

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Penyelidikan dan Penyidikan dalam Tindak Pidana Khusus

Penyelidikan merupakan serangkaian tindakan yang dilakukan oleh penyelidik untuk mencari dan menemukan peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana, guna menentukan apakah tahap penyidikan dapat dilaksanakan. Penyelidikan merupakan langkah awal yang krusial dalam sistem peradilan pidana Indonesia karena berfungsi untuk memperoleh data dan fakta awal sebelum perkara dilimpahkan ke tahap penyidikan.¹⁵ Sementara itu, penyidikan ialah rangkaian upaya penyelidik untuk menelusuri serta menghimpun barang bukti yang memperjelas suatu perbuatan pidana dan mengidentifikasi pelakunya. Dalam kejahatan khusus, proses penyelidikan dan penyidikan sering kali lebih kompleks karena melibatkan pembuktian administratif, dokumen, serta keterkaitan dengan peraturan khusus di luar KUHP.¹⁶

Tindak pidana dibagi dalam 2 kategori yaitu:

1. Tindak pidana umum adalah kategori perbuatan pidana yang diatur secara umum dalam *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)* dan berlaku tanpa memerlukan aturan khusus di luar KUHP. Tindak pidana ini dapat berupa penggelapan, penipuan, atau

¹⁵ Erdianto Effendi, *Hukum Acara Pidana Perspektif KUHP Dan Peraturan Lainnya*, Pertama (Jakarta: Perpustakaan JDIH DPRD Kabupaten Sukoharjo, 2022), <https://doi.org/978-623-6232-23-1>.

¹⁶ Erdianto Effendi, *Hukum Acara Pidana Perspektif KUHP Dan Peraturan Lainnya*, ed. Hartono, Pertama (Jakarta: Publica, 2021).

pemalsuan dokumen yang dapat terjadi dalam setiap konteks kejahatan termasuk distribusi komoditas. Dalam praktiknya, tindak pidana umum menjadi dasar hukum awal untuk menilai perbuatan yang jelas merugikan pihak lain secara pidana, misalnya jika terdapat unsur penggelapan atau pemalsuan dokumen distribusi pupuk yang digunakan untuk menutup praktik ilegal. Kategori ini penting sebagai batasan awal sebelum membahas delik yang memiliki pengaturan khusus dan lebih spesifik sesuai objek hukum tertentu.¹⁷

2. Perbuatan pidana khusus ialah tindakan yang ditetapkan dalam undang-undang atau regulasi tertentu yang mengatur kategori perbuatan pidana spesifik, mencakup yang berhubungan dengan keamanan ekonomi atau perlindungan kepentingan publik. Distribusi pupuk bersubsidi secara ilegal termasuk tindak pidana khusus karena pengaturannya bersumber pada peraturan yang mengatur subsidi, tata niaga barang strategis, dan ketentuan khusus lainnya seperti Peraturan Menteri Perdagangan tentang pengadaan serta distribusi pupuk bersubsidi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur kejahatan ekonomi. Dalam hal ini, aparat penegak hukum tidak hanya menggunakan KUHP, melainkan juga ketentuan peraturan khusus yang mengatur tata niaga strategis dan perlindungan kepentingan ekonomi nasional. Kajian mendalam

¹⁷ Pratama, "Pendistribusian Pupuk Bersubsidi Yang Berimplikasi Tindak Pidana Ekonomi."

menunjukkan bahwa keberadaan celah hukum dalam peraturan tersebut sering dimanfaatkan oleh pelaku untuk melakukan penyimpangan distribusi pupuk bersubsidi.¹⁸

B. Perdagangan Pupuk Bersubsidi dan Non Subsidi

Pemerintah memberikan bantuan keuangan untuk pengadaan dan distribusi pupuk bersubsidi, yang memungkinkan petani memperolehnya dengan biaya lebih rendah. Meningkatkan produksi pertanian, menjamin ketahanan pangan, dan memajukan kesejahteraan petani merupakan tujuan dari program subsidi pupuk. Dalam pelaksanaannya, distribusi pupuk bersubsidi dilaksanakan melalui tata cara yang telah ditentukan pemerintah dan semata-mata ditujukan bagi petani yang tercatat dalam sistem elektronik Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (e-RDKK).¹⁹

