

PENGATURAN KEWENANGAN KEAMANAN PANGAN DENGAN DITETAPKANNYA PERATURAN PRESIDEN NO 66/2021 TENTANG BADAN PANGAN NASIONAL (Suatu Tinjauan Hukum)

M.M. Eddy Purnomo, S.E., M.H. & Novianto, S.H.

Abstrak

Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Peraturan Presiden ini mengatur mengenai pembentukan Badan Pangan Nasional yang sesuai dengan Undang-Undang Pangan keberadaannya untuk mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan. Akan tetapi dalam pengaturannya mengatur pula kelembagaan yang bertanggung jawab terhadap keamanan pangan. Pengaturan dalam Peraturan Presiden inilah yang akhirnya mengubah beberapa kewenangan yang terkait dengan pengaturan pangan, khususnya mengenai keamanan pangan. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan jo. Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan mengatur mengenai kewenangan keamanan pangan berada di kementerian teknis, salah satunya Kementerian Pertanian, di mana Kementerian Pertanian bertanggung jawab mengenai keamanan pangan segar baik yang berasal dari tumbuhan maupun hewan. Tulisan ini memperlihatkan di mana kewenangan keamanan pangan seharusnya berada. Analisis ini terhadap hal ini dilakukan dengan menggunakan teori hierarki perundang-undangan dan teori kewenangan, teori hierarki perundang-undangan akan melihat dari sisi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak dapat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan teori kewenangan akan memperlihatkan sumber kewenangan dalam pengaturan keamanan pangan. Kedua teori di atas akan memperlihatkan kewenangan pengaturan keamanan pangan lebih tepat berada di Kementerian Pertanian atau di Badan Pangan Nasional di dasarkan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

I. LATAR BELAKANG

Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional¹ merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan,² hal ini dapat dilihat dalam Pasal 129 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, dimana dalam Pasal tersebut dinyatakan bahwa

“Ketentuan lebih lanjut mengenai organisasi dan tata kerja lembaga Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 126 sampai Pasal 128 diatur dengan Peraturan Presiden”. Keluarnya Perpres 66 Tahun 2021, juga terlambat dari jangka waktu yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012, dalam Pasal 151 disebutkan

1. Indonesia, Peraturan Presiden tentang Badan Pangan Nasional, Perpres No. 66/2021 LNRI Tahun 2021 Nomor 162, Pasal 2.
2. Indonesia, Undang-Undang tentang Pangan, UU No. 18/2012 LNRI Tahun 2012 Nomor 227, TLNRI Nomor 5630.

“Lembaga Pemerintah yang menangani bidang Pangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 129 harus telah terbentuk paling lambat 3 (tiga) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan”. Sehingga seharusnya Perpres 66 Tahun 2021 ini sudah harus ditetapkan pada tahun 2015 akan tetapi baru tahun 2021 Perpres ini ditetapkan. Sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan ini, selain Perpres Nomor 66 Tahun 2021 telah ditetapkan dua Peraturan Pemerintah mengenai keamanan pangan dan ketahanan pangan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi³ dan Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan.⁴

Badan Pangan Nasional memiliki tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pangan,⁵ yang walaupun pengertian pangan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan sangat luas,⁶ dibandingkan cakupan tugas dan fungsi pangan yang menjadi kewenangan Badan Pangan Nasional yang hanya terbatas pada 9 (sembilan) jenis pangan yaitu beras, jagung, kedelai gula konsumsi, bawang, telur unggas, daging ruminansia, daging unggas, dan cabai,⁷ sehingga di luar dari pangan yang menjadi tugas dan fungsi Badan Pangan Nasional dan diartikan masih menjadi tugas dan fungsi kementerian teknis sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Badan Pangan Nasional berdasarkan Perpres tersebut juga memiliki fungsi menyelenggarakan koordinasi, perumusan, dan penetapan, dan pelaksanaan kebijakan ketersediaan pangan, stabilisasi pasokan dan harga pangan, kerawanan pangan dan gizi dan keamanan pangan.

Fungsi yang terkait aspek ketahanan pangan telah jelas diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan jo. Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi menjadi kewenangan dari Badan Pangan Nasional. Selain fungsi tersebut terdapat fungsi yang secara khusus mengatur mengenai pelaksanaan pengembangan & pemantapan panganekaragaman dan pola konsumsi pangan, serta pengawasan penerapan standar keamanan pangan yang beredar, fungsi keamanan pangan ini hanya terdapat dalam Perpres 66/2021 dan tidak dalam peraturan perundang-undangan lainnya.

Ketiadaan kewenangan dari Badan Pangan Nasional dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pangan khususnya UU Nomor 18 tahun 2012 jo Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 akan menjadi topik dari penulisan ini. Sampai sejauh mana kewenangan dari Badan Pangan Nasional terhadap pengaturan keamanan pangan di Indonesia. Penulisan ini akan melakukan analisis menggunakan teori kewenangan dan teori hirarki peraturan perundang-undangan, melalui kedua teori dimaksud akan didiskripsikan kewenangan dari Badan Pangan Nasional terkait dengan aspek pengaturan keamanan pangan di Indonesia.

II. METODE PENULISAN

Metodologi yang dilakukan dalam penulisan ini dengan menggunakan metode penelitian normatif dengan menitikberatkan kepada penelitian kepustakaan berupa bahan primer, bahan sekunder, dan bahan tersier.⁸ Selain penelitian kepustakaan penelitian juga dilakukan dengan metode yuridis empiris yaitu jenis penelitian yang berupa studi empiris yang mengkaji proses bekerjanya hukum khususnya dalam melihat pengaturan mengenai keamanan pangan.

3. Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Ketahanan Pangan dan Gizi, PP No. 17/2015 LNRI Tahun 2015 Nomor 60, TLNRI Nomor 5680.
4. Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Keamanan Pangan, PP No. 86 Tahun 2019 LNRI Tahun 2019 Nomor 249, TLNRI Nomor 6442.
5. Indonesia, Peraturan Presiden tentang Badan Pangan Nasional, Op.Cit, Pasal 2.
6. Indonesia, Undang-Undang tentang Pangan, Op.Cit, Pasal 1 angka 1, menyatakan “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.” Morris L. Cohen dan Kent C. Oslon, *Legal Research*, (St. Paul, Minn: West Publishing Company, 1992), 1.
7. Indonesia, Peraturan Presiden tentang Badan Pangan Nasional, Op.Cit, Pasal 4.
8. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, 2013, hlm. 12-13.

