

Kedudukan Hukum
Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021
tentang Badan Pangan Nasional Terhadap Pasal 151
Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

Abdurrahman Supardi Usman

Abstrak

Menurut Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional ditetapkan dengan selisih waktu hampir 5 (lima) tahun dari tenggat waktu pembentukan lembaga pangan yang diperintahkan pembentukannya paling lambat pada Tahun 2015. Untuk itu perlu ditelusuri kedudukan hukum pembentukan Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional yang terlambat dibentuk (diundangkan melewati batas waktu yang diperintahkan) yang berpotensi bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Meskipun demikian, tulisan ini akan berfokus pada aspek gramatikal dan hermeneutik dan tidak akan melacak lebih jauh terkait aspek substantif. Bagunan argumentasi dalam tulisan ini disusun menggunakan metode penelitian hukum dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan hermeneutika sehingga sampai pada hasil penelitian berupa konfirmasi pertentangan Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional dengan ketentuan Pasal 151 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Kata kunci: intertekstualitas; undang-undang; hermeneutik.

A. PENDAHULUAN

Tujuan Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional dibentuk sebagai pelaksanaan Pasal 129 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Pasal 129 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan menyatakan: “Ketentuan lebih lanjut mengenai organisasi dan tata kerja lembaga Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 126 sampai Pasal 128 diatur dengan Peraturan Presiden”.¹

Amanat pembentukan lembaga pemerintah yang dimaksud merupakan lembaga pemerintah yang menangani bidang pangan dalam upaya mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan nasional.

Pembentukan lembaga pangan tersebut selanjutnya diberi limitasi waktu pembentukan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 151 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan: “Lembaga Pemerintah yang menangani bidang Pangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 129 harus telah terbentuk paling lambat 3 (tiga) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan”.²

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan ditetapkan oleh Presiden Republik Indonesia keenam, Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 16 November 2012 dan diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227 pada tanggal 17 November 2012. Berdasarkan ketentuan Pasal 151 Undang-Undang Nomor 18 Tahun

1. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Pasal 129.
2. Ibid., Pasal 151.

2012 tentang Pangan, lembaga pangan yang dimaksud Pasal 129 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan harus telah selesai dibentuk paling lambat tanggal 17 November 2015. Namun pada kenyataannya Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional yang menjadi acuan formil terbentuknya lembaga pangan amanat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan baru diundangkan pada tanggal 29 Juli 2021, 8 (delapan) tahun 9 (sembilan) bulan setelah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, terlambat sekitar 5 (lima) tahun 9 (sembilan) bulan dari perintah Pasal 151 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Selisih waktu hampir 5 (lima) tahun ini tentu berpotensi memudahkan original intent pembentukan lembaga pangan yang diperintahkan pembentukannya paling lambat pada tahun 2015. Meskipun demikian, tulisan ini tidak akan melacak lebih jauh terkait aspek substantif. Tulisan ini bertujuan untuk menelusuri potensi kedudukan hukum pembentukan Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional yang terlambat dibentuk (diundangkan melewati batas waktu yang diperintahkan).

Uraian pendahuluan dan tujuan yang dijabarkan di atas selanjutnya dikonstruksikan ke dalam rumusan masalah yang akan dibahas. Adapun rumusan masalah yang akan dibahas yaitu: Apakah Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan bertentangan dengan Pasal 151 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan?

B. METODE

Tulisan ini menggunakan metode penelitian hukum. Menurut Morris L. Cohen, "*legal research is the process of finding the law that governs activities in human society*".³ Adapun menurut Peter Mahmud Marzuki, "penelitian hukum

dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah hukum yang dihadapi".⁴ Adapun Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan hermeneutika (*hermeneutic approach*).

