

**FUNGSI DAN PERANAN KANTOR KETAHANAN PANGAN DALAM  
MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT PADA ERA  
OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN SERDANG BEDAGAI  
BERDASARKAN PP NOMOR 68 TAHUN 2002**

**SKRIPSI**

Diajukan untuk memenuhi  
tugas akhir perkuliahan dalam  
rangka mencapai gelar sarjana

*oleh :*

Jhonson Panjaitan  
NPM : 03 840 0073

**BIDANG HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2007**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MEDAN AREA**

**LEMBARAN BIMBINGAN SKRIPSI**

**I. PENYAJI :**

**NAMA** : JHONSON PANJAITAN  
**NIM** : 03.840.0073  
**BIDANG** : HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : FUNGSI DAN PERANAN KANTOR  
KETAHANAN PANGAN DALAM  
MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN  
MASYARAKAT PADA ERA OTONOMI  
DAERAH DI KABUPATEN SERDANG  
BEDAGAI BERDASARKAN PP NOMOR 68  
TAHUN 2002

**II. DOSEN PEMBIMBING SKRIPSI**

1. **NAMA** : ZAMZAMI, SH, MH  
**JABATAN** : DOSEN PEMBIMBING I  
**TANGGAL PERSETUJUAN** :

**TANDA TANGAN** : .....

2. **NAMA** : Hj. RAHMANIAR, SH, MH  
**JABATAN** : DOSEN PEMBIMBING II  
**TANGGAL PERSETUJUAN** :

**TANDA TANGAN** : .....

ACC DIPERBANYAK UNTUK DIUJI  
KETUA BIDANG HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

(ZAMZAMI, SH, MH)

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MEDAN AREA**

**Tanda Persetujuan Skripsi :**

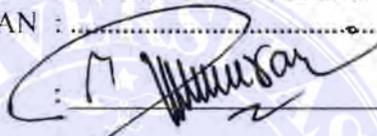
**I. PENYAJI**

NAMA : **JHONSON PANJAITAN**  
NPM : 03.840.0073  
BIDANG : HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
JUDUL SKRPSI : FUNGSI DAN PERANAN KANTOR KETAHANAN PANGAN DALAM MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT PADA ERA OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN SERDANG BEDAGAI BERDASARKAN PP NOMOR 68 TAHUN 2002.

**II. DOSEN PEMBIMBING SKRIPSI :**

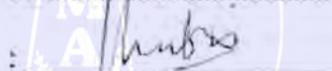
1. NAMA : ZAMZAMI, SH, MH  
JABATAN : DOSEN PEMBIMBING I  
TANGGAL PERSETUJUAN : .....

TANDA TANGAN :

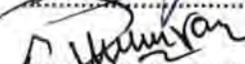
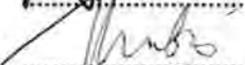
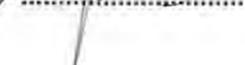


2. NAMA : HJ. RAHMANIAR, SH, MH  
JABATAN : DOSEN PEMBIMBING II  
TANGGAL PERSETUJUAN : .....

TANDA TANGAN :



**III. PANITIA UJIAN SKRIPSI**

JABATAN	NAMA	TANDA TANGAN
1. Ketua	: ARIF, SH, MH	
2. Sekretaris	: AZIZAH, SH	
3. Penguji I	: ZAMZAMI, SH, MH	
4. Penguji II	: HJ. RAHMANIAR, SH, MH	

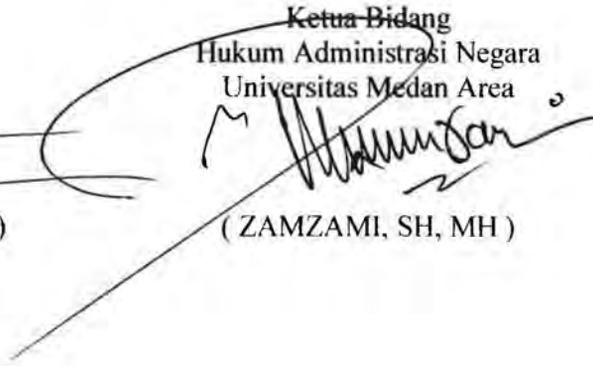
Disetujui Oleh :

Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Medan Area

( SYAFARUDDIN, SH, M.Hum )

Ketua Bidang  
Hukum Administrasi Negara  
Universitas Medan Area

( ZAMZAMI, SH, MH )



## KATA PENGANTAR

*Aku akan bersyukur kepada-Mu dengan hati jujur,  
apabila aku belajar hukum-hukum-MU yang adil.  
( Mazmur 119 : 7 )*

Puji dan syukur penulis sampaikan kepada Allah Baba di surga, karena penulis sangat merasakan limpahan rahmad dan bimbingan yang dari pada- Nya, sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.

Didalam proses penyelesaian skripsi ini, penulis mendapat dukungan moril dan materiil dari orang-orang yang disekeliling penulis. Oleh karenanya melalui lembaran ini penulis menyampaikan rasa hormat dan terima kasih kepada mereka, yaitu :

1. Kedua orang tua penulis, Bapak R. Pandjaitan dan T. br Manurung ( Op.Rugun ).
2. Keluarga Abang – abang dan Kakak penulis; Ir.O.Panjaitan / T.br Sitorus, SP, T.Panjaitan / A br Nainggolan, H.B Panjaitan / M br Sitompul, D.Siahaan, AMd / B.br Panjaitan, SSI, J br Panjaitan, AMd. Keponakan – keponakan : Rugun, Renaldi, Indah, Topan, Daniel, Grace, Debora, dan Edo.
3. Keluarga gang melur III no 16 Tanjung Sari; Ny Panjaitan br Napitupulu, Andre, Iyo, Nanda dan Loly.
4. Duma br Siahaan, yang menjadi motivator bagi penulis.
5. Seluruh Civitas Akademika Fakultas Hukum Universitas Medan Area, Bapak Dekan, Kepala Jurusan Hukum Administrasi Negara, Para Dosen Pembimbing, Dosen Wali, Dosen Pengajar, Staff dan teman-teman kuliah.
6. Pegawai – pegawai yang ada di Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Serdang Bedagai.

Penulis sudah berusaha semaksimal mungkin didalam penyelesaian skripsi ini, tetapi tetap saja penulis sadar akan kekurang sempurnaan skripsi ini. Oleh karena itu penulis akan

menerima saran, kritik dan ajakan untuk berdiskusi mengenai topik skripsi ini dari para pembaca sekalian guna kesempurnaan skripsi ini.

Penulis berharap skripsi ini dapat bermanfaat bagi setiap orang yang membacanya.

Akhir kata,

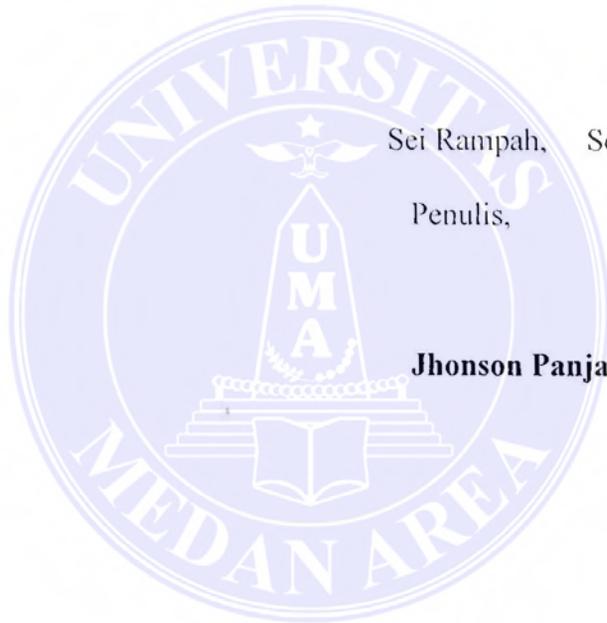
*Tinggilah Iman kita*

*Tinggilah Ilmu kita*

*Tinggilah Pengabdian kita*

**UT OMNES UNUM SINT**

Syaloom..... !!!



Sei Rampah, September 2007

Penulis,

**Jhonson Panjaitan**

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR .....	i
DAFTAR ISI .....	iii
ABSTRAKSI .....	v
<b>BAB I    PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Pengertian dan Penegasan Judul .....	4
B. Alasan Pemilihan Judul .....	5
C. Permasalahan .....	6
D. Hipotesa .....	6
E. Tujuan Penulisan .....	7
F. Metode Pengumpulan Data .....	7
G. Sistematika Penulisan .....	8
<b>BAB II    TINJAUAN UMUM TENTANG KETAHANAN PANGAN           DAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT .....</b>	<b>10</b>
A. Pengertian Ketahanan Pangan .....	10
B. Sistem Ketahanan Pangan .....	11
C. Ketahanan Pangan dalam kaitannya dengan Kesejahteraan Masyarakat .....	16
D. Peranan Hukum Administrasi Negara dalam Ketahanan Pangan untuk mensejahterakan masyarakat .....	21

<b>BAB III</b>	<b>KETAHANAN PANGAN DAN KESEJAHTERAAN</b>	
	<b>MASYARAKAT PADA ERA OTONOMI DAERAH</b>	
	<b>DI KABUPATEN SERDANG BEDAGAI .....</b>	<b>26</b>
	A. Pengertian Otonomi Daerah .....	26
	B. Sistem Hukum Administrasi Negara .....	28
	C. Otonomi Daerah dalam kaitannya dengan Ketahanan Pangan dan kesejahteraan masyarakat .....	31
	D. Sejarah Berdirinya Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Serdang Bedagai .....	34
<b>BAB IV</b>	<b>PERANAN KANTOR KETAHANAN PANGAN DALAM</b>	
	<b>MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT</b>	
	<b>DI SERDANG BEDAGAI .....</b>	<b>37</b>
	A. Kebijakan dan Program Ketahanan Pangan Kabupaten Serdang Bedagai .....	37
	B. Realisasi Program Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Serdang Bedagai Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Di kabupaten Serdang Bedagai .....	48
	C. Kendala dan Masalah yang Timbul dalam Peningkatan Ketahanan Pangan Di Kabupaten Serdang Bedagai .....	55
	D. Upaya - upaya yang diambil dalam meningkatkan Ketahanan Pangan Di Kabupaten Serdang Bedagai .....	58
<b>BAB V</b>	<b>KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>59</b>
	A. Kesimpulan .....	59
	B. Saran .....	60
	<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>62</b>

## ABSTRAKSI

**JUDUL** : Peranan dan Fungsi Kantor Ketahanan Pangan Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Pada Era Otonomi Daerah di Kabupaten Serdang Bedagai Berdasarkan PP Nomor 68 Tahun 2002

**BIDANG** : Hukum Administrasi Negara

**OLEH**

**NAMA** : Jhonson Panjaitan

**NPM** : 03 840 073

Indonesia merupakan negara dengan jumlah penduduk yang besar dan tingkat pertumbuhannya cukup tinggi. Maka upaya mewujudkan ketahanan pangan merupakan tantangan yang harus mendapatkan prioritas bagi setiap level pemerintahan didalam meningkatkan kesejahteraan bangsa

Tercapainya peningkatan ketahanan pangan disuatu daerah dapat dijadikan salah satu ukuran bagi pemerintah daerah apakah pemerintah daerah tersebut berhasil menjalankan perannya sebagai pelayan masyarakat didalam mensejahterakan masyarakatnya atau tidak. Karena ketahanan pangan dapat diartikan dengan suatu kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah, maupun mutunya aman, merata dan terjangkau.

