

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

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, di mana kekurangan pangan (makanan dan minuman) mengakibatkan penderitaan misalnya busung lapar pada anak-anak. Juga tanpa makan atau minum dalam waktu tertentu, manusia akan mati.<sup>1</sup>

Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan mendefinisikan bahwa: Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.<sup>2</sup>

Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa tiap-tiap warga negara berhak untuk memperoleh hidup yang layak bagi kemanusiaan.<sup>3</sup> Untuk memperoleh hidup yang layak bagi kemanusiaan itu,

---

<sup>1</sup>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, Jan-Mar 2018, hlm. 112.

<sup>2</sup>Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan

<sup>3</sup> Undang-Undang Dasar 1945

diperlukan penyediaan pangan (makanan) yang sehat dan bergizi dalam jumlah yang cukup dan berkualitas.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup>

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 dimana ketersediaan barang kebutuhannya terutama kebutuhan pokok di pasar

---

<sup>4</sup>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.

<sup>5</sup>Lisi Natalia Wawolangi, *Op. Cit.*, hlm. 112.

menjadi terbatas dan apabila hendak memperolehnya harus membelinya dengan harga yang relatif lebih mahal.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> Regulasi terakhir yang berkaitan dengan penimbunan barang yang bersifat umum itu ada pada Undang - Undang Darurat Republik Indonesia 17 Tahun 1951 tentang Penimbunan Barang.<sup>8</sup>

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

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.
2. Pasal 26 ayat (1) Dalam kondisi tertentu yang dapat mengganggu kegiatan Perdagangan nasional, Pemerintah berkewajiban menjamin pasokan dan stabilisasi harga Barang kebutuhan pokok dan Barang penting.

---

<sup>6</sup>La Ode Yogi Pradana, dkk., “Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Perbuatan Penimbunan Minyak Goreng”, *Jurnal Lex Suprema, Volume 4 Nomor II*, September 2022, hlm. 1112.

<sup>7</sup>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.

<sup>8</sup><http://www.hukumonline.com/penimbun-sembako-diusulkan-dihukum-berat>, diakses pada tanggal 16 Februari 2022

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).<sup>9</sup>

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

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.

---

<sup>9</sup>Undang-Undang (UU) Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan

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 baik serta 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 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.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup>Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2015 tentang Penetapan dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting

Pemerintah harus bertindak cepat dalam menangani kasus penimbunan barang kebutuhan pokok. Salah satunya adalah melakukan tindakan pencegahan yaitu menyeimbangkan produksi dengan kebutuhan. 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.<sup>11</sup>

Kasus terbaru dalam penimbunan bahan pangan dalam skala besar di Indonesia di antaranya:

1. Satuan Tugas (Satgas) Pangan Polri telah menangani 15 kasus penimbunan bahan pangan sejak 1 Januari hingga 27 Maret 2020. Di PoldaJateng dua kasus, Polda Kalteng dua kasus, Polda Kalsel tujuh kasus, dan Polda Sulbar empat kasus.<sup>12</sup>
2. Satgas Pangan melakukan penegakan hukum terhadap pihak-pihak yang memperlmainkan stok dan harga minyak goreng kemasan rakyat, Minyakita. Upaya tersebut dilakukan menyusul banyaknya keluhan dari

---

<sup>11</sup><http://www.pendidikanekonomi.com/cara-menangani-kenaikan-harga-barang.html>, diakses tanggal 16 Februari 2022

<sup>12</sup><https://nasional.kompas.com/read/2020/04/01/07064721/sejak-januari-satgas-pangan-tangani-15-kasus-penimbunan-bahan-pangan>

masyarakat terhadap langkanya ketersediaan Minyakita. Dugaan penimbunan baru saja terungkap di Provinsi Jawa Tengah. Satgas Pangan Dit Reskrimsus Polda Jawa Tengah melakukan penindakan terhadap sebuah toko yang diduga menimbun dan menjual Minyakita di atas ketentuan harga eceran tertinggi (HET). Dalam penegakan hukum ini, Satgas Pangan Polda Jawa Tengah mengamankan sebanyak 17,5 ton Minyakita sebanyak 19.548 liter dari Toko TJ di Kompleks Pasar Weleri, Kecamatan Weleri, Kabupaten Kendal, Jawa Tengah.<sup>13</sup>

Akibatnya harga barang kebutuhan masyarakat di pasar – pasar menjadi bergejolak atau harga - harga naik. Dapat kita lihat bahwa adanya Peningkatan yang pesat dan cepat dalam masyarakat untuk memperoleh barang kebutuhannya, adanya Kelangkaan penyediaan barang-barang kebutuhan masyarakat di pasar - pasar. Peristiwa kenaikan harga-harga barang sudah sering terjadi dan berulang - ulang setiap tahunnya.<sup>14</sup>

Peningkatan permintaan masyarakat dan keterbatasan stok dijadikan alasan bagi mereka untuk menaikkan harga. Oleh sebab itu, pemerintah melalui Kementerian Perdagangan berikut jajarannya (dinas terkait) wajib mewaspadai (bukan mencurigai) aksi penimbunan stok bahan pokok tersebut. Terkait ini, maka Undang-Undang (UU) Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan sudah pernah diuji di Mahkamah Konstitusi. Melalui siaran Pers Jakarta, 31 Oktober 2022 – Mahkamah Konstitusi (MK) segera menggelar sidang Pengucapan Putusan terhadap perkara nomor 51/PUU-XX/2022 perihal

---

<sup>13</sup><https://www.republika.id/posts/37369/satgas-pangan-jateng-tindak-penimbun-minyakita>, 09 Feb 2023, 17:20 WIB

<sup>14</sup>Yusep Mulyana, *Op. Cit.*, hlm. 1062.

Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan (UU Perdagangan), Senin (31/10) pukul 10.00 WIB. Dalam kesempatan yang sama, MK akan mengucapkan putusan terhadap dua belas perkara lainnya. Adapun permohonan diajukan oleh Muhammad Hasan Basri.<sup>15</sup> Dalam permohonannya, Pemohon menjelaskan diri sebagai pedagang lalapan/pecel lele yang mempersoalkan norma berikut:

*Pasal 29 Ayat (1) UU 7/2014 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.*

Pemohon menyatakan keyakinannya bahwa situasi kelangkaan bahan pokok serta persoalan harga yang mahal selama berbulan-bulan salah satunya disebabkan oleh penimbunan oleh pelaku usaha beserta jaringan distribusinya. Menurut Pemohon, hal tersebut tidak terlepas dari kerangka konstitusional yang mengatur penyimpanan barang kebutuhan pokok. Pemohon jugaberpendangan bahwa kelangkaan dan mahalnya harga minyak memiliki keterkaitan dengan lemahnya penegakan hukum terhadap hal tersebut.

Kepala Kepolisian Republik Indonesia telah mengeluarkan Maklumat Nomor MAK/01/VIII/2015 tentang Larangan Melakukan Penimbunan atau Penyimpanan Pangan dan Barang Kebutuhan Pokok. Terdapat dua hal pokok yang dilarang dilakukan oleh para pedagang, yaitu pertama, pelaku usaha dilarang menimbun atau menyimpan melebihi jumlah maksimal yang diperbolehkan atau di luar batas kewajaran, dengan maksud untuk memperoleh keuntungan sehingga mengakibatkan bahan pokok menjadi

---

<sup>15</sup>[https://www.mkri.id/public/content/infoumum/press/pdf/press\\_2516\\_31.10.22](https://www.mkri.id/public/content/infoumum/press/pdf/press_2516_31.10.22)



mahal atau melambung tinggi; dan kedua, pelaku usaha juga dilarang menyimpan barang kebutuhan pokok atau barang penting dalam jumlah atau waktu tertentu pada saat kelangkaan barang, gejolak harga, atau hambatan lalu lintas perdagangan.<sup>16</sup>

Sebagai lapisan terdepan, masyarakat mempunyai peran besar untuk mengawasi bagaimana mekanisme yang terjadi di lapangan, apabila terjadi pelanggaran. Terhadap penimbunan barang kebutuhan pokok dan/atau barang penting dalam Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan. Barang sendiri didefinisikan sebagai setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, baik dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, dan dapat diperdagangkan, dipakai, digunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen atau Pelaku Usaha. Barang dalam undang – undang ini diartikan secara luas yang mengatur barang secara keseluruhan. Termasuk juga barang kebutuhan pokok dan barang penting, yang masing – masing barang tersebut mempunyai kategori barang tersendiri.

Seiring dengan kebutuhan akan kepastian hukum atas tindak pidana penimbunan barang kebutuhan pokok dan/atau barang penting, Indonesia telah mengundang Undang–Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan. Undang – undang ini merupakan undang – undang terbaru sebagai pengganti *Bedriifsreg-lementerings Ordonnantie* 1934, *Staatsblad* 1938 Nomor 86, telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Ketentuan peraturan perundang –

---

<sup>16</sup>Zaqui Rahman, “Problematika Penegakan Hukum Terhadap Pelaku Tindak Pidana Penimbunan Pangan”, *Jurnal RechtsVinding Online*, 2015, hlm. 2.

undangan ini tidak akan bisa diterapkan dengan baik tanpa adanya peran serta masyarakat sebagai aksi pencegahan terhadap tindak pidana penimbunan.<sup>17</sup>

Hanya saja di dalam implementasinya, penegakan hukum terhadap tindak pidana menimbun atau menyimpan pangan pokok melebihi jumlah maksimal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 UU Pangan dan Pasal 29 ayat (1) UU Perdagangan tersebut tidak bisa dilaksanakan secara efektif karena:

Pertama, apabila merujuk Pasal 53 UU Pangan, pelaku usaha pangan dilarang menimbun atau menyimpan pangan pokok melebihi jumlah maksimal dimaksud dalam Pasal 52. Adapun ketentuan Pasal 52, dalam hal perdagangan pangan, Pemerintah menetapkan mekanisme, tata cara, dan jumlah maksimal penyimpanan pangan pokok oleh pelaku usaha pangan yang diatur dengan atau berdasarkan pada Peraturan Pemerintah. Kemudian pendelegasian lebih lanjut dari Pasal 52 ayat (2) UU Pangan tersebut diatur di dalam Pasal 64, Pasal 65, Pasal 66, dan Pasal 67 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan (PP Ketahanan Pangan), yang pada intinya mengatur terkait dengan mekanisme, tata cara, dan jumlah maksimal penyimpanan pangan pokok oleh pelaku usaha diatur dengan peraturan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perdagangan. Tetapi disisi lain peraturan menteri perdagangan yang dimaksud sampai dengan saat ini belum juga diterbitkan, sehingga pelaksanaan Pasal 53 jo Pasal 133 UU Pangan sampai dengan saat ini belum bisa dilakukan karena pengaturan lebih lanjut mengenai teknis mekanisme, tata cara, dan jumlah

---

<sup>17</sup>Yusep Mulyana, *Op. Cit.*, hlm. 1062-1063.

maksimal penyimpanan pangan pokok oleh pelaku yang seharusnya diatur didalam peraturan teknis menteri perdagangan sampai saat ini belum terbit.