Pupuk bersubsidi yang disalurkan oleh pemerintah terdiri atas beberapa jenis, yaitu pupuk Urea, NPK, ZA, SP-36, dan pupuk organik. Masing-masing jenis pupuk memiliki fungsi yang berbeda sesuai dengan kebutuhan unsur hara tanaman. Salah satu sumber nitrogen yang penting bagi perkembangan vegetatif tanaman adalah pupuk urea. Di sisi lain, pupuk NPK mengandung nitrogen, fosfor, dan kalium, unsur-unsur yang diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan serta produktivitas tanaman. Nitrogen dan belerang yang terkandung dalam pupuk ZA berperan dalam pembentukan protein dan

¹⁸ Ibid

¹⁹ Effendi, *Hukum Acara Pidana Perspektif KUHAP Dan Peraturan Lainnya*, 2022.

peningkatan kualitas hasil panen. Sementara itu, pupuk SP-36 berfungsi sebagai sumber fosfor yang penting bagi pertumbuhan akar, bunga, dan buah. Pupuk organik juga digunakan untuk memperbaiki sifat fisik, kimia, dan biologi tanah demi menjaga kesuburan tanah serta mendukung hasil pertanian yang berkelanjutan.²⁰

Pupuk yang diproduksi dan dijual tanpa dukungan dana pemerintah dikenal sebagai pupuk nonsubsidi; akibatnya, harga jualnya ditentukan oleh mekanisme pasar. Seluruh pelaku usaha pertanian bebas menggunakan jenis pupuk ini tanpa terikat oleh alokasi distribusi pemerintah ataupun aturan mengenai penerima subsidi. Ketika pupuk bersubsidi langka atau tidak tersedia di wilayah tertentu, petani memiliki alternatif berupa pupuk nonsubsidi. Urea nonsubsidi, NPK nonsubsidi, pupuk organik komersial, pupuk hayati, dan pupuk majemuk khusus merupakan jenis-jenis pupuk nonsubsidi yang umum ditawarkan di Indonesia. Pupuk non-subsidi umumnya memiliki variasi kandungan unsur hara yang lebih beragam dan dipasarkan sesuai kebutuhan spesifik tanaman tertentu. Selain itu, pupuk non-subsidi juga tersedia dalam berbagai merek dagang yang diproduksi oleh perusahaan pupuk nasional maupun swasta.²¹

²⁰ Peraturan Menteri Pertanian RI Nomer 15 Tahun 2025 Tentang Alokasi dan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi sektor Pertanian.

²¹ Peraturan Menteri Pertanian RI Nomer 15 Tahun 2025 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden.

C. Dasar Hukum Perdagangan

Beberapa aturan perundang-undangan menjadi dasar hukum pengaturan distribusi pupuk bersubsidi dan sanksinya, antara lain:

- a. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan menjadi dasar hukum utama dalam pengaturan pupuk bersubsidi sebagai komoditas dalam pengawasan. Peraturan perundang-undangan tersebut menegaskan bahwa pupuk bersubsidi tidak boleh diperdagangkan atau didistribusikan di luar ketentuan teknis serta peruntukan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Setiap bentuk penyimpangan dalam penyaluran dan perdagangan pupuk bersubsidi, seperti penjualan kepada pihak yang tidak berhak, penimbunan, maupun penjualan di luar wilayah distribusi, dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana. Pelanggaran terhadap ketentuan tersebut dapat dikenakan sanksi pidana sesuai dengan rumusan yang diatur dalam UU No. 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan beserta peraturan pelaksanaannya yang mengatur tata kelola dan distribusi pupuk bersubsidi..²²

- b. Pupuk bersubsidi ditetapkan sebagai komoditas yang diawasi berdasarkan Peraturan Presiden dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya guna menjamin bahwa prosedur distribusi dan alokasinya mematuhi protokol yang telah ditetapkan.

Tujuan pengawasan ini adalah untuk memastikan bahwa petani

²² Mahendra, "Penegakan Hukum Pidana Terhadap Pelaku Tindak Pidana Pendistribusian Pupuk Subsidi Secara Ilegal (Studi Di Wilayah Kalimantan Barat)."

yang memenuhi syarat menerima pupuk bersubsidi serta mencegah berbagai bentuk penyimpangan, termasuk penjualan kepada pihak yang tidak berwenang, penimbunan, distribusi di luar wilayah yang telah disetujui, dan kegiatan perdagangan ilegal. Dengan diterapkannya sistem ini, diharapkan program subsidi pupuk dapat dilaksanakan secara tepat dan berhasil.

