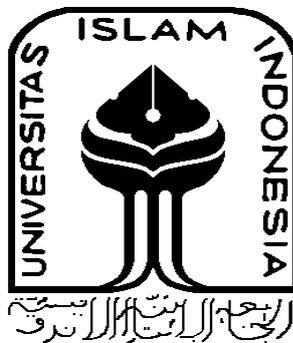


**PELAKSANAAN DAN PENGAWASAN PEMERINTAH DAERAH
TERHADAP DISTRIBUSI BERAS MISKIN (RASKIN) DI KECAMATAN
ARJASA KABUPATEN SUMENEP**

TESIS



Oleh :

MOHAMMAD ARIFIN

**Nomor Mhs : 11912684
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2013

**PELAKSANAAN DAN PENGAWASAN PEMERINTAH DAERAH
TERHADAP DISTRIBUSI BERAS MISKIN (RASKIN) DI KECAMATAN
ARJASA KABUPATEN SUMENEP**

TESIS

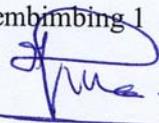
Oleh :

MOHAMMAD ARIFIN

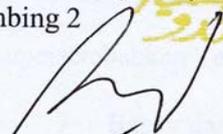
No. Pokok Mhs. : 11912684
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji pada
tanggal 2 Maret 2013 dan dinyatakan LULUS

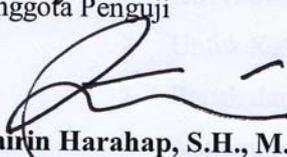
Pembimbing 1


Dr. S.F. Marbun, S.H., M.Hum.
Pembimbing 2

Tanggal... *14 April 2013*


Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.
Anggota Penguji

Tanggal... *11 April 2013*


Zairin Harahap, S.H., M.Si.

Tanggal... *11 April 2013*

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO :

- Wahai orang-orang yang beriman! Jadilah kamu sebagai penegak keadilan kepada Allah, (ketika) menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah kebencianmu terhadap suatu kaum, mendorong kamu untuk tidak berlaku adil. Berlaku adillah. Karena (adil) itu lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, sungguh Allah mahateliti dengan apa yang kamu kerjakan. (QS: Al-Ma'idah. 08)
- Berusahalah untuk tidak menjadi manusia yang berhasil, tapi berusaha menjadi manusia yang berguna (Einstein)

PERSEMBAHAN :

Kupersembahkan Tesis ini dengan tulus, ikhlas, dan hati yang suci kepada:

- Bapak dan ibu tercinta.
- Istri (Sekar) dan Anakku (Cinta).
- Untuk Kakakku dan keluarga besarku.
- Bapak dan Ibu guruku.
- Almamaterku.

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan judul:

PELAKSANAAN DAN PENGAWASAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP DISTRIBUSI BERAS MISKIN (RASKIN) DI KECAMATAN ARJASA KABUPATEN SUMENEP

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta.....

MOHAMMAD ARIFIN

KATA PENGANTAR



Dengan memanjatkan puji syukur kehadiran Allah SWT, atas rahmat dan hidayah-nya, penulis dapat menyelesaikan karya tulis atau tesis ini yang berjudul “Pelaksanaan dan Pengawasan Pemerintah Daerah Terhadap Distribusi Beras Miskin (Raskin) di Kabupaten Sumenep”. Pembuatan karya ilmiah ini pada dasarnya bertujuan untuk memenuhi gelar Master Hukum di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Dalam menyelesaikan skripsi ini, penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini tidak akan berhasil tanpa adanya bantuan dari berbagai pihak. Oleh sebab itu, pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Prof.Dr. Edy Suwandi Hamid, M.Ec, selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Dr. Rusli Muhammad, SH., M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum, selaku Ketua Pasca Sarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Dr. S.F. Marbun SH., M.Hum dan Ridwan SH., M.Hum, selaku Dosen Pembimbing Tesis yang telah berkenan meluangkan waktu untuk membimbing penulis dalam menyelesaikan Tesis ini.

5. Seluruh Bapak & Ibu dosen di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
6. Bapak Moh. Ardjuhadi dan Bapak Fatoni, selaku nara sumber. Di tengah kesibukannya berkenan berdiskusi dan berbagi informasi dengan penulis dengan tema Tesis tersebut.
7. Kepada kedua orang tuaku tercinta, Papa dan Mama yang telah memberikan dukungan dan doanya, semoga Allah SWT memuliakan, meninggikan derajat, memberikan berkah, rahmat, karunia dan kasih sayang-Nya.
8. Kepada Istri dan Anakku tercinta, Sekar, Cinta(anak), terimakasih atas segala motivasi dan do'a yang selama ini diberikan, sehingga penulis mempunyai semangat untuk menyelesaikan Tesis ini.
9. Kepada Nenek & Kakekku, Kae, Embuk (Alm), Mamak (Alm), dan Embek, terimakasih atas kasih sayangya yang diberikan selama ini dan tiada henti-hentinya memberikan semangat.
10. Kepada saudaraku Tersayang, Adikku Iyuet, Iya, fit, Ican, Ila, Kakak-kakaku, Usman dan Eyi.
11. Kepada keluarga besarku yang di Malaysia dan Madura, terimakasih atas do'a dan dukungannya sehingga penulis mempunyai semangat untuk mengejar cita-cita yang setinggi-tingginya.
12. Buat sahabat seperjuanganku di UII. Mugram, Awal, Adi, Uji, Rifi, Aan, Dedy, dan seluruh teman-teman Magister Hukum angkatan 26 yang tidak disebutkan namanya satu persatu..salam sukses.

Tak ada gading yang tak retak, itulah istilah yang dapat dijadikan parameter dalam penulisan Tesis ini. Maka wajarlah penulis mengharap kritikan yang bersifat membangun. Akhirul kata, mudah-mudahan skripsi ini menjadi sumbangsi pemikiran tentang supermasi hukum kepegawaian khususnya dalam bidang pembinaan kedisiplinan kedepannya, serta dapat berguna bagi orang banyak.

Yogyakarta, 20 Februari 2013

Penulis

Mohammad Arifin

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vii
ABSTRAKSI.....	xi
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Kerangka Teori.....	8
E. Metode Penelitian.....	21
F. Sistematika Penulisan.....	23
BAB II. PENYELANGGARAAN URUSAN PEMERINTAHAN BIDANG PANGAN DAERAH KABUPATEN DI INDONESIA	
A. Pemerintahan Daerah di Indonesia.....	24
1. Otonomi Daerah dan Daerah Otonom.....	24
2. Urusan Pemerintahan di Daerah.....	30
3. Kewenangan Daerah Otonom.....	37
4. Perangkat Daerah Otonom.....	42

B. Pengelolaan Urusan Pangan di Indonesia.....	45
1. Pengertian dan Ruang Lingkup Urusan Pangan.....	48
2. Perangkat Pengelola Urusan Pangan.....	51
3. Kewenangan Pengelolaan Urusan Pangan dan Raskin.....	54
4. Kewenangan Pengelolaan Urusan Pangan dan Raskin di Daerah.....	55
C. Pengawasan Penyelenggaraan Urusan Pangan.....	56
1. Pengertian dan Macam-macam Pengawasan.....	56
2. Koordinasi Penyelenggaraan Urusan Pangan.....	68
3. Pengaturan dan Pengawasan Urusan Pangan di Daerah.....	69
a. Pengaturan Urusan Pangan di Daerah.....	69
b. Perangkat Pengawasan di Daerah.....	82
c. Kewenangan, Ruang Lingkup, dan Tanggung Jawab Pengawasan di Daerah.....	83
d. Penegakan Hukum dalam Penyelenggaraan Urusan Pangan.....	84

**BAB III. PENYELENGGARAAN URUSAN PEMERINTAHAN BIDANG
PANGAN DAERAH KABUPATEN SUMENEP**

A. Gambaran Ringkas Kondisi Masyarakat Kabupaten Sumenep...87	
1. Kondisi Geografis.....	87
2. Administrasi Pemerintahan.....	90
3. Kondisi Sosial Ekonomi.....	91
B. Penyelenggaraan Urusan Pangan di Kabupaten Sumenep.....93	
1. Kewenangan dan Tanggung Jawab Pengelolaan Urusan	

Pangan.....	93
2. Pengaturan, Stuktur Organisasi, dan Mekanisme Distribusi Raskin.....	94
3. Koordinasi Penyelenggaraan Raskin di Kabupaten Sumenep....	102
4. Pelaksanaan Distribusi Raskin di Kecamatan Arjasa Kabupaten Sumenep.....	107
C. Penegakan Hukum Distribusi Raskin di Kabupaten Sumenep.....	111
1. Pengawasan Distribusi Raskin di Kecamatan Arjasa Kabupaten Sumenep.....	111
2. Penerapan Sanksi dalam Distribusi Raskin di Kecamatan Arjasa Kabupaten Sumenep.....	114
 BAB IV. PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	117
B. Saran.....	118

ABSTRAKSI

Tesis ini berjudul “Pelaksanaan dan Pengawasan Pemerintah Daerah Terhadap Disrtibusi Beras Miskin (Raskin) di Kecamatan Arjasa Kabupaten Sumenep”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan dan pengawasan distribusi Raskin di Kecamatan Arjasa Kabupaten Sumenep. Permasalahan utama yang ingin dijawab dalam penelitian ini adalah : Apakah Pelaksanaan Distribusi Beras Miskin (Raskin) di Kecamatan Arjasa Kabupaten Sumenep sesuai dengan pertauran Perundang-Undangan Yang Berlaku?; Bagaimanakah Kedudukan Hukum dan Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten dalam Pendistribusian Beras Miskin (Raskin)?; Bagaimanakah Pengawasan Pemerintah Kabupaten Sumenep Terhadap Pelaksanaan Distribusi Beras Miskin (Raskin) di Kecamatan Arjasa? Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis, yaitu Menganalisa data dengan cara mengidentifikasi aspek hukum atau peraturan-peraturan hukum yang berlaku dengan mengkaji fakta-fakta yang ditemukan dilapangan, Penelitian ini berasal dari data-data berbentuk dokumen dan hasil wawancara dengan nara sumber. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Pelaksanaan Pendistribusian Raskin di Kecamatan Arjasa Kabupaten Sumenep tidak sesuai dengan peraturan /ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah kabupaaten Sumenep, misalnya, dalam pembagian Raskin banyak masyarakat yang tidak berhak menerima Raskin mendapatkan jatah Raskin, dan masyarakat penerima Beras Miskin (Raskin) tidak mendapatkan jatah Raskin setiap bulannya sebagaimana ditentukan dalam Keputusan Bupati. Kedudukan hukum pendistribusian Raskin di Kabupaten Sumenep berupa Peraturan Kebijakan, dan kewenangannya adalah sebagai berikut: (a) Melakukan koordinasi; (b) Melakukan perencanaan; (c) Menyusun petunjuk teknis; (d) Fasilitasi lintas; (e) Melakukan pembinaan; (f) Melakukan pemantauan; (g) Penyelesaian Harga Pokok Beras (HPB) raskin dan administrasi pelaksanaan raskin. Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Sumenep tidak berjalan secara efektif, sehingga terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh oknum Kepala Desa, dikarenakan kurangnya koordinasi dalam melakukan pengawasan.

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Ketimpangan ekonomi yang terjadi sejak orde baru, sampai sekarang belum dapat kita kurangi. Terdapat sedikit orang yang sangat kaya, ditengah-tengah banyak orang miskin, bahkan sangat miskin. Sebagian kecil penduduk Jakarta sangat kaya, tetapi pada saat yang sama banyak orang Indonesia yang sangat miskin, hingga untuk sekedar hidup saja tidak mampu. Di Jakarta dan kota-kota besar lainnya pembangunan fisik sangat pesat, dan pada saat yang sama di daerah-daerah terpencil banyak bangunan dan rumah penduduk yang tidak layak. Ketimpangan ekonomi seperti ini adalah ketidakadilan negara, karena negara ikut menciptakannya. Dalam negara demokrasi ketimpangan seperti ini seharusnya tidak terjadi.

Akhir-akhir ini banyak pakar menilai kemiskinan yang terjadi di Indonesia sebagai kemiskinan structural. Segelintir elite politik bekerjasama dengan elite bisnis, secara sengaja menciptakan srtuktur kemasyarakatan dan kenegaraan yang menjauhkan kaum miskin dari berbagai sumber daya ekonomi, politik, social, dan keamanan, yang mengakibatkan kemiskinan struktural.¹

Kesejahteraan umum sebagai kesejahteraan yang harus diupayakan negara, dirumuskan sebagai kondisi yang menunjang tercapainya kesejahteraan warga masyarakat. Kesejahteraan umum terdiri dari syarat-syarat yang harus dipenuhi

¹ Merphin Panjaitan, *Logika Demokrasi : Rakyat Mengendalikan Negara* (Jakarta: Permata Aksara, 2011), hlm. 53-54

negara agar masyarakat sendiri dapat mengupayakan kesejahteraan masing-masing.²

Undang-Undang Dasar 1945 menjamin hak-hak dan kesejahteraan warga negaranya, sebagaimana disebutkan dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat sebagai berikut: “Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”³

Tantangan yang dihadapi Indonesia dalam memerangi kemiskinan dan kelaparan antara lain angka kemiskinan baru berhasil diturunkan dari 16,66% pada tahun 2004 menjadi 12,5% pada tahun 2011, jumlah orang miskin sebesar 31,02 juta jiwa pada tahun 2010 masih cukup tinggi, tingkat pengangguran dipandang masih cukup tinggi, meskipun telah berhasil diturunkan dari 11,24% pada tahun 2005 menjadi 6,56% pada bulan Agustus 2011, jumlah daerah

² *Ibid*, hlm. 50-51

³ Lihat Pembukaan UUD 1945 alinea keempat

tertinggal yang tersebar di berbagai wilayah masih cukup tinggi. Untuk menghadapi permasalahan tersebut maka Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2012 mengusung tema Percepatan dan Perluasan Pertumbuhan Ekonomi yang inklusif dan berkeadilan bagi peningkatan Kesejahteraan Rakyat

95% dari jumlah penduduk Indonesia mengkonsumsi beras sebagai pangan utama, dengan rata-rata konsumsi beras sebesar 113,7 kg/jiwa/tahun (BPS, 2011), bahkan sebelumnya mencapai 139,15 Kg/jiwa/tahun. Tingkat konsumsi tersebut jauh diatas rata-rata konsumsi dunia yang hanya sebesar 60 Kg/kapita/tahun. Juga diatas rata-rata konsumsi beras negara tetangga seperti Malaysia sebesar 80 Kg/kapita/tahun, Thailand 70 Kg/kapita/tahun, dan Jepang 58 Kg/kapita/tahun. Dengan demikian Indonesia menjadi negara konsumen beras terbesar di dunia. Beras menjadi komoditas nasional yang sangat strategis. Instabilitas perberasan nasional akan mengakibatkan gejolak dalam berbagai aspek kehidupan baik sosial, politik maupun ekonomi.⁴

Pasal 46 Undang Undang No. 7 Tahun 1996 Tentang Pangan menyebutkan, Pemerintah bertanggung jawab untuk mewujudkan ketahanan pangan, dengan cara melakukan tindakan-tindakan sebagai berikut:

- a. menyelenggarakan, membina, dan atau mengkoordinasikan segala upaya atau kegiatan untuk mewujudkan cadangan pangan nasional;
- b. menyelenggarakan, mengatur, dan atau mengkoordinasikan segala upaya atau kegiatan dalam rangka penyediaan, pengadaan, dan atau penyaluran pangan tertentu yang bersifat pokok;

⁴ Lihat Pedoman Umum Penyaluran Raskin 2012, hlm. 1

- c. menetapkan dan menyelenggarakan kebijakan mutu pangan nasional dan penganeekaragaman pangan;
- d. mengambil tindakan yang diperlukan untuk mencegah dan atau menanggulangi gejala kekurangan pangan, keadaan darurat, dan atau spekulasi atau manipulasi dalam pengadaan dan peredaran pangan.⁵

Selanjutnya Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2012 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras Oleh Pemerintah menginstruksikan Menteri dan Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen tertentu, serta Gubernur dan Bupati/Walikota seluruh Indonesia untuk melakukan upaya peningkatan pendapatan petani, ketahanan pangan, pengembangan ekonomi pedesaan dan stabilitas ekonomi nasional. Secara khusus kepada Perum Bulog diinstruksikan untuk menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan, yang penyediaannya mengutamakan pengadaan beras dari gabah petani dalam negeri.⁶

⁵ Penjelasan Huruf a menyebutkan, Cadangan pangan nasional adalah persediaan pangan di seluruh pelosok wilayah Indonesia untuk konsumsi manusia, bahan baku industri, dan untuk menghadapi keadaan darurat. Cadangan pangan nasional diupayakan berada di dalam negeri dan harus senantiasa cukup untuk mengatasi masalah kekurangan pangan, atau terjadinya berbagai kebutuhan yang mendadak akibat bencana, atau pengaruh fluktuasi harga. Berbagai kekuatan ekonomi seperti pengusaha, pedagang, atau koperasi didorong untuk mengelola cadangan pangan agar pemenuhan kebutuhan pangan rakyat Indonesia senantiasa dapat dipenuhi. Selanjutnya penjelasan Huruf d menyebutkan, Untuk mencegah timbulnya atau menanggulangi gejala kekurangan pangan, Pemerintah dapat mengupayakan berbagai bentuk bantuan, antara lain, bantuan pangan darurat, bantuan pangan dengan harga khusus, dan atau bentuk bantuan lainnya. Selain itu, Pemerintah juga dapat mengambil tindakan yang diperlukan untuk menanggulangi tindakan spekulasi atau manipulasi dalam pengadaan dan peredaran pangan, yang secara langsung atau tidak langsung mengganggu sistem pangan, termasuk mengganggu ketersediaan pangan dengan harga yang terjangkau secara memadai.

⁶ Lihat Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2012 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras Oleh Pemerintah

Program Raskin sangat strategis dan menjadi program nasional yang dikelola secara lintas sektoral baik vertikal maupun horizontal. Seluruh Kementerian/Lembaga (K/L) terkait, baik di pusat maupun di daerah mengambil bagian tugas dan tanggungjawab dalam melaksanakan program ini, sesuai dengan tugas, pokok dan fungsi (tupoksi) masing-masing. Pemerintah Pusat berperan dalam membuat kebijakan program, sedangkan pelaksanaannya sangat tergantung kepada Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, peran Pemerintah Daerah sangat penting dalam peningkatan efektifitas Program Raskin, yang diwujudkan dalam 6 Tepat. Para pemangku kepentingan Program Raskin terutama di Provinsi dan Kabupaten/Kota masih perlu meningkatkan kinerja dan koordinasi dengan memberikan kontribusi sumberdayanya agar penyaluran Raskin kepada Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) lebih efektif dalam mencapai target 6 (enam) Tepat, yang mencakup Pengelolaan dan Pengorganisasian, Perencanaan dan Penganggaran, Mekanisme Pelaksanaan, Pengendalian dan Pelaporan serta Sosialisasi.⁷

Tujuan Program Raskin ini untuk mengurangi beban pengeluaran dari rumah tangga miskin sebagai bentuk dukungan dalam meningkatkan ketahanan pangan dengan memberikan perlindungan sosial beras murah dengan jumlah maksimal 15 Kg/rumah tangga miskin/bulan dengan masing-masing seharga Rp. 1600,00/Kg (Netto) di titik distribusi. Program ini mencakup di seluruh provinsi, sementara tanggung jawab dari distribusi beras dari gudang sampai ke titik distribusi di pegang oleh Perum Bulog.

⁷ Lihat Pedoman Umum Penyaluran Raskin 2012, hlm. 1-2

Sasaran dari Program Raskin ini adalah meningkatkan akses pangan kepada keluarga miskin untuk memenuhi kebutuhan pokok dalam rangka menguatkan ketahanan pangan rumah tangga dan mencegah penurunan konsumsi energi dan protein. Dalam memenuhi kebutuhan pangan tersebut, Program Raskin perlu dilaksanakan agar masyarakat miskin benar-benar bisa merasakan manfaatnya, yakni dapat membeli beras berkualitas baik dengan harga terjangkau. Sebagai Daerah dengan jumlah penduduk miskin yang masih tergolong tinggi.

Selama ini pelaksanaan Raskin tidak lepas dari berbagai permasalahan dan hambatan dan tantangan. Pertama, mengenai salah sasaran, Kedua, jumlah beras yang dibagikan sering tidak sesuai dengan apa yang telah diprogramkan, ketiga, berhubungan dengan masalah sebelumnya, yakni disebabkan kesalahan data jumlah keluarga miskin, Keempat, harga yang tidak sesuai dengan perencanaan awal.

Dengan melihat banyaknya permasalahan dalam penyaluran raskin kepada Rumah Tangga Miskin, maka dengan itu penulis merasa tertarik untuk membahas lebih lanjut ke dalam bentuk sebuah Thesis dengan judul: ***“Pelaksanaan dan Pengawasan Pemerintah Daerah Terhadap Distribusi Beras Miskin (Raskin) di Kecamatan Arjasa Kabupaten Sumenep”***

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian diatas, maka rumusan masalah yang akan penulis angkat adalah sebagai berikut:

1. Apakah Pelaksanaan Distribusi Beras Miskin (Raskin) di Kecamatan Arjasa Kabupaten Sumenep sesuai dengan pertauran Perundang-Undangan Yang Berlaku?
2. Bagaimanakah Kedudukan Hukum dan Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten dalam Pendistribusian Beras Miskin (Raskin)?
3. Bagaimanakah Pengawasan Pemerintah Kabupaten Sumenep Terhadap Pelaksanaan Distribusi Beras Miskin (Raskin) di Kecamatan Arjasa Kabupaten Sumenep ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui Pelaksanaan Distribusi Beras Miskin (Raskin) Berdasarkan Perundang-Undangan Yang Berlaku.
2. Untuk mengetahui Kedudukan Hukum dan Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten dalam Pendistribusian Beras Miskin (Raskin).
3. Untuk mengetahui Pengawasan Pemerintah Kabupaten Sumenep Terhadap Pelaksanaan Distribusi Beras Miskin (Raskin) di Kecamatan Arjasa Kabupaten Sumenep.

