

BAB II
KEWENANGAN, PEMERINTAH DAERAH, DAN KETAHANAN
PANGAN

A. Kewenangan

1. Pengertian Kewenangan

Kewenangan, Kekuasaan dan wewenang merupakan literatur atau acuan dari ilmu hukum, ilmu pemerintahan dan ilmu politik pada pembelajaran. Kewenangan merupakan hak yang diberikan oleh kekuasaan yang menjadikan seseorang mempunyai wewenang yang dilatar belakangi atau didasari oleh sebuah peraturan perundang-undangan atau aturan hukum lainnya. Kekuasaan biasanya diartikan yang dimana suatu seseorang memerintah terhadap seseorang yang akan diperintah yang menjadi sebuah dasar kewenangan. Kewenangan ini merupakan hak yang mutlak karena memiliki dasar hukum yang sangat kuat. (mochtar Kusumaatmadja, 2016, p. 91)

Philipus M. Hadjon menyatakan istilah wewenang atau kewenangan sering dijabarkan dengan istilah *bevoegheid* dalam istilah Hukum Belanda, bilamana mana melakukan pengkajian yang cermat maka ada sebuah perbedaan istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah *bevoegheid*. Perbedaan dalam karakter hukumnya, istilah *bevoegheid* digunakan baik dalam konsep hukum privat maupun dalam konsep hukum publik. Sedangkan dalam konsep Hukum Indonesia, istilah wewenang atau kewenangan digunakan dalam konsep hukum publik. Dalam Hukum Tata

Negara, wewenang (bevoegheid) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (rechtsmacht), jadi kewenangan menurut philpis hadjon sendiri kewenangan merupakan dari bagian hukum publik pada setiap pemerintahan yang berada di setiap negara sendiri. (Philipus M Hadjon, 2005, p. 105)

Ateng Syafrudin menyatakan pendapat bahwa ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (rechtsbevoegdheden) (Syafrudin, 1983).

KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia) menjelaskan bahwa kewenangan adalah hal berwenang atau arti lainnya merupakan kewenangan adalah hak dan kewajiban dari kekuasaan yang diberikan kewenangan untuk melakukan sesuatu mengenai aturannya sendiri, pada intinya kewenangan didasarkan pada kekuasaan yang didasari oleh dasar hukum yang mengikat atau jelas. (KBBI (kamus besar bahasa indonesia), 2021)

Kewenangan memiliki kedudukan yang sangat penting bagi Hukum tata Negara Indonesia maka dengan itu F.A.M meyakini bahwa kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya (Abikusna, 2019). Kewenangan yang terkandung didalamnya ada hak dan kewajiban menurut P.Nicolai Kemampuan untuk

melakukan tindakan hukum tertentu yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, hak berisikan kebebasan untuk melakukan sesuatu tindakan atau menurut pihak lain adalah sesuatu tindakan lain, sedangkan kewajiban merupakan keharusan untuk melakukan suatu tindakan,(HR, 2002, p. 101) jadi dalam teori ini kewenangan merupakan kewajiban yang diberikan oleh peraturan yang diharuskan atau diterapkan oleh seseorang yang memiliki kewajiban atas dasar hukumnya tersebut. H.D.Stoud menyatakan bahwa wewenang adalah “ bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik.”(Ade & Malicia, 2018).

2. Sumber Kewenangan

Dalam hukum dikenal asas legalitas yang melatarbelakangi penyelenggaraan pemerintah atau prinsip utama dalam menjalankan suatu kewenangan pemerintah bagi setiap setiap Negara hukum yang menjalankan pemerintahannya sendiri. Secara teori wewenang maupun kewenangan bersumber dari legalitas seperti peraturan perundang-undangan maupun peraturan yang bersifat sah secara hukum yang diperoleh dari tiga cara yang bersumber dari kewenangan diperoleh atribusi,delegasi dan kewenangan di peroleh dari mandat (Gandara, 2020).

