produk hukum daerah yaitu Perda, meskipun penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut dasarnya adalah asas otonomi daerah. Kondisi ini dipertegas dengan adanya ketentuan bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah.⁶⁹

Batasan hukum dalam rangka pembentukan Perda menurut Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut:

“Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.”

⁶⁷ Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

⁶⁸ Pasal 17 UU No. 23 Tahun 2014.

⁶⁹ Pasal 7 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

Pengaturan sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga diatur dalam Pasal 236 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 berikut ini:

- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan tersebut ada tiga kriteria atau materi muatan bagi kewenangan pembentukan Perda oleh provinsi dan kabupaten/kota yaitu: (1) dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan (hal ini mengacu pada urusan pemerintahan yang didesentralisasikan kepada daerah otonom baik urusan wajib atau pilihan); (2) kondisi khusus daerah; (3) penjabaran atau pelaksanaan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu sepanjang tetap dalam koridor atau mengacu pada ketiga kriteria atau materi muatan tersebut maka daerah berwenang membentuk suatu Perda. Hal yang prinsip sebagai pembatasan yang bersifat formal adalah hirarki peraturan perundang-undangan. Pembatasan tersebut mengandung pengertian bahwa kekuatan mengikat suatu peraturan perundang-undangan ditentukan oleh hirarkinya.⁷⁰ Untuk lebih konkretnya kaidah tersebut memiliki dua makna, yaitu: (1) peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mendasari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah; (2) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*).

Sementara itu secara teoretis, dasar bagi pembentukan Perda secara khusus, dan pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum, sangat terkait dengan penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Bentuk

⁷⁰ Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011.

penyelenggaraan fungsi pemerintahan secara teoretis mencakup dua aspek, yaitu: mengatur (melakukan pengaturan atau *rule-making* sebagai dasar dari tindakan penertiban atau *ordering*) dan mengurus (menyelenggarakan *public service*) atau *ordenede en verzorgende taken*.⁷¹ Dengan demikian, secara teori, pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum dan pembentukan Perda secara khusus, sangat terkait erat dengan sifat dari penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang menjadi prioritas. Ini berarti, jika orientasinya adalah untuk mengarahkan perilaku atau tindakan, maka instrumen yang dapat digunakan oleh pemerintah adalah dengan melakukan pengaturan, yaitu membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam pengertian demikian maka daerah memiliki kewenangan untuk membentuk Perda yang bersifat inheren sesuai fungsinya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

B. PENGATURAN KETAHANAN PANGAN

Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya 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. Berdasarkan pada definisi di atas, berikut akan diuraikan beberapa hal yang mempengaruhi ketahanan pangan:

1. Ketersediaan Pangan

Ketersediaan Pangan adalah kondisi tersedianya Pangan dari hasil produksi dalam negeri dan Cadangan Pangan Nasional serta impor apabila kedua sumber utama tidak dapat memenuhi kebutuhan.⁷² Ketersediaan pangan di daerah dan pengembangan produksi pangan lokal daerah merupakan tanggung jawab Pemerintah Daerah.⁷³ Berkaitan dengan itu,

⁷¹ N.M. Spelt & J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika, 1993, h. 1.

⁷² Lihat Pasal 1 angka 7 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan dan Pasal 1 angka 6 PP No. 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.

⁷³ Pasal 12 ayat (1) dan (2) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Pemerintah Daerah menetapkan jenis Pangan lokal dalam upaya mewujudkan ketersediaan pangan melalui pengembangan pangan lokal.⁷⁴ Dengan demikian, merupakan kewajiban Pemerintah Daerah Kota Salatiga untuk menetapkan dan kemudian mengembangkan pangan lokal khusus untuk Salatiga, dengan memperhatikan potensi Kota Salatiga.

Dengan demikian ketersediaan pangan merupakan prasyarat utama terjadinya ketahanan pangan dan merupakan tanggung jawab Pemerintah Daerah, dalam hal ini Pemerintah Kota Salatiga. Oleh karenanya kewajiban untuk memastikan bahwa di kota Salatiga tersedia cukup pangan merupakan tanggung jawab Pemerintah Daerah Kota Salatiga. Ketersediaan pangan di Kota Salatiga juga tercermin dari Cadangan Beras Pemerintah Kota Salatiga (CBPK), yaitu persediaan beras yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah Daerah Kota Salatiga.⁷⁵ Perhitungan jumlah CBPK didasarkan pada kriteria jumlah penduduk, konsumsi beras per kapita per tahun; dan proporsi terhadap cadangan beras nasional.⁷⁶

2. Produksi Pangan

Produksi Pangan adalah kegiatan atau proses menghasilkan, menyiapkan, mengolah, membuat, mengawetkan, mengemas, mengemas dan/atau mengubah bentuk Pangan.⁷⁷ Sebagai konsekuensi untuk menghasilkan bahan pangan, Pemerintah Daerah harus memikirkan pengembangan tanah pertanian berkelanjutan yaitu bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.⁷⁸

⁷⁴ Pasal 12 ayat (3) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

⁷⁵ Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Pertanian No. 11/Permentan/KN.130/4/2018 tentang Penetapan Jumlah Cadangan Beras Pemerintah Daerah.

⁷⁶ Pasal 3 Peraturan Menteri Pertanian No. 11/Permentan/KN.130/4/2018 tentang Penetapan Jumlah Cadangan Beras Pemerintah Daerah.

⁷⁷ Lihat Pasal 1 angka 6 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

⁷⁸ Perhatikan Pasal 1 angka 3 UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; dan ketentuan lainnya yang diatur dalam PP No. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; PP No. 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; PP No. 30 Tahun 2012 tentang Pembiayaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; Peraturan Menteri Pertanian No. 41/Permentan/OT.140/9/2009 tentang Kriteria Teknis Kawasan Peruntukan Pertanian; Peraturan Menteri Pertanian No. 07/Permentan/OT.120/2/2012 tentang

Penyediaan Pangan diwujudkan untuk memenuhi kebutuhan dan konsumsi Pangan bagi masyarakat, rumah tangga, dan perseorangan secara berkelanjutan. Untuk mewujudkan Ketersediaan Pangan melalui Produksi Pangan dalam negeri dilakukan dengan:⁷⁹

- 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.

Terkait dengan hal itu, pemerintah menetapkan sentra Produksi Pangan Lokal sesuai dengan usulan Pemerintah Daerah.⁸⁰

Pemerintah berkewajiban mengelola stabilisasi pasokan dan harga Pangan Pokok, mengelola cadangan Pangan Pokok Pemerintah, dan distribusi Pangan Pokok untuk mewujudkan kecukupan Pangan Pokok yang aman dan bergizi bagi masyarakat. Adapun sumber penyediaan Pangan berasal dari Produksi Pangan dalam negeri dan Cadangan Pangan Nasional. Dalam hal sumber penyediaan Pangan belum mencukupi, Pangan dapat dipenuhi dengan Impor Pangan sesuai dengan kebutuhan. Namun demikian, pemerintah haruslah mengutamakan Produksi Pangan dalam negeri untuk pemenuhan kebutuhan konsumsi Pangan. Selanjutnya, apabila ketersediaan pangan untuk kebutuhan konsumsi dan cadangan Pangan sudah tercukupi, kelebihan Produksi Pangan dalam negeri dapat digunakan untuk keperluan lain.

3. Distribusi Pangan

Distribusi Pangan dilakukan untuk memenuhi pemerataan Ketersediaan Pangan ke seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik

Pedoman Teknis Kriteria dan Persyaratan Kawasan Lahan dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

⁷⁹ Pasal 12 ayat (5) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

⁸⁰ Pasal 12 ayat (6) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Indonesia secara berkelanjutan.⁸¹ Distribusi Pangan dilakukan agar perseorangan dapat memperoleh Pangan dalam jumlah yang cukup, aman, bermutu, beragam, bergizi, dan terjangkau.⁸² Pemenuhan pangan yang aman dan bermutu sesungguhnya mempertegas peran Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), sehingga masyarakat mendapatkan pangan dengan kualitas baik. Hak untuk mengkonsumsi barang, termasuk pangan dengan aman dan nyaman juga merupakan hak konsumen sebagaimana diatur dalam UU Perlindungan Konsumen.⁸³

Adapun tanggung jawab terhadap distribusi pangan berada pada Pemerintah Daerah yang harus dilakukan sesuai dengan kewenangannya.⁸⁴ Dengan demikian Pemerintah Daerah Kota Salatiga berkewajiban memastikan aspek distribusi pangan berjalan dengan lancar. Distribusi Pangan dilakukan melalui:⁸⁵

- a. pengembangan sistem distribusi Pangan yang menjangkau seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia secara efektif dan efisien;
- b. pengelolaan sistem distribusi Pangan yang dapat mempertahankan keamanan, mutu, gizi, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat; dan
- c. perwujudan kelancaran dan keamanan distribusi Pangan.