D. Kerangka Teori

1. Pengawasan dan Macam-macam Pengawasan

a. Pengertian pengawasan

Kata “pengawasan” berasal dari kata “awas”, berarti antara lain “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya daripada pengawasan. Akan tetapi dikalangan ahli atau sarjana telah disamakan pengertian "*controlling*" ini dengan pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian. Pengendalian berasal dari kata "*kendali*", sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan, yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar.

Akan tetapi, ada juga yang tidak setuju akan disamakannya istilah *controlling* ini dengan pengawasan, karena *controlling* pengertiannya lebih luas daripada pengawasan di mana dikatakan bahwa pengawasan adalah hanya kegiatan mengawasi saja atau hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan saja hasil kegiatan mengawasi tadi, sedangkan *controlling* adalah di samping melakukan pengawasan juga melakukan kegiatan pengendalian, yakni : menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan menuju arah yang benar.⁸

Menurut Sondang P. Siagian arti dari pengawasan adalah proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua

⁸ Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah* (Jakarta: Rineka Cipta, 1998), hlm. 18.

pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.⁹

Muchsan berpendapat, “Pengawasan pada hakikatnya suatu tindakan menilai (menguji) apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Dengan pengawasan tersebut akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan yang akhirnya kesalahan-kesalahan tersebut akan diperbaiki dan yang terpenting, sampai kesalahan tersebut tidak terulang kembali.”¹⁰

Perbuatan tercela yang dilakukan oleh aparat pemerintah, tendensinya akan menimbulkan kerugian bagi pihak yang terkena perbuatan tersebut. Demi keadilan perbuatan yang demikian ini pasti tidak dikehendaki adanya. Menyadari hal ini, Negara selalu akan berusaha untuk mengendalikan aparatnya, jangan sampai melakukan perbuatan tercela itu. Sehubungan dengan ini, diadakanlah suatu sistem pengawasan (*control system*) terhadap perbuatan aparat pemerintah, dengan tujuan untuk menghindari terjadinya perbuatan yang merugikan masyarakat, setidaknya tidaknya menekan seminimal mungkin terjadinya perbuatan tersebut.¹¹

Mengacu pada pendapat Muchsan tersebut, pengawasan yang dilakukan secara efektif merupakan prasyarat yang mutlak diperlukan untuk mendorong terwujudnya pemerintah yang bersih dan berwibawa. Hal ini disebabkan adanya sistem koreksi untuk meluruskan perbuatan pemerintah yang tercela merupakan upaya untuk mewujudkan akuntabilitas publik terhadap setiap

⁹Sondang P.Siagian, *Filsafat Administrasi*, (Jakarta: Gunung Agung, 1970), hlm.107

¹⁰ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1992), hlm. 73

¹¹*Ibid*, hlm. 36

perbuatan pemerintah yang bila dilaksanakan secara efektif, simultan dan objektif akan mampu mendorong terwujudnya pemerintah yang bersih dan berwibawa.

Apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan, alasannya: pertama; pada umumnya, sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batasan kekuasaannya; kedua; tolak ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material maupun hukum formal (*rechtmatigheid*), serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*); ketiga; adanya pencocokan antara perbuatan dan tolak ukur yang telah ditetapkan; keempat; jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolak ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan; kelima; apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolak ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu.¹²

b. Macam-macam Pengawasan Pemerintah

Tujuan pengawasan ialah; pertama, menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah; kedu, menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan; ketiga, mencegah pemberosan dan penyelewengan; keempat,

¹² Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah* (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 90-91

menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang dan jasa yang dihasilkan; kelima, membina kepercayaan terhadap kepemimpinan organisasi.¹³

Pengawasan dipandang dari kelembagaan yang dikontrol dan yang melaksanakan kontrol, dapat dibedakan menjadi : (1) Kontrol intrn adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan atau organ yang secara struktural adalah masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah. Misalnya pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hierarkhis. Bentuk kontrol semacam ini dapat digolongkan sebagai jenis kontrol teknis administratif atau *built in control*. (2) Kontrol Eksternal (*external control*), adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan atau organ yang secara organisasi berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya kontrol yang dilakukan secara langsung, seperti kontrol keuangan yang dilakukan oleh BPK, kontrol sosial oleh LSM termasuk media massa dan kelompok masyarakat yang berminat pada bidang tertentu, kontrol politis oleh DPR terhadap pemerintah (eksekutif). Kontrol reaktif yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan peradilan (*judicial control*) antara lain oleh peradilan umum dan Peradilan Tata Usaha Negara, maupun badan lain seperti KPK dan Ombudsman.¹⁴

Dipandang dari waktu pelaksanaan pengawasan, dapat dibedakan menjadi: (1) Kontrol *a-priori*, adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dilakukan tindakan atau dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya yang menjadi wewenang pemerintah. Kontrol ini mengandung unsur pengawasan *preventif*, yaitu untuk mencegah atau menghindarkan

¹³ Victor Situmorang dan Jusuf Juhir, *Op.,cit*, hlm. 27

¹⁴Irfan Fachruddin, *Op.,cit*, hlm. 92

terjadinya kekeliruan. Contohnya pengesahan atau persetujuan instansi atasan atau instansi lain, misalnya keputusan pengangkatan seorang pegawai negeri sipil sebelum berlaku harus mendapat pengesahan terlebih dahulu dari Badan Kepegawaian Negara. (2) Kontrol *a-posteriori*, adalah pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan pemerintah. Pengawasan ini mengandung sifat pengawasan *represif* yang bertujuan mengoreksi tindakan atau keputusan yang keliru. Contohnya kontrol peradilan (*judicial control*) yang dilakukan melalui gugatan oleh pihak yang merasa dirugikan oleh suatu tindakan atau keputusan pemerintahan.¹⁵

Dipandang dari aspek yang diawasi, pengawasan dapat dibedakan menjadi: (1) Pengawasan segi hukum (*legalitas*), adalah pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi-segi hukumnya saja (*rechtmatigheid*). Kontrol pengadilan atau *judicial control* secara umum masih dipandang sebagai pengawasan segi hukum walaupun terlihat adanya perkembangan baru yang mempersoalkan batasan itu. (2) Pengawasan segi kemanfaatan (*opportunitas*), yaitu pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi kemanfaatannya (*doelmatigheid*). Kontrol internal secara hierarkhis oleh atasan adalah jenis penilaian segi hukum (*rechtmatigheid*) dan sekaligus segi kemanfaatan (*opportunitas*).¹⁶

Dipandang dari cara pengawasan, pengawasan dapat dibedakan menjadi: (1) Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum suatu

¹⁵*Ibid*

¹⁶*Ibid*

keputusan atau peraturan perundang-undangan efektif berlaku.¹⁷ Ada beberapa bentuk dari pengawasan preventif ini, yaitu pengesahan (*goedkeuring*), persetujuan (*toestemming vooraf*), pembebasan (*onthefing*), pengusaan (*machtiging*), pernyataan tidak keberatan (*verklaring van geenbezwaar*), atau keharusan pemberitahuan (*kennisplicht*).¹⁸ (2) Pengawasan refresif dilakukan setelah suatu keputusan atau peraturan perundang-undangan diberlakukan.¹⁹

Dipandang dari cara penyelesaiannya, pengawasan dapat dibedakan menjadi : (1) Pengawasan unilateral (*unilateral control*), adalah pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan secara sepihak oleh pengawas. (2) Pengawasan Refleksif (*reflexive control*), adalah pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan melalui proses timbal balik berupa dialog dan negosiasi antara pengawas dan yang diawasi.²⁰

2. Tindak Lanjut Hasil Pengawasan

Tindak lanjut hasil pengawasan dapat berupa :

- 1) tindakan administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan di bidang kepegawaian, termasuk penerapan hukuman disiplin dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil ;
- 2) Tindakan tuntutan/gugatan perdata, antara lain :

¹⁷R. J. H. M. Huisman, *Algemeen Bestuursrecht*, dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi di Daerah* (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 135

¹⁸*Ibid*, hlm. 136

¹⁹R. J. H. M. Huisman, *Algemeen.....*dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi di Daerah, Ibid*, hlm. 137

²⁰IrfanFachruddin, *Op.,cit*, hlm 93

- a) tuntutan ganti rugi/penyetoran kembali ;
 - b) tuntutan perbendaharaan ;
 - c) tuntutan perdata berupa pengenaan denda, ganti rugi dan lain-lain;
- 3) tindakan pengaduan tindak pidana dengan menyerahkan perkaranya kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam hal terdapat indikasi tindak pidana umum, atau kepada Kepala Kejaksaan Republik Indonesia dalam hal terdapat indikasi pidana khusus, seperti korupsi, dan lain-lainnya;
- 4) tindakan penyempurnaan aparatur Pemerintah di bidang kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan.²¹

3. Pemerintahan Daerah

Selama orde baru sentralisasi kekuasaan sangat terasa dalam setiap aktivitas pemerintahan di daerah, bahkan rancangan pembangunan di setiap daerah lebih sering mengacu pada pedoman yang diterapkan oleh pemerintah. Sentralisasi telah membuat birokrasi di daerah seperti orang-orang yang bodoh, suka didekti dan selalu menunggu petunjuk dari pusat. Sentralisasi kekuasaan tersebut membuat birokrasi di daerah menjadi mandul, tidak ada keberanian membuat keputusan strategis bahkan kekuasaan tersebut meninabobokkan birokrasi daerah dalam melakukan inovasi dan mengembangkan terobosan-terobosan untuk mempercepat pembangunan. Sentralisasi menimbulkan disparitas

²¹ Intruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan

pendapatan yang sangat lebar antar daerah, misalokasi dalam penggunaan anggaran negara dan kelambanan dalam persoalan.²²

Tahun 1999 merupakan titik balik penting dalam sejarah desentralisasi di Indonesia. Pemerintah sentralistis yang dikombinasikan dengan sistem politik otoriter selama pemerintahan militer dan Soeharto pasca 1965 ternyata semakin sulit untuk dipertahankan dipertengahan 1990an. Ketidak puasan daerah yang pada awalnya hanya dilakukan secara terselubung, belakangan mulai ditunjukkan secara terbuka. Tidak kurang dari masyarakat Kalimantan Timur, Aceh, Irian Jaya dan Riau telah melontarkan protes keras terhadap gaya sentralistis dan sekaligus eksploitatif Jakarta. Hasilnya, pemerintah pusat bersedia untuk mendesentralisasikan kewenangannya yang dibuka dengan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.²³

Bentuk pemerintahan di Indonesia adalah Republik yang terdiri dari Pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah. Untuk menjalankan pemerintahan di daerah dibentuklah daerah-daerah otonom yang bertugas sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah.²⁴ Dengan demikian, kalau dilihat dari kekuasaan pemerintahan daerah otonom, maka pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok: (1) pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara. (2) Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislative tertentu yang melekat pada

²² Djoko Sudantoko, *Dilema Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Andi, 2003), hlm. 3

²³ Pratikno, *Desentralisasi, Pilihan Yang Tidak Pernah Final* dalam Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, cetakan 111 (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 34

²⁴ Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), hlm. 75

pemerintahan daerah otonom. (3) Pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara dibidang eksekutif, legiskatif, yudikatif, dan lain sebagainya.²⁵

Pasal 1 angka UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerinthan Daerah,²⁶ memberikan pengertian bahwa yang dimaksud Pemerintah pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sedangkan Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya, yang dimaksud Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan di Daerah dapat dilaksanakan melalui asas-asas pemerintahan Daerah yang terdiri dari asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan. Ketiga asas ini diharapkan dapat memayungi segala tindak tanduk Pemerintah daerah dalam menjalankan tugasnya untuk

²⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan 1V (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2005), hlm. 103-104

²⁶ Lihat Pasal 1 angka (1), (2), dan (3) UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerinthan Daerah

mensejahterakan rakyat didaerahnya pada khususnya dan rakyat Indonesia pada umumnya.²⁷

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan. Atas dasar itu, konstitusi yang menganut negara kesatuan memilih penyelenggaraan pemerintahan yang desentralistis. Upaya itu dirumuskan dalam pasal 18 UUD 1945 Amandemen kedua, yang kemudian dijabarkan kembali kedalam UU No. 11 tahun 2008 tentang perubahan atas UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.²⁸

Adanya pemerintahan daerah dimulai dari kebijakan desentralisasi. Desentralisasi berasal dari bahasa latin, yaitu *De* yang berarti lepas dan *Centrum* yang artinya pusat. *Decentrum* berarti melepas dari pusat. Dengan demikian, maka desentralisasi yang berasal dari sentralisasi yang mendapat awal *de* berarti melepas atau menjauh dari pemusatan. Desentralisasi tidak putus sama sekali dengan pusat tapi hanya menjauh dari pusat.

Dari sisi ekonomi, seringkali dikemukakan bahwa pentingnya diterapkannya desentralisasi adalah untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan barang dan jasa untuk public. Selain itu tujuan ekonomi lainnya dari desentralisasi diusung oleh Jurgen Ruland yang menyatakan bahwa desentralisasi yang selanjutnya akan melahirkan otonomi daerah sangat

²⁷ Jum Anggriani, Loc.,cit, hlm. 75

²⁸ Ir. H. Juniarso Ridwan & Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik* (Bandung: Nuansa, 2010), hlm. 128

diperlukan dalam upaya meningkatkan partisipasi politik masyarakat yang pada akhirnya akan menunjang pembangunan sosial ekonomi.²⁹

Menurut M. Solly Lubis, struktur negara kesatuan yang berbasis desentralisasi dapat dipandang sebagai tatanan politik dan sebagai tatanan administratif. Disebut tatanan politik, karena struktur yang demikian merupakan wadah pengembangan demokrasi pemerintahan di daerah yang intinya ialah: penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah.³⁰ Tresna menyebut desentralisasi itu sebagai perwujudan asas demokrasi didalam pemerintahan negara, dengan mana diberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta memikul tanggung jawab dengan memakai saluran-saluran tertentu.³¹

Dalam konteks negara kesatuan penerapan asas sentralisasi dan desentralisasi dalam organisasi negara bangsa tidak bersifat dikotomis melainkan kontinum. Artinya pemerintah pusat tidak mungkin menyelenggarakan semua urusan pemerintahan ditangannya secara sentralisasi atau sebaliknya pemerintah daerah sepenuhnya menyelenggarakan semua urusan pemerintahan yang diserahkan. Yang bisa dilakukan adalah, selalu terdapat urusan sejumlah urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan secara sentralisasi beserta penghalusannya, dekonsentrasi. Tidak pernah terdapat suatu pemerintahan apapun yang diselenggarakan sepenuhnya secara desentralisasi. Urusan pemerintah yang

²⁹ Sirajuddin, *Hubungan Pusat –Daerah: Konsepsi, Problematika dan Alternatif Solusi* dalam A. Mukthie Fadjar, *Konstitusionalisme Demokrasi: Sebuah Diskursus Tentang Pemilu, Otonomi Daerah dan Mahkamah Konstitusi sebagai Kado Untuk Sang Pengembala* (Malang: INTRANS Publishing, 2010), hlm. 153

³⁰ M. Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah* (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 87

³¹ Tresna, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan, Mengenai Otonomi Daerah* dalam M. Solly Lubis, *Ibid*

menyangkut kepentingan dan kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara lazimnya diselenggarakan secara sentralisasi dan dekonsentrasi sedangkan urusan yang mengandung dan menyangkut kepentingan masyarakat setempat diselenggarakan secara desentralisasi.

Dengan demikian, terdapat urusan-urusannya yang 100% diselenggarakan secara sentralisasi seperti pertahanan, politik luar negeri, dan moneter. Dan tidak pernah ada urusan pemerintah yang 100% diserahkan kepada pemerintah daerah. Kalaupun ada sebiaan urusan pemerintahan diserahkan kepada pemerintah daerah, bukan berarti pemerintah pusat melepaskan semua tanggung jawabnya. Karena tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan ada pada pemerintahan pusat, maka tidak mungkin pemerintah pusat menyerahkan 100% urusan pemerintahan kepada daerah. Urusan-urusan yang bersifat local, seperti irigasi, pendidikan, kesehatan, koperasi, industry kecil, pertamanan dan perpustakaan umum, memang diserahkan kepada daerah, tapi kadarnya tidak 100%. Pemerintah pusat masih menangani sebagian urusan yang diserahkan kepada daerah, seperti pengawasan dan penentuan standar, kriteria dan prosedur. Sedangkan urusan yang bersifat nasional, misalnya politik luar negeri, keamanan, pertahanan, keuangan, pengaturan hukum, keagamaan, kebijakan ekonomi makro, dan kebijakan politik makro sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.³²

Jadi dalam hal ini, kewenangan daerah adalah kewenangan sisa. Terhadap rumusan tersebut, sudah tentu menimbulkan banyak tafsir. Bagi daerah, kewenangan yang dimiliki pusat masih sangat besar. Bagi pusat, apa yang

³² Sirajuddin, dalam A. Mukthie Fadjar, *Op.,cit*, hlm. 153-155

diberikan pada daerah sudah cukup besar-bahkan diduga daerah tidak akan mampu menjalankan apa (kewenangan) yang sudah diberikan tersebut. Bagi daerah sendiri, kekhawatiran mengenai masih adanya peluang bagi intervensi pusat masih sangat besar, baik trauma pada masa lalu, ataupun peluang yang terbuka pada UU No. 22 Tahun 1999.³³

E. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah menggunakan metode deskriptif dengan maksud hasil penelitian akan memberikan gambaran atau mendeskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat terhadap obyek yang akan diteliti. Metode deskriptif adalah sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan dan melukiskan keadaan subjek atau objek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat dan lain-lain) pada waktu atau saat sekarang dan berdasarkan fakta-fakta yang tampak sebagaimana adanya. Kemudian pendapat Mardailis mengatakan bahwa "Penelitian deskriptif tidak menggunakan hipotesa atau tidak menguji hipotesa, melainkan hanya mendeskripsikan informasi apa adanya sesuai dengan variabelvariabel yang diteliti"³⁴.

Dengan demikian, metode deskriptif yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah merupakan metode yang berusaha mendeskripsikan fakta fakta yang ditemui

³³ Yando Zakaria dkk, *Mensiasati Otonomi Daerah Demi Pembaharuan Agraria* (Yogyakarta: Laper Pustaka Utama, 2001), hlm. 47

³⁴ Nawawi, Hadari, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta: Gajah Mada University press, 1983), hlm. 63.

dilapangan yang berhubungan dengan penyelenggaraan distribusi beras miskin (raskin) di Kabupaten sumenep.

2. Obyek Penelitian.

- a. Pelaksanaan penyaluran beras miskin (raskin) berdasarkan Undang-undang No. 7 Tahun 1996 Tentang Pangan
- b. Pelaksanaan dan Pengawasan Pemerintah Daerah Terhadap distribusi Raskin di Kabupaten Sumenep

3. Subyek Penelitian

- a. Pemerintah Kabupaten Sumenep (Bagian Perekonomian dan Inspektorat Kabupaten Sumenep)
- b. Camat Kec. Arjasa Kepulauan Kangean
- c. Kepala Desa Kepulauan Kangean

4. Sumber Data

Dalam rangka pengumpulan data, maka peneliti akan menetapkan sumber data sesuai dengan data yang dibutuhkan, yaitu:

- a. Untuk *data sekunder*, peneliti akan mengumpulkan data dengan mencatat laporan-laporan, dokumen-dokumen, bahan rapat, catatan-catatan, surat-surat keputusan, surat-surat masuk dan hasil rapat, yang bersumber dari instansi resmi di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sumenep.
- b. Untuk *data primer*, peneliti akan melakukan teknik wawancara dengan beberapa *informan* sebagai *responden penelitian*, seperti Kepala Bagian ekonomi Pemerintahan Kabupaten Sumenep, bulog, Camat, dan

Kepala Desa

5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam rangka pengumpulan data yang dibutuhkan, maka peneliti akan lebih banyak mencari *data sekunder*, yang berupa catatan-catatan, laporan-laporan, dokumen-dokumen, ataupun literatur-literatur yang ada di perpustakaan yang berkaitan dengan masalah penelitian ini. Disamping data sekunder yang dibutuhkan, peneliti juga mencari *data primer* yang dapat mendukung data sekunder.

Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung, yaitu dengan cara mengutip atau mencatat dari dokumen-dokumen yang berupa data-data statistik, arsip-arsip, laporan-laporan, hasil rapat, surat-surat keputusan, gambar dan grafik yang diperoleh dari tempat atau lokasi penelitian. Sedangkan *data primer* adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya, yaitu orang yang telah ditetapkan sebagai responden penelitian yang akan diajak wawancara dan data yang diperoleh di lapangan yaitu dengan mencatat hasil observasi terhadap fenomena-fenomena dan permasalahan-permasalahan yang terjadi.

6. Metode Analisis

Metode analisis yang dipergunakan adalah diskriptif kualitatif, artinya data yang diperoleh akan digambarkan sedemikian rupa dengan tolok ukur peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berhubungan dengan judul serta membandingkan dengan teori yang berlaku dan fakta yang diperoleh peneliti

F. Sistematika Penulisan

Bab I. Pendahuluan

Bab ini terdiri dari Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

Bab II. Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pangan Daerah Kabupaten Di Indonesia

Bab ini, akan memaparkan tentang pemerintahan daerah di Indonesia, pengelolaan urusan pangan di Indonesia, dan pengawasan penyelenggaraan urusan pangan. Dari paparan ini, diharapkan dapat mengantarkan penulis pada penyelesaian terhadap pokok persoalan yang menjadi fokus penelitian.

Bab III. Pelaksanaan dan Pengawasan Pemerintah Daerah Terhadap Distribusi Raskin di Kecamatan Arjasa Kabupaten Sumenep

Pembahasan dalam bab ini merupakan inti penelitian, rumusan masalah sebagai fokus kajian akan ditelaah secara mendalam dan tuntas, sehingga penelitian ini akan memberikan hasil yang obyektif guna menjawab pokok persoalan yang diteliti.

Bab IV. Penutup

Yaitu, berisi Kesimpulan dan Saran.

