

BAB 1

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang dan Rumusan masalah

Pembangunan pada dasarnya merupakan suatu upaya yang bersifat terencana dan sistematis oleh setiap komponen bangsa dengan tujuan untuk mengubah suatu keadaan yang menjadi lebih baik dengan cara memanfaatkan berbagai sumber daya yang tersedia secara efisien, optimal, efektif dan akuntabel dengan tujuan akhir meningkatkan kualitas hidup secara berkelanjutan bagi masyarakatan. Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa tujuan negara yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.¹

Konsep pembangunan Presiden/Wakil Presiden Joko Widodo dan Jusuf Kalla adalah Pancasila dan Trisakti. Dalam RPJMN 2015-2019, menyebutkan salah satu sasaran jangka panjang dan tujuan hakiki dalam

¹ Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

membangun, pembangunan nasional Indonesia lima tahun ke depan adalah memprioritaskan pada upaya mencapai kedaulatan pangan.²

Konsep kedaulatan pangan yang di anut di Indonesia telah dikenal sejak tahun 2002. Sebelum dikenal kedaulatan pangan, pemerintah Indonesia jauh sebelumnya menggunakan konsep ketahanan pangan. Gagasan ketahanan pangan dan kedaulatan pangan merupakan suatu hal yang berbeda. Pada dasarnya ketahanan pangan menyangkut tersedianya pangan dalam jumlah yang cukup, aman untuk dikonsumsi serta terdistribusi dengan harga yang terjangkau. Maka dapat disimpulkan kuncinya adalah ketersediaan dan keterjangkauan serta stabilitas pengadaannya. Dalam hal ini pangan dipandang seolah-olah menjadi komoditas yang dapat diperdagangkan baik secara lokal maupun internasional.

Semua negara dapat mencapai ketahanan pangan dengan atau tanpa dukungan dari sektor pertanian. Melalui pendekatan ini dapat dilihat sebagai contoh Negara Singapura. Singapura memenuhi kebutuhan pangan mereka dari impor yang hampir mencapai 90% dari ketersediaan pangan yang dibutuhkan, hal ini juga didukung dengan pendapatan per kapita yang tinggi, rakyat Singapura. Kebebasan terhadap impor dan suplai bahan pangan dan produk makanan jadi yang diberikan oleh Pemerintah Singapura ini juga diimbangi dengan pengamanan dan kebersihan makanan, di Singapura pengawasan keamanan setiap pasokan makanan yang di impor ke negara

² Bappenas, *Rancangan Awal RPJMN 2015-2019*, Buku I, Bappenas, Jakarta, 2014, h.2

Singapura ditangani oleh *The Agri-Food and Veterinary Authority of Singapore (AVA)* dan *Food Control Department* dengan diberlakukannya peraturan yang ketat dalam menjamin.³

Di Indonesia saat ini Lembaga-lembaga pemerintah yang menangani persoalan pangan antara lain seperti Kementerian Pertanian, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan, Badan Ketahanan Pangan, Dewan Ketahanan Pangan, Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM), Lembaga Sertifikasi Halal MUI, Badan Standardisasi Nasional, Perum Bulog dan Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Campur tangan pemerintah dalam perberasan antara lain meliputi dilakukan kebijakan di bidang perberasan baik yang menyangkut aspek pra produksi, proses produksi, serta pasca produksi.

Indonesia termasuk negara yang mempunyai produksi dan konsumsi beras tinggi di dunia. Hal ini didukung dengan luasnya lahan pertanian di Indonesia dan juga merupakan sumber lapangan kerja bagi sebagian besar penduduk. Salah satu komoditas terbesar yang dihasilkan oleh Indonesia adalah beras, yang sekaligus juga merupakan makanan pokok bagi mayoritas masyarakat di Indonesia. Berdasarkan hal tersebut juga ketersediaan, keterjangkauan dan stabilitas beras menjadi sangat penting.