Pemerintah Daerah mewujudkan kelancaran distribusi Pangan dengan mengutamakan pelayanan transportasi yang efektif dan efisien sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁸⁶ Implikasinya, Pemerintah Daerah memberikan prioritas untuk kelancaran bongkar muat produk Pangan.⁸⁷ Selain itu, Pemerintah Daerah berkewajiban menyediakan sarana dan prasarana distribusi Pangan, terutama Pangan Pokok.⁸⁸ Kemudian untuk mendukung distribusi pangan, Pemerintah Daerah berkewajiban mengembangkan lembaga distribusi Pangan masyarakat.⁸⁹

⁸¹ Pasal 47 ayat (1) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

⁸² Pasal 47 ayat (2) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

⁸³ Lihat Pasal 4 UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

⁸⁴ Pasal 47 ayat (3) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

⁸⁵ Pasal 59 ayat (2) PP No. 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.

⁸⁶ Pasal 49 ayat (1) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

⁸⁷ Pasal 49 ayat (2) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

⁸⁸ Pasal 49 ayat (3) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

⁸⁹ Pasal 49 ayat (4) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

4. Penganekaragaman Pangan

Penganekaragaman Pangan adalah upaya peningkatan ketersediaan dan konsumsi Pangan yang beragam, bergizi seimbang, dan berbasis pada potensi sumber daya lokal.⁹⁰ Penganekaragaman Pangan merupakan upaya meningkatkan Ketersediaan Pangan yang beragam dan yang berbasis potensi sumber daya lokal untuk: memenuhi pola konsumsi Pangan yang beragam, bergizi seimbang, dan aman; mengembangkan usaha Pangan; dan/atau meningkatkan kesejahteraan masyarakat.⁹¹ Penganekaragaman Pangan sebagaimana diterangkan diatas dilakukan dengan:

- a. penetapan kaidah Penganekaragaman Pangan;
- b. pengoptimalan Pangan Lokal;
- d. pengembangan teknologi dan sistem insentif bagi usaha pengolahan Pangan Lokal;
- e. pengenalan jenis Pangan baru, termasuk Pangan Lokal yang belum dimanfaatkan;
- f. pengembangan diversifikasi usaha tani dan perikanan;
- g. peningkatan ketersediaan dan akses benih dan bibit tanaman, ternak, dan ikan;
- h. pengoptimalan pemanfaatan lahan, termasuk lahan pekarangan;
- i. penguatan usaha mikro, kecil, dan menengah di bidang Pangan; dan
- j. pengembangan industri Pangan yang berbasis Pangan Lokal.⁹²

Penganekaragaman pangan diperlukan bagi masyarakat guna memenuhi kebutuhan gizi yang seimbang. Hal ini disebabkan karena kebutuhan gizi seseorang tidak dapat diperoleh dari satu atau dua jenis pangan saja melainkan dari berbagai macam enis pangan. Perlu mendapatkan perhatian bahwa oenganekaragaman pangan ini dititikberatkan pada pangan yang berbasis pangan lokal. Pangan Lokal adalah makanan yang dikonsumsi oleh masyarakat setempat sesuai dengan potensi dan kearifan lokal. Artinya, Pemerintah Daerah berkewajiban mendorong dan menguatkan agar masyarakat mengembangkan dan mengkonsumsi pangan yang sesuai dengan potensi dan kearifan lokal. Dengan memaksimalkan potensi lokal, masyarakat akan mendapatkan

⁹⁰ Pasal 1 angka 16 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

⁹¹ Pasal 41 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

⁹² Pasal 42 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

pangan yang beraneka ragam, tanpa biaya distribusi yang mahal, dan penyedia pangan lokal yang adalah masyarakat lokal mendapatkan keuntungan bisnis. Untuk ini perlu diperkuat sektor industri yang berbasis pertanian dalam arti luas atau sektor agribisnis. Selain itu perlu juga diperkuat sektor UMKM sebagai industri penyokong terwujudnya keanekaragaman pangan.

5. Pencegahan Masalah Pangan

Masalah Pangan adalah keadaan kekurangan, kelebihan, dan/atau ketidakmampuan perseorangan atau rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan Pangan dan Keamanan Pangan.⁹³ Berdasarkan pada pengertian tersebut, maka diketahui bahwa masalah pangan dapat terjadi akibat dari kondisi kekurangan atau kelebihan pangan yang dialami oleh seseorang atau rumah tangga. Selain itu, dapat juga masalah muncul terkait dengan keamanan pangan.

Untuk mencegah terjadinya masalah pangan yang muncul akibat kondisi kelebihan pangan maka perlu dirancang sistem pemasaran pangan. Sedangkan untuk mencegah munculnya masalah pangan akibat dari kekurangan pangan, maka pemerintah perlu melakukan intervensi berupa pengendalian cadangan pangan dan sosialisasi peningkatan kesadaran akan penggunaan dan konsumsi pangan secara bijaksana. Mengingat bahwa makanan pokok sebagian besar warga Salatiga adalah beras, maka Pemerintah Daerah Kota Salatiga perlu memperhatikan pedoman dalam menghitung jumlah cadangan beras untuk Kota Salatiga.⁹⁴ Selain itu perlu dibuat pula intervensi pemerintah berupa program penyadaran untuk memanfaatkan pangan secara bijaksana, termasuk tidak membuang makanan layak makan.

Pencegahan masalah makanan yang terkait dengan keamanan pangan, Pemerintah Daerah Kota Salatiga berperan aktif melakukan pengawasan dan pencegahan secara berkala terhadap kadar atau kandungan cemaran pada

⁹³ Pasal 1 angka 28 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

⁹⁴ Perhatikan Peraturan Menteri Pertanian

makanan.⁹⁵ Lembaga yang telah tersedia adalah Badan Pengawas Obat dan Makanan, oleh karenanya peran BPOM perlu ditingkatkan. Tindakan pengawasan ini dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁹⁶

Perihal pencegahan masalah pangan, bukan saja merupakan tugas Pemerintah Daerah, namun juga membutuhkan peran serta masyarakat. Apabila terjadi masalah pangan, masyarakat dapat menyampaikan permasalahan, masukan, dan/atau cara penyelesaian Masalah Pangan kepada Pemerintah Daerah.⁹⁷

6. Keamanan Pangan

Keamanan Pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah Pangan dari kemungkinan 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.⁹⁸ Keamanan Pangan diselenggarakan untuk menjaga Pangan tetap aman, higienis, bermutu, bergizi, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat.⁹⁹ Keamanan Pangan dimaksudkan untuk mencegah kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia.¹⁰⁰ Terkait dengan itu, Pemerintah Daerah menjamin terwujudnya penyelenggaraan Keamanan Pangan di setiap rantai Pangan secara terpadu.¹⁰¹ Untuk menjamin keamanan pangan, pemerintah menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria Keamanan Pangan.¹⁰² Petani, Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Pelaku Usaha Pangan wajib menerapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria Keamanan Pangan.¹⁰³ Penerapan norma, standar,

⁹⁵ Pasal 92 ayat (1) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

⁹⁶ Pasal 92 ayat (2) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

⁹⁷ Pasal 131 ayat (1) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

⁹⁸ Pasal 1 angka 5 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

⁹⁹ Pasal 67 ayat (1) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

¹⁰⁰ Pasal 67 ayat (2) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

¹⁰¹ Pasal 68 ayat (1) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

¹⁰² Pasal 68 ayat (2) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

¹⁰³ Pasal 68 ayat (3) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

prosedur, dan kriteria Keamanan Pangan tersebut dilakukan secara bertahap berdasarkan jenis Pangan dan skala usaha Pangan.¹⁰⁴ Pemerintah Daerah wajib membina dan mengawasi pelaksanaan penerapan norma, standar, prosedur, dan kriteria Keamanan Pangan.¹⁰⁵ Penyelenggaraan Keamanan Pangan dilakukan melalui:

- a. Sanitasi Pangan;
- b. pengaturan terhadap bahan tambahan Pangan;
- c. pengaturan terhadap Pangan Produk Rekayasa Genetik;
- d. pengaturan terhadap Iradiasi Pangan;
- e. penetapan standar Kemasan Pangan;
- f. pemberian jaminan Keamanan Pangan dan Mutu Pangan; dan
- g. jaminan produk halal bagi yang dipersyaratkan.¹⁰⁶

Selanjutnya, secara umum sebagaimana dimuat dalam penjelasan umum UU No. 18 Tahun 2012, Penyelenggaraan Pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan dengan berdasarkan pada Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan. Hal itu berarti bahwa dalam rangka memenuhi kebutuhan konsumsi Pangan masyarakat sampai pada tingkat perseorangan, negara mempunyai kebebasan untuk menentukan kebijakan Pangannya secara mandiri, tidak dapat didikte oleh pihak mana pun, dan para Pelaku Usaha Pangan mempunyai kebebasan untuk menetapkan dan melaksanakan usahanya sesuai dengan sumber daya yang dimilikinya. Pemenuhan konsumsi Pangan tersebut harus mengutamakan produksi dalam negeri dengan memanfaatkan sumber daya dan kearifan lokal secara optimal. Untuk mewujudkan hal tersebut, tiga hal pokok yang harus diperhatikan adalah (i) ketersediaan pangan yang berbasis pada pemanfaatan sumber daya lokal secara optimal, (ii) keterjangkauan pangan dari aspek fisik dan ekonomi oleh seluruh masyarakat, serta (iii) pemanfaatan pangan atau konsumsi Pangan dan Gizi untuk hidup sehat, aktif, dan produktif.

¹⁰⁴ Pasal 68 ayat (4) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

¹⁰⁵ Pasal 68 ayat (5) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

¹⁰⁶ Pasal 69 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

7. Cadangan Pangan

Cadangan Pangan Nasional adalah persediaan Pangan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk konsumsi manusia dan untuk menghadapi masalah kekurangan Pangan, gangguan pasokan dan harga, serta keadaan darurat.¹⁰⁷ Cadangan pangan ini terdiri dari cadangan pangan pada tingkat provinsi, cadangan pangan pada tingkat kota, cadangan pangan tingkat desa, sampai dengan cadangan pangan masyarakat. Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah kabupaten/kota.¹⁰⁸ Sedangkan cadangan Pangan Masyarakat adalah persediaan Pangan yang dikuasai dan dikelola oleh masyarakat di tingkat pedagang, komunitas, dan rumah tangga.¹⁰⁹ Pemerintah kota menetapkan jenis dan jumlah cadangan Pangan tertentu sesuai dengan kebutuhan konsumsi masyarakat setempat, yang bersumber dari produksi dalam negeri. Cadangan pangan pemerintah tersebut dilakukan untuk menanggulangi kekurangan pangan, gejolak harga pangan, bencana alam, bencana sosial, dan/atau menghadapi keadaan darurat.¹¹⁰ Disamping cadangan pangan yang diselenggarakan pemerintah, masyarakat mempunyai hak dan kesempatan seluas-luasnya dalam upaya mewujudkan Cadangan Pangan Masyarakat.¹¹¹ Dalam hal ini, Pemerintah Daerah memfasilitasi pengembangan cadangan pangan masyarakat sesuai dengan kearifan lokal.

8. Sistem Informasi Pangan

Sistem Informasi Pangan merupakan salah satu lingkup dalam pengaturan penyelenggaraan pangan. Sistem informasi Pangan mencakup pengumpulan, pengolahan, penganalisisan, penyimpanan, dan penyajian serta penyebaran data dan informasi tentang Pangan.¹¹² Terkait dengan sistem informasi pangan ini, Pemerintah Daerah berkewajiban membangun, menyusun, dan mengembangkan sistem informasi Pangan yang

¹⁰⁷ Pasal 1 angka 8 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

¹⁰⁸ Pasal 1 angka 11 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

¹⁰⁹ Pasal 1 angka 13 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

¹¹⁰ Pasal 31 ayat (1) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

¹¹¹ Pasal 33 ayat (1) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

¹¹² Pasal 113 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

terintegrasi,¹¹³ yang diselenggarakan oleh pusat data dan informasi pangan.¹¹⁴ Pusat data dan informasi Pangan menyediakan data dan informasi paling sedikit mengenai: jenis produk Pangan; neraca Pangan; letak, luas wilayah, dan kawasan Produksi Pangan; permintaan pasar; peluang dan tantangan pasar; produksi; harga; konsumsi; status Gizi; ekspor dan impor; perkiraan pasokan; perkiraan musim tanam dan musim panen; prakiraan iklim; teknologi Pangan; dan kebutuhan Pangan setiap daerah.¹¹⁵ Keberadaan sistem informasi pangan tersebut digunakan untuk perencanaan, pemantauan dan evaluasi, stabilitas pasokan dan harga pangan, dan sistem peringatan dini terhadap masalah pangan serta kerawanan pangan dan gizi.¹¹⁶

9. Insentif dan Disinsentif

Insentif merupakan bentuk penghargaan Pemerintah Daerah kepada bagi peneliti dan/atau penelitian Pangan yang mampu menghasilkan teknologi unggul yang bermanfaat bagi masyarakat dalam pewujudan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan.¹¹⁷ Tindakan pemberian insentif ini merupakan kebalikan dari terjadinya kejadian yang dapat menimbulkan kegagalan produksi pangan, yaitu disinsentif ekonomi. Disinsentif ekonomi adalah kondisi ekonomi yang tidak mendukung peningkatan Produksi Pangan nasional, misalnya, ketidakstabilan harga Pangan, persaingan yang tidak adil terhadap komoditas Pangan, dan/atau kebijakan yang berdampak negatif pada upaya peningkatan Produksi Pangan dalam negeri, misalnya, pembebasan tarif Impor Pangan atau pengenaan pungutan yang berlebihan.¹¹⁸

10. Peran Serta Masyarakat

Pada prinsipnya, masyarakat dapat berperan serta dalam mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan

¹¹³ Pasal 114 ayat (1) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

¹¹⁴ Pasal 115 ayat (1) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

¹¹⁵ Pasal 115 ayat (3) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

¹¹⁶ Pasal 114 ayat (2) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

¹¹⁷ Pasal 125 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

¹¹⁸ Penjelasan Pasal 22 ayat (1) huruf I UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Pangan.¹¹⁹ Peran serta masyarakat tersebut dapat dilakukan dalam hal: pelaksanaan produksi, distribusi, perdagangan, dan konsumsi Pangan; penyelenggaraan Cadangan Pangan Masyarakat; pencegahan dan penanggulangan rawan Pangan dan Gizi; penyampaian informasi dan pengetahuan Pangan dan Gizi; pengawasan kelancaran penyelenggaraan Ketersediaan Pangan, keterjangkauan Pangan, Penganekaragaman Pangan, dan Keamanan Pangan; dan/atau peningkatan Kemandirian Pangan rumah tangga.¹²⁰ Terkait dengan peran masyarakat, Pemerintah Daerah memiliki tugas untuk mendorong terwujudnya peran serta masyarakat.

11. Pengembangan Sumber Daya Manusia

Pemanfaatan pangan atau konsumsi Pangan dan Gizi akan menghasilkan sumber daya manusia yang berkualitas sebagai salah satu faktor penentu keberhasilan pembangunan. Hal itu dilakukan melalui pemenuhan asupan Pangan yang beragam, bergizi seimbang, serta pemenuhan persyaratan Keamanan Pangan, Mutu Pangan, dan Gizi Pangan. Dengan demikian, dalam hal perancangan pangan, harus memperhatikan pengembangan sumber daya manusia dalam penyelenggaraan pangan.¹²¹ Selanjutnya sumber daya manusia ini dapat dimanfaatkan dalam melakukan pengembangan potensi produksi pangan yang menjadi tugas pemerintah daerah.¹²² Sehingga pada akhirnya akan dapat dibangun sumber daya manusia yang sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan, yang mempunyai kapasitas prima berkiprah dalam persaingan global.