Dengan demikian penelitian yang dilakukan tidak hanya sekedar meneliti data sekunder melainkan dengan meneliti juga data primer dan data sekunder⁹ yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.¹⁰

Soetandyo Wignjosoebroto menyatakan bahwa dalam melakukan penelitian hukum, mengacu kepada konsep hukum sebagai berikut:¹¹

- a. Hukum adalah asas kebenaran dan keadilan yang bersifat kodrati dan berlaku universal.
- b. Hukum adalah norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan hukum nasional.
- c. Hukum adalah apa yang diputuskan oleh hakim in concreto dan tersistematisasi sebagai *judge made law*.
- d. Hukum adalah pola-pola perilaku sosial yang terlembagakan, eksis sebagai variabel sosial yang empirik.
- e. Hukum adalah manifestasi makna-makna simbolik perilaku sosial sebagai tampak dalam interaksi antar mereka.

Berkaitan dengan penelitian ini, peneliti menggunakan konsep hukum yang kedua dan ketiga, dimana hukum dimaknai sebagai norma hukum positif di dalam sistem perundang-undangan nasional dan hukum sebagai putusan hakim in concreto dan tersistimasi karena dalam putusan pengadilan baik pengadilan yang dalam Pengadilan Tata Usaha Negara sampai dengan Putusan Mahkamah Agung merupakan putusan hakim yang dijadikan dasar hukum bagi putusan berikutnya. Sehingga kemudian hukum dikonsepsikan sebagai putusan, yang harus dipedomani oleh pihak yang terlibat.

III. TEORI HIERARKI PERUNDANGAN DAN TEORI KEWENANGAN

Teori hierarki perundangan dengan teori kewenangan merupakan dua teori yang tidak dapat dipisahkan ketika melakukan analisa terhadap kewenangan pengaturan. Hal ini merupakan suatu yang logis karena sumber kewenangan secara formil adalah ketentuan peraturan perundang-undangan.¹² Sehingga dalam tulisan yang membahas mengenai kewenangan pengaturan keamanan pangan segar di Indonesia akan mendasarkan pada teori hirarki perundangan dan teori kewenangan.

A. Teori Hierarki Perundang-undangan

Teori hierarki perundang-undangan merupakan teori yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen pada bukunya *General Theory of Law and State*, Hans Kelsen dalam bukunya tersebut menyatakan bahwa keberlakuan suatu norma berasal dari norma yang lebih tinggi sampai dengan norma yang paling tinggi yang disebut oleh Kelsen sebagai *Basic Norm*.¹³

Hierarki berasal dari Bahasa Yunani *hierarchia* yang berarti suatu susunan hal (objek dari besar ke kecil). Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring (KBBI Daring) diartikan sebagai urutan tingkat atau jabatan. Pengertian tersebut menyatakan bahwa istilah hierarki menunjukan suatu hal yang bertingkat dari yang paling rendah ke yang paling tinggi.

Istilah perundang-undangan sendiri menurut Maria Farida berasal dari Bahasa Inggris yaitu "*legislation*", Bahasa Belanda "*wetgeving*" dan dalam Bahasa Jerman disebut "*gesetzgebung*" yang kesemuanya memiliki pengertian sebagai proses pembentukan peraturan negara dan segala peraturan negara sebagai hasil dari proses pembentukannya.¹⁴

9. Ronny Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 24.

10. Valerine, J.L.K., *Modul Metode Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 409.

11. Ibid, hlm. 20-21.

12. HR Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2006, hal 103-104

13. Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, 2006, hal 112 -113.

14. Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan (1), (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Yogyakarta, Kanisius, 2007, hlm 10

Dalam teori hierarki peraturan perundang-undangan yang disampaikan oleh Hans Kelsen norma dibedakan menjadi norma yang bersifat statis dan norma yang bersifat dinamis. Norma yang bersifat statis merupakan norma yang harus dipatuhi karena secara nilai norma tersebut memang mengandung kebajikan, sehingga norma itu berlaku dengan sendirinya. Sedangkan norma bersifat dinamis dibentuk melalui tindakan dari individu yang diberi kekuasaan untuk membentuk norma tersebut oleh norma yang lebih tinggi. Sehingga keberlakuan norma tersebut didasarkan kepada norma yang lebih tinggi yang memerintahkan pembentukannya.¹⁵

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat publik yang dibedakan dengan pembentukan norma perdata dalam suatu perjanjian, Benyamin Akzin menyatakan bahwa “pembentukan norma-norma hukum publik itu berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat.”¹⁶ Hal ini dibedakan dari lembaga pembentukannya dan dari daya laku dan daya ikat dari norma hukum privat, yang biasanya lebih bersifat individu. Pembentukan norma hukum publik, lembaga pembentuknya adalah lembaga tinggi negara yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk Undang-Undang, sedangkan untuk peraturan sebagai pelaksanaan dari undang-undang, mulai dari Peraturan Pemerintah sampai dengan Peraturan Menteri maka lembaga negara yang membentuknya adalah kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian.¹⁷

Dilihat dari daya laku dan daya ikat-nya maka norma hukum publik

mengikat masyarakat secara umum sementara norma hukum privat (perjanjian) hanya mengikat bagi pihak yang membentuk perjanjian tersebut. Sehingga dengan demikian dalam hierarki norma disini adalah hierarki norma yang terkait dengan hukum public yaitu norma yang ada di dalam undang-undang dan peraturan pelaksanaannya.

Uraian di atas memperlihatkan bahwa teori hierarki tersebut selain melihat kepada norma di atasnya yang memerintahkan pembentukannya juga melihat kepada lembaga pembentuk norma tersebut. Sehingga bisa dikatakan bahwa undang-undang yang dibentuk oleh lembaga tinggi negara yaitu Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari peraturan perundang-undangan di bawahnya yang dibentuk oleh lembaga negara berupa kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian.

