

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara agraris, hal ini dapat ditunjukkan dari banyaknya lahan yang digunakan sebagai lahan pertanian dan rata-rata penduduk bekerja dalam sektor pertanian. Produk nasional yang berasal dari sektor pertanian. Pertanian dalam arti luas terdiri dari lima sektor, yaitu tanaman pangan, perkebunan, peternakan, perikanan dan kehutanan. Sebagai negara agraris, Indonesia merupakan negara yang kaya akan sumber daya alam. Hingga kini mayoritas penduduk Indonesia telah memanfaatkan sumber daya alam untuk menunjang kebutuhan hidupnya, dan salah satunya ialah dengan menggantungkan hidup pada sektor pertanian. Adanya hal tersebut sektor pertanian memiliki peranan penting, karena sebagai penghasil pangan bagi penduduk yang jumlah tiap tahunnya selalu terus bertambah. Pangan ialah kebutuhan pokok yang mendasar bagi kelangsungan hidup manusia. Jenis tanaman pangan yang utama bagi penduduk Indonesia ialah padi yang selanjutnya dikonsumsi dalam bentuk beras.

Pada tahun 1984, Indonesia berhasil swasembada beras, petani secara gotong royong dan suka rela berhasil mengumpulkan 100.000 ton gabah yang kemungkinan disumbangkan untuk negara yang mengalami kelaparan khususnya negara-negara di Afrika. Transmigrasi yang digalakkan untuk mengisi lahan-lahan pertanian sukses dilakukan. Intensifikasi produksi pertanian yang dapat mempercepat siklus tanam gencar disosialisasikan,

ditunjang dengan peralatan-peralatan teknik yang memudahkan petani dalam menyediakan sarana pertanian, seperti irigasi maupun pengadaan benih unggul adalah bagian dari fokus utama pemerintah pada saat itu.<sup>1</sup>

Hanya dalam jangka waktu satu tahun pemerintah orde baru mampu menghasilkan 28,5 juta ton beras. Dari proyek industrialisasi yang digalakkan pada tahun 1983, ternyata tidak mampu menghasilkan kontribusi yang signifikan dibandingkan sektor pertanian. Sehingga pemerintah pada saat itu mengintensifikasikan sektor pertanian untuk masuk kedalam proses industrialisasi yang lebih memiliki prospek yang jelas ketimbang sektor industri. Dengan tujuan sebagai berikut :

1. Mencapai swasembada pangan;
2. Memperluas sumber devisa dari komoditi non-migas;
3. Memperluas lapangan kerja di pedesaan;
4. Meningkatkan pendapatan, yang berarti menaikkan taraf hidup petani.

Tujuan pertama terealisasi hanya dalam waktu satu tahun, pada tahun 1984 Indonesia berhasil swasembada beras.<sup>2</sup> Swasembada pangan pada tahun 2008 pun berhasil karena adanya peningkatan luas areal penanaman padi, yaitu mencapai 7,86 juta hektar atau 3,4 persen (periode Oktober 2007 - Maret 2008) di atas pencapaian luas tanam pada periode sama 2006/2007, ini pula yang menjadi basis perhitungan Badan Pusat Statistik (BPS) untuk

---

<sup>1</sup> <https://succkasuccki.wordpress.com/2014/06/19/swasembada-beras-di-indonesia/> diakses pada tanggal 19 bulan April tahun 2018 pukul 14:00.

<sup>2</sup> <https://www.academia.edu/5003666/> diakses pada tanggal 20 bulan Maret tahun 2018 pukul 19:00.

memprediksi adanya peningkatan produksi beras, sehingga terjadi surplus. Selain itu, Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) selaku Presiden pada tahun 2008 tersebut juga menyebutkan sejumlah faktor yang mendukung pencapaian swasembada, yaitu iklim kondusif, benih unggul, pupuk, suplai air, serangan hama penyakit, dan pengelolaan pasca panen.<sup>3</sup> Sudah dua tahun terakhir Indonesia tidak mengimpor beras, tepatnya pada tahun 2016 dan 2017, tetapi pada tahun ini, 2018, pemerintah Indonesia melakukan kembali impor beras dikarenakan melonjaknya harga beras dan penurunannya stok beras lokal.

Pada kenyataannya hampir semua provinsi di Indonesia memiliki kekayaan alam di dalam bidang pertanian hingga saat ini. Pertanian padi pun sangat banyak ditemukan di berbagai daerah yang memiliki kondisi tanah subur. Apalagi beras merupakan makanan pokok masyarakat Indonesia. Bahkan, Indonesia pernah mencapai swasembada beras. Berikut adalah beberapa provinsi daerah penghasil beras terbesar di Indonesia.