³ Jeane N. Saly (et.al), "*Penelitian Hukum tentang Tanggung Jawab Pemerintah Dalam Menjamin Perlindungan Pangan (Perbandingan Beberapa Negara)*", BPHN, Jakarta, 2011, h.161-162.

Luasnya lahan pertanian di Indonesia tidak bisa menjamin ketersediaan beras itu sendiri, ditambah lagi tingkat konsumsi beras yang sangat tinggi di Indonesia, hal ini lah yang menyebabkan Indonesia tidak bisa lepas dari impor beras. Beberapa faktor suatu negara melakukan impor pangan termasuk Indonesia, diantaranya adalah (1) produksi dalam negeri yang terbatas sementara kebutuhan domestik tinggi sehingga tidak mencukupi; (2) impor lebih murah dibandingkan harga dalam negeri; (3) dari sisi neraca perdagangan, impor lebih menguntungkan karena produksi dalam negeri bisa digunakan untuk ekspor dengan asumsi harga ekspor di pasar luar negeri lebih tinggi daripada harga impor yang harus dibayar. Selain itu Menurut Mankiw banyak faktor yang mempengaruhi dilakukannya impor diantaranya adalah harga barang dalam negeri dan luar negeri dan nilai tukar mata uang asing.⁴

Kebijakan terkait impor beras di Indonesia dimungkinkan dengan adanya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (UU Pangan), namun demikian kebijakan impor ini dilakukan dengan melihat tingkat urgensinya serta tidak boleh menguntungkan pihak tertentu. Mengingat pentingnya beras bagi masyarakat di Indonesia maka kebijakan tentang beras menjadi hal yang cukup esensial, karena apabila salah mengambil suatu keputusan maka dampaknya bisa berbahaya.

Dasar yuridis kebijakan impor pangan diatur dalam Undang-undang nomor 18 tahun 2012 tentang pangan bagian kelima pasal 36 hingga 40,

⁴ N.Gregory Mankiw, *Pengantar Ekonomi Makro*, Salemba Empat, Jakarta, 2013, h.185.

dimana impor pangan hanya dapat dilakukan jika produksi pangan dalam negeri tidak mencukupi dan/atau tidak dapat diproduksi di dalam negeri, sementara untuk impor makanan pokok hanya dapat dilakukan apabila produksi pangan dalam negeri dan cadangan Pangan Nasional tidak mencukupi.

Kebijakan impor beras diambil oleh pemerintah untuk keperluan umum sebagai cadangan yang sewaktu-waktu dapat dipergunakan oleh pemerintah untuk keperluan lainnya yang berkaitan dengan kepentingan umum. Undang-undang nomor 12 tahun 2012 tentang pangan sekaligus menjadi landasan yuridis dilakukannya impor beras dalam hal ini oleh kementerian perdagangan. Selain itu kewenangan impor beras ini yang dimiliki kementerian perdagangan dipertegas dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2015 Tentang Kementerian Perdagangan, yang dapat disimpulkan bahwa tugas pokok Kementerian Perdagangan berada pada ranah perdagangan ekspor-impor.

Kebijakan dari pemerintah terkait impor beras yang sempat mencuri perhatian masyarakat salah satunya yakni pada pertengahan januari 2018 Pemerintah melalui Kementerian Perdagangan yang melakukan impor beras sejumlah 500.000 ton. Impor ini terpaksa dilakukan pemerintah karena adanya kenaikan harga beras medium dan untuk melindungi konsumen akan kebutuhan beras. Menteri Perdagangan Enggartiasto Lukita menerbitkan Peraturan Menteri Perdagangan No. 1 Tahun 2018 tentang Ketentuan Ekspor

dan Impor yang secara khusus mengatur impor beras bagi kebutuhan beras medium. Namun rencana impor beras ini menimbulkan pro dan kontra dari berbagai kalangan.