¹¹⁹ Pasal 130 ayat (1) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

¹²⁰ Pasal 130 ayat (2) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

¹²¹ Pasal 7 huruf c UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

¹²² Pasal 16 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. PENGERTIAN LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah tindakan hukum yang dasarnya adalah kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan. Sebagai sebuah tindakan hukum maka pembentukan peraturan perundang-undangan, proses maupun produknya, harus dapat dibenarkan atau dijustifikasi dari berbagai segi atau aspek. Untuk itu, dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, penyusun peraturan perundang-undangan dituntut untuk mengemukakan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis rancangan peraturan perundang-undangannya.

Landasan filosofis, sosiologis dan yuridis adalah dasar pembenar atau justifikasi bagi peraturan perundang-undangan supaya peraturan tersebut tidak sekadar ditetapkan sebagai produk dari tindakan kekuasaan, tetapi yang lebih substansial ialah peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterima karena secara hakiki beralasan sehingga kemudian memiliki keberlakuan dalam soal-soal keharusan atau mewajibkan. Pengertian senada berlaku pula dalam pembentukan Peraturan Daerah. Supaya Peraturan Daerah yang dibentuk memenuhi kriteria sebagai hukum dalam hal kapasitas mengharuskannya maka Peraturan Daerah tersebut harus memenuhi kriteria keberlakuan yuridis dan evaluatif.

Yang dimaksud dengan kriteria keberlakuan yuridis ialah kaidah merupakan bagian dari suatu sistem kaidah tertentu yang di dalamnya kaidah-kaidah hukum itu saling menunjuk yang satu terhadap yang lain; kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum umum yang lebih tinggi.¹²³ Sementara yang dimaksud dengan kriteria keberlakuan evaluatif ialah kaidah hukum berdasarkan isinya (materinya)

¹²³ J.J.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999, h. 150.

dipandang bernilai. Untuk sampai pada *judgment* bernilai/tidaknya suatu kaidah hukum (yang kemudian diberi bentuk/*form* sebagai peraturan perundang-undangan), ada dua pendekatan yang dapat dijadikan acuan. Pertama, kefilosofatan, yaitu berdasarkan isinya kaidah itu dipandang bernilai atau penting;¹²⁴ memperjuangkan nilai tertentu yang sifatnya *given* atau *a priori*. Kedua, kemasyarakatan atau sosiologis, yaitu masyarakat menerima atau menyetujui kaidah itu.¹²⁵ Bentuk penerimaan itu dapat lebih dikonkretkan dalam bentuk pernyataan kebutuhan oleh masyarakat atas keberadaan kaidah tersebut.

B. LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS PENGATURAN KETAHANAN PANGAN KE DALAM PERATURAN DAERAH

1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis pengaturan pada hakikatnya merupakan upaya untuk memberikan legitimasi substantif atas pengaturan yang dilakukan. Meskipun pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan pengaturan, namun tidak berarti bahwa pengaturan tersebut dapat dilakukan secara bebas. Setidaknya, ketika pengaturan dilakukan, harus dibuktikan terlebih dahulu bahwa pengaturan tersebut secara substansial memang sangat dibutuhkan terkait dengan nilai tertentu yang signifikan.

Atas dasar pengertian di atas maka filosofi atau landasan filosofis dari pengaturan tentang ketahanan pangan ke dalam peraturan daerah adalah komitmen pada hak asasi manusia (HAM), yaitu hak atas pangan, sebagai komitmen untuk keadilan, dalam hal ini keadilan sosial bagi semua orang, terkait dengan pangan.

Ketahanan pangan adalah kondisi di mana “*all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy*

¹²⁴ Ibid., h. 152-153.

¹²⁵ Ibid., h. 152.

life.”¹²⁶ Secara fungsional, posisi ketahanan pangan dalam hubungan dengan hak atas pangan sebagai HAM digambarkan sebagai pra-kondisi untuk *full enjoyment* dari hak atas pangan (*It is a precondition for the full enjoyment of the right to food*).¹²⁷ Oleh karena itu, mendiskusikan pengaturan tentang ketahanan pangan secara teoretis-konseptual tentu harus bertolak dari pengertian tersebut.

Dengan sendirinya, diskusi tentang landasan filosofis dari pengaturan tentang ketahanan pangan juga harus beranjak dari pengertian di atas di mana pengaturan tentang ketahanan pangan adalah dalam posisi konsep tersebut sebagai pra-kondisi untuk *full enjoyment* dari hak atas pangan itu sendiri. Atas dasar kerangka berpikir teoretis demikian maka elaborasi atau penjelasan tentang landasan filosofis dari pengaturan tentang ketahanan pangan menjadi lebih spesifik dan terfokus, dalam hal ini didasari oleh pemahaman tentang hak atas pangan sebagai HAM.

Sebelum kita dapat berbicara secara spesifik tentang hak atas pangan sebagai HAM maka kita tentunya dikondisikan secara niscaya oleh konsep ketahanan pangan sebagai pra-pemahamannya. Dengan posisi tersebut maka dapat ditentukan secara spesifik alasan mengapa filosofi atau landasan filosofis untuk pengaturan tentang ketahanan pangan adalah keadilan sosial bagi semua orang terkait dengan pangan.

Dalam teori, keadilan sosial ini adalah konsep spesifik dari keadilan distributif.¹²⁸ Isu utama dalam keadilan distributif menurut Aristoteles adalah tentang “*the distribution of honor, wealth, and the other divisible assets of the community which may be allotted among its members in equal or unequal shares.*”¹²⁹ Dengan pengertian lain, distribusi di sini, dalam kerangka keadilan distributif, mendasarkan pada prinsip persamaan yang bersifat proporsional (*proportional equality*).¹³⁰ Keadilan sosial dalam kerangka

¹²⁶ Office of the High Commissioner for Human Rights, Op.cit., h. 4.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Bur Rasuanto, *Keadilan Sosial: Pandangan Deontologis Rawls dan Habermas*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005, h. 6.

¹²⁹ Hans Kelsen, “Aristotle’s Doctrine of Justice” dalam Hans Kelsen, *What is Justice? Collected Essays*, Los Angeles-California: University of California Press, 1957, h. 126.

¹³⁰ Ibid., h. 127.

keadilan distributif pada hakikatnya, menurut John Rawls, “*define the appropriate distribution of the benefits and burdens of social cooperation.*”¹³¹

Fokus utama dari keadilan sosial (termasuk dalam isu hak atas pangan), khususnya terkait isu *the appropriate distribution*, adalah bagaimana seharusnya distribusi dilakukan, terutama supaya tidak muncul pertanyaan tentang ketidakadilan dalam struktur sosial menyangkut proses distribusi tersebut. Prinsipnya di sini adalah, dalam proses distribusi, semua memiliki hak yang sama untuk mendapatkan keuntungan. Tetapi formula ini tidak selalu berbanding lurus dengan kondisi struktur sosial yang berlaku di mana selalu ada pihak-pihak yang posisinya tidak beruntung. Sebagai prinsip untuk penegasannya, atas posisi demikian, Rawls menyatakan, “*An inequality in the basic structure must always be justified to those in the disadvantaged position ... Therefore the priority rule requires us to show that the inequality of right would be accepted by the less favored in return for the greater protection of their other liberties that results from this restriction.*”¹³²

Distribusi yang adil atas pangan supaya semua orang dapat mengakses pangan untuk kebutuhan dasarnya demi hidupnya yang aktif dan sehat merupakan filosofi atau landasan filosofis pengaturan tentang ketahanan pangan ke dalam peraturan daerah dengan berlandaskan hak atas pangan.¹³³ Filosofi ini sejalan dengan pandangan Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1999) yang menandakan tentang makna strategis dari hak atas pangan sebagai berikut:

*This right is indivisably linked to the inherent dignity of human person and is indispensable for the fulfilment of other human rights. It is also inseparable from social justice, requiring the adoption of appropriate economic, environmental and social policies, at both the national and international levels, oriented to the eradication of poverty and the fulfilment of all human rights for all.*¹³⁴

Perhatian utama keadilan sosial sejatinya adalah kondisi ketaksamaan, khususnya ketimpangan struktur sosial yang menghasilkan pihak-pihak

¹³¹ John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge-Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 1999, h. 4.