#### 1. Provinsi Jawa Timur

Urutan pertama adalah provinsi Jawa Timur. Provinsi ini mampu menghasilkan produksi beras sebanyak 1,1 juta ton setiap tahunnya. Jawa Timur pun mampu memenuhi kebutuhan beras di daerahnya.

#### 2. Provinsi Jawa Tengah

Pengasil beras terbesar kedua di Indonesia adalah Jawa Tengah. Provinsi ini mampu menghasilkan 779 ribu ton beras setiap tahunnya. Sehingga harga makanan di Jateng pun masih terhitung

---

<sup>3</sup> *Idem.*

murah.

### 3. Provinsi Jawa Barat

Ketiga adalah Jawa Barat dengan hasil produksi beras mencapai 540 ribu ton tiap tahunnya. Menempati urutan ketiga membuktikan bahwa daerah Jawa memang sangat subur untuk lahan pertanian.<sup>4</sup>

Luas lahan pertanian di Indonesia, semakin terbatas karena maraknya pembangunan dan industrialisme. Maka untuk solusi ke depannya, selain menggunakan teknologi, para petani juga harus meningkatkan produksi dan kualitas hasil pertanian. Sudah saatnya sektor pertanian menjadi perhatian.<sup>5</sup> Pemerintah bisa saja menggunakan skema tambal sulam dalam mengatasi kenaikan harga beras saat ini. Dimana, pemerintah bisa mengambil stok dari daerah surplus untuk daerah yang defisit.<sup>6</sup> Seperti halnya surplus pada pulau Jawa, manfaatkan surplus dengan cara mengambil stok beras yang telah mengalami surplus di pulau tersebut dan pulau lainnya yang mengalami panen yang cukup banyak/memadai. Kementerian Pertanian (Kementan) memperkirakan Indonesia mengalami surplus beras hingga hampir 5 juta ton beras, pada empat bulan pertama pada tahun 2018 ini. Hal tersebut menyusul mulai masuknya masa panen padi di sejumlah daerah di Indonesia, kurun waktu Januari - April 2018.

---

<sup>4</sup> <https://www.bernas.id/62242-pulau-jawa-penghasil-beras-terbesar-di-indonesia.html> diakses pada tanggal 5 bulan Maret tahun 2018 pukul 13:55.

<sup>5</sup> <https://www.merdeka.com/peristiwa/setop-impor-komoditas-petani-harus-dibina-bukan-dijadikan-beban.html> diakses pada tanggal 6 bulan Maret tahun 2018 pukul 00:06.

<sup>6</sup> <https://www.merdeka.com/uang/dibanding-impor-pemerintah-diminta-gencar-ambil-stok-daerah-surplus-beras.html> diakses pada tanggal 18 bulan Januari tahun 2018 pukul 16:43.

1. Pada bulan Januari, luas lahan panen mencapai 854.369 hektare (ha) dengan hasil 4.519.612 ton gabah kering giling (GKG) atau setara dengan 2.835.605 ton beras. Sedangkan rata-rata konsumsi per bulan sebesar 2.506.285 ton, sehingga ada surplus 329.320 ton.
2. Pada bulan Februari, luas lahan panen akan meningkat menjadi 1.638.391 ha dengan hasil GKG 8.667.088 ton atau setara 5.437.731 ton beras. Jika konsumsi beras 2,5 juta ton, maka akan ada surplus 2.931.446 ton beras.
3. Di bulan Maret, luas lahan panen kembali meningkat menjadi 2.252.962 ha dengan hasil 11.918.169 ton GKG atau setara 7.477.459 ton beras. Dengan perkiraan besaran konsumsi yang sama, maka ada surplus beras 4.971.174 ton.
4. April, luas lahan panen turun menjadi 1.664.187 ha, yang menghasilkan 8.803.549 ton GKG atau setara 5.523.347 ton beras. Meski produksi turun, pada bulan tersebut, diperkirakan masih akan surplus beras 3.017.062 ton.<sup>7</sup>

Pemerintah telah menerbitkan kebijakan impor beras sebanyak 500.000 ton. Kebijakan ini guna mengatasi kekurangan pasokan beras di tengah-tengah masyarakat. Kebijakan tersebut disoroti oleh berbagai pihak, impor ini akan berdampak negatif bagi petani lantaran masa panen beras sudah dekat. Sebaiknya pemerintah membuat program untuk menstabilisasikan harga