BAB II

PENYELENGGARAAN URUSAN PEMERINTAHAN BIDANG PANGAN

DAERAH KABUPATEN DI INDONESIA

A. Pemerintahan Daerah di Indonesia

1. Otonomi Daerah dan Daerah Otonom

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan. Pemikiran mengenai otonomi sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal telah diletakkan sejak masa pergerakan kemerdekaan. Pada saat menyusun UUD 1945, otonomi termasuk salah satu pokok yang dibicarakan dan kemudian dimuat dalam Undang-Undang Dasar.³⁵

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, *outonomos/autonomia*, yang berarti keputusan sendiri (*self ruling*). Secara terperinci, otonomi dapat mengandung beberapa pengertian sebagai berikut.

- a. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk tidak dikontrol oleh pihak lain ataupun kekuatan luar.
- b. Otonomi adalah bentuk pemerintahan sendiri (*self-government*), yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri (*the right of self government; self determination*).

³⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Op.,cit, hlm. 21

- c. Pemerintahan sendiri yang dihormati, diakui dan dijamin tidak adanya kontrol oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local internal affairs*) atau terhadap minoritas suatu bangsa.
- d. Pemerintahan otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun mencapai tujuan hidup secara adil (*self determination, self sufficiency, self reliance*).
- e. Pemerintahan otonomi memiliki supremasi/dominasi kekuasaan (*supremacy of authority*) atau hukum (*rule*) yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan di daerah.³⁶

Pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu, melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan keadilan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pemerintahan daerah berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahnya. Artinya, dengan adanya otonomi yang diberikan pada daerah, maka daerah dituntut secara kreatif mampu memberdayakan segenap potensi sumber daya yang ada. Sehingga

³⁶Sidik Jatmika, *Otonomi Daerah Perspektif Hubungan Internasional*, (Yogyakarta: Bigraf Pubkishing, 2001), hlm. 1

daerah yang mampu memberdayakan segenap potensi tersebut akan mengalami percepatan pembangunan dan kesejahteraan masyarakatnya.³⁷

Otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab tersebut merupakan fondasi bagi terciptanya sejumlah perubahan yang fundamental dalam setiap aspek kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pintu demokrasi kembali dibuka lebar-lebar setelah sekian lama terbelenggu dalam kurun waktu diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, konstelasi politik dikembalikan kepada perwujudan nilai-nilai demokrasi, yang dimanifestasikan dengan mengubah gaya pemerintahan yang sentralistis menjadi gaya pemerintahan yang desentralisasi.³⁸

Daerah yang disertai kewenangan untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangga daerah ini dikenal dengan sebutan daerah otonom. Rumusan pengertian daerah otonom ini berkaitan erat dengan rumusan otonomi daerah di dalam UU No 32 Tahun 2004 tidak tepat, demikian pula dalam UU No. 22 Tahun 1999, terutama karena ada redaksi “kepentingan masyarakat”,³⁹ maka pengertian daerah otonom yang tepat adalah yang terdapat dalam Pasal 1 huruf (i) UU No. 5

³⁷ Bungaran Antonius Simanjuntak (ed), *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, dan Masa Depan Indonesia: Berapa Persen Lagi Tanah dan Air Nusantara Milik Rakyat* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010), hlm. 111

³⁸ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjadi Kesatuan Bangsa* (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm. 69-70

³⁹ berdasarkan Pasal 1 angka (6) UU No.32 Tahun 2004 disebutkan bahwa Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan menurut Pasal 1 huruf (i) UU No.22 Tahun 1999, Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tahun 1974, yakni kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁰

Agar supaya daerah otonom dapat mengurus rumah tangga sendiri dengan sebaik-baiknya dan penuh tanggung jawab, daerah perlu diberikan sumber-sumber pembiayaan yang cukup untuk mengatur otonomi daerah itu telah memberi ruang gerak yang lebih luas bagi pemerintah daerah untuk mengelola pemerintahan daerah dan sumber-sumber keuangan guna membiayai pembangunan di daerah.⁴¹

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah didasarkan tiga asas, yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah setidaknya dalam UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 mengatur ketiga macam asas tersebut. Namun, dalam perubahan UUD 1945 Pasal 18 ayat (2), ditegaskan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam Pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di

⁴⁰ Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah, Op.,cit*, hlm. 29

⁴¹ Teguh Prasetyo, Kualifikasi Perbuatan yang Dilarang Dalam Peraturan Daerah Sesuai Dengan Perkembangan Otonomi Daerah, Disampaikan dalam Sidang Senat Terbuka Universitas Slamet Riyadi Surakarta pada tanggal 15 Maret 2008, hlm. 6

daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah. Gubernur, Bupati, dan Walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di daerah.⁴²

a. Asas Desentralisasi

Menurut Irawan Soejito, Desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan kepada pihak lain untuk dilaksanakan⁴³. Sedangkan menurut Amrah Muslimin⁴⁴, Desentralisasi merupakan pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri.

Menurut UU No. 5 Tahun 1974 Pasal 1 butir b, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Dalam UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 1 butir e ditegaskan, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 1 angka 7, mengartikan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi itu menunjukkan: (1) satuan-satuan desentralisasi (otonomi) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat; (2) satuan-satuan

⁴² Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, edisi revisi (Jakarta: PT.Rajagrafindo Persada, 2001), hlm. 310

⁴³ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rieneka Copta, Jakarta, 1990, hal 29

⁴⁴ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni Bandung, 1986, hal 5

desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan efisien; (3) satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif; (4) satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.⁴⁵

b. Asas Dekonsentrasi

Pada tingkat suprastruktur kenegaraan maupun dalam rangka restrukturisasi manajemen pemerintahan, kebijakan otonomi daerah itu dikembangkan dengan seiring dengan agenda dekonsentrasi kewenangan. Jika kebijakan desentralisasi merupakan konsep pembagian kewenangan secara vertikal, maka kebijakan dekonsentrasi pada pokoknya merupakan kebijakan pembagian kewenangan birokrasi pemerintahan secara horizontal. Keduanya bersifat membatasi kekuasaan dan berperan sangat penting dalam rangka menciptakan iklim kekuasaan yang makin demokratis dan berdasar atas hukum.⁴⁶

Pasal 1 angka (8) Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan, Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.⁴⁷

c. Asas Tugas Pembantuan

Menurut Joeniarto, disamping pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, kepadanya dapat pula di beri tugas-tugas

⁴⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia, Op.,cit*, hlm. 312

⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 227

⁴⁷ Lihat Pasal 1 angka (8) Undang-undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

pembantuan (tugas *medebewind*, sertatantra). Tugas pembantuan ialah tugas ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat atau pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya. Beda tugas pembantuan dengan tugas rumah tangga sendiri, disini urusannya bukan menjadi urusan rumah tangga sendiri, tetapi merupakan urusan pemerintah pusat atau pemerintah atasannya. Kepada pemerintah lokal yang bersangkutan diminta untuk ikut membantu penyelenggaraannya saja. Oleh karena itu, dalam tugas pembantuan tersebut pemerintah lokal bersangkutan wewenangnya mengatur dan mengurus, terbatas pada penyelenggaraannya saja.⁴⁸

Pasal 1 angka (9) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan, Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.⁴⁹

2. Urusan Pemerintahan di Daerah

Dalam teori politik-politik hukum, dikenal adanya dua macam konsep hak berdasarkan asal usulnya, yakni hak bawaan dan hak berian. Dengan menggunakan dua pembedaan ini, maka digolongkan bahwa otonomi daerah yang dibicarakan banyak orang adalah otonomi yang bersifat berian ini. Karena itu, wacananya bergeser dari hak menjadi wewenang (*authority*). Kewenangan selalu merupakan pemberian yang selalu harus dipertanggungjawabkan. Selain itu, konsep urusan rumah tangga daerah hilang diganti dengan konsep kepentingan

⁴⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia, Op.,cit*, hlm. 316-317

⁴⁹ Pasal 1 angka (9) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

masyarakat. Dengan demikian, otonomi daerah merupakan kewenangan pemerintahan daerah untuk mengatur kepentingan masyarakat di daerah.

Berbeda dengan hak yang bersifat berian adalah hak yang bersifat bawaan, yang telah tumbuh berkembang dan terpelihara suatu kelembagaan yang urusan rumah tangga sendiri. Dalam UUD 1945, konsep hak yang bersifat bawaan inilah yang melekat pada daerah yang bersifat istimewa yang memiliki hak-hak asal usul.⁵⁰

Setelah UU No. 22 Tahun 1999 diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah ditegaskan bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah pusat. Pengaturan tentang urusan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terdapat beberapa pasal yaitu sebagai berikut:

Pasal 10 menyebutkan;

- (1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah

⁵⁰ Yando R. Zakaria dkk, *Op.cit*, hlm. 52

menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

(3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama.

(4) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa.

(5) Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah dapat:

- a. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
- b. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; atau
- c. menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.⁵¹

⁵¹ Lihat Pasal 10 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 11 menyebutkan;

- (1) Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.
- (2) Penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan.
- (3) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.
- (4) Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah.⁵²

Pasal 12 menyebutkan;

- (1) Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan.
- (2) Urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.⁵³

⁵² Lihat Pasal 11 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

⁵³ Lihat Pasal 12 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 13 menyebutkan;

(1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi

merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota ; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan

(2) Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.⁵⁴

Pasal 14 menyebutkan;

(1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan

⁵⁴ Lihat Pasal 13 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

(2) Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

(3) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 dan Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.⁵⁵

Dengan diaturnya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten dan kota seperti diatas, tidak perlu lagi ada persoalan mengenai apakah otonomi akan diberikan di tingkat provinsi ataupun di tingkat kabupaten. Karena, baik provinsi maupun kabupaten dan kota sama-sama merupakan daerah otonom. Jika sasaran otonomi di kabupaten dan kota belum dapat dilaksanakan atau belum dapat dicapai, maka koordinasi dan pelaksanaan otonominya untuk sementara waktu dipusatkan di provinsi yang bertanggung jawab untuk mengkoordinasikan dan mempersiapkan segala sesuatunya sampai daerah kabupaten atau kota yang bersangkutan siap melaksanakan otonomi yang diharapkan.

Dengan demikian, keseluruhan jajaran birokrasi pemerintahan mulai dari pusat sampai ke daerah-daerah, dapat mengalami penataan ulang untuk memenuhi tuntutan aspirasi reformasi, dan mendekatkan jarak pelayanan yang makin efisien

⁵⁵ Lihat Pasal 14 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

dan transparan kepada masyarakat serta sekaligus dalam rangka pemberdayaan dan peningkatan otonomi masyarakat dalam berhadapan dengan organisasi pemerintahan.

Selain itu, pemerintah pusat dapat menugaskan kepada daerah tugas-tugas tertentu dalam rangka perbantuan (*medebewin*) disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban menyampaikan laporan mengenai pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada Pemerintah Pusat. Setiap penugasan ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.⁵⁶

3. Kewenangan Daerah Otonom

Menurut Herbert G. Hik, wewenang atau otoritas adalah hak untuk melakukan sesuatu hal, dan itu merupakan kekuasaan yang sah. Dalam suatu organisasi otoritas merupakan hak yang dimiliki oleh seseorang untuk mengeluarkan intruksi terhadap orang lain dan untuk mengawasi bahwa semua akan ditaati.⁵⁷

Perkembangan wewenang pemerintah dipengaruhi oleh karakteristik tugas yang dibebankan kepadanya. Tugas pemerintah adalah mengikuti tugas negara, yaitu menyelenggarakan sebagian dari tugas negara sebagai organisasi kekuasaan. Dalam khazanah ilmu-ilmu kenegaraan terdapat beberapa macam dari tugas negara.

Mac Iver mengemukakan tiga tugas pemerintah dengan menggolongkannya menjadi: (1) *cultural function*; (2) *general welfare function*; (3) *economic control function*. Sedangkan Prajudi Atmosudirjo berpendapat

⁵⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi.....Op.,cit*, hlm. 237-238

⁵⁷ Jum Anggriani, *Op.,cit*, hlm. 87

bahwa tugas pemerintah bergantung kepada tugas dan tujuan masing-masing negara. Perkembangan negara di dunia memperlihatkan gerak menuju bentuk negara kesejahteraan (*welfare state*).⁵⁸

Friedman mengemukakan empat fungsi negara, yaitu: (1) sebagai *provider*, negara bertanggung jawab dan menjamin suatu standart minimum kehidupan secara keseluruhan dan memberikan jaminan sosial lainnya; (2) sebagai *regulator*, negara mengadakan aturan kehidupan bernegara; (3) sebagai *enterpreneur*, negara menjalankan sektor ekonomi melalui badan usaha milik negara/daerah dan menciptakan suasana yang kondusif untuk berkembangnya bidang-bidang usaha; (4) sebagai *umpire*, negara menetapkan standar-standar yang adil bagi pihak yang bergerak di sektor ekonomi, terutama antara sektor negara dan sektor swasta atau antar bidang-bidang uasaha tertentu.

Tujuan negara indonesia, sebagaimana tercantum dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945, adalah melindungi segenap bangsa indonesia dan seluruh tumpah darah indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.⁵⁹

Daerah otonom sebagai satuan jabatan pemerintahan diberikan dan memiliki wewenang untuk melakukan perbuatan hukum. Dalam kepustakaan Hukum Administrasi, wewenang itu diperoleh melalui tiga cara yaitu; *pertama*, secara atribusi yaitu; adanya pemberian suatu wewenang (baru) oleh rakyat melalaui wakilnya di parlemen kepada pemerintah, dimana wewenang tersebut

⁵⁸ Irfan Fachruddin, *Op.,cit*, hlm. 35-36

⁵⁹ *Ibid*, hlm. 37

sebelumnya tidak dimiliki oleh pemerintah. Dengan adanya pemberian wewenang itu berarti tindakan pemerintah menjadi sah dan secara yuridis mempunyai kekuatan mengikat umum, karena telah memperoleh persetujuan dari rakyat melalui wakilnya di parlemen, yang kemudian dituangkan dalam berbagai perturan perundang-undangan baik ditingkat pusat maupun tingkat daerah.

Sumber wewenang atribusi (*legislators*) dapat dibedakan asalnya, yakni yang asalnya diperoleh dari pemerintahan ditingkat pusat dan dari pemerintahan ditingkat daerah. Atribusi yang asalnya diperoleh dari pemerintahan di tingkat pusat, bersumber dari MPR berupa UUD dan ketetapan MPR lainnya dan bersumber dari DPR bersama-sama pemerintah berupa UU. Sedangkan atribusi yang asalnya di peroleh dari pemerintahan di daerah berupa PERDA dan bersumber dari Badan Perwakilan Desa (BPD) dan Pemerintah Desa berupa PERDES.⁶⁰

Kedua, secara delegasi yaitu; pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau pejabat TUN lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.

Jadi, dapat kita artikan bahwa delegasi kewenangan adalah pelimpahan atau penyerahan kewenangan yang telah ada dari badan/lembaga/pejabat negara kepada badan/lembaga/pejabat negara lain. Atau lebih ringkasnya, delegasi adalah pemindahan atau pengalihan suatu kewenangan dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah.

⁶⁰S.F . Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif di Indonesia*, cet ketiga, (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), hlm. 137-138

perlu diperhatikan disini adalah bahwa kewenangan itu semula ada pada badan/lembaga/pejabat yang menyerahkan atau melimpahkan wewenang tersebut (delegans). Dengan adanya penyerahan tersebut, maka kewenangan dan tanggung jawab beralih kepada penerima kewenangan (delegataris), jadi tidak diciptakan wewenang baru.

Dalam suatu kewenangan yang didelegasikan dimungkinkan terdapat kekurangan-kekurangan seperti:

- 1) Wewenang itu tidak mungkin didelegasikan
- 2) Delegasi memang dimungkinkan tetapi dalam kenyataannya tidak pernah terjadi pendelegasian.
- 3) Delegasi memang mungkin dilaksanakan tetapi pendelegasiannya tidak dilakukan dengan cara yang tepat.⁶¹

Ketiga, wewenang yang muncul dari prakarsa dan inisiatif sendiri dari masing-masing daerah, seiring dengan kebebasan dan kemandirian yang dimilikinya dan sesuai dengan potensi serta kekhasan daerah. Urusan yang menjadi kewenangan Daerah jenis ini oleh UU No. 32 Tahun 2004 disebut urusan pemerintahan yang bersifat pilihan.⁶²

⁶¹ Jum Anggraini, *Op.,cit*, hlm. 90-91

⁶² Ridwan, *Hukum Administrasi*, *Op.,cit*, hlm. 67

Tabel
Kewenangan Daerah Otonom⁶³

No	Dasar wewenang Daerah Otonom	Urusan-Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Wewenang Daerah Otonom
1	Kewenangan Atributif	<p>1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama (pasal 10 ayat (1) dan (3) UU No. 32 Tahun 2004)</p> <p>2) Kewenangan yang ditentukan dalam Pasal 13 ayat (1) dan 14 ayat (1) UU No.32 Tahun 2004</p>
2	Kewenangan Delegatif	<p>Urusan pemerintah pusat yang diselenggarakan di daerah dan oleh daerah melalui tugas pembantuan; pasal 10 ayat (5) bagian c</p>
3	Kewenangan atas inisiatif Sendiri atau bersifat pilihan	<p>Urusan pemeritahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan; pasal 13 ayat (2) dan pasal 14 ayat (2).</p>

⁶³Ridwan , *Hukum Administrasi...., Ibid*, hlm. 68

4. Perangkat Daerah Otonom

Perangkat daerah provinsi adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah dan lembaga teknis daerah.⁶⁴ Sedangkan Perangkat daerah kabupaten/kota adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.⁶⁵ Sekretariat daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu gubernur dalam menyusun kebijakan dan mengoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah.

Sekretariat DPRD mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, dan menyediakan serta mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Sekretariat DPRD dalam melaksanakan tugasnya menyelenggarakan fungsi:

- a. penyelenggaraan administrasi kesekretariatan DPRD;
- b. penyelenggaraan administrasi keuangan DPRD;
- c. penyelenggaraan rapat-rapat DPRD; dan
- d. penyediaan dan pengoordinasian tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD.

⁶⁴ Lihat pasal 1 angka (7) Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah

⁶⁵ Lihat pasal 1 angka (8) Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah

Sekretaris dewan secara teknis operasional berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah.

Dinas daerah mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dinas daerah mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- b. penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum sesuai dengan lingkup tugasnya;
- c. pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
- d. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah, mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik. Dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan fungsi:

- a. perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- b. pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan lingkup tugasnya;
- c. pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
- d. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Lembaga teknis daerah dapat berbentuk badan, kantor, dan rumah sakit. Lembaga teknis daerah yang berbentuk badan dipimpin oleh kepala badan, yang berbentuk kantor dipimpin oleh kepala kantor, dan yang berbentuk rumah sakit dipimpin oleh direktur. Kepala dan direktur berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah.

Kecamatan merupakan wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota. Camat mempunyai tugas melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi:

- a. mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- b. mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
- c. mengoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- d. mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- e. mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
- f. membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan; dan
- g. melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Kelurahan merupakan wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten/kota dalam wilayah kecamatan. Kelurahan dipimpin oleh lurah, berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui camat. Selain itu Lurah mempunyai tugas sebagai berikut:⁶⁶

- a. pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan;
- b. pemberdayaan masyarakat;
- c. pelayanan masyarakat;
- d. penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- e. pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum; dan
- f. pembinaan lembaga kemasyarakatan.

B. Pengelolaan Urusan Pangan di Indonesia

Dalam konteks hak atas pangan, negara dibebani kewajiban untuk memenuhinya sebagaimana hak asasi manusia lainnya. Negara dibebani kewajiban untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan pangan dan gizi yang terjangkau dan memadai. Sehingga, pengabaian terhadap pangan dan gizi ini dengan sendirinya bisa dianggap sebagai pelanggaran hak-hak asasi manusia oleh negara. Bahkan, ketika hak atas pangan diabaikan secara terus menerus, maka pelanggaran tersebut bisa disamakan dengan pemusnahan generasi secara laten (*silent genocide*).⁶⁷

⁶⁶ Lihat Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 73 Tahun 2005 Tentang Kelurahan

⁶⁷ Francis Wahono dkk, *Politik Ekonomi Pangan* (Jakarta: Bina Desa, 2011), hlm. 39

Pasal 46 Undang Undang No. 7 Tahun 1996 Tentang Pangan menyebutkan, Pemerintah bertanggung jawab untuk mewujudkan ketahanan pangan, dengan cara melakukan tindakan-tindakan sebagai berikut:⁶⁸

- a. menyelenggarakan, membina, dan atau mengkoordinasikan segala upaya atau kegiatan untuk mewujudkan cadangan pangan nasional;
- b. menyelenggarakan, mengatur, dan atau mengkoordinasikan segala upaya atau kegiatan dalam rangka penyediaan, pengadaan, dan atau penyaluran pangan tertentu yang bersifat pokok;
- c. menetapkan dan menyelenggarakan kebijakan mutu pangan nasional dan penganekaragaman pangan;
- d. mengambil tindakan yang diperlukan untuk mencegah dan atau menanggulangi gejala kekurangan pangan, keadaan darurat, dan atau spekulasi atau manipulasi dalam pengadaan dan peredaran pangan.⁶⁹

Pelaksanaan Undang-Undang tersebut adalah Peraturan Pemerintah No.68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan. Pasal 4 dalam PP tersebut menyebutkan sebagai berikut:

⁶⁸ Lihat Pasal 46 Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 Tentang Pangan

⁶⁹ Penjelasan Huruf a menyebutkan, Cadangan pangan nasional adalah persediaan pangan di seluruh pelosok wilayah Indonesia untuk konsumsi manusia, bahan baku industri, dan untuk menghadapi keadaan darurat. Cadangan pangan nasional diupayakan berada di dalam negeri dan harus senantiasa cukup untuk mengatasi masalah kekurangan pangan, atau terjadinya berbagai kebutuhan yang mendadak akibat bencana, atau pengaruh fluktuasi harga. Berbagai kekuatan ekonomi seperti pengusaha, pedagang, atau koperasi didorong untuk mengelola cadangan pangan agar pemenuhan kebutuhan pangan rakyat Indonesia senantiasa dapat dipenuhi. Selanjutnya penjelasan Huruf d menyebutkan, Untuk mencegah timbulnya atau menanggulangi gejala kekurangan pangan, Pemerintah dapat mengupayakan berbagai bentuk bantuan, antara lain, bantuan pangan darurat, bantuan pangan dengan harga khusus, dan atau bentuk bantuan lainnya. Selain itu, Pemerintah juga dapat mengambil tindakan yang diperlukan untuk menanggulangi tindakan spekulasi atau manipulasi dalam pengadaan dan peredaran pangan, yang secara langsung atau tidak langsung mengganggu sistem pangan, termasuk mengganggu ketersediaan pangan dengan harga yang terjangkau secara memadai.