C. PEMBAHASAN

Il n'y a pas de hors-texte (there is nothing outside the text), sebuah diktum monumental Jacques Derrida yang seolah menggambarkan titik berangkat pemikiran bernuansa hermeneutik radikal: dekonstruksi. Sebagaimana diktum tersebut, tidak ada yang di luar teks, dalam pandangan Jacques Derrida, teks bukan hanya terbatas pada simbol yang diwakili oleh huruf yang disusun menjadi kata yang kemudian membentuk frasa dan kalimat. Segala sesuatu yang dapat digunakan oleh "pembaca" untuk melacak makna merupakan teks. Oleh karena tidak ada sesuatu selain teks maka segala sesuatu adalah teks.

Istilah hermeneutik radikal sebenarnya adalah atribut yang disematkan pada filsafat dekonstruksi Jacques Derrida. Menurut McQuillian sebagaimana dijabarkan kembali oleh Hardiman, dekonstruksi adalah suatu bentuk interpretasi teks yang dilakukan secara radikal sehingga dapat disebut hermeneutik radikal. Menggunakan pendekatan hermeneutik radikal (dekonstruksi) dalam tulisan ini berarti menggali jauh melampaui formalitas teks Peraturan Presiden No. 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional dan Pasal 151 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Pendekatan hermeneutik radikal bahkan akan memandang penetapan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dan Peraturan Presiden No. 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional -sebagai sebuah fenomena- dan semua fenomena yang mendahului, mengiringi, dan mengikutinya, perlu dibaca sebagai teks yang setara dalam suatu relasi intertekstualitas.

3. Morris L. Cohen dan Kent C. Osoln, *Legal Research*, (St. Paul, Minn: West Publishing Company, 1992), 1.

4. Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, cetakan ke-6, (Jakarta: Kencana, 2010), 35.

5. F. Budi Hardiman, *Seni Memahami: Hermeneutik dari Schleiermacher sampai Derrida*, (Yogyakarta: Kanisius, 2015), 282.

Mempertimbangkan sifat hermeneutik radikal (dekonstruksi) -yang menurut Jacques Derrida bersifat *unfished movement*-⁶ nampaknya kurang relevan dengan tujuan teknis tulisan ini -yaitu untuk mengetahui kedudukan hukum Peraturan Presiden No. 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional terhadap Pasal 151 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan-, maka pendekatan yang digunakan dibatasi pada relasi intertekstualitas antara Pasal 126, Pasal 127, Pasal 128, Pasal 129, dan Pasal 151 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, serta konsideran/menimbang Peraturan Presiden No. 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional.

Pembahasan dalam tulisan ini akan “mengabaikan” prateks yang terkandung dalam *Memorie van Toelichting* dan naskah akademik Peraturan Presiden No.66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional dan UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Hal tersebut dimaksudkan untuk menafsirkan kedudukan hukum sebagai relasi intertekstualitas yang terbebas dari otoritas *original intent* pembentukan peraturan perundang-undangan.

Agar penafsir dapat penafsiran teks yang dikaji lebih baik dari pengarang teks itu sendiri, -merefleksikan tujuan hermeneutik menurut Friedrich Daniel Ernst Schleiermacher yang diinterpretasikan kembali oleh Budi Hardiman bahwa tugas penafsir adalah pertama-tama memahami teks dan juga kemudian bahkan memahaminya lebih baik daripada pengarang teks itu sendiri-⁷ variabel *original intent* sebagai konteks akan dieliminasi sehingga tulisan ini akan memosisikan:

1. Pasal 126, Pasal 127, Pasal 128, dan Pasal 129 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, serta konsideran/menimbang Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional sebagai teks; dan

2. Pasal 151 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan sebagai konteks dari teks Pasal 129 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dan konsideran/menimbang Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional, untuk melacak intertekstualitas antar teks dan konteks, sehingga dapat dipahami kedudukan hukum Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional terhadap Pasal 151 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

1. Teks

Konsiderasi yang menjadi dasar pembentukan Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional dapat ditemui dalam konsideran/menimbang yang menyatakan bahwa:

- a. bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 129 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, perlu dibentuk lembaga pemerintah yang menangani bidang pangan;
- b. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang Badan Pangan Nasional;⁸

Berdasarkan teks konsideran/menimbang huruf a dan huruf b tersebut dapat dipahami bahwa secara formal setiap norma yang menyusun Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional merupakan emanasi norma Pasal 129 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Pasal 129 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan amanatkan pengaturan organisasi dan tata kerja dalam bentuk peraturan presiden. Pasal tersebut tidak berisi norma yang memerintahkan pembentukan lembaga pangan (Badan Pangan Nasional).