---

<sup>7</sup><https://www.liputan6.com/bisnis/read/3234752/kementan-klaim-januari-april-ri-akan-surplus-beras-ini-detailnya> diakses pada tanggal 22 bulan Januari tahun 2018 pukul 16:30.

dengan tidak memilih impor. Salah satunya adalah dengan operasi pasar yang berkesinambungan.<sup>8</sup> Kebijakan impor beras merupakan yang pertama kalinya dalam dua tahun terakhir saat pemerintah terakhir membuka keran impor beras pada tahun 2015. Sebanyak 500.000 ton beras yang akan diimpor pada bulan Februari tahun 2018.

Data Badan Pusat Statistik (BPS) mengungkapkan, harga beras jenis medium yang banyak dikonsumsi masyarakat selama Desember tahun 2017 naik 2,66 persen dari Rp. 9.280 per kilogram menjadi Rp. 9.526 per kilogram. Bahkan, pada Januari data harga beras dari Pasar Induk Beras Cipinang, pada 11 Januari tahun 2018 harga beras medium mencapai Rp 11.275 per kilogram.<sup>9</sup> Di tengah-tengah surplus beras petani di berbagai daerah yang pada bulan Januari - Februari ini memasuki masa panen, kebijakan impor beras jelas bukan solusi, melainkan semakin menekan petani, sejumlah Pemerintah Daerah dan Para Petani lokal serempak menolak masuknya beras impor tersebut. Kebijakan impor ini, jelas tidak tepat dan merugikan para petani beras. Masuknya beras impor di tengah surplus produksi petani dipastikan akan memukul harga beras di tingkat petani dan memperburuk nasib petani.

Lima langkah solusi tata niaga perberasan nasional agar Pemerintah tidak mudah impor dalam meredam gejolak harga, ialah :

---

<sup>8</sup> <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/01/16/083200126/dpr-soroti-impor-beras> diakses pada tanggal 16 bulan Januari tahun 2018 pukul 08:32.

<sup>9</sup> <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/01/15/063600526/kenapa-pemerintah-buka-keran-impor-beras-> diakses pada tanggal 15 bulan Januari tahun 2018 pukul 06:36.

1. Pemerintah perlu melakukan evaluasi terhadap Permendag 57/2017 tentang Penetapan Harga Eceran Tertinggi (HET) beras dan Permentan 31/2017 tentang Kelas Mutu Beras.
2. Pemerintah harus berpikir keras untuk menyederhanakan *supply chain* (rantai pasok).
3. Memperkuat peran Bulog dalam stabilitas harga dan pasokan.
4. Perjelas peran dan fungsi Satgas Pangan.
5. Adanya koordinasi yang kuat lintas departemen terutama antara Mentan dan Mendag.<sup>10</sup>

Dengan diadakannya kegiatan impor beras pada masa surplus beras di Indonesia yang telah disebutkan pada halaman sebelumnya telah melanggar ketentuan Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2), 19 ayat (4), dan 30 UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, yang berbunyi:

Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2)

- (1) Perlindungan Petani adalah segala upaya untuk membantu Petani dalam menghadapi permasalahan kesulitan memperoleh prasarana dan sarana produksi, kepastian usaha, risiko harga, kegagalan panen, praktik ekonomi biaya tinggi, dan perubahan iklim.
- (2) Pemberdayaan Petani adalah segala upaya untuk meningkatkan kemampuan Petani untuk melaksanakan Usaha Tani yang lebih baik melalui pendidikan dan pelatihan, penyuluhan dan pendampingan, pengembangan sistem dan sarana pemasaran hasil Pertanian, konsolidasi dan jaminan luasan lahan pertanian, kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi, serta penguatan Kelembagaan Petani.

---

<sup>10</sup> <http://www.tribunnews.com/nasional/2018/01/14/ketua-fraksi-pks-dpr-heran-katanya-surplus-beras-tapi-kok-impor-500-ribu-ton?page=2> diakses pada tanggal 14 bulan Januari tahun 2018 pukul 11:03.

Pasal 19 ayat (4)

- (4) Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya membina Petani, Kelompok Tani, dan Gabungan Kelompok Tani dalam menghasilkan sarana produksi Pertanian yang berkualitas.

Pasal 30

- (1) Setiap Orang dilarang mengimpor Komoditas Pertanian pada saat ketersediaan Komoditas dalam negeri sudah mencukupi kebutuhan konsumsi dan/atau cadangan pangan Pemerintah.
- (2) Kecukupan kebutuhan konsumsi dan cadangan pangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Menteri.

