

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah suatu bangsa yang besar, berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) tertanggal 1 Juli 2015 Jumlah penduduk Indonesia berjumlah 255,461,700 jiwa, yang menempatkan Negara Indonesia sebagai Negara peringkat 4 (empat) dengan jumlah penduduk terbesar di dunia.¹ Dengan jumlah penduduk yang besar tersebut, membuat pemerintah menjadi lebih fokus dalam memenuhi kebutuhan penduduk yaitu salah satunya dibidang kesehatan dan makanan, karena kesehatan penduduk merupakan salah satu aspek penting dalam perkembangan dan pembangunan suatu Negara.

Dalam memenuhi kebutuhan kesehatan dan makanan, pemerintah dari waktu kewaktu terus meningkatkan kualitas dan kuantitas dari segala macam bentuk pemenuhan kebutuhan kesehatan, sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD Negara Republik Indonesia 1945 dalam Pasal 28H ayat (1) “bahwa Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.

Bentuk upaya pemenuhan kesehatan tersebut terkait dengan tersedianya sumber daya dibidang kesehatan. Menurut Pasal 1 angka 2 UU No. 36 Tahun 2009 tentang kesehatan mengatakan sumber daya di bidang kesehatan adalah segala bentuk dana, tenaga, perbekalan kesehatan, sediaan farmasi dan alat kesehatan serta fasilitas pelayanan kesehatan dan teknologi yang dimanfaatkan

¹Peringkat penduduk dunia diakses disitus; <https://id.wikipedia.org/wiki> tanggal 10 september 2016.

untuk menyelenggarakan upaya kesehatan yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat.

Salah satu sumber daya dibidang kesehatan adalah kesediaan farmasi dan alat kesehatan. Ketersediaan farmasi adalah obat, bahan obat, obat tradisional dan kosmetika. Obat adalah bahan atau paduan bahan, termasuk produk biologi yang digunakan untuk mempengaruhi atau menyelidiki sistem fisiologi atau keadaan patologi dalam rangka penetapan diagnosis, pencegahan, penyembuhan, pemulihan, peningkatan kesehatan dan kontrasepsi untuk manusia. Obat tradisional adalah bahan atau ramuan bahan yang berupa bahan tumbuhan, bahan hewan, bahan mineral, sediaan sarian (*galenik*), atau campuran dari bahan tersebut yang secara turun temurun telah digunakan untuk pengobatan, dan dapat diterapkan sesuai dengan norma yang berlaku di masyarakat.²

Peredaran obat-obatan dan makanan dalam rangka pemenuhan kebutuhan kesehatan masyarakat, harus ada pengawasan dan pengontrolan dari pemerintah, agar tidak terjadi penyalahgunaan obat-obatan dan makanan yang akan merugikan masyarakat dan pemerintah. Dalam rangka pengawasan dan pengontrolan ketersediaan obat-obatan dan makanan tersebut, maka dengan Keputusan Presiden No. 3 tahun 2013 perubahan dari Keputusan Presiden No. 103 tahun 2001, dibentuklah Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM).

Salah satu wilayah kerja Badan Pengawas Obat dan makanan (BPOM) di Indonesia adalah Provinsi Sumatera Barat, yang ibu kota provinsinya adalah Kota Padang. Balai Besar POM di Padang adalah Unit Pelaksana Teknis di lingkungan Badan Pengawas Obat dan Makanan, dengan landasan hukum SK

²*Ibid.*

Kepala Badan POM No. 05018/SK/KBPOM tahun 2001 dan SK Kepala Badan POM No. HK00.05.21.1232 tahun 2004.³

Sejak ditetapkannya keputusan ini, wilayah kerja Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Padang mencakup 7 (tujuh) Kota dan 12 (dua belas) Kabupaten. Luas wilayah Propinsi Sumatera Barat 42.297,30 KM² dengan wilayah kerja 19 Kabupaten/kota dan jumlah penduduk 5.066.476 jiwa. Letak geografis berbatasan langsung dengan Propinsi Riau yang dekat dengan Batam, dimana Batam sendiri sangat dekat dengan Negara tetangga Singapura menyebabkan dengan mudah produk obat dan makanan masuk dan keluar di Sumatera Barat dengan tanpa hambatan (darat) yang berarti.⁴

Di kota Padang, maraknya peredaran makanan kadaluarsa dan tidak memiliki izin menjelang lebaran, membuat masyarakat diharapkan lebih pintar dalam memilih produk. Selain itu pedagang pun harus berfikir, jangan sampai mengorbankan masyarakat dengan racun dan zat berbahaya.⁵ Pada tahun 2015, pada saat Ramadhan dan Idul Fitri permintaan akan pangan meningkat. Kondisi itu dimanfaatkan oleh pengusaha nakal dengan menjual makanan ilegal, kadaluarsa dan rusak.⁶ Sebelumnya BPOM di Padang juga menyita satu truk minuman penambah energi yang termasuk ilegal merek Redbull yang tidak memiliki izin edar di Indonesia, dan dapat membahayakan masyarakat. Minuman tersebut tidak layak edar di Indonesia dikarenakan memiliki komposisi

³Laporan Renstra BBPOM Padang diakses disitus: www.pom.go.id pada tanggal 10 September 2016.

⁴Ibid.