Pihak yang menolak rencana impor beras di antaranya, dikemukakan oleh Viva Yoga Mauladi selaku Wakil Ketua Komisi IV DPR RI. Yang berpendapat bahwa Impor beras yang dilakukan oleh pemerintah berpotensi melanggar undang-undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan karena dianggap berdampak negatif terhadap keberlanjutan usaha tani karena impor dilakukan dalam waktu akan memasuki masa panen. Di jelaskan lebih lanjut dalam pasal 39 impor pangan tidak boleh berdampak negatif terhadap keberlanjutan usaha tani, peningkatan produksi dan kesejahteraan petani. Sehingga jika impor ini tetap dilakukan maka akan berdampak secara langsung bagi petani di Indonesia. Selain itu Ahmad Almasyah Saragih yang merupakan Anggota Ombudsman Republik Indonesia, juga berpendapat bahwa prosedur impor beras sebanyak 500.000 ton dinilai tidak sejalan dengan ketentuan yang ada. Selain berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang, keputusan impor juga dinilai tidak tepat karena dilakukan menjelang masa panen. Terlepas dari pro dan kontra yang timbul, Menteri Perdagangan Enggartiasto Lukita menyampaikan keputusan impor beras merupakan kebijakan diskresi yang dimilikinya.

Terlepas dari semua itu, penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintahan menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan adalah

bertujuan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Namun hal ini tentu diimbangi dengan prinsip “*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*” yakni tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban maka setiap penggunaan wewenang oleh pemerintah atau pejabat selalu disertai dengan tanggung jawab.

Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan yang akan diteliti adalah sebagai berikut :

1. Keabsahan wewenang Kementerian Perdagangan Dalam Impor Beras
2. Tanggung jawab Kementerian Perdagangan Dalam Impor Beras

2. Tujuan

Tujuan dilakukannya penulisan tesis ini adalah :

1. Untuk menganalisa Keabsahan wewenang Kementerian Perdagangan Dalam Impor Beras
2. Untuk menganalisa Tanggung jawab Kementerian Perdagangan Dalam Impor Beras

3. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penulisan tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Bagi Akademisi

Penulisan ini diharapkan dapat memperkaya lagi kajian-kajian, memperluas ilmu dan sebagai bahan referensi untuk penelitian lanjutan khususnya dibidang Hukum Pemerintahan yang berhubungan dengan aspek wewenang Kementerian perdagangan dan tanggung jawaban Kementerian Perdagangan Dalam Impor Beras

2. Manfaat Bagi Praktisi

Penulisan tesis ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pengetahuan maupun masukan dikalangan praktisi hukum yang meliputi: pemerintah dalam penggunaan wewenang impor beras oleh Kementerian Perdagangan.

3. Manfaat Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini sebaga bahan pengetahuan serta masukan bagi kalangan masyarakat luas dalam hal impor beras.

4. Tinjauan Pustaka

4.1 Wewenang

4.1.1 Konsep Wewenang

Kata kewenangan memiliki kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hak dalam melakukan sesuatu hal atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar mencapai tujuan tertentu. Istilah wewenang atau kewenangan disama artikan dengan “*authority*” dalam bahasa inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda.

Dalam *Black's Law Dictionary*, yang dimaksud dengan kewenangan atau wewenang (*authority*) diartikan sebagai berikut : “ *a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties.*”⁵ (Kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik)

Menurut Prajudi Atmosudirdjo, membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegheid*), kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal” yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif atau kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan ini merupakan kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu

⁵ Henry Black Campbell, *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co, USA, 1990, h.133.

atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu, sedangkan wewenang hanya mengenai kekuasaan alat tertentu saja.⁶

Wewenang lebih lanjut dinyatakan sebagai kekuasaan untuk melakukan suatu tindak hukum perdata atau hukum pribadi (hukum perdata).⁷ Philipus M Hadjon⁸ menjelaskan bahwa sebagai konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya 3 (tiga) komponen yaitu :

- a. Pengaruh;
- b. Dasar hukum;
- c. Konformitas hukum.

