

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Konsideran Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan telah menyebutkan bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi setiap rakyat Indonesia. Pangan harus senantiasa tersedia secara cukup, aman, bermutu, bergizi, dan beragam dengan harga yang terjangkau oleh daya beli masyarakat, serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan dan budaya masyarakat. Penyelenggaraan pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberi manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan dengan berdasarkan pada Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan.

Pemerintah berkewajiban untuk menjamin ketersediaan pangan nasional dengan menetapkan kebijakan-kebijakan di sektor pangan. Amanat Pasal 14 UU Pangan menyebutkan bahwa sumber penyediaan Pangan adalah berasal dari produksi pangan dalam negeri dan Cadangan Pangan Nasional. UU Pangan memberikan pedoman bahwa dalam rangka memenuhi konsumsi Pangan rakyat yang mengutamakan produksi dalam negeri, maka negara perlu memperhatikan setidaknya 3 (tiga) hal pokok yaitu:

1. Ketersediaan pangan yang berbasis pada pemanfaatan sumber daya lokal secara optimal;
2. Keterjangkauan pangan dari aspek fisik dan ekonomi seluruh masyarakat;
3. Pemanfaatan pangan atau konsumsi pangan dan gizi untuk hidup sehat, aktif, dan produktif.

Definisi ketahanan pangan menurut UU Pangan adalah kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata,

dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan. Berkaitan dengan hal tersebut, Sumardjo berpendapat terdapat beberapa prinsip yang terkait, baik langsung maupun tidak langsung terhadap ketahanan pangan (*food security*) yang harus diperhatikan: ¹

1. Rumah tangga sebagai unit perhatian terpenting pemenuhan kebutuhan pangan nasional maupun komunitas dan individu.
2. Kewajiban negara untuk menjamin hak atas pangan setiap warganya yang terhimpun dalam satuan masyarakat terkecil untuk mendapatkan pangan bagi keberlangsungan hidup.
3. Ketersediaan pangan mencakup aspek kecukupan jumlah pangan (*food sufficiency*) dan terjamin mutunya (*food quality*).
4. Produksi pangan yang sangat menentukan jumlah pangan sebagai kegiatan atau proses menghasilkan, menyiapkan, mengolah, membuat, mengawetkan, mengemas kembali dan atau mengubah bentuk pangan.
5. Mutu pangan yang nulainya ditentukan atas dasar kriteria keamanan pangan, kandungan gizi dan standar perdagangan terhadap bahan makanan dan minuman.
6. Keamanan pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan dan membahayakan manusia.
7. Kemerataan pangan merupakan dimensi penting keadilan pangan bagi masyarakat yang ukurannya sangat ditentukan oleh derajat kemampuan negara dalam menjamin hak pangan warga negara melalui sistem distribusi produksi pangan yang dikembangkannya. Sistem ini mengamanatkan sistem pangan nasional harus mampu menjamin hak pangan bagi setiap rumah tangga tanpa terkecuali.
8. Keterjangkauan pangan mempresentasikan kesamaan derajat keleluasaan akses dan kontrol yang dimiliki oleh setiap rumah tangga dalam memenuhi hak pangan mereka.

¹ Yunastiti Purwaningsih, "Ketahanan Pangan: Situasi, Permasalahan, Kebijakan, dan Pemberdayaan Masyarakat", Jurnal Ekonomi Pembangunan Vol. 9, No. 1, Juni 2008 hal. 2

Presiden Joko Widodo dalam program kerjanya di periode pertama pemerintahannya menargetkan terciptanya swasembada pangan dalam waktu 3 (tiga) tahun. Namun sampai dengan akhir periode pemerintahannya yang pertama dalam kurun waktu tahun 2014 s.d. 2019, cita-cita swasembada pangan tersebut tidak benar-benar terwujud.

Dalam melaksanakan upaya swasembada pangan tersebut, Kementerian Pertanian pada era pemerintahan Presiden Jokowi yang pertama memiliki program upaya khusus (upsus) swasembada pangan 2015-2017 dengan berfokus pada tiga komoditas yakni padi, jagung dan kedelai (pajale). Namun, pelaksanaan upsus ini tidak terlalu berjalan lancar dan terkesan stagnan.