Didalam usaha mewujudkan peningkatan ketahanan pangan tersebut, Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai membentuk instansi khusus menangani permasalahan ketahanan pangan dengan nama Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Serdang Bedagai, yang mempunyai tugas untuk merencanakan, menyusun dan melaksanakan kegiatan-kegiatan yang dapat menunjang tercapainya ketahanan pangan di daerah Kabupaten Serdang Bedagai.

# BAB I

## PENDAHULUAN

Semua bangsa di dunia menyadari bahwa ketahanan pangan masyarakat merupakan fondasi bagi ketahanan suatu negara. Bagi bangsa Indonesia yang berpenduduk lebih dari 219 juta jiwa, dan sebagian rakyatnya tergolong kurang mampu memperoleh pangan yang cukup, membangun ketahanan pangan merupakan kebutuhan mutlak. Oleh sebab itulah bangsa Indonesia secara sadar meletakkan upaya mewujudkan ketahanan pangan menjadi salah satu prioritas Pembangunan Nasional<sup>1</sup>

Undang-undang yang secara eksplisit menyatakan kewajiban mewujudkan Ketahanan Pangan adalah Undang-Undang nomor 7 tahun 1996 tentang pangan. Secara umum UU tersebut mengamanatkan bahwa pemerintah bersama masyarakat wajib mewujudkan ketahanan pangan. UU tersebut juga telah dijabarkan dalam beberapa Peraturan Pemerintah ( PP ) antara lain :

1. Peraturan Pemerintah ( PP ) nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan yang mencakup ketersediaan pangan, cadangan pangan, penganekaragaman pangan, pencegahan dan penanggulangan masalah pangan, peran pemerintah pusat dan daerah serta masyarakat, pengembangan sumberdaya manusia dan kerjasama internasional.
2. Peraturan Pemerintah ( PP ) Nomor 69 Tahun 1999 tentang label dan iklan pangan yang mengatur pembinaan dan pengawasan di bidang label dan iklan pangan untuk menciptakan perdagangan pangan yang jujur dan bertanggung jawab.
3. Peraturan Pemerintah ( PP ) nomor 28 tahun 2004 tentang keamanan, mutu dan gizi pangan yang mengatur tentang keamanan, mutu dan gizi pangan, pemasukan dan

---

<sup>1</sup> Dewan Ketahanan Pangan, Kebijakan Umum Ketahanan Pangan 2006-2009, Jakarta, 2006 hal iii

pengeluaran pangan ke wilayah Indonesia, pengawasan dan pembinaan, serta peran serta masyarakat mengenai hal-hal dibidang mutu dan gizi pangan.

Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang otonomi daerah mengatur peran pemerintah lebih bersifat sebagai inisiator, fasilitator dan regulator, sedangkan peran masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan ketahanan pangan. Sejalan dengan itu, pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten / kota dan atau pemerintah desa sesuai dengan kewenangannya, menjadi pelaksana fungsi-fungsi inisiator, fasilitator dan regulator atas penyelenggaraan ketahanan pangan diwilayah masing-masing, namun tetap dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan nasional<sup>2</sup>

Mengingat Kompleksnya Pembangunan Ketahanan Pangan yang melibatkan banyak pelaku dan daerah, dengan dinamika perubahan antar waktu maka koordinasi dan sinergi yang baik merupakan kunci keberhasilan dalam pembangunan ketahanan pangan. Untuk itu, diperlukan komitmen dan kerjasama yang kuat antara pemerintah pusat sampai pemerintah daerah beserta seluruh komponen masyarakat dalam melaksanakan pembangunan ketahanan pangan nasional, sesuai dengan tanggung jawab dan kemampuannya masing-masing.

Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai selaku perpanjangan tangan pemerintah pusat didalam pelaksanaan pembangunan di daerah Kabupaten Serdang Bedagai, tentunya memiliki suatu strategi di dalam mewujudkan pembangunan khususnya menangani permasalahan pembangunan pangan di daerah ini melalui Instansi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Serdang Bedagai.

---

<sup>2</sup> Ibid, hal.12.

## A. PENGERTIAN DAN PENEGASAN JUDUL

Skripsi ini berjudul “ FUNGSI DAN PERANAN KANTOR KETAHANAN PANGAN DALAM MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT PADA ERA OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN SERDANG BEDAGAI BERDASARKAN PP NOMOR 68 TAHUN 2002 “

Untuk memberikan penalaran kepada pembaca atas judul yang disampaikan, maka uraian pengertian dan penegasan judul secara etimologis merupakan hal yang harus dipaparkan terlebih dahulu oleh seorang penulis.

- Fungsi adalah kegunaan suatu hal<sup>3</sup>
- Peranan adalah bagian dari tugas utama yang harus dilaksanakan<sup>4</sup>
- Kantor Ketahanan Pangan merupakan salah satu Instansi Pemerintah yang membidangi permasalahan pangan
- Meningkatkan merupakan menaikkan derajat ( taraf )<sup>5</sup>
- Kesejahteraan merupakan keamanan, ketentraman atau kesenangan hidup<sup>6</sup>
- Masyarakat adalah sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama<sup>7</sup>
- Pada merupakan kata perangkai yang dipakai untuk menunjukkan posisi atau didalam hubungan dengan sesuatu<sup>8</sup>
- Era merupakan rentang waktu dalam sejarah<sup>9</sup>
- Otonomi Daerah adalah Hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan<sup>10</sup>

<sup>3</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, PN Balai Pustaka, Jakarta, 2003, hal. 951

<sup>4</sup> Ibid, hal. 930

<sup>5</sup> Ibid, hal. 950

<sup>6</sup> Ibid, hal. 794

<sup>7</sup> Ibid, hal, 564

<sup>8</sup> Ibid, hal. 633

<sup>9</sup> Ibid, hal. 254

- Kabupaten Serdang Bedagai merupakan Daerah otonom yang terbentuk berdasarkan UU Nomor 36 tahun 2003 tentang Pemekaran Kabupaten Samosir dan Kabupaten Serdang Bedagai
- Berdasarkan merupakan kata perangkai yang dipakai untuk menunjukkan bersumber kepada<sup>11</sup>

## **B. ALASAN PEMILIHAN JUDUL**

Dari adanya kesadaran bersama betapa pentingnya memenuhi kecukupan pangan masyarakat, diperlukan suatu tindakan nyata dari pemerintah pusat samapai pemerintah daerah selaku penyelenggara amanat Undang-Undang nomor 7 tahun 1996. Kabupaten Serdang Bedagai yang merupakan perpanjangan tangan Pemerintah Pusat didalam melaksanakan pembangunan khususnya pembangunan ketahanan pangan, walaupun masih berumur 3 tahun, secara otomatis juga harus bertanggung jawab terhadap terealisasinya tujuan pembangunan ketahanan pangan didaerahnya.

Berdasarkan uraian diatas maka yang menjadi alasan pemilihan judul penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui peranan Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai pada era otonomi daerah, didalam mengatasi permasalahan pangan di Kabupaten Serdang Bedagai melalui Kantor Ketahanan Pangan.
2. Untuk mengetahui kendala maupun hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Serdang Bedagai didalam mewujudkan Kabupaten Serdang Bedagai sebagai kabupaten yang tidak mengalami rawan pangan.

---

<sup>10</sup> Tim Redaksi Nuansa Aulia, Himpunan Perundang-undangan Republik Indonesia Tentang Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Nuansa Aulia bandung, 2006 hal.15

<sup>11</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, PN Balai Pustaka, Jakarta, 2003 hal.187

3. Untuk mengetahui sejauh mana hubungan yang dapat dilihat antara Hukum Administrasi Negara dengan Fungsi dan Peranan Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Serdang Bedagai selaku salah satu instansi pemerintah yang menangani peningkatan ketahanan pangan.

### **C. PERMASALAHAN**

Sudah merupakan suatu keharusan bagi suatu karya ilmiah atau skripsi didalam mempermudah pembahasan maka diperlukan adanya suatu permasalahan yang harus disesuaikan dengan topik atau judul yang sedang diajukan, karena permasalahan ini menjadi dasar bagi penulis untuk melakukan pembahasan selanjutnya. Dan yang menjadi perumusan masalah didalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Serdang Bedagai sudah melaksanakan peran dan fungsinya untuk kesejahteraan masyarakat ?
2. Kebijakan apa saja yang dilaksanakan oleh Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Serdang Bedagai dalam meningkatkan Ketahanan Pangan di Kabupaten Serdang Bedagai ?
3. Bagaimanakah kaitan antara otonomi daerah dengan ketahanan pangan dalam mensejahterakan masyarakat di Kabupaten Serdang Bedagai ?

