BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Perlindungan Hukum

1. Pengertian Perlindungan Hukum

Secara yuridis, termaksud dalam bunyi pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi "*Negara Indonesia adalah negara hukum*", maka berdasarkan bunyi pasal tersebut, dimaksudkan bahwasannya setiap penyelenggaraan negara dalam segala bidang tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berlaku di negara ini.

Hal ini di pertegas pula dengan ketentuan Pasal 28D Ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa "*setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dimuka hukum*". Berpijak dari itulah kemudian perlindungan hukum menjadi suatu yang esensial dalam kehidupan bernegara.

Tafsiran dari kedua ketentuan hukum diatas adalah setiap warga negara dalam kehidupannya berhak untuk dilindungi atau mendapat perlindungan hukum dari Negara atas segala bentuk ancaman maupun tindakan yang dapat membahayakan serta pemenuhan jaminan dan kepastian hukum warga negara akan rasa aman.

Lebih lanjut, pengaturan akan perlindungan hukum warga negara atas jaminan rasa aman secara spesialis terjewantahkan didalam pengaturan pasal 35 Undang- Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia yang berbunyi: *"Setiap orang berhak hidup di dalam tatanan masyarakat dan kenegaraan yang damai, aman, dan tenteram, yang menghormati, melindungi, dan melaksanakan sepenuhnya hak asasi manusia dan kewajiban dasar manusia sebagaimana diatur dalam Undang- undang ini".*[27]

Menurut Setiono, Perlindungan Hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.[28] Sedangkan menurut C.S.T. Kansil perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.[29]

Di sisi lain, Philipus M. Hadjon menjabarkan bahwa perlindungan hukum adalah suatu kondisi subjektif yang menyatakan hadirnya keharusan pada diri sejumlah subjek hukum untuk segera memperoleh sejumlah

[27] Pasal 35 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
[28] Setiono, *Supremasi Hukum*, (Surakarta: UNS, 2004), hlm. 3.
[29] C.S.T. Kansil, 1989, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hal.102

sumber daya guna kelangsungan eksistensi subjek hukum yang dijamin dan dilindungi oleh hukum agar kekuatannya secara terorganisir dalam proses pengambilan keputusan politik maupun ekonomi khususnya pada distribusi sumber daya baik pada prangkat individu maupun struktural.[30]

Dari beberapa uraian teoritis mengenai perlindungan hukum tersebut, dapat penulis sampaikan bahwa perlindungan hukum sebagai perlindungan dengan menggunakan sarana hukum atau perlindungan yang diberikan oleh hukum untuk kemudian ditujukan kepada perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan tertentu, yaitu dengan menjadikan kepentingan-kepentingan yang perlu untuk dilindungi tersebut dalam sebuah hak hukum.

Menurut Satjipto Rahardjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.[31]

Lebih lanjut, Fitzgerald menjelaskan teori pelindungan hukum Salmond sebagaimana dikutip Satjipto Raharjo bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurusi hak dan kepentingan

[30] Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hal. 2
[31] Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hal.54

manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi.[32]

Artinya, perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan prilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut dapat penulis simpulkan bahwa perlindungan hukum merupakan suatu entitas yang harus dilakukan oleh negara berupa tindakan memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia warga negara yang dirugikan oleh orang lain. Perlindungan hukum sebagai suatu kewajiban penting dalam konteks *rechtstaat*, agar masyarakat dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum atau dengan pernyataan lain dapat dikatakan bahwa perlindungan hukum adalah rangkaian upaya hukum yang harus dilakukan oleh negara melalui apparat penegak hukum dengan tujuan untuk memberikan rasa aman baik secara verbal maupun fisik dari ganguan ancaman pihak manapun.

2. Prinsip Dasar Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum sebagai suatu kewajiban penting dalam konteks negara hukum, karena prinsip dasar *rechtstaat* adalah perwujudan

[32] Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hal, 54.

pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia menjadi tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.

Hal tersebut senada dengan yang disampaikan oleh Julius Stahl mengenai empat elemn penting dalam prinsip negara hukum yakni perlindungan hak asasi manusia. Hal yang sama juga dipaparkan oleh "*The International Commission of Jurists*" bahwa prinsip yang dianggap penting dalam ciri rechtstaat dua diantaranya adalah Negara harus tunduk pada hukum dan Pemerintah menghormati hak-hak individu.[33]

Sebagai suatu hal yang prinsipil dalam negara hukum, Philipus M. Hadjon menerangkan bahwa dalam memberikan upaya perlindungan hukum bagi rakyat, perlu diperhatian dua hal penting sebagai pedoman penyelenggaraan perlindungan hukum, yakni:[34]

a. Prinsip Pengakuan dan Perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia.

   Merupakan perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan pemerintah yang dilandasi dan diturunkan dari konsep pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia bertujuan untuk membebankan kewajiban kepada masyarakat dan pemerintah serta pembatasan terhadap keduanya. Oleh karena itu, dimulai

[33] Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., *"Gagasan Negara Hukum Indonesia",* https://www.pn-gunungsitoli.go.id/assets/image/files/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf (Diakses tanggal 31 Agustus 2023)

[34] Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia, Sebuah Studi Tentang Prinsip- Prinsipnya, Penanganan oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara,* Surabaya: PT Bina Ilmu, hal, 19.

dengan pembahasan gagasan dan proklamasi hak asasi manusia dalam upaya mengembangkan prinsip-prinsip perlindungan hukum bagi penduduk berdasarkan Pancasila.

b. Prinsip Negara Hukum.