Indroharto(1993, p. 90). menjelaskan bahwa wewenang diperoleh secara atribusi,delegasi dan mandat, kewenangan atribusi diberikan oleh pembagian kekuasaan yang didasarkan pada peraturan perundangan

undangan sedangkan kewenangan mandate dan delegasi adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan berdasarkan peraturan yang berlaku.

J.G. Brouwer (1998) berpendapat bahwa kewenangan atribusi diberikan oleh badan legislatif kepada organ pemerinthan tertentu yang bersifat yuridis. Kewenangan yang di dapat dari atribusi bersifat mutlak yang dimana didasari oleh peraturan yang mengikat dari undang undang atau pasal pasal tertentu. Penerima atribusi menjalankan kewenangannya sesuai amanat yang diberikan dari peraturan oerundangan-undangan namun tidak boleh melebihi kewnanganya seperrti penyalahgunaan kewenangan. Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 dijelaskan bahwa atribusi adalah pemberian kewenangan terhadap badan atau organ pemerintahan oleh undang undang yang berlaku.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya dalam Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 di dijelaskan Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi., sedangkan pada Mandat, dalam Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 di dijelaskan tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi

pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.(SUSWANTORO, 2018)

B. Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi

Negara Indonesia merupakan Negara yang sangat luas dalam berbagai macam kebudayaan , suku , agama, dan lainnya, oleh sebab itu pemerintah daerah sangatlah penting atas terwujudnya tujuan Negara dalam menyelenggarakan tugas pembantuannya, sebab pemerintah daerah bersentuhan langsung dengan rakyat sehingga dapat terwujudnya tujuan Negara di masyarakat Indonesia (Kusriyah, 2019, p. 6)

Undang – undang Nomor 23 tahun (2014) Otonomi daerah adalah hak , kewenangan , kewajiban daerah otonom dalam mengatur , mengurus sendiri urusan pemerintah demi kepentingan masyarakat Negara kesatuan republic Indonesia, selanjutnya sebagai daerah Negara Indonesia memiliki banyak daerah dalam menjalankan daerahnya sendiri dengan memiliki aturannya atau dasar hukumnya selain pengertian otonomi diatas para ahli menyatakan pendapatnya :

1. Ateng Syarifudin

Ateng menjelaskan bahwa otonomi daerah adalah kebebasan bergerak daerah yang diberikan pemerintah pusat buat mengurus kepentingan umum (penduduk) pemerintah yang demikian dinamakan otonomi daerah (Syafudin, 1983).

2. Loegman

Loegman dalam tulisanya "*Het staatsrecht der zelfregerede gemeeschappe*" yang berisikan istilah otonomi mempunyai makna besar atas kebebasan kemandirian tetapi bukan kemerdekaan, kebebasan yang terbatas adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung jawabkan, yang berisikan dua pertanggung jawaban yang pertama pemberian tugas dalam arti pemerintahan, yang kedua pemberian kepercayaan dalam menjalankan kewenangan pemerintah daerah.

3. W.r. Jati

W.R Jati menjelaskan bahwa otonomi diartikan menjadi hak mengatur sendiri kepentingan pemerintah daerah atau organisasinya berdasarkan aturan sendiri. definisi tersebut menyampaikan pengertian bahwa otonomi sendiri berkaitan menjadi bentuk keleluasaan untuk mengatur persoalan intern tanpa di intervensi oleh pihak lain dengan kata otonomi melakukan kepentingannya sesuai dengan amanat peraturan perundang undangan yang ada (Jati, 2016).

4. Widjaja

Widjaja (2012) menjelaskan bahwa Otonomi Daerah adalah salah satu bentuk dari desentralisasi pemerintahan yang dasarnya ditujukan guna memenuhi kepentingan bangsa secara menyeluruh, merupakan suatu upaya yang lebih mendekatkan berbagai tujuan penyelenggaraan pemerintahan sehingga dapat mewujudkan cita-cita masyarakat yang adil dan makmur.