#### **D. HIPOTESA**

Hipotesa adalah merupakan jawaban sementara atas permasalahan yang diajukan. Jadi hipotesa dapat diartikan sebagai jawaban sementara yang harus diuji kebenarannya dalam pembahasan-pembahasan berikutnya. Adapun yang menjadi hipotesa penulis dalam skripsi ini adalah :

1. Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Serdang Bedagai telah melaksanakan peran dan fungsinya sebagai salah satu instansi pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di kabupaten Serdang Bedagai.
2. Dengan memberikan kredit ketahanan pangan kepada kelompok tani dan kelompok pangan, memberikan penyuluhan pangan dan pengkoordinasian antar instansi dilingkungan Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai akan dapat meningkatkan Ketahanan Pangan di Kabupaten Serdang Bedagai.
3. Dengan diberlakukannya otonomi daerah, Kantor Ketahanan Pangan diberikan kewenangan yang luas untuk mensejahterakan masyarakat di Kabupaten Serdang Bedagai khususnya dalam peningkatan ketahanan pangan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **E. TUJUAN PENULISAN**

Adapun yang menjadi tujuan penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Dengan dipilihnya judul ini kita akan melihat sejauh mana PP nomor 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan dapat terlaksana pada era Otonomi Daerah di Kabupaten Serdang Bedagai
2. Melalui pembahasan dalam skripsi ini diharapkan akan bisa memberikan pemahaman kepada masyarakat luas apa yang menjadi peranan dan fungsi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Serdang Bedagai

3. Untuk memenuhi salah satu syarat mutlak bagi setiap mahasiswa dalam mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Medan Area.

## **F. METODE PENGUMPULAN DATA**

Untuk memperoleh atau menyimpulkan data-data yang diperlukan didalam pembahasan skripsi ini, penulis menggunakan 2 ( dua ) metode, yaitu :

1. Penelitian Kepustakaan ( *Library Research* )

Penulis disini melakukan penelitian dengan cara mempelajari bahan bacaan yang telah ada terlebih dahulu, baik itu karangan ilmiah, majalah, buku bacaan, dan beberapa literatur-literatur yang mendukung penulisan dan pembahsan skripsi ini.

2. Penelitian Lapangan ( *Field Research* )

Metode ini merupakan salah satu cara yang dilakukan penulis di dalam mengumpulkan data-data atau bahan-bahan yang berhubungan dengan judul skripsi ini. Penulis langsung turun ke Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Serdang Bedagai, untuk melakukan pengamatan dan melakukan wawancara dengan para pegawai yang berwenang memberikan informasi.

## **G. SISTEMATIKA PENULISAN**

Didalam penulisan skripsi ini penulis menyusun skripsi ini dalam 5 ( lima ) buah bab dan masing-masing bab tersebut dibagi-bagi lagi dengan beberapa sub bab, antara lain dapat disebutkan sebagai berikut :

### **BAB I        PENDAHULUAN**

Dalam bab pendahuluan ini akan dibahas hal-hal yang umum dalam sebuah tulisan ilmiah, yaitu pengertian dan penegasan judul, alasan pemilihan judul, permasalahan, hipotesa, tujuan pembahasan, metode pengumpulan data dan terakhir adalah sistematika penulisan.

### **BAB II        TINJAUAN UMUM TENTANG KETAHANAN PANGAN DAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT**

Dalam bab ini penulis menguraikan tentang Pengertian Ketahanan Pangan, Sistem Ketahanan Pangan, Ketahanan Pangan dalam Kaitannya dengan Kesejahteraan Masyarakat, Peranan Hukum Administrasi Negara dalam Ketahanan Pangan untuk mensejahterakan masyarakat.

### **BAB III       KETAHANAN PANGAN DAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT PADA ERA OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN SERDANG BEDAGAI**

Pada bab ini penulis akan menguraikan tentang pengertian otonomi daerah, Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia dan akan menjelaskan Otonomi Daerah dalam Kaitannya dengan Ketahanan Pangan dan Kesejahteraan masyarakat dan juga menuliskan sejarah berdirinya Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Serdang Bedagai

#### **BAB IV      EFEKTIFITAS KEBERADAAN KANTOR KETAHANAN PANGAN KABUPATEN SERDANG BEDAGAI DALAM MENSEJAHTERAKAN MASYARAKAT DI SERDANG BEDAGAI**

Dalam bab ini penulis mencoba menguraikan tentang program-program Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Serdang Bedagai dan sudah sejauhmana relaisasi pelaksanaan program-program tersebut di lapangan. Penulis juga akan mencoba menguraikan permasalahan atau hambatan yang dihadapi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Serdang Bedagai didalam melaksanakan program-program yang telah ditetapkan

#### **BAB V      PENUTUP**

Pada bab ini penulis akan mencoba untuk menyampaikan apa yang menjadi kesimpulan dari penulisan skripsi ini. Disamping itu penulis juga akan memberikan saran-saran yang kiranya dapat berguna bagi Kantor Ketahanan Pangan Serdang Bedagai didalam melaksanakan peran dan fungsinya sebagai instansi yang membidangi peningkatan pangan di daerah ini.

## **BAB II**

# **TINJAUAN UMUM TENTANG KETAHANAN PANGAN DAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT**

### **A. PENGERTIAN KETAHANAN PANGAN**

Ketahanan Pangan merupakan prasyarat utama dalam menjalin stabilitas sosial, politik dan penegakan supremasi hukum. Stabilitas yang sangat diperlukan bagi pertumbuhan ekonomi nasional yang merupakan prasyarat bagi terwujudnya ketahanan nasional. Dalam PP nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan disebutkan bahwa Pengertian Ketahanan Pangan adalah Kondisi terpenuhinya pangan bagi setiap rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau. Pengertian ini berbeda dengan pengertian ketahanan pangan kurang lebih 32 tahun pemerintah orde baru, dimana ketahanan pangan diartikan sebagai pencapaian swasembada ( beras ).

Persoalan Ketahanan Pangan di Indonesia sebenarnya tidak hanya menyangkut pemenuhan kebutuhan beras, tetapi persoalan beras itu memang lebih menonjol, mengingat hampir seluruh penduduk Indonesia merupakan konsumen beras. Pemenuhan Ketahanan Pangan tidak dapat dilihat dari cukupnya produksi salah satu bahan pangan misalnya padi saja. Ketahanan Pangan berarti tidak bergantung hanya pada beras tapi keanekaragaman.

Konsep Ketahanan Pangan mengacu pada pengertian adanya kemampuan mengakses pangan secara cukup untuk mempertahankan kehidupan yang aktif dan sehat. Tercapainya ketahanan pangan nasional tidak berarti tiadanya masalah dalam ketahanan pangan rumah tangga. Distribusi pangan yang tidak merata ditingkat regional atau rumah tangga dapat memunculkan masalah ketahanan pangan di level bawah.

## **B. SISTEM KETAHANAN PANGAN**

Ketahanan Pangan merupakan suatu sistem yang terdiri atas subsistem yang terdiri atas subsistem ketersediaan, distribusi dan konsumsi. Kinerja dari masing-masing subsistem tersebut tercermin dalam hal stabilitas pasokan pangan, akses masyarakat terhadap pangan, serta pemanfaatan pangan ( *food utilization* ) termasuk pengaturan menu dan distribusi pangan dalam keluarga.

Kinerja dari ketiga sub sistem ketahanan pangan akan terlihat pada status gizi masyarakat, yang dapat dideteksi antara lain dari status gizi anak balita ( usia dibawah lima tahun ). Apabila salah satu atau lebih, dari ketiga sub sistem tersebut tidak berfungsi dengan baik, maka akan terjadi masalah kerawanan pangan yang akan berdampak peningkatan kasus gizi kurang dan / atau gizi buruk. Dalam kondisi demikian, negara atau daerah dapat dikatakan belum mampu mewujudkan ketahanan pangan.

### **1. Subsistem Ketersediaan**

Sub sistem ketersediaan pangan berfungsi menjamin pasokan pangan untuk memenuhi kebutuhan seluruh penduduk, dari segi kuantitas, kualitas, keragaman dan keamanannya. Terdapat acuan kuantitatif untuk ketersediaan, yaitu Angka Kecukupan Gizi ( AKG ) rekomendasi Widya Karya Pangan dan Gizi VIII tahun 2004, dalam satuan rata-rata perkapita perhari untuk energi sebesar 2.200 kilo kalori dan protein 57 gram. Angka tersebut merupakan standar kebutuhan energi bagi setiap individu agar mampu menjalankan aktivitas sehari-hari. Disamping itu juga terdapat acuan untuk menilai tingkat keragaman ketersediaan pangan, yaitu pola Pangan harapan ( PPH ) dengan skor 100 sebagai PPH yang ideal. Kinerja Keragaman ketersediaan pangan pada suatu waktu dapat dinilai dengan metoda PPH.

Ketersediaan pangan dapat dipenuhi dari tiga sumber yaitu :

- 1) Produksi dalam negeri
- 2) Impor pangan
- 3) Pengelolaan cadangan pangan.

Dengan jumlah penduduk yang besar dan kemampuan ekonomi relatif lemah, maka kemauan untuk menjadi bangsa yang mandiri dibidang pangan harus terus diupayakan. Karena itu, bangsa Indonesia mempunyai komitmen tinggi untuk memenuhi kebutuhan pangannya dari produksi dalam negeri. Impor pangan merupakan harus menjadi pilihan akhir, apabila terjadi kelangkaan produksi pangan dalam negeri. Hal ini sangat penting untuk menghindari ketergantungan pangan terhadap negara lain, yang dapat berdampak pada kerentanan oleh campur tangan pihak asing baik secara ekonomi maupun politik. Hal yang perlu disadari adalah, bahwa kemampuan memenuhi kebutuhan pangan dari produksi sendiri, khususnya bahan pangan pokok, juga menyangkut harkat martabat dan kelanjutan eksistensi bangsa<sup>12</sup>.

Impor pangan sebagai alternatif terakhir untuk mengisi kesenjangan antara produksi dan kebutuhan pangan dalam negeri, diatur sedemikian rupa agar tidak merugikan kepentingan para produsen pangan dalam negeri, yang mayoritas petani skala kecil, juga kepentingan konsumen khususnya kelompok miskin. Kedua kelompok produsen dan konsumen tersebut rentan terhadap gejolak perubahan harga yang tinggi.

Cadangan pangan merupakan salah satu sumber pasokan untuk mengisi kesenjangan antara produksi dan kebutuhan dalam negeri atau daerah. Stabilitas pasokan pangan dapat dijaga dengan pengelolaan cadangan pangan yang tepat. Cadangan pangan terdiri atas cadangan pangan pemerintah dan cadangan pangan masyarakat. Cadangan pangan masyarakat meliputi masyarakat, pedagang dan industri

---

<sup>12</sup> Dewan Ketahanan Pangan, Kebijakan Umum Ketahanan Pangan 2006-2009, Jakarta, 2006 hal.13

pengolahan. Cadangan pangan pemerintah ( pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten / kota ) hanya mencakup pangan tertentu yang bersifat pokok.