⁵Jangan racuni warga kota padang, diakses disitus <http://harianhaluan.com/news/detail/56447/mahyeldi-jangan-racuni-warga-kota-padang> tanggal 10 September 2016.

⁶Waspada! pangan ilegal, diakses disitus <http://minangkabaunews.com/artikel-6043-bpom-padang--waspada-pangan-ilegal-kadaluarsa-dan-rusak.html>, tanggal 10 September 2016.

seperti kafein diatas yang diperbolehkan, dan juga zat lainnya yang dapat membahayakan masyarakat.⁷

Pada tanggal 16 September 2016, Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Padang Sumatera Barat (Sumbar), menemukan ribuan butir obat dan jamu ilegal di Padang saat inspeksi mendadak (Sidak) di dua lokasi, yaitu penemuan obat dan jamu ilegal di pasar Tarandam dan Seberang Padang. Berdasarkan sidak tersebut, pihaknya menemukan obat dan jamu yang peredarannya sudah lama dilarang oleh pemerintah namun hingga saat ini obat dan jamu tersebut masih ditemukan dijual di apotek setempat.⁸

Faktor meningkatnya peredaran obat-obatan dan makanan ilegal, disebabkan tingginya harga produk obat dan makanan yang beredar dipasaran, hal tersebut berbanding terbalik dengan tingkat perekonomian dan kebutuhan masyarakat. Faktor ini menyebabkan terbukanya peluang bagi pedagang-pedagang mencari keuntungan dari peredaran obat-obatan dan makanan ilegal. Motif yang digunakan adalah dengan menjual produk obat-obatan tersebut dengan harga lebih rendah dari harga produk obat-obatan dan makanan yang memiliki izin.



Peredaran obat-obatan dan makanan ilegal, termasuk suatu tindak pidana yang diatur dalam undang-undang kesehatan (Pasal 196), mengatakan bahwa “Setiap orang yang dengan sengaja memproduksi atau mengedarkan sediaan farmasi dan/atau alat kesehatan yang tidak memenuhi standar dan/atau

⁷BPOM Padang sita satu truk minuman energi ilegal, diakses disitus <http://www.antaraneews.com>, tanggal 8 November 2016.

⁸BBPOM Temukan Ribuan Obat Ilegal di Padang, diakses disitus <http://www.antarasumbar.com/berita/186944/bbpom-temukan-ribuan-obat-ilegal-di-padang.html> , tanggal 9 November 2016.

persyaratan keamanan, khasiat atau kemanfaatan, dan mutu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (2) dan ayat (3) dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp1.000.000.000,- (satu miliar rupiah)”.

Kemudian lebih lanjutnya Pada Pasal 197 tentang kesehatan mengatakan bahwa :

“Setiap orang yang dengan sengaja memproduksi atau mengedarkan sediaan farmasi dan/atau alat kesehatan yang tidak memiliki izin edar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp1.500.000.000,- (satu miliar lima ratus juta rupiah)”.

Selain itu, pengaturan terhadap tindak pidana di bidang pangan atau makanan ilegal diatur di dalam UU No.18 Tahun 2012 tentang Pangan yang menerangkan bahwa perbuatan tindak pidana dibidang makanan dapat dihukum, sebagaimana ditegaskan pada Pasal 135 mengatakan bahwa setiap orang yang menyelenggarakan kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan/atau peredaran pangan yang tidak memenuhi persyaratan sanitasi pangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp 4.000.000.000,- (empat miliar rupiah). Kemudian pada Pasal 136 Undang-undang Pangan mengatakan bahwa setiap orang yang melakukan produksi pangan untuk diedarkan yang dengan sengaja menggunakan :

- a. Bahan tambahan pangan melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan; atau

- b. Bahan yang dilarang digunakan sebagai bahan tambahan pangan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp.10.000.000.000,-(sepuluh milyar rupiah).

Ketentuan pidana terkait dengan pangan diatur Pada Bab XV dari Pasal 133 sampai dengan Pasal 148 Undang-undang Pangan tersebut diatas.

Secara garis besar, fungsi Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) terdapat 3 (tiga) pilar :⁹

1. Penapisan produk dalam rangka pengawasan obat dan makanan sebelum beredar (*pre market*);
2. Pengawasan obat dan makanan pasca beredar di masyarakat (*post market*) melalui:
 - a. Pengambilan sampel dan pengujian;
 - b. Peningkatan cakupan pengawasan sarana produksi dan distribusi obat dan makanan termasuk Pasar aman dari bahan berbahaya;
 - c. Investigasi awal dan penyidikan kasus pelanggaran di bidang obat dan makanan.
3. Pemberdayaan masyarakat melalui Komunikasi Informasi dan Edukasi serta penguatan kerjasama kemitraan dengan pemangku kepentingan dalam rangka meningkatkan efektivitas pengawasan obat dan makanan melalui:
 - a. *Public Warning*;
 - b. Pemberian Informasi dan Penyuluhan/Komunikasi, dan

⁹Renstra BBPOM di Padang Tahun 2015-2019 diakses disitus <http://www.pom.go.id/new/> tanggal 10 September 2016.