Perkembangan selanjutnya dari teori ini dapat dilihat dari pendapat Hans Nawiasky yang menyatakan bahwa selain norma hukum itu berlapis lapis dimana norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan didasarkan pada norma yang lebih tinggi. Norma hukum negara dapat dikelompokkan menjadi 4 (empat) kelompok yaitu:¹⁸

- 1) Kelompok I : *Staatsfundamental norm* (Norma Fundamental Negara);
- 2) Kelompok II : *Staatsgrunddesset* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara);
- 3) Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang Formal);
- 4) Kelompok IV : *Verordnung dan Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonomi).

Di Indonesia teori ini diterapkan dalam susunan hierarki sebagai berikut:¹⁹

- 1) *Staatsfundamental norm* (Norma

15. Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, 2006, hal 112 -113.

16. Maria Farida, *Op.Cit*, hal 43.

17. Jimly Assidiq, *Pengantar Hukum Tata Negara* (jilid II), Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hal 32-35.

18. Maria Farida, *Op.Cit*, hal 44-45, bandingkan dengan Aziz Syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hal 23-27.

19. *Ibid*, hal 45- 56.

Fundamental Negara) yaitu Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945;

- 2) *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara) terdapat dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 beserta perubahannya;
- 3) *Formell Gesetz* (Undang-Undang Formal),²⁰ ada dalam Undang-Undang yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, memuat norma yang lebih kongkrit dan dapat langsung dilaksanakan di masyarakat;
- 4) *Verordnung dan Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonomi) yaitu aturan pelaksanaan dari *staatsgrundgesetz* dan *formell gesetz*, yang dalam bentuknya berupa Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, ataupun peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Aturan pelaksana ini dapat menjadi pengaturan yang didasarkan atas atribusi yang berdasarkan kewenangannya atau delegasi dari UUD maupun undang-undang.

Susunan hierarki ini kemudian diformalkan dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu.²¹

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;²²

3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Hierarki ini memperlihatkan bahwa teori hukum mengenai hierarki norma, telah diterima dan diabsorpsi oleh sistem hukum di Indonesia, dimana dapat dilihat bahwa norma yang lebih rendah keberlakuannya didasarkan pada norma yang lebih tinggi.²³

B. Teori Kewenangan

Kewenangan diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak; keputusan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.²⁴ Sedangkan dalam Bahasa Inggris, kewenangan diartikan sebagai “authority” yang dijelaskan dalam *Black's Law Dictionary* sebagai “*The right or permission to act legally on another's behalf; esp., the power of one person to affect another's legal relations by acts done in accordance with the other's manifestations of assent.*”²⁵ Dari kedua definisi tersebut kewenangan secara umum dapat diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak baik dilakukan sendiri atau dilakukan oleh orang lain atas perintah yang memiliki kewenangan. Prajudi Atmosudirdjo mengartikan kewenangan sebagai kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif.²⁶

20. Istilah Undang-Undang Formal menjadi penekanan disini.

21. Indonesia, Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234, Pasal 7 ayat (1)

22. Walaupun terdapat perdebatan apakah Ketetapan MPR tersebut masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan akan tetapi dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disepakati bahwa Ketetapan MPR masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, lebih lanjut dapat dilihat dalam hukum online, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/apakah-tap-mpr-dapat-dipersamakan-dengan-uud-1945-atau-uu-lt56668c1d168a3>.

23. Hal ini dapat dilihat dari pendapat Hans Kelsen dalam Pure Theory of Law, hal 221, yang menyatakan “... a norm is valid because, and to the extent that, it had been created in a certain way, that is, in a way determined by another norm, therefore that other norm is the immediate reason for the validity of the new norm. The relationship between the norm that regulates the creation of another norm and the norm created in conformity with the norm created in conformity with the former can be metaphorically presented as relationship of super and subordination. The norm which regulates the creation of another norm is the higher; the norm created in conformity with the former is the lower one.” Hans Kelsen, Pure Theory of Law, translated by Max Knight, The Lawbook Exchange, Ltd, Clark, New Jersey, 2005, hal 221.

24. KBBI online, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/wewenang>.

25. Brian A. Garner (editor), Black's Law Dictionary, West, A Thomson Reuters, 9th edition, 2009, hal 152.

26. Prajudi Atmosudirdjo, Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, 1988, hal 76.

Semua pengertian diatas mengenai kewenangan adalah kewenangan yang ada pada pemerintahan yang pada dasarnya berbicara bagaimana cara memperoleh kewenangan dan tanggung jawab dari kewenangan yang diperolehnya.

Kewenangan pemerintahan tersebut bersumber dari peraturan perundang-undangan dapat dibagi menjadi atribusi, delegasi, dan mandat,²⁷ ahli hukum administrasi negara lainnya juga menyatakan hal senada.²⁸ Lebih lanjut Ridwan HR menyatakan dengan mengutip Indroharto bahwa kewenangan atribusi diperoleh dari peraturan perundang-undangan. Kemudian dijabarkan bahwa legislator yang memberikan atribusi wewenang dibedakan menjadi *original legislator*, yaitu DPR dan DPRD dan *delegated legislator* yaitu Presiden yang membentuk Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden.²⁹ Kemudian disampaikan pula bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi bersifat asli dari peraturan perundang-undangan.³⁰ Akan tetapi pengertian yang luas dari frasa “peraturan perundang-undangan” akan menimbulkan kebingungan dimana peraturan perundang-undangan diartikan mulai dari Undang-Undang Dasar sampai dengan Peraturan Menteri,³¹ pembatasan mengenai peraturan perundang-undangan yang dapat

memberikan wewenang atribusi dapat dilihat dari pengaturan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 dimana disebutkan bahwa yang disebut wewenang atribusi jika diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau undang-undang.³² Sehingga menjadi jelas bahwa kewenangan atribusi yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan tersebut hanya terbatas pada Undang-Undang Dasar atau undang-undang, di luar dari kedua peraturan perundang-undangan tersebut maka disebut sebagai delegasi atau mandat.