Dari pendapat ahli dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah merupakan kebebasan kewenangan untuk mengurus pemerintahannya sendiri yang diberikan kewenangan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan tugas untuk menjadikan masyarakat yang merdeka.

2. Asas Asas Otonomi Daerah

Asas-asas yang terkandung dalam otonomi daerah adalah prinsip dasar penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun (2014) yaitu:

- 1) Asas Sentralisasi yaitu sistem pemerintahan di mana segala kekuasaan dipusatkan di pemerintah pusat
- 2) Asas Desentralisasi Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.
- 3) Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
- 4) Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau

dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi (Indonesia, 2014).

3. Prinsip dan Tujuan Otonomi Daerah

Otonomi daerah didalamnya ada sebuah prinsip-prinsip pemberian otonomi dalam buku Politik hukum desentralisasi & otonomi daerah oleh sri (Kusriyah, 2019, p. 37) dijelaskan :

1. Pelaksanaan pemberian otonomi daerah harus menunjang kesatuan dan kesejahteraan rakyat
2. Pemberian otonomi kepada daerah merupakan otonomi nyata dan bertanggung jawab
3. Asas desentralisasi dilaksanakan bersama dengan asas dekonsentrasi dengan memberikan kemungkinan bagi asas tugas pembantuan.
4. Pemberian otonomi kepada daerah mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan disamping aspek demokrasi .

Tujuan dari pelaksanaanya dan pemberian otonomi daerah untuk meningkatkan daya guna dan hasil penyelenggaraan pemerintah daerah dalam pelayanan serta pembangunan di daerah otonomnya (Kusriyah, 2019, p. 38)

C. Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintahan daerah merupakan sistem pemerintahan di bawah pemerintahan pusat dalam menyelenggarakan kewajibannya di daerah otonomnya sendiri, Dalam pemerintah daerah provinsi itu dibagi menjadi pemerintahan daerah kota dan pemerintahan kabupaten yang diatur dalam undang undang.

Undang undang Nomor 23 tahun 2014 menjelaskan bahwa Pemerintah daerah adalah penyelenggaran urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah melakukan tugas menurut otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam Undang Undang dasar tahun 1945 (Indonesia, 2014).

The Liang (Gie, 1967) menyatakan bahwa Pemerintah daerah adalah satuan organisasi pemerintahan yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari kelompok yang mendiami suatu tempat dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah..

Kepala pemerintahan daerah dipilih secara demokratis oleh masyarakat yang bertempat tinggal di kabupaten atau kota daerah tertentu. Setiap pemerintahan daerah dipimpin oleh Gubernur, walikota , dan bupati sebagai kepala masing masing cakupannya, untuk pemerintahan daerah provinsi diatur atau di wakili oleh gubernur, untuk pemerintahan kota di wakili oleh walikota dan untuk pemerintahan daerah kabupaten di wakili

oleh bupati. Kepala dan wakil kepala diberikan tugas , wewenang dan larangan dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah yang diawasi oleh DPRD (dewan perwakilan rakyat daerah) dan menerima laporan dari wakil dan ketua pemerintahan daerah serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada masyarakat di daerahnya (Mujiburohman, 2017, p. 60).

Negara kesatuan, pemerintahan daerah merupakan bentukan Pemerintah Pusat. Kewenangan dan urusan pemerintahan yang ada di lingkup Daerah bersumber yang diberikan oleh pemerintah pusat . Proses pembentukan struktur pemerintahan dan sumber kewenangan tersebut kemudian melahirkan hubungan subordinatif antara pusat dan daerah. Alur logika tersebut tidak hanya berlaku di daerah yang menerapkan otonomi biasa tetapi juga daerah yang berstatus khusus/istimewa (Akbal, 2017).