Untuk menjaga dan meningkatkan kemampuan produksi pangan domestik diperlukan kebijakan yang kondusif, meliputi insentif untuk berproduksi secara efisien dengan pendapatan yang memadai, serta kebijakan perlindungan dari persaingan usaha yang merugikan petani.

## **2. Subsistem Distribusi**

Subsistem distribusi berfungsi mewujudkan sistem distribusi yang efektif dan efisien, sebagai prasyarat untuk menjamin agar seluruh rumah tangga dapat memperoleh pangan dalam jumlah dan kualitas yang cukup sepanjang waktu, dengan harga yang terjangkau. Bervariasinya kemampuan produksi pangan antar wilayah dan antar musim menuntut kecermatan dalam mengelola sistem distribusi, sehingga pangan tersedia sepanjang waktu diseluruh wilayah. Kinerja subsistem distribusi dipengaruhi oleh kondisi prasarana dan sarana, kelembagaan dan peraturan perundangan<sup>13</sup>.

Sebagai negara kepulauan, selain memerlukan parasarana dan sarana distribusi darat dan antar pulau yang memadai untuk mendistribuisikan pangan, juga input produksi pangan keseluruh pelosok wilayah yang membutuhkan. Untuk itu, penyediaan prsarana dan sarana pangan merupakan bagian dari fungsi fasilitas pemerintah, yang pelaksanaannya harus mempertimbangkan aspek efektifitas distribusi pangan sekaligus aspek efisiensi secara ekonomi. Biaya distribusi yang paling efisien harus menjadi acuan utama, agar tidak membebani produsen maupun konsumen secara berlebihan.

Lembaga pemasaran berperan menjaga kestabilan distribusi dan harga pangan. Lembaga ini menggerakkan aliran produk pangan dari sentra – sentra produksi ke sentra

---

<sup>13</sup> Ibid, hal.13

– sentra produksi ke sentra – sentra konsumsi, sehingga tercapai keseimbangan antara pasokan dan kebutuhan. Apabila lembaga pemasaran bekerja dengan baik, maka tidak akan terjadi fluktuasi harga terlalu besar pada musim panen maupun paceklik, pada saat banjir maupun bencana alam.

Peraturan – peraturan pemerintah daerah seperti biaya retribusi dan pungutan lainnya dapat mengakibatkan biaya tinggi yang mengurangi efisiensi kinerja subsistem distribusi, dilokasi pemasaran maupun pada proses transaksi sangat mempengaruhi besarnya biaya distribusi. Untuk itu, iklim perdagangan yang adil, khususnya dalam penentuan harga dan cara pembayaran perlu diwujudkan, sehingga tidak terjadi eksploitasi oleh salah satu pihak terhadap pihak lain ( pihak yang kuat terhadap yang lemah ). Dalam hal ini, penjagaan keamanan, pengaturan perdagangan yang kondusif dan penegakan hukum menjadi kunci keberhasilan kinerja subsistem distribusi.

Stabilitas pasokan dan harga merupakan indikator penting yang menunjukkan kinerja subsistem distribusi. Harga yang terlalu berfluktuasi dapat merugikan petani produsen, pengolah, pedagang hingga konsumen, sehingga berpotensi menimbulkan keresahan sosial. Oleh sebab itu hampir semua negara melakukan intervensi kebijakan untuk menjaga stabilitas harga pangan pokok yang mempengaruhi kehidupan sebagian besar masyarakat. Dalam kaitan ini pemerintah telah menerapkan kebijakan stabilitas harga pangan, melalui pembelian maupun penyaluran bahan pangan ( beras ) oleh Perum Bolog.

Sistem perdagangan pangan global yang semakin terbuka dapat menjadi kendala dalam upaya stabilitas harga pangan. Kebijakan-kebijakan subsidi domestik, subsidi ekspor dan kredit ekspor yang diterapkan oleh negara-negara eksportir telah menyebabkan harga pangan global terdistorsi dan tidak merefleksikan biaya produksi

yang sebenarnya. Untuk melindungi produsen dalam negeri dari persaingan yang tidak adil, diperlukan kebijakan proteksi secara selektif dengan perhitungan yang cermat.

### 3. Subsistem Konsumsi

Subsistem konsumsi berfungsi mengarahkan agar pola pemanfaatan pangan secara nasional memenuhi kaidah mutu, keragaman, kandungan gizi, keamanan dan kehalalan, disamping juga efisiensi untuk mencegah pemborosan<sup>14</sup>.

Subsistem konsumsi juga mengarahkan agar pemanfaatan pangan dalam tubuh ( *food utility* ) dapat optimal, dengan peningkatan kesadaran atas pentingnya pola konsumsi pangan beragam dan gizi seimbang mencakup energi, protein, vitamin dan mineral, pemeliharaan sanitasi dan higiene serta pencegahan penyakit infeksi dalam lingkungan rumah tangga. Hal ini dilakukan melalui pendidikan dan penyadaran masyarakat untuk meningkatkan pengetahuan, kesadaran, dan kemauan menerapkan kaidah-kaidah tersebut dalam pengelolaan konsumsi.

Kinerja sbstistem konsumsi tercermin dalam pola konsumsi masyarakat ditingkat rumah tangga. Pola konsumsi dalam rumah tangga dipengaruhi oleh berbagai faktor antara lain kondisi ekonomi, sosial dan budaya setempat. Untuk, itu penanaman kesadaran pola konsumsi yang sehat perlu dilakukan sejak dini melalui pendidikan formal dan non formal. Dengan kesadaran gizi yang baik, masyarakat dapat meninggalkan kebiasaan serta budaya konsumsi yang kurang sesuai dengan kaidah gizi dan kesehatan. Kesadaran yang baik ini lebih menjamin terpenuhinya kebutuhan gizi masing-masing anggota keluarga sesuai dengan tingkatan usia dan aktivitasnya.

---

<sup>14</sup> Ibid, hal. 15

Dalam kondisi kegagalan berfungsinya salah satu subsistem diatas, maka pemerintah perlu melakukan tindakan intervensi. Berbagai macam intervensi yang dapat dilakukan adalah :

- a. Pada subsistem ketersediaan berupa bantuan / subsidi sarana produksi ( saprodi ), Kebijakan harga pangan, kebijakan impor / ekspor, kebijakan cadangan pangan pemerintah;
- b. Pada subsistem distribusi berupa penyaluran pangan bersubsidi, penyaluran pangan untuk keadaan darurat dan operasi pasar untuk pengendalian harga pangan; dan
- c. Pada subsistem konsumsi dapat dilakukan pemberian makanan tambahan untuk kelompok rawan pangan / gizi buruk, pemberian bantuan tunai untuk meningkatkan kemampuan mengakses pangan.

## **C. KETAHANAN PANGAN DALAM KAITANNYA DENGAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT**

Ketahanan Pangan sangat erat kaitannya dengan kesejahteraan, dimana suatu kelompok masyarakat belum dapat dikatakan sejahtera kalaulah masalah pangan didaerahnya belum dapat teratasi. Karena pemenuhan kebutuhan pangan merupakan suatu kebutuhan yang sangat penting dibanding kebutuhan-kebutuhan yang lain. Permasalahan ketahanan pangan apabila tidak dapat sesegera mungkin diatasi akan sangat berdampak terhadap kondisi kesehatan masyarakat dan sosial politik di daerah tersebut.

Berdasarkan PP nomor 68 tahun 2002, disebutkan bahwa pengertian Ketahanan Pangan merupakan kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari

tersedianya pangan yang cukup baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau. Dari pengertian diatas saja sudah sangat jelas sekali kaitan antara Ketahanan Pangan dengan kesejahteraan masyarakat.

Oleh karenanya pemerintah melalui instansinya yang bernama Badan / Kantor Ketahanan Pangan yang ada di pusat dan di daerah membuat kebijakan yang berusaha untuk mensejahterakan masyarakat dari sub sektor Ketahanan Pangan ini yaitu dengan cara-cara sebagai berikut :

### 1. Pemberian Kredit Kepada Petani

Di Indonesia, inti dari upaya pemberdayaan masyarakat pedesaan tidak lain adalah menata dan mengubah paradigma pembangunan ekonomi ke arah yang lebih berlandaskan pada upaya pengembangan ekonomi yang bercirikan kerakyatan, kemartabatan dan kemandirian<sup>15</sup>.

Kerakyatan, mengandung makna bahwa rakyat harus memiliki kedaulatan dalam mengelola sumber daya produktif. Partisipasi rakyat dalam pembangunan ekonomi tidak saja dalam proses, tetapi juga dalam menikmati hasil. Kesempatan rakyat dalam kepemilikan asset produktif di berbagai sektor ekonomi harus dibuka seluas-luasnya. Di sektor pertanian rakyat harus dapat menikmati nilai tambah bukan saja dari kegiatan *on-farm* ( lebih karena faktor alamiah ) tetapi juga nilai tambah dari kegiatan *off farm* ( rekayasa teknologi dan manajemen )

Kemartabatan mengandung makna bahwa rakyat tidak boleh dijadikan sebagai objek belas kasihan ( *charity* ) semata. Rakyat harus memiliki martabat yang tinggi dalam ikut menentukan keputusan dalam pembangunan ekonomi. Masyarakat pedesaan harus dikembangkan untuk memiliki kemampuan dan posisi tawar yang sama derajatnya

---

<sup>15</sup> DR.Ir.Mohammad Jafar Hafsa, Kedaulatan Pangan, Jakarta, 2006 hal. 101

tersedianya pangan yang cukup baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau. Dari pengertian diatas saja sudah sangat jelas sekali kaitan antara Ketahanan Pangan dengan kesejahteraan masyarakat.

Oleh karenanya pemerintah melalui instansinya yang bernama Badan / Kantor Ketahanan Pangan yang ada di pusat dan di daerah membuat kebijakan yang berusaha untuk mensejahterakan masyarakat dari sub sektor Ketahanan Pangan ini yaitu dengan cara-cara sebagai berikut :

### 1. Pemberian Kredit Kepada Petani

Di Indonesia, inti dari upaya pemberdayaan masyarakat pedesaan tidak lain adalah menata dan mengubah paradigma pembangunan ekonomi ke arah yang lebih berlandaskan pada upaya pengembangan ekonomi yang bercirikan kerakyatan, kemartabatan dan kemandirian<sup>15</sup>.