Pasal 4 menyebutkan:

- (1) Dalam rangka pemerataan ketersediaan pangan dilakukan distribusi pangan ke seluruh wilayah sampai tingkat rumah tangga.
- (2) Untuk mewujudkan distribusi pangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan:
 - a. mengembangkan sistem distribusi pangan yang menjangkau seluruh wilayah secara efisien;
 - b. mengelola sistem distribusi pangan yang dapat mempertahankan keamanan, mutu dan gizi pangan;
 - c. menjamin keamanan distribusi pangan.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai distribusi pangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan oleh Menteri yang bertanggung jawab di bidang pertanian, kelautan dan perikanan, kehutanan, perhubungan, industri dan perdagangan, dan koperasi, sesuai tugas dan kewenangannya masing-masing.⁷⁰

Selanjutnya Pasal 11 menyebutkan:

- (1) Penanggulangan masalah pangan diselenggarakan untuk menanggulangi terjadinya kelebihan pangan, kekurangan pangan, dan/atau ketidakmampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan pangan.
- (2) Penanggulangan masalah pangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan:
 - a. pengeluaran pangan apabila terjadi kelebihan pangan;

⁷⁰Lihat Pasal 4 PP No 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan

- b. peningkatan produksi dan/atau pemasukan pangan apabila terjadi kekurangan pangan;
 - c. penyaluran pangan secara khusus apabila terjadi ketidak-mampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan pangan;
 - d. melaksanakan bantuan pangan kepada penduduk miskin.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai penanggulangan masalah pangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan oleh Menteri yang bertanggung jawab di bidang pertanian, kelautan dan perikanan, kehutanan, industri dan perdagangan, dalam negeri, kesejahteraan sosial, dan keuangan, sesuai tugas dan kewenangannya masing-masing.⁷¹

Sedangkan Pasal 13 menyebutkan:

- (1) Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan/atau Pemerintah Desa melaksanakan kebijakan dan bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan ketahanan pangan diwilayahnya masing-masing, dengan memperhatikan pedoman, norma, standar, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.⁷²

1. Pengertian dan Ruang Lingkup Urusan Pangan

Definisi dan paradigma ketahanan pangan terus mengalami perkembangan sejak adanya *Conference of Food and Agriculture* tahun 1943 yang mencanangkan konsep *secure, adequate and suitable supply of food for everyone*". Definisi ketahanan pangan sangat bervariasi, namun umumnya mengacu definisi dari Bank Dunia, yakni "akses semua orang setiap saat pada

⁷¹ Lihat Pasal 11 PP No 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan

⁷² Lihat Pasal 13 PP No 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan

pangan yang cukup untuk hidup sehat (*secure access at all times to sufficient food for a healthy life*).

Berikut disajikan beberapa definisi ketahanan yang sering diacu :

1. Undang-Undang Pangan No.7 Tahun 1996: kondisi terpenuhinya kebutuhan pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan secara cukup, baik dari jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau.
2. USAID : kondisi ketika semua orang pada setiap saat mempunyai akses secara fisik dan ekonomi untuk memperoleh kebutuhan konsumsinya untuk hidup sehat dan produktif.
3. FAO : situasi dimana semua rumah tangga mempunyai akses baik fisik maupun ekonomi untuk memperoleh pangan bagi seluruh anggota keluarganya, dimana rumah tangga tidak beresiko mengalami kehilangan kedua akses tersebut.
4. FIVIMS : kondisi ketika semua orang pada segala waktu secara fisik, social dan ekonomi memiliki akses pada pangan yang cukup, aman dan bergizi untuk pemenuhan kebutuhan konsumsi dan sesuai dengan seleranya (food preferences) demi kehidupan yang aktif dan sehat.
5. Mercy Corps : 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 sehat.⁷³

Berdasarkan definisi tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa ketahanan pangan memiliki 5 unsur yang harus dipenuhi :

1. Berorientasi pada rumah tangga dan individu
2. Dimensi waktu setiap saat pangan tersedia dan dapat diakses
3. Menekankan pada akses pangan rumah tangga dan individu, baik fisik, ekonomi dan sosial
4. Berorientasi pada pemenuhan gizi
5. Ditujukan untuk hidup sehat dan produktif.⁷⁴

Di Indonesia sesuai dengan Undang-undang No. 7 Tahun 1996, pengertian ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari: (1) tersedianya pangan secara cukup, baik dalam jumlah maupun mutunya; (2) aman; (3) merata; dan (4) terjangkau. Dengan pengertian tersebut, mewujudkan ketahanan pangan dapat lebih dipahami sebagai berikut:

- a. Terpenuhinya pangan dengan kondisi ketersediaan yang cukup, diartikan ketersediaan pangan dalam arti luas, mencakup pangan yang berasal dari tanaman, ternak, dan ikan untuk memenuhi kebutuhan atas karbohidrat, protein, lemak, vitamin dan mineral serta turunannya, yang bermanfaat bagi pertumbuhan kesehatan manusia.

⁷³Nuhfil Hanani, *Pengertian Ketahanan Pangan* dalam nuhfil.lecture.ub.ac.id diakses tanggal 15 Januari 2013 Jam 20.00

⁷⁴ *Ibid*

- b. Terpenuhiya pangan dengan kondisi yang aman, diartikan bebas dari cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia, serta aman dari kaidah agama.
- c. Terpenuhiya pangan dengan kondisi yang merata, diartikan pangan yang harus tersedia setiap saat dan merata di seluruh tanah air. Terpenuhiya pangan dengan kondisi terjangkau, diartikan pangan mudah diperoleh rumah tangga dengan harga yang terjangkau.⁷⁵

2. Perangkat Pengelola Urusan Pangan

Pada bagian menimbang huruf a menyebutkan, bahwa untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, telah dibentuk Dewan Ketahanan Pangan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan.

Dewan Ketahanan Pangan, yang selanjutnya dalam Peraturan Presiden ini disebut Dewan merupakan lembaga non struktural yang dipimpin oleh seorang Ketua. Dewan mempunyai tugas membantu Presiden dalam :

- a. Merumuskan kebijakan dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan nasional;
- b. Melaksanakan evaluasi dan pengendalian dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan nasional.

⁷⁵ *Ibid*

- c. Tugas Dewan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kegiatan di bidang penyediaan pangan, distribusi pangan, cadangan pangan, penganekaragaman pangan, pencegahan dan penanggulangan masalah pangan dan gizi.⁷⁶

Dalam melaksanakan tugas, Dewan dibantu oleh Sekretariat Dewan. Sekretariat Dewan secara *ex-officio* dilaksanakan oleh Badan Ketahanan Pangan yang merupakan unit kerja struktural di lingkungan Departemen Pertanian. Sekretariat Dewan dipimpin oleh Sekretaris yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Ketua Dewan melalui Ketua Harian. Disamping itu, Sekretariat Dewan mempunyai tugas memberikan pelayanan teknis dan administrasi kepada Dewan.

Untuk mengupayakan terwujudnya ketahanan pangan Provinsi sebagai bagian dari ketahanan pangan nasional, Pemerintah Provinsi membentuk Dewan Ketahanan Pangan Provinsi yang selanjutnya dalam Peraturan Presiden ini disebut Dewan Provinsi yang diketuai oleh Gubernur.⁷⁷

Dewan Provinsi mempunyai tugas membantu Gubernur dalam :

- a. merumuskan kebijakan dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan Provinsi dengan memperhatikan kebijakan yang ditetapkan Dewan;
- b. merumuskan kebijakan dalam rangka mendorong keikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan ketahanan pangan;

⁷⁶ Lihat Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan

⁷⁷ Lihat Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan

- c. melaksanakan evaluasi dan pengendalian perwujudan ketahanan pangan Provinsi.⁷⁸

Tugas Dewan Provinsi meliputi kegiatan di bidang penyediaan pangan, distribusi pangan, cadangan pangan, penganekaragaman pangan, pencegahan dan penanggulangan masalah pangan dan gizi.

Untuk mengupayakan terwujudnya ketahanan pangan Kabupaten/Kota sebagai bagian dari ketahanan pangan nasional, Pemerintah Kabupaten/Kota membentuk Dewan Ketahanan Pangan Kabupaten/Kota yang selanjutnya dalam Peraturan Presiden ini disebut Dewan Kabupaten/Kota yang diketuai oleh Bupati/Walikota.⁷⁹

Dewan Kabupaten/Kota mempunyai tugas membantu Bupati/Walikota dalam :

- a. merumuskan kebijakan dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan Kabupaten/Kota dengan memperhatikan kebijakan yang ditetapkan oleh Dewan dan Dewan Provinsi;
- b. merumuskan kebijakan dalam rangka mendorong keikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan ketahanan pangan;
- c. melaksanakan evaluasi dan pengendalian perwujudan ketahanan pangan Kabupaten/Kota.⁸⁰

Tugas Dewan Kabupaten/Kota meliputi penyediaan pangan, distribusi

⁷⁸ Lihat Pasal 8 Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan

⁷⁹ Lihat Pasal 10 Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan

⁸⁰ Lihat Pasal 11 Peraturan Presiden No. 83 Tahun 2006 Tentang Dewan Ketahanan Pangan

pangan, cadangan pangan, penganekaragaman pangan, pencegahan dan penanggulangan masalah pangan dan gizi.

3. Kewenangan Pengelolaan Urusan Pangan dan Raskin

Kewenangan pengelolaan urusan pangan merupakan kewenangan Pemerintah. Sedangkan kewenangan Program Raskin adalah Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.

Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat bertanggung jawab atas pelaksanaan Program Raskin Nasional dan membentuk Tim Koordinasi Raskin Pusat. Tugasnya adalah Melakukan koordinasi, sinkronisasi, harmonisasi dan pengendalian dalam perumusan kebijakan, perencanaan, penganggaran, sosialisasi, monitoring dan evaluasi. Sedangkan fungsinya adalah sebagai berikut:

- 1) Koordinasi perencanaan dan penganggaran Program Raskin.
- 2) Penetapan Pagu Raskin.
- 3) Penyusunan Pedoman Umum Penyaluran Raskin.
- 4) Fasilitasi lintas pelaku dan sosialisasi Program Raskin.
- 5) Pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Tim Koordinasi Raskin Provinsi.
- 6) Monitoring dan evaluasi pelaksanaan Program Raskin di Provinsi dan Kabupaten/Kota.

4. Kewenangan Pengelolaan Urusan Pangan dan Raskin di Daerah

Terkait dengan aspek pengelolaan pangan pemerintah, Peraturan Pemerintah No 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan menyebutkan secara

tegas tentang pentingnya peran pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten, dan Pemerintah Desa dalam menangani masalah pangan.

Sedangkan urusan pengelolaan Raskin di daerah dalam Intruksi Presiden No 3 Tahun 2012 Tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah, menginsruksikan kepada para Gubernur dan Bupati/Walikota untuk menetapkan kebijakan pengadaan dan penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah.⁸¹

Program Raskin tergolong program nasional. Program ini melibatkan berbagai pihak baik vertikal maupun horizontal. Secara horizontal semua sektor terkait memiliki tanggungjawab dan wewenang sesuai dengan tupoksinya masing-masing dalam melaksanakan Program Raskin. Issue aktual yang terkait secara horizontal adalah penetapan data RTS 2012. Program Raskin 2012 akan mengacu pada data RTS hasil PPLS-2011 BPS, yang ditetapkan oleh TNP2K menggunakan sistim Basic Data Terpadu Perlindungan Sosial. Secara vertikal Program Raskin bukan program Pemerintah Pusat semata, akan tetapi juga Pemerintah Daerah memiliki tanggung jawab secara proporsional. Dalam hal ini Pemerintah Pusat berperan dalam membuat kebijakan nasional, sedangkan pelaksanaan dan penyalurannya sangat tergantung pada peran Pemerintah Daerah. Pemerintah Pusat memberikan subsidi pembelian beras yang dilaksanakan oleh Perum Bulog untuk disalurkan sampai Titik Distribusi (TD). Untukselanjutnya Pemerintah Daerah menyampaikan beras tersebut kepada RTS-PM dengan 6 (enam) Tepat (Tepat Sasaran, Tepat Jumlah, Tepat Mutu, Tepat Waktu, Tepat Harga dan Tepat

⁸¹Lihat Intruksi Presiden No 3 Tahun 2012 Tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah

Administrasi). Oleh karena itu pelaksanaan Program Raskin sangat tergantung pada peran Pemerintah Daerah seperti sosialisasi, pengawasan mutu, angkutan, biaya operasional dll.⁸²

C. Pengawasan Penyelenggaraan Urusan Pangan

1. Pengertian dan Macam-macam Pengawasan

a) Pengertian Pengawasan

Pengawasan merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mencegah berbagai tindakan dan penyalahgunaan wewenang yang sangat merugikan negara. Untuk meningkatkan efisien dan efektifitas serta terselenggaranya sistem pemerintahan yang bersih dan berwibawa, pemerintah telah mengeluarkan kebijaksanaan pengawasan.⁸³ Pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Sedangkan menurut Nawawi, pengawasan adalah proses atau rangkaian kegiatan pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi terhadap suatu kondisi yang dihasilkan oleh sarana sebagai sasaran yang secara keseluruhan berlangsung sebagai suatu sistem yang didalamnya terdapat beberapa unsure yang saling berkaitan dan berinteraksi sebagai suatu kesatuan.⁸⁴ Jadi pengawasan adalah salah satu unsure penting dalam rangka peningkatan pendayagunaan aparatur negara dalam pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan menuju terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

⁸² Lihat Pedoman Umum Raskin 2012, hlm. ii

⁸³ Hassan Suryono, *Hukum Tata Usaha Negara* (Surakarta: LPP UNS dan UNS Press, 2005), hlm. 45

⁸⁴ Hadari Nawawi, *Pengawasan Merekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah* dalam Hassan Suryono, *Ibid*

Pengawasan diperlukan bukan karena kurang kepercayaan dan bukan pula ditujukan untuk mencari-cari kesalahan atau mencari siapa yang salah. Tetapi untuk memahami apa yang salah demi perbaikan di masa datang. Lebih jauh lagi ada sementara anggapan, pengawasan melulu Cuma menakut-nakuti dan membuat orang gelisah. Akibat kesan dan pendapat yang keliru itu muncul semacam asumsi, bahwa adanya pengawasan membuat bekerja tidak tenang dan mereka yang diawasi adalah orang yang tidak dipercaya.

Padahal pengawasan bukan untuk menakut-nakuti. Pengawasan juga bukan untuk menjadikan orang gelisah. Adanya pengawasan dimaksud agar segala perencanaan berjalan secara lancar dan lurus. Pengawasan berupaya agar tidak terjadi penyelewengan dalam pelaksanaan suatu rencana, dan segera mengambil jalan keluar dari kemelut yang mungkin muncul, serta akhirnya mengamankan hasil-hasil yang telah dicapai.

Jika pengawasan seperti itu terlaksana, maka semua perencanaan dan peraturan akan berjalan dengan baik, dalam artian tidak ada gangguan dan rongrongan terhadap pelaksanaannya. Dan ini justru menciptakan suasana tenang, aman, dan berkeadilan. Keadaan begitu akhirnya membuat warga masyarakat menjadi sejuk dan percaya pada diri sendiri.⁸⁵

Secara teoritik dan praktik, pengawasan itu ada yang bersifat intern yaitu pengawasan oleh badan yang secara organisatoris termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri, sedangkan yang bersifat ekstern dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris berada diluar pemerintah. Disamping

⁸⁵ Ismail Saleh, *Ketertiban dan Pengawasan*, Cet. 2 (Jakarta: Haji Masagung, 1988), hlm. 2-3

itu, pengawasan juga dibedakan dalam dua jenis yaitu *a-priori* dan *a-posteriori*. Pengawasan *a-priori* adalah pengawasan yang dilaksanakan sebelum dikeluarkannya keputusan pemerintah, sedangkan *a-posteriori* adalah pengawasan yang dilaksanakan sesudah dikeluarkannya keputusan pemerintah. Selain itu dikenal pula pengawasan segi hukum (*rechmatigheid*) dan segi kemanfaatan (*doelmatigheid*). Pengawasan dari segi hukum dimaksudkan untuk menilai pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas) yaitu segi *rechmatigheid* dari perbuatan pemerintah, sedangkan segi kemanfaatan dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah dari segi pertimbangan kemanfaatannya.

Berdasarkan pembagian pengawasan tersebut, dapat disebutkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh peradilan dalam hukum administrasi itu mempunyai ciri-ciri; *pertama*, ekstern, karena dilakukan oleh suatu badan atau lembaga di luar pemerintahan; *kedua*, *a-posteriori*, karena selalu dilakukan sesudah terjadinya perbuatan yang dikontrol; *ketiga*, kontrol segi hukum, karena hanya menilai dari segi hukum saja.

Pengawasan yang dilakukan oleh peradilan tersebut dikenal dengan istilah pengawasan hukum. Suatu pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai apakah tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah itu sesuai atau tidak dengan norma hukum yang berlaku (*rechmatigheid* atau *onrechmatigheid*). Selain itu, ada pula pengawasan politik, yakni pengawasan yang dilakukan oleh badan perwakilan rakyat terhadap pemerintah dalam menggunakan wewenang pemerintahan. Dalam hal ini, pengawasan itu dimaksudkan untuk menilai apakah

penggunaan wewenang pemerintahan itu sesuai atau tidak dengan kehendak rakyat. Disamping itu, pengawasan juga dapat dilakukan oleh warga masyarakat terhadap administrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁸⁶

Ridwan membagi norma pengawasan menjadi tiga, diantaranya sebagai berikut:

1) Hukum Tertulis

Peraturan perundang-undangan (asas legalitas): *wetmatigheid van bestuur*. Dalam Hukum Administrasi dikenal berbagai undang-undang, peraturan-peraturan, ketentuan-ketentuan tertulis, dan sebagainya yang masing-masing memuat norma. Ada norma yang dibuat untuk mengatur instansi pemerintahan, ada peraturan kebijakan yang kebanyakan ditujukan untuk mengatur organ pemerintahan, dan norma yang paling banyak diarahkan pada warga negara. Norma-norma itu ada yang tersusun secara hirarki atau vertikal (*verticale gelede normstelling*) dan ada yang bertebaran dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang sederajat atau bersifat horizontal (*horizontale gelede normstelling*).

2) Hukum Tidak Tertulis (AAUPB): *rechtmatigheid van bestuur*.

Dari keseluruhan norma-norma Hukum Administrasi yang diterapkan terhadap penyelenggaraan pemerintahan baik norma hukum tertulis (*geschreven recht*) maupun tidak norma hukum tertulis (*ongeschreven recht*) tujuannya adalah agar pemerintah menggunakan

⁸⁶ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm.126-128

kewenangannya dengan benar dan sah (*rechtmatic*) sehingga tidak melanggar hak-hak warga negara.

3) Konsep Maladministrasi (integritas)

Berdasarkan Pasal 1 angka (3) yang dimaksud maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.⁸⁷

Sedangkan Sujamto membagi norma umum pengawasan menjadi empat, diantaranya adalah:

- a. Pengawasan tidak mencari-cari kesalahan, yaitu tidak mengutamakan mencari siapa yang salah tetapi apabila ditemukan kesalahan, penyimpangan dan hambatan supaya dilaporkan sebab-sebab dan bagaimana terjadinya, serta menemukan cara bagaimana memperbaikinya.
- b. Pengawasan merupakan proses yang berlanjut, yaitu dilaksanakan terus menerus, sehingga dapat memperoleh hasil pengawasan yang berkesinambungan.

⁸⁷ Dikutip dari Slide Ridwan, *Hukum Pengawasan Pemerintahan*, pada Tanggal 3 Januari 2013 Jam 14.00

- c. Pengawasan harus menjamin adanya kemungkinan pengambilan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan, untuk mencegah berlanjutnya kesalahan dan/atau penyimpangan.
- d. Pengawasan bersifat mendidik dan dinamis, yaitu dapat menimbulkan kegairahan untuk memperbaiki, mengurangi atau meniadakan penyimpangan disamping menjadi pendorong dan perangsang untuk menertibkan dan menyempurnakan kondisi obyek pengawasan.⁸⁸

Norma pengawasan merupakan salah satu bentuk norma sekunder yang menjadi norma penunjang bagi tegaknya norma hukum primer. Sebaik-baiknya norma perilaku (primer) dirumuskan, tanpa didukung oleh norma hukum sekunder yang baik, maka sangat sulit diharapkan adanya kepatuhan hukum masyarakat.⁸⁹

b) Macam-Macam Pengawasan

1) Pengawasan Preventif

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum suatu keputusan atau peraturan perundang-undangan efektif berlaku.⁹⁰ Pengawasan preventif dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu: *pertama*, pertimbangan atau pengawasan dijalankan sebelum pemerintah tingkat lebih rendah menganbil atau

⁸⁸ Sujamto, *Norma & Etika Pengawasan*, Cet. 2 (Jakarta: Sinar Grafika, 1989), hlm. 19-20

⁸⁹ Bachrul Amiq, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Perspektif Penyelenggaraan Negara Yang Bersih* (Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2010), hlm. 112

⁹⁰ Ridwan, *Hukum Administrasi...Op.,cit*, hlm. 135

menetapkan suatu keputusan. Pengawasan preventif ini disebut *voortoezicht*. Contoh *voortoezicht* adalah pernyataan tidak keberatan dari pemerintah tingkat lebih atas.

