

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pemerintah menjalankan public service (pelayanan masyarakat) yang melayani kebutuhan masyarakat dan menjadi jawaban fungsional terhadap berbagai permasalahan yang menimpa kehidupan masyarakat, termasuk masalah pangan. Pangan merupakan investasi pembentukan sumber daya manusia (SDM) yang lebih baik, dan prasyarat bagi pemenuhan hak-hak dasar lainnya seperti pendidikan dan pekerjaan.

Berdasarkan pola pikir tersebut di atas, untuk mewujudkannya diperlukan pedoman atau norma-norma yang mengatur berbagai aspek pangan agar hak atas pangan bagi rakyat dapat terpenuhi. Sejak tahun 1996, acuan tersebut sudah dimiliki bangsa Indonesia berupa Undang- Undang (UU) Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Akan tetapi, 15 tahun kemudian, UU tersebut sudah tidak mampu memberikan acuan untuk menjawab berbagai permasalahan dan tantangan dalam pembangunan pangan karena selama periode tersebut lingkungan strategis nasional dan internasional berubah drastis.

Pada tingkat nasional dimulai tahun 1998 telah terjadi proses reformasi di berbagai bidang kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk dilahirkannya kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi pembangunan. Di tingkat global proses liberalisasi perdagangan dan pengembangan blok perdagangan kawasan semakin menguat. Bersamaan dengan itu, dampak perubahan iklim ekstrim terjadi dengan frekuensi semakin intensif, yang memiliki dampak negatif terhadap upaya peningkatan produksi pertanian.

Para wakil rakyat di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) memahami adanya permasalahan tersebut, tentu saja dari perspektif politik bernegara. Oleh karena itu, DPR mengambil inisiatif untuk melakukan perubahan terhadap UU Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Seperti tercantum dalam konsideran menimbang huruf d dalam UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (UU Pangan) yang merupakan pengganti UU Pangan lama, dinyatakan:

“bahwa UU Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan sudah tidak sesuai lagi dengan dinamika perkembangan kondisi eksternal dan internal, demokratisasi, desentralisasi, globalisasi, penegakan hukum, dan beberapa peraturan perundangan lain yang dihasilkan kemudian sehingga perlu diganti”.

Perbedaan signifikan antara UU Pangan yang baru (UU Nomor 18 Tahun 2012) dengan yang lama (UU Nomor 7 Tahun 1996) adalah:

1. Konsep ketahanan pangan dalam UU Pangan lama (7/1996) belum mengatur penyediaan pangan hingga ke tingkat perseorangan, tetapi lebih fokus pada aspek hilir dari sistem pangan, seperti pengaturan tentang industri merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi setiap individu. Pemenuhan kecukupan pangan bagi rakyat merupakan kewajiban baik secara konstitusional, moral, sosial, maupun hukum. Selain itu,

pemenuhan kecukupan pangan dan gizi dan keamanan pangan olahan, sementara pengaturan aspek penyediaan dan keterjangkauan pangan belum dibahas. Pada UU Pangan baru kelemahan tersebut diperbaiki, sehingga pemenuhan pangan tersebut berlaku baik untuk masyarakat, rumah tangga, hingga perseorangan.

2. Pengaturan tentang sanksi dan penegakan hukum pada UU Pangan lama masih relatif lemah, padahal penyimpangan dalam bisnis pangan sangat membahayakan bagi kesehatan manusia, masyarakat sampai pada stabilitas politik. Pada UU Pangan baru aspek ini ditata lebih rinci dengan sanksi yang relatif lebih berat.

3. Pemerintah Indonesia melalui ratifikasi dokumen internasional mengakui hak atas pangan perseorangan dan memberikan kewajiban kepada negara untuk menghormati, memenuhi, dan melindungi hak atas pangan warga negaranya melalui UU Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya). Ratifikasi tersebut membawa konsekuensi hukum bagi Indonesia untuk meninjau berbagai produk perundang-undangan nasional guna memastikan bahwa produk perundang-undangan tersebut sesuai dengan prinsip-prinsip pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia (HAM). Dalam UU Pangan baru pengakuan atas hak tersebut, terutama mengenai hak atas pangan (right to food) dirumuskan dengan jelas sesuai kovenan tersebut.

