

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah Negara Kesejahteraan sebagaimana yang dituangkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea IV yang mana tujuan Negara Indonesia yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Negara Indonesia adalah Negara hukum sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 selanjutnya disebut UUD 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Sebagai Negara hukum dalam praktek berbangsa bernegara harus didasarkan pada hukum dan tidak dibenarkan didasari oleh kekuasaan belaka.

Dalam Negara hukum kesejahteraan, Pemerintah memiliki tugas mengatur tentang Perizinan, Perizinan adalah bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh Pemerintah terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Bagir Manan menyebutkan bahwa dimensi sosial ekonomi dari negara berdasar atas hukum adalah berupa kewajiban negara atau pemerintah untuk mewujudkan dan menjamin kesejahteraan sosial dalam suasana

sebesar-besarnya kemakmuran menurut asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat¹. Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari hayati dan air, baik yang diolah mau pun tidak diolah, yang diperuntukan sebagai makanan atau minuman yang akan dikonsumsi oleh manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, atau pembuatan makanan ataupun minuman. Pangan olahan adalah makanan minuman hasil proses dengan metode tertentu².

Pangan yang aman dan bermutu merupakan hak asasi setiap manusia, tidak terkecuali pangan yang dihasilkan oleh Industri Rumah Tangga sebagaimana yang dijelaskan di dalam Pasal 111 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan selanjutnya disebut UU Kesehatan bahwa makanan dan minuman yang digunakan masyarakat harus didasarkan pada standar kesehatan.

Menurut Standar Kesehatan makanan dan minuman hanya dapat diedarkan setelah mendapat izin edar sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan. Pangan yang sehat aman dan bergizi harus dapat memenuhi kebutuhan rata-rata kecukupan gizi dan protein. Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 75 Tahun 2013 Tentang Angka Kecukupan Gizi yang Dianjurkan Bagi Bangsa Indonesia

Dalam Pasal 1 angka 13 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor:44/M-DAG/PER/9/2009 Tentang Pengadaan, Distribusi, dan Pengawasan

¹Ridwan. HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Raja Grafindo Persada, 2010, hlm.18-19.

²http://disperindagtamben.padang.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=211:pirt&catid=1:berita, diakses 21 Februari 2016, jam 22.00 WIB

Bahan Berbahaya menjelaskan pengawasan adalah serangkaian kegiatan pemeriksaan untuk mengendalikan pengadaan impor, pendistribusian, dan penggunaan Bahan berbahaya. Pengawasan dilakukan karena memiliki tujuan untuk mengurangi, mencegah penyalahgunaan terhadap bahan berbahaya yang terdapat di dalam Pangan Industri Rumah Tangga.

Menurut Peraturan Kepala Balai Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM) HK. 03.1.23.0412.2205 Tentang Pedoman Pemberian Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga (SPP-IRT), Industri Rumah Tangga Pangan adalah perusahaan pangan yang memiliki tempat usaha di tempat tinggal dengan peralatan pengolahan pangan manual hingga semi otomatis. Dalam produksi industri rumah tangga sering kali ditemukan hal-hal yang tidak sesuai, bahkan keluar dari kaidah kesehatan atau prosedur *hygiene* dan sanitasi yang telah digariskan. Hal ini disebabkan karena kurangnya pengetahuan dari pelaku Industri Rumah Tangga itu sendiri, modal yang dimiliki dan pemahaman tentang *hygiene* sanitasi yang masih kurang.

Dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor HK.03.1.23.04.12.2205 Tahun 2012 tentang Pedoman Pemberian Sertifikat Produksi Industri Rumah Tangga Pangan menjelaskan bahwa Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga diberikan oleh Bupati atau Walikota yang kewenangannya diberikan kepada Dinas Kesehatan. Dalam melakukan pengawasan terhadap Sertifikasi Produksi Pangan Industri Rumah Tangga (SPP-IRT) Dinas Kesehatan memiliki wewenang Memberikan

penyuluhan keamanan pangan, menerbitkan Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga (SPP-IRT) dan Melakukan monitoring minimal 1 kali dalam setahun.

Industri Rumah Tangga Pangan merupakan salah satu industri yang sangat potensial dan memiliki prospek yang baik untuk ditumbuhkembangkan sebagai dampak dari bertambahnya pertumbuhan penduduk. Hal ini dibuktikan dengan Industri Rumah Tangga yang tersebar secara luas di berbagai wilayah pelosok tanah air meski dalam jenis dan skala usaha yang berbeda-beda. Industri Rumah Tangga dalam perkembangannya didukung bahan baku yang hampir seluruhnya menggunakan bahan baku yang tersedia didalam negeri, dipasarkan dalam negeri, dikonsumsi oleh masyarakat secara luas dan memberikan kontribusi bagi pengembangan ekonomi masyarakat kecil dan menengah. Dalam upaya mengembangkan industri rumah tangga, maka pemerintah melalui berbagai instansi terkait melakukan berbagai upaya pengawasan dan pembinaan, baik yang bersifat teknis produksi, manajemen pemasaran maupun melalui peraturan yang ada untuk menjamin tersedianya pangan bagi masyarakat.