Prinsip negara hukum adalah prinsip kedua yang memandu pengembangan hukum yang membela warga negara dari tindakan pemerintah. Tujuan negara hukum dianggap sebagai pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, yang dikaitkan dengan prinsip yang mengutamakannya.

Atas dasar penjelasan tersebut, penulis menyimpulkan dengan mengkotekskan pandangan CST. Kansil, bahwasanya perlindungan hukum haruslah tercermin dari berjalannya hukum, proses hukum dan akibat dilaksanakannya atau ditegakkannya hukum tersebut. Hal tersebut dapat dilihat dari keberagaman hubungan yang terjadi di masyarakat. Hubungan antar masyarakat melahirkan hukum yang mengatur dan melindungi kepentingan dari masing-masing masyarakat. Dengan adanya keberagaman hubungan hukum tersebut membuat para anggota masyarakat memerlukan aturan-aturan yang dapat menjamin keseimbangan agar dalam hubungan-hubungan itu tidak terjadi kekacauan-kekacauan di dalam masyarakat.[35]

Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis menyimpulkan bahwa perlindungan hukum sebagai bagian dari hukum tentunya merupakan

[35] CST. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2009), hal. 40

petunjuk untuk manusia dalam bertingkah laku dalam hubungannya dalam masyarakat. Dimana hukum juga sebagai petunjuk apa yang harus diperbuat dan mana yang tidak. Hukum juga memberikan petunjuk mana yang tidak boleh, sehingga segala sesuatu dapat berjalan tertib dan teratur. Hal tersebut dimungkinkan karena hukum memiliki sifat dan waktu mengatur tungkah laku manusia serta mempunyai ciri memerintah dan melarang begitu pula hukum dapat memaksa agar hukum itu dapat ditaati oleh anggota masyarakat.

Artinya, Hukum tidak hanya mencari keseimbangan antara berbagai kepentingan yang bertentangan sama lain akan tetapi juga untuk mendapat keseimbangan antar tuntutan keadilan tersebut dengan "ketertiban" atau "kepastian hukum". Dengan demikian hukum itu bertujuan untuk menjamin adanya kepastian hukum dalam masyarakat dan hukum itu harus pula pada keadilan, yaitu asas-asas keadilan dari masyarakat itu.[36]

3. Bentuk Perlindungan Hukum

Pada hakikatnya, bentuk perlindungan hukum yang paling nyata adalah adanya institusi-institusi penegak hukum seperti pengadilan, kejaksaan, kepolisian, dan lembaga-lembaga penyelesaian sengketa diluar pengadilan (non-litigasi) lainnya. Perlindungan yang di maksud dengan bersifat pencegahan (*prohibited*) yaitu membuat peraturan, Sedangkan Perlindungan yang di maksud bersifat hukuman (*sanction*) yaitu

[36] *Ibid*., hal. 54.

menegakkan peraturan.[37] Senada dengan hal tersebut, R. La Porta dalam *Jurnal of Financial Economics*, bentuk perlindungan hukum yang diberikan oleh suatu negara memiliki dua sifat, yaitu bersifat pencegahan (*prohibited*) dan bersifat hukuman *(sanction*).[38]

Dalam menjabarkan mengenai bentuk perlindungan hukum, Muchsin menambahkan bahwa perlindungan hukum adalah sesuatu yang melindungi individu melalui peraturan perundang-undangan yang sesuai dan ditegakkan dengan sanksi. Ada dua kategori perlindungan hukum, yaitu:[39]

a. Perlindungan Hukum Preventif. Adalah pembelaan yang ditawarkan oleh pemerintah dengan maksud untuk menghentikan pelanggaran sebelum terjadi. Untuk mencegah terjadinya pelanggaran dan memberikan indikasi atau larangan dalam melakukan suatu kewajiban, hal tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan.
b. Perlindungan Hukum Represif. Adalah perlindungan hukum terbatas yang berfungsi sebagai garis pertahanan terakhir dan menjatuhkan hukuman seperti denda, waktu penjara, dan hukuman lebih lanjut jika terjadi konflik atau pelanggaran.

---

[37] Mengutip penjelasan pada naskah publikasi https://repository.uma.ac.id/bitstream/123456789/1816/5/138400101_file5.pdf (Diakses tanggal 31 Agustus 2023)

[38] R. La Porta, 2000, *"Investor Protection and Corporate governance"*, *Jurnal Of financial Economics*, hal, 58 .

[39] Muchsin, 2003, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, Surakarta: Universitas Sebelas Maret, hal, 20.