Kedua, pertimbangan atau pengawasan dilakukan setelah pemerintah tingkat yang lebih rendah mengambil keputusan, tetapi sebelum keputusan itu berlaku dan mempunyai akibat hukum. Pengawasan preventif kedua ini disebut *middentoezicht*. Contoh *middentoezicht* yaitu pengesahan dan pengumuman atau pengundangan. Pada tingkat terdapat berbagai macam jenis pengawasan preventif dan yang paling utama adalah pengesahan (*goedkeuring*).⁹¹

2) Pengawasan Represif

Pengawasan represif dilakukan setelah suatu keputusan atau peraturan perundang-undangan dibelarkukan. Pengawasan represif itu berwujud;

a) mempertanggihkan berlakunya suatu Peraturan Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah; b) membatalkan suatu Peraturan Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah. Pembatalan (*vernietiging*) dilakukan jika Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bersangkutan bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, “*vernietiging kan plaatsvinden wegens; a) strijd met de het recht, zelfs de wet in formele zin; b) strijd met het algemeen belang*”.⁹²

c) Tindak Lanjut Hasil Pengawasan

⁹¹ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review* (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 98-99

⁹² Ridwan, *Hukum Administrasi...Op.,cit*, hlm.137

Victor M Situmorang & Jusuf Juhir membagi tindak lanjut hasil pengawasan menjadi dua (2), yaitu tindak lanjut yang bersifat preventif dan tindak lanjut yang bersifat represif.

1. Tindak lanjut yang bersifat preventif

Adapun yang dimaksud tindak lanjut yang bersifat preventif yakni usaha pencegahan terjadinya penyalahgunaan wewenang, dan berbagai penyelewengan lainnya dengan melakukan penyempurnaan unsur aparatur dibidang kelembagaan, kepegawaian dan ketalaksanaan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan setiap tugas umum pemerintahan dan pembangunan.⁹³

Apabila dilihat dari segi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin pegawai Negeri Sipil, maka upaya pembinaan dan bimbingan itu dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- a. Penyempurnaan kelembagaan yang berkaitan dengan:
 1. Organisasi
 2. Kebijakan
- b. Penyempurnaan ketalaksanaan yang berkaitan dengan:
 1. Prosedur kerja
 2. Perencanaan kerja
 3. Pencatatan dan pelaporan
- c. Penyempurnaan bidang kepegawaian berkenaan dengan pembinaan personel.

⁹³ Victor M. Situmorang & Jusuf Juhir, *Op.,cit*, hlm. 127

Jadi, tindak lanjut terhadap hasil temuan pengawasan melekat tidak semuanya harus berbentuk pemberian sanksi atau hukuman, meskipun untuk tingkat dan jenis yang paling ringan.⁹⁴

2. Tindak Lanjut Yang Bersifat Refresif

Tindak lanjut yang bersifat refresif ini dilakukan berupa penindakan terhadap perbuatan korupsi, penyalahgunaan wewenang, kebocoran dan pemborosan kekayaan dan keuangan negara dan berbagai bentuk penyelewengan lainnya. Adapun yang mencakup atau termasuk tindakan represif ini antara lain berupa:

a. Tindakan Administratif

Tindakan administratif sesuai dengan ketentuan perundang-undangan di bidang kepegawaian, termasuk penerapan hukuman disiplin dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin pegawai Negeri Sipil. Tingkat dan jenis hukuman disiplin dimaksud adalah:

1. Tingkat hukuman disiplin terdiri dari:

- a. Hukuman disiplin ringan;
- b. Hukuman disiplin sedang; dan
- c. Hukuman disiplin berat.

2. Jenis hukuman disiplin ringan terdiri dari:

- a. Teguran lisan;
- b. Teguran tertulis; dan

⁹⁴ *Ibid*, hlm. 128

c. Pernyataan tidak puas secara tertulis.

3. Jenis hukuman disiplin sedang terdiri dari:

a. Penundaan kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun;

b. Penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun; dan

c. Penundaan kenaikan pangkat untuk paling lama 1 (satu) tahun.

4. Jenis hukuman disiplin berat terdiri dari:

a. Penurunan pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun;

b. Pembebasan dari jabatan;

c. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil; dan

d. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil.⁹⁵

b. Tindakan Perdata

Tuntutan/gugatan perdata ini dapat berbentuk tuntutan ganti rugi, penyeteroran kembali, tuntutan perbendaharaan, denda dan lain-lain. Tuntutan tersebut cenderung berkenaan dengan jenis pelanggaran atau penyelewengan keuangan negara dan kekayaan negara yang bernilai uang.

⁹⁵ Lihat Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin pegawai Negeri Sipil

Selanjutnya mengenai prosesnya dapat saja terjadi sebelum sampai pada tuntutan/gugatan perdata diawali dari hasil pengawasan melekat pimpinan/atasan langsung, yang setelah melakukan pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi dapat membuktikan pelanggaran bawahannya. Dalam keadaan itu, pimpinan/atasan langsung melalui musyawarah memutuskan bawahannya menyetorkan kembali atau mengembalikan keuangan atau kekayaan negara yang disalahgunakan. Pengembalian atau penyetoran kembali tidak menghapuskan kesalahan pegawai yang bersangkutan dari segi administratif. Oleh karena itu, sesuai dengan penilaian tingkat kesalahan, pimpinan/atasan langsung berkewajiban menjatuhkan hukuman disiplin.⁹⁶

c. Tindakan Pidana

Apabila aparat pengawasan fungsional menemukan penyimpangan atau penyelewengan dan serta penyalahgunaan keuangan atau kekayaan negara yang merupakan tindak pidana, wajib menyerahkan penyelesaiannya pada aparat yang berwenang untuk menyelesaikannya. Penyelewengan penyalahgunaan yang merupakan tindak pidana umum wajib diserahkan pada pihak kepolisian yang merupakan tindak pidana umum wajib diserahkan pada pihak kepolisian dan yang merupakan tindak pidana khusus diserahkan pada Kejaksaan Agung, untuk ditangani dan diselesaikan lebih lanjut sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Jaksa Agung berfungsi mengamankan kewibawaan dan program pemerintah kegiatan dan hasil-hasil pembangunan. Sehubungan dengan hal tersebut diatas ada

⁹⁶ Victor M. Situmorang & Jusuf Juhir, *Op.,cit*, hlm. 143

beberapa usaha mencegah dan memberantas kebocoran dalam pengelolaan keuangan negara, dengan cara:

1. Melakukan penyidikan sendiri.
2. Menerima penyerahan kasus-kasus pidana khusus sebagai temuan hasil pemeriksaan aparat fungsional, untuk diproses lebih lanjut.⁹⁷

Dalam penerapan pemberian sanksi dimungkinkan untuk memuat kumulasi sanksi, yaitu sanksi administrasi bersama-sama dengan sanksi pidana atau perdata. Tidak ada larangan untuk menerapkan sanksi administrasi bersama-sama dengan sanksi pidana. Artinya dalam hal ini tidak berlaku asas “*ne bis in idem*” (tidak boleh mengenakan sanksi dua kali untuk perkara yang sama), karena ada perbedaan antara sanksi administrasi dengan sanksi pidana. Ada tiga perbedaan antara sanksi administrasi dengan sanksi pidana. Dalam sanksi administrasi, sasaran penerapannya ditujukan pada perbuatan, sedangkan dalam pidana ditujukan pada pelaku. Sifat sanksi administrasi adalah *reparatoir-condemnatoir* yaitu pemulihan kembali pada keadaan semula dan memberikan hukuman, sanksi pidana bersifat *condemnatoir (straffen)*. Prosedur sanksi administrasi dilakukan langsung oleh pemerintah tanpa melalui peradilan. Prosedur penerapan sanksi pidana harus melalui proses peradilan.⁹⁸

⁹⁷ Sukarton Marmosudjono, *Pengawasan Melekat dan Tindak Lanjut Pidana; Bahan Penataran Pengawasan Melekat* dalam Victor M. Situmorang & Jusuf Juhir, *Ibid*, hlm. 145

⁹⁸ Ridwan, *Hukum Administrasi di daerah, Op.,cit*, hlm. 150

2. Koordinasi Penyelenggaraan Urusan Pangan

Penjelasan umum Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan menyebutkan, Ketahanan Pangan merupakan kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah, maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Ketahanan pangan merupakan hal yang penting dan strategis, karena berdasarkan pengalaman di banyak negara menunjukkan bahwa tidak ada satu negarapun yang dapat melaksanakan pembangunan secara mantap sebelum mampu mewujudkan ketahanan pangan terlebih dahulu. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan mengamanatkan bahwa pemerintah bersama masyarakat mewujudkan ketahanan pangan bagi seluruh rakyat Indonesia.⁹⁹

Untuk mewujudkan penyediaan pangan dilakukan dengan : (a) mengembangkan sistem produksi pangan yang bertumpu pada sumberdaya, kelembagaan dan budaya lokal; (b) mengembangkan efisiensi sistem usaha pangan; (c) mengembangkan teknologi produksi pangan; (d) mengembangkan sarana dan prasarana produksi pangan; (e) mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif.¹⁰⁰

Oleh karena itu, dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan, maka seluruh sektor harus berperan secara aktif dan berkoordinasi secara rapi dengan Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah

⁹⁹ Lihat Penjelasan umum Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan

¹⁰⁰ Lihat Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan

Desa dan masyarakat untuk meningkatkan strategi demi mewujudkan ketahanan pangan nasional.¹⁰¹

3. Pengaturan dan Pengawasan Urusan Pangan di Daerah

a. Pengaturan Urusan Pangan di Daerah

Dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan, pemerintah atau administrasi negara melakukan berbagai tindakan hukum dengan menggunakan sarana atau instrumen seperti alat tulis menulis, sarana transportasi dan komunikasi, gedung-gedung perkantoran, dan lain-lain, yang terhimpun dalam *publiek domain* atau kepunyaan publik. Disamping itu, pemerintah juga menggunakan berbagai instrumen yuridis dalam menjalankan kegiatan mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan dan kemasyarakatan, seperti peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijaksanaan, perisinan, instrumen hukum keperdataan, dan sebagainya.¹⁰²

1) Peraturan Daerah

Daerah otonom sebagai satuan pemerintahan mandiri yang memiliki wewenang atributif berwenang membuat peraturan-peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya. Wewenang mengatur ini ada pada Pemerintah Daerah (pejabat administrasi negara) dan DPRD sebagai pemegang fungsi legislatif di daerah. PERDA merupakan pelaksanaan fungsi legislatif DPRD.¹⁰³

¹⁰¹ Lihat Penjelasan umum Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan

¹⁰² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), hlm. 129

¹⁰³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op.,cit*, hlm. 70-71

Menurut Pasal 137 UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan, Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan perundang-undangan yang meliputi: (a) kejelasan tujuan; (b) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; (c) kesesuaian antara jenis dan materi muatan; (d) dapat dilaksanakan; (e). kedayagunaan dan kehasilgunaan; (f) kejelasan rumusan; dan (g) keterbukaan.¹⁰⁴

Selanjutnya Pasal 138 menyebutkan, Materi muatan Perda mengandung asas: (a) pengayoman; (b) kemanusiaan; (c) kebangsaan; (d) kekeluargaan; (e) kenusantaraan; (f) bhineka tunggal ika; (g) keadilan; (h) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; (i) ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau (j) Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.¹⁰⁵

2) Peraturan Kepala Daerah

Pasal 146 (1) UU No.32 Tahun 2004 menyebutkan, bahwa Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundangundangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah.¹⁰⁶

Secara redaksional, dalam ketentuan pasal ini mengisaratkan tiga bentuk peraturan Kepala Daerah; *pertama*, peraturan Kepala Daerah dalam rangka otonomi, yakni peraturan perundang-undangan tingkat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang ditetapkan oleh gubernur, Bupati, atau Walikota untuk melaksanakan perda otonomi; *kedua*, peraturan Kepala Daerah dalam rangka tugas pembantuan, yaitu peraturan perundang-undangan tingkat Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota yang ditetapkan oleh Gubernur, Bupati, atau Walikota atas

¹⁰⁴Lihat pasal 137 Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

¹⁰⁵ Lihat pasal 138 Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

¹⁰⁶ Lihat pasal 146 Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku; *ketiga*, peraturan Kepala Daerah dalam rangka Dekonsentrasi, yakni peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Gubernur selaku Kepala wilayah atas kuasa peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan Kepala Daerah yang ditetapkan dalam rangka dekonsentrasi ini hanya berlaku untuk Daerah Propinsi, karena dalam sistem pemerintahan daerah berdasarkan UU No.32 Tahun 2004, untuk Daerah Kabupaten dan Kota tidak diterapkan dekonsentrasi.¹⁰⁷

3) Peraturan Kebijakan Daerah

Secara etimologi, *Freies ermessen* berasal dari kata *frei* yang berarti bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka, serta *ermessen* yang berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, dan memperkirakan¹⁰⁸. Jika bertitik tolak dari pengertian etimologi yang dikemukakan diatas, istilah *freies ermessen* atau diskresi mengandung arti kemerdekaan atau kebebasan untuk membuat pertimbangan, penilaian, dan perkiraan. Sudah tentu bahwa pertimbangan, penilaian, dan perkiraan tersebut dibuat oleh seseorang atau suatu jabatan dalam hubungan dengan suatu keadaan, situasi, hal, atau masalah tertentu.¹⁰⁹

Dalam rangka memahami pengertian asas *freies ermessen* atau asas diskresi secara konprehensif, ada cara lain yang dapat ditempuh, yaitu dengan cara menggali istilah *freies ermessen* atau diskresi dengan bertitik tolak dari pengertian menurut kamus hukum. Pada dasarnya, baik secara etimologis maupun menurut pengertian kamus hukum, pengertian asas diskresi atau *freies ermessen* adalah hak

¹⁰⁷ Ridwan, *Hukum Administrasi Didaerah, Op.,cit*, hlm.97-98

¹⁰⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Op.,cit*, hlm. 177

¹⁰⁹Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, peraturan Kebijakan & Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik* (Jakarta: Erlangga, 2010) hlm. 70

atau kewenangan pejabat administrasi negara untuk mengambil suatu tindakan yang dianggap pantas atau patut sesuai dengan keadaan factual yang dihadapi oleh pejabat administrasi negara yang bersangkutan. Penilaian tersebut ditetapkan berdasarkan pertimbangan bahwa tindakan itu dianggap pantas untuk dilakukan oleh pejabat administrasi negara yang bersangkutan. Kepantasan atau kepatutan tersebut bisa saja didasarkan kepada pertimbangan bahwa jika suatu tindakan tidak dilakukan kemungkinan besar akan timbul kerugian atau kerusakan yang lebih besar.¹¹⁰

Menurut P. De Haan sebagaimana yang dikonstatir Indrohanto bahwa kebijaksanaan penguasa dan keseluruhan tindakan pemerintah harus ada dasarnya dalam undang-undang. Dasar pemikirannya adalah kebutuhan adanya jaminan perlindungan hukum dan koordinasi atas kebijaksanaan pemerintah. Hirsch Ballin dengan berpijak pada *Nederland Ground Wet* 1983 berpendapat bahwa pada bidang-bidang tertentu harus ada dasarnya dalam undang-undang dan pelaksanaan hak dasar dapat dilakukan dengan pembatasan-pembatasan dalam undang-undang. Sedangkan H.D. Van Wijk berpendapat bahwa ia tidak sejalan dengan de Haan yang mengharuskan untuk setiap perbuatan pemerintah harus ada dasar legalitas secara absolut, karena hal itu dikatakan tidak akan menghasilkan apa-apa. Lagi pula pembuat undang-undang tidak akan mampu menyediakan dasar legalitas bagi setiap urusan pemerintahan.¹¹¹

¹¹⁰ *Ibid*, hlm. 70-71

¹¹¹ Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ & Lembaga Daerah: Perspektif Teori Otonomi dan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan* (Malang: Setara Press, 2012), hlm.123-124

4) Keputusan Kepala Daerah

Keputusan merupakan tindakan dalam bidang pemerintahan, akan tetapi tidak selamanya tindakan tersebut merupakan tindakan suatu badan yang secara organisatoris termasuk pemerintahan atau administrasi negara. Badan yang tugasnya pertama-tama melakukan fungsi perundang-undangan dan pengadilan dan karenanya termasuk kekuasaan membuat undang-undang dan kekuasaan kehakiman, melakukan pula beberapa tindakan pemerintahan yang harus dipandang sebagai keputusan.¹¹²

Istilah keputusan merupakan terjemahan dari istilah *beschikking* yang berasal dari bahasa Belanda, sedangkan dalam bahasa Perancis disebut dengan istilah *acte administrative* dan dalam bahasa Jerman disebut *verwaltungsakt*. Istilah *beschikking* di Belanda pertama sekali diintruduksi oleh van der pot dan van vollenhoven dan kemudian masuk keindonesia melalui E. Utrecht dan WF. Prins.

Istilah *beschikking* di Indonesia ada yang menterjemahkannya dengan ketetapan, seperti E. Utrecht dan Sjachran Basah. Namun menurut sjachran Basah, *beschikking* lebih tepat digunakan untuk istilah ketetapan dan *besluit* untuk istilah keputusan.

Beberapa sarjana hukum administrasi memberikan rumusan pengertian *beschkking* sebagai berikut:

¹¹² C.S.T. Kansil & Christine S.T. Kansil, *Modul Hukum Administrasi Negara*, Cet. 2 (Jakarta: Pradnya Paramita, 2005), hlm. 119

Menurut E. Utrecht: *beschikking* (ketetapan) ialah suatu perbuatan hukum public yang bersegi satu yang dilakukan oleh alat-alat pemerintah berdasarkan suatu kekuasaan istimewa.

WF. Prins: *beschikking* ialah suatu tindakan hukum sepihak dalam lapangan pemerintahan yang dilakukan oleh alat pemerintahan berdasarkan wewenang yang ada pada alat atau organ itu.

Van der pot: *beschikking* ialah perbuatan hukum yang dilakukan alat-alat pemerintahan dan pernyataan-pernyataan alat-alat pemerintahan itu dalam menyelenggarakan hal istimewa dengan maksud mengadakan perubahan dalam hubungan – perhubungan hukum.

Menurut Sjachran Basah, *beschikking* (ketetapan) ialah keputusan tertulis dari administrasi negara yang mempunyai akibat hukum, untuk menyelenggarakan pemerintahan (dalam arti kata sempit).¹¹³

Sedangkan yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1986 terdapat dalam pasal 1 angka 3 yang menentukan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang

¹¹³ S.F. Marbun, *Op.cit*, hlm. 148-149

berlaku, bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Jika diurai, apa yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut, akan ditemukan unsure-unsurnya sebagai berikut:

- a. Penetapan tertulis;
- b. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
- c. Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- d. Bersifat konkret, individual dan final;
- e. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.¹¹⁴

Keputusan merupakan instrument hukum yang sangat penting dan paling banyak digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan baik Pusat maupun Daerah. Pembuatan dan penertiban keputusan telah menjadi rutinitas kegiatan pemerintahan sehari-hari. Meskipun telah menjadi rutinitas, namun kesalahan, cacat hukum, dan kekeliruan dalam pembuatan dan penertiban keputusan masih banyak pula ditemukan terbukti dengan banyaknya gugatan baik melalui upaya administrative maupun PTUN, padahal asas yang melandasi keputusan itu adalah praduga *rechmatig* (*het vermoeden van rechmatigheid* atau *presumptio justea causa*), yakni “setiap keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah itu dianggap sah menurut hukum”.

¹¹⁴ R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm. 15-16

Secara normatif, agar kekeliruan dalam pembuatan dan penertiban keputusan itu dapat dihindari, maka syarat-syarat pembuatan dan penerbitan keputusan itu harus diperhatikan. Syarat-syarat itu terdiri dari syarat material dan formal. Syarat material keputusan adalah; a) dibuat oleh organ pemerintah yang berwenang; b) tidak boleh memuat kekurangan atau cacat hukum; c) tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasarnya. Sedangkan syarat formal keputusan adalah; a) dibuat berdasarkan prosedur yang ditentukan dalam peraturan dasarnya; b) diberi bentuk yang sudah ditentukan; c) penentuan waktu berlaku; d) pengumuman (*bekendmaking*) atau pemberitahuan kepada yang terkena keputusan; e) tanda tangan (*ondertekening*) pejabat yang berwenang.¹¹⁵

Berikut ini disampaikan format yang lazim dan hal-hal yang berkenaan dengan keputusan, disertai dengan beberapa catatan seperlunya:

- 1) Nama dan alamat lembaga atau instansi yang berwenang.
- 2) Nomer keputusan dan hal yang diputuskan.

Misalnya: Keputusan Bupati No. --/--/--/2007 tentang....

- 3) Konsiderans

Memuat latar belakang, alasan dan maksud dikeluarkannya keputusan, serta dasar kewenangan pembuatan keputusan. Pada umumnya konsiderans ini terdiri dari “menimbang” dan “mengingat”. Jika hal yang dipertimbangkan itu terdiri lebih dari satu, dibuat secara urut dengan menggunakan huruf kecil *a*, *b*, *c*, dan seterusnya, misalnya:

Menimbang:

¹¹⁵ Ridwan, *Hukum Administrasi Di Daerah, Op.,cit*, hlm. 101

a. Bahwa....

b. Bahwa....

c. Bahwa....

Berbeda dengan “menimbang” pada peraturan perundang-undangan, yang umumnya memuat dasar filosofis, sosiologis, dan yuridis, dalam hal keputusan cukup menunjuk pada maksud dan tujuan spesifik dikeluarkannya keputusan. Pada konsiderans “mengingat”, didalamnya disebutkan peraturan perundang-undangan berikut pasal yang terkait langsung dengan materi keputusan. Jika peraturan perundang-undangan yang terkait dengan keputusan itu lebih dari satu, dibuat secara urut dengan menggunakan angka 1, 2, dan seterusnya, misalnya:

Mengingat:

1....

2....

3....

Jika dasar kewenangannya terdapat dalam beberapa peraturan perundang-undangan, dibuat secara berurutan sesuai dengan urutan dalam sistem hirarkhi peraturan perundang-undangan. Peraturan yang lebih tinggi mendahului peraturan yang lebih rendah. Jika peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan itu sederajat, maka peraturan perundang-undangan yang tahun keluarnya lebih lama didahulukan dari pada peraturan yang lebih baru.