Ketidak ketersediaannya lahan tani karena akibat dari pembangunan perumahan maupun jalan tak sesuai dengan Pasal 16 dan Pasal 19 Undang-Undang No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, yang berbunyi :

Pasal 16

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab menyediakan dan/atau mengelola prasarana Pertanian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf a.
- (2) Strategi Perlindungan Petani dilakukan melalui:
  - a. Jalan Usaha Tani, Jalan Produksi, dan Jalan Desa;
  - b. Bendungan, dam, jaringan irigasi, dan embung; dan
  - c. Jaringan listrik, pergudangan, pelabuhan, dan pasar.

Sebagaimana yang telah di uraikan oleh penulis, bahwa semestinya Pemerintah tak mengambil jalan pintas Impor Beras dikarenakan produksi pangan atau beras telah mengalami surplus yang memadai untuk di konsumsi oleh penduduk Indonesia. Pada tahun 2018 akan stabil tanpa perlu impor hingga tahun depan, terlebih awal tahun 2019 sudah memasuki musim panen.



Hal tersebut karena prediksi produksi beras yang surplus sebesar 13,03 juta ton. Perkiraan surplus tersebut dihitung dari target produksi beras 2018 sebesar 80 juta ton atau 46,5 juta ton setara beras, sementara perkiraan total konsumsi beras nasional hanya 33,47 juta ton<sup>11</sup> dengan jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2018 mencapai 265 juta jiwa.<sup>12</sup>

Dalam Pasal 15 Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan menyebutkan :

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

Pada kenyataannya bahwa dengan diadakannya pengimporan beras ini membuat Pemerintah tidak mengutamakan Produksi Pangan dalam negeri untuk kebutuhan konsumsi Pangan. Tidak sesuai dengan Undang-Undang yang telah dibuat untuk memenuhi kebutuhan Petani beras dalam menghasilkan pangan maupun beras. Seperti halnya pada tahun 1982, dimana pemerintah pada masanya mementingkan produksi pangan dalam negeri dan kelebihan dari hasil produksi digunakan untuk keperluan lain, seperti halnya menyumbangkan ke Negara yang membutuhkan seperti halnya di Afrika.

Penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini pernah diteliti oleh

---

<sup>11</sup> <http://pertanian.go.id/home/?show=news&act=view&id=2614> diakses pada tanggal 1 bulan Juli Tahun 2018 pukul 20:00.

<sup>12</sup> <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/05/18/2018-jumlah-penduduk-indonesia-mencapai-265-juta-jiwa> diakses pada 2 bulan Juli Tahun 2018 pukul 12:00.

Elisabeth Hanindita dari Fakultas Hukum Universitas Kristen Maranatha yang berjudul “TINJAUAN YURIDIS PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PETANI GARAM DAN AKIBAT KEBIJAKAN IMPOR GARAM DIKAITKAN DENGAN KEARIFAN LOKAL DAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK” hanya saja terdapat perbedaan pada Objek yang diambil oleh Hanindita adalah Garam Impor, sedangkan penulis menggunakan objek Beras Impor dan Pengaturan yang diambil oleh Hanindita adalah Undang-Undang Nomor Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 125 Tahun 2015, penulis menggunakan Peraturan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Petani dan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2018 Tentang Ketentuan Ekspor dan Impor Beras.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis menyatakan bahwa skripsi ini merupakan hasil penelitian penulis dan belum terdapat kesamaan permasalahan dalam skripsi ini, Penulis juga tertarik untuk membahas permasalahan ke dalam karya tulis ilmiah dengan judul **“PENERAPAN HUKUM DALAM KEBIJAKAN IMPOR BERAS KE DALAM NEGERI DIKAITKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2013 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PEMBERDAYAAN PETANI JO UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN 2012 TENTANG PANGAN”**

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, serta untuk mencapai sasaran penelitian secara tepat, maka peneliti merumuskan identifikasi masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana penerapan hukum terhadap kebijakan impor beras ke dalam negeri menurut ketentuan undang-undang yang berlaku?
2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap petani atas dampak dari impor beras yang merugikan petani dihubungkan dengan Undang-Undang No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani?