- c. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 15/M-DAG/PER/4/2013 tentang *Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi* mengatur mekanisme pengadaan dan distribusi pupuk bersubsidi, termasuk tanggung jawab distributor serta pengecer dalam mendistribusikan pupuk kepada pihak yang berhak memperolehnya. Ketentuan ini menegaskan bahwa pupuk bersubsidi hanya dapat didistribusikan kepada petani maupun kelompok tani yang telah terdata dan tercantum dalam Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK). Selain itu, peraturan tersebut juga mengatur kewajiban para pelaku distribusi untuk mematuhi ketentuan mengenai wilayah penyaluran, jumlah pupuk, serta harga yang telah ditetapkan pemerintah guna menjamin ketersediaan dan ketepatan sasaran program subsidi pupuk.

Regulasi tersebut berfungsi sebagai basis norma yang harus dipatuhi. Ketentuan tersebut mengatur tata cara distribusi, pihak yang berhak menerima, serta wilayah penyaluran yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Pelanggaran terhadap ketentuan tersebut, seperti

penyaluran kepada pihak yang tidak berwenang, penyaluran di luar batasan peruntukan atau di luar wilayah yang telah ditentukan, serta praktik penyimpangan lainnya, dapat menimbulkan konsekuensi hukum. Hal ini disebabkan pemerintah mempunyai otoritas dalam melaksanakan pengawasan atas peredaran pupuk bersubsidi, dan setiap penyimpangan dapat dijatuhi sanksi administratif maupun kriminal berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pembuktian saat perkara tindak pidana khusus seperti distribusi pupuk bersubsidi ilegal melibatkan berbagai jenis instrumen pembuktian yang sah berdasarkan hukum acara pidana. Instrumen pembuktian tersebut meliputi:

- a. Keterangan saksi dari petani, distributor, atau aparat pengawas yang melihat adanya praktik ilegal.
- b. Keterangan ahli yang menerangkan bagaimana distribusi seharusnya dilakukan dan apa penyimpangan yang terjadi.
- c. Surat/dokumen bukti seperti surat perjanjian jual beli (SPJB), dokumen RDKK, bukti pembelian, serta catatan distribusi yang menunjukkan adanya alokasi pupuk di luar peruntukan.
- d. Barang bukti berupa pupuk bersubsidi yang ditemukan di luar jalur distribusi resmi atau dijual di atas harga eceran tertinggi (HET).

Pada kajian putusan pengadilan, hakim melihat keseluruhan alat bukti ini untuk menentukan apakah unsur pidana telah terpenuhi dan

apakah pelaku dapat ditetapkan sebagai terdakwa serta dijatuhi sanksi sesuai ketentuan hukum.²³

Distribusi pupuk bersubsidi yang tidak sesuai aturan tidak semata-mata menjadi persoalan yuridis, tetapi juga berpengaruh terhadap kondisi ekonomi sosial dan ketahanan pangan. Praktik ilegal seperti penimbunan, penjualan di luar peruntukan, atau penjualan di atas HET dapat menyebabkan:

- a. Kelangkaan pupuk di pasar resmi sehingga petani yang berhak tidak memperoleh pupuk.
- b. Penurunan produksi pertanian karena biaya input produksi meningkat bagi petani kecil.
- c. Ketidakefektifan kebijakan subsidi pemerintah yang seharusnya mendukung produktivitas pangan.²⁴

D. Efektivitas Hukum ditinjau dari Aspek Yuridis Sosiologis dan

Filosofis

Berdasarkan gagasan Soerjono Soekanto mengenai efektivitas hukum, sejauh mana suatu hukum dapat beroperasi dan diterapkan dalam masyarakat nyata memiliki tingkat kepentingan yang sama dengan keberadaan aturan tertulis itu sendiri bagi keberhasilan hukum tersebut. Menurut Soekanto, terdapat lima faktor utama yang memengaruhi efektivitas hukum: hukum itu sendiri (sebagai substansi yang mengatur);

²³ Cahyono and Seregig, "The Judicial Considerations in Imposing Criminal Sentences on Offenders of Illegal Distribution of Subsidized Fertilizer (Study of Decision No. 191/Pid.Susu/2024/PN Mgl)."