¹³² Ibid., h. 203.

¹³³ Sebagai kaidah, distribusi yang adil di sini, dalam kasus hak atas pangan, harus mencakup isu substantif terkait dengan *availability*, *accessibility* dan *adequacy*. Lihat kembali pembahasan *supra* BAB II.A.1.1.

¹³⁴ Nihal Jayawickrama, *Op.cit.*, h. 872.

yang tidak beruntung. Keadilan sosial di sini sejatinya tidak hendak menghapuskan ketaksamaan, melainkan hendak memastikan terjaminnya kesamaan akses dan kesempatan khususnya atas nikmat-nikmat primer sosial. Keadilan sosial menoleransi ketaksamaan apabila hal itu menguntungkan semua pihak, khususnya golongan yang paling tertinggal.¹³⁵

Pada tataran analisis awal tentu saja upaya ini, distribusi yang adil atas pangan, adalah upaya yang harus dilakukan dalam bentuk pengaturan (baca: pembentukan peraturan perundang-undangan). Dengan misi mewujudkan distribusi yang adil atas pangan tersebut maka tuntutan yang muncul adalah pengaturan yang dilakukan harus mendasarkan pada filosofi tersebut dan hal itu tercakup, tersurat maupun tersirat, dalam materi muatan peraturan yang dihasilkan. Itu artinya, pengaturan tentang ketahanan pangan adalah pengaturan dalam rangka distribusi yang adil atas pangan sebagai filosofinya sehingga materi-materi muatan pengaturan tersebut juga harus mencerminkan pengertian ini.

2. Landasan Sosiologis

Isu utama dari landasan sosiologis adalah masyarakat dapat menerima atau menyetujui suatu kaidah yang ditetapkan atau akan ditetapkan. Secara presumtif, supaya pra-kondisi ini dapat terjadi, tentu yang menjadi faktor utamanya adalah kebutuhan masyarakat atas keberadaan kaidah tersebut. Dengan demikian pengaturan tentang ketahanan pangan ke dalam peraturan daerah harus sejalan dengan kondisi empiris yang ada, dalam hal ini kondisi kemasyarakatan di mana masyarakat menyadari, atau merasakan, ada kebutuhan untuk adanya pengaturan tersebut.

Selain faktor kebutuhan masyarakat, faktor-faktor faktual yang lain juga dapat diposisikan sebagai landasan sosiologis untuk melakukan pengaturan (termasuk pengaturan tentang ketahanan pangan ini). Lebih lanjut, landasan sosiologis ini akan dielaborasi secara abstraktif dengan mendasarkan temuan tentang kondisi praktik empiris yang ada di Kota Salatiga,¹³⁶ termasuk implikasinya ke dalam jangkauan pengaturan, arah

¹³⁵ Bur Rasuanto, Op.cit., h. 181.

¹³⁶ Lihat kembali pembahasan *supra* BAB.

pengaturan dan ruang lingkup materi muatan peraturan daerah sebagai bentuk akomodasi atas pertimbangan aspek lokalitas atau kondisi khusus daerah terkait dengan isu pangan secara umum dan ketahanan pangan secara khusus.¹³⁷

Berdasarkan hasil Focus Group Discussion pada tanggal 23 Juli 2018, dapat diidentifikasi beberapa temuan empirik terkait ketahanan pangan di Kota Salatiga yaitu:

a. Produksi Pangan

Sumber penyediaan pangan berasal dari produksi pangan lokal dengan diterbitkannya Peraturan Gubernur Jateng Nomor 36 Tahun 2017. Pangan lokal yang dimaksud adalah; (1) aneka hasil pertanian (sereal, aneka kacang, aneka umbi, aneka buah dan sayur); (2) aneka hasil perkebunan (aren, kelapa kopyor, kakao, tebu); (3) aneka hasil hutan meliputi madu dan rebung bambu.

b. Ketersediaan Pangan

Ketersediaan pangan terkait dengan ketersediaan lahan pertanian di Salatiga sebagai tempat proses produksi pangan. Banyaknya alih fungsi lahan karena laju pertumbuhan penduduk yang meningkat sehingga kebutuhan akan lahan perumahan meningkat. Banyaknya lahan tidur di Salatiga perlu segera ditindaklanjuti kemanafaatannya agar produktif. Ketersediaan pangan di Salatiga dipengaruhi dengan akses subsidi input produksi pangan yang terlalu rumit sehingga produktivitasnya juga kurang maksimal. Disamping itu penyaluran input produksi kurang tepat sasaran kepada pelaku pertanian dan peternakan sehingga outputnya kurang maksimal.

c. Distribusi Pangan

Distribusi pangan perlu ditindak lanjutin terkait jalur distribusinya yang terlalu panjang sehingga perlu adanya program untuk memperpendek atau memotong jalur distribusi agar aksesibilitas pangan dapat terjangkau. Akses pangan dalam hal ekonomi masih tergantung kepada tingkat ekonomi masyarakat sehingga perlu ada

¹³⁷ Lihat pembahasan *infra* BAB V.

gerakan penanaman di pekarangan rumah tangga. Harga pangan masih kurang stabil sehingga perlu adanya stabilitas harga pangan. Orang miskin masih kurang dalam akses pangan secara ekonomi karena anggaran subsidi yang kurang tersedia.

d. Penganekaragaman Konsumsi Pangan

Penganekaragaman konsumsi pangan masih rendah dimana mayoritas masih didominasi mengkonsumsi pangan lokal yaitu beras sehingga perlu sekali adanya penganekaragaman pangan agar tidak menimbulkan ketergantungan terhadap satu jenis pangan seperti beras. Penganekaragaman konsumsi pangan dilakukan melalui : peningkatan pengetahuan masyarakat terhadap variasi jenis pangan dan kebutuhan gizi, kesadaran masyarakat untuk mengkonsumsi berbagai macam jenis pangan; perubahan perilaku konsumsi masyarakat; peningkatan penelitian dan pengembangan produksi pangan lainnya yang banyak dikonsumsi masyarakat.

e. Keamanan Pangan

Keamanan Pangan menjamin konsumen dalam hal mengkonsumsi makanan yang sehat, bergizi dan bermanfaat. Dalam hal keamanan pangan masih perlu ditindaklanjuti terkait konsumsi gizi masyarakat yang berimbang serta adanya jaminan mengkonsumsi makanan yang bebas dari unsur pestisida dan formalin di pangan serta tidak melanggar sanksi sosial, budaya dan agama.

f. Penanggulangan Masalah Pangan

Untuk meningkatkan produksi pangan yang tinggi perlu adanya penelitian terkait kesesuaian jenis tanah dengan jenis tanaman yang ditanam agar hasil produksi maksimal. Masalah pangan khususnya produksi pangan perlu melibatkan kaum muda untuk berusaha di bidang pertanian agar adanya regenerasi dalam produksi pangan. Permasalahan terhadap kerawanan pangan karena seringnya praktek penimbunan pangan oleh beberapa pelaku sehingga perlu adanya penertiban terhadap gudang-gudang pangan yang dikelola oleh swasta sehingga alur pelaporan pemasukan dan pengeluaran pangan dari gudang dapat disampaikan kepada dinas terkait. Alih fungsi lahan

yang menyebabkan ketersediaan pangan lokal berkurang dapat dilakukan dengan cara pembebasan pajak lahan pertanian, pemberian subsidi pupuk yang transparan dan merata, dan perbaikan sistem pasokan air untuk kebutuhan pertanian. Berdasarkan beberapa hal diatas maka upaya untuk penanggulangan masalah pangan yaitu: (a) pengeluaran pangan apabila terjadi kekurangan pangan; (b). peningkatan produksi dan/atau pemasukan pangan apabila terjadi kekurangan pangan; (c) penyaluran pangan secara khusus apabila terjadi ketidakmampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan pangan; dan (d) melaksanakan bantuan pangan berupa pemberian subsidi kepada penduduk miskin yang sulit dalam mengakses pangan secara ekonomi.