Selaras dengan kedua bentuk perlindungan hukum yang disampaikan Muchsin, Philipus M. Hadjon dengan minitik beratkan pada "tindakan pemerintah" (*bestuurshandeling atau administrative action*) membedakan bentuk perlindungan hukum bagi rakyat dalam dua macam, yaitu:[40]

a. Perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa yang memberi rakyat untuk mengajukan keberatan (inspraak) atau pendapat sebelum keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif, yang sangat besar artinya bagi tindakan pemerintah yang didasarkan kepada kebebasan bertindak karena pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan deskresi.
b. Perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa dalam arti luas termasuk penanganan perlindungan hukum bagi rakyat oleh peradilan umum dan peradilan administrasi di Indonesia.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka dapat penulis jabarkan dengan melihat yang disampaikan Philipus M. Hadjon, bahwa sasaran perlindungan hukum preventif meliputi setiap individu sebagai anggota masyarakat berhak menuntut pemenuhan hak mereka sebagai upaya mewujudkan keadilan (*the right to be heard*) dan upaya hukum yang diupayakan oleh

[40] Philipus M. Hadjon, *Op-cit*, hal. 2

pemerintah dengan cara membuka akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk memperoleh informasi tentang proses pemenuhan hak mereka (*acces to information*), sebagai wujud dari pelaksanaan pemerintahan yang baik. Arti penting dari *the right to be heard* adalah pertama, individu yang terkena tindakan pemerintah dapat mengemukakan hak-haknya dan kepentingannya sehingga menjamin keadilan. Kedua, menunjang pelaksanaan pemerintahan yang baik.[41]

B. Tinjauan Umum Ketersediaan Pangan

1. Pengaturan Ketersedian Pangan

Pada hakikatnya, ketersediaan pangan merupakan salah satu lingkupan penting dalam pengaturan penyelenggaraan pangan. Dimana pangan sendiri, Pasal 1 angka 1 UU No 18 Tahun 2012 tentang Pangan menyatakan bahwa segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.[42]

[41] *Ibid*.
[42] Lihat penjelasan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Terkait dengan ketersediaan pangan, Adriani dan Wirjatmadi dalam buku "Pengantar Gizi Masyarakat" menyatakan bahwa terpenuhinya pangan dengan kondisi ketersediaan yang cukup merupakan aspek penting untuk membentuk ketahanan pangan yang baik bagi suatu rumah tangga. Ketersediaan pangan dapat diperoleh dari produksi sendiri, pasokan pangan dari luar (impor), memiliki cadangan pangan, dan adanya bantuan pangan.[43] Atas dasar hal tersebut, sehingga ketersediaan pangan merupakan kebutuhan dasar bagi manusia dan pemenuhannya merupakan hak asasi setiap warga masyarakat, sehingga pangan harus tersedia dalam jumlah yang cukup, aman, bermutu, bergizi, beragam dengan harga yang terjangkau oleh kemampuan daya beli masyarakat.

Ketersediaan pangan sendiri sebagai upaya pemenuhan ketercukupangan pangan nasional, memiliki orientasi untuk memenuhi beberapa hal penting, yakni:[44]

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

[43] Adriani, M., & Wirjatmadi, B, (2012), *Pengantar Gizi Masyarakat*, Jakarta: Kencana, hal 10.
[44] Lihat penjelasan pada naskah publikasi : http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/22624/BAB%20II.pdf?sequence=2&isAllowed=y (Diakses tanggal 31 Agustus 2023)

b. Terpenuhinya pangan dalam kondisi yang aman atau bebas dari cemaran kimia, biologis atau benda lain yang dapat mengganggu dan membahayakan manusua serta aman dalam kaidah agama.

c. Terpenuhinya pangan dengan kondisi yang merata yang harus tersedia setiap saat dan merata di seluruh wilayah.

d. Terpenuhinya pangan dengan kondisi yang terjangkau dan mudah diperoleh oleh rumah tangga atau individu dengan harga yang terjangkau.

Secara yuridis, ruang lingkup pengaturan hukum terkait ketersediaan pangan diatur didalam Pasal 12 – Pasal 15 UU N0 18 Tahun 2012 tentang Pangan, yakni :

1) Pasal 12:[45]

(1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas Ketersediaan Pangan.

(2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas Ketersediaan Pangan di daerah dan pengembangan Produksi Pangan Lokal di daerah.

(3) Dalam mewujudkan Ketersediaan Pangan melalui pengembangan Pangan Lokal, Pemerintah Daerah menetapkan jenis Pangan lokalnya.

[45] Lihat penjelasan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

(4) Penyediaan Pangan diwujudkan untuk memenuhi kebutuhan dan konsumsi Pangan bagi masyarakat, rumah tangga, dan perseorangan secara berkelanjutan.

(5) Untuk mewujudkan Ketersediaan Pangan melalui Produksi Pangan dalam negeri dilakukan dengan:

a. mengembangkan Produksi Pangan yang bertumpu pada sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal;
b. mengembangkan efisiensi sistem usaha Pangan;
c. mengembangkan sarana, prasarana, dan teknologi untuk produksi, penanganan pascapanen, pengolahan, dan penyimpanan Pangan;
d. membangun, merehabilitasi, dan mengembangkan prasarana Produksi Pangan;
e. mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif; dan
f. membangun kawasan sentra Produksi Pangan.

(6) Pemerintah menetapkan sentra Produksi Pangan Lokal sesuai dengan usulan Pemerintah Daerah.