2. Urusan Pemerintahan

Menjalankan urusan urusan wajib pemerintah daerah berpegang teguh terhadap asas desentralisasi yang dimana pelimpahan wewenang yang sepenuhnya diberikan oleh pemerintah pusat terhadap daerah dalam hal ini tentunya pemerintah daerah bisa leluasa dalam pembentukan perangkat tugas pembantuan di daerah tersebut seperti Dinas kesehatan , Pangan dan lainnya.

Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah dijelaskan bahwa untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui

peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem negara kesatuan republik Indonesia.

Menjalankan asas desentralisasi, dekonsetrasi dan tugas pembantuan pemerintah daerah , dalam urusan pemerintah daerah dibagi menjadi urusan pemerintah konkuren dan urusan pemerintahan absolute. Pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dalam Pasal 9 sampai dengan 26, bahwa urusan pemerintahan diklasifikasi sebagai berikut(Kusriyah, 2019, p. 84):

- a. Urusan pemerintahan absolut
- b. Urusan pemerintahan konkuren
- c. Urusan pemerintahan umum

Pemerintah daerah hanya diberikan urusan pemerintahan Konkuren yang dimana diberikan urusan pemerintahan yang wajib dan pilihan . Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dapat dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan menjadi dasar adanya kewenangan pemerintahan daerah. Kewenangan daerah terdiri atas : Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar(Kusriyah, 2019, p. 86).

- 1) Urusan Pemerintahan Wajib.

a. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan

Dasar, terdiri dari:

- (1) pendidikan;
- (2) kesehatan;
- (3) pekerjaan umum dan penataan ruang;
- (4) perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- (5) ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat
- (6) sosial.

b. Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan

Pelayanan Dasar meliputi:

- (1) tenaga kerja;
- (2) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- (3) pangan;
- (4) pertanahan;
- (5) lingkungan hidup;
- (6) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- (7) pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- (8) pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- (9) perhubungan;
- (10) komunikasi dan informatika;
- (11) koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- (12) penanaman penanaman modal;
- (13) kepemudaan dan olah raga;

- (14) statistik;
- (15) persandian;
- (16) kebudayaan;
- (17) perpustakaan; dan
- (18) kearsipan.

2) Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi:

- a) kelautan dan perikanan;
- b) pariwisata;
- c) pertanian;
- d) kehutanan;
- e) energi dan sumber daya mineral;
- f) perdagangan;
- g) perindustrian; dan
- h) transmigrasi.

3. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Undang undang nomor 23 tahun 2014 mengatur tentang penyelenggaraan pemerintah daerah, menjelaskan pemerintah daerah/provinsi terdiri atas DPRD yang dibantu oleh perangkat daerah dalam menjalankan kewenangannya (Kusriyah, 2019, p. 95). Penyelenggaraan Pemerintah Daerah menurut Undang-Undang ini dijalankan berdasar pada hak otonomi dan hak pembantuan Pada pasal 57 Undang Undang 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah menjelaskan

bahwa pemerintah daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintah daerah sebagai berikut:

- a. kepastian hukum;
- b. tertib penyelenggara negara;
- c. kepentingan umum;
- d. keterbukaan;
- e. proporsionalitas;
- f. profesionalitas;
- g. akuntabilitas;
- h. efisiensi;
- i. efektivitas; dan
- j. keadilan.

Peyelegaraan pemeritahan daerah merupaka keikutsertaa masyarakat dalam pembagua salah satunya perangkat daerah melihat peranan masyarakat dalam megontrol kebijakan pemerintah daerah dan melaksanakan asa keadilan bagi seluruh masyarakat yang berada di daerah otonomnya (Tahir, 2014, p. 124).

Penyelenggaraan pemerintah daerah dilakukan oleh kepala daerah yang dimaa pemerintah daerah dibedakan menjadi pemerintah provinsi, pemerintah kota dan pemerintah kabupaten yang menjalankan kewenangan sesuai dengan hukum yang berlaku dalam daerah lingkup otonom.