6. Lihat J.H. Caputo, *Radical Hermeneutics*, (Indianapolis: Indiana University Press, 1987).

7. PF. Budi Hardiman, *Op.cit.*, 46.

8. Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional.

Jika Pasal 129 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan tidak berisi norma perintah pembentukan lembaga pangan maka seharusnya pasal tersebut didahului pasal lain yang berisi perintah pembentukan lembaga pemerintah yang menangani bidang pangan, baru kemudian diatur delegasi pengaturan lebih lanjut mengenai organisasi dan tata kerjanya dalam Pasal 129. Pasal yang cenderung relevan berada pada posisi itu adalah Pasal 126, Pasal 127, dan Pasal 128 yang dirujuk langsung oleh Pasal 129: *“sebagaimana dimaksud dalam Pasal 126 sampai Pasal 128”*.⁹

Pasal 126 berbunyi sebagai berikut:

“Dalam hal mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan nasional, dibentuk lembaga Pemerintah yang menangani bidang Pangan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.”¹⁰

Secara gramatikal, Pasal 126 tersebut ditulis dalam bentuk kalimat majemuk bertingkat dengan anak kalimat -anak kalimat berupa keterangan tujuannya mendahului induk kalimat. Norma perintah yang dikandung oleh sebuah kalimat majemuk akan meletakkan operator normanya pada induk kalimat, namun induk kalimat majemuk Pasal 126 pun tidak memuat norma perintah. Tidak ditemukan kata yang berperan atau berfungsi sebagai operator norma dalam induk kalimat tersebut maupun dalam keseluruhan kalimat. Ketiadaan norma perintah dalam kalimat Pasal 126 tersebut akan lebih nampak jelas terlihat jika bentuk kalimat diubah menjadi kalimat majemuk bertingkat dengan induk kalimat mendahului anak kalimat, sebagai berikut: lembaga Pemerintah yang menangani bidang Pangan yang berada di bawah dan bertanggung

kepada Presiden dibentuk dalam hal mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan nasional.

Pasal 126 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan memuat dua keterangan, yaitu keterangan sifat dan keterangan tujuan dibentuknya lembaga pangan (Badan Pangan Nasional). Keterangan sifat menjelaskan bahwa lembaga pangan berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Keterangan tujuan menjelaskan bahwa lembaga pangan dibentuk untuk mewujudkan Kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan nasional. Tidak ditemukan perintah pembentukan atau keterangan kapan lembaga pangan tersebut dibentuk.

Satu-satunya potensi pemaknaan perintah pembentukan dapat diusahakan dilacak pada verba pasif “dibentuk” dalam frasa “dibentuk lembaga Pemerintah yang menangani bidang Pangan”. Apakah secara semantik, kata “dibentuk” dapat dimaknai sebagai operator norma? Untuk memetakan kemungkinan tersebut, terlebih dahulu kita perlu mengubah verba pasif “dibentuk” menjadi bentuk verba aktifnya yaitu “membentuk” dalam kalimat Pasal 126 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, sehingga berbunyi sebagai berikut:

Dalam hal mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan nasional, membentuk lembaga Pemerintah yang menangani bidang Pangan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.

Kalimat tersebut tidak memenuhi unsur kalimat sempurna dalam kaidah tata Bahasa Indonesia karena pada induk kalimat tidak terdapat subjek -hal tersebutlah yang memaksa perubahan verba aktif menjadi verba pasif, dari kata “membentuk” menjadi “dibentuk”-.

9. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Pasal 129.