Komponen pengaruh diartikan bahwa dalam penggunaan wewenang dimaksudkan dengan tujuan mengendalikan subyek hukum. Komponen dasar hukum, bahwa wewenang selalu dan harus dapat ditunjuk dasar hukumnya, artinya kewenangan tidak bisa diciptakan sendiri melainkan harus diberi atau diperoleh berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya komponen

⁶ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Galia Indonesia, Jakarta, 1984, h.29.

⁷ Emanuel Sujatmoko, *Bentuk-bentuk Kerjasama Antara Daerah*, Revka Petra Media, Surabaya, 2016, h.19.

⁸ Philipus M Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yuridika, No.5&6 Tahun XII, Sep-Des, 1997, (selanjutnya disebut Philipus M.Hadjon I), h.1.

konformitas hukum, mengandung makna bahwa wewenang memiliki standar, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).⁹ Selanjutnya menurut Philipus M Hadjon kewenangan dapat diperoleh melalui 3 (tiga) sumber, yaitu atribusi, delegasi dan mandat.

4.1.2 Sumber Wewenang

Menurut Philipus M Hadjon dapat diperoleh melalui 3 (tiga) sumber, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan Negara oleh Undang-Undang Dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang bersumber dari pelimpahan.¹⁰

a. Atribusi

Atribusi menurut Van Wijk dan Konijnenbelt merupakan cara normal memperoleh wewenang pemerintahan. Atribusi dalam memperoleh wewenang membuat keputusan (*besluit*) bersumber langsung pada

⁹ Emanuel Sujatmoko, *Op.Cit.*,h.20.

¹⁰ Philipus M Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang bersih*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Tgl.10 Oktober 1994 (selanjutnya disebut Philipus M.Hadjon II).

undang-undang dalam arti materiil. Dengan demikian yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan.¹¹

b. Delegasi

Tidak ada peraturan perundang-undangan di Indonesia yang menjelaskan maksud/ pengertian delegasi. Pengertian delegasi dapat mengacu pada pengertian yang dirumuskan oleh *Algemene Wet Bestuuresrecht* (AWB) Artikel 10:13, yaitu delegasi merupakan konsep pengalihan wewenang dari satu badan tata usaha negara kepada badan tata usaha negara lainnya. Tanggung jawab atas wewenang tersebut menjadi tanggung jawab delegatoris (pihak yang menerima wewenang). Dalam hal tanggung jawab inilah yang nantinya membedakan konsep delegasi dan mandata. Menurut Philipus M, Hadjon sebagaimana mengutip pendapat Ten Berge bahwa pelaksanaan delegasi harus memenuhi 5 (lima) syarat sebagai berikut :¹²

1. Delegasi harus definitif, artinya *delegans* (pemberi wewenang) tidak dapat lagi menggunakan wewenang yang telah dilimpahkan;

¹¹ Philipus M Hadjon I, *Op.Cit*, h.3.

¹² *Ibid.*,h.9.

2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undang;
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. Delegasi berwenang untuk meminta penjelasan terhadap delegataris tentang pelaksanaan tugas tersebut;
5. Adanya peraturan kebijakan untuk memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

c. Mandat

Mandat adalah penugasan kepada bawahan. Penugasan kepada bawahan misalnya untuk membuat keputusan atas nama pejabat yang member mandat. Keputusan ini merupakan pejabat yang member mandat.¹³ Pengertian serupa dapat dilihat pada Artikel 10:1 AWB, dimana mandate tersebut sebagai :

¹³*Ibid.*, h.12.

“... de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen”

(... the power to make orders in the name of an administrative authority).

4.2 Kebijakan Impor Beras

Berdasarkan Undang-Undang Pangan No 18 Tahun 2012, kebijakan impor dapat diambil dengan kondisi sebagai berikut:

Pasal 14 menyatakan :

- (1) Sumber penyediaan pangan berasal dari produksi 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.