2) Pasal 13: Pemerintah berkewajiban mengelola stabilisasi pasokan dan harga Pangan Pokok, mengelola cadangan Pangan Pokok Pemerintah, dan distribusi Pangan Pokok untuk mewujudkan

kecukupan Pangan Pokok yang aman dan bergizi bagi masyarakat.[46]

3) Pasal 14:[47]

(1) Sumber penyediaan Pangan berasal dari Produksi Pangan dalam negeri dan Cadangan Pangan Nasional.

(2) Dalam hal sumber penyediaan Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum mencukupi, Pangan dapat dipenuhi dengan Impor Pangan sesuai dengan kebutuhan.

4) Pasal 15:[48]

(1) Pemerintah mengutamakan Produksi Pangan dalam negeri untuk pemenuhan kebutuhan konsumsi Pangan.

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

Berdasarkan uraian pengaturan tersebut, terlihat bahwa ketersediaan pangan merupakan tanggungjawab pemerintah pusat dan daerah dalam memenuhi keterpenuhan pangan masyarakat. Hal tersebut dapat dipenuhi dengan mengembangkan Produksi Pangan yang bertumpu pada sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal serta mengembangkan efisiensi sistem usaha Pangan.

[46] Lihat penjelasan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.
[47] Lihat penjelasan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.
[48] Lihat penjelasan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Selain itu, tanggungjawab pemerintah dalam ketersediaan pangan dilakukan dengan mengembangkan sarana, prasarana, dan teknologi untuk produksi, penanganan pascapanen, pengolahan, dan penyimpanan Pangan. Kemudian, ketersediaan pangan tersebut dengan maksud untuk membangun, merehabilitasi, dan mengembangkan prasarana Produksi Pangan, mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif, serta membangun kawasan sentra Produksi Pangan.

2. Ketersediaan Pangan sebagai Bagian dari Ketahanan Pangan

Pasal 12 ayat (3) dan ayat (4) UU No 18 Tahun 2012 tentang Pangan menyatakan jelas bahwa dalam mewujudkan Ketersediaan Pangan melalui pengembangan Pangan Lokal, Pemerintah Daerah menetapkan jenis Pangan lokalnya. Penyediaan Pangan diwujudkan untuk memenuhi kebutuhan dan konsumsi Pangan bagi masyarakat, rumah tangga, dan perseorangan secara berkelanjutan. Terkait dengan hal tersebut, sejatinya ketersediaan pangan merupakan bagian penting dalam pemenuhan pangan nasional sebagai pondasi penting ketahanan pangan.

Menurut Suhardjo (1996) sebagaimana yang dikutip oleh Handewi P.S. Rachman dan Mewa Ariani dalam jurnal "Ketahanan Pangan: Konsep Pengukuran dan Strategi" mengemukakan bahwa kondisi ketahanan pangan dalam memenuhi ketersediaan pangan dapat dicerminkan oleh beberapa indikator antara lain:[49]

[49] Handewi P.S. Rachman dan Mewa Ariani, *Ketahanan Pangan: Konsep Pengukuran dan Strategi*, Jurnal FAE. Volume 20 No. 1, Juli 2002: 12 – 24.

(1) Tingkat kerusakan tanaman, ternak, perikanan;

(2) Penurunan produksi pangan;

(3) Tingkat ketersediaan pangan di rumah tangga;

(4) Proporsi pengeluaran pangan terhadap pengeluaran total;

(5) Fluktuasi harga-harga pangan utama yang umum dikonsumsi rumah tangga;

(6) Perubahan kehidupan sosial (misalnya migrasi, menjual/menggadaikan harta miliknya, peminjaman);

(7) Keadaan konsumsi pangan (kebiasaan makan, kuantitas dan kualitas); dan

(8) Status gizi.

Terkait ketahanan pangan, Departemen Pertanian menterjemahkan ketahanan pangan menyangkut ketersediaan, aksesibilitas (keterjangkauan), dan stabilitas pengadaannya. Di samping aspek produksi, ketahanan pangan mensyaratkan pendapatan yang cukup bagi masyarakat untuk mengakses bahan pangan, keamanan pangan, serta aspek distribusi.[50]

Lebih lanjut, Tim Pusat Studi Kebijaksanaan Pangan dan Gizi, Fakultas Pertanian, Institut Pertanian Bogor telah melakukan studi di provinsi Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur fokus pada rumah tangga yang mengalami ketidaktahanan pangan. Indikator yang diteliti cukup luas meliputi: (1) Pendapatan dan pengeluaran; (2) Konsumsi

[50] *Ibid*.

pangan dan status gizi; (3) Indikator bidang pertanian; (4) Alokasi tenaga kerja; dan (5) Mekanisme rumah tangga dalam mengatasi rawan pangan.[51]

Terkait dengan ketahanan pangan, penulis juga melakukan studi komparasi dengan Survei di Amerika Serikat yang masih menemukan 800.000 rumah tangga yang masih mengalami ketidakcukupan pangan (kelaparan) atau kelompok rawan pangan yang memiliki ciri-ciri antara lain sebagai berikut: (1) Tidak memiliki rumah tinggal, (2) Anak-anak miskin, (3) Umumnya kepala rumah tangga perempuan, (4) Pekerja yang miskin, (5) Migran legal dengan bantuan terbatas, (6) Sebagai orang tua tunggal, (7) Orang tua terinfeksi HIV, dan (8) Pekerja pertanian musiman dan pekerja migran.[52]