10. Ibid., Pasal 126.

Meskipun tidak tercantum subjek dalam kalimat tersebut, sebenarnya dengan pembacaan *noscitur a sociis* dapat dipahami bahwa subjek yang dimaksud adalah pemerintah. Jika subjek ditambahkan ke dalam kalimat tersebut, maka akan berbunyi sebagai berikut:

Dalam hal mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan nasional, pemerintah membentuk lembaga Pemerintah yang menangani bidang Pangan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.

Setelah dilakukan perubahan bentuk kalimat dan menambahkan subjek yang diasumsikan, tetap tidak ditemukan kata atau teks yang merepresentasikan norma tingkah laku. Jika memang *raison d'être* dari kalimat ini adalah berisi perintah untuk membentuk lembaga pangan, maka seharusnya di antara subjek “pemerintah” dan kata kerja “membentuk” dapat ditemukan kata atau teks yang berupa norma tingkah laku bernada perintah: harus atau wajib, sehingga berbunyi sebagai berikut:

Dalam hal mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan nasional, pemerintah wajib/harus membentuk lembaga Pemerintah yang menangani bidang Pangan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.

Berdasarkan uraian tersebut, diketahui bahwa secara tekstual gramatikal, tidak ditemukan perintah pembentukan lembaga pangan dalam Pasal 126. Oleh karena itu, perlu dilacak eksistensi perintah pembentukan lembaga pangan dalam pasal 127 dan Pasal 128.

Pasal 127 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan berbunyi sebagai berikut:

"Lembaga Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 126 mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang Pangan."¹¹ Pasal 127 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan memuat pemberian kewenangan atau tugas yang bersifat atributif melalui undang-undang ini kepada lembaga pangan untuk melaksanakan tugas pemerintah yang meliputi bidang pangan.

Adapun Pasal 128 berbunyi sebagai berikut:

"Lembaga Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127 dapat mengusulkan kepada Presiden untuk memberikan penugasan khusus kepada badan usaha milik negara di bidang Pangan untuk melaksanakan produksi, pengadaan, penyimpanan, dan/atau distribusi Pangan Pokok dan Pangan lainnya yang ditetapkan oleh Pemerintah."¹²

Pasal 128 memberikan kewenangan "arena pilihan" yang bersifat limitatif melalui operator norma "dapat". Kata "dapat" menjadi operator norma diskresional yang memberikan kebebasan bagi lembaga pangan untuk memilih apakah akan menggunakan kewenangan pengusulan kepada Presiden untuk penugasan khusus kepada Badan Usaha Milik Negara bidang Pangan untuk melaksanakan produksi, pengadaan, penyimpanan, dan/atau distribusi pangan pokok dan pangan lain, atau tidak mengusulkan penugasan tersebut. Lagi, tidak ditemukan perintah pembentukan lembaga pangan dalam Pasal 128.

Secara keseluruhan dalam Pasal 126, Pasal 127, Pasal 128, dan Pasal 129 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan tidak terdapat perintah pembentukan badan pangan, baik secara tekstual maupun secara semantik. Jika tidak terdapat perintah pembentukan dalam teks Pasal 126, Pasal 127, Pasal 128, dan Pasal 129, maka perlu melacak pasal lain dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

11. Ibid., Pasal 127.

12. Ibid., Pasal 128.

Pangan yang berkedudukan sebagai koteks dari teks Pasal 126, Pasal 127, Pasal 128, dan Pasal 129 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

2. Koteks

Pasal 151 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan berbunyi sebagai berikut: “Lembaga Pemerintah yang menangani bidang Pangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 129 harus telah terbentuk paling lambat 3 (tiga) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan”.¹³ Sebagai sebuah teks, Pasal 151 UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan menjelaskan keterkaitannya dengan pasal sebelumnya yaitu Pasal 129 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Pasal 129 berkedudukan sebagai koteks terhadap Pasal 151. Selaku koteks, Pasal 129 menjabarkan bahwa yang dimaksud dengan “Lembaga Pemerintah yang menangani bidang Pangan” dalam Pasal 151. Penjelasan tersebut tidak memungkinkan untuk begitu saja dijelaskan oleh Pasal 129 dengan menggunakan *an sich* teksnya sendiri.