Kerakyatan, mengandung makna bahwa rakyat harus memiliki kedaulatan dalam mengelola sumber daya produktif. Partisipasi rakyat dalam pembangunan ekonomi tidak saja dalam proses, tetapi juga dalam menikmati hasil. Kesempatan rakyat dalam kepemilikan asset produktif di berbagai sektor ekonomi harus dibuka seluas-luasnya. Di sektor pertanian rakyat harus dapat menikmati nilai tambah bukan saja dari kegiatan *on-farm* ( lebih karena faktor alamiah ) tetapi juga nilai tambah dari kegiatan *off farm* ( rekayasa teknologi dan manajemen )

Kemartabatan mengandung makna bahwa rakyat tidak boleh dijadikan sebagai objek belas kasihan ( *charity* ) semata. Rakyat harus memiliki martabat yang tinggi dala ikut menentukan keputusan dalam pembagunan ekonomi. Masyarakat pedesaan harus dikembangkan untuk memiliki kemampuan dan posisi tawar yang sama derajatnya

---

<sup>15</sup> DR.Ir.Mohammad Jafar Hafsa, Kedaulatan Pangan, Jakarta, 2006 hal. 101

dengan pelaku mana saja. Model-model keterkaitan bapak angkat dan anak angkat perlu disesuaikan dengan kaidah kesamaan kemartabatan ini.

Sedangkan kemandirian, mengandung makna bahwa ekonomi harus dibangun pada pondasi yang kuat, yang memiliki akar yang kuat pada potensi sumber daya alam yang tersedia, untuk menggerakkan ekonomi domestik. Oleh karena itu, pengembangan agribisnis merupakan pilihan yang sangat tepat dan menjanjikan bagi pengembangan ekonomi masyarakat pedesaan.

Dalam rangka membantu para petani untuk mewujudkan ketahanan pangan, pemerintah melalui Badan Ketahanan Pangan telah melaksanakan pemberian kredit kepada petani / kelompok tani yaitu :

- Pada tahun 1985 pemerintah menyediakan fasilitas Kredit Usaha Tani yang disalurkan melalui Koperasi Unit Desa ( KUD ) untuk diteruskan kepada petani / kelompok tani.
- Pada tahun 1999 pemerintah menyediakan kredit Ketahanan Pangan yang merupakan pengganti dari kredit Usaha Tani yang kurang berkembang saat itu.
- Pada tahun 2003 hingga kini pemerintah menyediakan fasilitas kredit yang bernama DPM-LUEP ( Dana Penguatan Modal Lambaga Usaha Ekonomi Pedesaan ) yang bertujuan untuk menstabilkan harga gabah / padi pada saat panen raya yang disalurkan melalui badan usaha yang bergerak dalam jual beli gabah yang ada di pedesaan dan bekerja sama dengan kelompok tani yang ada di daerahnya

Membangun sistem perkreditan dan permodalan di tingkat petani kita tidak bisa melepaskan diri dari upaya memperkuat kelembagaan di tingkat petanin yakni kelompok tani dan koperasi. Dalam era reformasi saat ini dan adanya era pembaharuan

koperasi di Indonesia, adalah merupakan cikal bakal untuk memperkokoh peran koperasi dimasa depan dalam sistem permodalan dan perkreditan<sup>16</sup>.

Dalam hal penyediaan kredit bagi kredit bagi petani selama ini pada umumnya selalu dibuat semacam kredit program yang pada gilirannya cenderung menjadi kredit objek. Oleh karena itu, meski ada fasilitas kredit, pembangunan pertanian Indonesia sulit untuk berkembang. Karena jumlah penyediaan kredit program yang terbatas, sementara kredit untuk operasional pembangunan pertanian membutuhkan dana yang sangat besar yang ditunjang dengan sistem dan prosedur yang mudah.

## 2. Penyuluhan

Penyuluhan merupakan faktor kunci dalam menggerakkan pembangunan pertanian. Melalui penyuluhan yang efektif diharapkan dapat meningkatkan kualitas, keterampilan, kesadaran dan sikap masyarakat khususnya petani, sehingga masyarakat / petani sebagai pelaku dapat lebih mandiri dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan ketahanan pangan.

Penyuluhan pertanian mempunyai peran memfasilitasi petani-nelayan dalam mengembangkan perilaku dan tindakan, serta mengupayakan berjalanya proses perencanaan, pengelolaan dan pengembangan usaha yang berorientasi agribisnis oleh petani nelayan sendiri. Kegiatan penyuluhan tersebut mensyaratkan dikemabangkannya jaringan kerjasama diantara pelaku agribisnis serta kelembagaan agribisnis dan penyuluh yang membuat terjadinya pergeseran paradigma penyuluhan dari teknik budidaya ( *on farm* ) menuju usaha agribisnis<sup>17</sup>

Penyuluhan memiliki peran besar dalam mencapai keberhasilan pelaksanaan program Ketahanan Pangan selain berperan dalam penyebaran inovasi teknologi kepada

---

<sup>16</sup> Ibid hal. 104

<sup>17</sup> DR.Ir.Mohammad Jafar Hafsa, Kedaulatan Pangan, Jakarta, 2006 hal. 160

para petani, juga berperan dalam pembinaan dan pemberdayaan kelompok, membantu penyaluran saprodi, serta berperan dalam membantu penyaluran dan pengembalian kredit dari pemerintah maupun swasta ( perbankan ).

### 3. Kemitraan Usaha

Kemitraan Usaha dalam filosofinya adalah dua pihak yang melakukan kerjasama dengan prinsip kesetaraan, saling hidup menghidupi dan saling menguntungkan. Sehubungan dengan itu, seyogyanya tidak memandang pada kesetaraan, besar kecilnya kelembagaan yang bermitra, ataupun besar kecilnya *asset* yang dimiliki masing-masing.

Dalam kemitraan antara petani dengan perusahaan, agar tercipta kesetaraan, maka petaninya harus dalam bentuk lembaga ekonomi, dimana dia akan bermitra dengan suatu perusahaan atau konsorsium perusahaan tertentu. Sementara itu, kerjasama dengan perbankan, industri pupuk atau dengan perusahaan lainnya dapat diatur dengan sistem bisnis biasa. Sedangkan peranan pemerintah berfungsi sebagai fasilitator, dinamisator dan fungsi pengawasan saja.

Kemitraan, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 1995 adalah kerjasama usaha antara usaha kecil ( termasuk petani nelayan ) dengan usaha menengah atau usaha besar. Upaya ini disertai dengan pembinaan dan pengembangan oleh usaha menengah serta usaha besar, dengan memperhatikan prinsip saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan.

Dalam pelaksanaannya, azas kemitraan usahatani tersebut petani terhimpun dalam kelompok tani atau koperasi, agar memenuhi iklim skala usaha ekonomi, sehingga memiliki posisi tawar yang kuat. Selanjutnya, dalam pelaksanaan usaha tani tersebut, petani diarahkan untuk menjalin suatu hubungan kerjasama atau kemitraan dengan para pengusaha / industri, atau dengan pihak lainnya.

Kemitraan yang diterapkan BIMAS adalah :

1. Petani / kelompok Tani sebagai mitra tani yang menghasilkan produksi;
2. KUD / BUMN / *supplier* swasta sebagai mitra media yang akan menampung, mengeringkan dan menyimpan untuk kemudian menyalurkan hasil pertanian secara bertahap kepada pengusaha / industri pengolah ( makanan ternak ) atau pengusaha lainnya;
3. Industri pengolah makanan, mitra industri dan pengusaha pemasaran yang menampung dari mitra media;
4. Industri benih ( mitra benih ) dan pengusaha pemasaran benih (mitra jasa benih) yang akan memenuhi kebutuhan benih dengan harga , jumlah dan waktu yang tepat. Sekalipun dalam pengembangan kemitraan sekarang ini, keempat hal tersebut, berubah menjadi komponen yang dimitrakan.

#### **D. PERANAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DALAM KETAHANAN PANGAN UNTUK MENSEJAHTERAKAN MASYARAKAT**

Dalam setiap negara modern masa kini banyak sekali campur tangan penguasa Negara ke dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, yakni :

- 1) Campur tangan di bidang politik
- 2) Dalam bidang ekonomi
- 3) Dalam bidang sosial budaya ; kehidupan keluarga, perkawinan, perhimpunan, hiburan, kesenian, olah raga, dan sebagainya
- 4) Dalam bidang agama dan kepercayaan, dan
- 5) Dalam bidang teknologi.

Semua macam campur tangan penguasa negara tersebut diberi bentuk hukum agar supaya segala sesuatunya tidak simpang siur dan tidak menimbulkan keraguan pada semua pihak yang bersangkutan, dan bilamana timbul konflik penyelesaiannya lebih mudah.

Bentuk hukum termaksud diatas adalah mutlak perlu, oleh sebab fungsi-fungsi hukum modern adalah<sup>18</sup> :

1. untuk menata-tertibkan masyarakat,
2. untuk mengatur lalu lintas kehidupan bersama masyarakat,
3. untuk mencegah atau menyelesaikan sengketa ( konflik ),
4. untuk menegakkan keamanan dan ketertiban, dimana perlu dengan kekerasan,
5. untuk mengatur tata cara penegakan keamanan dan ketertiban,
6. untuk mengubah tatanan masyarakat seperlunya bilamana perlu disesuaikan kepada kebutuhan ( perubahan ) keadaan,
7. untuk mengatur tata cara perubahan atau perubahan keadaan.

Fungsi – fungsi hukum tersebut diatas harus dijalankan dengan tidak mengurangi atau mengganggu prinsip-prinsip hukum, yaitu keadilan, kewajaran, efisiensi, kepastian hukum dan ketenangan hidup.

Pada akhirnya campur tangan penguasa negara tersebut dilakukan oleh para pejabat / petugas administrasi negara, dan disinilah letak pentingnya Hukum Administrasi Negara. Dengan demikian, maka warga masyarakat dan masyarakat pada umumnya sangat tergantung dari pelaksanaan tugas serta keputusan-keputusan para pejabat administrasi negara yang dalam percakapan sehari-hari disebut “pejabat pemerintah“, tidak dibedakan antara pejabat pemerintah yang menjalankan tugas politik negara ( pemerintahan ) dan pejabat pemerintah sebagai pejabat administrasi negara

---

<sup>18</sup> Prajudi Atmosudirjo. Prof. Dr. Mr, Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986 hal.23

( yang menjalankan tugas teknis fungsional atau operasional menjalankan kehendak pemerintah dan melayani masyarakat umum ).