- c. Edukasi kepada masyarakat dan pelaku usaha di bidang obat dan makanan serta;
- d. Peningkatan pengawasan terhadap pangan jajanan anak sekolah (PJAS), peningkatan kegiatan BPOM dalam *Food Safety* masuk desa (FSMD) dan advokasi kepada masyarakat, serta pengawasan pangan fortifikasi (Penambahan gizi).

Peranan pengawasan peredaran obat-obatan dan makan yang dilakukan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) salah satunya adalah investigasi awal dan penyidikan kasus pelanggaran di bidang obat dan makanan yang diatur pada Pasal 189 undang-undang kesehatan dan Pasal 132 undang-undang Pangan. Kewenangan Penyidik BPOM sebagaimana dimaksud dalam undang-undang kesehatan adalah melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan serta keterangan tentang tindak pidana di bidang kesehatan, melakukan pemeriksaan terhadap orang yang diduga melakukan tindak pidana di bidang kesehatan, meminta keterangan dan bahan bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan tindak pidana di bidang kesehatan, melakukan pemeriksaan atas surat dan/atau dokumen lain tentang tindak pidana di bidang kesehatan, melakukan pemeriksaan atau penyitaan bahan atau barang bukti dalam perkara tindak pidana di bidang kesehatan, meminta bantuan ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di bidang kesehatan, serta menghentikan penyidikan apabila tidak terdapat cukup bukti yang membuktikan adanya tindak pidana di bidang kesehatan (Pasal 189 ayat (2)).

Posisi Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) disini adalah sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) sebagaimana diatur didalam KUHAP,

Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No. 6 Tahun 2010 Tentang Manajemen Penyidikan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No. 20 Tahun 2010 tentang koordinasi, pengawasan dan pembinaan penyidikan bagi Penyidik Pegawai Negeri Sipil.

Dalam Pasal 6 ayat (1) KUHAP mengatakan bahwa Penyidik adalah:

- a. Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia;
- b. Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang.

Selanjutnya pada Pasal 7 ayat (2) KUHAP mengatakan Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b mempunyai wewenang sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing dan dalam pelaksanaan tugasnya berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik tersebut dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a. Dalam koordinasi penegakan hukum antara Penyidik Polri dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) berdasarkan Peraturan Kepala Kepolisian RI No. 6 Tahun 2010 Tentang Manajemen Penyidikan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil, menerangkan bahwa koordinasi dilakukan sejak dimulainya penyidikan dengan dikeluarkan SPDP. Yaitu sejak PPNS mengirim surat pemberitahuan dimulainya penyidikan (SPDP) kepada Penuntut Umum melalui Penyidik Polri (Korwas PPNS). Setelah menerima SPDP dari PPNS, penyidik Polri memeriksa dan meneliti SPDP tersebut. Setelah diteliti, Penyidik Polri selanjutnya meneruskan SPDP tersebut kepada Penuntut Umum.

Kemudian dalam Peraturan Kepala Kepolisian RI (Perkap No. 20 Tahun 2010) tentang Koordinasi, Pengawasan dan Pembinaan Penyidikan bagi Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) menerangkan bahwa Penyidik melakukan koordinasi terhadap pelaksanaan tugas penyidikan yang dilakukan oleh PPNS. Koordinasi dilakukan sejak PPNS memberitahukan dimulainya penyidikan kepada Penuntut Umum melalui Penyidik Polri.

Selain itu Penyidik Polri memberikan bantuan teknis, taktis, upaya paksa (penangkapan, penahanan, penyitaan, dan pengeledahan) dan konsultasi penyidikan kepada PPNS untuk penyempurnaan dan mempercepat penyelesaian berkas Perkara. Setelah Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) selesai melaksanakan penyidikan, Penyidik Pegawai Negeri Sipil menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan kepada Penyidik Polri untuk diteliti. Setelah Penyidik Polri meneliti berkas perkara, dan jika menurut Penyidik Polri berkas perkara dari PPNS sudah lengkap, Penyidik Polri meneruskan kepada Penuntut Umum. Koordinasi dalam bentuk kegiatan lainnya antar Penyidik adalah saling tukar menukar informasi tentang dugaan adanya tindak pidana yang penyidikannya dilakukan oleh PPNS, koordinasi terkait penghentian penyidikan oleh PPNS, mengadakan rapat secara berkala dan melakukan penyidikan secara bersama (Pasal 6 Perkap No. 20 Tahun 2010).

Munculnya PPNS sebagai institusi di luar Polri untuk membantu tugas-tugas kepolisian dalam melakukan penyidikan dengan tegas diatur dalam KUHAP dan undang-undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dari kedua undang-undang tersebut tampak jelas bahwa eksistensi PPNS dalam proses penyidikan ada pada tataran membantu, sehingga

tidak dapat disangkal lagi kendali atas proses penyidikan tetap ada pada aparat kepolisian.

Mengingat kedudukan instansi Polri sebagai koordinator pengawas (Korwas), sehingga hal yang kontra produktif apabila muncul pandangan bahwa PPNS dapat berjalan sendiri dalam melakukan penyidikan tanpa perlu koordinasi dengan Penyidik Polri. Sedangkan dalam undang-undang, telah mengarisikan bahwa didalam pelaksanaan tugas nya PPNS mempunyai wewenang untuk melakukan penyidikan sesuai undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing dan dalam pelaksanaan tugasnya berada dibawah koordinasi dan pengawasan Penyidik Polri (Pasal 7 ayat (2) KUHAP).