Pengertian delegasi, menurut H.D van Wijk adalah merupakan penyerahan wewenang pemerintahan dari suatu badan atau pejabat pemerintah kepada badan atau pejabat pemerintah yang lain.³³ Ridwan HR menyatakan bahwa “pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang melainkan pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu ke pejabat lainnya.³⁴ Pengaturan mengenai delegasi ini dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dimana dalam Pasal 1 angka 23 disebutkan “delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.”³⁵ Kemudian dalam Pasal 13 ayat (2) disebutkan bahwa:³⁶

“Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Delegasi apabila:

27. Ridwan HR, Op.Cit, hal 104.

28. Pembagian sumber kewenangan dari atribusi, delegasi dan mandate dapat ditemukan dalam Prayudi Atmosudirjo, Hukum Administrasi Negara, Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, dan ahli hukum lainnya membagi sumber kewenangan atau lebih tepat disebut sumber kewenangan yang di dapat dari peraturan perundang-undangan.

29. Ridwan HR, Op.Cit, hal 104.

30. Ridwan HR, ibid, hal 118.

31. Indonesia, Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234, Pasal 7.

32. Indonesia, Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601, Pasal 1 angka 22 jo. Pasal 12.

33. Tanto Lailam, Pengantar Hukum Administrasi Negara, Prudent Media, Januari 2012, hal. 116.

34. Ridwan HR, Op.Cit, hal 108.

35. Indonesia, Undang-Undang tentang Administrasi Negara, Op.Cit, Pasal 1 angka 23

36. Ibid, Pasal 13 ayat (2)

- a. diberikan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya;
- b. ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah; dan
- c. merupakan Wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.”

Sehingga dalam delegasi kewenangan diberikan oleh Badan/Badan/Pejabat Pemerintahan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya yang ditetapkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan/atau Peraturan Daerah, sehingga bentuk peraturan perundang-undangan di luar dari ketiga bentuk ini tidak diperkenankan mengatur mengenai delegasi, dan persyaratan ketiga yaitu merupakan wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada. Hal ini sesuai dengan pendapat dari Ridwan HR di atas bahwa pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang baru, hanya merupakan pelimpahan wewenang dari yang sudah diatur dalam Undang-Undang Dasar atau undang-undang.

Pengertian mandat diartikan sebagai keadaan dimana suatu organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.³⁷ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 memberikan pengertian yang lebih jelas mengenai mandat, yang dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 24 yaitu “pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.”³⁸ Selanjutnya dalam Pasal 14 ayat (1) ditegaskan bahwa mandat hanya merupakan penugasan dari

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya dan hanya merupakan tugas rutin.³⁹ Sehingga dalam pemberian mandat tidak boleh diberikan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan yang setingkat serta tidak boleh melebihi tugas jabatannya yang diembannya. Ahli hukum dari F.A.M Stroink dan J.G. Steenbeek menyatakan bahwa ada dua sumber kewenangan yaitu atribusi dan delegasi, mandat tidak dianggap sebagai sumber kewenangan karena tanggung jawab tidak beralih kepada penerima mandat.⁴⁰

Pelaksanaan kewenangan yang telah diberikan tersebut tentunya diikuti dengan tanggung jawab hukum dari penerima kewenangan, sehingga dengan demikian penerima kewenangan tidak berlaku sewenang-wenang. Terkait dengan hal tersebut maka dalam Atribusi tanggung jawab hukum berada di penerima kewenangan tersebut, hal ini disebabkan bahwa untuk kewenangan atribusi tidak dapat didelegasikan lagi kepada organ lainnya, kecuali ditentukan oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan undang-undang. Tanggung jawab hukum untuk kewenangan delegasi berada pada penerima delegasi, pemberi delegasi tidak bertanggung jawab terhadap pelaksanaan wewenang yang dilakukan oleh penerima delegasi. Sedangkan mandat, seperti yang telah diuraikan di atas, tanggung jawab tidak beralih kepada penerima mandat, pemberi mandat tetap bertanggung jawab atas pelaksanaan wewenang yang dilakukan oleh penerima wewenang.

Uraian di atas menunjukkan bahwa atribusi, delegasi dan mandat, merupakan sumber kewenangan dari pelaksanaan pemerintahan. Atribusi merupakan sumber kewenangan yang paling tinggi karena diberikan langsung oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan dan undang-undang, dimana terhadap kewenangan atribusi tidak dapat

37. Ridwan HR, *Op.Cit.*, hal 105

38. Indonesia, Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, *Op.Cit.*, Pasal 1 angka 24

39. *Ibid*, Pasal 14

40. Ridwan HR, *Op.Cit.*, hal 105.

dialihkan kecuali diatur dalam UUD 1945 dan undang-undang, sehingga tanggung jawab hukumnya tetap berada di penerima delegasi. Delegasi merupakan kewenangan yang diberikan oleh suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya, pemberian delegasi ini harus dilakukan secara tertulis dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah. Pemberian delegasi ini berimplikasi bahwa kewenangan tersebut beralih dari pemberi delegasi ke penerima delegasi pengalihan kewenangan ini diikuti dengan peralihan tanggung jawab hukumnya. Untuk mandat sendiri hanya merupakan pemberian kewenangan dari atasan kepada bawahan, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan maka mandat dapat diberikan kepada organ lainnya. Karena pada dasarnya tidak ada kewenangan yang baru dan peralihan kewenangan maka tanggung jawab masih berada di pemberi mandat.

