

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pangan merupakan kebutuhan dasar yang sangat penting bagi kehidupan setiap insan baik secara fisiologis, psikologis, sosial maupun antropologis. Pangan selalu terkait dengan upaya manusia untuk mempertahankan hidupnya. Untuk mendukung upaya ini, di samping usaha-usaha untuk terus meningkatkan produksi komoditas pertanian secara ekstensif, dikembangkan program diverifikasi untuk mendapatkan suatu pola konsumsi pangan yang beragam dengan mutu gizi yang seimbang.¹

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pangan dan gizi merupakan indikator masyarakat yang berkelanjutan. Masyarakat berkelanjutan memungkinkan anggotanya mencapai mutu kehidupan melalui cara yang secara ekologi berkelanjutan, antara lain melalui pembangunan pertanian berkelanjutan. Dengan demikian, setiap pemerintah suatu negara berkewajiban untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi kebutuhan pangan dan gizi. Kegagalan pemerintah memenuhi kewajiban tersebut berarti melanggar hak asasi manusia.²

Menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, Pasal 1 angka 5 menjelaskan bahwa keamanan pangan adalah kondisi dan

¹ Soewarno T. Soekarto, *Pangan & Gizi Ilmu Teknologi Industri & Perdagangan Internasional*, Sagung Seto, Bogor, 2001, hlm. 1.

² Yayuk Farida Baliwati, Ali Khosman dan C. Meti Dwiriani, *Pengantar Pangan dan Gizi*, Penebar Swadaya, Jakarta, 2006, hlm. 6.

upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi.

Dalam berita Bangka Pos, penelitian oleh Balai Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), terdapat kasus mengenai makanan yang dicampurkan bahan berbahaya seperti formalin, boraks, dan rhodamin B. Disebutkan, penggunaan formalin sering digunakan pada makanan seperti tahu, mie basah, ayam potong, ikan asin, ikan basah dan lainnya. Sedangkan boraks yang sering disebut bleng ini disalahgunakan sebagai bahan pengental seperti pembuatan bakso, otak-otak, empek-empek, lontong, kerupuk, mie atau kwetiaw basah dan lainnya. Sementara rhodamin B, bahan ini sering digunakan untuk pewarna makanan, kosmetik dan lain-lain.³

Adanya kasus lain yang ditemukan di daerah Kabupaten Bangka, Pasar Belinyu yang dilakukan oleh Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksana Penyuluhan Pemerintah Kabupaten Bangka terdapat temuan beras yang mengandung pestisida antara lain beras merek RM dan beras merek Cap Sendok.⁴

³www.bangkapos.com, *Temuan Bahan Berbahaya Pada Produk Makanan*, kasus terjadi pada tanggal 16 Juni 2013, diakses pada tanggal 2 Juni 2016.

⁴www.bangkapos.com, *Beras Mengandung Pestisida Beredar di Pasaran*, kasus terjadi pada tanggal 27 Mei 2015, diakses pada tanggal 2 Juni 2016.

Penggunaan bahan makanan yang berlebihan akan menimbulkan resiko terhadap kesehatan manusia. Maka dari itu masyarakat harus fokus terhadap lingkup kesehatan makanan, makanan yang masuk dalam perhatian bidang kesehatan adalah mengusahakan makanan tidak mengandung zat atau bahan yang dapat membahayakan kehidupan manusia.

Pemerintah dalam hal ini berwenang melakukan pengawasan terhadap ketersediaan dan/atau kecukupan pangan pokok yang aman, bergizi, terjangkau bagi masyarakat dan persyaratan keamanan pangan, mutu pangan, dan gizi pangan serta penyertaan label dan iklan. Pemerintah juga menyelenggarakan program pemantauan, evaluasi, pengawasan secara berkala terhadap kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan dan peredaran pangan oleh pelaku usaha.