Terkait dengan upaya khusus dimaksud, untuk komoditas jagung, sejak tahun 2015 terjadi kelangkaan jagung pada setiap akhir tahun menjelang masa panen. Puncak dari kelangkaan tersebut terjadi di tahun 2018 dimana harga jagung untuk kebutuhan pakan ternak pada bulan Oktober s.d. Desember 2018 mencapai Rp6000,-/kg jauh di atas HET yang hanya sebesar Rp4.000,-/kg.²

Undang-Undang Pangan sebenarnya mengamankan adanya suatu Cadangan Pangan Nasional guna mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan. Cadangan Pangan Nasional ini bertujuan untuk mengantisipasi kekurangan ketersediaan pangan; kelebihan ketersediaan pangan; gejolak harga pangan; dan/atau keadaan darurat. Implementasi cadangan pangan pemerintah sampai saat ini hanya terbatas pada komoditas padi (beras).

Perum BULOG sebagai BUMN yang menyelenggarakan usaha logistik pangan diberikan amanat untuk menjaga ketersediaan pangan dan stabilisasi harga pangan pada tingkat konsumen dan produsen untuk jenis pangan pokok meliputi beras, jagung dan kedelai sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 tentang Penugasan Kepada Perum BULOG dalam rangka Ketahanan Pangan Nasional. Untuk menjaga ketersediaan dan stabilisasi harga pangan pokok, salah satu langkah yang diamanatkan kepada Perum BULOG adalah melakukan pengelolaan cadangan pangan pemerintah. Namun sampai saat ini, pemerintah tidak juga melaksanakan amanat dari perangkat aturan yang dibuatnya. Cadangan pangan

² Tempo.co, "Jagung Diduga Langka: Beda Kementan, Beda Pula Satgas Pangan", <https://bisnis.tempo.co/read/1136647/jagung-diduga-langka-beda-kementan-beda-pula-satgas-pangan/full&view=ok>, diakses pada tanggal 14 Januari 2021 pukul 20.22 WIB.

pemerintah sampai saat ini hanya untuk komoditas beras. Padahal urgensi penyediaan cadangan pangan pokok yang meliputi beras, jagung, dan kedelai dapat menjadi solusi dari kelangkaan komoditas yang seringkali terjadi.

Perkembangan terakhir pada tanggal 29 Juli 2021 Presiden Republik Indonesia telah membentuk suatu Badan Pangan Nasional berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional. Sesuai Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 2 Perpres tersebut, Badan Pangan Nasional merupakan lembaga pemerintah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dan memiliki tugas untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pangan. Terkait dengan pengelolaan cadangan pangan pemerintah, fungsi yang diselenggarakan oleh Badan Pangan Nasional ini adalah sebagai berikut:

- a. koordinasi, perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan ketersediaan pangan, stabilisasi pasokan dan harga pangan, kerawanan pangan dan gizi, penganeekaragaman konsumsi pangan dan keamanan pangan;
- b. pelaksanaan pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran cadangan pangan pemerintah melalui Badan Usaha Milik Negara di bidang pangan.

Dengan adanya fungsi sebagaimana dimaksud, diharapkan dapat menjadi jawaban dari permasalahan yang ada selama ini, terutama terkait tumpang tindih kewenangan antara Kementerian Pertanian dengan Kementerian Perdagangan terutama mengenai ketersediaan pangan.³ Adanya disharmonisasi tersebut juga mengakibatkan terjadinya disparitas pembentukan peraturan pelaksana diantara kedua Kementerian. Kondisi demikian, sangat memungkinkan terjadinya tumpang tindih, disharmoni dan menimbulkan konflik di dalamnya.⁴

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik melakukan penelitian yang akan melihat mengenai implementasi aturan-aturan menyangkut amanat cadangan

³ Sesuai Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2015 tentang Kementerian Pertanian, salah satu fungsi yang dijalankan Kementerian Pertanian adalah perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan di bidang peningkatan produksi padi, jagung, kedelai, tebu, dagung, dan pertanian lainnya. Terkait hal tersebut seringkali terjadi permasalahan terutama mengenai perbedaan data antara Kementerian Pertanian dengan Kementerian Perdagangan khususnya Direktorat Jenderal Perdagangan Dalam Negeri yang memiliki fungsi pengendalian distribusi dan ketersediaan barang kebutuhan pokok dan/atau barang penting, salah satunya adanya komoditas pangan sesuai Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2015 tentang Kementerian Perdagangan.