IV. KEWENANGAN KEAMANAN PANGAN SEGAR DI INDONESIA

Pengaturan pangan, lebih khusus lagi keamanan pangan ada di beberapa ketentuan undang-undang, antara lain Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014,⁴¹ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura,⁴² Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani,⁴³

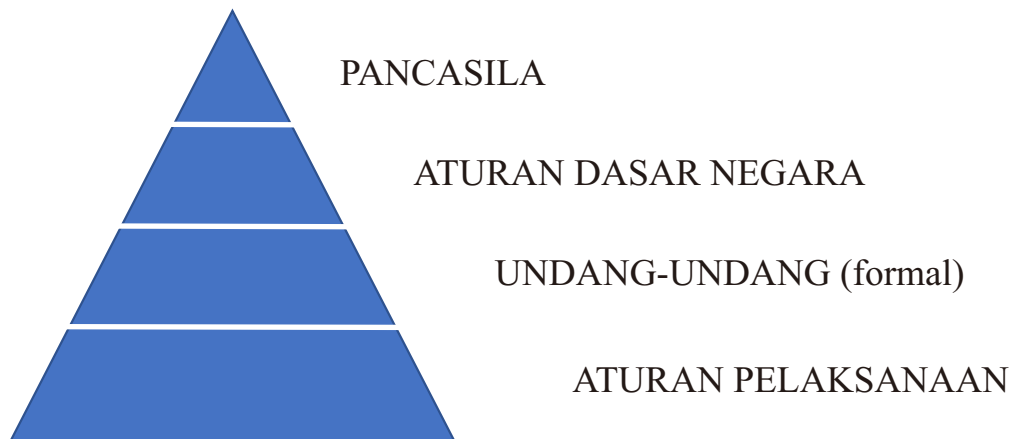
Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan,⁴⁴ Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2019 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan.⁴⁵ Di luar sektor pertanian pengaturan mengenai keamanan pangan dapat dilihat di Kementerian Perdagangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan, Kementerian Kesehatan yang pengaturannya terdapat dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2009 tentang Kesehatan, dan Kementerian Kelautan dan Perikanan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang juga mengatur mengenai keamanan pangan yaitu Kementerian Perindustrian dan Badan Pengawas Obat dan Makanan, yang terlihat dari pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Ketentuan yang terdapat dalam berbagai undang-undang di atas tersebut di atas memperlihatkan bahwa pengaturan mengenai keamanan pangan terdapat di beberapa undang-undang sektoral, akan tetapi dalam Undang-Undang Pangan yang mengatur secara spesifik mengenai pangan akan terlihat di mana kewenangan keamanan pangan itu di atur. Undang-Undang Pangan mengatur pangan menjadi dua bentuk yaitu pangan yang segar dan pangan olahan, dalam ketentuan umum dijelaskan bahwa pangan segar adalah pangan yang belum mengalami pengolahan yang dapat dikonsumsi langsung dan/atau yang dapat menjadi bahan baku pengolahan pangan.⁴⁶ Sedangkan untuk pangan olahan

41. Indonesia, Undang-Undang tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2009 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5015, penjelasan Pasal 7 secara jelas menyebutkan mengenai frasa “keamanan pangan”, akan tetapi pasal-pasal lainnya mengatur pula mengenai keamanan pangan khususnya untuk pangan yang berasal dari produk hewani (Pasal 30, penjelasan umum, penjelasan Pasal 56)
42. Indonesia, Undang-Undang tentang Hortikultura, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2010 Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2010 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5170, Pasal 54, Pasal 70, Pasal 72, Pasal 79, Pasal 81, Pasal 87, Pasal 88, Pasal
43. Indonesia, Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2013 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5433, Pasal 31 dan Pasal 48.
44. Indonesia, Undang-Undang tentang Perkebunan, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 308, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5613, Penjelasan Pasal 67.
45. Indonesia, Undang-Undang tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2019, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2019 Nomor 200, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6411, Pasal 1, Pasal 4, Pasal 7, Pasal 37, Pasal 39, Pasal 63, Pasal 72, dan Pasal 77.
46. Indonesia, Undang-Undang Pangan, Op.Cit., Pasal 1 angka 18.

diartikan sebagai makanan atau minuman hasil proses dengan cara atau metode tertentu dengan atau tanpa bahan tambahan.⁴⁷ Kedua perbedaan tersebut membawa perbedaan dalam kewenangannya, untuk pangan segar diatur oleh Menteri Pertanian atau Menteri Kelautan dan Perikanan sesuai dengan kewenangannya sedangkan pangan olahan diatur oleh Kementerian Kesehatan, Kementerian Perindustrian, atau Badan Pengawasan Obat dan Makanan.⁴⁸

Teori hierarki perundang-undangan menyatakan bahwa norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki.⁴⁹ Lebih jauh mengambil pendapat Hans Kelsen bahwa norma hukum yang berjenjang dan berlapis tersebut memiliki validitas ketika dibentuk sesuai dengan hukum yang berlaku, *“a norm is a valid legal norm by virtue of the fact that it has been created according to a definite rule and virtue thereof only.”*⁵⁰ Penggambaran hierarki peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia dapat dilihat dalam piramida di bawah ini:⁵¹



Gambar di atas memperlihatkan bangunan sistem hukum di Indonesia secara keseluruhan di mana pembentukan norma di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Sehingga dengan demikian aturan pelaksanaan tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang, demikian seterusnya sampai dengan Pancasila sebagai norma dasar (*grundnorm*). Dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan pangan, secara khusus mengenai keamanan pangan berdasarkan teori hierarki perundang-undangan tersebut maka dapat dilihat bahwa dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan terdapat 15 pasal yang mengamanatkan kewanan pangan yang harus diatur dalam Peraturan Pemerintah. Kelima belas pasal tersebut yaitu:

1. Pasal 37 ayat (2) “Ketentuan mengenai persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.” Ketentuan persyaratan yang dimaksud disini adalah persyaratan untuk impor termasuk didalamnya persyaratan keamanan pangan.
2. Pasal 65 ayat (3) “Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi bagi pelaku usaha melakukan peredaran

47. Ibid, angka 19.

48. Ketentuan mengenai perbedaan kewenangan pengaturan untuk keamanan pangan dapat dilihat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 86 tentang Pangan, sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan masih belum terlihat kewenangan pengaturan keamanan pangan belum terlihat, dalam Undang-Undang ini masih belum memperlihatkan Kementerian/LPNK yang mana yang memiliki kewenangan pengaturan keamanan pangan.