Berangkat dari hal tersebut, diketahui bahwa peningkatan ketahanan pangan merupakan prioritas utama dalam pembangunan karena pangan merupakan kebutuhan yang paling dasar bagi manusia sehingga pangan sangat berperan dalam pertumbuhan ekonomi nasional. Ketahanan pangan diartikan sebagai tersedianya pangan dalam jumlah dan kualitas yang cukup, terdistribusi dengan harga terjangkau dan aman dikonsumsi bagi setiap warga untuk menopang aktivitasnya sehari-hari sepanjang waktu. Dengan demikian ketahanan pangan mencakup tingkat rumah tangga dan tingkat nasional.

---

[51] Aninomous, 1990, *Studi Analisis Data Food Security*, Pusat Studi Kebijaksanaan Pangan dan Gizi, LP-IPB bekerjasama dengan Departemen Kesehatan, Bogor.
[52] FAO, 1999, Food Insecurity : *When People must Live with Hunger and Fear Starvation, The State of Food in Security in the World*, FAO, Rome.

Secara historical, Konferensi FAO tahun 1984 seperti diungkapkan Soetrisno (1995) mencetuskan dasar-dasar ketahanan pangan yang pada intinya menjamin kecukupan ketersediaan pangan bagi umat manusia dan terjaminnya setiap individu untuk dapat memperoleh pangan.[53] Definisi ketahanan pangan tersebut disempurnakan pada waktu *International Congress of Nutrition* (ICN) yang diselenggarakan di Roma tahun 1992 dalam Suhardjo (1996) seperti berikut:

> "Ketahanan pangan rumah tangga adalah kemampuan rumah tangga untuk memenuhi kecukupan pangan anggotanya dari waktu ke waktu agar dapat hidup sehat dan mampu melakukan kegiatan seharihari."[54]

Namun dalam sidang *Committe on Work Food Security* 1995 dalam Soetrisno (1997) definisi di atas diperluas dengan menambahkan persyaratan harus diterima oleh budaya setempat. Definisi tersebut dipertegas lagi pada Deklarasi Roma tentang Ketahanan Pangan Dunia dan Rencana Tindak Lanjut Konperensi Tingkat Tinggi (KTT) Pangan Dunia tahun 1996 menjadi ketahanan pangan terwujud apabila semua orang, setiap saat, memiliki akses secara fisik maupun ekonomi terhadap pangan yang

[53] Soetrisno, N, 1995, *Ketahanan Pangan Dunia: Konsep, Pengukuran dan Faktor Dominan*, Majalah Pangan No.21. Vol. V.
[54] Suhardjo, 1996, *Pengertian dan Kerangka Pikir Ketahanan Pangan Rumah Tangga*. Makalah disampaikan pada Lokakarya Ketahanan Pangan Rumah tangga, Yogyakarta, 26-30 Mei.

cukup, aman dan bergizi untuk memenuhi kebutuhan sesuai dengan seleranya bagi kehidupan yang aktif dan sehat."[55]

Indonesia, sebagai salah satu negara yang menyatakan komitmen untuk melaksanakan deklarasi Roma menerima konsep ketahanan pangan tersebut yang dilegitimasi pada rumusan dalam UU Pangan No. 7 tahun 1996 yang kemudian telah dirubah dalam UU No 18 Tahun 2012 terkait Pangan. Namun konsep ketahanan pangan di Indonesia telah memasukkan aspek keamanan, mutu dan keragaman sebagai kondisi yang harus dipenuhi dalam pemenuhan kebutuhan pangan penduduk secara cukup, merata serta terjangkau. Konsep ketahanan pangan dapat diterapkan untuk menyatakan situasi pangan pada beberapa tingkatan yaitu tingkat global, nasional, regional (daerah), dan tingkat rumah tangga serta individu.[56]

Atas dasar hal tersebut, ketahanan pangan rumah tangga tidak cukup menjamin ketahanan pangan individu. Sebab, kaitan antara ketahanan pangan individu dan rumah tangga ditentukan oleh alokasi dan pengolahan pangan dalam rumah tangga, status kesehatan anggota rumah tangga, kondisi kesehatan dan kebersihan lingkungan setempat. Selain itu faktor tingkat pendidikan suami-istri, budaya dan infrastruktur setempat juga sangat menentukan ketahanan pangan individu/rumah tangga.

---

[55] Soetrisno, 1997, *Konsep dan Kebijaksanaan Ketahanan Pangan dalam Repelita VII*, Makalah disampaikan pada Seminar PraWKNPG VI, Jakarta, 26-27 Juni.
[56] Suhardjo, 1996, *Pengertian dan Kerangka Pikir Ketahanan Pangan Rumah Tangga*. Makalah disampaikan pada Lokakarya Ketahanan Pangan Rumah tangga. Yogyakarta, 26-30 Mei.