Dalam praktik, banyak ditemukan konsiderans keputusan tanpa menyebutkan pasal peraturan perundang-undangan, malah dicantumkan sekian banyak peraturan perundang-undangan, padahal tidak ada kaitan langsung dengan keputusan. Kenapa dalam hal pembuatan keputusan itu sebaiknya mencantumkan pasal tertentu yang terkait, bukan menyebutkan sekian banyak peraturan yang tidak ada kaitan langsung? Karena keputusan itu memiliki sifat norma yang konkret-individual, dalam arti tertentu mengenai obyek yang ditetapkan. Oleh karena itu, dianggap berlebihan jika yang disebutkan itu peraturan perundang-undangannya, tanpa menyebutkan pasal yang menunjuk langsung kewenangan pembentukannya, apalagi jika peraturan perundang-undangan itu tidak ada relevansinya dengan keputusan yang bersangkutan. Dalam suatu peraturan perundang-undangan, umumnya terdapat sekian banyak kewenangan. Tidak semua kewenangan yang ada dalam peraturan perundang-undangan itu menjadi dasar pembuatan keputusan. Berbeda halnya dengan konsiderans “mengingat” suatu peraturan perundang-undangan itu dapat mencantumkan sekian banyak peraturan terkait, tanpa harus menyebut pasal-pasal tertentu.

Misalnya: pasal 2 PP No. 20 Tahun 1975 menentukan bahwa Presiden berwenang mengangkat pegawai negeri sipil pangkat Pembina tingkat 1 golongan 1V/b ke atas. Konsideran “mengingat” keputusan pengangkatan ini seharusnya hanya menyebutkan pasal 2 PP No. 20 Tahun 1975, bukan semata-mata menyebutkan PPnya, sebab dalam PP

tersebut terdapat sekian banyak kewenangan lain, selain kewenangan presiden. Dimungkinkan pula dalam konsiderans “mengingat” ini ada; membaca, memperhatikan, atau mendengar. Konsiderans “membaca”, umumnya berkenaan dengan keputusan yang didahului dengan permohonan. Lembaga, organ, atau instansi yang oleh peraturan perundang-undangan dimungkinkan menerima permohonan, wajib menjawab permohonan yang diajukan dengan mengeluarkan keputusan baik keputusan itu mengabulkan maupun menolak permohonan. Pengabaian kewajiban menjawab permohonan, dapat digugat di PTUN, sesuai dengan ketentuan pasal 3 UU No.5 Tahun 1986 tentang PTUN.

Konsiderans “memperhatikan” dan “mendengar” umumnya berkenaan dengan keputusan lain yang terkait, petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis, keputusan rapat, dan lain-lain.

4) Diktum (hal pokok yang diputuskan), dengan kalimat,

MEMUTUSKAN:

Diktum ini berisi pernyataan tentang peristiwa hukum konkret dan individual, misalnya: mengangkat si A sebagai panitia..., memberhentikan si B sebagai pegawai..., dan lain-lain. Isi diktum ini dapat memuat lebih dari satu peristiwa hukum konkret dan individual, tergantung cakupan kewenangan yang terdapat ketentuan pasal dalam suatu peraturan perundang-undangan. Jika yang ditetapkan itu lebih

dari satu hal, dibuat secara urut dengan menggunakan redaksi *kesatu*, *kedua*, dan seterusnya setelah kalimat “menetapkan”, misalnya:

Menetapkan:

KESATU :.....

KEDUA :.....

Dalam keputusan digunakan kalimat *kesatu*, *kedua*, *ketiga*, dan seterusnya, bukan pasal-pasal dan juga bukan pertama, kedua dan seterusnya. Jika digunakan kata pertama, maka urutannya adalah berikutnya, kemudian, dan terakhir.

Isi dan cakupan diktum itu tergantung dari ruang lingkup kewenangan yang diberikan dalam peraturan dasarnya. Dalam beberapa keputusan sering ditemukan dalam diktum ini penetapan berlaku; misalnya, “*keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan*”. Hal ini tidak tepat, karena penetapan mulai berlaku itu bukan isi diktum tetapi syarat dari keputusan, yang terpisah dari hukum.

- 5) Penetapan waktu berlaku: keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Pada umumnya, setelah kalimat “...mulai berlaku pada tanggal ditetapkan” ada tambahan redaksi; “*dan akan ditinjau kembali apabila ada kekeliruan atau kesalahan dalam keputusan ini*”.

Kalimat seperti itu disebut *veiligheidsclausule*, tidak diperlukan, karena di samping mubazir, juga bertentangan dengan asas *het vermoeden van rechmatigheid*, *rechtszekerheidsbeginsel*, asas

contraries actus similiter fit, dan *bevoegheidsbeginsel*. Asas *het vermoeden van rechmatigheid* menghendaki agar keputusan yang sudah dikeluarkan dan sudah dianggap sah itu dasarnya tidak untuk dicabut kembali, kecuali setelah melalui proses peradilan; asas kepastian hukum (*rechtszekerheidsbeginsel*) menghendaki agar keputusan itu tidak begitu saja dengan mudah diubah atau dicabut, tanpa alasan-alasan yang dibenarkan secara hukum; asas *contrarius actus* menentukan bahwa pencabutan keputusan itu secara otomatis dilakukan oleh pejabat yang membuatnya. Artinya, tanpa mencantumkan *veiligheidsclausule* pun, dapat dilakukan jika benar-benar ada kesalahan dan kekeliruan yang begitu nyata; asas kewenangan (*bevoegheidsbeginsel*) menentukan bahwa semua kewenangan pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan mencantumkan *veiligheidsclausule* dalam keputusan, berarti keputusan itu memberikan kewenangan mencabut keputusan.

6) Tempat dan tanggal penetapan serta tanda tangan pejabat yang berwenang.

7) Pemberitahuan.

Berbeda dengan peraturan perundang-undangan yang memiliki media untuk memberitahukan atau mengumumkan saat berlakunya seperti melalui Lembaran Negara/Daerah dan Berita Negara/Daerah, keputusan diberikan langsung kepada yang bersangkutan.

Dimungkinkan pula ada lembaga, organ, instansi, atau pihak lain yang terkait dengan keputusan tertentu dan perlu mengetahuinya. Untuk itu dapat dibuat tembusan, setelah tanda tangan pejabat yang mengeluarkan.

- 8) Lampiran (jika diperlukan).
- 9) Keputusan yang memuat nama-nama sekian banyak orang cukup dibuat satu format keputusan, dan nama-nama orang dimaksud dalam keputusan itu disebutkan semua dalam lampiran, yang merupakan bagian tak terpisahkan dari keputusan itu.

Dalam praktik pemerintahan daerah, keputusan itu tidak hanya dibuat dan diterbitkan oleh Kepala Daerah, tetapi juga oleh perangkat-perangkat Daerah, dimana hubungan hukum antara Kepala Daerah dengan perangkat Daerah itu hubungan atasan-bawahan atau hubungan mandat. Konsekuensi hubungan ini adalah pertanggung jawaban hukumnya. Misalnya, jika kepala Dinas Perizinan mengeluarkan keputusan (izin), ia bertindak atas nama Bupati atau Walikota. Ketika ada gugatan terhadap keputusan tersebut, pihak tergugatnya adalah Bupati atau Walikota, selaku pihak yang bertanggung jawab secara hukum.¹¹⁶

b. Perangkat Pengawasan di Daerah

Inspektorat Daerah merupakan bagian dari Pemerintah Daerah yakni sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Sesuai dengan tingkatan dalam sistem pemerintahan daerah, Inspektorat Daerah ini ada yang berupa Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota. Inspektorat provinsi mempunyai tugas

¹¹⁶ *Ibid*, hlm. 102-105

melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi, pelaksanaan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota dan pelaksanaan pengawasan urusan pemerintahan di daerah Kabupaten/ Kota. Sedangkan Inspektorat Kabupaten/Kota mempunyai tugas pokok melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di Daerah, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan urusan pemerintahan desa.¹¹⁷

c. Kewenangan, Ruang Lingkup, dan Tanggung Jawab Pengawasan di Daerah

Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota mempunyai tugas yang berbeda-beda antar satu daerah dengan daerah lainnya, namun pada umumnya tugas Inspektorat Daerah Kabupaten/kota ini mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. penyusunan program kerja di bidang pengawasan;
2. perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan;
3. pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan;
4. pembinaan, bimbingan teknis pengawasan, pengendalian teknis dan pelaksanaan kegiatan di bidang pengawasan daerah;
5. penanggung jawab pelaksanaan kegiatan di bidang pengawasan;
6. pengelolaan administrasi kepegawaian, keuangan, sarana dan prasarana serta kesekretariatan Inspektorat;

¹¹⁷ Dikutip dari Slide Ridwan, *Hukum Pengawasan Pemerintahan*, pada Tanggal 3 Januari 2013 Jam 14.00

7. pembinaan dan pengawasan terhadap dan kelompok jabatan fungsional; dan
8. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan bidang tugasnya.¹¹⁸

Inspektur dalam melaksanakan tugas dan fungsinya bertanggung jawab langsung kepada Gubernur/Bupati dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari sekretaris daerah.

d. Penegakan Hukum dalam Penyelenggaraan urusan Pangan

Permasalahan yang sangat krusial dalam bidang hukum di Indonesia adalah masalah penegakan hukum. Penegakan hukum dalam bahasa Inggris disebut *law enforcement*, dan bahasa Belanda disebut *rechtshandhaving*. Dalam pemahaman istilah di Indonesia, maka penegakan hukum berkaitan dengan sanksi pidana, karena masyarakat hanya menyebutnya pada aparat penegak hukum, yaitu polisi, jaksa, dan hakim. Padahal tidaklah demikian halnya, sebab apabila suatu hukum (undang-undang) dapat ditegakkan, maka perlu memperhatikan suatu syarat bahwa hukum itu akan dapat ditegakkan.¹¹⁹ Penegakan hukum mempunyai makna, bagaimana hukum itu harus dilaksanakan, sehingga dalam penegakan hukum tersebut harus diperhatikan unsur-unsur kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan.¹²⁰

¹¹⁸ Dikutip dari Slide Ridwan, *Hukum Pengawasan Pemerintahan*, pada Tanggal 3 Januari 2013 Jam 14.00

¹¹⁹ Sodikin, *Penegakan Hukum Lingkungan Tinjauan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997*, cet. 2 (Jakarta: Djambatan, 2007), hlm. 94

¹²⁰ Gatot P. Soemartono, *Hukum Lingkungan Indonesia*, cet.2 (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hlm. 65

Penegakan hukum bukanlah merupakan suatu kegiatan yang berdiri sendiri, melainkan mempunyai hubungan timbal balik yang erat dengan masyarakatnya. Oleh karena itu, dalam membicarakan penegakan hukum, sebaiknya tidak diabaikan pembahasan mengenai struktur masyarakat yang ada dibelakangnya. Penegakan hukum dalam suatu masyarakat mempunyai kecenderungan-kecenderungannya sendiri yang disebabkan oleh struktur masyarakatnya. Struktur masyarakat tersebut merupakan kendala, baik berupa penyediaan sarana sosial yang memungkinkan penegakan hukum dijalankan, maupun memberikan hambatan-hambatan yang menyebabkan penegakan hukum tidak dapat dijalankan atau kurang dapat dijalankan dengan seksama.¹²¹

Syarat penegakan hukum itu perlu memperhatikan kaidah-kaidah hukum yaitu pertama, hukum (undang-undang) itu sendiri yang memang harus baik dalam arti hukum (undang-undang) itu memenuhi unsur-unsur filosofis, sosiologis dan yuridis suatu undang-undang yang memadai. Kedua adalah aparat penegak hukum yang memang bertugas menegakkan hukum. Aparat penegak hukum memang harus benar-benar instansi yang baik dalam menegakkan hukum. Ketiga adalah masyarakat, dan masyarakat yang ditegakkan haruslah menerima hukum dan dapat diatur dengan baik. Keempat adalah sarana dan prasarana yang mendukung.¹²²

Dalam konteks penegakan hukum penyelenggaraan urusan pangan, tanggung jawab tidak hanya ada pada Pemerintah namun juga tanggung jawab aparat penegak hukum (Polri, Jaksa). Sehubungan dengan masalah aparat yang

¹²¹ Satjipto Raharjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 31

¹²² Sodikin, *Op.,cit*, 94

menegakkan hukum ini, sesuai dengan undang-undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Polri khususnya pasal 3 ayat (1) tidak terlepas dari tugas pokok Polri dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dari berbagai Kementerian dan Lembaga yang terkait secara komprehensif integral sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukumnya masing-masing. UU Nomor 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) dan peraturan perundang-undangan lainnya Polri adalah bagian dari struktur dalam aktualisasi maupun operasionalisasi peraturan perundang-undangan dibidang pangan.¹²³

Berkaitan dengan uraian diatas, maka sangat urgen bagi penegak hukum untuk memahami dengan cermat kebijakan pangan nasional untuk mewujudkan ketahanan pangan yang memberikan kesejahteraan bagi masyarakat. Untuk mengimplementasikan penegakan hukum yang mengawal ketahanan pangan nasional antara lain diharapkan menghasilkan putusan yang menjunjung tinggi supremasi hukum. Dengan demikian, buah manis dari peran penegakan hukum yang profesional adalah mendukung kebijakan ketahanan pangan dalam rangka kemandirian bangsa.¹²⁴

¹²³ Zulkarnaen, *Implementasi Kepemimpinan Rahmatan Lil Alamin di Lingkungan Polri dalam Penegakan Hukum Dibidang Pangan Guna Meningkatkan Ketahanan Pangan Dalam Rangka Kemandirian Bangsa* dalam www.polisiku.net diakses tanggal 15 Januari 2013 Jam 20.00

¹²⁴ Hermawaneriadi, *Peningkatan Profesionalitas Penegak Hukum Guna Mewujudkan Ketahanan Pangan Dalam Rangka Kemandirian Bangsa* dalam Hermawaneadi.com diakses tanggal 15 Januari 2013 Jam 20.00

BAB III

PENYELENGGARAAN URUSAN PEMERINTAHAN BIDANG PANGAN

DAERAH KABUPATEN SUMENEP

A. Gambaran Ringkas Kabupaten Sumenep

1. Kondisi Geografis¹²⁵

Kabupaten Sumenep yang berada di ujung Timur Pulau Madura terletak diantara 113° 32' 54" - 116° 16' 48" Bujur Timur dan 4° 55' - 7° 24' Lintang Selatan, dengan batas-batas sebagai berikut :

- Sebelah Utara : Laut Jawa
- Sebelah Selatan : Selat Madura
- Sebelah Barat : Kabupaten Pamekasan
- Sebelah Timur : Laut Jawa/Laut Flores

Kabupaten Sumenep terbagi atas 2 bagian :

- 1) Bagian daratan dengan luas 1.146,927065 Km² (54,79%) terbagi atas 17 Kecamatan, terdiri dari Kecamatan : Ambunten; Batang-batang; Batu Putih; Bluto; Dasuk; Dungkek; Ganding; Gapura; Guluk-guluk; Kalianget; Lenteng; Manding; Pasongsongan; Pragaan; Rubaru; Saronggi dan Sumenep.
- 2) Bagian kepulauan dengan luas 946,530508 Km² (45,21%) terbagi atas 8 Kecamatan, terdiri dari Kecamatan : Arjasa; Gayam; Giligenteng; Masalembu; Nonggunong; Raas; Sapeken dan Talango.

¹²⁵ www. Sumenep.go.id

Berdasarkan gugusan pulau-pulau di Kabupaten Sumenep, pulau yang terjauh/paling utara adalah pulau Karamian yang terletak di Kecamatan Masalembu dengan jarak \pm 151 mil laut dari pelabuhan Kalianget yang berarti lebih dekat dengan Kalimantan Selatan.

Sedangkan pulau paling timur adalah pulau Sakala terletak di Kecamatan Sapeken dengan jarak \pm 165 mil laut dari pelabuhan Kalianget yang berarti lebih dekat dengan Pulau Sulawesi.

a. Keadaan Tanah

Struktur tanah yang ada di Kabupaten Sumenep sebagian besar terdiri dari jenis alluvial, mediteran, grumosol dan regosol. Sedangkan ciri-ciri fisik tanahnya, maka tanah di Kabupaten Sumenep dapat dibagi menjadi 2 bagian, yaitu: tanah gundul sebagai akibat erosi sehingga produktifitas tanah rendah dan daerah hidrologis, yang sulit menyerap air pada musim penghujan sehingga sering terjadi banjir dan pada musim kemarau kering. Tanah seperti ini terdapat di daerah semua dataran tinggi di Sumenep, Gunung Kembar dan Gunung Tembuko.

Adapun Jenis-jenis Tanah dan Lokasinya adalah sebagai berikut :

- 1) Jenis tanah Alluvial Hodromorff, sebagian besar terdapat di Kecamatan Saronggi dan sebagian kecil terdapat di Kecamatan Batang-batang.
- 2) Jenis tanah Alluvial kelabu kekuningan, sebagian besar terdapat di Kecamatan Kota Sumenep dan sebagian kecil terdapat di Kecamatan Saronggi.

- 3) Jenis tanah Litosol, sebagian besar terdapat di Kecamatan Guluk-guluk dan sebagian kecil terdapat di Kecamatan Lenteng.
- 4) Jenis Tanah Asosiasi Litosol dan Mediteran, sebagian besar terdapat di Kecamatan Bluto, Saronggi dan sebagian kecil terdapat di Kecamatan Talango.
- 5) Jenis tanah Regusol coklat kekuningan, sebagian besar terdapat di Kecamatan Giligenting dan sebagian kecil terdapat di Kecamatan Gapura.
- 6) Jenis tanah Komplek Brows Forest Litosol dan Mediteran, sebagian besar terdapat di Kecamatan Pragaan, Ganding, Guluk-guluk dan sebagian kecil terdapat di Kecamatan Saronggi dan Ambunten.
- 7) Jenis tanah Grumosol kelabu, sebagian besar terdapat di Kecamatan Ganding dan sebagian kecil terdapat di Kecamatan Kalianget.
- 8) Jenis tanah Komplek Mediteran Grumosol, Regusol dan Litosol, sebagian besar terdapat di Kecamatan Batu Putih dan sebagian kecil terdapat di Kecamatan Gapura.

b. Luas Kabupaten Sumenep

Luas Wilayah Administrasi Pemerintahan Kabupaten Sumenep adalah 2.093,457573 Km² terdiri dari :

- | | | | |
|--------------------|---|------------|-----------------|
| 1) Luas pemukiman | : | 179,324696 | Km ² |
| 2) Luas persawahan | : | 222,82 | Km ² |
| 3) Luas hutan | : | 423,958 | Km ² |

- 4) Luas perkebunan/tegalan/Semak belukar/ladang : 1.130,190914
Km²
- 5) Luas pertambakan/kolam/ Air payau/danau/waduk/rawa :
59,07 Km²
- 6) Luas rumput tanah kosong : 14,680877 Km²
- 7) Lain-lain : 63,413086 Km²
- Luas Total** : 2.093,457573 Km²

c. Luas wilayah perairan : ± 50.000 Km²

d. Jumlah Pulau : 126 pulau, terdiri dari :

- 1) Berpenghuni : 48 pulau
- 2) Tidak Berpenghuni : 78 pulau
- 3) Bernama : 104 pulau
- 4) Tanpa Nama : 22 pulau

2. Administrasi Pemerintahan¹²⁶

Secara administratif Kabupaten Sumenep terbagi atas :

- 1) 25 (Dua puluh lima) Kecamatan terdiri dari :
 - a) 17 Kecamatan Daratan
 - b) 8 Kecamatan Kepulauan
- 2) 328 (Tiga ratus dua puluh delapan) Desa terdiri dari :
 - a) 242 Desa di wilayah daratan
 - b) 86 Desa di wilayah kepulauan
- 3) 4 (empat) Kelurahan di wilayah daratan.

¹²⁶ www. Sumenep.go.id

- 4) 1450 (Seribu empat ratus lima puluh) Dusun.
 - 5) 5648 (Lima ribu enam ratus empat puluh delapan) RT.
 - 6) 2383 (Dua ribu tiga ratus delapan puluh tiga) RW.
3. Kondisi Sosial Ekonomi¹²⁷

Jumlah penduduk Kabupaten Sumenep sebanyak 1.045.719 jiwa, terdiri dari laki-laki sebanyak 506.947 jiwa (48,48%) dan perempuan sebanyak 538.772 jiwa (51,52%), dengan rasio jenis kelamin (sex ratio) sebesar 94,09%, sedangkan kepadatan penduduk rata-rata 499.52 jiwa/Km². Sebagian besar penduduk Kabupaten Sumenep tinggal di wilayah daratan sebesar 749.419 jiwa (71,67%), sedangkan sisanya tinggal di wilayah kepulauan sebesar 296.300 jiwa (28,33%).

Secara keseluruhan jumlah penduduk tertinggi terdapat di Kecamatan Sumenep 79.918 jiwa (7,64%), dengan kepadatan penduduk sebesar 1.454,91 jiwa/Km² dan terendah terdapat di Kecamatan Nonggunong 14.102 jiwa (1,35%), dengan kepadatan penduduk sebesar 351,85 jiwa/Km². Untuk wilayah daratan, jumlah penduduk tertinggi tetap di Kecamatan Sumenep, sedangkan terendah Kecamatan Manding 27.415 jiwa (2,62%), dengan kepadatan penduduk 398,01 jiwa/Km². Jumlah penduduk tertinggi wilayah kepulauan terdapat di Kecamatan Arjasa 79.365 jiwa (7,59%), dengan kepadatan penduduk 177,68 jiwa/Km² dan terendah terdapat di Kecamatan Nonggunong. Kepadatan penduduk tertinggi terdapat di Kecamatan Sumenep 1.454,91 jiwa/Km², diikuti oleh Kecamatan Kalianget dan Pragaan masing-masing sebesar 1.296,32 jiwa/Km² dan 1.088,69 jiwa/Km².