Kedua, ketentuan Pasal 29 (1) UU Perdagangan menyatakan 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. Kemudian Pasal 29

(3) UU Perdagang mengamankan ketentuan lebih lanjut mengenai penyimpanan barang kebutuhan pokok dan/atau barang penting diatur dengan atau berdasarkan peraturan presiden, yang diimplementasikan di dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2015 tentang Penetapan dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting (Perpres Penetapan dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting), dimana Pasal 11 menyatakan 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 diluar batas kewajaran yang melebihi stok atau persediaan barang berjalan, untuk memenuhi pasar dengan waktu paling lama 3 (tiga) bulan, berdasarkan catatan RechtsVinding Online rata-rata penjualan per bulan dalam kondisi normal. Ketentuan dalam Pasal 11 ayat (2) yang memberikan batas waktu maksimal 3 (tiga ) bulan untuk menyimpan kebutuhan pokok dan/atau barang penting ini yang ternyata telah menimbulkan problem tersendiri di dalam penegakan hukum.

Karena kondisi dilapangan, menyimpan kebutuhan pokok dan/atau barang penting “sebelum” waktu 3 (tiga) bulan ternyata telah dapat menyebabkan kelangkaan suplai kebutuhan pokok dan atau barang penting, sehingga dalam konteks kasus penimbunan seperti di atas, penegak hukum tidak dapat mengenakan Pasal 29 ayat (1) jo. Pasal 107 UU Perdagangan, karena unsur yang diatur di dalam peraturan teknisnya yaitu Pasal 11 ayat (2) Perpres Penetapan dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting tidak terpenuhi padahal secara nyata akibat dari perbuatan tersebut telah dapat dirasakan.

Pelaku kejahatan penimbunan barang sedemikian merugikan perekonomian negara, maka harus ada tindakan tegas dari aparat penegak hukum serta kewajiban pemerintah untuk secepatnya mengusut kasus – kasus penimbunan barang dengan mengeluarkan kebijakan–kebijakan pencegahan terhadap tindak pidana penimbunan barang kebutuhan pokok dan / atau barang penting, yang mengakibatkan terjadi ketidakstabilan dalam perekonomian negara.

Berdasarkan masalah di atas, maka peneliti tertarik melakukan penelitian dalam format tesis berjudul: **Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Pelaku Penimbunan Bahan Pangan Pokok dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.**

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apa urgensi kebijakan hukum pidana terhadap penimbunan bahan pangan pokok?
2. Bagaimana kebijakan hukum pidana terhadap penimbunan bahan pangan pokok?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah dalam penelitian ini, maka tujuan penelitian adalah:

1. Untuk mendeskripsikan urgensi kebijakan hukum pidana terhadap penimbunan bahan pangan pokok?
2. Untuk menganalisis kebijakan hukum pidana terhadap penimbunan bahan pangan pokok?

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian yang penulis lakukan ini mempunyai kegunaan bukan hanya bagi penulis saja, namun diharapkan juga berguna bagi pihak-pihak lain.

Adapun kegunaan yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah:

#### **a. Kegunaan Teoritis**

- 1) Memberikan sumbangan pemikiran dalam perkembangan ilmu hukum, khususnya yang berkaitan dengan Hukum Pidana.
- 2) Memberikan informasi bagaimana peraturan perundang-undangan mengenai kebijakan hukum pidana terhadap pelaku penimbunan bahan pangan pokok dalam perspektif peraturan perundang-undangan di Indonesia.

- 3) Mengembangkan penalaran, membentuk pola pikir dinamis, dan untuk mengetahui kemampuan peneliti dalam menerapkan ilmu yang di peroleh.
- 4) Untuk menambah wawasan dan memperluas pemahaman akan arti pentingnya Ilmu Hukum Pidana dalam teori dan praktik.
- 5) Hasil dari penelitian ini dapat di pakai sebagai acuan terhadap penelitian-penelitian sejenis untuk tahap berikutnya.

**b. Kegunaan Praktis**

- 1) Hasil penelitian ini dapat memberikan masukan dan sumbangan pemikiran bagi pihak yang berkepentingan.
- 2) Memberikan informasi kepada pihak terkait mengenai kebijakan hukum pidana terhadap pelaku penimbunan bahan pangan pokok dalam perspektif peraturan perundang-undangan di Indonesia.
- 3) Sebagai salah satu syarat untuk mendapatkan gelar Sarjana Strata Dua (S2) pada program studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Jambi.

**E. Kerangka Konseptual**

**1. Kebijakan Hukum Pidana**

Kebijakan hukum pidana merupakan terjemahan langsung dari istilah *penal policy*, namun adakalanya istilah *penal policy* ini diterjemahkan pula dengan politik hukum pidana. Istilah *penal policy* ini mempunyai pengertian yang sama dengan istilah *criminal law policy* dan *strafrechtspolitik* sehingga kedua istilah ini juga diterjemahkan dengan politik hukum pidana atau kebijakan hukum pidana, akan tetapi dari

penjelasan sebelumnya bahwa istilah kebijakan diambil dari istilah *policy* dalam bahasa Inggris atau *politiek* dalam bahasa Belanda.<sup>18</sup>

Dengan demikian, maka istilah kebijakan hukum pidana dapat pula disebut dengan istilah politik hukum pidana diartikan sebagai usaha yang rasional untuk menanggulangi kejahatan dengan menggunakan sarana hukum pidana. Pengertian kebijakan hukum pidana atau politik hukum pidana dapat ditinjau dari sudut politik hukum dan politik kriminal.<sup>19</sup>

Selain itu menurut, Marc Ancel memberikan *definisi penal policy* yang diistilahkan sebagai kebijakan hukum pidana adalah sebagai suatu ilmu sekaligus seni yang bertujuan untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik, yang mana peraturan hukum positif (*the positive rules*) dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.<sup>20</sup>

Kebijakan hukum pidana identik dengan politik hukum. Politik hukum pada intinya adalah kebijakan negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan nilai apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup>Barda Nawawi Arif, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Cet. 2*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hlm. 26.