49. Maria Farida, Op.Cit, hal 41

50. Hans Kelsen, General Theory of Law and State, Op.Cit, hal 113.

51. Maria Farida, Op. Cit, hal 68.

- pangan olahan tertentu yang mengikuti ketentuan yang dapat memperlambat kerusakan pangan olahan tertentu.
3. Pasal 71 ayat (3) “Ketentuan mengenai Persyaratan Sanitasi dan jaminan Keamanan Pangan dan/atau keselamatan manusia sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.”
 4. Pasal 72 ayat (3) “Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.” Menetapkan ketentuan sanksi administrative terhadap pelanggaran persyaratan sanitasi dan penjaminan keamanan pangan.
 5. Pasal 78 ayat (2) “Ketentuan mengenai ambang batas maksimal dan bahan yang dilarang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.” Pengaturan terkait ambang batas maksimal penggunaan bahan tambahan pangan dan bahan yang dilarang digunakan untuk tambahan pangan.
 6. Pasal 79 ayat (3), “Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.” mengatur mengenai sanksi yang diberikan kepada pangan yang berasal dari produk hasil rekayasa genetik yang diproduksi tanpa disertai persetujuan keamanan pangan.
 7. Pasal 81 ayat (3), “Ketentuan mengenai pemenuhan izin Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.” Mengatur mengenai perizinan berusaha terkait dengan iradiasi pangan.
 8. Pasal 83 ayat (3), “Ketentuan mengenai Kemasan Pangan, tata cara pengemasan Pangan, dan bahan yang dilarang digunakan sebagai Kemasan Pangan diatur dalam Peraturan Pemerintah.”
 9. Pasal 85 ayat (3), “Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.” mengatur mengenai pengenaan sanksi terhadap penggunaan pangan yang tidak membahayakan kesehatan umat manusia.
 10. Pasal 86 ayat (6), “Ketentuan mengenai standar Keamanan Pangan dan Mutu Pangan diatur dalam Peraturan Pemerintah.”
 11. Pasal 87 ayat (3), “Ketentuan mengenai persyaratan pengujian laboratorium diatur dalam Peraturan Pemerintah.”
 12. Pasal 88 ayat (4), “Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan Keamanan Pangan dan Mutu Pangan Segar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.”
 13. Pasal 94 ayat (3), “Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.”
 14. Pasal 112, “Ketentuan lebih lanjut mengenai pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 108 sampai dengan Pasal 110 diatur dalam Peraturan Pemerintah.” Mengatur mengenai pengawasan persyaratan Keamanan Pangan, Mutu Pangan, dan Gizi Pangan serta persyaratan label dan iklan Pangan.
 15. Pasal 131 ayat (2), “Ketentuan mengenai tata cara penyampaian permasalahan, masukan, dan/atau cara penyelesaian Masalah Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.”

Kelima belas amanat dalam pasal-pasal ini kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan. Peraturan Pemerintah ini jelas merupakan tindak lanjut dari Undang-Undang Pangan, yang berarti menurut teori hierarki perundang-undangan keberlakuan normanya tidak boleh bertentangan dengan norma yang ada di dalam aturan yang lebih tinggi yaitu norma yang ada di Undang-Undang Pangan.

Peraturan Pemerintah ini mengatur mengenai keamanan pangan dengan membagi kewenangan keamanan pangan menjadi pangan segar dan pangan olahan⁵² kemudian dalam pasal-pasalnya mengamankan untuk pengaturan keamanan pangan. Kementerian Pertanian sendiri oleh Peraturan Pemerintah ini diberikan kewenangan pengaturan keamanan pangan untuk pangan segar asal tumbuhan dan asal hewan. Pemberian kewenangan ini dapat dilihat dalam pasal berikut:

1. Pasal 4, yang mengatur mengenai persyaratan sanitasi pangan dimana persyaratan sanitasi pangan tersebut diatur dalam pedoman cara yang baik. Pasal 4 ayat (4) menyatakan bahwa “ketentuan lebih lanjut mengenai pedoman cara yang baik diatur dalam peraturan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian, ...”
2. Pasal 5 ayat (1) menyatakan bahwa menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian menetapkan persyaratan cemaran dalam hal pangan segar (asal tumbuhan dan asal hewan).
3. Pasal 14 ayat (3) menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian menetapkan bahan tambahan pangan yg dilarang digunakan untuk pangan segar (asal tumbuhan & hewan).
4. Pasal 29 mengatur mengenai standar keamanan pangan dan mutu pangan yang dilakukan melalui penerapan sistem jaminan dan dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan skala usaha. Pasal 29 ayat (3) menyatakan “ketentuan lebih lanjut mengenai penerapan sistem jaminan keamanan pangan dan mutu pangan dan penerapan secara bertahap diatur oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian (untuk pangan segar asal tumbuhan dan asal hewan), ...”
5. Pasal 30 mengatur kewenangan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian dapat memberikan sertifikat jaminan keamanan pangan dan mutu pangan (untuk pangan segar asal tumbuhan dan asal hewan), serta menunjuk lembaga sertifikasi untuk sertifikasi keamanan pangan dan mutu pangan (untuk pangan segar asal tumbuhan dan asal hewan).
6. Pasal 32 menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian menetapkan standar mutu pangan (segar asal tumbuhan dan asal hewan) melalui penyusunan SNI atau ketentuan mutu pangan di luar SNI.
7. Pasal 33 memberikan kewenangan untuk mengatur tata cara pendaftaran sarana produksi untuk orang yang memproduksi pangan untuk diedarkan dan pengecualian bagi petani dan peternak serta pelaku usaha yang ditetapkan berdasarkan analisa risiko.
8. Pasal 38 ayat (3) menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian memberikan nomor registrasi dan nomor pendaftaran bagi pangan (segar asal tumbuhan dan asal hewan) yang akan diedarkan dari dalam negeri atau luar negeri.
9. Pasal 40 (3) menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian menetapkan persyaratan keamanan pangan segar yang harus diuji secara laboratoris sebelum diedarkan.

52. Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Keamanan Pangan, Pasal 4 ayat (3), Pasal 5, Pasal 14, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 32, Pasal 33, Pasal 37, Pasal 38, Pasal 39, Pasal 40, Pasal 44, Pasal 47, Pasal 48., Pasal 52, Pasal 54, Pasal 55, Pasal 57, Pasal 58, Pasal 60, Pasal 70, Pasal 71, Pasal 75, Pasal 78, Pasal 79, dan Pasal 81.