Berdasarkan latar belakang diatas terkait banyaknya kasus makanan yang mengandung bahan berbahaya, penulis berminat untuk melakukan penelitian tentang **ANALISIS TERHADAP HUBUNGAN ANTAR INSTANSI PEMERINTAH DALAM PENGAWASAN KEAMANAN PANGAN DI PROVINSI KEPULAUAN BANGKA BELITUNG.**

B. Rumusan Masalah

Dari uraian yang telah diungkapkan pada latar belakang masalah diatas dapat dirumuskan permasalahannya sebagai berikut:

1. Bagaimanakah hubungan antar instansi pemerintah dalam pengawasan keamanan pangan di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung?
2. Faktor penghambat dan pendukung apa saja yang mempengaruhi hubungan antar instansi pemerintah dalam melakukan pengawasan keamanan pangan?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini:

1. Untuk mengetahui hubungan antar instansi pemerintah dalam melakukan pengawasan keamanan pangan di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat dan pendukung dalam melakukan pengawasan keamanan pangan.

Penelitian ini tentunya sangat diharapkan adanya manfaat dan kegunaan yang dapat diambil dalam penelitian tersebut. Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan Hukum Pidana pada khususnya.

- b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan awal dalam mengadakan penelitian sejenis, serta sebagai pedoman bagi peneliti lain.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Masyarakat

Penulis berharap bahwa hasil penelitian ini yang kemudian telah disajikan dalam bentuk tulisan skripsi dapat dijadikan referensi dalam memahami pengawasan keamanan pangan yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang terkait, memberikan pengetahuan kepada masyarakat untuk waspada dan teliti dalam memilih bahan pangan yang beredar di pasaran.

b. Bagi Kepolisian

Diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai tolak ukur dan bahan pertimbangan tentang kenyataan di lapangan mengenai pengawasan keamanan pangan dan peran lembaga yang bersangkutan yang seharusnya didapatkan oleh masyarakat dalam penggunaan produk pangan agar apa yang diamanatkan oleh undang-undang dapat terealisasi.

c. Bagi Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM)

Diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) sebagai bahan pertimbangan di dalam menentukan kebijakan dan langkah-langkah untuk memberikan informasi khususnya masyarakat yang

pernah menjadi korban pengkonsumsi bahan pangan yang mengandung zat berbahaya dan tidak layak dikonsumsi.

d. Bagi Dinas Kesehatan

Sebagai data untuk meningkatkan mutu kegiatan pengawasan keamanan pangan serta memberikan jaminan keamanan bagi konsumen.

e. Bagi Badan Ketahanan Pangan (BKP)

Sebagai perumusan teknis dan pembinaan pelaksanaan di bidang ketahanan pangan serta melakukan evaluasi sistem ketahanan pangan yang meliputi ketersediaan pangan, distribusi pangan, dan penganekaragaman pangan serta evaluasi pengembangan kelembagaan usaha oleh masyarakat dalam menjaga ketahanan pangan.

f. Bagi Pelaku Usaha

Sebagai ilmu pengetahuan dan informasi dalam memilah barang-barang yang akan dipasarkan ke masyarakat. Sebagai pedoman awal bahwa adanya bahan tambahan pangan berbahaya tidak untuk digunakan, informasi terhadap dampak yang muncul bila keamanan pangan sangat minim.

D. Kerangka Teori

Teori fungsional, yang dalam bahasa Inggrisnya, disebut dengan *functional theory*, bahasa Belandanya, yaitu *functionele theorie*, sedangkan

dalam bahasa Jermannya, yaitu *funktionale theorie* merupakan salah satu teori yang mengkaji dan menganalisis persoalan-persoalan yang timbul dalam kemasyarakatan, yang berkaitan dengan fungsinya atau kemanfaatan atau kegunaannya.⁵ Menurut **Talcott Parsons**, mengartikan fungsi sebagai: “kumpulan kegiatan yang ditujukan ke arah pemenuhan kebutuhan tertentu atau kebutuhan sistem”. Menurut **K. Merton**, memberikan definisi tentang fungsi. Fungsi adalah konsekuensi-konsekuensi yang dapat diamati yang menimbulkan adaptasi atau penyesuaian dari sistem tertentu.⁶