⁴ Wicipto Setiadi, "Simplifikasi Peraturan Perundang-undangan Dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha", *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 7 Nomor 3 (Desember 2018), hlm. 323.

pangan nasional dan korelasinya dengan permasalahan terjadinya kelangkaan bahan pangan pokok yang sering terjadi di Indonesia. Maka, penelitian ini sendiri diberi judul:

TINJAUAN YURIDIS HARMONISASI KEWENANGAN PENGELOLAAN PANGAN MELALUI PEMBENTUKAN BADAN PANGAN NASIONAL

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan pokok pikiran yang diuraikan diatas, maka dapat ditarik beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana politik hukum pada bidang Pangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja terkait sumber Penyediaan Pangan dalam rangka pemenuhan Ketersediaan Pangan?
2. Apakah dibentuknya Badan Pangan Nasional dapat mengatasi permasalahan disharmonisasi kewenangan pengelolaan Pangan sebelumnya antara Kementerian Pertanian dan Kementerian Perdagangan?

A. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan yang ingin dicapai penulis melalui penelitian ini secara khusus adalah:

1. Menguraikan kebijakan hukum yang diselenggarakan pemerintah dalam mewujudkan Ketersediaan Pangan khususnya kebijakan hukum mengenai sumber Penyediaan Pangan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dan perubahannya melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja;
2. Menjelaskan dampak pembentukan Badan Pangan Nasional untuk mengatasi permasalahan disharmonisasi kewenangan pengelolaan Pangan antara Kementerian Pertanian dan Kementerian Perdagangan;

D. MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat atau kegunaan baik secara teoritis maupun praktis, yaitu:

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap ilmu pengetahuan di bidang hukum kenegaraan khususnya mengenai kajian Kebijakan Pemerintah di bidang pangan.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan berguna bagi Badan Pangan Nasional dalam upaya pengelolaan pangan nasional ke depan serta bagi *civitas* akademik serta masyarakat pada umumnya sebagai rujukan dalam hal akademis.

E. KERANGKA TEORITIS DAN KERANGKA KONSEPTUAL

1. KERANGKA TEORITIS

Kerangka teoritis adalah identifikasi teori-teori yang dijadikan sebagai landasan berpikir untuk melaksanakan suatu penelitian atau dengan kata lain untuk mendeskripsikan kerangka referensi atau teori yang digunakan untuk mengkaji permasalahan. Jujun. S. Soerya Sumantri menjelaskan:

Pada hakekatnya memecahkan masalah adalah dengan menggunakan pengetahuan ilmiah sebagai dasar argumen dalam mengkaji persoalan agar kita mendapatkan jawaban yang dapat diandalkan. Dalam hal ini kita memepgunakan teori-teori ilmiah sebagai alat bantu kita dalam memecahkan permasalahan.⁵

Berdasarkan pendapat di atas, maka dalam penelitian ini terdapat teori yang dipaparkan sebagaai acuan terhadap permasalahan yaitu:

a. Teori Negara Kesejahteraan

⁵ Jujun S. Soeryasumantri. *Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer*, Jakarta: Sinar Harapan, 1978, h. 316.

Negara modern adalah bentuk lain dari tata hukum.⁶ Artinya, negara dengan segala aktivitasnya adalah berdasarkan pada hukum. Negara dalam konteks ini lazim disebut sebagai negara hukum. Dalam perkembangan pemikiran mengenai negara hukum, dikenal 2 (dua) kelompok negara hukum, yaitu negara hukum formal dan negara hukum materiil. Yang akan dibahas selanjutnya adalah negara hukum materiil atau yang dikenal juga dengan istilah *Welfarestate* atau negara kesejahteraan. Menurut Jimly Asshidiqie, ide negara kesejahteraan merupakan pengaruh daripada paham sosialis yang tumbuh pada abad ke-19, dimana dikenal sebagai simbol perlawanan terhadap kaum penjajah yang Kapitalis-Liberalis.

Dalam perspektif hukum, Wilhelm Lunstedt berpendapat:⁷

Law is nothing but very life of mindkind in organized groups and the condition which make possible peaceful co-existence of masses of individuals and social groups and the corporation for other ends than more existencse and propagation.