10. Pasal 44 ayat (5) menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian diberikan kewenangan untuk mengatur persetujuan impor dan penanganan pangan yang tidak mendapat persetujuan impor.
11. Pasal 47 ayat (1) pengawasan terhadap pemenuhan persyaratan keamanan pangan, mutu pangan dan pangan segar (asal tumbuhan dan asal hewan dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian.
12. Pasal 48 menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian dapat menetapkan SNI wajib untuk pangan segar asal tumbuhan dan asal hewan.
13. Pasal 52 ayat (1) menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian dapat menghentikan kegiatan atau proses produksi, menghentikan kegiatan distribusi, dan/atau melakukan pengamanan pangan jika diduga adanya pelanggaran persyaratan keamanan pangan, mutu pangan, dan gizi pangan di setiap rantai pangan.
14. Pasal 54 penunjukan pengawas pangan untuk melaksanakan pengawasan pangan segar asal tumbuhan dan asal hewan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian.
15. Pasal 57 ayat (1) menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang pertanian dapat mengumumkan hasil pengawasan produk pangan melalui media massa.
16. Pasal 58 menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian menyusun norma, standar, pedoman, dan kriteria terkait surveilan keamanan pangan.
17. Pasal 60 ayat (2) menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang pertanian melaksanakan pengenaan sanksi administratif terhadap pelanggaran dalam Peraturan Pemerintah ini.
18. Pasal 68 ayat (4), menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian menetapkan kriteria pelanggaran ringan, pelanggaran sedang, dan pelanggaran berat.
19. Pasal 70 menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian menetapkan keputusan mengenai sanksi administratif.
20. Pasal 71 ketentuan lebih lanjut mengenai jangka waktu pengenaan sanksi administratif, kriteria pelanggaran, pedoman pengenaan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian,
21. Pasal 75 ayat (5), tata cara penanganan cepat kedaruratan pangan (segar asal tumbuhan dan hewan) diatur oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian.
22. Pasal 78 menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian menerima masukan dari masyarakat, baik secara lisan maupun tertulis terhadap adanya dugaan pelanggaran terhadap keamanan pangan.
23. Pasal 79 menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian setelah menerima laporan melakukan klarifikasi terhadap pelanggaran keamanan pangan dan merahasiakan identitas pelapor.
24. Pasal 81 pengaturan mengenai tata cara penyelesaian masalah dan/atau masukan dari masyarakat ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang pertanian.

Sesuai dengan teori hirarki peraturan perundang-undangan maka ketentuan tersebut memiliki validitas, karena sesuai dengan norma pengaturan yang terdapat dalam Undang-Undang Pangan. Hal yang sama juga dapat kita lihat untuk Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional, Peraturan Presiden ini mengatur mengenai organisasi dan cakupan kerja dari Badan Pangan Nasional.

Ketentuan Peraturan Presiden ini jika dilihat dari teori hierarki peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan ketentuan yang terkait dengan ketahanan pangan yang diatur dalam Undang-Undang Pangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi, akan tetapi jika ditarik ke pengaturan mengenai keamanan pangan, maka terdapat ketidaksesuaian dengan pengaturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan. Pengaturan yang terdapat Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan tidak memberikan kewenangan pengaturan keamanan pangan kepada Badan Pangan Nasional, akan tetapi dalam Peraturan

Presiden Nomor 66 Tahun 2021 ini salah satu yang menjadi fungsi dari Badan Pangan Nasional adalah mengenai keamanan pangan. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 3 huruf a, huruf b dan huruf e Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021, yang kemudian dilanjutkan pengaturannya dalam kelembagaannya yang diatur dalam Pasal 5, Pasal 16, Pasal 17, dan Pasal 18. Ketentuan ini yang berdasarkan teori hierarki peraturan perundang-undangan tidak sesuai dimana dalam teori ini dinyatakan keberlakuan suatu norma didasarkan pada norma yang lebih tinggi. Pengaturan dalam Peraturan Presiden ini jelas tidak sesuai dengan pengaturan yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan. Secara lebih jelas dapat dilihat dalam tabel di bawah ini;

No	Perpres 66 Tahun 2021	PP 86 Tahun 2019
1	Pasal 3 Huruf a Koordinasi, perumusan, dan penetapan kebijakan ketersediaan pangan, ... dan keamanan pangan. Huruf b Koordinasi pelaksanaan kebijakan ketersediaan pangan, ... dan keamanan pangan. Pasal 18 Huruf a. Koordinasi, dan perumusan kebijakan ... dan keamanan pangan.	Pasal 58 (4) Menteri yg menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian menyusun norma, standar, pedoman, dan kriteria terkait surveilan keamanan pangan. Pasal 58 ayat (3) menyatakan bahwa hasil surveilan tersebut digunakan sebagai dasar dalam penyusunan kebijakan keamanan pangan (segar asal tumbuhan dan asal hewan)
2	Pasal 3 Huruf e Pelaksanaan pengembangan dan pemantapan pengankaragaman dan pola konsumsi pangan, serta pengawasan penerapan standar keamanan pangan yang beredar. Pasal 17 Deputi Bidang Panganekaragaman Konsumsi dan Keamanan Pangan mempunyai tugas menyelenggarakan ..., dan pengawasan penerapan standar keamanan pangan yang beredar.	Pasal 29 ayat (3) Penerapan sistem jaminan Keamanan Pangan (segar asal tumbuhan dan asal hewan) dan Mutu Pangan segar dan penerapannya secara bertahap diatur lebih lanjut oleh Menteri Pertanian. Pasal 47 ayat (1) Pengawasan terhadap pemenuhan persyaratan keamanan pangan, mutu pangan, dan gizi pangan untuk pangan segar (asal tumbuhan dan asal hewan) dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian.

No	Perpres 66 Tahun 2021	PP 86 Tahun 2019
	Pasal 18 Huruf d Pengawasan penerapan standar keamanan pangan. Huruf e Penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang ... dan keamanan pangan.	