Upaya mendudukan PPNS sebagai lembaga mandiri dalam melakukan penyidikan suatu tindak pidana tampaknya bukan lagi sekedar wacana, namun sudah mengarah pada upaya perlembagaan, akibatnya dalam praktek penegakan hukum, tidak jarang muncul tumpang tindih kewenangan antara PPNS dan aparat Polri. Bahkan dalam beberapa kasus, kondisi ini berakhir dengan munculnya masalah hukum, seperti terjadinya gugatan praperadilan terhadap institusi Polri karena di anggap aparat Polri melampaui kewenangannya dalam melakukan penyidikan, seperti terjadi kasus gugatan Abdul Waris Halid, tersangka kasus penyeludupan gula putih import pada Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Cq. Badan Reserse Kriminal Polri Cq. Direktur II Ekonomi dan Khusus di Pengadilan Jakarta Selatan.¹⁰

Dalam putusannya, Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan menyatakan bahwa penangkapan dan penahanan yang dilakukan oleh termohon,

¹⁰ PPNS Dalam Penegakan Hukum, diakses disitus <https://Elisatris.wordpress.com>, pada tanggal 10 November 2016.

Kepala Kepolisian Negera Republik Indonesia Cq. Badan Reserse Kriminal Polri Cq. Direktorat II Ekonomi dan Khusus, adalah tidak sah karena yang berwenang adalah Penyidik Pegawai Negeri Sipil Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, sesuai dengan Pasal 112 undang-undang No. 10 Tahun 1995 Tentang Kepabean jo Pasal 6 undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP jo Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 1981. Sungguh ironis, aparat Polri yang sejatinya merupakan pengemban utama dalam penyidikan tindak pidana harus menghadapi gugatan ketika sedang melaksanakan tugas pokoknya selaku penegak hukum.¹¹

Melihat permasalahan tersebut, mengingat bahwa PPNS dalam pelaksanaan tugas penyidikan dibawah koordinasi Penyidik Polri, maka penulis ingin meneliti pelaksanaan koordinasi fungsional antara Penyidik Pegawai Negeri Sipil dengan Penyidik Polri dalam penegakan hukum terhadap tindak pidana peredaran obat dan makanan ilegal. Adanya persoalan dalam pelaksanaan penegakan hukum, kelemahan-kelemahan akan semakin tampak apabila ketika di dukung oleh pelaksanaan penegakan hukum di lapangan yang menemui beberapa kendala, karena suatu yang dikehendaki oleh hukum tidak akan selamanya menjadi kenyataan dalam praktek penegakan hukum, bahkan sering terjadi hal yang sebaliknya. Hukum merupakan dunia idealita (*das sollen*) sedangkan kenyataan adalah dunia realita (*das sein*.) sehingga keduanya memang sulit untuk dipertemukan atau dengan kata lain masalah penegakan



¹¹ *Ibid*

hukum pada dasarnya merupakan kesenjangan antara hukum secara normatif (*das sollen*) dan hukum secara sosiologis (*das sein*).¹²

Penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaedah-kaedah/pandangan-pandangan menilai yang sempurna dan mengejawantahkan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.¹³ Penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang disebut sebagai keinginan-keinginan hukum disini tidak lain adalah pikiran-pikiran Badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu.¹⁴

Dalam melakukan upaya penegakan hukum, Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) selaku PPNS harus berkoordinasi dengan Penyidik Polri. Dengan koordinasi yang dilakukan sesuai dengan peraturan yang telah digariskan oleh undang-undang maka proses penegakan hukum bisa berjalan secara efektif dan optimal.

Menurut W. Friedman harus ada 3 (tiga) faktor utama penegakan hukum yang baik, seperti dikutip oleh Soerjono Soekanto, yaitu :¹⁵

1. Faktor substansial, dalam hal ini adalah undang-undang atau peraturan peraturan yang diberlakukan;

¹² Bambang Sutiyoso, 2009 *Metode Penemuan Hukum, upaya mewujudkan hukum yang pasti dan berkeadilan*, Jogjakarta, UII Pres, hlm 19

¹³ Soerjono Soekanto, 1983, *Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat*, Bandung: Alumni, hlm 129.

¹⁴ Satjipto Raharjo, 1983, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. Sinar Baru: Jakarta, hlm.24.

¹⁵ Soerjono Soekanto, 2004, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 59.

2. Faktor struktural, dalam hal ini aparaturnya penegak hukum yang berwibawa;
3. Faktor kultural, dalam hal ini kesadaran hukum masyarakat.

Efektifnya penegakan hukum terhadap pemberantasan tindak pidana peredaran obat-obatan dan makanan ilegal, sangat dipengaruhi oleh bekerjanya subsistem yang terkait dengan penyelenggaraan proses penegakan hukum sesuai tugas dan wewenang yang menjadi dasar hukumnya, serta berkoordinasi dengan baik dalam tahapan penyidikan yakni antara Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dengan Penyidik Polri.