Pasal 36 menyatakan :

- (1) Impor pangan hanya dapat dilakukan apabila produksi pangan dalam negeri tidak mencukupi dan/atau tidak dapat diproduksi di dalam negeri. (2) Impor pangan pokok hanya dapat dilakukan apabila produksi pangan dalam negeri dan cadangan pangan nasional tidak mencukupi. (3) Kecukupan produksi pangan pokok dalam negeri dan cadangan pangan pemerintah ditetapkan oleh Menteri atau lembaga

pemerintah yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pangan.

Kebijakan impor pangan selain diatur dalam Undang-undang pangan, juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi. Pengaturan lebih lanjut tentang Ekspor dan Impor Beras terdapat dalam Permendag Nomor 1 Tahun 2018 tentang Ketentuan Ekspor dan Impor Beras (selanjutnya disebut permendag ketentuan ekspor dan impor beras).

4.3 Diskresi

4.3.1 Konsep Diskresi

Diskresi dikenal dalam beberapa istilah yakni, *discretion* dalam bahasa Inggris, *discretionair* dalam bahasa Perancis dan *freies ermessen* dalam bahasa Jerman, diskresi sendiri berkembang sejalan dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan pemerintah terhadap kehidupan sosial ekonomi para warga yang kian kompleks.

Dalam keputusan Hukum Administrasi istilah yang sering digunakan adalah kekuasaan bebas. Dalam praktek sering terdengar istilah kebijakan atau kebijaksanaan. Istilah diskresi

digunakan sebagai lawan dari wewenang terikat (*geboden bevoegdheid*).¹⁴

Latar belakang munculnya konsep diskresi karena asas legalitas dalam wujudnya "*wetmatigheid van bestuur*" sudah lama dirasakan tidak memadai. Tidak memadainya asas "*wetmatigheid van bestuur*" pada dasarnya berakar pada hakikat kekuasaan pemerintah. Kekuasaan pemerintahan di Indonesia sangat populer disebut dengan eksekutif dalam prakteknya tidaklah murni sebuah kekuasaan eksekutif (melaksanakan Undang-undang). Dalam kaitan dengan hal tersebut, Philipus M. Hadjon menyatakan dengan menyitir pendapat N.E. Algra bahwa : "pada kepustakaan Belanda jarang menggunakan istilah "*uitvoerende macht*," melainkan menggunakan istilah populer "*bestuur*" yang dikaitkan dengan "*sturen*" dan "*sturing*".¹⁵

Pemerintah "*bestuur*" juga dipandang sebagai fungsi pemerintahan (*bestuurfunctie*), yang merupakan tugas penguasa yang tidak termasuk pembentuk undang-undang maupun

¹⁴ Philipus M Hadjon II

¹⁵ Philipus M Hadjon, *Discretionary Power dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)*, Paper, disampaikan pada Seminar Nasional "Aspek Pertanggungjawaban Pidana Dalam Kebijakan Publik dari Tindak Pidana Korupsi, Semarang, 6-7 Mei 2004,(selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon III),h.1.

peradilan.¹⁶ Untuk menguji legalitas tindakan diskresi, parameter yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya larangan sewenang-wenang (parameter; rasionalitas), larangan penyalahgunaan wewenang (parameter: tujuan), parameter tujuan terkait dengan asas spesialitas, serta larangan menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari pada tujuan yang ditetapkan untuk wewenang itu (larangan *detournement de pouvoir*).¹⁷

Tatiek Sri Djatmiati mengemukakan bahwa secara substansial *specialiteitsbeginsel* mengandung makna bahwa setiap kewenangan memiliki tujuan tertentu. Dalam kepustakaan hukum administrasi juga sudah lama dikenal *asas zuiverheid van oogmerk* (ketajaman arah dan tujuan). Menyimpang dari asas ini akan melahirkan *detournement de pouvoir*. Dari segi substansi, *specialiteitsbeginsel* dapat diterjemahkan dalam bahasa Indonesia, asas tujuan. Asas spesialitas merupakan asas yang menjadi landasan bagi kewenangan pemerintah untuk bertindak dengan mempertimbangkan pada satu tujuan. setiap kewenangan pemerintah (*bestuurs bevoegdheid*) diatur oleh peraturan perundang-undangan

¹⁶ Philipus M Hadjon *et.al.*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cet X, Gajah Mada University Press, Yogyakarta 2008, (selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon IV),h.27.