<sup>19</sup>John Kenedi, *Kebijakan Hukum Pidana dalam Sistem Penegakan Hukum di Indonesia*, Pustaka Pelajar & IAIN Bengkulu, Yogyakarta, 2017, hlm. 59.

<sup>20</sup>Barda Nawawi Aief, *Op. Cit.*, hlm. 28.

<sup>21</sup>John Kenedi, *Op. Cit.*, hlm. 16.

Kebijakan hukum pidana (*penal policy*) merupakan kebijakan legislasi yang mengkaji, merencanakan dan membuat produk-produk peraturan perundang-undangan melalui proses penyusunan sehingga melahirkan kebijakan hukum yang diterima oleh masyarakat. Peraturan perundang-undangan yang berlaku mempunyai fungsi yaitu fungsi yang dapat mengekspresikan nilai-nilai dan fungsi instrumen.<sup>22</sup>

Berdasarkan kedua fungsi tersebut maka sebaiknya kebijakan formulasi hukum pidana dapat diimplimentasikan melalui beberapa tahapan operasional/fungsionalisasi hukum pidana yang terdiri dari: a. Kebijakan formulasi/legislatif yaitu perumusan/ penyusunan hukum pidana. b. Kebijakan aplikatif/yudikatif yaitu penerapan hukum pidana. c. Kebijakan administrasi/eksekutif yaitu tahap pelaksanaan hukum pidana.<sup>23</sup>

Dengan demikian, bahwa kebijakan formulasi/legislatif merupakan salah satu dari tiga rangkaian proses kebijakan hukum pidana sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya dan menjadi substansi/pokok dalam bahasan bab berikutnya.

Jadi hakikat dari kebijakan formulasi hukum pidana merupakan proses penegakan hukum pidana secara menyeluruh dan total. Ketiga tahapan tersebut diharapkan dapat menjadi jalinan mata rantai yang bulat sehingga proses fungsionalisasi/operasionalisasi hukum pidana dapat merupakan hal yang fundamental dalam mewujudkan kebijakan sosial

---

<sup>22</sup>Muladi, *Kapita Selekta Hukum Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2002, hlm. 13.

<sup>23</sup>Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, PT. Citra Aditya, Bandung, 2001, hlm. 75.



(*sosial policy*) dan dapat melahirkan kesejahteraan sosial serta dapat melindungi masyarakat.

Dalam bidang hukum pidana upaya melaksanakan politik hukum pidana berarti merupakan usaha memformulasi dalam mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana sesuai dengan kondisi dan situasi pada suatu waktu dan masa yang akan datang. Pembentukan undang-undang merupakan proses sosial dan proses politik yang memiliki arti penting dan berpengaruh luas, karena ia akan memberikan bentuk dan mengatur atau mengendalikan masyarakat.<sup>24</sup>

Ruang lingkup hukum pidana, perlu dijelaskan sebab sebelum mengetahui bagaimana arah kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan, harus dilakukan antara lain mengetahui ruang lingkungannya, kemudian kebijakan hukum pidananya. Apa yang disebut dengan kebijakan kaitannya dengan politik hukum, pada intinya politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakannya.

## **2. Penimbunan Bahan Pokok Pangan**

Penimbunan adalah proses, cara, perbuatan menimbun, pengumpulan (barang-barang). Tempat menimbun kekayaan pengumpulan harta benda sebanyak-banyaknya untuk keperluan pribadi dan kehidupan

---

<sup>24</sup>Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, 1983, hlm. 94.

keluarganya, Tanpa memikirkan nasib orang lain. Undang-Undang menyebutkan bahwa penimbunan adalah kegiatan menimbun barang pada barang pokok dan barang penting pada jumlah dan waktu tertentu.<sup>25</sup>

Kebutuhan Pokok adalah kebutuhan manusia yang harus segera dipenuhi untuk menjamin kelangsungan hidup. Dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 tahun 2015 tentang Penetapan dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting, Yang dimaksud dengan:

“Barang Kebutuhan Pokok adalah barang yang menyangkut hajat hidup orang banyak dengan skala pemenuhan kebutuhan yang tinggi serta menjadi faktor pendukung kesejahteraan masyarakat”.<sup>26</sup>

Penjelasan Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 tahun 2015 tentang Penetapan dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting diatas sudah sangat jelas mengenai pengertian bahan pokok.

Adapun jenis-jenis barang kebutuhan pokok juga diatur dalam Pasal 2 angka 6 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 tahun 2015 tentang Penetapan dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting. Pemerintah Pusat Menetapkan jenis Barang Kebutuhan Pokok dan/atau Barang Penting sebagai berikut:

- a. Jenis Barang Kebutuhan Pokok terdiri dari:
  - 1) Barang Kebutuhan Pokok hasil pertanian; a) Beras; b) Kedelai bahan baku tahu dan tempe; c) Cabe; d) Bawang Merah.