Teori fungsional bertujuan untuk memberikan suatu analisis secara objektif terhadap suatu tindakan atau perilaku sosial yang dibentuk oleh pola-pola aktivitas yang mempunyai tujuan. Dalam teori ini, mempelajari perilaku atau struktur sosial atau hukum haruslah dalam kaitannya dengan fungsi-fungsi manifestasi (*manifest function*). Yang dimaksud dengan fungsi-fungsi manifestasi adalah konsekuensi-konsekuensi yang diharapkan dari tindakan-tindakan sosial dalam kaitannya dengan fungsi-fungsi laten (*latent function*) baik yang tidak diharapkan maupun yang tidak diketahui.⁷

Menurut **J. Ter Heide**, teori ini adalah berfungsinya hukum dapat dipahami sebagai pengartikulasian (produk/hasil) suatu hubungan yang ajek (tegak) di antara sejumlah variabel. Untuk menganalisis teori ini,

⁵ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 75.

⁶ *Ibid*, hlm 76.

⁷ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 210.

hukum dilihat dari aspek fungsi atau kegunaannya. Para yuris, hakim, pembentuk Undang-Undang dalam menjalankan perannya masing-masing harus memberikan manfaat atau kegunaan bagi masyarakat banyak.⁸

Fungsionalisme ini bermanfaat untuk mendeskripsikan bahwa hukum merupakan suatu fenomena sosial yang dependen atau tergantung kepada faktor-faktor lain dalam masyarakat. Aktivitas-aktivitas masyarakat secara umum dan hukum secara khusus tidak hanya memberikan konsekuensi-konsekuensi yang mudah dilihat dan berlangsung hanya dalam kurun waktu yang terbatas, tetapi juga memberikan konsekuensi-konsekuensi yang sulit dideteksi dan berpengaruh dalam kurun waktu yang panjang. Karena itu dalam fungsionalisme hukum tidak hanya dipandang sebagai suatu kerangka standar sosial, akan tetapi juga dipandang sebagai sesuatu yang berdiri sendiri lepas dari sistem sosial yang berdiri sendiri.⁹

Menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan Pasal 1 angka 5 menjelaskan bahwa, keamanan pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah Pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi.

⁸Salim HS, *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 73.

⁹*Ibid*, hlm. 211.

Sebagai landasan teori kupasan penelitian ini salah satunya adalah asas keamanan. Adapun arti dari dari asas keamanan adalah keadaan bebas dari bahaya, yang berhubungan kepada bentuk kejahatan, kecelakaan dan lain-lain.¹⁰

E. Metode Penelitian

Penelitian merupakan terjemahan dari bahasa Inggris, yaitu *research*. Kata *research* berasal dari kata *re* (kembali) dan *to search* (mencari). *Research* berarti mencari kembali. Oleh karena itu, penelitian pada dasarnya merupakan “suatu upaya pencarian”.¹¹

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan kontruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.¹²

Soerjono Soekanto mengatakan Penelitian Hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Disamping itu juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap faktor hukum tersebut,

¹⁰Wikipedia.org, *Asas Keamanan*, diakses pada tanggal 11 Agustus 2016.

¹¹Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 1.