¹²⁷ www. Sumenep.go.id

Dari jumlah penduduk sebagaimana tersebut diatas jumlah tenaga kerja dengan pendataan diatas usia 10 tahun adalah 661.887 jiwa (63,29%). Sedangkan bukan tenaga kerja dalam hal ini termasuk balita, pelajar (siswa sekolahan), mengurus rumah tangga atau lainnya berjumlah 383.832 jiwa (36,71%). Dari jumlah tenaga kerja tersebut dapat dirinci menjadi angkatan kerja berjumlah 645.628 jiwa, kesempatan kerja (angkatan kerja tertampung) sebanyak 643.255 jiwa (99,63%) sedangkan pencari kerja (angkatan kerja yang tidak tertampung/pengangguran) sebanyak 2.373 jiwa (0,37%). Sisanya sebesar 16.259 jiwa dikategorikan sebagai pengangguran total.

Jumlah tenaga kerja yaitu 661.887 orang. Tidak tamat SD sebesar 23.176 orang (3,50%). Tamat Sekolah Dasar sebesar 235.847 orang (35,63%). Tamat SLTP sebesar 128.679 orang (19,44%). Tamat SLTA sebesar 154.231 orang (23,30%). Berpendidikan Sarjana Muda sebesar 91.476 orang (13,82%) dan berpendidikan Sarjana/Pasca Sarjana sebesar 28.478 orang (4,30%).

Angkatan kerja yang memiliki pendidikan sangat rendah, yaitu : belum pernah sekolah (tidak tamat sekolah dasar) sebanyak 21.832 orang (3,38%), berpendidikan Sekolah Dasar sebanyak 233.976 orang (36,24%), SLTP sebanyak 124.591 orang (19,30%), SLTA sebanyak 150.641 orang (23,33%), Sarjana Muda 88.760 orang (13,75%), sedangkan yang berpendidikan Sarjana/Pasca Sarjana sebanyak 25.828 orang (4,00%).

Jumlah kesempatan kerja sebanyak 643.255 orang. Kesempatan kerja menurut lapangan usaha yang terbanyak bekerja di bidang bangunan/konstruksi, yaitu : 163.716 orang (25,45%). Sedangkan peringkat kedua, ketiga dan keempat

berturut-turut di bidang Listrik, Gas dan Air sebanyak 88.478 orang (13,75%), bidang Industri pengolahan sebanyak 86.573 orang (13,46%) dan bidang pertanian sebanyak 65.755 orang (10,22%). Berpendidikan tidak tamat SD sebesar 21.742 orang (3,38%), Sekolah Dasar sebesar 232.917 orang (36,21%), SLTP sebesar 123.968 orang (19,27%), SLTA sebesar 150.469 orang (23,39%), Sarjana Muda sebesar 88.532 orang (13,76%) dan Sarjana/Pasca Sarjana sebesar 25.627 orang (3,98%).

B. Penyelenggaraan Urusan Pangan di Kabupaten Sumenep

1. Kewenangan dan Tanggung Jawab Pengelolaan Urusan Pangan

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya menjadi hak asasi setiap rakyat Indonesia dalam mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas untuk melaksanakan pembangunan nasional.

Pasal 60 Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 menyebutkan, (1) Pemerintah dapat menyerahkan sebagian urusan di bidang pangan kepada Pemerintah Daerah, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (2) Pemerintah dapat menugaskan Pemerintah Daerah untuk melaksanakan tugas pembantuan di bidang pangan.¹²⁸

Selanjutnya Pasal 13 ayat (1) Peraturan Pemerintah No.68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan menyebutkan, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan/atau Pemerintah Desa melaksanakan kebijakan dan bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan ketahanan pangan diwilayahnya

¹²⁸ Lihat Pasal 60 Undang-undang No.7 Tahun 1996 Tentang Ketahanan Pangan

masing-masing, dengan memperhatikan pedoman, norma, standar, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.¹²⁹

2. Pengaturan, Struktur Organisasi, dan Mekanisme Distribusi Raskin

Distribusi raskin di Kabupaten Sumenep, pengaturannya berdasarkan Surat Keputusan Bupati Nomor: 188/52/KEP/435.013/2012 Tentang Tim Koordinasi Raskin (Beras Untuk Rumah Tangga Miskin) Kabupaten Sumenep.

Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah diatur dalam Pasal 146 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu : Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang undangan, kepala daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah. Sudah menjadi hal yang jamak dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ketika suatu Raperda ditetapkan menjadi perda maka pemerintah daerah diminta secepatnya menyusun Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah untuk mengimplementasikan perda yang telah disetujui .

Dengan demikian, Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah baru ada bila ada delegasi dari Peraturan Daerah. Sehingga Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang didelegasikan oleh Peraturan Daerah kedudukannya adalah sebagai peraturan perundang-undangan.

Selain tentang peraturan perundang-undangan yang menggunakan asas legalitas, didalam konsep Negara kesejahteraan (*welfare state*) asas legalitas saja tidak cukup untuk dapat berperan secara maksimal dalam melayani masyarakat,

¹²⁹Lihat Pasal 13 ayat (1) Peraturan Pemerintah No.68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan

akhirnya muncullah apa yang sering disebut dengan *Freies Ermessen* (*diskresionare*).

Pengertian *Freies ermessen* (*diskresionare*) adalah salah satu sarana yang memberikan ruang gerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya kepada undang-undang. Tercakup dalam *arti freies ermessen* ini ialah membuat peraturan tentang hal-hal yang belum ada pengaturannya, atau, mengimplementasikan peraturan yang ada sesuai dengan kenyataan. Pencakupan yang demikian disebut *discretionary power*. Atas dasar itulah, maka Kepala Daerah selain delegasi dari peraturan daerah juga mempunyai kekuasaan membentuk Peraturan Kepala Daerah/Keputusan Kepala Daerah yang berasal *Freies Ermessen* dalam hal belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian masalah tertentu, padahal masalah tersebut menuntut penyelesaian yang segera. Kedudukan Peraturan Kepala Daerah atau Keputusan Daerah yang berdasar dari *Freies ermessen* ini kedudukannya bukan sebagai peraturan perundang-undangan, tetapi sebagai peraturan kebijaksanaan.¹³⁰

Dalam diktum kedua dalam Keputusan Bupati Nomor: 188/52/KEP/435.013/2012 Tentang Tim Koordinasi Raskin (Beras Untuk Rumah Tangga Miskin) Kabupaten Sumenep, menugaskan kepada Tim Koordinasi Raskin, untuk:

- a. Melakukan koordinasi dengan instansi terkait dalam rangka perencanaan, anggaran, pelaksanaan distribusi, monitoring dan

¹³⁰ Agung Nugroho, Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam agungnugroho.dosen.narotama.ac.id diakses tanggal 10 jam 22.00

evaluasi serta menerima pengaduan dari masyarakat tentang pelaksanaan program Raskin;

- b. Melakukan perencanaan program Raskin di Kabupaten Sumenep;
- c. Menyusun petunjuk teknis pelaksanaan program Raskin di Kabupaten Sumenep;
- d. Fasilitasi lintas pelaku, komunikasi interaktif dan penyebarluasan informasi program raskin di Kabupaten Sumenep;
- e. Melakukan pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Tim Koordinasi raskin Kecamatan dan pelaksana distribusi raskin di Desa/Kelurahan;
- f. Melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan program raskin di Kecamatan, Desa/Kelurahan;
- g. Penyelesaian Harga Pokok Beras (HPB) raskin dan administrasi pelaksanaan raskin;
- h. Dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab dan melaporkan hasilnya kepada Bupati Sumenep.¹³¹

¹³¹ Lihat Keputusan Bupati Sumenep No. 188/52/KEP/435.013/2012 Tentang Tim Koordinasi Raskin (Beras Untuk Rumah Tangga Miskin) Kabupaten Sumenep

Tim Koordinasi yang dimaksud diatas tersebut sebagai berikut:¹³²

Tabel

NO	KEDUDUKAN	JABATAN/UNSUR DALAM DINAS
1	PENGARAH	1. Bupati Sumenep 2. Wakil Bupati Sumenep 3. Sekretaris Daerah
2	KETUA	Asisten Perekonomian dan Pembangunan Sekda
3	SEKRETARIS	1. Kepala Bagian Perekonomian Setda 2. Kepala Suba Bagian Sarana Perekonomian Daerah pada Bagian Perekonomian Setda
4	BIDANG-BIDANG 1. Bidang Perencanaan 2. Bidang Distribusi 3. Bidang Monitoring dan Evaluasi 4. Bidang Pengaduan Masyarakat	Unsur Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Wakil Kepala Sub Dirve XII Madura di Pamekasan Unsur Dinas Sosial Unsur Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan Keluarga Berencana
5	ANGGOTA	1. Inspektur Kabupaten Sumenep 2. Camat se Kabupaten Sumenep 3. Kanit Ekonomi Polres Sumenep 4. Unsur Polres Sumenep 5. Unsur Kejaksaan Negri Sumenep 6. Unsur Dinas Pertanian Tanaman Pangan 7. Unsur Bagian Perekonomian

¹³² Lihat Lampiran Keputusan Bupati Sumenep No. 188/52/KEP/435.013/2012 Tentang Tim Koordinasi Raskin (Beras Untuk Rumah Tangga Miskin) Kabupaten Sumenep

6	PENDAMPINGAN	<p>Setda</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Unsur Bagian Hukum Setda 9. Unsur Divre XII Madura di Pamekasan 10. Unsur ADPEL: Kalianget 11. Unsur Badan Pusat Statistik Kab. Sumenep 12. Unsur Perguruan Tinggi 13. Unsur Organisasi Masyarakat 14. Unsur LSM 15. Unsur Media Massa <p>Masing-masing untuk Daratan dan Kepulauan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unsur Bagian Perekonomian Setda
---	--------------	---

Selanjutnya mekanisme Distribusi Raskin di Kabupaten Sumenep adalah sebagai berikut :¹³³

a. Penyediaan Beras

Perum bulog Divre Jawa Timur beserta Subdivre/gudang berkewajiban menyediakan beras dengan jumlah dan waktu yang tepat serta kualitas sesuai dengan kualitas beras Bulog

b. Rencana Distribusi:

Tim raskin Kabupaten Sumenep menyusun rencana distribusi yang meliputi: waktu, jumlah dan jadwal pendistribusian yang di sesuaikan dengan kendala geografis, infrastruktur, dan sarana transportasi, perkembangan harga serta kebutuhan beras RTS-PM.

¹³³ Lihat Petunjuk Teknis Beras Untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin) Pemerintah Kabupaten Sumenep, hlm. 14-16

Penyediaan beras di setiap gudang perum Bulog disesuaikan dengan rencana distribusi Raskin di wilayah kerjanya, sehingga kelancaran proses distribusi raskin dapat terjamin.

c. Pendistribusian

- 1) Bupati Sumenep menerbitkan Surat Perintah Alokasi (SPA) kepada kepala Sub Divre Regional Perum Bulog Madura berdasarkan pagu raskin dan rincian di masing-masing Kecamatan dan Desa/Kelurahan
- 2) Berdasarkan SPA, Kasubdivre XII Perum Bulog menerbitkan SPPB/DO beras untuk masing-masing kecamatan atau Desa/Kelurahan kepada satker Raskin.
- 3) Berdasarkan SPPB/DO, satker Raskin mengambil beras di gudang perum BULOG, mengantar ke TD dan menyerahkan kepada pelaksana Distribusi Raskin.
- 4) Tim koordinasi Raskin Kecamatan atau pelaksana Distribusi Raskin melakukan pemeriksaan kualitas dan kuantitas Raskin yang diserahkan oleh Satker di TD.
- 5) Apabila terdapat Raskin yang tidak sesuai dengan baik kuantitas maupun kualitas beras Bulog, maka tim koordinasi Raskin Kecamatan atau pelaksana Distribusi Raskin harus menolak dan mengembalikannya kepada Satker Raskin untuk diganti dengan kuantitas/kualitas yang sesuai.

- 6) Pelaksana Distribusi Raskin menyerahkan Raskin kepada RTS-PM sebanyak 15kg/RTS/bulan.
- 7) Apabila di TB jumlah RTS melebihi RTS-PM hasil PPLS BPS, maka pelaksana distribusi Raskin tidak diperkenankan untuk membagi raskin kepada rumah tangga miskin yang tidak terdapat dalam DPM-1.
- 8) Apabila distribusi Raskin kepada RTS-PM tidak dapat dilaksanakan di TD, maka tim Raskin kecamatan untuk memfasilitasi mendistribusikan Raskin dari TD ke TB sampai ke RTS-PM.
- 9) Untuk kelancaran dalam proses pendistribusian Beras Raskin dari TD sampai ke RTS-PM, maka pemerintah Kabupaten Sumenep memberikan bantuan keuangan, yang peruntukannya disesuaikan dengan kebutuhan dilapangan. Sedangkan pencarian dana bantuan keuangan tersebut diberikan kepada Kepala Desa/Lurah melalui Camat.
- 10) Apabila terdapat alokasi Raskin yang tidak didistribusikan kepada RTS-PM, maka harus dikembalikan ke perum Bulog untuk dikoreksi administrasi penyalurannya.

d. Pembayaran HBP

- 1) Pembayaran HPB Raskin dari RTS-PM kepada pelaksana Distribusi Raskin dilakukan secara tunai yaitu Rp. 1600.00/kg netto di Titik Distribusi (TD).

- 2) Uang HPB Raskin yang diterima pelaksana Distribusi Raskin dari RTS-PM harus langsung diserahkan kepada satker Raskin atau disetor langsung ke rekening HPB Bulog melalui bank setempat oleh pelaksana Distribusi Raskin.
- 3) Atas pembayaran HPB Raskin tersebut, dibuatkan Tanda Terima Hasil Penjualan Raskin (TT-HP Raskin) rangkap 3 (tiga) oleh satker Raskin. HPB Raskin yang disetor ke Bank oleh pelaksana distribusi Raskin harus disertai bukti setor asli. TT-HP Raskin diberikan kepada pelaksana Distribusi Raskin setelah dilakukan konfirmasi Ke Bank yang bersangkutan.
- 4) Pelaksana Distribusi Raskin tidak dibenarkan menunda penyerahan HPB Raskin kepada satker Raskin atau rekening HPB Bulog di bank.
- 5) Apabila pelaksana Distribusi Raskin melakukan perbuatan melawan hukum, maka tim koordinasi Raskin Kabupaten akan mencabut penunjukan sebagai pelaksana Distribusi Raskin selanjutnya melaporkan kepada penegak hukum. Untuk kelancaran Distribusi Raskin selanjutnya, maka Kepala Desa/Lurah menunjuk pengganti pelaksana Distribusi Raskin.
- 6) Pemerintah Kabupaten, Kecamatan dan Desa/Kelurahan harus membantu kelancaran pembayaran HPB Raskin, atau dapat memberikan dana talangan bagi RTS-PM yang tidak mampu membayar.

- 7) Khusus untuk kecamatan wilayah Kepulauan karena alasan tertentu pembayaran HPB Raskin dapat dibayar selambat-lambatnya lunas setelah 10 (sepuluh) hari pendistribusian Raskin atau sejak Berita Acara Serah Terima (BAST) atau SKA Raskin ditandatangani oleh pelaksana Distribusi.
- 8) Apabila dalam kenyataannya sampai dengan batas waktu yang telah disepakati yang dituangkan dalam BAST dan HPB Raskin belum juga dibayar oleh masyarakat atau pelaksana Raskin Kecamatan Kepulauan maka Pemerintah Kabupaten Sumenep akan menanggulangi pembayaran HPB tersebut dan untuk penyelesaian tunggakan HPB Raskin penagihannya beralih menjadi tanggung jawab Pemerintah Kabupaten Sumenep.

3. Koordinasi Penyelenggaraan Raskin Kabupaten Sumenep

a. Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota.¹³⁴

Bupati/Walikota bertanggung jawab atas pelaksanaan Program Raskin di wilayahnya dan membentuk Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota .

1) Kedudukan

Tim Koordinasi Raskin Kabupaten Sumenep adalah pelaksana program Raskin di Kabupaten Sumenep, yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada Kabupaten Sumenep.

2) Tugas

¹³⁴ Lihat Petunjuk Teknis Beras Untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin) Pemerintah Kabupaten Sumenep, hlm. 5-6

Tim Koordinasi Raskin Kabupaten Sumenep mempunyai tugas melakukan koordinasi perencanaan, anggaran, sosialisasi, pelaksanaan distribusi, pengendalian, monitoring dan evaluasi, menerima pengaduan dari masyarakat serta melaporkan hasilnya kepada Tim Koordinasi Raskin Provinsi Jawa Timur.

3) Fungsi

Dalam melaksanakan tugas tersebut, Tim Koordinasi Raskin Kabupaten Sumenep mempunyai fungsi:

- a) Perencanaan dan penganggaran Program Raskin di Kabupaten Sumenep
- b) Penetapan Pagu Kecamatan dan Desa/Kelurahan.
- c) Pelaksanaan verifikasi data RTS-PM.
- d) Penyusunan Petunjuk Teknis Pelaksanaan Penyaluran Raskin.
- e) Fasilitasi lintas pelaku dan sosialisasi Program Raskin.
- f) Perencanaan penyaluran Raskin.
- g) Penyelesaian administrasi dan HPB Raskin.
- h) Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan Program Raskin di Kecamatan, Desa/Kelurahan.
- i) Pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Tim Koordinasi Raskin Kecamatan dan Pelaksana Distribusi Raskin di Desa/ Kelurahan/Pemerintahan.
- j) Pelaporan pelaksanaan Raskin kepada Tim Koordinasi Raskin Provinsi.

4) Struktur dan Keanggotaan Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota

Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota terdiri dari penanggung jawab, ketua, sekretaris, dan beberapa bidang antara lain: perencanaan, sosialisasi, pelaksanaan penyaluran, monitoring dan evaluasi, serta pengaduan masyarakat, yang ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota. Keanggotaan Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota terdiri dari unsur-unsur instansi terkait di Kabupaten/Kota antara lain Sekretaris Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Badan/Dinas/Lembaga yang berwenang dalam pemberdayaan masyarakat, Dinas Sosial, BPS Kabupaten/Kota, Badan/Dinas/Kantor yang berwenang dalam ketahanan pangan, Divre/Subdivre/ Kansilog Perum BULOG dan lembaga terkait lainnya sesuai dengan kondisi dan kebutuhan.

b. Tim Koordinasi Raskin Kecamatan.¹³⁵

Camat bertanggungjawab atas pelaksanaan Program Raskin di wilayahnya dan membentuk Tim Koordinasi Raskin Kecamatan .

1) Kedudukan

Tim Koordinasi Raskin Kecamatan adalah pelaksana Program Raskin di Kecamatan, yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Camat.

2) Tugas

Tim Koordinasi Raskin Kecamatan mempunyai tugas merencanakan, melaksanakan, mengendalikan, sosialisasi, monitoring dan

¹³⁵ Lihat Petunjuk Teknis Beras Untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin) Pemerintah Kabupaten Sumenep, hlm. 7-8

evaluasi Program Raskin di tingkat Kecamatan serta melaporkan hasilnya kepada Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota.

3) Fungsi

Dalam melaksanakan tugas tersebut, Tim Koordinasi Raskin Kecamatan mempunyai fungsi:

- a) Perencanaan penyaluran Raskin di Kecamatan.
- b) Pelaksanaan verifikasi data RTS-PM.
- c) Fasilitasi lintas pelaku, sosialisasi Raskin di Kecamatan.
- d) Penyediaan dan pendistribusian Raskin.
- e) Penyelesaian administrasi dan HPB Raskin.
- f) Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan Raskin di Desa/Kelurahan/Pemerintahan setingkat.
- g) Pembinaan terhadap Pelaksana Distribusi Raskin di Desa/Kelurahan/Pemerintahan setingkat.
- h) Pelaporan pelaksanaan Raskin kepada Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota.

4) Struktur dan Keanggotaan Tim Koordinasi Raskin Kecamatan

Tim Koordinasi Raskin Kecamatan terdiri dari penanggungjawab, ketua, sekretaris, dan beberapa bidang antara lain: perencanaan, sosialisasi, pelaksanaan penyaluran, monitoring dan evaluasi, serta pengaduan masyarakat, yang ditetapkan dengan keputusan Camat. Keanggotaan Tim Koordinasi Raskin Kecamatan terdiri dari unsur-unsur instansi terkait di tingkat Kecamatan antara

lain Sekretariat Kecamatan, Seksi Kesejahteraan Sosial, Kapolsek, Danramil, Tokoh Agama, Tokoh Masyarakat, dan LSM.

c. Pelaksana Distribusi Raskin di Desa/Kelurahan/Pemerintahan.¹³⁶

Kepala Desa/Lurah/Kepala pemerintahan setingkat bertanggung jawab atas pelaksanaan Program Raskin di wilayahnya dan membentuk pelaksana distribusi Raskin, yang keanggotaannya terdiri dari: Sekretaris Desa/Kelurahan sebagai Ketua, Kaur Administrasi dan Umum sebagai Sekretaris. Sedangkan anggota tim adalah: Apel/ka. Dusun, PKK, Karang Taruna, Organisasi Kemasyarakatan dan Tokoh Masyarakat/Tokoh Agama.

1) Kedudukan

Pelaksana Distribusi Raskin berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Desa/Lurah.

2) Tugas

Pelaksana Distribusi Raskin mempunyai tugas sebagai berikut:

- a) Memeriksa, menerima dan menyerahkan beras.
- b) Menerima dan menyerahkan uang pembayaran HPB kepada satker Raskin Subdivre Perum Bulog.
- c) Menyelesaikan administrasi.

3) Fungsi

Dalam melaksanakan tugas tersebut, Pelaksana Distribusi Raskin di Desa/Kelurahan/Pemerintahan setingkat mempunyai fungsi:

¹³⁶ Lihat Petunjuk Teknis Beras Untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin) Pemerintah Kabupaten Sumenep, hlm. 8

- a) Pemeriksaan dan penerimaan/penolakan Raskin dari Satker Raskin di TD.
- b) Pendistribusian dan penyerahan Raskin kepada RTS-PM di Titik Bagi (TB).
- c) Penerimaan HPB Raskin dari RTS-PM secara tunai dan menyetorkan ke rekening Bank yang ditunjuk Divre/Subdivre/Kansilog Perum BULOG atau menyetor langsung secara tunai kepada Satker Raskin.
- d) Penyelesaian administrasi penyaluran Raskin yaitu Berita Acara Serah Terima (BAST) dan Daftar Realisasi Penjualan Beras sesuai model DPM-2 dan melaporkan ke Tim Raskin Kecamatan.