---

<sup>25</sup> Pasal 29 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan

<sup>26</sup> Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 tahun 2015 tentang Penetapan dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting

- 2) Barang Kebutuhan Pokok hasil industri; a) Gula; b) Minyak goreng; c) Tepung Terigu.
  - 3) Barang Kebutuhan Pokok hasil peternakan dan perikanan; a) Daging Sapi; b) Daging ayam ras; c) Telur ayam ras; d) Ikan segar yaitu bandeng, kembung dan tongkol/tuna/cakalang.
- c. Jenis Barang Penting terdiri dari:
- 1) Benih yaitu benih padi, jagung, dan kedelai;
  - 2) Pupuk;
  - 3) Gas elpiji 3 (tiga) kilogram;
  - 4) Triplek;
  - 5) Semen;
  - 6) Besi baja konstruksi;
  - 7) Baja ringan.<sup>27</sup>

Berlanjut pada Pasal 2 angka 6 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 tahun 2015 tentang Penetapan dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting di atas, Pasal ini berisi penjelasan mengenai jenis-jenis barang kebutuhan pokok.

Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.<sup>28</sup>

Penjelasan Undang-Undang: pelaku usaha yang termasuk dalam pengertian ini adalah perusahaan, korporasi, Badan Usaha Milik Negara, koperasi, importir, perdagangan, distributor, dan lain-lain. Dengan berlakunya Undang-Undang No. 8 Tahun 1999, maka setiap pelaku usaha baik prinsipal, agen, distributor, dealer, dan pengecer yang menjual barang

---

<sup>27</sup>Pasal 2 angka (6) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2015 Tentang Penetapan Dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting.

<sup>28</sup>AZ. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen: Suatu Pengantar*, Diadit Media, Yogyakarta, 2001, hlm. 17.

dan jasa secara langsung ataupun melalui pedagang perantara kepada konsumen bertanggung jawab terhadap kualitas barang dan jasa tersebut dan kerugian yang diderita konsumen, selama barang tersebut tidak mengalami perubahan. Pasal 24 Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyebutkan: 1) Pelaku usaha lain menjual barang dan/ jasa kepada pelaku usaha lain bertanggung jawab atas tuntutan ganti rugi dan/ atau gugatan konsumen apabila: a) Pelaku usaha lain menjual kepada konsumen tanpa melakukan perubahan apapun atas barang/jasa tersebut. b) Pelaku usaha lain, di dalam transaksi jual beli tidak mengetahui adanya perubahan barang dan atau jasa yang dilakukan oleh pelaku usaha atau tidak sesuai dengan contoh, mutu, dan komposisi. 2) Pelaku usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebaskan dari tanggung jawab atas tuntutan ganti rugi dan/ atau gugatan konsumen apabila pelaku usaha lain yang membeli barang dan/ atau jasa menjual kembali kepada konsumen dengan melakukan perubahan atas barang dan/ atau jasa tersebut.<sup>29</sup>

## **F. Landasan Teoritis**

### **1. Teori Kebijakan**

Kebijakan umumnya digunakan untuk memilih dan menunjukkan pilihan terpenting untuk mempererat kehidupan, baik dalam kehidupan organisasi pemerintahan maupun privat.<sup>30</sup> Tujuan kebijakan publik adalah: a) Untuk mendistribusikan (dan alokatif, distributif dan redistributif) serta untuk mengabsorpsi, b) Untuk meregulasi dan

---

<sup>29</sup> Pasal 24 Undang-Undang Perlindungan Konsumen

<sup>30</sup> Sahya Anggara, *Kebijakan Publik*, Pustaka Setia, Bandung, 2014, hlm. 14.

meliberasi, c) Untuk menstabilkan dan untuk membuat dinamika dan d) Untuk memperkuat negara dan memperkuat pasar.<sup>31</sup>

Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di tengah masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. James E. Anderson sebagaimana dikutip Islamy (2009: 17). mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*”(Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu). Dari definisi para ahli di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah: “Serangkaian keputusan kebijaksanaan yang diambil seorang atau sekelompok orang untuk mewujudkan tujuan-tujuan tertentu di dalam masyarakat”.<sup>32</sup>

James E. Anderson sebagaimana dikutip Suharno menyampaikan kategori kebijakan publik sebagai berikut:

- a. Kebijakan substantif dan kebijakan prosedural Kebijakan substantif yaitu kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.
- b. Kebijakan distributif dan kebijakan regulatori versus kebijakan redistributif. Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu.

---

<sup>31</sup>Riant Nugroho, *Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm. 60.

<sup>32</sup>Taufiqurokhman, *Kebijakan Publik*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Moestopo Beragama, Jakarta, 2014, hlm. 4.

Kebijakan regulatori merupakan kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan, kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.

- c. Kebijakan material dan kebijakan simbolik Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya komplet pada kelompok sasaran. Sedangkan, kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.
- d. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*privat goods*). Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan, kebijakan *privat goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.<sup>33</sup>

Sholichin Abdul Wahab sebagaimana dikutip Suharno, mengisyaratkan bahwa pemahaman yang lebih baik terhadap hakikat kebijakan publik sebagai tindakan yang mengarah pada tujuan, ketika kita dapat memerinci kebijakan tersebut ke dalam beberapa kategori, yaitu:

- a. Tuntutan kebijakan (*policy demands*) Yaitu tuntutan atau desakan yang diajukan pada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh aktor-aktor lain, baik swasta maupun kalangan pemerintah sendiri dalam sistem politik untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak melakukan tindakan pada suatu masalah tertentu. Tuntutan ini dapat bervariasi, mulai dari desakan umum, agar pemerintah berbuat sesuatu hingga usulan untuk mengambil tindakan konkret tertentu terhadap suatu masalah yang terjadi di dalam masyarakat.
- b. Keputusan kebijakan (*policy decisions*) Adalah keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Dalam hal ini, termasuk didalamnya keputusan-keputusan untuk menciptakan statuta (ketentuan-ketentuan dasar), ketetapan-ketetapan, ataupun membuat penafsiran terhadap undang-undang.