Mengenai apa yang dimaksud dengan “ kepentingan umum “ terdapat empat teori dasar, dengan teori-teori lain yang merupakan kombinasi, yakni<sup>19</sup> :

### **1. Teori Keamanan**

Menurut teori ini kepentingan masyarakat yang terpenting adalah kehidupan yang aman dan sentosa;

### **2. Teori Kesejahteraan**

Teori yang mengajarkan bahwa kepentingan masyarakat yang terutama adalah kesejahteraan. Sejahtera berarti, bahwa kebutuhan-kebutuhan utama daripada kehidupan manusia dalam masyarakat dapat dipenuhi dengan semurah-murahnya dan secepat-cepatnya. Kebutuhan-kebutuhan pokok itu adalah;

- a. Makan ; keputusan dan tindakan pejabat-pejabat penguasa jangan sampai membuat masyarakat susah mencari,
- b. Kesehatan, dan
- c. Kesempatan kerja ( *employment* ); keputusan dan tindakan para pejabat penguasa jangan sampai menimbulkan pengangguran, secara langsung atau tidak langsung.

### **3. Teori Effisiensi Kehidupan**

Kepentingan utama daripada masyarakat, menurut teori ini adalah bahwa masyarakat harus dapat hidup secara seeffisien-effisiennya agar supaya kemakmuran dan produktivitas meningkat, yakni sarana komunikasi yang baik, pusat-pusat informasi yang berfungsi cepat, ramah, dan cermat, sarana kesehatan dan sarana pendidikan yang cukup dan sebagainya

---

<sup>19</sup> Ibid, hal.28

#### **4. Teori Kemakmuran bersama ( Coomon Weal )**

Yang menyatakan bahwa kepentingan masyarakat yang utama adalah kebahagiaan dan kemakmuran bersama, dimana ketegangan-ketegangan sosial ( *social tensions* ) dapat dikendalikan dengan baik, dan perbedaan antara si kaya dan si miskin tidak melebar secara membahayakan.

Dari keempat teori kepentingan umum diatas teori yang sangat berhubungan dengan pembahasan skripsi ini adalah teori kesejahteraan. Dimana dalam teori tersebut di katakan bahwa pejabat administrasi negara didalam mengambil keputusan atau kebijakan yang bertujuan untuk kepentingan umum harus mengutamakan bagaimana kebijakan tersebut harus bagaimana membuat masyarakat tidak susah mencari makan.

Hukum Administrasi Negara menjadi patokan bagi setiap para lembaga atau pejabat pemerintah didalam mensejahterakan masyarakat, dimana ukuran yang menjadi dikatakan masyarakat telah sejahtera adalah ketika kebutuhan yang paling hakikinya telah terpenuhi, dan salah satu kebutuhan yang paling hakiki tersebut adalah pemenuhan pangan di setiap keluarga.

Jadi dari uraian diatas dapatlah disimpulkan bahwa peranan Hukum Administrasi Negara dalam ketahanan pangan adalah sebagai berikut :

1. Menjadi patokan bagi pejabat dan lembaga pemerintah yang membidangi masalah ketahanan pangan didalam menetapkan kebijakan mulai dari perencanaan, pelaksanaan serta pengawasan tentang ketahanan pangan secara nasional maupun regional.
2. Dengan menerapkan teori-teori yang ada pada Hukum Administrasi Negara, lembaga atau pejabat pemerintah yang membidangi masalah ketahanan pangan akan sangat terbantu didalam membuat kebijakan bagaimana masalah ketahanan pangan

seperti ketersediaan pangan, distribusi pangan, keamanan pangan, dan penganekaragaman pangan dapat terjamin pada level paling bawah yaitu keluarga.

3. Hukum Administrasi Negara menjadi dasar bagi setiap lembaga dan pejabat pemerintah untuk saling berkoordinasi dalam mewujudkan ketahanan pangan di daerahnya, karena kita tahu didalam mewujudkan ketahanan pangan di suatu daerah tentunya tidak bisa di tangani secara menyeluruh oleh satu instansi atau lembaga saja, melainkan penanganan ketahanan pangan disuatu daerah harus memerlukan suatu kerjasama dan koordinasi antar instansi yang ada di suatu daerah otonom.
4. Didalam menetapkan Kebijakan Ketahanan Pangan untuk mensejahterakan masyarakat, Hukum Administarsi Negara mempunyai peran yang sangat penting didalam mengatur bagaimana hubungan antara :
  - Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Propinsi atau sebaliknya,
  - Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Kabupaten atau sebaliknya,
  - Pemerintah Propinsi dengan Pemerintah Kabupaten atau sebaliknya,
  - Pemerintah Propinsi dengan Pemerintah Propinsi yang lain,
  - Pemerintah Propinsi dengan Pemerintah Kabupaten yang lain,
  - Pemerintah Kabupaten dengan Pemerintah Kabupaten yang lain,
  - Pemerintah Kabupaten dengan Kecamatan yang ada di daerahnya.

### **BAB III**

## **KETAHANAN PANGAN DAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT PADA ERA OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN SERDANG BEDAGAI**

### **A. PENGERTIAN OTONOMI DAERAH**

Secara etimologis otonomi berasal dari kata otonom yang artinya berdiri sendiri, mandiri. Untuk lebih jelasnya otonomi daerah adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.<sup>20</sup>

Berdasarkan Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menguraikan bahwa pengertian dari otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud 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 dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah yang secara serentak dilaksanakan mulai Januari tahun 2001, dalam tahap awal pelaksanaannya masih ada beberapa daerah yang belum siap, namun sebagian merasa sudah siap melaksanakan otonomi. Pelaksanaan otonomi daerah secara tidak langsung akan memaksa daerah untuk melakukan perubahan-perubahan, baik perubahan struktur maupun perubahan proses birokrasi dan kultur birokrasi. Perubahan

---

<sup>20</sup> H.A.W. Widjaja. Prof. Drs. Otonomi daerah dan daerah otonom, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004 hal. 23

struktur meliputi pembaharuan yang sifatnya kelembagaan (*institutional reform*), yaitu membenah struktur birokrasi pemerintah daerah yang lebih ramping akan tetapi kaya fungsi (*form follow function*)<sup>21</sup>.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang telah ditetapkan yaitu : politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal serta agama. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antar daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Masalah otonomi daerah merupakan hal yang hidup dan berkembang sepanjang masa sesuai dengan kebutuhan perkembangan masyarakat. Urusan – urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah dapat diperluas atau dipersempit kepada pertimbangan kepentingan nasional dan kebijaksanaan pemerintah, semuanya dilakukan menurut prosedur dan ketentuan peraturan yang berlaku. Namun pelaksanaan otonomi daerah

---

<sup>21</sup> Mardiasmo.Prof.Dr.MBA,Ak, Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah, Penerbit Andi Yogyakarta, 2002, hal.207

pada saat ini secara nyata menimbulkan konsekuensi bertambahnya kewenangan pemerintah daerah sebagai akibat dari pelimpahan urusan ( wewenang ) yang semula dilakukan oleh pemerintah pusat yang kemudian dialihkan kepada daerah.

## **B. SISTEM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA INDONESIA**

### **1. Pengertian Hukum Administrasi Negara.**

Hukum Administrasi Negara adalah salah satu bidang ilmu pengetahuan hukum; dan oleh karena hukum itu sukar dirumuskan dalam suatu definisi yang tepat, maka demikianlah pula halnya dengan Hukum Administrasi Negara sukar diadakan suatu perumusan yang sesuai dan tepat. Berikut penulis mencoba menguraikan beberapa perumusan Hukum Administrasi Negara dari beberapa para sarjana hukum, seperti yang terlihat dibawah ini :

1. Prof. Djokosutono, SH memandang Hukum Administrasi Negara sebagai hukum mengenai hubungan – hubungan antara jabatan – jabatan negara satu sama lainnya serta hubungan-hubungan hukum antara jabatan-jabatan negara itu dengan para warga masyarakat.
2. Prof. Dr.Prajudi Atmosudirdjo, SH berpendirian, bahwa tidaklah ada perbedaan juridis prinsipiil antara hukum administrasi negara dan hukum tata negara. Menurut beliau, perbedaannya hanyalah terletak pada titik berat dari pada pembahasannya; Dalam mempelajari Hukum Tata Negara kita membuat “ *focus* “ terhadap Konstitusi Negara sebagai keseluruhan, sedangkan dalam membahas Hukum Administrasi Negara kita menitikberatkan perhatian kita secara khas kepada administrasi saja dari pada negara.
3. Prof.Dr.J.H.A.Logemann dalam bukunya yang berjudul “ *Over de theorie van een stellig staatsrecht* “ menegaskan bahwa, Hukum Administrasi Negara ialah

serangkaian kaidah hukum yang menyelidiki hubungan-hubungan hukum khusus yang ditimbulkan untuk memungkinkan para pejabat didalam menjalankan tugas kemasyarakatannya yang khusus. Tetapi kemudian Prof. Logemann dalam bukunya yang lain “ *Staatsrecht van Indonesia* “ merumuskan : “ Hukum Administrasi Negara ialah kaedah-kaedah hukum khusus yang mengatur cara bagaimana organisasi negara ikut serta didalam pergaulan kemasyarakatannya.

4. Prof.Mr.Dr.L.J.van Apeldoorn dalam bukunya “ *Inleiding tot de studie van het Nederlandse Recht* “ menjelaskan, bahwa Hukum Administrasi Negara dalam arti material adalah keseluruhan aturan yang hendaknya diperhatikan oleh para pendukung kekuasaan ( penguasa ) yang disertai suatu tugas pemerintahan dalam tugas melakukan pemerintahan itu.

## 2. Sumber Hukum Administrasi Negara

Sumber – sumber hukum dalam arti formal diperhitungkan terutama “ bentuk tempat hukum itu dibuat menjadi positif oleh instansi Pemerintah yang berwenang”. Dengan kata lain, bentuk wadah sesuatu badan pemerintah tertentu dapat menciptakan hukum. Yang dimaksud dengan sumber hukum dalam arti formal di Indonesia, secara hierarkhi sebagaimana telah diatur dalam ketetapan MPRS No. XX / MPR / 1966 adalah sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar 1945 ( UUD 1945 )
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ( TAP MPR )
- c. Undang – Undang ( UU )
- d. Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang ( PERPPU )
- e. Peraturan Pemerintah ( PP )
- f. Keputusan Presiden ( Keppres )

- g. Instruksi Presiden ( Inpres ), dan
- h. Peraturan Menteri ( Permen )

Sedangkan dalam praktek masih dikenal adanya Instruksi Menteri dan Surat Menteri. Dalam pada itu berdasarkan Undang-Undang no.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dikenal dengan adanya Peraturan Daerah ( Perda ) dan Peraturan Kepala Daerah.