Pencegahan masalah pangan untuk menghindari terjadinya masalah pangan yang dilakukan dengan; (a) memantau, menganalisis ketersediaan pangan dan produksi pangan; (b) penetapan kebijakan terkait penggunaan lahan pertanian dan stimulus kaum muda untuk terlibat dalam dunia pertanian.

g. Penyelenggaraan Cadangan Pangan

Cadangan pangan memegang peranan penting dalam menjaga ketahanan pangan. Produksi pangan di Kota Salatiga masih banyak yang dijual tebasan sehingga petani kurang mampu dalam memenuhi kebutuhan rumah tangga dan wilayah. Oleh karena itu, untuk menjamin adanya cadangan pangan perlu adanya kebijakan pemerintah untuk membeli hasil pertanian lokal untuk disimpan sebagai cadangan pangan Kota Salatiga. Mencontoh daerah Gunung Kidul, ada kewajiban ASN/PNS utk membeli beras dari produksi asli Gunung Kidul. Disamping itu, kebutuhan pangan yang sehat dan bukan pangan lokal dapat diatur sistem impornya yang sesuai dengan jumlah kebutuhan masyarakat.

3. Landasan Yuridis

Terakhir adalah landasan yuridis pengaturan tentang ketahanan pangan ke dalam peraturan daerah. Landasan yuridis pengaturan tentang

ketahanan pangan bertujuan untuk memastikan bahwa pengaturan ini sejalan dengan peraturan perundang-undangan nasional yang kedudukannya lebih tinggi. Pemikiran yang melandasi ialah peraturan perundang-undangan lebih rendah (Peraturan Daerah) divalidasi oleh, dan diderivasi dari, peraturan perundang-undangan lebih tinggi.

Sebagai asas umum, landasan yuridis untuk keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan adalah adanya dasar kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, *mutatis mutandis*, dalam hal pembentukan peraturan daerah, harus ditentukan terlebih dahulu adanya dasar kewenangan untuk membentuk peraturan daerah tersebut, baik kewenangan terkait dengan organ atau badan pembentuk maupun substansi atau kewenangan menyangkut materi muatan yang hendak dituangkan ke dalam peraturan daerah yang secara *ratione loci* masih menjadi kewenangan daerah (dikaitkan dengan kewenangan pemerintah pusat berdasarkan sistem negara kesatuan yang desentralistik).

Adapun peraturan perundang-undangan yang relevan sebagai landasan yuridis pengaturan tentang Perda Ketahanan Pangan adalah:

1. Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945
2. Undang Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
3. Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
4. Undang Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan
5. Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
6. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
7. Undang Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan
8. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan Mutu dan Gizi Pangan

9. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
10. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
11. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2012 tentang Pembiayaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
12. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi
13. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 11/Permentan/KN.130/4/2018 tentang Penetapan Jumlah Cadangan Beras Pemerintah Daerah.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. JANGKAUAN PENGATURAN PERATURAN DAERAH

Pengaturan tentang ketahanan pangan ke dalam peraturan daerah adalah pengaturan yang bertujuan untuk mewujudkan ketahanan pangan. Upaya mewujudkan ketahanan pangan tersebut dilakukan melalui tindak-tindak pemerintahan (*governmental actions*). Dalam posisi demikian maka pengaturan oleh peraturan daerah berfungsi sebagai dasar legalitas untuk melakukan tindak-tindak pemerintahan dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan tersebut.

Asas atau prinsip legalitas menghendaki supaya tindak pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah dilandasi oleh adanya dasar peraturan perundang-undangan terlebih dahulu. Asas atau prinsip legalitas sendiri, dalam kaitan secara khusus dengan tindak pemerintahan, mengandung tuntutan yang menghendaki uniformitas tindakan atas sesuatu hal.¹³⁸ Dalam pengertian demikian maka uniformitas menjadi nilai yang amat penting maknanya. Tindakan setiap subjek hukum secara umum diharapkan bertumpu pada dasar peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelumnya secara konsisten. Karena situasi demikian maka uniformitas di sini adalah implikasinya. Uniformitas menjadi nilai, tidak sekadar implikasi, karena hal itu diharapkan mampu menjamin atau melindungi kebebasan setiap subjek hukum dengan meletakkan suatu asumsi dapat diperkirakan tindakan dari subjek hukum yang rasional berdasarkan preskripsi yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan sebelumnya karena subjek hukum tersebut harus bertindak sesuai preskripsi peraturan perundang-undangan.

¹³⁸ Lihat kembali pembahasan dalam *supra* BAB II.A.2.2.

Untuk itu merupakan hal yang normal, sebagai asas atau prinsip, bahwa tindakan subjek hukum harus didasarkan pada ketentuan hukum yang sifatnya menetap, tidak berubah-ubah, sehingga ketentuan hukum tersebut perlu diwujudkan dalam bentuk tertentu, yaitu peraturan perundang-undangan. Dengan pengertian demikian maka pemenuhan asas atau prinsip legalitas dapat dipandang sebagai hal yang tepat dalam penentuan jangkauan pengaturan dari rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Ketahanan Pangan. Sebagaimana diketahui bahwa saat ini belum ada peraturan daerah yang menjadi landasan atau dasar hukum untuk tindak pemerintahan dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan di Kota Salatiga. Oleh karena itu, menjawab tuntutan asas atau prinsip legalitas adalah jangkauan pengaturan untuk pembentukan Peraturan Daerah tentang Ketahanan Pangan tersebut.

Dalam kaitan dengan asas atau prinsip legalitas tersebut ada dua makna substansial yang penting dan relevan sebagai implikasinya. *Pertama*, meletakkan dasar kewenangan pada subjek hukum terkait, dalam hal ini pemerintah karena upaya mewujudkan ketahanan pangan tersebut dilakukan melalui tindak-tindak pemerintahan, yaitu tindakan pemerintah atas dasar kewenangan pemerintahan. *Kedua*, meletakkan dasar tindakan dalam menjalankan kewenangan, dalam hal ini kewenangan untuk melakukan tindak pemerintahan dalam mewujudkan ketahanan pangan. Pengaturan demikian bersifat pembatasan terhadap pihak yang memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan. Hal ini berarti, tindak pemerintahan dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan juga harus dilakukan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, termasuk hal-hal yang boleh dilakukan maupun hal-hal yang tidak boleh dilakukan dalam mewujudkan ketahanan pangan tersebut yang dapat diketahui dengan diberlakukannya peraturan daerah.

Selain berkaitan dengan pemenuhan asas atau prinsip legalitas, pengaturan tentang ketahanan pangan ke dalam peraturan daerah juga dimaksudkan untuk mengakomodasi aspek lokalitas, khususnya kebutuhan atau keadaan khusus daerah. Ruang untuk penyerapan kebutuhan khusus

daerah melalui pengaturan ke dalam peraturan daerah sangat terbuka lebar. Materi muatan yang demikian dijamin secara spesifik oleh undang-undang. Materi muatan peraturan daerah tersebut adalah penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; serta materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 236 ayat [3] & [4] UU No. 23 Tahun 2014). Ketentuan ini sejalan dengan Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 yang menentukan bahwa materi muatan Peraturan Daerah adalah “materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Akomodasi aspek lokalitas didasari oleh pertimbangan hubungan pusat – daerah dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan. Secara teori, peraturan perundang-undangan pusat atau nasional diharapkan mampu, secara yuridis, berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk keterpenuhan aspirasi ini maka asasnya adalah peraturan perundang-undangan tersebut harus bersifat seumum mungkin. Dengan demikian, secara teori, semakin umum suatu pengaturan maka pengaturan tersebut akan mampu memiliki daya laku yang semakin luas.¹³⁹ Kondisi tersebut tidak selalu ideal. Akomodasi aspek lokalitas, dalam kerangka otonomi daerah, menjembatani keberlakuan peraturan perundang-undangan pusat atau nasional ke daerah supaya efektif dengan memberikan kewenangan kepada daerah untuk melakukan pengaturan lebih lanjut peraturan perundang-undangan pusat atau nasional tersebut sesuai dengan kondisi yang ada di daerah. Dalam pengertian demikian maka basis dari akomodasi atas aspek lokalitas ini tentu saja adalah mengacu pada praktik empiris yang ada di Kota Salatiga.¹⁴⁰

Meskipun secara spesifik pengaturan dimaksudkan untuk memenuhi tuntutan asas legalitas namun jangkauan pengaturan dari rancangan peraturan daerah ini juga harus dipahami dalam konteks filosofi atau

¹³⁹ J.J.H. Bruggink, Op.cit., h. 88-89.