4. Kepala Daerah

Kepala daerah adalah Kepala pemerintahan daerah yang diberikan kewenangan dalam menyelenggarakan tugas dalam daerahnya. Pasal 1 ayat 3 undang undang no 23 tahun 2014 menyatakan bahwa kepala daerah merupakan unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Masa jabatan kepala daerah lima tahun, dihitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam masa jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Kepala daerah Provinsi disebut Gubernur, daerah kabupaten Bupati dan daerah kota disebut Wali kota. Pemilihan kepala daerah dipilih oleh semua masyarakat dalam daerahnya, kepala daerah mempunyai tugas sesuai dengan pasal 65 undang undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah sebagai berikut: (Indonesia, 2014, p. 41):

- a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;

- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menjalankan tugasnya kepala daerah tentu mempunyai kewenangan yang menjamin dalam pelaksanaan tugasnya yaitu :

- a. mengajukan rancangan Perda;
- b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. menetapkan Perda dan keputusan kepala daerah;
- d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Melihat tugas dan kewenangan pemerintah daerah tentunya sangat membantu dalam menjalankan asas keadilan bagi masyarakat , namun kepala daerah mampu membuat tugas pembantuan yaitu perangkat daerah

yang terdiri dari dinas dinas tertentu yang dapat membantu dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

5. Perangkat Daerah

Perangkat daerah merupakan tugas pembantuan dari kepala daerah dan DPRD guna mempermudah menjalankan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Pembentukan dan susunan perangkat daerah ditetapkan oleh Peraturan Daerah . Perda berlaku setelah mendapat persetujuan dari Menteri bagi Perangkat daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Perangkat daerah kabupaten/kota. Persetujuan Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat diberikan berdasarkan pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Kedudukan, susunan organisasi, perincian tugas dan fungsi, serta tata kerja Perangkat Daerah (Kusriyah, 2019, p. 108). Perangkat daerah tingkat provinsi , kabupaten dan kota terdiri atas :

a. Sekretariat Daerah

Sekretariat daerah mempunyai tugas membantu kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif dalam pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan administratif pada daerah otonom.

b. Sekretariat DPRD

Sekretariat DPRD mempunyai tugas menyelenggarakan administratif kesekretariatan, menyelenggarakan administratif

keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD dalam fungsinya sesuai kebutuhan. Sekertariat DPRD bertanggung jawab terhadap dan secara administratif bertanggung jawab terhadap kepala daerah melalui sekretariat daerah.

c. Dinas

Dinas dibentuk untuk melaksanakan urusan pemernitah daerah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Dinas mempunyai tugas untuk membantu kepala daerah dalam menjalankan urusan pemerintah yang bertanggung jawab atas sekretariat daerah.

d. Badan

Badan mempunyai tugas sebagai penunjang urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan badan seperti perencanaan, keuangan, kepegawaian pendidikan serta pelatihan , yang menjalankan fungsi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

e. Kecamatan

Kecamatan mempunyai tugas untuk mengkoordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik , pemberdayaan pada masyarakat desa/kelurahan .

6. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan perwakilan rakyat daerah merupakan lembaga legislatif yang disebut sebagai wakil rakyat. Dewan perwakilan rakyat daerah

merupakan lembaga yang menjalankan penyelenggaraan pemerintahan daerah di tingkat kabupaten atau kota. Dalam pasal 1 angka 4 undang undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah menjelaskan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.”

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki fungsi sebagai pembentuk peraturan daerah, anggaran dan pengawasan yang dijalankan melalui representasi masyarakat di kabupaten atau kota dengan melihat aspirasi masyarakat atau kebutuhan masyarakat.

7. Pengertian Dinas

Dinas daerah Kabupaten atau kota merupakan unsur pelaksanaan penyelenggara pemerintah daerah sebagai tugas pembantuan terhadap kepala daerah yang bertanggung jawab atas kepala daerah yang diawasi oleh sekretaris daerah. Dinas kabupaten/kota memiliki tugas kewenangan dalam membantu kepala daerah menjalankan tugas penyelenggaraan daerah otonomnya, dalam asas desentralisasi dinas mempunyai fungsi :

1. Perumusan kebijakan dalam ruang lingkupnya
2. Pemberian perizinan dalam pelayanan umum
3. Pembinaan terhadap unit pelaksanaan dinas dalam ruang lingkupnya.