Untuk menjelaskan maksud dari frasa “Lembaga Pemerintah yang menangani bidang Pangan” dalam Pasal 151, Pasal 129 harus “meminjam” *signified* (petanda) yang timbul dari *signifier* (penanda) Pasal 126, Pasal 127, dan Pasal 128 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang berkedudukan sebagai koteks atas Pasal 129.

Dalam pendekatan semiotik Ferdinand de Saussure, bahasa dipandang sebagai suatu sistem tanda yang tersusun atas struktur *biner signifier* dan *signified*.¹⁴ Secara sederhana *signifier* (penanda) adalah dimensi materialisme dari suatu tanda yang tertangkap oleh indra, seperti tulisan

dan bunyi sebuah teks. Sedangkan *signified* (petanda) adalah dimensi idealisme dari sebuah tanda yang merepresentasikan gagasan atau konsep yang terjadi pada saat *signifier* dicerna.

Sebagai contoh saat kita membaca atau mendengar kata “semangka” maka akan terbayangkan suatu buah dengan dominasi warna hijau dan merah, kulit buah berpadu warna hijau terang dan hijau tua, sementara daging buah berwarna merah, tekstur berair dan terdapat biji di berwarna coklat dalam daging buahnya. Tanda “semangka” yang disusun secara berurutan dari huruf s, huruf e, huruf m, huruf a, huruf n, huruf g, huruf k, dan huruf a adalah *signifier* (penanda) di atas kertas atau bunyi ujaran verbal yang merambat sebagai gelombang dan sampai ke telinga pendengar, sedangkan konsep, imaji, atau gagasan mengenai apa yang dimaksud dengan semangka adalah *signified* (petanda).¹⁵

Berdasarkan “peminjaman” *signified* (petanda) tersebut, Pasal 129 dapat menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan “Lembaga Pemerintah yang menangani bidang Pangan” dalam Pasal 151 adalah lembaga pemerintah yang dibentuk oleh pemerintah (Pasal 126) yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang Pangan (Pasal 127) dan dapat mengusulkan kepada Presiden untuk memberikan penugasan khusus kepada badan usaha milik negara di bidang Pangan untuk melaksanakan produksi, pengadaan, penyimpanan, dan/atau distribusi Pangan Pokok dan Pangan lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah (Pasal 128). Dengan demikian, “Lembaga Pemerintah yang menangani bidang Pangan” sebagai sebuah *signifier* (penanda) telah memperoleh *signified* (petanda)-nya.

Setelah memahami frasa “Lembaga Pemerintah yang menangani bidang Pangan” sebagai sebuah *signifier* (penanda) dan *signified* (petanda), perlu

13. Ibid., Pasal 151.

14. Hugh Bredin, “Sign and Value in Saussure”, *Jurnal Philosophy*, Vol. 227, No. 59, (Januari, 1984), 67.

15. Lihat Okke Kusuma Sumantri Zaimar, *Semiotika dalam Analisis Karya Sastra*, (Depok: PT. Komodo Books. 2014).

dielaborasi berkedudukan frasa tersebut sebagai objek dalam teks Pasal 151 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Teks asli Pasal 151 berbentuk kalimat pasif yang menempatkan “Lembaga Pemerintah yang menangani bidang Pangan” (selaku objek) di awal kalimat, mendahului operator norma perintah (*gebod*) “harus”. Subjek yang menyandang kewajiban atau “keharusan” tidak tampak dalam teks asli Pasal 151. Pasal 151 hanya menginformasikan bahwa “Lembaga Pemerintah yang menangani bidang Pangan” harus dibentuk, tanpa menjelaskan siapa subjek yang harus membentuknya. Untuk mengetahui subjek yang dimaksud, terlebih dahulu perlu mengubah bentuk kalimat pasif Pasal 151 menjadi berbentuk kalimat aktif sebagai berikut:

“(Subjek) harus telah membentuk Lembaga Pemerintah yang menangani bidang Pangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 129 paling lambat 3 (tiga) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan”.