## **C. Tujuan Penelitian**

Mengacu pada permasalahan dalam penelitian ini, maka dapat dikemukakan bahwa tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengkaji mengenai kebijakan impor beras dapat memberikan hukum bagi petani beras;
2. Untuk mengkaji mengenai kebijakan impor beras berdasarkan dengan Undang-Undang No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan dan Asas umum pemerintahan yang baik.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan penelitian yang didapat dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi para pembaca guna mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum pada umumnya, khususnya di bidang Hukum Administrasi Negara dan Pertanian beras di Indonesia.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pegangan dan rujukan guna memperkaya referensi dan literatur dalam dunia kepastakaan mengenai penerapan hukum bagi petani beras dan akibat kebijakan impor beras dikaitkan dengan Undang-Undang No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AA UPB).

#### **E. Kerangka Pemikiran**

##### **1. Kerangka Teoritis**

Hukum yang lahir di tengah-tengah masyarakat memiliki beberapa tujuan guna menertibkan masyarakat dan kesejahteraan dalam kehidupan bermasyarakat. Untuk mewujudkan pola perilaku yang sesuai dengan kaedah/ norma Tujuan hukum dapat dikaji melalui 3 teori, yaitu:

- a. Teori keadilan (*Teori etis*), dikaji dari sudut pandang falsafah

hukum

- b. Teori kegunaan/ kemanfaatan (*Teori utility*), dikaji dari sudut pandang sosiologi
- c. Teori kepastian hukum (*Yuridis formal*), dikaji dari sudut pandang hukum normatif

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa, “Negara Indonesia merupakan negara hukum”. Negara hukum yang dimaksud adalah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang dipertanggungjawabkan.<sup>13</sup>

Berdasarkan uraian diatas yang dimaksud dengan negara hukum ialah negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan dikemukakan oleh Aristoteles ialah memberikan pada setiap orang apa yang semestinya diterimanya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang keberadaannya muncul jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.<sup>14</sup>

Teori kemanfaatan dikemukakan pertama kali oleh Jeremy Bentham. Teori ini berpendapat bahwa baik buruknya suatu tindakan bergantung dari

---

<sup>13</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Permusyawaratan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Seketaris Jendral MPR RI), 1988, hlm 46.

<sup>14</sup> Ibrahim, Harmaily, dkk, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Sinar Bakti, 1988, hlm 153.

kegunaan atau manfaatnya, jadi pada dasarnya teori ini menyatakan bahwa suatu tindakan yang patut adalah yang memaksimalkan penggunaan (*utility*), biasanya didefinisikan sebagai memaksimalkan kebahagiaan dan mengurangi penderitaan. Jeremy Bentham berpendapat bahwa apa gunanya hukum dibuat tertulis adil dan mengatur apabila tidak ada manfaat untuk para pihak karena hukum/perbuatan yang baik itu dapat berguna, berfaedah, dan menguntungkan. Dengan kata lain Teori utility/kemanfaatan ini yaitu bahwa hukum itu harus memberikan kemanfaatan yang sebesar-besarnya bagi masyarakat luas. Oleh karena itu, yang penting adalah mendidik manusia menjadi warga negara yang baik, karena dari sikapnya yang adil akan terjamin kebahagiaan hidup warga negaranya.<sup>15</sup>

Teori kepastian hukum pertama kali dikemukakan oleh Hans Kelsen. Menurut Hans Kelsen, hukum itu tercipta bukan karena pada kenyataannya hukum harus ada dalam masyarakat tetapi memang hukum harus berlaku dan mengatur masyarakat. Dalam hal ini yang menjadi hakikat dari kepastian hukum adalah peraturan Perundang - Undangan atau Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat.

Johannes Ibrahim dan P. Lindawaty S. Sewu mengemukakan bahwa hukum menjadi sarana *social control* serta memberikan patokan dalam kehidupan masyarakat. Hukum diciptakan untuk menjamin keadilan dan

---

<sup>15</sup> *Idem*, Ibrahim. hlm 154.

kepastian, serta diharapkan dapat menjamin ketentraman warga masyarakat dalam mewujudkan tujuan-tujuan hidupnya.<sup>16</sup>

Prinsip penting dalam negara hukum adalah perlindungan yang sama (*equal protection*) atau persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Perbedaan perlakuan hukum dapat terjadi jika ada alasan yang khusus. Perbedaan perlakuan hukum ini berdasarkan alasan yang rasional. Tetapi perbedaan perlakuan hukum tidak dibolehkan apabila tidak terdapat alasan yang logis. Walaupun demikian, perbedaan perlakuan hukum tanpa alasan yang logis seperti ini sampai saat ini masih banyak terjadi di berbagai negara, termasuk di negara hukum yang sudah maju sekalipun.<sup>17</sup>

Untuk menunjang pandangan adanya perlindungan dan persamaan perlakuan hukum di masyarakat, maka harus ada perlindungan hukum didalamnya. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak - hak asasi manusia karena lahirnya konsep - konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak - hak asasi manusia diarahkan pada pembatasan - pembatasan dan peletakkan kewajiban masyarakat dan pemerintah.