Berdasarkan uraian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa ketersediaan pangan yang cukup diartikan sebagai situasi ketika jumlah bahan pangan yang dibutuhkan oleh seluruh penduduk tersedia cukup baik dari sisi kuantitas maupun dari sisi kualitas. Tujuan pembangunan ketahanan pangan adalah menjamin ketersediaan dan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang pada tingkat rumah tangga, daerah, nasional sepanjang waktu dan merata melalui pemanfaatan sumberdaya dan budaya lokal, teknologi inovatif dan peluang pasar, serta memperkuat ekonomi pedesaan dan mengentaskan masyarakat dari kemiskinan.

C. Tinjauan Umum Penimbungan Pangan

1. Ruang Lingkup Penimbunan Pangan

Secara konstitusional, Pasal 27 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa tiaptiap warga negara berhak untuk memperoleh hidup yang layak bagi kemanusiaan. Untuk memperoleh hidup yang layak bagi kemanusiaan itu, diperlukan penyediaan pangan (makanan) yang sehat dan bergizi dalam jumlah yang cukup dan berkualitas.[57] Akan tetapi, dalam upaya memberikan kemanusiaan yang baik bagi masyarakat, salah satu upaya yang dilakukan pemerintah adalah dengan memenuhi pangan masyarakat.

[57] Ibrahim Nainggolan, "*Tanggung Jawab Pidana Bagi Pelaku Usaha Yang Menggunakan Bahan Tambahan Pangan (BTP) Berbahaya Pada Produk Pangan*", Jurnal EduTech, Vol. 4 No. 2, September 2018, hlm. 81.

Pangan sebagai salah satu kebutuhan pokok masyarakat yang wajib diwujudkan oleh pemerintah, tidak bisa dipungkiri bahwa fakta empiris seringkali ditemukan adanya kekurangan pangan dapat terjadi karena berbagai sebab. Salah satu sebab yaitu karena alam, yaitu gagalnya panen karena cuaca buruk seperti kekeringan atau sebaliknya karena banjir.

Kekeringan juga menyebabkan sulitnya memperoleh air minum. Sebab lainnya bukan karena alam melainkan karena ulah manusia sendiri. Pada waktu-waktu tertentu, misalnya mendekati Hari Raya atau adanya peristiwa yang diduga akan berdampak pada kekurangan pangan, maka para pedagang dapat melakukan penimbunan pangan sehingga beredarnya pangan dalam masyarakat menjadi berkurang dan harganya meningkat tinggi.[58]

Faktanya perbuatan penimbunan ini sangat meresahkan masyarakat Indonesia, beberapa oknum nakal memanfaatkan situasi seperti ini untuk mendapatkan keuntungan pribadi. Penimbunan yang dilakukan oleh oknum tersebut mengakibatkan masyarakat atau konsumen mengalami kerugian akibat permainan harga.

Adapun hak konsumen yang terabaikan sebagai dampak penimbunan barang adalah hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan. Konsumen dihadapkan pada pilihan sulit

[58] Lisi Natalia Wawolangi, "*Penimbunan Pangan Pokok Sebagai Tindak Pidana Menurut Pasal 133 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan*", Lex Crimen, Vol. VII/No. 1 , JanMar 2018, hlm. 112

dimana ketersediaan barang kebutuhannya terutama kebutuhan pokok di pasar menjadi terbatas dan apabila hendak memperolehnya harus membelinya dengan harga yang relatif lebih mahal.[59]

Selama ini regulasi yang mengatur penimbunan bahan pokok dinilai masih lemah. Pemerintah pun dalam persoalan ini sepertinya kesulitan melakukan identifikasi pelanggaran. Terbukti, regulasi yang secara spesifik melarang atau sampai menetapkan penimbunan komoditas pangan sebagai tindak pidana memang sampai saat ini tidak ada.[60] Regulasi terakhir yang berkaitan dengan penimbunan barang yang bersifat umum itu ada pada Undang-Undang Darurat Republik Indonesia 17 Tahun 1951 tentang Penimbunan Barang.[61]

Undang-Undang (UU) Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan menyebutkan mengenai penimbunan sebagai berikut:[62]

1) Pasal 25 ayat (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah mengendalikan ketersediaan Barang kebutuhan pokok dan/atau Barang penting di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam jumlah yang memadai, mutu yang baik, dan harga yang terjangkau.

---

[59] La Ode Yogi Pradana, dkk., “”, Jurnal Lex Suprema, Volume 4 Nomor II, September 2022, hlm. 1112. *Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Perbuatan Penimbunan Minyak Goreng*

[60] Yusep Mulyana, “*Penegakan Hukum oleh Polri Terhadap Tindak Pidana Penimbun Minyak Goreng*”, JOEL: Journal of Educational and Language Research, Vol. 1, No. 7, Februari 2022, hlm. 1061.

[61] Lihat penjelasan pada Artikel : http://www.hukumonline.com/penimbun-sembako-diusulkan-dihukum-berat, (Dikases tanggal 31 Agustus 2023).

[62] Lihat penjelasan pada Naskah Publikasi : https://repository.unja.ac.id/52107/6/BAB%20I%20ardianas.pdf Dikases tanggal 31 Agustus 2023).

