

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan dan perkembangan perekonomian umumnya dan khususnya dibidang perindustrian dan perdagangan nasional telah menghasilkan berbagai variasi barang/ jasa yang dapat dikonsumsi. Sehingga semakin terbuka lebar kebebasan untuk memilih aneka jenis dan kualitas barang sesuai dengan keinginan dan kemampuan konsumen.¹

Sifat kepentingan produsen dalam menjalankan kegiatan memproduksi atau berdagang menggunakan barang atau jasa sebagai bahan baku, bahan tambahan, bahan penolong, atau bahan pelengkap. Kepentingan mereka dalam menggunakan barang atau jasa adalah untuk meningkatkan pendapatan atau penghasilan mereka (tujuan komersial). Sedangkan bagi konsumen akhir, sebagai pribadi penggunaan barang dan/atau jasa itu, adalah untuk memenuhi kebutuhan diri sendiri, keluarga atau rumah tangganya (kepentingan non-komersial). Nilai barang atau jasa yang digunakan oleh konsumen dalam memenuhi kebutuhan hidup mereka tidak diukur atas dasar untung rugi secara ekonomis belaka, tetapi semata mata untuk memenuhi kebutuhan raga dan jiwa konsumen. Karena itu, nyata bahwa konsumen tidak semata-mata

¹ Adrian Sutedi, *Tanggung jawab produk dalam Hukum perlindungan konsumen*, Cetakan I, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008, Hlm.1

menggunakan ukuran-ukuran komersial sebagaimana menjadi ukuran pelaku usaha, dalam penggunaan barang dan/atau jasa yang mereka konsumsi.²

Tidak dapat disangkal lagi bahwa produk (baik barang maupun jasa) *ansich*, pemasarannya, dan penggunaannya oleh konsumen senantiasa mengandung dampak negatif, baik karena perilaku produsen maupun sebagai akibat dari perilaku curang dari produsen atau karena ketidaktahuan oleh konsumen.³

Seperti yang dikabarkan baru-baru ini bahwa dari hasil sidak yang dilakukan di salah satu pusat perbelanjaan di Pangkalpinang berhasil ditemukan sejumlah produk makanan yang sudah kadaluwarsa (*expired date*). Produk makanan/minuman diantaranya susu ultra kemasan kotak ukuran kecil dan besar. Selain itu juga ditemukan produk lainnya diantaranya susu cair merek *Nestle* dan *Frisian Flag* kemasan dalam kondisi rusak, dan makanan jamur dikemas dalam kalengan merek ABC.⁴

Pangan yang aman dan sehat seharusnya merupakan hak dasar bagi setiap warga negara Indonesia yang dijamin pemerintah, karena pada kenyatannya penjualan terhadap produk-produk makanan yang misalnya produk makanan yang dikarenakan lewatnya tanggal kadaluarsa, tidak sempurnanya tahap pensterilan, terkontaminasinya bahan dengan zat atau

²Az.Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Suatu Pengantar, Cetakan I, Diadit Media, Jakarta, 2014, Hlm. 49

³ Janus sidabalok, *hukum perlindungan konsumen di Indonesia*, Cetakan Ke III, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, Hlm. 4

⁴ <http://bangka.tribunnews.com/2016/06/09/bpom-temukan-produk-kedaluarsa-di-hypermart-btc>, Kamis, 4 Agustus 2016, Pukul 19.30 WIB

bahan berbahaya lainnya, masuknya bakteri, mikroba, maupun jamur ke dalam produk, pecah, penyok, atau lubang pada kemasan sehingga mengotori, mencampuri atau mencemari isi pada kemasan kaleng, digunakan zat pewarna, zat pengawet, pemanis sintesis, atau bahan-bahan kimia lainnya yang dilarang digunakan untuk dimakan⁵ masih saja dipasarkan oleh pelaku usaha.

Sehubungan dengan standarisasi produk, pemerintah memegang peran penting di bidang penetapan standarisasi, pembinaan dan pengawasan produksi, serta distribusinya sehingga ketentuan perundang-undangan mengenai hal ini benar-benar ditaati oleh produsen.⁶

Pada pasal 108 Undang-Undang Pangan menjelaskan bahwa yang berwenang melakukan pengawasan atas pemenuhan ketentuan perundang-undangan pangan ini adalah pemerintah. Dalam rangka pengawasan ini, tugas pengawasan dilakukan oleh Badan Pengawasan Obat dan Makanan (Badan POM) di tiap-tiap provinsi yang mempunyai wewenang untuk melakukan pemeriksaan dalam hal terjadinya pelanggaran di bidang pangan.