Sanksi hukum administrasi merupakan sanksi yang penerapannya tidak melalui perantaraan hakim. Pemerintah berwenang untuk bilamana perlu, tanpa keharusan perantaraan hakim terlebih dahulu bertindak jauh secara nyata. Sasaran sanksi administrasi adalah perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, sehingga secara prinsipil berbeda dengan pemberian sanksi pidana maupun tanggung jawab perdata yang ditujukan kepada orang (pelakunya).

Sebagai contoh masih banyak produsen makanan yang senang menggunakan zat pewarna tekstil untuk berbagai produk makanan dan minuman karena pertimbangan ekonomis. Berkembangnya industri tekstil di Indonesia menyebabkan zat pewarna tekstil menjadi murah dan disalahgunakan pemanfaatannya oleh kalangan produsen makanan.

Di lain pihak, konsumen memiliki kemampuan yang terbatas dalam mengumpulkan dan mengolah informasi tentang makanan yang dikonsumsi, sehingga mereka mempunyai keterbatasan dalam menilai makanan dan sulit untuk menghindari risiko dari produk-produk makanan tersebut karena penampilan yang menarik dengan harga yang lebih murah, padahal pewarna tersebut merupakan bahan yang berbahaya dan menjadi sumber dan penyebab keracunan.

Pengawasan terhadap makanan/minuman, terutama secara administratif dilakukan dengan pendaftaran produk yang diselenggarakan dalam rangka melindungi masyarakat terhadap makanan yang tidak memenuhi syarat kesehatan dan untuk lebih menjamin keamanan dan mutu makanan yang beredar. Dengan demikian, produsen atau importir wajib mendaftarkan makanan yang diproduksi atau diimpor serta wajib menjamin keamanan mutu serta kebenaran label makanan yang didaftarkanya.

Pendaftaran yang dimaksud tidak hanya meliputi makanan/minuman tetapi juga produk lain yang berkaitan dengan kesehatan manusia.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka akan dilakukan penelitian dengan judul “TINJAUAN YURIDIS SANKSI ADMINISTRASI DALAM PERUBAHAN UNDANG UNDANG PANGAN” sangat penting dilakukan.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian yang telah dibahas dalam latar belakang di atas, penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana bentuk-bentuk pelanggaran yang dapat dikenakan sanksi administrasi dalam perubahan undang undang pangan ?
2. Bagaimana mekanisme pemberian sanksi administrasi dalam perubahan undang undang pangan ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan uraian latar belakang dan pokok-pokok permasalahan seperti yang dikemukakan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengkaji dan menganalisis bentuk-bentuk pelanggaran yang dapat dikenakan sanksi administrasi dalam perubahan undang undang pangan.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis mekanisme pemberian sanksi administrasi dalam perubahan undang undang pangan.

D. MANFAAT PENELITIAN

Penulis berharap penelitian ini dapat memberi manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya serta memiliki kegunaan praktis pada khususnya sehingga penelitian ini bermanfaat secara teoritis dan praktis.

1. Dari Segi Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi hukum bagi para akademisi dan masyarakat berkaitan dengan perubahan undang undang pangan
 - b. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan dasar dan perkembangan bagi bahan penelitian selanjutnya pada bidang yang sama.
2. Dari Segi Praktis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan secara praktis bagi masyarakat, aparat penegak hukum, seperti: polisi, hakim, dan jaksa, sehingga dengan demikian penelitian ini dapat bermanfaat untuk mengetahui bentuk pelanggaran dan sanksi administrasi dalam perubahan undang undang pangan. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi, referensi atau bahan tambahan bacaan bagi mahasiswa fakultas hukum dan masyarakat luas.