Dalam pemahaman ini Wilhelm Lunstedt menggambarkan bahwa untuk mencapai *Social Welfare*, yang pertama harus diketahui adalah apa yang mendorong masyarakat yang hidup dalam satu tingkatan peradaban tertentu untuk mencapai tujuan mereka. Pendapat ini hampir sama dengan pendapat Roscoue Pound, namun demikian Lunstedt ingin menegaskan secara faktual keinginan sebagian besar manusia yaitu ingin hidup dan mengembangkannya secara layak.

Melihat pandangan mengenai *social welfare* tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa bidang *social welfare* mencakup semangat umum untuk berusaha dengan dalil-dalilnya dan adanya jaminan keamanan, sehingga dapat dibuktikan bahwa ketertiban hukum harus didasarkan pada suatu skala nilai-nilai tertentu, yang tidak dirumuskan dengan rumus-rumus yang mutlak akan tetapi dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat yang berubah-ubah mengikuti perubahan zaman, keadaan, dan perubahan keyakinan

⁶ Soemardi, *Teori Umum Hukum dan Negara: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Bee Media Indonesia, Bandung, 2010, hlm. 225

⁷ Ibid, hlm. 9

bangsa.

Kunci pokok dalam negara kesejahteraan adalah isu mengenai jaminan kesejahteraan rakyat oleh negara. Mengenai hal ini, Jurgen Habermas berpendapat bahwa jaminan kesejahteraan seluruh rakyat merupakan hal pokok bagi negara modern. Selanjutnya menurut Habermas, jaminan kesejahteraan seluruh rakyat yang dimaksud diwujudkan dalam perlindungan atas *The risk of unemployment, accident, illness, old age, and death of the breadwinner must be covered largely through welfare provisions of the state.*⁸ Selanjutnya C.A. Kulp dan John W, risiko tersebut dikategorikan menjadi dua kelompok, yaitu kelompok yang berisiko fundamental dan kelompok berisiko khusus.⁹

Dalam negara kesejahteraan, menurut Sentanoe Kertonegoro, kedua kelompok resiko tersebut harus mendapatkan perhatian untuk diatasi. Alasannya adalah karena resiko fundamental sifatnya adalah makro kolektif dan dirasakan oleh seluruh atau sebagian besar masyarakat sebagaimana resiko ekonomis. Sedangkan resiko khusus yaitu resiko yang sifatnya lebih kepada makro individual, sehingga dampaknya dirasakan oleh perorangan atau unit usaha.

Dengan demikian, dalam hakekatnya negara kesejahteraan dapat digambarkan keberadaannya sebagai pengaruh dari hasrat manusia yang mengharapkan terjaminnya rasa aman, ketentraman, dan kesejahteraan agar tidak jatuh ke dalam kesengsaraan. Alasan tersebut dapat digambarkan sebagai motor penggerak sekaligus tujuan bagi manusia untuk senantiasa mengupayakan berbagai cara demi mencapai kesejahteraan dalam kehidupannya. Sehingga ketika keinginan tersebut telah dijamin dalam konstitusi suatu negara, maka keinginan tersebut harus dijamin dan negara wajib mewujudkan keinginan tersebut. Dalam konteks ini, negara ada dalam tahapan sebaga negara kesejahteraan.

Negara Kesatuan Republik Indonesia juga menganut faham Negara Kesejahteraan. Hal ini ditegaskan oleh para Perintis Kemerdekaan dan para

⁸ Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State "Sociological Introduction*, California: Standford University Press, 1992, hlm. 126.

⁹ Sentanoe Kertonegoro, *Jaminan Sosial dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Cet, II, Mutiara Sumber Widya, 1987, hlm. 7.

Pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia bahwa negara demokratis yang akan didirikan adalah “Negara Kesejahteraan” (*walvaarstaat*) bukan “Negara Penjaga Malam” (*nachtwachterstaat*). Dalam pilihan terkait konsepsi negara kesejahteraan Indonesia ini, Moh. Hatta menggunakan istilah “Negara Pengurus”.¹⁰ Prinsip *Welfare State* dalam UUD 1945 dapat ditemukan rinciannya dalam beberapa pasal, terutama yang berkaitan dengan aspek sosial ekonomi.