Namun demikian, selalu ada kemungkinan terjadinya perilaku menyimpang dari produsen-pelaku usaha berupa kekurangtaatan pada peraturan yang ada, baik karena sengaja maupun lalai.⁷ karena itu, pencarian bukan hanya siapa yang bersalah dan apa hukumannya melainkan juga

⁵Adrian Sutedi, *Op.,Cit*, Hlm.32

⁶Janus Dabalok, *Op.,Cit*, Hlm.6

⁷*Ibid.*,

mengenai pendidikan terhadap konsumen dan penyadaran kepada semua pihak tentang perlunya keselamatan dan keamanan di dalam berkonsumsi.⁸

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka Penulis tertarik untuk menulis skripsi dengan judul : **PERAN BALAI PENGAWASAN OBAT DAN MAKANAN (BALAI POM) DALAM MENGAWASI MAKANAN DI BANGKA BELITUNG.**

B. Rumusan Masalah

Menurut penguraian dari pendahuluan diatas terbentuk latar belakang yang menjadi dasar pembahasan penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana peran Balai Pengawasan Obat dan Makanan (Balai POM) dalam mengawasi makanan di Bangka Belitung?
2. Apa sajakah Faktor pendukung dan Faktor penghambat yang mempengaruhi Balai Pengawasan Obat dan Makanan (Balai POM) dalam mengawasi makanan di Bangka Belitung?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Adapun bentuk permasalahan yang telah penulis kemukakan, maka tujuan yang hendak dicapai dari penulisan skripsi ini adalah :

⁸ *Ibid*, Hlm.4

1. Untuk mengetahui peran Balai Pengawasan Obat dan Makanan (Balai POM) dalam mengawasi makanan di Bangka Belitung.
2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan faktor penghambat yang mempengaruhi Balai Pengawasan Obat dan Makanan (Balai POM) dalam mengawasi makanan di Bangka Belitung.

Adapun manfaat yang diharapkan dari penulisan skripsi ini selain sebagai salah satu syarat bagi penulis dalam menyelesaikan studi sarjana (S1) di Fakultas Hukum, juga dalam pengembangan ilmu secara teoritis dan praktis :

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini disamping sebagai tugas akhir untuk menyelesaikan program sarjana, juga sebagai kajian mengenai peran Balai POM dalam melakukan pengawasan makanan di Bangka Belitung.

2. Bagi Ilmu Pengetahuan

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai pedoman untuk pengetahuan akademisi dan sebagai bagi pihak-pihak yang berkepentingan dan atau dapat menjadi rujukan mahasiswa hukum lainnya yang mempelajari peran Balai POM dalam melakukan pengawasan makanan di Bangka Belitung.

3. Bagi Balai POM Bangka Belitung

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak Balai POM Bangka Belitung sebagai dasar, masukan dan/atau rekomendasi dalam meningkatkan pengawasan makanan.

4. Bagi Konsumen

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan untuk mendapatkan suatu pemahaman yang lebih komprehensif terhadap hal-hal yang berkenaan dengan bidang makanan yang didapati sudah kadaluwarsa, tidak ada izin edar dari BPOM RI dan juga memperhatikan kemasan produk sudah penyok, pecah atau ada lubang yang dapat diduga masuknya bakteri, sehingga masyarakat dapat menjaga kesehatan dan keselamatan hidup konsumen.

D. Kerangka Teori

1. Teori Kewenangan

Menurut **Indoharto**, mengemukakan ada tiga macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu, meliputi : atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi adalah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali.

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada orang yang lain. dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan si A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan si B. kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Mandat disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan

wewenang dari Badan atau Pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandate masih tetap pada pemberi mandate, tidak beralih kepada penerima mandat.⁹

2. Teori efektivitas Hukum

Menurut **Anthony Allot** mengemukakan tentang efektivitas hukum, bahwa :

“Hukum akan menjadi efektif jika tujuan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan dapat menghilangkan kekacauan”.

Ada tiga fokus kajian teori efektivitas hukum, yang meliputi :

a. Keberhasilan dalam pelaksanaan hukum

Keberhasilan dalam pelaksanaan hukum adalah bahwa hukum yang dibuat itu tercapai maksudnya. Maksud dari norma hukum adalah mengatur kepentingan manusia. Apabila norma hukum ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat maupun penegak hukum, maka pelaksanaan hukum itu dikatakan efektif atau berhasil di dalam implementasinya.

⁹ H.Salim HS, dan Erlies septiana nurbaini, *Penerapan teori hukum pada penelitian tesis dan disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, Hlm.193-194

b. Kegagalan di dalam pelaksanaannya

Kegagalan di dalam pelaksanaan hukum adalah bahwa ketentuan-ketentuan hukum yang ditetapkan telah mencapai maksudnya atau tidak berhasil di dalam implementasinya.

c. Faktor-faktor yang mempengaruhinya

Faktor-faktor yang mempengaruhinya adalah hal-hal yang ikut menyebabkan atau berpengaruh di dalam pelaksanaan dan penerapan hukum tersebut.¹⁰

3. Teori Penegakan Hukum

Soerjono Soekanto mendefinisikan penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah, pandangan-pandangan yang mantap dan mengejawantahkannya dalam sikap, tindak sebagai serangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan kedamaian pergaulan hidup.