Koordinasi merupakan aspek yang penting untuk terlaksananya proses penegakan hukum yang baik sesuai dengan tujuan hukum yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Berdasarkan latar belakang pemikiran diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk tesis dengan judul **“Koordinasi Fungsional Antara Penyidik Pegawai Negeri Sipil Dengan Penyidik Polri Dalam Penegakan Hukum Terhadap Peredaran Obat dan Makanan Ilegal (Studi Kasus di Wilayah Hukum Polresta Padang)”**



B. Rumusan Masalah

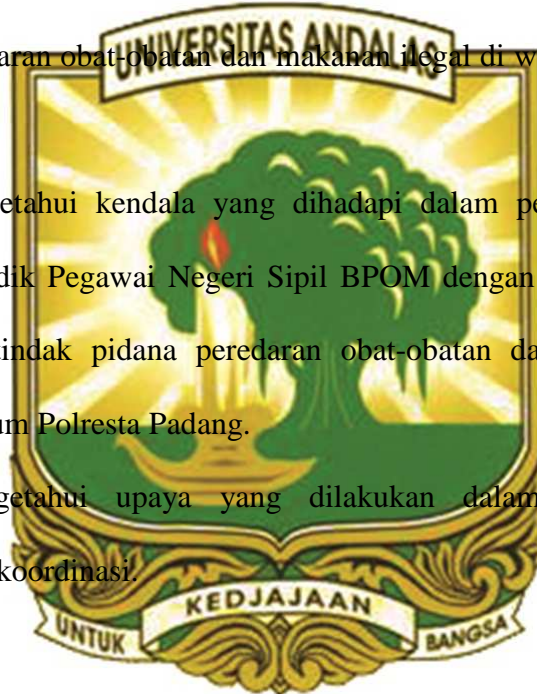
1. Bagaimanakah pelaksanaan koordinasi fungsional antara Penyidik Pegawai Negeri Sipil BPOM dengan Penyidik Polri dalam penyidikan tindak Pidana peredaran obat-obatan dan makanan ilegal di wilayah hukum Polresta Padang?
2. Apa saja kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan koordinasi oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil BPOM dengan Penyidik Polri dalam penyidikan tindak

pidana peredaran obat-obatan dan makanan ilegal di wilayah hukum Polresta Padang?

3. Apakah upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala dalam pelaksanaan koordinasi tersebut?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan koordinasi fungsional antara Penyidik Pegawai Negeri Sipil BPOM dengan Penyidik Polri dalam penyidikan tindak pidana peredaran obat-obatan dan makanan ilegal di wilayah hukum Polresta Padang.
2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan koordinasi antara Penyidik Pegawai Negeri Sipil BPOM dengan Penyidik Polri dalam penyidikan tindak pidana peredaran obat-obatan dan makanan ilegal di wilayah hukum Polresta Padang.
3. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan dalam mengatasi kendala pelaksanaan koordinasi.



D. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian yang dilakukan ini menghasilkan manfaat dan kegunaan yang bersifat teoritis dan praktis (terapan), yaitu :

1. Secara teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan pengetahuan baru bagi semua kalangan, baik akademisi maupun masyarakat pada umumnya dan penegak hukum khususnya.

2. Secara praktis

- a. Bagi aparat penegak hukum, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan suatu bahan rujukan untuk lebih berperan aktif didalam penegakan hukum dalam tindak pidana peredaran obat-obatan dan makanan ilegal.
- b. Bagi pembentuk undang-undang, hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemikiran baru dan dapat dijadikan sebagai suatu bahan acuan untuk proses pembentukan undang-undang yang akan datang terutama yang berkaitan tindak pidana peredaran obat-obatan dan makanan ilegal.

E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

- a. Teori Koordinasi

Koordinasi dalam bahasa inggris *coordination*, berasal dari bahasa latin yakni *cum* yang berarti berbeda-beda, dan *ordinare* yang berarti penyusunan atau penempatan sesuatu pada keharusanya. Koordinasi juga dapat diartikan suatu usaha kerjasama antara badan/instansi. Unit dalam pelaksanaan tugas-tugas tertentu, sehingga terdapat saling mengisi, membantu dan melengkapi.¹⁶

Koordinasi pada dasarnya adalah kegiatan menyesuaikan diri dari bagian satu sama lain dan gerakan serta pengerjaan bagian pada saat yang tepat, sehingga masing-masing dapat memberikan sumbangan yang

¹⁶ Mulyasa, 2011, *Manajemen Berbasis Sekolah*. Bandung, PT Remaja Rosdakarya, hlm 131.

maksimal pada hasil secara keutuhan. Sedangkan tujuan dari koordinasi adalah mengupayakan agar kinerja setiap unit menjadi teratur, meminimalisir terjadinya kekacauan, sehingga tujuan dari organisasi dapat tercapai.¹⁷

Bentuk-bentuk hubungan koordinasi fungsional dalam penyidikan yang sudah diatur dalam KUHAP adalah : (1) Pemberitahuan dimulainya penyidikan, (2) Perpanjangan penahanan, (3) Pemberitahuan penghentian penyidikan, (4) Penyerahan berkas perkara. Sedangkan bentuk koordinasi instansional yakni (1) Rapat kerja gabungan antar instansi aparat penegak hukum, (2) Penataran gabungan dll.