---

<sup>33</sup>*Ibid.*, hlm. 5.

- c. Pernyataan kebijakan (*policy statements*), ialah pernyataan resmi atau penjelasan mengenai kebijakan publik tertentu. Misalnya; ketetapan MPR, Keputusan Presiden atau Dekrit Presiden, keputusan peradilan, pernyataan ataupun pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan hasrat, tujuan pemerintah, dan apa yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tersebut.
- d. Keluaran kebijakan (*policy outputs*), merupakan wujud dari kebijakan publik yang paling dapat dilihat dan dirasakan, karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan dan pernyataan kebijakan. Secara singkat keluaran kebijakan ini menyangkut apa yang ingin dikerjakan oleh pemerintah.
- e. Hasil akhir kebijakan (*policy outcomes*), adalah akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan atau yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.<sup>34</sup>

Kebijakan Publik adalah kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di masyarakat dimana di dalam penyusunannya melalui berbagai tahapan. Tahapan-tahapan tersebut menurut William Dunn adalah sebagai berikut: Pertama, penyusunan Agenda, dalam proses ini di maknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan agenda publik perlu diperhitungkan. Dalam penyusunan agenda juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Kedua, formulasi Kebijakan, masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Pemecahan masalah tersebut berasal dari alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Ketiga, adopsi/legitimasi kebijakan. tujuan legitimasi adalah

---

<sup>34</sup>*Ibid.*, hlm. 5-6.

untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan dan keempat, penilaian/evaluasi kebijakan, sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi implementasi dan dampak.<sup>35</sup>

## 2. Teori Kebijakan Hukum Pidana

Kebijakan hukum pidana pada dasarnya ialah keseluruhan dari peraturan yang menentukan perbuatan apa yang dilarang dan termasuk ke dalam tindak pidana, serta bagaimana sanksi yang dijatuhkan terhadap pelakunya dengan tujuan untuk penanggulangan kejahatan. Secara teori, banyak doktrin yang dikemukakan oleh para ahli terkait dengan pengertian kebijakan hukum pidana.

Kebijakan hukum pidana juga merupakan bagian dari kebijakan atau politik kriminal. Sehubungan dengan *criminal policy*, Hoefnagels mengemukakan: “Kebijakan hukum pidana adalah ilmu pencegahan kejahatan kebijakan kriminal adalah organisasi rasional dari reaksi sosial terhadap kejahatan kriminal juga terwujud sebagai ilmu dan sebagai aplikasi. Kebijakan legislatif dan penegakan hukum kini menjadi bagian dari kebijakan sosial.”<sup>36</sup>

Usaha kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik, pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Dengan demikian penerapan hukum pidana lebih dapat terukur bilamana keadilan bagi masyarakat lebih dapat dirasakan, sebab

---

<sup>35</sup>William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Alih Bahasa: Samodra Wibawa, dkk. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 25.

<sup>36</sup>John Kenedi, *Op. Cit.*, hlm. 60.



penyelenggaraan dan pelaksanaan peradilan akan berpegangan pada pedoman yang lebih baik.

Dilihat dari sudut pandang kebijakan kriminal atau politik kriminal dapat dikatakan kebijakan hukum pidana yang identik dengan pengertian kebijakan penanggulangan kejahatan melalui hukum pidana sehingga diperlukan usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi yang ada pada saat ini maupun yang akan datang serta kebijakan negara melalui badan yang berwenang untuk merumuskan dan menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki dan bahkan diperkirakan dapat digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat guna mencapai apa yang dicita-citakan. Dengan kata lain, tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan hukum pidana adalah peraturan perundang-undangan pidana yang baik.

Dari perspektif kebijakan hukum pidana, penanggulangan kejahatan dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan antara lain:

- a. Pendekatan *penal* (Hukum Pidana), artinya penerapan hukum pidana atau *kriminal law application* yakni jika anak melakukan tindak pidana maka ada prosedur penanganan sampai pada pengenaan sanksi berupa pidana dan atau tindakan. Upaya penanggulangan kejahatan lewat *penal* lebih menitikberatkan pada sifat *represive* yakni berupa penindasan, pemberantasan, penumpasan sesudah kejahatan itu terjadi.
- b. Pendekatan *non penal* (non hukum pidana), yakni usaha dalam bentuk pembinaan, dan atau usaha pendidikan non formal lainnya. Pendekatan non *penal* lebih menitikberatkan pada sifat *preentif* berupa pencegahan, penangkalan, pengendalian sebelum kejahatan terjadi, mengingat upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur non *penal* lebih bersifat tindakan pencegahan untuk terjadinya tindakan kejahatan maka sasaran utamanya adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan. Faktor-faktor kondusif tersebut antara lain

berpusat pada masalah-masalah sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau kesuburan kejahatan. Dengan demikian, dilihat dari sudut politik kriminal secara makro dan global, maka upaya-upaya non penal menduduki posisi kunci dan strategis dalam menanggulangi sebab-sebab dan kondisi-kondisi yang menimbulkan kejahatan.