¹⁴⁰ Lihat kembali pembahasan dalam *supra* BAB II.B.

landasan filosofis pengaturan yang bertolak dari konsep keadilan sosial sebagai upaya dalam rangka distribusi yang adil atas pangan. Distribusi yang adil atas pangan ini adalah isu sangat pelik, terutama terkait dengan *availability*, *accessibility* dan *adequacy* dari pangan. Yang dipentingkan dalam mewujudkan distribusi yang adil tersebut adalah posisi pihak-pihak yang dalam struktur sosial tidak beruntung. Hak mereka atas pangan, karena hak atas pangan adalah HAM, harus tetap dipenuhi oleh penyandang kewajiban HAM, yaitu negara atau pemerintah (daerah).¹⁴¹ Pengaturan melalui peraturan daerah adalah komitmen untuk ikhtiar tersebut.

B. Arah Pengaturan Peraturan Daerah

Selanjutnya, sebagai *breakdown* atau penguraian dari jangkauan pengaturan rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Ketahanan Pangan, arah pengaturan Peraturan Daerah akan ditunjukkan pada pengaturan mengenai:

- (1) Pengaturan dilakukan berdasarkan pendekatan HAM sehingga pengaturan tentang ketahanan pangan harus sejalan dengan hak atas pangan sebagai HAM;
- (2) Tindak-tandak pemerintahan yang relevan dalam mewujudkan ketahanan pangan; dan
- (3) Mekanisme untuk memastikan bahwa kebijakan daerah dalam mewujudkan ketahanan pangan tersebut efektif.

Arah pengaturan pertama, pengaturan berdasarkan pendekatan HAM, mengandung preskripsi umum dalam melakukan pengaturan tentang ketahanan pangan ke dalam peraturan daerah. Preskripsi umum tersebut mencakup dua hal: (1) yang harus diatur (atau boleh diatur) dan (2) yang tidak boleh diatur. Preskripsi ini ditentukan oleh norma atau kaidah HAM itu sendiri, dalam hal ini secara spesifik adalah hak atas pangan. Mengacu pada Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 24 Tahun 2017, preskripsi pertama, sebagai arah pengaturan, menggariskan pengaturan yang harus dilakukan

¹⁴¹ Lihat kembali pembahasan dalam *supra* BAB IV.B.1.

sebagai berikut: (1) Menjamin aksesibilitas dan ketersediaan makanan pokok yang layak dan bergizi bagi seluruh masyarakat di wilayahnya; (2) Memantau ketersediaan pangan pokok dan gizi di wilayah negara tersebut; (3) Membentuk strategi dan mengoordinasikan pemenuhan bahan dari produksi hingga distribusi dan memastikan usaha badan swasta dan masyarakat sesuai dengan usaha pemenuhan hak pangan; (4) Pembentukan lembaga yang menangani bahan pangan, gizi dan kelayakan bahan pangan; (5) Secara langsung menyediakan makanan dan memastikan ketersediaan pangan bagi korban kejadian darurat: konflik, bencana alam dan sebagainya.

Mengacu pada Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 24 Tahun 2017, preskripsi kedua, sebagai arah pengaturan, menggariskan pengaturan yang harus tidak dilakukan sebagai berikut: (1) Larangan melakukan embargo pangan dengan tujuan politik dan ekonomi; (2) Larangan pembatasan bahan pangan yang diskriminatif dan (3) Pemberian bantuan pangan ke negara lain harus tidak merugikan pasar dan produsen lokal, selain itu harus dapat diterima sesuai dengan kebudayaan masyarakat lokal. Melihat skala operasionalnya, poin 1 dan 3 tidak berada di ranah kewenangan daerah, tetapi di ranah kewenangan pemerintah pusat terkait dengan politik luar negeri. Oleh karena itu, bentuk larangan dalam melakukan pengaturan terkait dengan pengaturan tentang ketahanan pangan ke dalam peraturan daerah adalah poin 2, yaitu larangan pembatasan bahan pangan yang diskriminatif dalam pengertian peraturan daerah tidak boleh memuat pengaturan yang substansinya, langsung atau tidak langsung, mengotorisasi pembatasan bahan pangan (apapun) yang bersifat atau mengandung unsur diskriminatif.

Selain pedoman yang diberikan oleh Peraturan Menteri Hukum dan HAM, preskripsi terkait dengan keberlakuan pendekatan HAM dalam pengaturan adalah konsepsi HAM itu sendiri. Itu artinya, sebagai preskripsi umum, pengaturan harus mengejawantahkan tiga jenis kewajiban korelatif HAM yaitu kewajiban *to respect*, kewajiban *to protect* dan kewajiban *to fulfil*. Lebih jauh, terkait dengan hak atas pangan, standar yang harus diperhatikan dalam pengaturan adalah aspek *availability*, *accessibility* dan *adequacy*

terkait dengan pangan sebagai komitmen kepada hak atas pangan sebagai HAM.¹⁴²

Prinsip-prinsip umum sebagaimana didiskusikan di atas adalah preskripsi yang bersifat niscaya supaya pengaturan tentang ketahanan pangan ke dalam peraturan daerah sesuai dengan arah pengaturannya yang menggunakan basis pendekatan HAM dalam pengaturan. Itu artinya, pengaturan yang mengabaikan preskripsi di atas potensial menjadi pengaturan yang melanggar HAM, dalam hal ini hak atas pangan. Dalam pengertian berbeda, supaya pengaturan tidak melanggar HAM, pengaturan tentang ketahanan pangan ke dalam peraturan daerah harus koheren dengan prinsip-prinsip HAM terkait dengan hak atas pangan yang sudah dijabarkan di atas.

Arah pengaturan kedua adalah elaborasi tentang tindak-tindak pemerintahan yang relevan dalam upaya mewujudkan ketahanan pangan. Pengaturan ini tentu saja adalah jantung atau rohnya untuk pengaturan tentang ketahanan pangan ke dalam peraturan daerah. Arah pengaturan ini, bertumpu pada asas legalitas, menggariskan dua ketentuan umum sebagai preskripsi. *Pertama*, subjek yang bertanggung jawab untuk melakukan tindak pemerintahan serta pemberian kewenangan untuk subjek tersebut dapat memiliki kapasitas untuk melakukan tindak pemerintahan. *Kedua*, dasar tindakan berupa norma atau kaidah perilaku dalam melakukan tindak pemerintahan tersebut. Dalam konteks Hukum Administrasi, ranah dari tindak-tindak pemerintahan sangatlah luas. Tetapi secara teoretis ranah tersebut mencakup dua hal, yaitu pengaturan dan pengurusan (tindakan nyata). Pengaturan di sini bukan lagi pengaturan dalam ranah pembentukan norma atau kaidah umum-abstrak tetapi implementasinya dalam bentuk tindakan untuk menghasilkan norma atau kaidah konkret-individual (termasuk tindak pemerintahan berupa penerapan sanksi pemerintahan atau sanksi administrasi). Oleh karena itu, tindak pemerintahan demikian sering disebut mengandung karakter sebagai norma atau kaidah penutup

¹⁴² Lihat kembali pembahasan dalam *supra* BAB II.B.1.1.

dari rangkaian sistem norma atau kaidah pemerintahan sebagai bagian dari tindakan pengaturan secara umum oleh pemerintah.