Kondisi Industri Rumah Tangga di Indonesia tengah menghadapi persaingan dari berbagai pihak. Tidak hanya dengan sesama industri yang mempunyai skala yang sama tetapi juga dengan pengusaha-pengusaha besar. Dari hal tersebut timbul permasalahan produk pangan baik mengenai informasi maupun keamanan pangan yang dapat disebabkan oleh penggunaan bahan tambahan pangan yang dilarang atau melebihi batas dalam produk pangan, ditemukan cemaran kimia

berbahaya (pestisida, logam berat, obat-obat pertanian) pada berbagai produk pangan, pelabelan dan periklanan produk pangan yang tidak memenuhi syarat, masih beredarnya produk pangan kadaluarsa, pemalsuan produk pangan, cara peredaran dan distribusi produk pangan yang tidak memenuhi syarat.

Makanan dan minuman yang tidak memenuhi ketentuan standar, persyaratan kesehatan atau membahayakan kesehatan dilarang untuk diedarkan, ditarik dari peredaran, dicabut izin edar dan disita untuk dimusnahkan sesuai ketentuan Perundang-undangan. Latar belakang diadakannya Sertifikasi terhadap Pangan Industri Rumah Tangga selain sebagai perlindungan terhadap konsumen, juga tujuan untuk meningkatkan kualitas Pangan Industri Rumah Tangga, meletakkan Pangan Industri Rumah Tangga dalam posisi yang strategis dan sehat, serta berkepentingan untuk menciptakan usaha yang sehat³. Penyakit yang disebabkan oleh pangan masih merupakan salah satu penyebab utama kematian dan kesakitan di Indonesia. Pangan merupakan jalur utama penyebaran racun, Pangan juga dapat menimbulkan masalah serius jika mengandung racun akibat pencemaran kimia, bahan berbahaya maupun racun alami yang terkandung dalam pangan, yang sebagian diantaranya menimbulkan keracunan pangan. Maka penulis tertarik membahas masalah dalam sebuah penulisan dengan judul “ **PENGAWASAN TERHADAP SERTIFIKASI PRODUKSI PANGAN INDUSTRI RUMAH TANGGA OLEH DINAS KESEHATAN KOTA PADANG**”.

³ <http://dinkes.slemankab.go.id/category/definisi-dan-pengertian>, diakses 22 Februari 2016, jam 23.15 WIB.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kota Padang terhadap Pengawasan Terhadap Sertifikasi Produksi Pangan Industri Rumah Tangga?
2. Apakah kendala yang dihadapi oleh Dinas Kesehatan Kota Padang dalam mengawasi Sertifikasi Produksi Pangan Industri Rumah Tangga?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk Mengetahui Bentuk Pengawasan Dinas Kesehatan Terhadap Sertifikasi Produksi Pangan Industri Rumah Tangga yang dikeluarkan.
2. Untuk Mengetahui Kendala yang dialami oleh Dinas Kesehatan Kota Padang dalam melakukan Pengawasan terhadap Sertifikasi Produksi Pangan Industri Rumah Tangga.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang ingin dicapai penulis dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat memperluas khasanah ilmu pengetahuan penulis di bidang hukum, khususnya mengenai peranan Pemerintah, dan tanggungjawab para pihak dalam pelaksanaan izin terhadap

Pangan Industri Rumah Tangga serta upaya hukum yang dapat dilakukan oleh pihak yang bersangkutan.

2. Praktis

Memberikan pengetahuan bagi pihak yang membutuhkan informasi mengenai topik yang diangkat oleh penulis ini dan juga membuka mata dan pikiran masyarakat agar dapat dijadikan sebagai acuan dalam memenuhi kebutuhan pangan dalam kehidupan sehari-hari.

3. Untuk memperkaya khasanah ilmu hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara.

4. Penelitian ini juga bermanfaat bagi penulis dalam rangka menganalisa dan menjawab keingintahuan terhadap rumusan masalah dalam penelitian.

E. Metode Penelitian

Untuk menjawab permasalahan yang akan diteliti, maka diperlukan suatu metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam melaksanakan penulisan, yaitu:

1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini metode pendekatan yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis sosiologis, yang mengkaji korelasi antara kaidah hukum dengan lingkungan tempat hukum itu berlaku⁴. Dalam penelitian ini pendekatan mengacu kepada bagaimana pengawasan terhadap izin yang

⁴Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, 2011, Sinar Grafika, Jakarta., hlm 31.

diberikan oleh Dinas Kesehatan Kota Padang terhadap pelaku Pangan Industri Rumah Tangga.

2. Sifat Penelitian

Sifat Penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif yang menggambarkan secara jelas dan seteliti mungkin tentang pengawasan terhadap izin yang dikeluarkan oleh Dinas Kesehatan Kota Padang dan kendala yang ditemukan sesuai dengan penulis dapatkan di lapangan⁵.