Tabel di atas memperlihatkan beberapa ketentuan dalam Perpres yang tidak sesuai dengan Peraturan Pemerintah, sehingga secara teori hierarki peraturan perundang-undangan norma tersebut sebenarnya tidak mempunyai validitas keberlakuan.

Teori kewenangan membagi sumber kewenangan yang secara formal artinya dibentuk melalui peraturan perundang-undangan menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu atribusi, delegasi dan mandat.⁵² Kewenangan Badan Pangan Nasional untuk mengatur mengenai keamanan pangan merupakan kewenangan delegasi karena dibentuk dengan Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021. Demikian pula kewenangan Kementerian Pertanian untuk mengatur keamanan pangan segar asal tumbuhan dan asal hewan juga merupakan kewenangan delegasi yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019.

Kewenangan Badan Pangan Nasional untuk mengatur keamanan pangan secara teori kewenangan melalui Peraturan Presiden dapat diperbolehkan sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan⁵⁴ yang dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan di bidang pangan. Dalam peraturan perundang-undangan di bidang pangan terdapat Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan yang memberikan kewenangan pengaturan keamanan pangan kepada

Kementerian Pertanian, sehingga kewenangan keamanan pangan dalam Peraturan Pemerintah tersebut berada di Kementerian Pertanian.

V. PENUTUP

Uraian di atas memperlihatkan bahwa kewenangan dari Badan Pangan Nasional untuk pengaturan keamanan pangan kurang mendapat pijakan hukum yang kuat baik dilihat dari sisi teori hierarki peraturan perundang-undangan maupun dari sisi teori kewenangan. Teori hierarki perundang-undangan menyatakan norma hukum tersebut berlapis dan keberadaan norma hukum tergantung dari norma hukum yang ada di atasnya. Dalam konteks ini maka kewenangan pengaturan keamanan pangan yang ada di Badan Pangan Nasional hanya berdasarkan pada ketentuan yang terdapat dalam Perpres 66 Tahun 2021, sementara kewenangan pengaturan keamanan pangan yang berada di kementerian teknis dan lembaga pemerintah non kementerian lainnya didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan. Sehingga dengan demikian secara hierarki peraturan perundang-undangan, maka pengaturan keamanan pangan yang berada di Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional seharusnya mengikuti norma yang lebih tinggi yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan.

52. Kewenangan atribusi diperoleh dari Undang-Undang Dasar dan undang-undang, kewenangan delegasi diperoleh dari Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah.

53. Prajudi Atmosudirdjo, Op.Cit, hal

Teori kewenangan melihat bahwa kewenangan yang diperoleh oleh Badan Pangan Nasional merupakan kewenangan delegasi, sama dengan kewenangan dari kementerian teknis lainnya dan lembaga pemerintah non kementerian lainnya untuk mengatur mengenai keamanan pangan. Akan tetapi dalam pengaturannya kewenangan di Badan Pangan Nasional diatur dengan Peraturan Presiden Nomor 66 tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional, di sisi lainnya kementerian teknis dan lembaga pemerintah non kementerian memperoleh kewenangan dari Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan, sehingga seharusnya secara pengaturan kewenangan, maka kewenangan pengaturan keamanan pangan seharusnya dilakukan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan.

Kesimpulan yang di dapat dari tulisan ini merupakan bagian dari evaluasi kebijakan khususnya di bidang keamanan pangan, sehingga ke depan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dapat dilihat lebih cermat peraturan yang terkait sehingga tidak menimbulkan kerancuan dalam implementasinya.

Daftar Pustaka

- Aziz Syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- Brian A. Garner (editor), *Black's Law Dictionary*, West, A Thomson Reuters, 9th edition, 2009.
- Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, translated by Max Knight, The Lawbook Exchange, Ltd, Clark, New Jersey, 2005.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, 2006.
- HR Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Jimly Assidq, *Pengantar Hukum Tata Negara (jilid II)*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006.
- Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan (1)*, (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan), Yogyakarta, Kanisius, 2007.

- Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, 1988.
- Ronny Soemito, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, 2013.
- Tanto Lailam, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Prudent Media, Januari 2012.
- Valerine, J.L.K., *Modul Metode Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2009.
- <https://www.hukumonline.com/klinik/a/apakah-tap-mpr-dapat-dipersamakan-dengan-uud-1945-atau-uu-lt56668c1d168a3>.
- KBBI online, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/wewenang>.
- Indonesia, Undang-Undang tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, UU Nomor 18 Tahun 2009 LNRI tahun 2009 Nomor 84, TLNRI Nomor 5015.
- Indonesia, Undang-Undang tentang Hortikultura, UU Nomor 13 Tahun 2010 LNRI tahun 2010 Nomor 132, TLNRI Nomor 5170.
- Indonesia, Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU Nomor 12 Tahun 2011 LNRI tahun 2011 Nomor 82, TLNRI Nomor 5234.
- Indonesia, Undang-Undang tentang Pangan, UU Nomor 18 Tahun 2012 LNRI Tahun 2012 Nomor 227, TLNRI Nomor 5630.
- Indonesia, Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, UU Nomor 19 Tahun 2013 LNRI tahun 2013 Nomor 131, TLNRI Nomor 5433.
- Indonesia, Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, UUU Nomor 30 Tahun 2014 LLNRI tahun 2014 Nomor 292, TLNRI Nomor 5601.
- Indonesia, Undang-Undang tentang Perkebunan, UU Nomor 39 Tahun 2014, LNRI tahun 2014 Nomor 308, TLNRI Nomor 5613.
- Indonesia, Undang-Undang tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan, UU Nomor 21 Tahun 2019, LNRI tahun 2019 Nomor 200, TLNRI Nomor 6411.
- Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Ketahanan Pangan dan Gizi, PP Nomor 17 Tahun 2015 LNRI Tahun 2015 Nomor 60, TLNRI Nomor 5680.
- Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Keamanan Pangan, PP Nomor 86 Tahun 2019 LNRI Tahun 2019 Nomor 249, TLNRI Nomor 6442.
- Indonesia, Peraturan Presiden tentang Badan Pangan Nasional, Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 LNRI Tahun 2021 Nomor 162.