- c. Pendekatan *Integrated* (Terpadu) adalah merupakan gabungandari pendekatan penal dan non penal. Menanggulangi kejahatan remaja dengan menggunakan pendekatan kriminal yang beralasan karena:
- 1) Dilihat dari sebab-sebab anak melakukan kejahatan, masalahnya justru lebih banyak disebabkan faktor perkembangan jiwa atau psikologi dan faktor lingkungan atau sosiologis.
  - 2) Pendekatan *integrated* atau terpadu merupakan pendekatan yang rasional, dimana selain penghormatan pada asas legalitas juga asas kemanfaatan atau utilirlitas.<sup>37</sup>

Dengan pembaharuan kebijakan kriminal yang digunakan untuk mencegah kejahatan sedini mungkin, sehingga perbuatan dapat dilihat dari dua sudut pendekatan yaitu sudut pendekatan kebijakan dan sudut pendekatan nilai, sehubungan dengan masalah ini, Barda Nawawi Arief menyatakan pendapatnya sebagai berikut:

- a. Dilihat dari sudut pendekatan kebijakan:
- 1) Sebagai bagian dari kebijakan sosial, pembaharuan hukum pidana hakekatnya merupakan bagian dari upaya untuk mengatasi masalah-masalah sosial (termasuk masalah kemanusiaan) dalam rangka mencapai/ menunjang tujuan nasional (kesejahteraan masyarakat dan sebagainya);
  - 2) Sebagai bagian dari kebijakan kriminal, pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya merupakan bagian dari upaya perlindungan masyarakat (khususnya upaya penanggulangan kejahatan);
  - 3) Sebagai bagian dari kebijakan penegakan hukum, pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya merupakan bagian dari upaya memperbaharui substansi hukum (legal substance) dalam rangka lebih mengefektifkan penegakan hukum.

---

<sup>37</sup>Jacob Hattu, "Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan Anak", *Jurnal Sasi*, Vol. 20 No. 2. Bulan Juli - Desember 2014, hlm. 48.

- b. Dilihat dari sudut pendekatan nilai: Pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya merupakan upaya melakukan peninjauan kembali (—reorientasi dan reevaluasi) nilai-nilai sosio politik, sosio-filosofik, dan sosio-kultural yang melandasi dan memberi isi terhadap muatan normatif dan substantif hukum pidana yang dicita-citakan. Bukanlah pembaharuan (—reformasi) hukum pidana apabila orientasi nilai dari hukum pidana yang dicita-citakan (misalnya KUHP Baru) sama saja dengan orientasi nilai dari hukum pidana lama warisan penjajah (KUHP lama atau WvS).<sup>38</sup>

Sebagaimana Hal ini dipandang bahwa hukum (hukum pidana) merupakan perwujudan suatu unsur sosial masyarakat yang mempengaruhi ada tidaknya penjatuhan sanksi (dipidananya) terhadap persiapan melakukan tindak pidana tersebut, sehingga perlu adanya pembaharuan kebijakan kriminal sejalan beriringan waktu yang didasarkan pada nilai-nilai sosio politik, sosio filosofik, sosio kultural dan norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Bertolak dari sudut pendekatan kebijakan dan sudut pendekatan nilai, pengkajian menitikberatkan pada hukum pidana materiil (KUHP), mengingat bagian hukum pidana ini yang mampu merumuskan atau memformulasikan perbuatan-perbuatan apa yang dijadikan tindak pidana, bagaimana mengenai pertanggungjawaban pidananya, serta bagaimana mengenai pidana dan ppidanaannya. Dengan demikian tahap formulasi menempati posisi strategis jika dibandingkan tahap aplikasi maupun tahap pelaksanaan hukum pidana yang merupakan kelanjutan dari operasionalisasi atau penegakkan hukum pidana.

---

<sup>38</sup>Jaholden, *Reformulasi Hukum Pidana Indonesia*, Bircu-Publishing, Sumatera Utara, 2021, hlm. 50.

Perlu diketahui bahwa banyak cara maupun usaha yang dapat dilakukan oleh setiap negara (pemerintah) dalam menanggulangi kejahatan, di antaranya melalui suatu kebijakan hukum pidana atau politik hukum pidana menurut Sudarto<sup>39</sup>, pengertian kebijakan atau politik hukumpidana adalah : a. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baiksesuai dengan keadaan dan situasi pada saat itu; b. Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan- peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.

Dengan demikian kebijakan hukum pidana (*penal policy/ criminal law policy (strafrechtpolitiek)*) dapat didefinisikan sebagai usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada waktu dan untuk masa yang akan datang. Kata sesuai dalam pengertian tersebut mengandung makna baik arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna.<sup>40</sup>

Ditinjau dari sudut kebijakan hukum atau politik hukum, bahwa pelaksanaan kebijakan hukum pidana berarti pengadaan pemilihan untuk mencapai hasil perundangan pidana yang paling baik dalam memenuhi syarat keadilan dan daya guna.<sup>41</sup> Dengan kata lain, bahwa tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan hukum pidana adalah pembuatan

---

<sup>39</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai...Op. Cit.*, hlm. 28.

<sup>40</sup>Aloysius Wisnubroto, *Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Penyalagunaan Komputer*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 1999, hlm. 11.

<sup>41</sup>Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 161.

peraturan perundang-undangan pidana yang baik. Di samping untuk membuat dan merumuskan peraturan perundang-undangan pidana yang baik, kebijakan hukum pidana juga bertujuan untuk memberikan pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.

Berawal dari tatanan kehidupan masyarakat yang menghendaki kesejahteraan, ketertiban, dan konsep negara Indonesia adalah negara hukum, maka penting untuk dilakukan pengkajian dan analisis kembali peraturan dan perundang-undangan serta implementasi pembentukannya, sebab konsep inilah dapat dijadikan pedoman bagi pelaksanaan pembentukan pembangunan hukum dimasa datang, perlu disadari bahwa kebutuhan hukum masyarakat untuk memenuhi hajat hidupnya tidak dapat dihindari. sehingga perspektif pembentukan peraturan dan perundang-undangan secara komprehensif sangat urgen untuk mewujudkan peraturan dan perundang-undangan dalam rangka pelaksanaan Pemerintahan yang bersih, bermartabat, berwibawah, dan berorientasi pada aspirasi dan partisipasi masyarakat.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Pendekatan penelitian**

Metode Penelitian bersifat deskriptif analitis yaitu menggambarkan permasalahan dan fakta-fakta yang terjadi didasarkan pada norma-norma hukum positif yaitu perundang-undang yang terkait dengan penelitian ini.