Dalam melakukan koordinasi terdapat beberapa teori dari pendapat para ahli, antara lain :¹⁸

- 1) Teori koordinasi menurut Chung dan Meggison yaitu koordinasi dianggap sebagai suatu proses motivasi, memimpin, dan mengumunkasikan bawahan untuk mencapai tujuan organisasi.
- 2) Teori koordinasi menurut Sutisna yaitu Koordinasi merupakan proses mempersatukan sumbangan-sumbangan dari orang-orang bahan dan sumber lain kearah tercapainya maksud-maksud yang telah ditetapkan.

Pada hakikatnya peranan koordinasi merupakan upaya pengaturan tindakan dan pembentukan kesatuan persepsi. Upaya koordinasi sesama aparat penegak hukum dilaksanakan dengan semboyan “ saling asah asih dan asuh”. Wadah koordinasi para aparat penegak hukum antara lain di

¹⁷Nugroho Eko Bintoro, 2006, *Pengantar Manajemen Modern*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 23.

¹⁸Husaini Usman, 2011, *Manajemen Teori, Praktik dan Riset Pendidikan*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 439.

pusat ada MAKEHJAPOL (Mahkamah Agung, Kehakiman, Kejaksaan, dan Kepolisian). Di daerah RAKORGAKKUM (Rapat Koordinasi Penegak Hukum) namun tampaknya belum memberikan manfaat yang berarti karena koordinasi dimaksud belum efektif.

b. Teori Penegakan hukum

Hukum harus ditegakkan karena hukum mempunyai tujuan untuk mengatur masyarakat agar teratur, damai dan adil dengan mengadakan keseimbangan antara kepentingan yang dilindungi sehingga tiap-tiap anggota masyarakat memperoleh sebanyak mungkin apa yang menjadi haknya. Penegakan hukum merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan dalam hukum agar menjadi kewajiban dan ditaati oleh masyarakat.¹⁹

Penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang disebut sebagai keinginan-keinginan hukum disini tidak lain adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu.²⁰

Penegakan hukum yang dalam istilah asingnya *law enforcement*, merupakan ujung tombak agar terciptanya tatanan hukum yang baik, guna melindungi kepentingan umum atau negara, kepentingan masyarakat dan kepentingan pribadi²¹.

¹⁹RE. Baringbing, 2001, *Simpul Mewujudkan Supremasi Hukum*, Pusat Kegiatan Reformasi, Jakarta, hlm. 55.

²⁰*Op.cit.* hlm. 24.

²¹Lili Rasjidi, 2003, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 123.

Penegakan hukum pidana merupakan bagian kebijakan penanggulangan kejahatan (*politik criminal*).²² Kejahatan itu sendiri merupakan salah satu bentuk dari perilaku menyimpang (*deviant behavior*) yang selalu ada dan melekat (*inherent*) dalam masyarakat.²³ Kebijakan untuk melakukan penanggulangan kejahatan termasuk dalam “kebijakan kriminal” yang mana kebijakan kriminal tidak lepas dari kebijakan sosial yang terdiri dari upaya-upaya untuk mensejahterakan sosial dan kebijakan bagi perlindungan masyarakat.²⁴

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia, agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar harus ditegakan. Melalui penegakan hukum inilah hukum itu menjadi kenyataan. Dalam menegakan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan yaitu : kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*) dan keadilan (*Gerechtigkeit*).²⁵

Penegakan hukum yang dilakukan dengan nilai-nilai filosofis, pada hakikatnya yang merupakan penegakan hukum yang menerapkan nilai-nilai sebagai berikut :²⁶

²²Mulayadi, 1995, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*. Semarang, Universitas Diponegoro, hlm. 8.

²³*Ibid.*

²⁴Barda Barnawi Arif, 2006, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Bandung, Citra Aditya bakti, hlm.77.

²⁵Sudikno Mertokusomo, 2002, *Mengenal Hukum; Suatu Pengantar*. Liberty, Yogyakarta, hlm. 145.

²⁶Muhammad Erwin, 2011, *Filsafat Hukum, Refleksi Kritis Terhadap Hukum*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 133.

1. Nilai kesamaan, yang berarti bahwa kesamaan itu hanya sama dengan sama;
2. Nilai kebenaran, yang berarti bahwa kebenaran itu benar dengan benar;
3. Nilai kemerdekaan, yang berarti bahwa sesuatu hal itu hanya merdeka dengan merdeka.

Efektifitas penegakan hukum adalah hasil positif dari seluruh kegiatan yang berhubungan dengan upaya melaksanakan, memelihara dan mempertahankan hukum agar hukum tidak kehilangan makna dan fungsinya sebagai hukum, yaitu sebagai perlindungan terhadap kepentingan manusia, baik perorangan (pribadi) maupun seluruh masyarakat.