Dinas Kabupaten atau kota dapat membentuk cabang dinas di setiap kecamatan guna mempermudah menjalankan pemerintahan daerah. Cabang

dinas tersebut pada kecamatan dipimpin oleh kepala dinas yang bertanggung jawab atas kepala dinas yang berada di kabupaten atau kota.

Kabupaten Bandung memiliki berbagai macam dinas dalam Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah kabupaten bandung (2016) dibedakan menjadi tiga tipe diantaranya:

a. Dinas tipe A (18), terdiri atas:

1. Dinas Pendidikan
2. Dinas Kesehatan,
3. Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang,
4. Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Permukiman, dan
Pertanahan,
5. Satuan Polisi Pamong Praja,
6. Dinas Sosial,
7. Dinas Tenaga Kerja,
8. Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana,
Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
9. Dinas Lingkungan Hidup
10. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil,
11. Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa,
12. Dinas Perhubungan,
13. Dinas Komunikasi, Informatika dan Statistik,

14. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu,;
 15. Dinas Kepemudaan dan Olah Raga,
 16. Dinas Perdagangan dan Perindustrian,
 17. Dinas Pertanian,
 18. Dinas Pangan dan Perikanan,
- b. Dinas tipe B, terdiri atas:
1. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan,
 2. Dinas Koperasi
 3. Dinas Perpustakaan dan Kearsipan,
- c. Dinas tipe C terdiri atas : Dinas Kebakaran, menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat sub urusan kebakaran.

Dinas tersebut membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan tugasnya dari urusan wajib maupun urusan pilihan agar masyarakat dalam daerah otonomnya bisa adil dan sejahtera.

D. Pangan

1. Pengertian Pangan

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, menjelaskan bahwa Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia,

termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman (Pemerintah Republik Indonesia, 2012) .

Ketahanan pangan adalah bagi setiap orang bisa mengakses (secara ekonomi dan tempat), mengontrol atas jumlah pangan yang cukup, kualitas terjamin bagi kehidupan yang sehat (Oxfam, 2001).

Pangan merupakan kebutuhan dasar yang paling esensial bagi manusia untuk mempertahankan hidup dan kehidupan. Pangan sebagai sumber zat gizi (karbohidrat, lemak, protein, vitamin, mineral dan air) menjadi landasan utama manusia untuk mencapai kesehatan dan kesejahteraan sepanjang siklus kehidupan. Janin dalam kandungan, bayi, balita, anak, remaja, dewasa maupun usia lanjut membutuhkan makanan yang sesuai dengan syarat gizi untuk mempertahankan hidup, tumbuh dan berkembang, serta mencapai prestasi kerja (Karsin, 2004).

Pangan harus bebas politik dan ideologi, karena pangan adalah hak semua orang yang tidak terganggu gugat demi kecukupan hidupnya dan kesempurnaan kesehatannya. Jumlah macam makanan dan jenis serta banyaknya bahan pangan dalam pola makanan di suatu negara atau daerah tertentu, biasanya berkembang dari pangan setempat atau dari pangan yang telah di tanam di tempat tersebut untuk jangka waktu yang panjang. Di samping itu kelangkaan pangan dan kebiasaan bekerja dari keluarga, berpengaruh pula terhadap pola makanan (Ahono et al., 2005, p. 17).

Menurut Purwaningsih (2008), ada beberapa hal penting dalam mengatasi permasalahan pangan di Indonesia yaitu :

9. Ketersediaan pangan

Negara berkewajiban untuk menjamin ketersediaan pangan dalam jumlah yang cukup (selain terjamin mutunya) bagi setiap warga negara, karena pada dasarnya setiap warga negara berhak atas pangan bagi keberlangsungan hidupnya. Penyediaan pangan dalam negeri harus diupayakan melalui produksi dalam negeri dari tahun ke tahun meningkat seiring dengan adanya pertumbuhan penduduk.