¹⁷ Philipus M Hadjon *et.al.*, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2012, (selanjutnya disebut Philipus M.Hadjon V),h.11.

dengan tujuan tertentu yang pasti. Dari sudut hukum administrasi *specialiteitsbeginsel* tersebut dinyatakan sebagai suatu rangkaian peraturan yang berkaitan dengan kepentingan umum tertentu.¹⁸

4.3.2 Batas-batas Penggunaan Diskresi

Untuk mengetahui batas-batas penggunaan diskresi dapat melihat rumusan di dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Administrasi Pemerintahan, yang menyebutkan Pasal 24 menyatakan :

- a. sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
- b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. sesuai dengan AUPB;
- d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- e. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan
- f. dilakukan dengan iktikad baik.

Rumusan dalam pasal tersebut memberi rambu-rambu dalam penggunaan diskresi dan pembuatan kebijakan pemerintah berdasarkan Hukum Administrasi Negara adalah Asas-Asas

¹⁸ Tatiek Sri Djatmiati, *Prinsip-prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*, Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004, h.103.

Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), khususnya asas larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan asas larangan sewenang-wenang (*willekeur*). Dengan kata lain, kebijakan pemerintah akan dikategorikan sebagai kebijakan yang menyimpang jika didalamnya ada unsur sewenang-wenang. Selain itu kebijakan dianggap menyimpang jika bertentangan dengan kepentingan umum.

Unsur penyalahgunaan wewenang ada tidaknya, diuji dengan asas spesialisitas (*specialiteitsbeginsel*) yakni asas yang menentukan bahwa wewenang itu diberikan kepada organ pemerintahan dengan tujuan tertentu. Jika menyimpang dari tujuan diberikannya wewenang ini dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang.¹⁹ Unsur sewenang-wenang diuji dengan asas rasionalitas atau kepantasan (*redelijk*). Suatu kebijakan dikategorikan mengandung unsur *willekeur* jika kebijakan itu nyata-nyata tidak masuk akal atau tidak beralasan (*kennelijk onredelijk*).²⁰ Sedangkan penggunaan diskresi dapat dikategorikan mencampuradukkan wewenang apabila menggunakan diskresi tidak sesuai dengan tujuan wewenang yang diberikan atau

¹⁹*Ibid.*, h. 62-63.

²⁰ Julista Mustamu, "Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan", Jurnal Sasi Vol.17 No. 2 Bulan April-Juni 2011, h. 4 – 5.

bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Penggunaan Diskresi dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang apabila dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang.

Tujuan penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintahan menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan adalah bertujuan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Nomor 30 Tahun 2014, Pasal 22 ayat (2) memberi penegasan batas ruang lingkup penggunaan diskresi oleh Pejabat Pemerintahan meliputi:

- a. pengambilan keputusan atau tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan keputusan atau Tindakan;
- b. pengambilan keputusan atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur;
- c. pengambilan keputusan atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan

- d. pengambilan keputusan atau tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

4.4 Tanggung Jawab

4.4.1 Konsep Tanggung Jawab

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip yang ada pada negara hukum. Asas ini mengandung makna bahwa setiap tindakan hukum pemerintahan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku atau setiap tindakan hukum pemerintahan harus berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Dengan bersandar pada asas legalitas itulah pemerintah melakukan berbagai tindakan hukum. Karena pada setiap tindakan hukum itu mengandung makna penggunaan kewenangan, maka di dalamnya tersirat adanya kewajiban pertanggung jawaban, sesuai dengan prinsip “*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*.”²¹

²¹ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, Reflika Aditama, Bandung 2011, h.147.