²⁴ Pratama, "Pendistribusian Pupuk Bersubsidi Yang Berimplikasi Tindak Pidana Ekonomi."

aparatus penegak hukum yang menjalankan ketentuan tersebut; sumber daya atau sarana yang mendukung penegakan hukum; masyarakat sebagai sasaran penerapan hukum; serta budaya yang membentuk pola pikir dan perilaku masyarakat. Demi memaksimalkan pencapaian tujuan hukum yang mencakup kejelasan, keadilan, dan kemanfaatan, suatu hukum dapat dianggap berhasil apabila norma-norma yang relevan dapat ditegakkan secara konsisten, dipatuhi oleh masyarakat, serta didukung oleh aparat penegak hukum dan sumber daya yang memadai.²⁵

Aspek hukum mengenai efektivitas hukum menyoroti legitimasi serta kesesuaian suatu peraturan dengan kerangka legislatif yang berlaku. Suatu peraturan perundang-undangan dianggap efektif secara hukum apabila disusun melalui proses yang sah, memiliki landasan hukum yang jelas, serta dapat dilaksanakan oleh aparat penegak hukum dalam lingkup yurisdiksinya. Berdasarkan pandangan ini, efektivitas hukum dapat dinilai dengan melihat sejauh mana ketentuan-ketentuannya ditegakkan dan dijunjung tinggi secara konsisten dalam sistem hukum formal. Hal ini dikarenakan hukum dipandang sebagai norma tertulis yang mengikat dan memiliki daya paksa. Oleh karena itu, dari perspektif hukum, efektivitas penegakan hukum tidak hanya bergantung pada keberadaan aturan, tetapi juga pada kemampuan lembaga penegak hukum untuk melaksanakan dan

²⁵ Muhammad Handika Suryanto et al., "No Viral No Justice Perspektif Teori Efektivitas Hukum Soerjono Soekanto," *Widya Yuridika: Jurnal Hukum* 7, no. 3 (2024): 513–22.

menjamin penegakan standar-standar tersebut sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.²⁶

Komponen sosiologis mengevaluasi efektivitas suatu hukum dengan melihat bagaimana hukum tersebut diterapkan dalam masyarakat. Menurut sudut pandang ini, sejauh mana masyarakat memahami, mengadopsi, dan mematuhi standar-standar yang relevan sama pentingnya bagi evaluasi hukum sebagaimana keberadaan norma tertulis itu sendiri. Jika suatu aturan dapat diterapkan dalam kehidupan sehari-hari, diakui oleh masyarakat sebagai pedoman perilaku, dan mampu mendorong orang untuk bertindak selaras dengan tujuan peraturan perundang-undangan tersebut, maka aturan itu dapat dianggap berhasil secara sosiologis. Oleh karena itu, kondisi sosial, tingkat kesadaran hukum masyarakat, serta hubungan antara masyarakat dan aparat penegak hukum sangat memengaruhi keberhasilan suatu hukum. Sebaliknya, apabila suatu aturan tidak dipatuhi, tidak sesuai dengan kondisi sosial yang ada, atau tidak dapat memengaruhi tingkah laku masyarakat, sehingga secara sosiologis hukum tersebut dapat dikatakan belum efektif.²⁷

Sejauh mana suatu hukum dapat mewujudkan cita-cita keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum menjadi landasan filosofis untuk menilai efektivitasnya. Berdasarkan pandangan ini, hukum harus mencerminkan rasa keadilan serta selaras dengan nilai-nilai moral dan

²⁶ Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*.

²⁷ Ellya Rosana, "Kepatuhan Hukum Sebagai Wujud Kesadaran Hukum Masyarakat," *Jurnal Tapis: Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam* 10, no. 1 (2014): 61–84, <https://doi.org/10.24042/tps.v10i1.1600>.

kemanusiaan masyarakat, di samping memiliki legitimasi formal dan diterapkan dalam kehidupan bermasyarakat. Jika suatu peraturan memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan, menciptakan kejelasan hukum, dan memenuhi rasa keadilan mereka, maka peraturan tersebut dapat dianggap bermanfaat secara filosofis. Sebaliknya, apabila suatu hukum dianggap tidak adil, tidak memberikan kemanfaatan, atau bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan, maka secara filosofis hukum tersebut dapat dinilai tidak efektif, meskipun secara yuridis tetap berlaku dan memiliki kekuatan mengikat.²⁸