E. KERANGKA TEORI DAN KONSEPSI

1. Kerangka Teori

Ilmu hukum selalu berkaitan dengan teori hukum dalam perkembangannya. Secara sederhana dapat dikatakan, dua variabel atau lebih yang telah diuji kebenarannya dikenal

dengan teori.¹ Teori adalah pendapat yang didasarkan pada penelitian dan penemuan, didukung oleh data dan argumentasi.² Kerangka teori yakni kerangka pemikiran atau butir pendapat teori si penulis mengenai sesuatu kasus ataupun permasalahan yang bagi si peneliti menjadi bahan perbandingan.³

Adanya teori yang dipergunakan atau yang dijadikan pisau analisis dalam penelitian tentunya bertujuan untuk menerangkan atau menjelaskan gejala spesifik tertentu terjadi⁴ dan suatu kerangka teori harus diuji untuk menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidak benarannya.⁵

Fungsi dari teori dalam penelitian adalah untuk menyusun dan mengklasifikasikan atau mengelompokkan penemuan-penemuan dalam sebuah penelitian, membuat ramalan atau prediksi atas dasar penemuan dan menyajikan penjelasan yang dalam hal ini untuk menjawab pertanyaan. Artinya teori merupakan suatu penjelasan rasional yang sesuai dengan objek yang harus didukung oleh fakta empiris untuk dapat dinyatakan benar.⁶ Terdapat empat ciri kerangka teoritis dalam penulisan karya ilmiah hukum, yaitu: teori hukum, asas-asas hukum, doktrin hukum, dan ulasan pakar hukum berdasarkan dalam perbandingan kekhususannya⁷

Teori yang dijadikan menjadi pisau analisis adalah teori dasar yang mana teori ini juga menjadi teori hukum.

Dalam pengantarnya ketika membahas tentang teori hukum, Satjipto Raharjo⁸ mengemukakan bahwa : Dalam dunia ilmu teori menempati kedudukan yang penting. Ia memberikan sarana kepada kita untuk bisa merangkum serta memahami masalah yang kita bicarakan secara lebih baik. Hal yang semula tampak tersebar dan berdiri sendiri bisa disatukan dan ditunjukkan kaitannya satu sama lain secara bermakna. Teori dengan demikian memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mengestimasi masalah yang dibicarakan.

2. Kerangka Konsepsi

Kerangka konsepsi adalah penggambaran antara konsep-konsep yang merupakan kumpulan dalam arti yang berkaitan dengan istilah yang akan diteliti dan diuraikan dalam karya ilmiah.⁹ Kerangka konsepsi atau konsepsional perlu dirumuskan dalam penelitian sebagai pegangan ataupun konsep yang digunakan dalam penelitian. Biasanya kerangka konsepsional dirumuskan sekaligus dengan definisi-definisi tertentu yang dapat dijadikan pedoman operasional di dalam proses

¹ Soejono, Sukanto, *Sosiologi Suatu Pengantar* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001), hlm 30

² Kbbi.web.id/teori, diakses pukul 20.53 WIB

³ Ediwarman, *Monograf Metodologi Penelitian Hukum* (Medan: Softmedia, 2015), hlm 90

⁴ Wuisman, *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial, Azas-azas*, Penyunting : M. Hisyam, (Jakarta: FE-UI, 1996), hlm 203

⁵ *Ibid*, hlm 216

⁶ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, (Bandung: Mandar Maju, 1994), hlm 17

⁷ Zainuddin, Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Bandung: Mandar Maju, 2009), hlm 141

⁸ Satjipto, Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung : Alumn, 1986) , hlm 224

⁹ Zainuddin Ali, *op.cit*, hlm 96

pengumpulan, pengolahan, analisis dan kosntruksi data.¹⁰

Berdasarkan judul yang merupakan suatu syarat dalam penelitian dan agar tidak terjadinya kesalah pahaman dalam materi penulisan tesis ini, maka judul harus ditegaskan dan diartikan. Judul yang dikemukakan adalah “Tinjauan Yuridis Sanksi Administrasi Dalam Perubahan Undang Undang Pangan”

¹⁰Soejono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaedah Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993) hlm 137