

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada alinea IV dijelaskan bahwa tujuan dari Negara Indonesia adalah melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Agar tujuan Negara tersebut tercapai maka diperlukanlah suatu aturan agar setiap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat maupun pemerintah dapat dilaksanakan secara tertib yang disebut dengan hukum. Sesuai dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 negara Indonesia adalah Negara hukum.

Negara Hukum adalah Negara yang didalamnya terdapat berbagai aspek peraturan-peraturan yang bersifat abstrak yaitu memaksa dan mempunyai sanksi yang tegas. Menurut aristoteles, suatu Negara yang baik adalah Negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum¹, di mana pemerintah dilaksanakan untuk kepentingan umum bukan berdasarkan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi, sehingga pemerintah yang berkonstitusi merupakan pemerintah yang

¹ Ridwan HR, 2010, *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo Pustaka, Yogyakarta, hlm. 2

dilaksanakan atas kehendak rakyat dan hukum merupakan paksaan atau tekanan dari pemerintah.

Manusia sebagai makhluk hidup membutuhkan makanan dan minuman untuk memenuhi kebutuhan pokok dan sebagai sumber energi. Salah satunya yaitu pangan, pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun yang tidak diolah, yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumen manusia, termasuk bahan tambahan pangan dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan dan pembuatan makanan atau minuman. Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang terpenting disamping papan, sandang, pendidikan, kesehatan.² Menurut Undang-Undang No. 18 tahun 2012 tentang Pangan, yang dimaksud dengan pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.

Seiring dengan berjalannya waktu, maka pertambahan penduduk semakin besar dan pesat maka akan bertambah pula permintaan akan bahan pangan atau bahan pokok untuk kelangsungan hidup manusia. Apalagi di kota-kota besar di Sumatera Barat khususnya Kota Padang yang merupakan salah satu

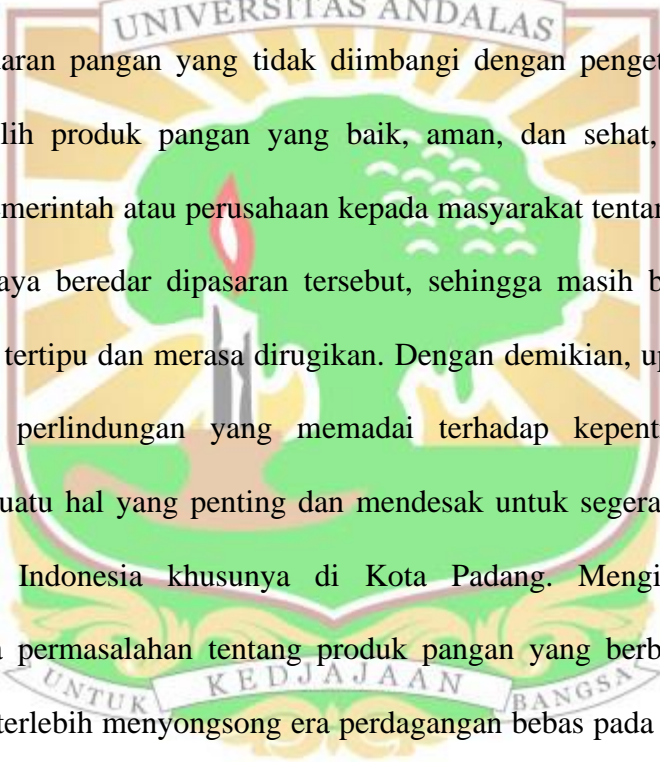
²<http://biotekn.blogspot.com/2013/04/definisi-pangan.html?m=1b>. diakses 20 oktober 2018

kota besar di Indonesia maka permintaan akan pangan di Kota Padang juga sangat pesat.

Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang serba canggih pada zaman sekarang, khususnya dibidang industri pangan mampu memproduksi produknya dalam jumlah yang sangat besar dan didukung oleh kemajuan alat transportasi maka produk-produk tersebut akan cepat menyebar ke Negara-negara lain dalam waktu yang sangat singkat. Penyebaran produk-produk pangan yang cepat ke Negara-negara lain berdampak pada perkembangan perdagangan di suatu Negara, karena perdagangan merupakan kegiatan dibidang ekonomi yang memiliki peranan yang sangat penting dalam memenuhi kebutuhan manusia. Dengan ini penyebaran akan mempermudah masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya. Akibat adanya kemajuan tersebut maka akan menimbulkan persaingan, yaitu persaingan yang sangat ketat antara sesama produsen. Hal ini untuk menarik para konsumen untuk membeli salah satu produk mereka di antaranya produk pangan, karena hal tersebut telah merupakan kebutuhan pokok manusia.

Banyaknya produk pangan yang bermunculan pada saat ini mulai dari pangan pokok, pangan segar maupun pangan olahan. Pada Pasal 1 angka 15 UU No. 18 tahun 2012 yang dimaksud Pangan pokok adalah pangan yang diperuntukkan sebagai makanan utama sehari-hari sesuai dengan potensi sumber daya dan kearifan lokal, sedangkan pangan segar terdapat Pada Pasal 1 angka 18

UU No. 18 tahun 2012, Pangan segar adalah pangan yang belum mengalami pengolahan yang dapat dikonsumsi langsung dan/atau yang dapat menjadi bahan baku pengolahan pangan, misalnya beras, gandum, segala macam buah, ikan, air segar, dan sebagainya. Pengertian pangan olahan terdapat dalam Pasal 1 angka 15 UU No. 18 tahun 2012, pangan olahan adalah makanan atau minuman hasil proses dengan cara atau metode tertentu dengan atau tanpa bahan tambahan.



Peredaran pangan yang tidak diimbangi dengan pengetahuan konsumen dalam memilih produk pangan yang baik, aman, dan sehat, serta kurangnya sosialisasi pemerintah atau perusahaan kepada masyarakat tentang produk pangan yang berbahaya beredar dipasaran tersebut, sehingga masih banyak konsumen yang merasa tertipu dan merasa dirugikan. Dengan demikian, upaya-upaya untuk memberikan perlindungan yang memadai terhadap kepentingan konsumen merupakan suatu hal yang penting dan mendesak untuk segera dicari solusinya, terutama di Indonesia khususnya di Kota Padang. Mengingat sedemikian kompleksnya permasalahan tentang produk pangan yang berbahaya beredar di masyarakat, terlebih menyongsong era perdagangan bebas pada saat sekarang ini. Oleh karena itu diperlukan pengawasan terhadap produk pangan

Berbagai kasus terkait pelanggaran terhadap peredaran obat dan makanan di Indonesia ini boleh dibilang akhir-akhir ini makin marak, penawaran produk obat-obatan melalui website atau internet ditengarai sebagai sarana penjualan obat ilegal bahkan palsu. Dengan adanya kasus itu mengindikasikan bahwa ada yang

salah dengan sistem pengawasan obat dan makanan di negeri ini. Hal ini ironis mengingat konsumsi masyarakat terhadap produk obat, makanan, kosmetik, suplemen, dan khususnya produk pangan yang berasal dari luar negeri cenderung meningkat. Sayangnya, konsumen tidak memiliki pengetahuan yang memadai tentang produk yang dikonsumsi apakah sudah tepat, benar, dan aman. Karena itu, Indonesia memerlukan sistem pengawasan obat dan makanan yang efektif dan mampu mendeteksi, mencegah serta mengawasi produk-produk guna melindungi keamanan, keselamatan dan kesehatan konsumen.³

Pemerintah melalui Keppres Nomor 166 tahun 2000 dan Nomor 103 tahun 2001 membentuk Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), yang bertugas sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 Tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan. Adapun kewenangan dari lain sesuai dengan Pasal 4 dalam melaksanakan tugas pengawasan Obat dan Makanan, BPOM mempunyai kewenangan:

- a. Menerbitkan izin edar produk dan sertifikasi sesuai dengan standar dan persyaratan keamanan, khasiat/manfaat dan mutu, serta pengujian obat dan makanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Melakukan intelijen dan penyidikan di bidang pengawasan Obat dan Makanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- c. Pemberian sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

³Sekar Ayu Amiluhur Priaji. *Perlindungan Hukum Terhadap Peredaran Kosmetik Yang Merugikan Konsumen*, Yogyakarta : Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2018, hal. 17

Dalam memproduksi makanan, minuman dan obat-obatan, yang paling penting adalah memiliki izin edar berdasarkan Keputusan dari Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM). Pihak Badan POM tidak main-main mengenai izin tersebut, karena hal tersebut bertujuan untuk mengendalikan peredaran makanan, minuman atau obat-obatan yang dapat membahayakan kesehatan bahkan jiwa dari masyarakat. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan, Pasal 42 dalam rangka pengawasan keamanan, mutu dan gizi pangan, setiap pangan olahan baik yang diproduksi di dalam negeri atau yang dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia untuk diperdagangkan dalam kemasan eceran sebelum diedarkan wajib memiliki surat persetujuan pendaftaran. Menurut peraturan badan pengawas obat dan makanan Nomor 27 tahun 2017 Tentang Pendaftaran Pangan Olahan, pada Pasal 1 angka 1 pendaftaran adalah prosedur penilaian keamanan, mutu, dan gizi Pangan Olahan untuk mendapat Izin Edar.

Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Padang sebagai salah satu Unit Pelaksana Teknis sesuai dengan keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan No. 05018/SK/KBPOM Tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata kerja Unit Pelaksana Teknis di Lingkungan BPOM, yang berwenang untuk mengawasi peredaran obat dan makanan di wilayah Sumatera Barat, sedangkan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) RI yang berada di Jakarta merupakan institusi pemerintah di tingkat pusat yang juga berwenang mengawasi

peredaran obat dan makanan yang terdapat di seluruh wilayah di Indonesia. BBPOM Padang ruang lingkupnya lebih sempit dibandingkan BPOM RI karena hanya mengawasi di wilayah Sumatera Barat.

Namun berdasarkan fakta saat ini, di Sumatera Barat masih banyaknya terdapat produk pangan olahan yang belum memiliki izin edar, hal ini terbukti dari ditemukannya produk pangan olahan yaitu Milo impor ex-Malaysia yang tidak memiliki izin edar di Indonesia yang ditemukan oleh Balai Besar Pengawasan Obat dan Makanan (BBPOM) Di Padang pada bulan Februari 2018, pihak BBPOM pun mengamankan produk pangan olahan ini dan disita dari distributor di Kota Payakumbuh sebanyak 1.344 buah dengan nilai keekonomian senilai Rp 15.000.000.⁴ Kasus ini pun merupakan pelanggaran yang dilakukan oleh pihak importir yang dapat menyebabkan turunnya mutu makanan yang diimpor, karena menurut Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, impor pangan yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dalam negeri wajib memenuhi persyaratan keamanan, mutu, Gizi, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat.

Di Kota Padang dari hasil pendataan yang dilakukan masih banyak terdapat produk-produk yang tidak memiliki izin edar, khususnya produk pangan olahan importir seperti yang pernah dilakukan oleh BBPOM pada bulan februari 2018, hal tersebut melanggar pengaturan mengenai *snack* impor yang dapat

⁴www.covesia.com/archipelago/baca/50456/bbpom-amankan-sejumlah-produk-tanpa-izin-edar-di-sumbar.

dirujuk pada Pasal 2 ayat (1) Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 30 tahun 2017 tentang Pengawasan Pemasukan Obat dan Makanan ke Dalam Wilayah Indonesia Obat dan makanan yang dapat dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia untuk diedarkan merupakan Obat dan makanan yang telah memiliki izin edar

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan menuangkannya dalam suatu karya tulis yang berjudul :

“PENGAWASAN TERHADAP PRODUK PANGAN OLAHAN OLEH BALAI BESAR PENGAWAS OBAT DAN MAKANAN (BBPOM) DI PADANG“

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah Pengawasan Terhadap Produk Pangan Olahan Oleh Balai Besar Pengawas Obat Dan Makanan (BBPOM) Di Padang?
2. Bagaimanakah Penegakan Hukum Terhadap Produk Pangan Olahan Tanpa Izin Edar Oleh Balai Besar Pengawas Obat Dan Makanan (BBPOM) Di Padang?