2) Pasal 26 ayat (1) Dalam kondisi tertentu yang dapat menganggu kegiatan Perdagangan nasional, Pemerintah berkewajiban menjamin pasokan dan stabilisasi harga Barang kebutuhan pokok dan Barang penting.
3) Pasal 29 ayat (1) Pelaku Usaha dilarang menyimpan Barang kebutuhan pokok dan/atau Barang penting dalam jumlah dan waktu tertentu pada saat terjadi kelangkaan Barang, gejolak harga, dan/atau hambatan lalu lintas Perdagangan Barang.
4) Pasal 29 ayat (2) Pelaku Usaha dapat melakukan penyimpanan Barang kebutuhan pokok dan/atau Barang penting dalam jumlah dan waktu tertentu jika digunakan sebagai bahan baku atau bahan penolong dalam proses produksi atau sebagai persediaan Barang untuk didistribusikan.
5) Adapun Pasal 107 menuliskan pelaku usaha yang menyimpan barang kebutuhan pokok dan/atau Barang penting dalam jumlah dan waktu tertentu pada saat terjadi kelangkaan barang, gejolak harga, dan/atau hambatan lalu lintas Perdagangan Barang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah).

Kemudian Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2015 tentang Penetapan dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting menjelaskan mengenai penimbunan bahan pokok sebagai berikut:[63]

1) Pasal 1 ayat (1) Barang Kebutuhan Pokok adalah barang yang menyangkut hajat hidup orang banyak dengan skala pemenuhan kebutuhan yang tinggi serta menjadi faktor pendukung kesejahteraan masyarakat.
2) Pasal 1 ayat (3) Ketersediaan Barang adalah tingkat kecukupan Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting sesuai dengan tingkat konsumsi yang dibutuhkan masyarakat dalam waktu tertentu, dengan mutu yang baikserta harga yang terjangkau di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia
3) Pasal 5 ayat (1) Dalam kondisi tertentu yang dapat mengganggu kegiatan perdagangan nasional, Pemerintah Pusat wajib menjamin pasokan dan stabilisasi harga Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting.
4) Pasal 11 ayat (1) Dalam hal terjadi kelangkaan barang, gejolak harga, dan/atau hambatan lalu lintas perdagangan barang, Barang Kebutuhan Pokok dan/atau Barang Penting dilarang disimpan di Gudang dalam jumlah dan waktu tertentu.
5) Pasal 11 ayat (2) Jumlah tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yaitu jumlah diluar batas kewajaran yang melebihi stok

[63] *Ibid*.

atau persediaan barang berjalan, untuk memenuhi pasar dengan waktu paling lama 3 (tiga) bulan, berdasarkan catatan rata-rata penjualan per bulan dalam kondisi normal.

6) Pasal 11 ayat (3) Pelaku Usaha dapat melakukan penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok dan/atau Barang Penting dalam jumlah dan waktu tertentu apabila digunakan sebagai bahan baku atau bahan penolong dalam proses produksi atau sebagai persediaan Barang untuk didistribusikan.

Berdasarkan uraian diatas, maka pemerintah harus bertindak cepat dalam menangani kasus penimbunan barang kebutuhan pokok. Salah satunya adalah melakukan tindakan pencegahan yaitu menyeimbangkan produksi dengan kebutuhan. Hal tersebut mengingat meningkatnya konsumsi masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dan persediaan untuk jangka waktu yang lama tidak seiring dengan ketersediaan barang-barang yang dibutuhkan masyarakat. Barang-barang dibutuhkan masyarakat dapat diperoleh di pasar-pasar dengan proses jual - beli.

Meningkatnya konsumsi masyarakat mengakibatkan barang kebutuhan menjadi langka, cepat habis bahkan lenyap. Kelangkaan barang kebutuhan di pasar-pasar mengakibatkan masyarakat panik. Kepanikan masyarakat dalam memperoleh barang kebutuhan mempengaruhi proses jual-beli di pasar-pasar.

2. Penimbunan Pangan sebagai Tindak Pidana

Hakikatnya diketahui bahwa Pangan merupakan salah satu kebutuhan primer (utama) bagi manusia, sehingga kekurangan pangan akan membuat manusia mengalami penderitaan. Hal ini dapat dilihat dalam berita yang disiarkan pada berbagai media massa, dimana kekurangan pangan (makanan dan minuman) mengakibatkan penderitaan misalnya busung lapar pada anak-anak. Juga tanpa makan atau minum dalam waktu tertentu, manusia akan mati. Kekurangan pangan tersebut disebabkan atas beberapa aspek seperti gagal panen, kekeringan, dan lainnya. Penyebab tersebut yang kemudian membuat kelangkaan pada ketersediaan pangan nasional.

Akibat dari kelangkaan tersebut menyebabkan maraknya tindakan penimbunan yang dilakukan oleh oknum-oknum pedagang yang memasok bahan pokok melebihi jumlah yang ditetapkan untuk dijual kembali dengan harga yang melangit. Berbahayanya perbuatan menimbun atau menyembunyikan Pangan Pokok melebihi jumlah maksimal membuat pembentuk Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan menentukan perbuatan ini sebagai suatu tindak pidana.