Bentuk kalimat aktif Pasal 151 belum memenuhi kalimat sempurna dalam kaidah tata Bahasa Indonesia karena subjek belum tampak dalam kalimat tersebut. Meskipun tidak tercantum subjek dalam kalimat tersebut, dengan pembacaan *noscitur a sociis* -sebagaimana yang dilakukan dalam elaborasi teks Pasal 126- dapat dipahami bahwa subjek yang dimaksud adalah pemerintah. Jika subjek yang diasumsikan tersebut ditambahkan ke dalam kalimat tersebut, maka teks Pasal 151 akan berbunyi sebagai berikut:

“Pemerintah harus telah membentuk Lembaga Pemerintah yang menangani bidang Pangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 129 paling lambat 3 (tiga) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan”.

Setelah bentuk kalimat diubah menjadi kalimat aktif & menambah-

kan subjek ke dalam kalimat Pasal 151, dapat kita pahami bahwa terdapat operator norma “harus” yang menjadi predikat yang melekat pada subjek “pemerintah”. Artinya, perintah pembentukan lembaga pangan -yang seharusnya tercantum dalam Pasal 129- dicantumkan dalam teks Pasal 151.

3. Intertekstualitas

Berdasarkan pertimbangan/menimbangannya, PerPres No 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional dibentuk sebagai aksi tindak lanjut dari ketetapan Pasal 129 UU No 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Namun berdasarkan elaborasi yang telah dilakukan, diketahui bahwa PerPres No 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional dibentuk tidak hanya sebagai tindak lanjut an sich Pasal 129 UU No 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Terdapat relasi interkontekstualitas antara perintah pengaturan organisasi dan tata kerja lembaga pangan dalam Pasal 129 UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan & Perintah pembentukan lembaga pangan itu sendiri dalam Pasal 151 UU No 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Secara konvensional, lembaga pemerintah non kementerian di Indonesia dianggap mulai dibentuk terhitung sejak berlakunya peraturan presiden mengenai lembaga pemerintah non kementerian tersebut -kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peralihannya-. Instrumen hukum pembentukan lembaga pemerintah non kementerian tidak dipisahkan dengan instrumen hukum pengaturan organisasi dan tata kerja lembaga pemerintah non kementerian tersebut. Hal tersebut juga berlaku pada PerPres No 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional. Kelahiran Badan Pangan Nasional “dibidani” oleh PerPres No 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional. Berdasarkan hal tersebut dapat dipahami bahwa pada hakikatnya ketentuan yang ditindaklanjuti dengan PerPres No 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional ini bukan hanya ketentuan Pasal 129 UU No 18 Tahun

2012 tentang Pangan, namun juga menindaklanjuti ketentuan Pasal 151 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Selain sebagai dalil yang menjelaskan mengapa PerPres No. 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional perlu diuji kedudukan hukumnya atas Pasal 151 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan, penjelasan ini sekaligus menggugurkan argumentasi bahwa PerPres No. 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional hanya menindaklanjuti Pasal 129 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan dan tidak relevan mengujinya dengan Pasal 151 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Untuk itu kemudian menjadi penting meninjau relasi intertekstual antara PerPres No. 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional dan Pasal 151 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Tinjauan tersebut bermuara pada kedudukan hukum PerPres No. 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional dan Pasal 151 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Pasal 151 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan memerintahkan pembentukan lembaga pangan dengan tenggat waktu pembentukan selama 3 (tiga) tahun terhitung sejak tanggal 17 November 2012. Namun pada kenyataannya PerPres No. 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional yang menjadi acuan formil terbentuknya lembaga pangan baru diundangkan pada tanggal 29 Juli 2021, 8 (delapan) tahun 8 (delapan) bulan dan 12 (dua belas) hari setelah UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan diundangkan, terlambat selama 5 (lima) tahun 8 (delapan) bulan dan 12 (dua belas) hari dari perintah Pasal 151 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Perintah Pasal 151 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan harus dibaca secara utuh. Pasal 151 tidak hanya memerintahkan pembentukan lembaga pangan, tetapi menyertakan