Metode pendekatan dengan yuridis normatif yakni mempergunakan norma-norma hukum positif yang berkaitan dengan kebijakan hukum pidana terhadap pelaku penimbunan bahan pangan pokok dalam perspektif peraturan perundang-undangan di Indonesia. Analisis data dilakukan dengan kualitatif artinya tanpa mempergunakan angka-angka dan rumus statistik.

Setiap ilmu pengetahuan mempunyai identitasnya sendiri-sendiri sehingga selalu akan terdapat perbedaan. Metodologi penelitian yang diterapkan dalam setiap ilmu selalu disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya.<sup>42</sup> Permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah kebijakan hukum pidana terhadap pelaku penimbunan bahan pangan pokok dalam perspektif peraturan perundang-undangan di Indonesia, yang dituangkan dalam Undang-Undang No. 12 tahun 2018 Pangan. Sasaran penelitian ini adalah penelitian yang ditujukan terhadap masalah kebijakan hukum pidana terhadap pelaku penimbunan bahan pangan pokok dalam perspektif peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka pendekatannya menggunakan pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif yang digunakan pada awalnya menggunakan penelitian inventarisasi hukum positif yang merupakan kegiatan pendahuluan yang bersifat mendasar untuk melakukan penelitian hukum. Selain itu juga menggunakan penelitian terhadap sistematik hukum yang dipakai untuk menemukan pengertian-pengertian dasar dalam system hukum serta

---

<sup>42</sup>Ronny Hanitjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jumeetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 9.

penelitian terhadap asas-asas hukum yang akan digunakan untuk meneliti penerapan asas-asas hukum pidana.

## 2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dititik beratkan pada kebijakan legislatif yang telah dituangkan dalam undang-undang, serta pelaksanaan dan penerapan undang-undang tersebut oleh badan yudikatif, maka untuk memperlancar penelitian ini peneliti membatasi penelitian dipilih kebijakan hukum pidana terhadap pelaku penimbunan bahan pangan pokok dalam perspektif peraturan perundang-undangan di Indonesia sesuai UU 12 tahun 2018 tentang pangan.

## 3. Jenis dan Sumber data

Jenis data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data primer, yaitu data yang diperoleh dilapangan dan data sekunder, yaitu penelitian kepustakaan. Namun penelitian ini terutama difokuskan pada datasekunder karena sifat penelitian ini adalah normatif, sedangkan data primer dipakai sebagai penunjang untuk mempertajam analisis.

Sumber data yang digunakan terdiri atas sumber primer dan sumber sekunder. Untuk data sekunder diperoleh melalui bahan-bahan primer yaitu perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Adapun bahan- bahan hukum sekunder digunakan berupa pendapat para ahli, hasil karya ilmiah, artikel, makalah dan hasil penelitian. Untuk data primer diperoleh melalui wawancara dengan aparat penegak hukum dalam hal ini adalah hakim selaku pemegang kekuasaan yudikatif yang memegang kekuasaan

untuk menjatuhkan pidana terhadap pelaku tindak pidana penimbunan bahan pangan pokok.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Berdasarkan pendekatan dan data dalam penelitian ini, maka metode pengumpulan data yang dipakai adalah : Studi Kepustakaan dan Studi Dokumen, yaitu menelaah bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan kebijakan hukum pidana terhadap pelaku penimbunan bahan pangan pokok dalam perspektif peraturan perundang-undangan di Indonesia.

#### 5. Analisis Data

Data yang diperoleh melalui studi kepustakaan, dan pengamatan diproses secara identifikasi, klasifikasi, sistematis dan analisis. Sesuai dengan metode pendekatan yuridis normatif yang menekankan pada data sekunder, maka strategi atau pendekatan yang digunakan dalam menganalisa data adalah metode analisa kualitatif. Analisa kualitatif digunakan digunakan bersifat deskriptif dan prespektif, yaitu akan berusaha memberikan data yang ada dan menilainya kemudian menganalisa masalah-masalah yang ada yang berkaitan dengan kebijakan hukum pidana terhadap pelaku penimbunan bahan pangan pokok dalam perspektif peraturan perundang-undangan di Indonesia serta memberikan kontribusi berupa solusi untuk mengatasi masalah-masalah tersebut.



## **H. Sistematika Penulisan**

Hasil dari keseluruhan penelitian agar mudah dipahami, maka penulisan tesis ini dalam sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I terdiri dari latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian dan manfaat penelitian.

Bab II diuraikan mengenai Tinjauan Pustaka yang menguraikan tentang Pemahaman tentang Penegakan Hukum dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhinya, Pengaturan Perdagangan Bahan Kebutuhan Pokok, Penimbunan Sebagai Kejahatan Dalam Kegiatan Perdagangan.

Bab III dibahas tentang metodologi penelitian yang meliputi pendekatan penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data dan analisis data.

Bab IV diperoleh hasil penelitian dan pembahasan, khususya mengenai: kebijakan hukum pidana terhadap pelaku penimbunan bahan pangan pokok dalam perspektif peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Bab V diperoleh kesimpulan hasil penelitian serta saran-saran yang dapat berguna.