Bagian kedua dari arah pengaturan kedua adalah tentang tindak-tindak pemerintahan yang relevan untuk dilakukan dalam konteks upaya mewujudkan ketahanan serta bagaimana tindak-tindak pemerintahan itu seyogianya dilakukan. Itu artinya, fokus pengaturan di sini adalah tentang norma atau kaidah perilaku dalam melakukan tindak pemerintahan sebagai komitmen pada asas atau prinsip legalitas. Peraturan perundang-undangan di sini pada hakikatnya berfungsi menetapkan “hukumnya” secara *a priori* untuk tindak pemerintahan. Dengan pengertian lain bagaimana tindak pemerintahan itu dilakukan harus ditetapkan sebelumnya norma atau kaidah perilaku untuk tindak pemerintahan tersebut. Itu artinya, arah pengaturan di sini adalah mengarahkan supaya pengaturan yang dilakukan ditujukan pada pengaturan tentang bagaimana tindak pemerintahan itu seyogianya dilakukan.

Arah pengaturan ketiga, atau terakhir, adalah mekanisme untuk memastikan bahwa kebijakan daerah dalam mewujudkan ketahanan pangan tersebut efektif. Dalam posisi demikian ketahanan pangan adalah tujuan yang hendak dicapai. Pengaturan tentang ketahanan pangan ke dalam peraturan daerah sejatinya mengandung *legal policy* supaya ketahanan pangan sebagai tujuan dari tindak pemerintahan dapat terwujud. Oleh karena itu normal adanya jika desain pengaturan tentang ketahanan pangan ke dalam peraturan daerah memasukkan elemen atau unsur arah pengaturan ini dengan maksud supaya upaya pengaturan tidak sia-sia. Arah pengaturan demikian diharapkan akan menghasilkan materi muatan peraturan daerah untuk pelibatan masyarakat c.q. peran serta atau partisipasi masyarakat dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan serta sistem *reward and punishment*.

Karena jangkauan pengaturan tentang ketahanan pangan ke dalam peraturan daerah ini termasuk untuk mengakomodasi aspek lokalitas maka dengan sendirinya arah pengaturan ini termasuk harus memperhatikan kondisi khusus daerah sesuai dengan temuan dari kajian tentang praktik

empiris yang ada di Kota Salatiga terkait dengan isu tentang pangan secara umum dan ketahanan pangan secara khusus.¹⁴³ Dengan demikian, melalui arah pengaturan tersebut, perspektif lokalitas menjadi titik berat dalam melakukan pengaturan. Karena kerangka teoretis pengaturan yang demikian maka dengan sendirinya hal ini memperkuat legitimasi sosiologis dari pengaturan yang hendak dilakukan melalui peraturan daerah tersebut. Itu artinya, peraturan daerah ini diharapkan sesuai dengan aspirasi masyarakat sehingga implikasinya masyarakat akan mendukung atau menerima adanya peraturan daerah tersebut.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah

Bagian ini akan mem-*breakdown* lebih rinci arah pengaturan rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Ketahanan Pangan. *Break down* ruang lingkup materi muatan rancangan Peraturan Daerah tentang Ketahanan Pangan juga dilakukan dengan tetap memperhatikan kewenangan *ratione loci* Kota Salatiga dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pangan. Atas dasar pemahaman tersebut maka berikut adalah rincian ruang lingkup materi muatan rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Ketahanan Pangan:

1. Ketentuan Umum
2. Maksud dan Tujuan
3. Asas dan Ruang Lingkup Pengaturan
4. Kewajiban dan Kewenangan Pemerintah Daerah
5. Perencanaan, Kebijakan dan Strategi Ketahanan Pangan
6. Penyelenggaraan Ketahanan Pangan
 - a. Produksi Pangan
 - b. Ketersediaan Pangan
 - c. Cadangan Pangan
 - d. Distribusi Pangan
 - e. Penganekaragaman Pangan
 - f. Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan

¹⁴³ Lihat kembali pembahasan *supra* BAB II.B.

- g. Pencegahan dan Penanggulangan Masalah Pangan
 - h. Sistem Data dan Informasi Pangan
 - i. Peran Serta Masyarakat
 - j. Koordinasi, Sinkronisasi dan Kerjasama
 - k. Insentif dan Disinsentif
 - l. Pengembangan sumber daya manusia
- 7. Pembiayaan
 - 8. Pembinaan, Pengawasan dan Pengendalian
 - 9. Ketentuan Penutup
 - 10. Penutup

BAB VI

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya, maka disimpulkan beberapa hal berikut:

1. Inisiasi DPRD Kota Salatiga membentuk Perda tentang Ketahanan Pangan telah sesuai dengan kewenangan penanganan urusan pemerintah sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 maupun adanya kemungkinan yang diberikan oleh UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan beserta peraturan pelaksanaan.
2. Oleh karenanya, pembentukan Perda *a quo* memiliki alasan atau landasan, baik secara filosofis, yuridis dan sosiologis sebagaimana diuraikan pada Bab 4.
3. Arah, jangkauan pengaturan dan materi muatan Perda tentang Ketahanan Pangan sebagaimana diuraikan dalam Bab 5.

B. SARAN

Dalam proses pembentukan Perda tentang Ketahanan Pangan harus melibatkan partisipasi semua pihak terkait, agar materi perda tersebut benar-benar memiliki sesuai dengan kebutuhan masyarakat maupun ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku;

- Alfred F. Conard, "A Legislative Text: New Ways to Write Laws," *Statute Law Review*, Summer 1985.
- Antonin Scalia, "The Rule of Law as a Law of Rules," *The University of Chicago Law Review*, Vol. 56, 1989.
- Brian Z. Tamanaha, "A Concise Guide of the Rule of Law," dalam Gianluigi Palombella & Neil Walker, eds., *Relocating the Rule of Law*, Oxford-Oregon: Hart Publishing, 2009.
- Bur Rasuanto, *Keadilan Sosial: Pandangan Deontologis Rawls dan Habermas*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005.
- Cass R. Sunstein, "Problems with Rules," *California Law Review*, Vol. 83, No. 4, 1995.
- Clay, E. *Food Security; concept and measurement*. Paper for FAO Expert Consultation on Trade and Food Security: Conceptualising the Linkages. Rome, 2002.
- Hans Kelsen, "Aristotle's Doctrine of Justice" dalam Hans Kelsen, *What is Justice? Collected Essays*, Los Angeles-California: University of California Press, 1957.
- J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1998.
- J.J.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.
- John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge-Massachussetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 1999.
- Joseph Raz, *The Authority of Law*, Oxford: Clarendon Press, 1983.
- Krishna Djaya Darumurti, *Diskresi: Kajian Teori Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2016.
- Lasa, Y. 2006. *Politik Ketahanan Pangan Indonesia 1950-2005*.
- Mahendra P. Singh, *German Administrative Law*, Berlin: Springer-Verlag, 1985.
- Maxwell, S., and Frankenberger T, *Household food security concepts, indicators, and measurements*. UNICEF, New York, 1992.

Nihal Jayawickrama, *The Judicial Application of Human Rights Law: National, Regional and International Jurisprudence*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

N.M. Spelt & J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika, 1993.

Office of the High Commissioner for Human Rights, *Fact Sheet No. 34: The Right to Food*, Jenewa: tanpa tahun.

Peter Cane, *Administrative Law*, Oxford: Oxford University Press, 2011.

Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana, 2008.

Sigrun I. Skogly, *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund*, London: Cavendish Publishing 2001.

Stevens, C., Greenhill, R., Kennan, J., and S. Devereux. *The WTO Agreement on Agriculture and Food Security*, (Commonwealth Secretariat), 2000.

Timothy Endicott, *Administrative Law*, Oxford: Oxford University Press, 2011.

Titon Slamet Kurnia, *Konstitusi HAM*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014.

_____, *Sistem Hukum Indonesia: Sebuah Pemahaman Awal*, Bandung: Mandar Maju, 2016.

World Food Summit. *Rome Declaration on World Food Security*, 1996.

WFP (World Food Programme), *Emergency Food Security Assessment Handbook*, Rome, 2009.

Peraturan Perundang-undangan;

1. UUD NRI Tahun 1945
2. Undang Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
3. Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
4. Undang Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan
5. Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
6. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

7. Undang Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan
8. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan Mutu dan Gizi Pangan
9. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
10. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
11. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2012 tentang Pembiayaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
12. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi
13. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 11/Permentan/KN.130/4/2018 tentang Penetapan Jumlah Cadangan Beras Pemerintah Daerah.

LAMPIRAN

- **RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA SALATIGA
TENTANG KETAHANAN PANGAN**