3. Jenis dan Sumber Data

A. Jenis Data

Data yang dikumpulkan meliputi:

1. Data Primer

Data primer yaitu data diperoleh langsung dari Dinas Kesehatan, Balai Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM) dan Pelaku usaha Pangan Industri Rumah Tangga⁶. Dalam penelitian ini data tersebut berupa hasil wawancara dan responden yakni subjek pelaku atau pelaku yang terkait dengan masalah ini yaitu kepada pihak-pihak pelaku usaha Industri Rumah Tangga Pangan dan Dinas Kesehatan Kota Padang.

⁵ Amirudin dan Zainal Assikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum.*, 2003, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 25.

⁶ *Ibid*, hlm.30.

2. Data Sekunder

Data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian berupa laporan dan sebagainya⁷. Yang menjadi data sekunder antara lain:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan yang isinya mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah, antara lain⁸.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.
3. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan
4. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara
5. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 Tentang Jaminan Produk Halal
6. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan.
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
8. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 54 tahun 2012 tentang Rincian Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Kesehatan.

⁷*Ibid*, hlm. 31.

⁸*Ibid*, hlm. 33.

9. Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor HK.03.1.23.04.12.2205 Tahun 2012 tentang Pedoman Pemberian Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga.
10. Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor HK.03.1.23.04.12.2207 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pemeriksaan Sarana Produksi Pangan Industri Rumah Tangga.
11. PMK No. 75 Tahun 2013 tentang Angka Kecukupan Gizi yang Dianjurkan Bagi Bangsa Indonesia
12. Peraturan Walikota Padang Nomor 61 Tahun 2015 tentang Pelimpahan Wewenang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti Rancangan Undang-Undang, hasil penelitian atau pendapat para pakar di bidang hukum. Dalam melakukan penelitian ini sebagai bahan hukum sekundernya penulis menggunakan

buku-buku, artikel maupun hasil penelitian sebelumnya yang berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini⁹.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. diantaranya bahan dari media internet yang relevan dengan penelitian.

B. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini ada 2, yaitu:

1. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari buku-buku yang terdapat di Perpustakaan, antara lain:

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
- b. Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.

2. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Selain dari buku-buku yang terdapat di Perpustakaan data-data yang digunakan dalam penelitian juga bersumber dari lapangan berupa wawancara.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, 2009, Kencana Prenanda Media Grup, Jakarta, hlm. 93.

4. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data ini dilakukan dengan cara:

a. Wawancara

Wawancara yaitu teknik pengumpulan data dengan cara memperoleh keterangan lisan melalui Tanya jawab dengan pihak-pihak yang berkepentingan. Dalam kegiatan pengumpulan data penulis menggunakan teknik wawancara. Wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab, sambil bertatap muka antara si penanya atau pewawancara dengan si penjawab atau responden dengan menggunakan alat yang dinamakan *interview guide* (panduan wawancara)¹⁰. Selain itu Wawancara (*Interview*) adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka (*face to face*) ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seseorang responden¹¹.

Teknik wawancara yang dipakai adalah wawancara semi terstruktur. Maksudnya, daftar pertanyaan yang telah ada dan sesuai dengan rumusan masalah selanjutnya diajukan pada responden kemudian dimungkinkan berkembang pada pertanyaan lainnya dalam rangka mengumpulkan data yang valid. Dalam hal ini yang menjadi respondennya adalah Dinas Kesehatan Kota

¹⁰ Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia , Bogor, 2009, hlm. 193 – 194.

¹¹ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Fajar Graffindo Persada, Mataram, 2003, hlm. 82.

Padang, Tim Pengawas BPOM di Kota Padang dan Pelaku Industri Rumah Tangga.

b. Studi Dokumen

Dengan cara menghimpun bahan hukum yang diperlukan seperti bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier serta melakukan pencatatan dan pembuatan data yang berisikan berbagai pengertian dan pendapat ahli tentang penulisan penelitian ini.

Menurut Ole R. Holsti sebagaimana dikutip oleh Soerjono Soekanto, *content analysis* sebuah teknik penelitian untuk membuat inferensi-inferensi dengan mengidentifikasi secara sistematis dan obyektif karakteristik khusus ke dalam sebuah teknik¹².

5. Metode Pengolahan Data dan Analisa Data

a. Pengolahan Data

Setelah data diperoleh, maka penulis akan memilih dan memperbaiki susunan data untuk selanjutnya dilakukan pengeditan data agar diperoleh data yang sesuai dengan permasalahan yang dikaji ditahap akhir pengolahan data sehingga siap pakai untuk dianalisis.

b. Teknik Analisa Data

¹²*Op. Cit*, hlm. 21.

Analisa data dilakukan dengan menggunakan teknik analisis data. Yuridis empiris adalah pendekatan masalah yang dilakukan terhadap data primer, baik melalui hasil wawancara maupun hasil observasi.