Selain sumber hukum yang tertulis diatas ada beberapa sumber Hukum Administarsi Negara yang tak kalah pentingnya, yaitu sebagai berikut :

- a. *Yurisprudensi*, yaitu ajaran hukum yang tersusun dari dan dalam peradilan yang kemudian dipakai sebagai landasan hukum, selain pengertian diatas yurisprudensi juga diartikan sebagai himpunan putusan-putusan pengadilan yang disusun secara sistematis.
- b. *Doktrin*, yaitu pendapat – pendapat para pakar hukum administrasi negara yang berpengaruh. Yang mana pendapatnya sering dipergunakan sebagai sumber dalam pengambilan keputusan.
- c. *Hukum tidak tertulis*, merupakan hukum yang tidak dibentuk oleh suatu badan legislatif ( unstatutory law ), yaitu hukum yang hidup sebagai konvensi di badan-badan hukum negara, hukum yang timbul karena putusan-putusan hakim dan hukum kebiasaan yang hidup di dalam masyarakat atau hukum adat.

#### **4. Keputusan Tata Usaha Negara ( *Beschikking* )**

Keputusan Tata Usaha Negara / Keputusan Administratif merupakan suatu pengertian yang sangat umum dan abstrak, yang dalam praktik tampak dalam bentuk keputusan-keputusan yang sangat berbeda. Namun demikian keputusan-keputusan

administratif juga mengandung ciri-ciri yang sama, karena akhirnya dalam teori hanya ada satu pengertian Keputusan Administratif.

Berdasarkan ketentuan pasal 1 angka 4 UU nomor 5 tahun 1986, bahwa sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan Hukum Perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara ( KTUN ). Pasal 1 angka 3 merumuskan KTUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

### **C. OTONOMI DAERAH DALAM KAITANNYA DENGAN KETAHANAN PANGAN DAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT**

Praktek penyelenggaraan pemerintahan yang otoriter dan sentralistik pernah kita alami semasa orde baru. Apa yang dapat dijadikan cermin dari masa lalu adalah dominasi negara dalam setiap aspek kehidupan. Sebagai konsekwensi dari peran negara yang begitu dominan adalah terpinggirkannya atau bahkan sengaja dipinggirkannya rakyat dalam setiap proses pembangunan.

Kekeliruan utama dari sentralistik adalah ketidakmauannya menyadari dan mengakui bahwa daerahlah yang sesungguhnya paling mengetahui apa yang dibutuhkan masyarakatnya. Dengan kata lain, pelayanan yang lebih baik adalah pelayanan yang paling dekat dengan masyarakat yang dilayani. Semakin jauh pemberi layanan dengan yang akan dilayani, akan memberikan peluang bagi kekeliruan dan penyimpangan. Suatu

pelayanan yang baik hanya mungkin diberikan, apabila pemerintah memahami benar apa yang dibutuhkan dan yang diinginkan oleh masyarakat.

Otonomi daerah di Indonesia berjalan berdasarkan Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Misi utama kedua undang – undang tersebut adalah desentralisasi fiskal, yang diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata, yaitu : pertama, mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kerativitas masyarakat dalam pembangunan serta mendorong pemeratan hasil-hasil pembangunan ( keadilan ) diseluruh daerah. Kedua, memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang lebih rendah.

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik ( *public service* ) dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu :

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.
2. Menciptakan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya daerah, dan
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat ( publik ) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.<sup>22</sup>

Salah satu hal yang paling menonjol diberlakukannya otonomi daerah adalah pembagian urusan pemerintahan. Dimana pemerintah daerah diberi kewenangan dalam hal urusan – urusan pemerintahan, yang mana sebelumnya urusan-urusan pemerintahan tersebut ditangani oleh pemerintah pusat. Dengan demikian pemerintah daerah akan

---

<sup>22</sup> Prof.Dr.Mardiasmo, MBA,Ak Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah, Penerbit Andi Yogyakarta, 2004

lebih maksimal didalam hal melayani masyarakatnya dan melaksanakan pembangunan di daerahnya. Karena kewenangan urusan-urusan pemerintah daerah itu tentunya akan dibarengi dengan anggaran untuk mendukung pelaksanaan urusan – urusan pemerintah daerah tersebut. Luasnya urusan-urusan pemerintahan yang didelegasikan ke pemerintah daerah tentunya akan berbanding lurus dengan anggaran yang akan dikelola oleh pemerintah daerah. Hal ini tentunya akan sangat menunjang pembangunan dalam rangka kesejahteraan masyarakat secara merata.

Salah satu urusan pemerintah daerah yang sebelumnya dikelola oleh pemerintah pusat adalah urusan ketahanan pangan. Namun sejak diberlakukannya otonomi daerah, urusan ketahanan pangan menjadi kewenangan pemerintah daerah. Pemerintah Daerah Propinsi / Kabupaten, mengkristalkan urusan – urusan dalam hal peningkatan ketahanan pangan didaerahnya dengan membentuk suatu Badan Ketahanan Pangan Propinsi / Kabupaten yang merupakan satuan organisasi struktural di lingkungan pemerintah daerah.

Dengan berdiri sendirinya lembaga yang menangani Ketahanan Pangan dengan nama Badan Ketahanan Pangan pada setiap pemerintah daerah, tentunya akan memberikan dampak positif dalam hal pembangunan dibidang peningkatan ketahanan pangan di daerahnya. Karena daerah akan secara otonom melaksanakan pembangunan ketahanan pangan didaerahnya melalui program-program peningkatan ketahanan pangan. Didalam melaksanakan program-program dalam rangka peningkatan ketahanan pangan di daerahnya tentunya pemerintah daerah akan lebih paham dan mengerti apa yang menjadi kebutuhan didaerahnya dan menjawab permasalahan ketahanan pangan yang terjadi di daerahnya dibandingkan dengan apabila pemerintah pusat yang mengurusinya seperti sebelum masa otonomi daerah. Dengan kondisi yang demikian

maka dapat dilihat bahwa otonomi daerah sangat erat hubungannya dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat.

#### **D. SEJARAH BERDIRINYA KANTOR KETAHANAN PANGAN KABUPATEN SERDANG BEDAGAI.**

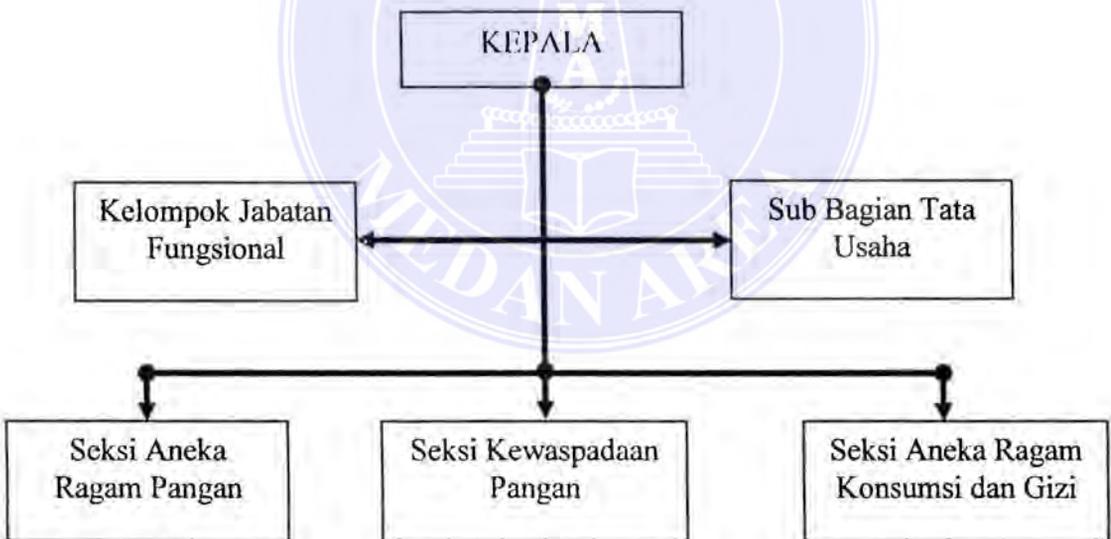
Dengan disahkannya Undang-Undang nomor 36 tentang pembentukan Kabupaten Samosir dan Serdang Bedagai menjadi dasar hukum bagi terbentuknya Kabupaten Serdang Bedagai dengan Deli Serdang sebagai kabupaten induk. Sebagai salah satu daerah pemerintahan yang baru, Kabupaten Serdang Bedagai tentunya belum memiliki struktur pemerintahan yang komplit seperti kabupaten-kabupaten yang telah ada sebelumnya. Struktur pemerintahan ini sangat diperlukan bagi sebuah daerah pemerintahan yang baru. Ini diperlukan untuk mempercepat cita-cita masyarakat di daerah itu sehingga dibentuknya daerah pemerintahan yang baru. Dan yang paling dicita-citakan masyarakat dengan terbentuknya suatu kabupaten yang baru adalah percepatan pembangunan di daerahnya yang mengarahkan mereka pada peningkatan kesejahteraan.

Sadar akan perlunya pemimpin yang memimpin untuk terbentuknya struktur pemerintahan yang baru di daerah Kabupaten Serdang Bedagai, Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, melalui Surat Keputusan Mendagri Nomor : 131.21-26 tahun 2004 tanggal 6 Januari 2004 tentang Pengangkatan Pejabat Bupati Serdang Bedagai, mengangkat Drs.Chairullah, SIP, MAP sebagai Pejabat Bupati Serdang Bedagai yang dilantik tanggal 15 Januari 2004 di Medan oleh Gubernur Sumatera Utara.

Untuk menjalankan roda pemerintahan, Pejabat Bupati Serdang Bedagai mengeluarkan Keputusan nomor 06 Tahun 2004 tentang Organisasi Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Serdang Bedagai yang mengacu kepada Surat Menteri

Pendayagunaan Aparatur Negara tanggal 27 Februari 2004 perihal pembentukan Perangkat Daerah Kabupaten Serdang Bedagai dan Surat Menteri Dalam Negeri nomor : 061.1/ 682 / sj tanggal 15 Maret 2004 perihal pedoman organisasi dan tata kerja perangkat daerah Kabupaten Serdang Bedagai.