pula batas waktu pembentukan. Hal tersebut berarti bahwa terhitung sejak tanggal 17 November 2015, pembentukan lembaga pangan yang dimaksud dalam UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan telah kehilangan dasar hukum (dasar hukum daluarsa). Adapun pembentukan lembaga pangan yang melewati batas waktu Pasal 151 (tanggal 17 November 2015) bukan merupakan pelaksanaan Pasal 151 yang bahkan lebih jauh, bukan merupakan pelaksanaan amanat UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Secara meyakinkan dapat dipahami bahwa pembentukan Badan Pangan Nasional yang diterjemahkan sebagai lembaga pangan dalam perspektif UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan melalui PerPres No. 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional, pada hakikatnya bukan merupakan tindak lanjut UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Badan Pangan Nasional lebih tepat jika dipandang sebagai lembaga negara non kementerian yang dibentuk secara mandiri berdasarkan pertimbangan lain di luar UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Selain Pasal 151, pendapat ini juga diperkuat dengan kontradiksi substantif antara ruang lingkup interpretasi kata “pangan” itu sendiri. UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan memahami kata “pangan” sebagai 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. Sedangkan PerPres No. 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional memlimitasi pemaknaan “pangan” dalam ketentuan Pasal 2 jo. Pasal 4 yang menyatakan bahwa tugas pemerintahan bidang pangan hanya

meliputi beras, jagung, kedelai, gula konsumsi, bawang, telur unggas, daging ruminansia, daging unggas, dan cabai.

D. PENUTUP

Berdasarkan pembahasan, dapat dikonfirmasi bahwa Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional bertentangan dengan ketentuan Pasal 151 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Sebagai sebuah preskripsi dari penelitian hukum, disarankan:

1. Perlu membentuk Peraturan Presiden tentang Badan Pangan Nasional baru dengan konsiderasi pembentukan dan dasar hukum/mengingat yang tidak menautkan diri dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Konsideran/menimbang dirumuskan dengan narasi pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis dan tidak mencantumkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan sebagai salah satu dasar hukum/mengingat.
2. Perlu disusun mekanisme teknis *post legislative scrutiny -post legislative scrutiny* merupakan suatu konsep pemantauan dan peninjauan yang dilaksanakan oleh lembaga legislatif pasca diberlakukannya suatu undang-undang- oleh Dewan Perwakilan Rakyat. *Post legislative scrutiny* perlu dilaksanakan tidak hanya pada tataran dampak empiris implementasi suatu undang-undang, lebih utama untuk didahulukan justru megawasi dan menjamin pemerintah mampu melaksanakan (secara tepat waktu) pembentukan peraturan turunan yang diperintahkan oleh suatu undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Caputo, J.H., *Radical Hermeneutics*, Indianapolis: Indiana University Press, 1987.
- Cohen, Morris L. dan Kent C. Osmon, *Legal Research*, Minnesota: West Publishing Company, 1992.
- Hardiman, F. Budi, *Seni Memahami: Hermeneutik dari Schleiermacher sampai Derrida*, Yogyakarta: Kanisius, 2015.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, cetakan ke-6, Jakarta: Kencana, 2010.
- Zaimar, Okke Kusuma Sumantri, *Semiotika dalam Analisis Karya Sastra*, Depok: PT. Komodo Books, 2014.

Jurnal

- Bredin, Hugh, "Sign and Value in Saussure", *Jurnal Philosophy*, Vol. 227, No. 59, (Januari, 1984), 67-77. 20 September 2023 23.58 WIB
<<https://www.jstor.org/stable/3750695>>

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5360).
- Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 162).