C. Tujuan Penelitian

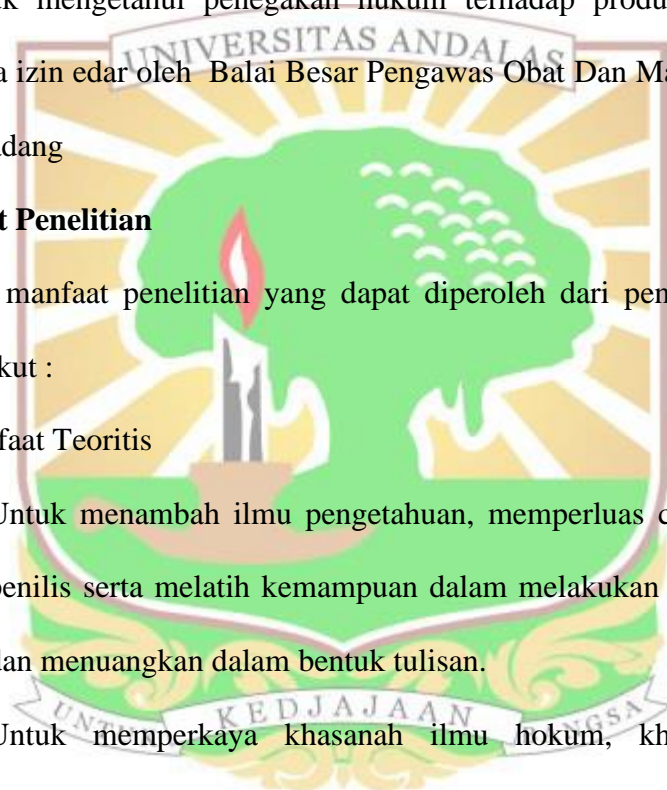
Adapun tujuan dilakukannya penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengawasan terhadap produk pangan olahan oleh Balai Besar Pengawas Obat Dan Makanan (BBPOM) di Padang sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku
2. Untuk mengetahui penegakan hukum terhadap produk pangan olahan tanpa izin edar oleh Balai Besar Pengawas Obat Dan Makanan (BBPOM) di Padang

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Untuk menambah ilmu pengetahuan, memperluas cakrawala berfikir penulis serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian hukum dan menuangkan dalam bentuk tulisan.
 - b. Untuk memperkaya khasanah ilmu hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara serta dapat menerapkan ilmu yang didapat selama perkuliahan dan dapat berlatih dalam melakukan penelitian yang baik. Penelitian khususnya juga bermanfaat bagi penulis yaitu dalam rangka menganalisa dan menjawab keingintahuan penulis terhadap perumusan masalah dalam penelitian.



2. Manfaat Praktis

Memberikan kontribusi serta manfaat bagi individu, masyarakat maupun pihak-pihak yang berkepentingan dalam upaya terhadap penegakan hukum bagi distributor dan produsen pangan dan dengan adanya penelitian ini diharapkan dari hasilnya dapat bermanfaat bagi penulis sendiri serta seluruh pihak-pihak yang terkait dalam hal ini baik masyarakat, pemerintah dan para penegak hukum, khususnya bagi pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan yang dikaji.