4. Pelaksanaan Distribusi Raskin di Kecamatan Arjasa Kabupaten Sumenep

Persoalan yang tak kalah penting dalam dimensi ketersediaan pangan adalah pengadaan dan distribusi pangan. Poin pentingnya adalah penyediaan bahan pangan dengan kualitas dan kuantitas yang memadai. Rakyat berhak mendapatkan layanan ketersediaan pangan dalam jumlah yang cukup serta kualitas yang memadai.

indikator kinerja program Raskin ditujukan dengan tercapainya target 6 (enam) Tepat, yaitu: Tepat Sasaran Penerima Manfaat, Tepat Jumlah, Tepat Harga, Tepat Waktu, Tepat Administrasi dan Tepat Kualitas: (1) Tepat Sasaran Penerima Manfaat: Raskin Hanya diberikan kepada RTS-PM hasil musyawarah

Desa/Kelurahan yang tertuang dalam Berita Acara Musyawarah Desa/Kelurahan yang telah ditanda tangani oleh Kepala Desa/Lurah dan disahkan Oleh Camat (terdaftar dalam DPM-1); (2) Tepat Jumlah: Jumlah Beras Raskin yang merupakan hak RTS-PM sesuai dengan ketentuan yang berlaku, yaitu: 15kg/RTS/bulan atau 180kg/RTS/tahun; (3) Tepat Harga: Harga tebus Raskin sebesar Rp. 1600/kg netto di TD; (4) Tepat Waktu: waktu pelaksanaan distribusi beras kepada RTS-PM sesuai dengan rencana Distribusi dan dalam satu Desa/Kelurahan harus bersamaan dalam waktu yang sama yang sebelumnya diumumkan melalui pengeras suara di Masjid atau Mushollah atau tempat-tempat lain (kecuali KK Penerima Manfaat tidak ada dana untuk menebus pada hari itu); (5) Tepat Administrasi:terpenuhinya persyaratan administrasi secara benar dan tepat waktu; (6) Tepat kualitas: Terpenuhinya persyaratan kualitas medium kondisi baik, sesuai dengan kualitas beras BULOG.¹³⁷

Namun, pada implementasi/Pelaksanaan distribusi Beras Miskin (Raskin) pada tingkat Kecamatan, Lurah/Desa, Kepala Desa sering melanggar peraturan-peraturan yang sudah ditentukan oleh pemerintah Kabupaten Sumenep. Misalnya, dalam pembagian jatah beras miskin (Raskin) banyak masyarakat yang tidak berhak menerima beras miskin (raskin) menerima beras miskin, dan Kepala Desa tidak pernah melaporkan kepada Pemerintah Kabupaten Sumenep. Menurut penulis, kasus seperti ini menjadi salah satu modus oknum Kepala Desa dalam melakukan penyelewengan atau penyalahgunaan wewenang terhadap pendistribusian Raskin tersebut.

¹³⁷Lihat Petunjuk Teknis Beras Untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin) Pemerintah Kabupaten Sumenep, hlm. 17

Dengan adanya pelanggaran yang dilakukan pihak Kepala Desa tersebut, masyarakat yang seharusnya mendapatkan jatah Beras Miskin (Raskin) sering tidak mendapat jatah raskin setiap bulannya. Padahal dalam surat Bupati Sumenep Nomor 511.1/1390/35.021/2012 yang ditujukan kepada Camat se Kabuten Sumenep pada diktum kedua disebutkan bahwa setiap RTS-PM (Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat) menerima raskin sebanyak 15 Kg/bulan dengan harga tebus Rp. 1. 600-/Kg di Titik Distribusi.¹³⁸

Sebenarnya pihak Kepala Desa sudah mendapatkan teguran dari Bupati berdasarkan Surat Bupati tersebut, terlihat pada Diktum ke 3 (tiga) yang menyebutkan Desa/Kelurahan agar segera membuat DPM 1 baru sesuai dengan daftar yang telah kami berikan (By Name By Address) dan tidak diperkenankan untuk merubah nama-nama penerima manfaat sesuai dengan daftar yang telah kami berikan tersebut, karena data tersebut telah didasarkan pada hasil PPLS 2011 yang diolah Tim Nasional Pertcepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K).¹³⁹

Selanjutnya pada diktum ke 4 (empat) Surat Bupati, huruf a menyebutkan, guna mencapai efektifitas dan transparansi dalam pelaksanaan program raskin, diharap kepada saudara untuk berkoordinasi dengan Tim Raskin Kecamatan, Desa/Kelurahan dan pihak-pihak terkait lainnya, serta melakukan sosialisasi kepada masyarakat luas dengan cara memancangkan daftar nama RTS-PM pada papan pengumuman di Kecamatan ataupun di Desa/Kelurahan serta menyiarkan secara langsung melalui sarana publik yang ada seperti masjid, mushollah dan tempat tempat lainnya dimasing-masing Kecamatan, Desa/Kelurahan wilayah

¹³⁸ Lihat Surat Bupati Sumenep Nomor 511.1/1390/35.021/2012

¹³⁹ *Ibid*

kerja. Hal tersebut juga tidak dilaksanakan di tingkat Kecamatan, Desa/Kelurahan sehingga rakyat/masyarakat tidak dapat mengakses informasi tentang pembagian/ pendistribusian raskin tersebut. Padahal Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan informasi Publik telah menjamin tentang keterbukaan informasi publik.

Tujuan diterbitkannya Undang-undang tersebut adalah: a. menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik; b. mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik; c. meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan Badan Publik yang baik; d. mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan; e. mengetahui alasan kebijakan publik yang memengaruhi hajat hidup Orang banyak f. mengembangkan ilmu pengetahuan dan mencerdaskan kehidupan bangsa; dan/ atau g. meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan Badan Publik untuk menghasilkan layanan informasi yang berkualitas.¹⁴⁰

Implikasi atas pemberlakuan UU KIP tersebut adalah semua badan publik harus menyediakan tenaga yang secara khusus menangani masalah informasi. Dalam UU disebut dengan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID).

¹⁴⁰ Lihat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik

Lebih daripada itu, semua badan publik juga harus menyiapkan sistem manajemen informasi publik yang terorganisir.¹⁴¹

Widodo menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan badan publik adalah semua lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan lembaga yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN/APBD, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.¹⁴²

C. Penegakan Hukum Distribusi Raskin di Kabupaten Sumenep

1. Pengawasan Distribusi Raskin di Kecamatan Arjasa Kabupaten Sumenep

Pengawasan merupakan salah satu unsur penting dalam rangka peningkatan pendayagunaan aparatur Negara dalam pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan menuju terwujudnya pemerintahan yang baik dan bersih. Agar pengawasan tersebut efektif perlu adanya keseriusan dari penyelenggara negara baik ditingkat pusat maupun daerah agar tidak terjadi penyelewengan yang dapat merugikan keuangan negara.

Undang-undang No. 7 tahun 1996 tentang pangan dalam pasal 3 secara jelas dinyatakan bahwa tujuan pengaturan pengadaan, pembinaan dan pengaawasan pangan adalah: (1) tersedianya pangan yang memenuhi persyaratan keamanan, mutu, gizi bagi kepentingan kesehatan manusia; (2) terciptanya perdagangan pangan yang jujur dan bertanggung jawab, dan; (3) terwujudnya

¹⁴¹ Moch Solekhan, *Op.,cit*, hlm. 27-28

¹⁴² *Ibid*

tingkat kecukupan pangan dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat.¹⁴³

Pengawasan pelaksanaan Program Raskin di Kabupaten Sumenep dilakukan secara fungsional oleh Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengawas internal pelaksanaan Distribusi Raskin terdiri dari unsur setda bagian perekonomian dan inspektorat Kabupaten Sumenep yang langsung bertanggung jawab kepada Bupati.

Dalam rangka mengoptimalkan pengawasan pelaksanaan Distribusi Raskin, pemerintah Kabupaten Sumenep juga melibatkan pengawas eksternal yang terdiri dari unsur Polres Sumenep, Kejaksaan Negeri Sumenep, Perguruan Tinggi, LSM, dan Masyarakat.

Pelaksanaan pendistribusian beras miskin (raskin) di Kabupaten Sumenep, diatas telah disebutkan bahwa telah terjadi pelanggaran dalam pendistribusian beras miskin (raskin) ditingkat Kecamatan/Desa. Adanya pelanggaran yang berujung adanya penyelewengan tersebut karena diakibatkan kurangnya pengawasan yang dilakukan oleh pihak pemerintah daerah.

Fatoni (Inspektorat Kab. Sumenep),¹⁴⁴ mengakui bahwa pengawasan yang dilakukan khusus di daerah Kepulauan masih banyak kekurangan dan dipengaruhi oleh faktor alam, misalnya apabila cuaca buruk tidak ada kapal yang berani melaut.

Menurut penulis, hambatan-hambatan yang dikeluhkan oleh pihak inspektorat tersebut sebenarnya tidak mempengaruhi dalam melakukan

¹⁴³ Lihat Pasal 3 Undang-undang No. 7 tahun 1996 tentang pangan

¹⁴⁴ Wawancara dengan Fatoni, Inspektorat Kabupaten Sumenep, 7 Agustus 2012

pengawasan apabila pihak pemerintah daerah melakukan koordinasi yang efektif terhadap unsur-unsur Kecamatan yang ada di daerah kepulauan, karena menurut hirarkhinya Kecamatan merupakan sub sistem dari pemerintah daerah Kabuten/kota.

Pasal 3 ayat (2) lampiran intruksi Presiden No 15 Tahun 1983 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan, memberikan kewenangan serta batasan dalam melakukan pengawasan, diantaranya adalah; (a) melalui penggarisan struktur organisasi yang jelas dengan pembagian tugas dan fungsi beserta uraiannya yang jelas pula; (b) melalui perincian kebijaksanaan pelaksanaannya yang dituangkan secara tertulis yang dapat menjadi pegangan dalam pelaksanaannya oleh bawahan yang menerima pelimpahan wewenang dari atasan; (c) melalui rencana kerja yang menggambarkan kegiatan yang harus dilaksanakan, bentuk hubungan kerja antar kegiatan tersebut, dan hubungan antara berbagai kegiatan beserta sasaran yang harus dicapainya; (d) melalui prosedur kerja yang merupakan petunjuk pelaksanaan yang jelas dari atasan kepada bawahan; (e) melalui pencatatan hasil kerja serta pelaporannya yang merupakan alat bagi atasan untuk mendapatkan informasi yang diperlukan bagi pengambilan keputusan serta penyusunan pertanggungjawaban, baik mengenai pelaksanaan tugas maupun mengenai pengelolaan keuangan; (f) melalui pembinaan personil yang terus menerus agar para pelaksana menjadi unsur yang mampu melaksanakan dengan baik tugas yang menjadi tanggung jawabnya dan tidak melakukan tindakan yang bertentangan dengan maksud serta kepentingan tugasnya.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Lihat Lampiran Pasal 3 ayat (2) Intruksi Presiden No. 15 Tahun 1983 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan

2. Penerapan Sanksi dalam Distribusi Raskin di Kecamatan Arjasa

Kabupaten Sumenep

Dalam rangka meningkatkan efektifitas pengawasan fungsional, maka setiap temuan hasil pengawasan Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) wajib ditindak lanjuti secara konsisten oleh pimpinan unit kerja/atasan langsung sebagai penanggungjawab kegiatan. Tindak lanjut hasil pengawasan Aparan Pengawasan Intern Pemerintah tersebut sangat diperlukan dalam rangka memperbaiki manajemen pemerintah antara lain aspek ketatalaksanaan dan SDM Aparatur, aspek kelembagaan serta dasar penilaian kinerja pimpinan unit kerja, agar suatu temuan yang sama tidak terulang kembali.

Tindak lanjut hasil pengawasan sebagaimana disebutkan dalam Lampiran pasal 16 Intruksi Presiden No 15 Tahun 1983 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan, bahwa tindak lanjut hasil pengawasan berupa; (a) tindakan administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan di bidang kepegawaian, termasuk penerapan hukuman disiplin dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil ; (b) Tindakan tuntutan/gugatan perdata, antara lain : tuntutan ganti rugi/penyetoran kembali ; tuntutan perbendaharaan ; tuntutan perdata berupa pengenaan denda, ganti rugi dan lain-lain; (c) tindakan pengaduan tindak pidana dengan menyerahkan perkaranya kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam hal terdapat indikasi tindak pidana umum, atau kepada Kepala Kejaksaan Republik Indonesia dalam hal terdapat indikasi pidana khusus, seperti korupsi,

dan lain-lainnya; (d) tindakan penyempurnaan aparatur Pemerintah di bidang kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan.

Menurut Moh Ardjuhadi (bg. Perekonomian Kab. Sumenep),¹⁴⁶ kasus-kasus penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Kepala Desa terkait pendistribusian Beras Miskin (Raskin) sering dikenai tuntutan ganti rugi/penyetoran kembali yang dilakukan oleh Kepala Desa. Diatas dijelaskan bahwa mengenai prosesnya dapat saja terjadi sebelum sampai pada tuntutan/gugatan perdata diawali dari hasil pengawasan melekat pimpinan/atasan langsung, yang setelah melakukan pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi dapat membuktikan pelanggaran bawahannya. Dalam keadaan itu, pimpinan/atasan langsung melalui musyawarah memutuskan bawahannya menyetorkan kembali atau mengembalikan keuangan atau kekayaan negara yang disalahgunakan.

Pemerintah Kabupaten Sumenep seharusnya tidak hanya memberikan sanksi tuntutan ganti rugi/ penyetoran uang kembali kepada oknum Kepala Desa yang melakukan penyimpangan tersebut, tapi dilaporkan juga ke pihak berwajib karena sudah merugikan keuangan negara dan sudah termasuk tindak pidana korupsi.

Peranan penegak hukum sangatlah penting untuk menjamin terlaksananya kebijakan pemerintah dalam distribusi Raskin di Kabupaten Sumenep. Pada prakteknya aparat penegak hukum (Polisi) tidak memberikan respon terhadap laporan dari masyarakat terkait adanya penyelewengan Distribusi Raskin tersebut, seharusnya aparat penegak hukum (Polisi) harus jemput bola untuk menyelidiki

¹⁴⁶ Wawancara dengan Moh. Ardjuhadi, Bagian Perekonomian Kabupaten Sumenep, 7 Agustus 2012

penyelewengan terkait Distribusi Raskin meskipun tanpa adanya laporan dari masyarakat karena korupsi bukanlah sebuah kasus delik aduan.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah penulis lakukan diatas, maka penulis menyimpulkan beberapa hal:

1. Pelaksanaan Pendistribusian Raskin di Kabupaten Sumenep tidak sesuai dengan peraturan /ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah kabupaaten Sumenep, misalnya, dalam pembagian Raskin banyak masyarakat yang tidak berhak menerima Raskin mendapatkan jatah Raskin, dan masyarakat penerima Beras Miskin (Raskin) tidak mendapatkan jatah Raskin setiap bulannya sebagaimana ditentukan dalam Keputusan Bupati.
2. Kedudukan hukum pendistribusian Raskin di Kabupaten Sumenep berupa Peraturan Kebijakan, dan kewenangannya adalah sebagai berikut: (a) Melakukan koordinasi; (b) Melakukan perencanaan; (c) Menyusun petunjuk teknis; (d) Fasilitasi lintas; (e) Melakukan pembinaan;(f) Melakukan pemantauan; (g) Penyelesaian Harga Pokok Beras (HPB) raskin dan administrasi pelaksanaan raskin.
3. Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Sumenep tidak berjalan secara efektif, sehingga terjadi pelanggaran dan penyimpangan yang dilakukan oleh oknum Kepala Desa, dikarenakan kurangnya koordinasi dalam melakukan pengawasan.

B. Saran

1. Pendistribusian Raskin kedepan hendaknya mengacu pada peraturan-peraturan yang telah ditentukan oleh pemerintah, sehingga tercapainya target 6 (enam) Tepat, yaitu: Tepat Sasaran penerima Manfaat, Tepat Jumlah, Tepat Harga, Tepat Waktu, Tepat Administrasi dan Tepat Kualitas.
2. Pemerintah Daerah seharusnya mengadakan pengawasan terus menerus secara efektif dan melakukan koordinasi terhadap instansi dibawahnya setiap melaksanakan distribusi Raskin, dan menindak tegas terhadap bawahannya yang melakukan penyimpangan terkait distribusi Raskin, serta memperbaiki sumber daya manusia dalam melakukan pengawasan sehingga pengawasan yang dilakukan dapat berjalan dengan semestinya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, cetakan 111 (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011)

A. Mukthie Fadjar, *Konstitusionalisme Demokrasi: Sebuah Diskursus Tentang Pemilu, Otonomi Daerah dan Mahkamah Konstitusi sebagai Kado Untuk Sang Pengembala* (Malang: In-TRANS Publishing, 2010)

Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, (Alumni Bandung, 1986)

Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan 1V (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2005)

Bachrul Amiq, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Perspektif Penyelenggaraan Negara Yang Bersih* (Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2010)

Bungaran Antonius Simanjuntak (ed), *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, dan Masa Depan Indonesia: Berapa Persen Lagi Tanah dan Air Nusantara Milik Rakyat* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010)

C.S.T. Kansil & Christine S.T. Kansil, *Modul Hukum Administrasi Negara*, Cet. 2 (Jakarta: Pradnya Paramita, 2005)

Djoko Sudantoko, *Dilema Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Andi, 2003)

Francis Wahono dkk, *Politik Ekonomi Pangan* (Jakarta: Bina Desa, 2011)

Gatot P. Soemartono, *Hukum Lingkungan Indonesia*, cet.2 (Jakarta: Sinar Grafika, 2004)

Hassan Suryono, *Hukum Tata Usaha Negara* (Surakarta: LPP UNS dan UNS Press, 2005)

Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjadi Kesatuan Bangsa* (Jakarta: Sinar Grafika, 2007)

Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, peraturan Kebijakan & Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik* (Jakarta: Erlangga, 2010)

Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah* (Bandung: Alumni, 2004)

- Ir. H. Juniarso Ridwan & Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik* (Bandung: Nuansa, 2010)
- Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, (Jakarta: Rieneka Copta, 1990)
- Ismail Saleh, *Ketertiban dan Pengawasan*, Cet. 2 (Jakarta: Haji Masagung, 1988)
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010)
- Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012)
- Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ & Lembaga Daerah: Perspektif Teori Otonomi dan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan* (Malang: Setara Press, 2012)
- M. Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah* (Bandung: Alumni, 1983)
- Merphin Panjaitan, *Logika Demokrasi : Rakyat Mengendalikan Negara* (Jakarta: Permata Aksara, 2011)
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1992)
- Nawawi, Hadari, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta: Gajah Mada University press, 1983)
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, edisi revisi (Jakarta: PT.Rajagrafindo Persada, 2001)
-*Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review* (Yogyakarta: UII Press, 2005)
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007)
-*Hukum Administrasi di Daerah* (Yogyakarta: FH UII Press, 2009)
-*Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2009)
- R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2007)

- Satjipto Raharjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009)
- Sujamto, *Norma & Etika Pengawasan*, Cet. 2 (Jakarta: Sinar Grafika, 1989)
- Sodikin, *Penegakan Hukum Lingkungan Tinjauan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997*, cet. 2 (Jakarta: Djambatan, 2007)
- Sondang P.Siagian, *Filsafat Administrasi*, (Jakarta: Gunung Agung, 1970)
- Sidik Jatmika, *Otonomi Daerah Perspektif Hubungan Internasional*, (Yogyakarta: Bigraf Pubkishing, 2001)
- S.F . Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif di Indonesia*, cet ketiga, (Yogyakarta: FH UII Press, 2011)
- Teguh Prasetyo, Kualifikasi Perbuatan yang dilarang Dalam Peraturan Daerah Sesuai Dengan Perkembangan Otonomi Daerah, Disampaikan dalam Sidang Senat Terbuka Universitas Slamet Riyadi Surakarta pada tanggal 15 Maret 2008
- Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah* (Jakarta: Rineka Cipta, 1998)
- Yando Zakaria dkk, *Mensiasati Otonomi Daerah Demi Pembaharuan Agraria* (Yogyakarta: Laperu Pustaka Utama, 2001)

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 Tentang Pangan

Undang-Undang No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Undang-undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik

Peraturan Pemerintah No 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan

Peraturan Pemerintah No. 73 Tahun 2005 Tentang Kelurahan

Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah

Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin pegawai Negeri Sipil

Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan

Intruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan

Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2012 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras Oleh Pemerintah

Pedoman Umum Penyaluran Raskin 2012

Keputusan Bupati Sumenep No. 188/52/KEP/435.013/2012 Tentang Tim Koordinasi Raskin (Beras Untuk Rumah Tangga Miskin) Kabupaten Sumenep

Petunjuk Teknis Beras Untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin) Pemerintah Kabupaten Sumenep

Data Elektronik:

Zulkarnaen, *Implementasi Kepemimpinan Rahmatan Lil Alamin di Lingkungan Polri dalam Penegakan Hukum Dibidang Pangan Guna Meningkatkan Ketahanan Pangan Dalam Rangka Kemandirian Bangsa* dalam www.polisiku.net diakses tanggal 15 Januari 2013 Jam 20.00

Hermawaniadi, *Peningkatan Profesionalitas Penegak Hukum Guna Mewujudkan Ketahanan Pangan Dalam Rangka Kemandirian Bangsa* dalam Hermawaneadi.com diakses tanggal 15 Januari 2013 Jam 20.00

Nuhfil Hanani, *Pengertian Ketahanan Pangan* dalam nuhfil.lecture.ub.ac.id diakses tanggal 15 Januari 2013 Jam 20.00

[www. Sumenep.go.id](http://www.Sumenep.go.id)