Dengan masuknya perihal kesejahteraan dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menurut Jimly Asshidiqie Konstitusi Indonesia dapat disebut sebagai konstitusi ekonomi (*economic constitution*) dan bahkan konstitusi sosial (*social constitution*) sebagaimana juga terlihat dalam konstitusi Negara Rusia, Bulgaria, Cekoslowakia, Albania, Italia, Belarusia, Iran, Suriah dan Hongaria. Selanjutnya menurut Jimly, sejauh menyangkut corak muatan yang diatur dalam UUD 1945, nampak dipengaruhi oleh corak penulisan konstitusi yang lazim ditemui pada Negara-negara sosialis.¹¹

Di dalam UUD 1945, kesejahteraan sosial menjadi judul khusus Bab XIV yang di dalamnya memuat pasal 33 tentang sistem perekonomian dan pasal 34 tentang kepedulian negara terhadap kelompok lemah (fakir miskin dan anak telantar) serta sistem jaminan sosial. Ini berarti, kesejahteraan sosial sebenarnya merupakan *platform* sistem perekonomian dan sistem sosial di Indonesia. Sehingga, sejatinya Indonesia adalah negara yang menganut paham “Negara Kesejahteraan” (*welfare state*) dengan model “Negara Kesejahteraan Partisipatif” (*participatory welfare state*) yang dalam literatur pekerjaan sosial dikenal dengan istilah Pluralisme Kesejahteraan atau *welfare pluralism*. Model ini menekankan bahwa negara harus tetap ambil bagian dalam penanganan masalah sosial dan penyelenggaraan jaminan sosial (*social security*), meskipun dalam operasionalisasinya tetap melibatkan masyarakat.

¹⁰ M. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945: Risalah Sidang BPUPKI/PPKI*, Sekretariat Negara RI, Jakarta, 1959, hlm 299.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 124.

b. Teori Kebijakan

Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti *government* yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh pengelolaan sumber daya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatut pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kekompetisi antara berbagai gagasan, teori ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.¹² Oleh karena itu kebijakan dipandang sebagai hal yang mendasari suatu keputusan yang akan diambil oleh pembuat keputusan.

Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantarkan masyarakat pada awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan.¹³ Kebijakan Publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk tujuan mengatasi permasalahan yang muncul dalam suatu kegiatan tertentu yang dilakukan oleh instansi pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan stratifikasinya, kebijakan publik juga dapat dilihat dari tiga tingkatan yaitu kebijaksanaan umum (strategi), kebijakan manajerial, dan kebijakan manajerial, dan kebijakan teknis operasional. Selain itu dari sudut manajemen, proses kerja dari kebijakan publik dapat dipandang sebagai serangkaian kegiatan yang meliputi: (a) pembuatan kebijakan; (b) pelaksanaan dan pengendalian; serta (c) evaluasi kebijakan.¹⁴

Carl Frederich memandang kebijakan publik adalah suatu arah

¹² Edi Suharto, Ph.D. *Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik*, (Bandung: Alfabeta, 2008), hal. 3.

¹³ Riant Nugroho, *Public Policy*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2008), hal. 55.

¹⁴ William Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1998), hal. 24

tindakan yang diusulkan oleh seseorang kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu tujuan tertentu.¹⁵ Secara umum, saat ini kebijakan lebih dikenal sebagai keputusan yang dibuat oleh pemerintah, yang bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang terjadi di masyarakat dalam sebuah negara. Dan kebijakan publik ini merupakan bagian yang penting dalam suatu proses politik, dikarenakan kebijakan publik ini merupakan output yang dihasilkan oleh proses pembuatan keputusan dalam sistem politik, sehingga perlu dilihat seperti apa kebijakan itu perlu dan penting dalam pemutusan suatu tindakan yang dianggap sebagai suatu tindakan politik karena dalam hal ini proses pembuatan kebijakan juga berkaitan dengan hasil kebijakan tersebut, apalagi jika kebijakan tersebut sangat berdampak bagi kehidupan vital masyarakat.

2. KERANGKA KONSEPTUAL

Kewajiban Pemerintah dalam Upaya Pemenuhan Ketersediaan Pangan

Menurut Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, Ketersediaan pangan adalah kondisi tersedianya Pangan dari hasil produksi dalam negeri, Cadangan Pangan Nasional, dan Impor Pangan.

Undang-Undang Pangan mengamanatkan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk bertanggung jawab atas Ketersediaan Pangan. Upaya yang dilakukan diantaranya adalah sebagai berikut:

- a) mengembangkan Produksi Pangan yang bertumpu pada sumber daya, kelembagaan dan budaya lokal;
- b) mengembangkan efisiensi sistem usaha Pangan;

¹⁵ Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2002), hal. 16.