Dalam merumuskan prinsip - prinsip perlindungan hukum di Indonesia, landasannya adalah Pancasila sebagai ideologi dan falsafah negara. Prinsip

---

<sup>16</sup> Skripsi Melita Trisnawati dengan Judul *Perlindungan Hukum Terhadap Bank Terkait Musnahnya Barang Jaminan Fidusia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Juncto Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 Tentang Usaha Perasuransian, seperti dikutip dari Johannes Ibrahim dan Lindawati P. Sewu, Hukum Bisnis Dalam Perspektif Manusia Modern*, Bandung, Refika Aditama, 2004, hlm 26.

<sup>17</sup> Fuady, Munir, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Bandung: Refika Aditama, 2009, hlm 207.

perlindungan hukum terhadap tindak pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep pengakuan dan perlindungan terhadap hak - hak asasi manusia diarahkan pada pembatasan - pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.<sup>18</sup>

Pengertian Perlindungan Hukum dari pandangan seorang filsuf Sartjipto Rahardjo, mengemukakan bahwa perlindungan hukum adalah upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam kepentingannya tersebut. Selanjutnya yang dikemukakan oleh Sartjipto Rahardjo, bahwa salah satu sifat dan tujuan dari hukum adalah memberikan perlindungan kepada masyarakat.<sup>19</sup>

Perlindungan Hukum, adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.<sup>20</sup> Perlindungan Hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyetarakan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia.<sup>21</sup> Perlindungan hukum merupakan suatu hal yang melindungi subyek- subyek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dipaksakan pelaksanaannya

---

<sup>18</sup> Hadjon, M.Philipus,dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, 2005, hlm. 38.

<sup>19</sup> Rahardjo, Soetjipto, *Permasalahan Hukum Di Indonesia*, Bandung : Alumni, 1983, hlm. 121.

<sup>20</sup> Setiono, *Rule of Law (Supremasi Hukum)*, Surakarta ; Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, 2004, hlm. 3.

<sup>21</sup> Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, Surakarta: Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, 2003, hlm. 14.



dengan suatu sanksi. Perlindungan Hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu :

a. Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan yang diberikan oleh pemerintah untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban.

b. Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan Hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.<sup>22</sup>

Ridwan HR Pemahaman mengenai Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) tidak hanya dapat dilihat dari segi kebahasaan saja namun juga dari segi sejarahnya, karena asas ini timbul dari sejarah juga. Dengan bersandar pada kedua konteks ini, AAUPB dapat dipahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang layak, yang dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan menjadi baik, sopan, adil, terhormat, bebas dari kedzaliman, pelanggaran peraturan tindakan penyalahgunaan wewenang, dan tindakan sewenang-wenang. Teori ini beranggapan bahwa suatu negara harus

---

<sup>22</sup> *Idem*. Hadjon, M.Philipus, dkk, hlm. 20.

mempunyai Asas Umum Pemerintahan Yang Baik berdasarkan Hukum Administrasi. Perjanjian masyarakat tersebut terilhamkan oleh pengertian Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Berikut pengertian Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).<sup>23</sup>Jazim Hamid, Definisi AAUPB hasil penelitian Jazim Hamidi, antara lain :

- a. AAUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum Administrasi Negara.
- b. AAUPB berfungsi sebagai pegangan bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan atau *beschikking*) dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat.
- c. Sebagian besar dari AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat.
- d. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpencah dalam berbagai peraturan hukum positif.<sup>24</sup>

M. Hadjon, AAUPB yang telah mendapat pengakuan dalam praktek hukum di Belanda, yaitu asas persamaan, asas kepercayaan, asas kepastian hukum, asas kecermatan, asas pemberian alasan (motivasi), larangan

---

<sup>23</sup> HR,Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008, hlm. 247.