¹²Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, cetakan ke-13, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 1.

untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.¹³

Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum dalam penelitian ini adalah yuridis empiris. Penelitian hukum yuridis empiris mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai perilaku nyata (*actual behaviour*), sebagai gejala sosial yang sifatnya tidak tertulis yang dialami setiap orang dalam hubungan hidup bermasyarakat.¹⁴ Untuk menunjang dan melengkapi fakta yang ada, dilakukan penelitian lapangan dalam rangka memperoleh data primer. Yuridis empiris adalah perilaku nyata setiap warga sebagai keberlakuan hukum normatif.¹⁵

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sosiologi hukum yaitu menjadikan hukum sebagai alat pusat penelitian secara sosiologis yakni sama halnya bagaimana sosiologi meneliti suatu kelompok kecil. Sosiologi hukum mempermudah fungsi hukumnya, pelaksanaan fungsi hukum dibantu oleh pengetahuan atau ilmu sosial pada alat-alat hukumnya.¹⁶

¹³*Ibid*, hlm. 18.

¹⁴Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 53.

¹⁵*Ibid*.

¹⁶Wikipedia.org, *Metode Pendekatan Sosiologi Hukum*, diakses pada tanggal 11 Agustus 2016.

3. Data dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Data primer meliputi wawancara dengan pihak Kepolisian Daerah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, Balai Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, Dinas Kesehatan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, Badan Ketahanan Pangan (BKP) Provinsi Kepulauan Bangka Belitung dan hasil observasi lapangan.
- b. Data sekunder yang diperoleh dari data tambahan pada data pokok (primer), yang terdiri dari:
 - 1) Bahan hukum primer berdasarkan Undang-Undang yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan, Undang-Undang 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).
 - 2) Bahan hukum sekunder berdasarkan kumpulan buku-buku, literatur-literatur, jurnal-jurnal yang berhubungan dengan pangan, keamanan pangan.
 - 3) Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan adalah jaringan

media (media internet) dan wikipedia halaman bebas (internet).¹⁷

4. Metode Pengumpulan Data

- a. Studi pustaka, yaitu pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber.
- b. Wawancara yang dilakukan dengan pihak instansi pemerintah yang terkait dengan pengawasan keamanan pangan di antaranya, Balai Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, Kepolisian Daerah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, Dinas Kesehatan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung dan Badan Ketahanan Pangan (BKP) Provinsi Bangka Belitung.

5. Analisis Data

Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif artinya menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang dan efektif sehingga memudahkan pemahaman dan interpretasi data analisis data dilakukan secara komprehensif dan lengkap.¹⁸

Analisis data dalam penelitian deskriptif kualitatif dilakukan sejak sebelum memasuki lapangan, selama dilapangan dan setelah selesai dilapangan, analisis telah dimulai sejak merumuskan dan sampai penulisan hasil penelitian. Analisis data lebih difokuskan selama

¹⁷*Ibid.*

¹⁸Sugiyono, *Metode Penelitian Kualitatif dan R&D*, Alfabeta, Bandung, 2011, hlm. 245.

proses dilapangan bersamaan dengan pengumpulan data dari hasil wawancara.¹⁹

a. Analisis sebelum dilapangan

Penelitian deskriptif kualitatif telah melakukan analisis data sebelum peneliti memasuki lapangan. Analisis dilakukan terhadap data hasil studi fokus penelitian.

b. Analisis data dilapangan model *miles and huberman*

Analisis data dalam penelitian deksriptif kualitatif, dilakukan pada saat pengumpulan data langsung, dan setelah selesai pengumpulan data dalam periode tertentu.

6. Komponen dalam analisis data (*interactive model*)

a. *Data reduction* (reduksi data)

Data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak, untuk itu perlu dicatat secara teliti dan rinci.²⁰

b. *Data display* (penyajian data)

Setelah data reduksi, maka langkah selanjutnya adalah mendisplaykan data.

c. *Conclusion drawing / verification* (penarikan kesimpulan)

Langkah ketiga dalam analisis data kualitatif menurut *miles and huberman* adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi.

Setelah memahami arti dari berbagai hal yang meliputi pencatatan-pencatatan, peraturan, pernyataan-pernyataan, konfigurasi-

¹⁹*Ibid.*

²⁰*Ibid*, hlm. 247-252.

konfigurasi, yang mungkin, alur sebab akibat akhirnya peneliti menarik kesimpulan.