- c) mengembangkan sarana, prasarana, dan teknologi untuk produksi, penanganan pascapanen, pengolahan, dan penyimpanan Pangan;
- d) membangun, merehabilitasi, dan mengembangkan prasarana Produksi Pangan;
- e) mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif; dan
- f) membangun kawasan sentra Produksi Pangan.

Pemerintah juga diwajibkan untuk mengelola stabilisasi pasokan dan harga Pangan Pokok, mengelola cadangan Pangan Pokok Pemerintah, dan distribusi Pangan Pokok untuk mewujudkan kecukupan Pangan Pokok yang aman dan bergizi bagi masyarakat.

Penyediaan Pangan sebagaimana diatur dalam UU Pangan diprioritaskan berasal dari:

- a) Produksi Pangan dalam negeri;
- b) Cadangan Pangan Nasional; dan/atau
- c) Impor.

Produksi Pangan dalam negeri digunakan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi Pangan. Dalam hal Ketersediaan Pangan untuk kebutuhan konsumsi dan cadangan Pangan sudah tercukupi, kelebihan Produksi Pangan dalam negeri dapat digunakan untuk keperluan lain.

Impor Pangan sebagai salah satu sumber penyediaan pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Demikian pula Impor Pangan Pokok yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dan cadangan pangan nasional. Impor Pangan dan Impor Pangan Pokok merupakan wewenang Pemerintah Pusat dengan memperhatikan kepentingan Petani, Nelayan, Pembudi Daya Ikan, serta Pelaku Usaha Pangan mikro dan kecil.

Selanjutnya, guna menciptakan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan dan Ketahanan Pangan, Pemerintah menetapkan suatu Cadangan Pangan Nasional yang terdiri atas:

- a) Cadangan Pangan Pemerintah;
- b) Cadangan Pangan Pemerintah Daerah; dan
- c) Cadangan Pangan Masyarakat.

F. METODE PENELITIAN

Dalam rangka menyelesaikan sajian tesis ini supaya mampu memenuhi kriteria karya ilmiah dibutuhkan data yang relevan terkait proposal tesis ini. Terkait usaha dalam mengumpulkan data, peneliti menerapkan beberapa metode dalam mengumpulkan data, yakni:

1. Jenis Penelitian

Studi ini merupakan penelitian kualitatif. Terdapat beberapa macam pendapat menurut beberapa ahli mengenai pengertian dari penelitian kualitatif, pada pokoknya penelitian kualitatif merupakan suatu penelitian yang dihasilkan berdasarkan data deskriptif yang bersumber dari tulisan atau lisan dari orang serta perilaku yang diamati¹⁶

Menurut Moleong, penelitian kualitatif berorientasi pada penelitian yang memiliki tujuan agar mampu memahami fenomena tentang subyek penelitian, seperti : persepsi manusia, perilaku manusia, motivasi, tindakan manusia yang dibentuk secara holistik dan dengan metode deskripsi dalam sajian kata dan bahasa pada konteks khusus dengan memanfaatkan metode ilmiah lainnya.

Menurut Kirl dan Miller, penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung dari pengamatan pada manusia, baik dalam kawasannya maupun dalam peristilahannya.¹⁷

Berdasarkan beberapa definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa penelitian kualitatif adalah suatu prosedur penelitian yang dilakukan untuk mengungkap gejala secara holistik-kontekstual yang menghasilkan data deskriptif pada suatu konteks khusus dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah dan bergantung pada pengamatan.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian hukum dilakukan secara yuridis normatif dimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang

¹⁶ Ahmad Tanzeh, *Metodologi Penelitian Praktis*, Teras, Yogyakarta, 2011), hal. 64

¹⁷ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2010), hal. 6

merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.¹⁸ Metode Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan Yuridis Normatif, artinya pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (statue approach).

Pendekatan perundang-undangan dilaksanakan dengan menggunakan kaidah hukum dan kebijakan publik serta ketentuan-ketentuan peraturan Perundang-undangan yang dalam hal ini diantaranya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dan aturan terkait lainnya serta mengadakan pendekatan terhadap asas-asas hukum yang digunakan dalam meninjau dan mengadakan analisa atau pemecahan masalah.