<sup>24</sup> Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara. Jakarta*, Jalan Permata Aksara, 2010. Hlm. 142.

penyalahgunaan wewenang dan larangan bertindak sewenang-wenang.<sup>25</sup>

## 2. Kerangka Konseptual

Untuk dapat menjawab permasalahan dalam penelitian ini perlu didefinisikan beberapa konsep dasar dalam rangka menyamakan persepsi agar secara operasional dapat dibatasi ruang lingkup variable dan dapat diperoleh hasil penelitian yang sesuai dengan tujuan penelitian yang telah ditentukan yaitu sebagai berikut :

- a. Asas Umum Pemerintahan Yang baik adalah Nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan / kehendak rakyat dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial.<sup>26</sup>
- b. Perlindungan Petani adalah segala upaya untuk membantu Petani dalam menghadapi permasalahan kesulitan memperoleh prasarana dan sarana produksi, kepastian usaha, risiko harga, kegagalan panen, praktik ekonomi biaya tinggi, dan perubahan iklim.
- c. Pemberdayaan Petani adalah segala upaya untuk meningkatkan kemampuan Petani untuk melaksanakan Usaha Tani yang lebih baik melalui pendidikan dan pelatihan, penyuluhan dan pendampingan, pengembangan sistem dan sarana pemasaran hasil Pertanian, konsolidasi dan jaminan luasan lahan pertanian, kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi, serta penguatan Kelembagaan Petani.

---

<sup>25</sup> Hadjon, *Op.Cit*, hlm. 85.

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm. 270.

- d. Petani adalah warga negara Indonesia perseorangan dan/atau beserta keluarganya yang melakukan Usaha Tani di bidang tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan/atau peternakan.
- e. 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.
- f. Produksi Pangan adalah kegiatan atau proses menghasilkan, menyiapkan, mengolah, membuat, mengawetkan, mengemas, mengemas kembali, dan/atau mengubah bentuk Pangan.
- g. Ketersediaan Pangan adalah kondisi tersedianya Pangan dari hasil produksi dalam negeri dan Cadangan Pangan Nasional serta impor apabila kedua sumber utama tidak dapat memenuhi kebutuhan.
- h. Cadangan Pangan Nasional adalah persediaan Pangan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk konsumsi manusia dan untuk menghadapi masalah kekurangan Pangan, gangguan pasokan dan harga, serta keadaan darurat.
- i. Perlindungan Hukum adalah Memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang atau badan hukum lain, dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka

dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.

## **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian ini bersifat yuridis normatif yang akan menggali dari berbagai literature sekunder terdiri dari perundang-undangan, peraturan-peraturan, buku-buku, jurnal dan makalah yang berkaitan dengan kebijakan impor. Penulis menggunakan metode yuridis normatif karena sasaran penelitian ini adalah hukum dan kaidah. Pengertian kaidah meliputi, asas hukum, kaidah dalam arti sempit dan peraturan hukum konkret. Metode penelitian yuridis normatif ini bertujuan untuk menemukan kebenaran koheren melalui cara berpikir deduktif. Cara berpikir deduktif berarti penelitian akan berangkat dari suatu ide yang khusus. Dalam penelitian skripsi ini, penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut :

### **1. Sifat Penelitian**

Sifat penelitian dalam karya ilmiah ini adalah deskriptif analitis, yaitu penelitian yang menggambarkan peristiwa yang sedang diteliti dan kemudian menganalisis berdasarkan fakta-fakta berupa data sekunder yang diperoleh dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.<sup>27</sup>

### **2. Pendekatan Penelitian**

Penyusunan tugas akhir ini dilakukan dengan menggunakan

---

<sup>27</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Surabaya: Prenda Media Group, 2005, hlm 138.

pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan beranjak dari peraturan hukum yang mengatur mengenai ketentuan hukum berkenaan dengan asas umum pemerintahan yang baik khususnya perlindungan hukum dan kebijakan pemerintah terhadap petani garam. Sedangkan pendekatan konseptual muncul dari pandangan dan doktrin, pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, serta asas hukum mengenai penerapan perlindungan hukum dan asas umum pemerintahan yang baik di Indonesia.<sup>28</sup>

### 3. Jenis Data

Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelusuran kepustakaan yang berupa literatur dan dokumen-dokumen yang ada, yang berkaitan dengan objek penelitian.<sup>29</sup> Oleh karena itu, sumber penelitian ini adalah data sekunder, yang meliputi hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.<sup>30</sup> Bahan-bahan yang digunakan dalam metode penelitian ini mencakup :

- a. Bahan hukum primer, adalah badan hukum yang mengikat, yang terkait dengan objek penelitian yaitu Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang

---

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Soemitro, Ronny Hantijo. *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982, hlm 24.

<sup>30</sup> Soerjono Soekanto - Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Press, 1995, hlm. 39.

Pemberdayaan dan Perlindungan Petani.