2. Kerangka Konseptual

a. Koordinasi

Koordinasi adalah suatu proses rangkaian kegiatan menghubungkan yang bertujuan untuk menserasikan tiap langkah dan kegiatan dalam organisasi agar tercapainya gerak yang cepat untuk mencapai sasaran dan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.²⁷

b. Fungsional

Fungsional merupakan penjelasan dan penegasan pembagian wewenang antara jajaran aparat penegak hukum secara instansional.²⁸

²⁷Rosodjatmiko, 1982, *Pemerintahan di Daerah dan Pelaksanaanya*, Bandung : Tarsito, hlm 85

²⁸M.Yahya Harapan, 1985, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Jilid I*, PT. Sarana Bakti Semesta, hlm. 46

c. Penyidik

Penyidik adalah orang yang melakukan penyidikan, terdiri dari pejabat seperti yang dijelaskan pada Pasal 1 angka 1 KUHAP, kemudian dipertegas dan diperinci lagi dalam Pasal 6 KUHAP. Akan tetapi di samping apa yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 6 KUHAP, juga terdapat pada Pasal 10 yang mengatur tentang adanya Penyidik Pembantu disamping Penyidik.

d. Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS)

Penyidik Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Pasal 6 ayat (1) huruf (b), yaitu PNS yang diberi fungsi dan wewenang sebagai Penyidik, pada dasarnya wewenang yang mereka miliki bersumber pada ketentuan undang-undang pidana khusus yang telah menetapkan sendiri pemberian wewenang bagi Penyidik Pegawai Negeri Sipil disebutkan dalam Pasal 7 ayat (2) yang berbunyi “Penyidik Pegawai Negeri Sipil sebagaimana yang dimaksud Pada 6 ayat (1) huruf b mempunyai wewenang sesuai dengan undang-undang yang menjadi landasan hukumnya dan dalam pelaksanaan tugas berada di bawah koordinasi dan pengawasan Penyidik Polri”.²⁹

e. Badan Pengawas Obat dan Makanan

BPOM adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang bertugas mengawasi peredaran obat, obat tradisional, suplemen kesehatan, kosmetik dan makanan di wilayah Indonesia. Tugas, fungsi dan kewenangan BPOM diatur dalam Keputusan Presiden No. 103 tahun

²⁹M.Yahya Harahap, 2006, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Sinar Grafika; Jakarta, hlm. 115.

2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata kerja Lembaga Pemerintah non Departemen yang telah diubah terakhir kali dengan Peraturan Presiden No. 3 tahun 2013 tentang perubahan ketujuh atas Keputusan Presiden No. 103 tahun 2001.

Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) adalah lembaga pemerintah yang bertugas melakukan regulasi, standardisasi, dan sertifikasi produk makanan dan obat yang mencakup keseluruhan aspek pembuatan, penjualan, penggunaan, dan keamanan makanan, obat-obatan, kosmetik dan produk lainnya.

f. Tindak Pidana menurut Simons adalah perbuatan melawan hukum yang berkaitan dengan kesalahan (*schuld*) seseorang yang mampu bertanggung jawab.³⁰

g. Obat-obatan

Obat-obatan terbagi menjadi dua yaitu :

1) Obat

Obat adalah bahan atau paduan bahan, termasuk produk biologi yang digunakan untuk mempengaruhi atau menyelidiki sistem fisiologi atau keadaan patologi dalam rangka penetapan diagnosis, pencegahan, penyembuhan, pemulihan, peningkatan kesehatan dan kontrasepsi, untuk manusia. Di atur dalam Pasal 1 angka 8 Undang-undang No. 36 tahun 2009 tentang kesehatan.

2) Obat Tradisional

Adalah bahan atau ramuan bahan yang berupa bahan tumbuhan,

³⁰Laden Marpaung, 2009, *Proses Penanganan Perkara Pidana (Penyelidikan dan Penyidikan) bagian pertama*. Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 11

bahan hewan, bahan mineral, sediaan sarian (*galenik*), atau campuran dari bahan tersebut yang secara turun temurun telah digunakan untuk pengobatan, dan dapat diterapkan sesuai dengan norma yang berlaku di masyarakat (Pasal 1 angka 9 undang-undang kesehatan).

F. Metode Penelitian

1. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini pendekatan masalah dilakukan secara yuridis sosiologis, artinya penelitian terhadap permasalahan hukum yang dilakukan secara sosiologis atau memperhatikan aspek dan pranata-pranata sosial lainnya.³¹ Dapat juga diartikan penelitian hukum yuridis sosiologis (empiris), yaitu suatu penelitian yang menggunakan bahan kepustakaan atau data sekunder sebagai data awalnya kemudian dilanjutkan dengan data primer atau data lapangan.³² Penelitian ini mengkaji pelaksanaan koordinasi fungsional antara penyidik pegawai negeri sipil dengan penyidik polri dalam penegakan hukum terhadap peredaran obat dan makanan ilegal di wilayah hukum Polresta Padang.



2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif. Dikatakan karena hasil penelitian ini diharapkan akan diperoleh gambaran atau lukisan faktual mengenai keadaan objek yang diteliti.³³

³¹Ronny Hanitijo Soemitro, 1982, *Metodologi Penelitian Hukum*. Ghalia Indonesia : Jakarta, hlm.15.

³²Amirudin dan Zainal Asikin, 2006, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 133.

³³Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*. UI-PRESS, Jakarta, hlm. 10.