Didalam Keputusan Bupati tersebut salah satu lembaga teknis yang termasuk dalam perangkat daerah adalah Kantor Urusan Ketahanan Pangan dengan sturktur organisasi sebagai berikut ; 1 ( satu ) Kepala Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Serdang Bedagai, membawahi 3 ( tiga ) seksi, 1 ( satu ) sub bagian Tata Usaha, dan Kelompok Jabatan Fungsional. Adapun bentuk Struktur Organisasi Kantor Urusan Ketahanan Pangan berdasarkan Keputusan Bupati Serdang Bedagai Nomor 6 Tahun 2004 tentang Organisasi Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Serdang Bedagai adalah sebagai berikut:

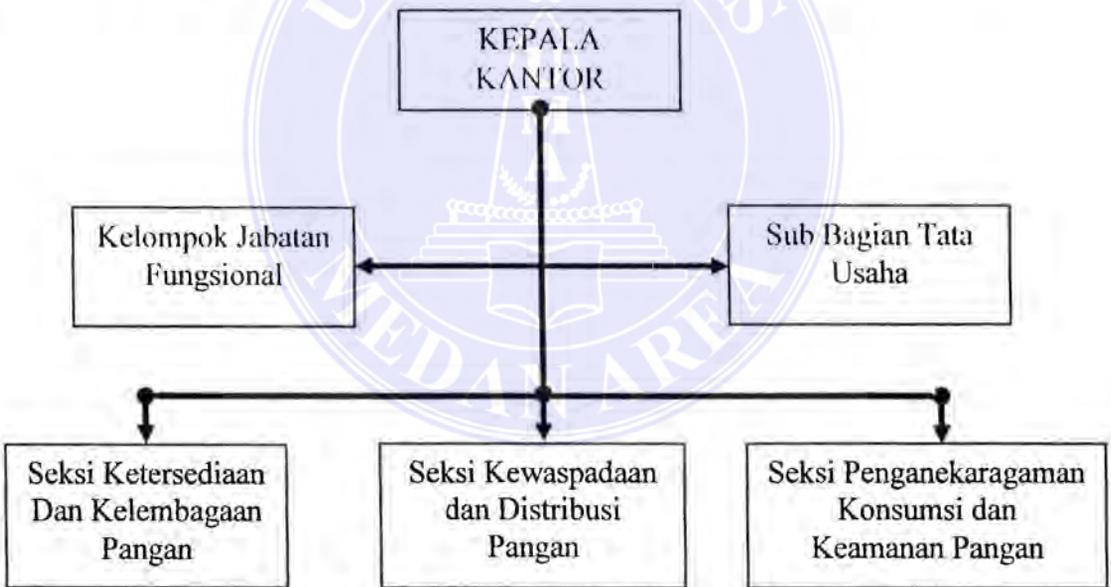


Sumber : Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Serdang Bedagai

Pada tahun 2005 seiring dengan telah terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Serdang Bedagai, dasar hukum pembentukan Organisasi Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Serdang Bedagai, di perkuat dalam bentuk Peraturan Daerah,

yang tertuang dalam Perda Nomor 04 Tahun 2005 tentang Organisasi Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Serdang Bedagai.

Dengan digantinya payung hukum pembentukan Organisasi Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Serdang Bedagai tersebut otomatis ada beberapa perubahan dan penambahan baik isi maupun redaksi katanya walaupun perubahan itu tidak terlalu berbeda dari substansi payung hukum sebelumnya. Untuk Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Serdang Bedagai, dengan diberlakukannya Perda Nomor 6 tahun 2005 tentang Organisasi Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Serdang Bedagai, terdapat perubahan dalam struktur organisasi. Adapun struktur organisasi Ketahanan Pangan Kabupaten Serdang Bedagai berdasarkan Perda Nomor 6 tahun 2005 tentang Organisasi Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Serdang Bedagai adalah sebagai berikut :



Sumber : Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Serdang Bedagai

Struktur Organisasi inilah yang dijalankan Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Serdang Bedagai didalam menjalankan tugas-tugas dan fungsinya hingga saat ini.

## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. KESIMPULAN

1. Pelaksanaan Otonomi Daerah memberikan dampak positif bagi percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.
2. Melihat luasnya bidang kerja yang menjadi tugas pokok dan fungsi dari Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Serdang Bedagai, instansi pemerintah ini memiliki peran penting dalam mensejahterakan masyarakat di Kabupaten Serdang Bedagai.
3. Keberadaan Kantor Ketahanan Pangan di Kabupaten Serdang Bedagai sangat diperlukan masyarakat di daerah ini mengingat Kabupaten Serdang Bedagai merupakan salah satu kabupaten sentra pangan ( beras ) yang ada di Propinsi Sumatera Utara, tetapi masyarakat Serdang Bedagai belum dapat merasakan secara signifikan keberadaan Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Serdang Bedagai melalui program-programnya. Hal ini dikarenakan sangat terbatasnya anggaran yang tertampung didalam APBD dan APBN untuk pelaksanaan program-program peningkatan ketahanan pangan di daerah ini. Disamping itu juga karena minimnya jumlah pegawai yang ada di Kantor Ketahanan Pangan Serdang Bedagai didalam merealisasikan tujuan dan fungsinya.
4. Koorporasi Perencanaan Peningkatan Ketahanan Pangan melalui wadah Dewan Ketahanan Pangan perlu terus dimantapkan dan dikembangkan dengan lebih menekankan kepada pelaksanaan tugas dan fungsi dinas / instansi masing-masing sehingga koorporasi perencanaan tersebut lebih membawa hasil yang lebih baik.

5. Ketergantungan masyarakat pada bahan pangan utama beras masih sangat tinggi. Untuk itu kebijakan konsumsi bahan pangan yang beragam, bergizi, berimbang harus terus dikembangkan dan disosialisasikan sejak dini ditengah masyarakat.

## B. SARAN

1. Melihat pentingnya peran dan fungsi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Serdang Bedagai, maka sudah sepantasnya Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Serdang Bedagai dinaikkan eselonsinya menjadi eselon II ( dua ) sehingga dapat memperlancar koordinasi antar instansi yang tergabung dalam Dewan Ketahanan Pangan, yang berdampak tercapainya peningkatan ketahanan pangan di Kabupaten Serdang Bedagai.
2. Perlunya di perbanyak lumbung pangan di Kabupaten Serdang Bedagai terutama Lumbung Padi, mengingat luasnya dan tingginya produksi gabah di daerah ini, hal ini berguna untuk mengamankan stock gabah dan meningkatkan harga gabah disaat panen raya.
3. Untuk menstabilkan harga gabah di Kabupaten Serdang Bedagai, program Dana Penguatan Modal Lembaga Usaha Ekonomi Pedesaan ( DPM-LUEP ) yang dialokasikan untuk Kabupaten Serdang Bedagai sebesar Rp 1.500.000.000,- yang dananya tersebut berasal dari APBN, dirasakan belum dapat membantu menstabilkan harga gabah di Kabupaten Serdang Bedagai, mengingat luasnya dan tingginya produksi gabah di daerah ini. Oleh karena itu Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai melalui pihak-pihak yang berwenang perlu membuat program serupa yang dananya berasal dari APBD Kabupaten Serdang Bedagai, sehingga akan bertambah banyak peluang Badan Usaha yang ada di daerah ini untuk mengikuti program DPM-LUEP ini. Semakin banyak Badan

Usaha yang ikut dalam program DPM-LUEP ini berarti akan semakin banyak pula gabah petani yang akan ditampung oleh Badan Usaha tersebut dengan menggunakan DPM-LUEP yang diterimanya. Karena Badan Usaha yang mendapat DPM-LUEP tersebut akan membeli gabah petani yang tergabung dalam mitranya dengan harga minimal yang ditetapkan oleh pemerintah yaitu Rp 2030 / Kg GKP ( Gabah Kering Panen ), apabila harga gabah atau padi anjlok, yang tentunya ini akan berdampak kepada peningkatan kesejahteraan petani yang tergabung dalam mitra usaha Badan Usaha yang mendapatkan DPM-LUEP tersebut.



## DAFTAR PUSTAKA

1. Badan Ketahanan Pangan Propinsi Sumatera Utara, *Kebijakan dan Program Peningkatan Ketahanan Pangan 2006 Propinsi Sumatera Utara*, Medan, 2006
2. Badan Pusat Statistik Kabupaten Serdang Bedagai, *Serdang Bedagai dalam angka 2006*.
3. Dadang Juliantara, *Pembaruan Kabupaten, Arah Realisasi Otonomi Daerah*, Pustaka Jogja Mandiri, 2004
4. Dadang Juliantara, *Pembaruan Kabupaten, Mewujudkan Kabupaten Partisipatif*, Pustaka Jogja Mandiri, 2004
5. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1990.
6. Dewan Ketahanan Pangan, *Kebijakan Umum Ketahanan Pangan 2006-2009*, Jakarta, 2006.
7. Josef Riwu Kaho, Drs.MPA, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2001
8. Mardiasmo.Prof.Dr.MBA,Ak, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah* Penerbit Andi Yogyakarta, 2002
9. Mohammad Jafar Hafsah.DR.Ir, *Kedaulatan Pangan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006
10. Philipus M.Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, 2001
11. Prajudi Atmosudirdjo, Prof.Dr.Mr, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986

12. Soerjono Soekamto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1984
13. Sondang P Siagian, MPA,PhD, *Administrasi Pembangunan*, Gunung Agung, Jakarta, 1978
14. Tim Prosiding, *Prosiding Seminar Nasional Pemberdayaan Stakeholders Dalam Rangka Pemantapan Ketahanan Pangan di Sumatera Utara*, USU press, Medan, 2006
15. Tim Redaksi Nuansa Aulia, *Himpunan Perundang-Undangan Republik Indonesia Tentang Otonomi Daerah, Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, Nuansa Aulia Bandung, 2006
16. Tjahya Supriatna, SU, Prof.DR, *Akuntabilitas Pemerintah Dalam Administrasi Publik*, CV.Indra Prahasta Bandung, 2006
17. [www.serdangbedagaikab.go.id](http://www.serdangbedagaikab.go.id)