Penegakan hukum memang dilakukan oleh orang-orang tetapi harus ditegaskan disini bahwa penegakan hukum adalah juga kegiatan suatu organisasi yang terlembaga. Dengan demikian tindakan orang-orang tersebut tidak bisa dilepaskan dari kelembagaan tempat mereka berada,

¹⁰ *Ibid.*, Hlm. 302-304

dimana tujuan dari organisasi atau lembaga itu akan menentukan bagaimana tingkah laku orang-orang yang ada di dalamnya.¹¹

4. Pengertian Makanan

Makanan berasal dari bahan pangan yang sudah atau tanpa mengalami pengolahan. Secara umum pangan didefinisikan sebagai suatu bahan yang diperlukan untuk mempertahankan kehidupan dan fungsi normal dari makhluk hidup baik jasad renik, tumbuhan hewan atau manusia.¹² Sehingga makanan merupakan kebutuhan pokok sehari-hari dalam kelangsungan hidup manusia. Aktivitas manusia akan mengalami hambatan apabila makanan yang dikonsumsinya tidak mencukupi jumlah dan mutu makanan.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum dalam penelitian ini adalah penelitian hukum Empiris. Penelitian hukum empiris memfokus pada perilaku yang dianut/atau berkembang dalam masyarakat. Perilaku tersebut diterima dan dihargai oleh masyarakat karena tidak dilarang undang-undang, tidak

¹¹ Derita Prapti Rahayu, *Budaya Hukum Pancasila*. Thafa Media, Yogyakarta, 2014, Hlm.34-

¹² Leni Herliani Afrianti, *Teknologi Pengawetan Pangan*, Alfabeta, Bandung, 2008, Hlm. 12

bertentangan dengan ketertiban umum dan tidak bertentangan dengan moral masyarakat.¹³

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dilakukan adalah yuridis empiris, yaitu pendekatan masalah yang diteliti dengan sifat hukum yang nyata atau sesuai dengan kenyataan yang hidup didalam masyarakat dengan menggunakan alat pengumpul data berupa wawancara kepada informan.¹⁴

3. Sumber Data

Data yang dikumpulkan adalah data primer dan sekunder.

- a. Data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara, observasi maupun laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diolah peneliti.
- b. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, peraturan perundang-undangan.¹⁵

¹³ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung 1998, Hlm.157.

¹⁴ Bambang Sunggono, *Metedologi Penelitian Hukum*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, Hlm. 56.

¹⁵ Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, Hlm.175

Data sekunder tersebut, dapat dibagi menjadi:

i. Bahan hukum primer

Bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri atas peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian.

ii. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah buku-buku, tulisan-tulisan ilmiah hukum yang terkait dengan objek penelitian.

iii. Bahan hukum tertier

Bahan hukum tertier adalah petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu teknik observasi dan wawancara.

a. Teknik wawancara

Teknik Wawancara digunakan untuk memperoleh informasi tentang hal-hal yang tidak dapat diperoleh lewat pengamatan. Ada tiga cara untuk melakukan wawancara atau *interview* :

i. Melalui percakapan informal (*Interview* bebas)

ii. Menggunakan pedoman wawancara

iii. Menggunakan pedoman baku.¹⁶

b. Teknik observasi

Teknik Observasi merupakan alat pengumpulan data yang tertua dengan melakukan pengamatan terhadap masyarakat guna merumuskan nilai-nilai yang dianggap berlaku di dalam masyarakat-masyarakat tertentu.¹⁷

Teknik Observasi dibagi menjadi dua bagian yaitu :

- i. Observasi secara langsung adalah pengamatan/pencatatan yang dilakukan terhadap objek ditempat terjadi atau berlangsungnya peristiwa sehingga *observer* berada bersama objek yang diselediki
- ii. Observasi secara tidak langsung adalah pengamatan atau pencatatan yang dilakukan tidak pada saat peristiwa terjadi.

5. Analisis Data

Data yang diperoleh baik dari studi lapangan maupun studi dokumen pada dasarnya merupakan data tataran yang dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik

¹⁶ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, PT. RINEKA CIPTA, Jakarta, 2004, Hlm.58-

¹⁷ Zainuddin Ali, *Op.Cit*, Hlm.106

kesimpulan deduktif yaitu dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus.¹⁸



¹⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1982, Hlm.52