E. Metode Penelitian

Dalam kegiatan penyusunan skripsi ini dibutuhkan data yang kongkrit, dan jawaban yang sesuai dengan data dan fakta yang ada di lapangan dan data yang berasal dari kepustakaan yang dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya. Oleh karena itu penelitian yang dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Pendekatan masalah

Metode pendekatan masalah yang dilakukan pada penelitian ini ialah metode pendekatan yuridis empiris. Penelitian hukum yuridis empiris dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum (data sekunder) dengan data primer yang diperoleh di lapangan. Pada penelitian ini yang diteliti pada awalnya adalah

data sekunder, untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lokasi penelitian atau terhadap masyarakat.⁵

2. Sifat Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan penelitian yang bersifat deskriptif, yaitu dengan memaparkan dengan jelas hasil penelitian yang penulis dapatkan di lapangan.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Data Primer

Data primer (*primary data* atau *basic data*) merupakan data yang diperoleh langsung dari masyarakat.⁶ Dalam kegiatan pengumpulan data ini penulis melakukan wawancara pada lembaga yang berwenang melakukan pengawasan terhadap produk pangan olahan di Padang dan hasil wawancara itulah yang akan dijadikan penulis sebagai data primer.

b. Data Sekunder

Data sekunder (*secondary data*) adalah data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan (*library research*) antara lain mencakup dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud

⁵Soerjano Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, UI Press, 2006, hlm. 52.

⁶*Ibid.*, hlm. 53.

laporan dan sebagainya. Data sekunder digolongkan menjadi bahan hukum yang terdiri atas:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat.⁷

Bahan hukum primer yang digunakan pada penelitian ini adalah:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- c) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan
- d) Peraturan Presiden Nomor 80 tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan
- e) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu Dan Gizi Pangan
- f) Keputusan Presiden Nomor 166 Tahun 2000 jo Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 jo Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2002 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen

⁷ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm.13.

- g) Keputusan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 264A Tahun 2003 dan Nomor 02 Tahun 2003
- h) Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 30 tahun 2017 tentang Pengawasan Pemasukan Obat dan Makanan ke Dalam Wilayah Indonesia.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti misalnya, rancangan undang-undang, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya.⁸ Bahan hukum tersebut bersumber dari: Literatur, atau hasil penulisan yang berupa hasil penelitian, peraturan perundang-undangan, buku-buku, makalah, majalah tulisan lepas, artikel, dan lain-lain.

3) Bahan Hukum Tersier atau Penunjang

Bahan hukum yang member petunjuk atau penjelas terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti Kamus Hukum dan Kamus Besar Bahasa Inonesia.

⁸Soerjano Soekanto, *Op.Cit.*, hlm. 52

4. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan penulis yaitu dengan cara :

a. Wawancara

Wawancara dilakukan secara semi struktur dengan menggunakan teknik dan pedoman wawancara terhadap pejabat di Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) di Padang

b. Studi Dokumen

Melakukan inventarisasi terhadap bahan-bahan hukum yang diperlukan, seperti : bahan-bahan hukum primer, bahan-bahan hukum tersier. Melakukan pencatatan dan pembuatan daftar ikhtisar yang berisikan berbagai pengertian dan pendapat para ahli tentang penulisan skripsi ini⁹

5. Metode Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Setelah data diperoleh, maka penulis melakukan pengelompokan data untuk selanjutnya dilakukan pengeditan dan agar diperoleh data yang sesuai dengan permasalahan yang dikaji pada tahap akhir dari pengolahan data, sehingga siap pakai untuk di analisis. Tahap pengolahan data yang penulis gunakan adalah

⁹Bambang Sunggono, *Op Cit*, hlm. 107

editing. Editing adalah kegiatan yang dilakukan penulis yakni memeriksa kembali mengenai kelengkapan jawaban yang diterima, kejelasannya, konsistensi jawaban atau informasi, relevansinya bagi penelitian maupun keseragaman data yang diterima atau yang didapatkan oleh penulis.¹⁰

b. Teknik Analisis Data

Analisa data dilakukan dengan menggunakan metode yuridis kualitatif berdasarkan peraturan perundang-undangan dan pandangan para pakar serta diuraikan dalam kalimat-kalimat.¹¹



¹⁰*Ibid.*, hlm. 264.

¹¹*Ibid*