Tanggung Jawab menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah kewajiban menanggung segala sesuatunya bila terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, dan diperkarakan. Menurut Andi Hamzah, dalam kamus hukum menyebutkan bahwa tanggung jawab merupakan suatu keharusan bagi seseorang atau negara untuk melaksanakan dengan selayaknya apa yang telah diwajibkan kepadanya.²²

Peter Mahmud Marzuki dalam buku Pengantar Ilmu Hukum mengemukakan pengertian tanggung jawab dalam arti *liability* diartikan sebagai tanggung gugat yang merupakan terjemahan dari *liability/aansprakelijkheid*, bentuk spesifik dari tanggung jawab. Menurutnya pengertian tanggung gugat merujuk kepada posisi seseorang atau badan hukum yang dipandang harus membayar suatu bentuk kompensasi atau ganti rugi setelah adanya peristiwa hukum atau tindakan hukum.²³

Nasution menggunakan istilah *verantwoordelijk* yang berarti tanggung jawab dengan batasan sebagai berikut :
“aansprakelijk, verplicht tot het afleggen van verantwoording

²² Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, h.393.

²³ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, h.220.

en tot het dragen van event, toerekenbare schade (desgevorderd), ini rechte of in bestuursverband” (tanggung jawab adalah kewajiban untuk memikul pertanggungjawaban dan hingga memikul kerugian (bila dituntut atau jika dituntut) baik dalam kaitan dengan hukum maupun dalam administrasi).²⁴ Ismail Suny dalam Nasution menyebutkan dalam teori hukum dikenal 2 (dua) macam pengertian tanggung jawab. Pertama adalah tanggung jawab dalam arti sempit yaitu tanggung jawab tanpa sanksi dan yang kedua adalah tanggung jawab dalam arti luas yaitu tanggung jawab dengan sanksi.²⁵

5. Metode Penelitian

5.1 Tipe Penelitian Hukum

Sesuai dengan substansi permasalahan hukumnya, penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang beranjak dari hakikat dari penelitian hukum.²⁶ Sebagai kosekuensi pemilihan topik permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian yang objeknya adalah permasalahan hukum (sedangkan hukum adalah kaidah atau norma yang

²⁴ AZ Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen (Suatu Pengantar)*, Edisi Revisi, Diadit Media, Jakarta 2011, hlm 48-49.

²⁵ *Ibid.*, h.50-51.

²⁶ Philipus M. Hadjon, Tatiek Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gadjah Mada University Press, Surabaya, 2005, (selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon VI) h. 3.

ada dalam masyarakat), maka penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif, yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.²⁷

5.2 Pendekatan

Beberapa penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).²⁸

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual. Dimana pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan undang-undang (*statute approach*) adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.²⁹ Sedangkan pendekatan

²⁷ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, bayu Media Publishing, Malang, 2005, h. 240.

²⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenadamedia Group, Surabaya, 2005, h.93.

²⁹ *Ibid.*,h.97

konseptual yaitu beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum.³⁰

5.3 Sumber Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer yakni bahan hukum yang terdiri atas peraturan Peraturan perundang-undangan yang diurut berdasarkan:³¹

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- 2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5360);
- 3) Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601);
- 4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 45,

³⁰*Ibid.*,h.137

³¹*Ibid.*, h.142.

- Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5512);
- 5) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5433);
 - 6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2010 tentang Hortikultura (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5170);
 - 7) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5068);
 - 8) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5015);
 - 9) Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan.(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 154, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5073);

- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5680);
 - 11) Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Ketentuan Ekspor Dan Impor Beras (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 5);
 - 12) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2015 Tentang Kementerian Pertanian(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 85);
 - 13) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2015 Tentang Kementerian Perdagangan(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 90).
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang terdiri atas buku-buku termasuk skripsi, tesis dan disertasi hukum dan jurnal-jurnal hukum. Disamping itu juga kamus-kamus hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.³²

³²*Ibid* , h.155.