3. Sumber Data Penelitian

Sumber Data terfokus pada penelitian kepustakaan (*library research*). Beragam langkah yang peneliti tempuh yakni melalui pengumpulan data – data sekunder yakni berbentuk hukum primer dan sekunder, serta bahan hukum tersier,¹⁹ yaitu :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari:
 - a. Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.
 - b. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.
 - c. Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 tentang Penugasan Perum BULOG dalam Rangka Ketahanan Pangan Nasional.
 - d. Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional.
 - e. Peraturan Presiden Nomor 125 tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah.

¹⁸ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012), hal. 118.

¹⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Keenam, RadaGrafindo Persada, Jakarta, 2003, hal. 14

- 2) Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, meliputi :
 - a. Buku-buku mengenai Hukum dan Kebijakan Publik khususnya kebijakan pangan
 - b. Makalah dan artikel
 - c. Jurnal
 - d. Bahan rujukan lainnya
- 3) Bahan-bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, terdiri atas :
 - a. Kamus Hukum
 - b. Kamus Besar Bahasa Indonesia
 - c. Ensiklopedia
 - d. Bahan rujukan lainnya.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pada dasarnya, teknik ini bergantung berdasarkan jenis data yang ada, untuk penelitian hukum normatif serta terikat pada data sekunder saja, yang cakupannya: bahan hukum primer, sekunder, serta tersier, sehingga saat pengolahan serta analisis bahan hukumnya tak terlepas dari beragam tafsiran pada ilmu hukum.²⁰

Peneliti memakai teknik studi pustaka (*library research*). Studi pustaka dilaksanakan untuk melakukan klarifikasi terkait pengkajian masalah. Peneliti menggunakan penelitian hukum yuridis normatif, yakni penelitian menempatkan hukum dalam suatu sistem norma. Sistem norma, maksudnya

²⁰ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004, hal. 163

yaitu terkait berbagai asas, kaidah, norma berdasarkan undang - undang, putusan pengadilan, perjanjian, doktrin (ajaran), dan juga norma.²¹

Peneliti memakai metode penelitian normatif yakni metode penelitian dalam rangka mencari benar tidaknya suatu hal atas dasar logika ilmu hukum serta normatif yang ada.²² Logika keilmuan pada penelitian hukum normatif disusun atas dasar kedisiplinan ilmiah serta berbagai kinerja ilmu hukum normatif, yakni ilmu hukum dengan objek hukum tersebut.

G. SISTEMATIKA PENULISAN

Tesis ini penulis bagi menjadi 5 bab. Setiap babnya terdiri dari bermacam sub bab agar mampu menjelaskan ruang lingkup dan cakupan permasalahan secara jelas. Berikut adalah urutan serta tata letak setiap bab beserta pokok bahasannya:

BAB I PENDAHULUAN

Mencakup : hal yang melatarbelakangi permasalahan, pengidentifikasian, perumusan masalah, tujuan beserta manfaat yang diperoleh atas dilaksanakannya penelitian, kerangka teori serta kerangka konseptual serta metode penelitian dan juga sistematika penulisannya.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini akan mengkaji teori-teori yang menjadi pisau analisis dalam penelitian ini. Yang terfokus pada beberapa teori seperti : teori interpretasi hukum, teori penemuan hukum, teori pengujian perundang-undangan, teori pemisahan kekuasaan, Konstitusional Bersyarat dan Inkonstitusional Bersyarat, asas-asas penemuan

²¹ Fahmi Muhammad Ahmadi dan Jaenal Aripin, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Lembaga Penelitian UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2010, hal. 31

²² J Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: UMM Press, 2007, hal. 57

hukum, dan teori hukum perkawinan. Dengan diawali pemaparan kerangka konsep agar tidak tumpang tindih pembahasannya.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini mencakup : jenis penelitian, sumber data yang diteliti, sifat penelitian, teknik dalam mengumpulkan data, serta metode analisis data.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini membahas: politik hukum dalam bidang pangan untuk mewujudkan ketersediaan pangan bagi rakyat pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja dan peran pembentukan Badan Pangan Nasional dalam mewujudkan Ketersediaan Pangan bagi Rakyat Indonesia.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisikan simpulan serta rekomendasi atas hasil yang didapatkan terkait Kedudukan Badan Pangan Nasional dalam Upaya Pemenuhan Ketersediaan Pangan Bagi Masyarakat.