3. Jenis dan Sumber Data

Dalam penyusunan Tesis ini menggunakan sumber data sebagai berikut:

1) Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya melalui wawancara, observasi maupun laporan dalam bentuk dokumen dan data pendukung lainnya yang kemudian diolah oleh peneliti.³⁴ Data jenis ini diperoleh secara langsung dari lapangan dengan mewawancarai petugas-petugas terkait, dalam hal ini Penyidik Pegawai Negeri Sipil pada BPOM Padang, penyidik pada Direktorat Reserse kriminal Khusus (Ditreskrimsus) yang mengemban fungsi Korwas PPNS pada Polda Sumbar, dan Kasat Reskrim Polresta Padang selaku Korwas PPNS di Wilayah Hukum Polresta Padang. Penelitian ini berupa penelitian Lapangan (*Field research*). Penelitian lapangan dilakukan dengan cara peneliti langsung turun ke lapangan dan mengamati secara langsung keadaan dilapangan, serta melakukan wawancara dengan beberapa responden untuk mendapatkan data yang akurat. Dalam hal ini, penelitian lapangan dilakukan di Balai Badan Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Padang, Kepolisian Daerah Sumatera Barat, dan Kepolisian Resor Kota Padang.

2) Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, desertasi, dan peraturan

³⁴Zainuddin Ali.2009, *Metode Penelitian Hukum*. Sinar Grafika: Jakarta, hlm 106.

perundang-undangan.³⁵ Penelitian ini berupa penelitian Kepustakaan (*library research*). Dalam penelitian kepustakaan ini akan mengumpulkan data atau bahan-bahan dari berbagai literatur berupa buku, majalah, atau jurnal ilmiah yang berhubungan dengan masalah diteliti. Penelitian kepustakaan ini berupa :

1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat.³⁶ Dalam hal ini penunjang penelitian antara lain :

- a) UUD RI 1945;
- b) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
- c) UU No.8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana;
- d) UU No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
- e) UU No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- f) UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan;
- g) UU No.18 Tahun 2012 Tentang Pangan;
- h) Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 1998, tentang Pengamanan Sediaan Farmasi dan Alat Kesehatan;
- i) Keputusan Presiden No. 103 tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata kerja Lembaga Pemerintah non Departemen yang telah diubah terakhir kali dengan Peraturan Presiden No. 3 tahun 2013



³⁵*Ibid*, hlm 106.

³⁶Bambang Sunggono, 1996, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT.Raja Grafindo Persada : Jakarta, hlm. 113.

tentang Perubahan Ketujuh atas Keputusan Presiden No. 103 tahun 2001;

j) Peraturan Pemerintah No.58 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan KUHAP;

k) Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No. 6 Tahun 2010 tentang manajemen penyidikan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil;

l) Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No. 20 Tahun 2010 tentang Koordinasi, Pengawasan, dan Pembinaan Penyidikan Bagi Penyidik Pegawai Negeri Sipil;

m) Keputusan Kepala Badan POM RI No.02001/1/SK/KBPOM tanggal 26 Februari 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengawas Obat dan Makanan;

n) Surat Telegram Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri) No. Polisi : STR/13/2009 Tentang Peluncuran Empat Produk Quick Wins.

2) Bahan hukum sekunder, yaitu karya ilmiah dari ahli hukum yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer.³⁷ Seperti karya ilmiah, serta tulisan-tulisan yang erat hubungannya dengan masalah yang diteliti.

³⁷*Ibid*, hlm. 114.

- 3) Bahan hukum tersier, bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap sumber hukum primer dan sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.³⁸

4. Alat Pengumpul Data

Dalam penelitian ini pengumpulan data yang dilakukan dengan melakukan kegiatan sebagai berikut :

- a) Studi dokumen atau studi kepustakaan, meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.³⁹

- b) Wawancara (*interview*) merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui tatap muka dan tanya jawab langsung antara pengumpul data maupun peneliti terhadap narasumber atau sumber data. Dalam proses *interview* terdapat dua pihak yang menempati kedudukan yang berbeda atau pihak berfungsi sebagai pencari informasi atau penanya atau disebut *interviewer*, sedangkan pihak yang lain berfungsi sebagai pemberi informasi atau disebut dengan responden.⁴⁰ Pada penelitian ini yang berkedudukan sebagai *interview* dan responden adalah Penyidik Pegawai Negeri Sipil pada Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Padang, penyidik tindak pidana khusus pada Direktorat Reserse kriminal khusus selaku Korwas PPNS pada Polda Sumbar dan Kasat Reskrim selaku Korwas PPNS pada Polresta Padang.

³⁸Zainuddin Ali. *Op.Cit.* hlm.106.

³⁹Amirudin dan Zainal Asikin, *Op.Cit.* hlm. 68.

⁴⁰Ronny Hanitijo Soemitro, *Op.Cit.*hlm. 15.

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Setelah mendapatkan data dilapangan, maka data tersebut diolah dengan cara *Editing*. *Editing* merupakan proses penelitian kembali terhadap catatan-catatan, berkas-berkas, informasi dikumpulkan oleh para pencari data yang diharapkan akan dapat meningkatkan mutu kehandalan (*reliabilitas*) data hendak dianalisis.⁴¹ Data yang telah didapat di lapangan selanjutnya dilakukan pengendalian terlebih dahulu guna mengetahui apakah data-data yang telah diperoleh tersebut sudah lengkap untuk mendukung pemecahan masalah yang telah dirumuskan.

b. Analisis Data

Teknik analisa data yang digunakan adalah analisa kualitatif yaitu data yang dapat dianalisis dengan menggunakan kata-kata untuk menjawab permasalahan berdasarkan teori dan faktor yang didapat dilapangan sehingga dapat ditarik kesimpulan untuk menjawab permasalahan tersebut.



⁴¹*Ibid*, hlm. 168-169.