- b. Bahan hukum sekunder, adalah bahan hukum yang terdiri atas Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2018 Tentang Ketentuan Ekspor dan Impor Beras, buku-buku (*textbook*) yang ditulis para ahli hukum yang berpengaruh (*de herseende leer*), jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, yurisprudensi, dan hasil-hasil simposium mutakhir yang berkaitan dengan topik penelitian. Bahan hukum sekunder yang digunakan adalah penjelasan di dalam undang-undang, jurnal hukum, tesis-tesis, dan literature-literatur.
- c. Bahan hukum tersier, sebagai bahan pelengkap yang bisa memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus umum, kamus istilah hukum, ensiklopedia, dan lain-lain.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Agar dapat diperoleh hasil yang baik yang bersifat objektif ilmiah, maka dibutuhkan data-data yang akurat dan dapat dipertanggung jawabkan kebenaran akan hasilnya, maka dalam hal ini peneliti memperoleh data dengan menggunakan alat pengumpulan data studi kepustakaan, yaitu pengumpulan data dari peraturan perundang-undangan, teori-teori, pendapat-pendapat yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti. Dari data tersebut kemudian dianalisis dan dirumuskan sebagai data penunjang

dalam penelitian ini.

#### 5. Langkah Penelitian

Penulis melakukan persiapan studi kepustakaan terhadap jenis data dan sumber hukum yang tercantum dalam angka 2 (dua) diatas. Setelah data terkumpul, maka penulis akan melakukan analisis terhadap data-data tersebut dan menyusunnya ke dalam suatu kesimpulan.

#### 6. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian hukum ini menggunakan pola pikir logika deduktif, yaitu pola pikir pengambilan kesimpulan dengan mengaitkan premis umum (perundang-undangan, doktrin, prinsip, dan asas) pada premis khusus (kasus nyata atau fakta). Pada penelitian hukum yang berjenis normatif ini, bahan hukum primer, sekunder, dan tersier tidak dapat lepas dari berbagai penafsiran hukum yang dikenal dalam ilmu hukum yang diperoleh dengan cara membaca, mengkaji, dan mempelajari bahan pustaka, baik berupa peraturan perundang-undangan, artikel, internet, makalah seminar nasional, jurnal, dokumen, dan data-data lain yang mempunyai kaitan dengan data penelitian ini.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Hartono, Sunaryati, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke 20*, Bandung; Alumni, 1994, hlm 140.



## **G. Sistematika Penulisan**

Untuk mendapatkan gambaran yang jelas mengenai keseluruhan isi, penulisan skripsi ini disusun dengan tahapan dalam 5 (lima) bab yang menggambarkan konsistensi pemikiran terhadap permasalahan yang menjadi fokus skripsi ini, dan adapun masing-masing bab terdiri dari sub bab sebagai bagian pokok skripsi ini. Selanjutnya skripsi ini akan membahas bab-bab berikutnya dalam suatu sistematika sebagai berikut :

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Disusun kedalam urutan sub bab sebagai berikut : Latar Belakang Masalah, Identifikasi Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penulisan, dan Sistematika Penulisan.

### **BAB II: PENGATURAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK SERTA PERLINDUNGAN DAN PEMBERDAYAAN PETANI**

Pada bagian ini akan memberikan pemaparan secara umum mengenai uraian teori, konsep-konsep, asas, norma, doktrin yang berkaitan dengan Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB).

### **BAB III: KEBIJAKAN PEMERINTAH TERKAIT IMPOR BERAS**

Pada bagian ini akan membahas mengenai fakta-fakta, data-data, serta penerapan hukum terkait perlindungan hukum bagi petani beras.

**BAB IV: PENERAPAN HUKUM DALAM KEBIJAKAN IMPOR  
BERAS KE DALAM NEGERI DIKAITKAN DENGAN  
UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2013 TENTANG  
PEMBERDAYAAN DAN PERLINDUNGAN PETANI JO  
UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN 2012 TENTANG  
PANGAN**

Pada bagian ini akan menjelaskan jawaban terhadap isi pokok dari skripsi ini, yang dapat menjawab pertanyaan yang terdapat dalam identifikasi masalah. Penulis akan melakukan suatu kajian yang bersifat normatif berdasarkan ketentuan perundang-undangan.

**BAB V: PENUTUP**

Pada bagian ini berisikan kesimpulan yang merupakan jawaban atas identifikasi masalah, sedangkan saran merupakan usulan yang operasional, konkret, dan praktis serta merupakan kesinambungan atas identifikasi masalah.