5.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Berisi uraian logis prosedur pengumpulan bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer, dan bahan hukum sekunder, dikumpulkan dengan ditem kartu (card system) yang pelaksanaannya dilakukan dengan sistematis dan logis.. Bahan hukum yang berhubungan dengan masalah yang dibahas dipaparkan, disistematisasi, kemudian dianalisis untuk menginterpretasikan hukum yang berlaku.³³ Adapun teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini adalah Studi pustaka, yaitu melakukan penelusuran bahan-bahan hukum dengan cara membaca, melihat, mendengarkan, maupun sekarang banyak dilakukan penelusuran dengan melalui internet.³⁴

5.5 Analisis Bahan Hukum

Langkah-langkah yang berkaitan dengan pengelolaan terhadap bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan untuk menjawab isu hukum yang telah dirumuskan dalam rumusan masalah. Tentu juga menyangkut kegiatan penalaran ilmiah terhadap bahan-bahan hukum

³³ Johnny Ibrahim, *Op.Cit*, h. 242

³⁴ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, h.160.

yang dianalisis, baik menggunakan penalaran induksi, deduksi, maupun abduksi.³⁵

6. Sistematika Penulisan

Pertanggung jawaban sistematika yang merupakan uraian logis sistematis susunan bab dan sub bab untuk menjawab uraian terhadap permasalahan yang dikemukakan (*isu hukum/legal issues*) selaras dengan tema sentral yang direfleksikan dalam suatu judul penelitian dan rumusan permasalahannya. Mengapa suatu bab ditempatkan dalam urutan tertentu, serta mengapa ada sub bab tertentu yang perlu dipertanggungjawabkan secara logis kritis.³⁶ Ini semua berkaitan dengan teknik perumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya. Oleh karena itu, pertanggungjawaban sistematika dengan sendirinya akan memunculkan rancangan susunan bab, yang bakal dijadikan pedoman yang akan digunakan oleh seorang peneliti untuk menyusun sebuah penenlitiannya.

Penulisan penelitian ini disusun dengan sistematika pembahasan yang terbagi dalam 4 (empat) bab, dan masing-masing bab dibagi lagi dalam beberapa sub bab, yaitu:

- a. Bab I adalah pendahuluan terdiri dari beberapa sub bab, yaitu latar belakang dan permasalahan yang akan dibahas dalam bab-bab selanjutnya,

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid*, h. 243.

kemudian dijabarkan mengenai tujuan penulisan, manfaat penulisan, metode penelitian yang menguraikan mengenai tipe penelitian, pendekatan masalah, bahan hukum, prosedur pengumpulan bahan hukum dan pengolahan dan analisa bahan hukum, dan sistematika penulisan.

- b. Bab II adalah pembahasan mengenai rumusan masalah pertama, yaitu keabsahan kewenangan kementerian negara terkait impor beras. Pada bab ini akan dipaparkan kembali beberapa sub bab yang berisi mengenai penjelasan serta aturan-aturan terkait wewenang kementerian perdagangan terhadap impor beras.
3. Bab III adalah pembahasan mengenai rumusan masalah kedua, tanggung jawab Kementerian Perdagangan Dalam Impor Beras. Pada bab ini akan dijabarkan mengenai penggunaan diskresi, tolak ukur diskresi, prosedur penyelesaian konflik norma dalam impor beras serta pertanggungjawaban penggunaan diskresi oleh kementerian perdagangan
- c. Bab IV adalah penutup, merupakan bagian akhir dari penulisan penelitian yang berisi kesimpulan dari pembahasan secara keseluruhan dan jawaban dari rumusan masalah. Dalam bab ini akan memberikan saran-saran yang kiranya dapat bermanfaat dalam menjawab permasalahan dari penelitian ini.