10. Kemandirian pangan

Kemandirian pangan suatu negara dalam memenuhi kebutuhan rakyatnya merupakan indikator penting yang harus diperhatikan, karena negara yang berdaulat penuh adalah yang tidak tergantung (dalam bidang politik, keamanan, ekonomi, dan sebagainya) pada negara lain.

11. Keterjangkauan pangan

Keterjangkauan pangan atau aksesibilitas masyarakat (rumah tangga) terhadap bahan sangat ditentukan oleh daya beli, dan daya beli ini ditentukan oleh besarnya pendapatan dan harga komoditas pangan.

12. Konsumsi pangan

Konsumsi pangan berkaitan dengan gizi yang cukup dan seimbang. Tingkat dan pola konsumsi pangan dan gizi dipengaruhi oleh kondisi ekonomi, sosial, dan budaya setempat.

2. Ketahanan pangan

Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2015 menjelaskan bahwa 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.

Wijaya & Sudibia (2016) Produksi Pangan adalah kegiatan atau proses menghasilkan, menyiapkan, mengolah, membuat, mengawetkan, mengemas, mengemas kembali, dan atau mengubah bentuk pangan. Sedangkan Ketersediaan Pangan adalah tersedianya pangan baik dari hasil produksi dalam daerah, untuk konsumsi manusia, bahan baku industri dan untuk menghadapi keadaan darurat. Distribusi pangan adalah suatu kegiatan atau serangkaian kegiatan untuk menyalurkan pasokan pangan secara merata setiap saat guna memenuhi kebutuhan Pangan Masyarakat. Cadangan pangan Daerah merupakan persediaan pangan di daerah yang dikelola oleh pemerintah daerahnya.

Ketahanan pangan terwujud apabila secara umum telah terpenuhi dua aspek sekaligus. Pertama adalah tersedianya pangan yang cukup dan merata untuk seluruh penduduk. Kedua, setiap penduduk mempunyai akses fisik dan ekonomi terhadap pangan untuk memenuhi kecukupan gizi guna menjalani kehidupan yang sehat dan produktif dari hari ke hari. Beberapa

ahli sepakat bahwa ketahanan pangan minimal mengandung dua unsur pokok, yaitu “ketersediaan pangan” dan “akseibilitas masyarakat” terhadap bahan pangan tersebut. Salah satu dari unsur tersebut terpenuhi, maka suatu negara belum dapat dikatakan mempunyai ketahanan pangan yang baik, walaupun pangan tersedia cukup di tingkat nasional atau di tingkat regional, tetapi akses individu untuk memenuhi kebutuhan pangannya sangat tidak merata, maka ketahanan pangan masih dikatakan rapuh. Aspek distribusi bahan pangan sampai pelosok rumah tangga pedesaan yang tentunya mencakup fungsi tempat, ruang, dan waktu juga tidak kalah pentingnya dalam upaya memperkuat strategi ketahanan pangan (Pangan, 2006) .

Menurut Nurmala (2012), bahwa kebijakan ketahanan pangan pada aspek distribusi merupakan kebijakan ketahanan pangan yang diarahkan untuk :

- a) Mengembangkan sarana dan prasarana distribusi pangan untuk meningkatkan efisiensi perdagangan, termasuk didalamnya mengurangi kerusakan bahan pangan dan kerugian akibat distribusi yang tidak efisien,
- b) Mengurangi dan/atau menghilangkan peraturan daerah yang menghambat distribusi pangan antar daerah, dan
- c) Mengembangkan kelembagaan pengolahan dan pemasaran di pedesaan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas distribusi pangan serta mendorong peningkatan nilai tambah.