Hal tersebut sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 133 yang berbunyi sebagai berikut "Pelaku Usaha Pangan yang dengan sengaja menimbun atau menyimpan melebihi jumlah maksimal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 dengan maksud untuk memperoleh keuntungan yang mengakibatkan harga Pangan Pokok menjadi mahal atau melambung

tinggi dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun atau denda paling banyak Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah)".[64]

Ketentuan pasal diatas, merupakan salah satu pasal dalam Bab XV: Ketentuan Pidana dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, di mana bab ini mencakup Pasal 133 sampai dengan Pasal 148. Pasal 133 ini juga memiliki ancaman pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun, yang merupakan ancaman pidana penjara terberat dibanding pasal-pasal tindak pidana lain dalam Bab XV Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tersebut, kecuali untuk perbuatan yang mengakibatkan kematian orang yang oleh Pasal 146 ayat (1) huruf b diancam dengan pidana penjara paling lama 10 tahun.[65]

Ketentuan tersebut memiliki unsur-unsur, yaitu:

1) Pelaku Usaha Pangan.
2) yang dengan sengaja.
3) menimbun atau menyimpan melebihi jumlah maksimal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53.
4) dengan maksud.
5) untuk memperoleh keuntungan.
6) yang mengakibatkan harga Pangan Pokok menjadi mahal atau melambung tinggi.

[64] Lisi Natalia Wawolangi, *Op-cit.*
[65] *Ibid.*

Selain ketentuan Pasal 133 UU Pangan, ketentuan pidana bagi pelaku penimbunan pangan termaktub dalam Pasal 107 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan memberikan ketentuan bahwa, Pelaku Usaha yang menyimpan Barang kebutuhan pokok dan/atau Barang penting dalam jumlah dan waktu tertentu pada saat terjadi kelangkaan Barang, gejolak harga, dan/atau hambatan lalu lintas Perdagangan Barang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah).[66]

Unsur-unsur dari tindak pidana Pasal 107 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan ini yaitu:

1) Pelaku Usaha.
2) yang menyimpan.
3) Barang kebutuhan pokok dan/atau Barang penting.
4) dalam jumlah dan waktu tertentu.
5) pada saat terjadi kelangkaan Barang, gejolak harga, dan/atau hambatan lalu lintas Perdagangan Barang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (1).

Berdasarkan kedua ketentuan tersebut, ditemukan perbandingan bahwa Pasal 133 UndangUndang Pangan dapat dikemukakan sebagai berikut:[67]

[66] Lihat penjelasan Pasal 107 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan.
[67] Lisi Natalia Wawolangi, *Op-cit.*

a) Jika subjek dalam Pasal 133 UndangUndang Pangan adalah Pelaku Usaha Pangan, makasubjek dari Pasal 107 Undang-Undang Perdagangan adalah Pelaku Usaha, yang pengertiannya lebih luas dari pada Pelaku Usaha Pangan karena bidang usahanya mencakup Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting.

b) Unsur menyimpan juga ada dalam Pasal 133 Undang-Undang Perdagangan, di mana Pasal 133 Undang-Undang Pangan mencakup perbuatan yang lebih luas yaitu menimbun atau menyimpan.

c) Unsur "barang kebutuhan pokok dan/atau barang penting", sebagaimana dikemukakan sebelumnya, lebih luas dari pada pengertian Pangan dalam Undang-Undang Pangan, Unsur "dalam jumlah dan waktu tertentu" dalam Pasal 107 Undang-Undang Pangan, menurut Pasal 29 ayat (3) Undang-Undang ini, akan diatur dengan Peraturan Presiden dan untuk itu telah diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2015 tentang Penetapan dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok damn Barang Penting yang telah dijelaskan sebelumnya.

d) Unsur "pada saat terjadi kelangkaan Barang, gejolak harga, dan/atau hambatan lalu lintas Perdagangan Barang" ini membawa perbedaan penting antara Pasal 133 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 dan Pasal 107 UndangUndang Nomor 7

Tahun 2014. Jika Pasal 133 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 mengancamkan pidana terhadap perbuatan yang mengakibatkan harga Pangan Pokok menjadi mahal atau melambung tinggi; maka Pasal 107 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 mengancamkan pidana terhadap perbuatan yang dilakukan pada saat terjadi kelangkaan Barang, gejolak harga, dan/atau hambatan lalu lintas Perdagangan Barang.

Berangkat dari uraian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa tindakan penimbunan pangan merupakan tindak pidana yang harus memenuhi unsur sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 133 UU Pangan dan Pasal 107 UU Perdagangan. Akan tetapi pada penerapannya dapat berpotensi menimbulkan kerancuan dalam menerapkan pasal yang sesuai dari keduanya. Mengingat, tida ada perbedaan yang singnifikan dari pengaturan kedua pasal tersebut. Apalagi keduanya merupakan *lex spesialis* terkait pelaku penimbunan pangan dan ketentuan pemidanaan terhadap pelaku penimbunan pangan. Sehingga, perlu reformulasi yang kongkrit untuk memberikan kejelasan terkait penggunaan pasal pemidanaan bagi pelaku penimbunan pangan guna mewujudkan supremasi pada ketersediaan pangan masyarakat baik regional maupun nasional.