E. Penelitian Terdahulu

- a. Penelitian dari Akhdan et.al (2025) yang berjudul “Tinjauan Kriminologis Terhadap Pelaku Kejahatan Ekonomi (Studi Kasus Pengoplosan Pupuk di Kalianda, Lampung Selatan)”. Penelitian ini menemukan bahwa tindakan perdagangan pupuk bersubsidi ilegal merupakan kejahatan ekonomi yang dipicu oleh rendahnya pengawasan dan lemahnya sistem koordinasi antarlembaga serta kurangnya pengetahuan pelaku terhadap sanksi hukum. Temuan utamanya mengindikasikan bahwa keberhasilan penegakan hukum sangat bergantung pada bukti kuat dari tahap awal penyelidikan. Penelitian ini sama-sama menekankan bahwa penyelidikan yang berkualitas merupakan fondasi dalam membongkar tindak pidana

²⁸ Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*.

pupuk bersubsidi namun fokus penelitian ini bersifat kriminologis umum.²⁹

- b. Penelitian dari Muh Ali Masnun & Dilla Nurfiana Astanti (2020) yang berjudul “Mengurai Problematika Pengawasan Distribusi Pupuk Bersubsidi: Sebuah Tinjauan Pengaturan Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida”. Penelitian ini bertujuan untuk mengurai problematika pengaturan KPPP dalam mengawasi peredaran (distribusi) pupuk bersubsidi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa lemahnya pengawasan administratif dan kelembagaan terhadap penyaluran pupuk bersubsidi menciptakan ruang bagi praktik ilegal. Hambatan seperti kurangnya data distribusi menyebabkan aparat penegak hukum kesulitan saat mengidentifikasi tindak pidana. Persamaan dalam penelitian ini yaitu menilai keefektivitasan dalam penyidikan, namun penelitian ini lebih normatif terhadap sistem pengawasan.³⁰
- c. Embang Herlambang & Try Setiady yang berjudul “Penyimpangan Pupuk bersubsidi Perspektif Hukum Kejahatan Bisnis Berdasarkan UU No. 31/1999 JO. UU No. 20/2001 (Studi Putusan No. 28/PID. SUS-TPK/2022/Pn SRG)”. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis putusan yang menyatakan penyimpangan distribusi pupuk bersubsidi

²⁹ Muhammad Akhdan Mizanulhaq, Firganefi, and Fristia Berdian Tamza, “Tinjauan Kriminologis Terhadap Pelaku Kejahatan Ekonomi (Studi Kasus Pengoplosan Pupuk Di Kalianda, Lampung Selatan),” *Mahkamah: Jurnal Riset Ilmu Hukum* 2, no. 3 (2025): 347–54.

³⁰ Muh Ali Masnun and Dilla Nurfiana Astanti, “Mengurai Problematika Pengawasan Distribusi Pupuk Bersubsidi: Sebuah Tinjauan Pengaturan Komisi Pengawasan Pupuk Dan Pestisida,” *EKSPOSE: Jurnal Penelitian Hukum Dan Pendidikan* 19, no. 2 (2020): 1102–8.

sebagai tindak pidana korupsi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyimpangan distribusi pupuk bersubsidi merupakan tipikor yang serius, sebagaimana diatur dalam UU No 31/1999 juncto UU No 20/2001. Pelanggaran Pasal 3 UU tersebut mencakup penyalahgunaan wewenang, pengayaan diri atau pihak lain, dan merugikan keuangan negara. Analisis kasus penyimpangan distribusi pupuk bersubsidi dalam Putusan No. 28/Pid.Sus-TPK/2022/PN Srg mengungkapkan dampak hukum dan sosial yang signifikan. Secara hukum, terdakwa Mahdi dijatuhi hukuman penjara 1 tahun 3 bulan dan denda Rp. 50.000.000,- atas pelanggaran Pasal 3 Jo. Pasal 18 UU No. 31/1999 jo. UU No. 20/2001 tentang Pemberantasan Tipikor. Penelitian ini sama-sama menganalisis putusan pengadilan terhadap pelanggaran hukum yang terkait pupuk bersubsidi sebagai objek kajian sedangkan penelitian ini berfokus pada kasus penyimpangan dengan perspektif tindak pidana korupsi.³¹

³¹ Embang Herlambang and Tri Setiady, "Penyimpangan Pupuk Bersubsidi Perspektif Hukum Kejahatan Bisnis Berdasarkan UU No. 31/1999 JO. UU No. 20/2001 (Studi Putusan No. 28/PID.SUS-TPK/2022/PN SRG)," *El-Iqtishady: Jurnal Hukum Ekonomi Syariah* 7, no. 31 (2025): 63–75.