3. Ketersediaan Pangan

Peraturan Pemerintah No 17 tahun 2015 menjelaskan bahwa 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.

Negara Republik Indonesia berkewajiban menjamin ketersediaan pangan dalam jumlah yang cukup (selain terjamin mutunya) bagi setiap warga negara, karena pada dasarnya setiap warga negara berhak atas pangan bagi keberlangsungan hidupnya. Penyediaan pangan dalam negeri harus diupayakan melalui produksi dalam negeri dari tahun ke tahun meningkat seiring dengan adanya pertumbuhan penduduk.

Ketersediaan pangan dapat diwujudkan melalui proses kedaulatan pangan dan penganekaragaman pangan. Pemenuhan kebutuhan pangan merupakan hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan Pangan yang menjamin hak atas Pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya local (Purwaningsih, 2008, p. 15) .

Ketersediaan pangan Mencakup kestabilan dan kesinambungan penyediaan pangan yang berasal dari: Produksi dalam negeri ,Ekspor-impor ,Cadangan pangan konsep ketahanan pangan membicarakan ketersediaan (*availability*), aksesibilitas (*accessibility*), dan daya beli (*affordability*) sebagai satu kesatuan yang tidak terpisah. Ketersediaan mencakup kestabilan dan kesinambungan penyediaan pangan yang berasal dari

produksi dalam negeri, ekspor dikurangi impor, dan cadangan pangan (Jokolelono, 2011).

4. Jenis- jenis pangan

Jenis jenis pangan dapat dibedakan berdasarkan cara perolehannya, pangan dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu:

a. Pangan Segar

Pangan segar adalah pangan yang belum mengalami pengolahan yang dapat dikonsumsi langsung dan/atau yang dapat menjadi bahan baku pengolahan pangan.

b. Pangan Olahan

Pangan olahan adalah makanan atau minuman hasil proses dengan cara atau metode tertentu dengan atau tanpa bahan tambahan.

c. Pangan Olahan Tertentu

Pangan olahan tertentu adalah pangan olahan yang diperuntukkan bagi kelompok tertentu dalam upaya memelihara dan meningkatkan kualitas kesehatan.

Pangan telah dikelompokkan menurut berbagai cara yang berbeda dan berikut merupakan salah satu cara pengelompokannya, yakni :

- a. Padi-padian;
- b. Akar-akaran, umbi-umbian dan pangan berpati;
- c. Kacang-kacangan dan biji-bijian berminyak;
- d. Sayur-sayuran;
- e. Buah-buahan;

- f. Pangan hewani;
- g. Lemak dan minyak; dan
- h. Gula dan sirup.

5. Cadangan Pangan

Cadangan Pangan merupakan cadangan makanan untuk terjadinya sesuatu krisis pangan. Cadangan pangan dapat dibedakan menjadi dua yaitu cadangan pemerintah daerah dan cadangan masyarakat. Cadangan Pangan pemerintah dikelola oleh Dinas Ketahanan Pangan dan Perikanan serta di bantu oleh Badan Urusan Logistik Kabupaten/Kota guna tidak terjadinya krisis pangan. Sedangkan cadangan Pangan masyarakat adalah cadangan yang tersedia dari lumbung lumbung petani.

Menurut pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2015 menjelaskan bahwa cadangan pangan pemerintah pokok ditetapkan berdasarkan jenis dan jumlahnya. jenis pangan tertentu ditetapkan oleh pemerintah sebagai cadangan pangan pemerintah. Penetapan jumlah cadangan pangan pemerintah dilakukan dengan mempertimbangkan :

- a. Produksi pokok pangan tertentu secara nasional
- b. Penanggulangan keadaan darurat dan kerawanan pangan
- c. Penegndalian dan stabilisasi harga pasokan pangan pokok tertentu pada tingkat produsen dan konsumen.
- d. Pelaksanaan perjanjian internasional dan bantuan pangan kerjasama internasional.
- e. Angka kecukupan gizi yang dianjurkan