

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1. Latar Belakang

Kebutuhan makanan dan minuman merupakan kebutuhan primer untuk keberlangsungan hidup manusia. Makanan dan minuman memiliki peranan penting untuk memberikan dukungan nutrisi bagi tubuh. Makanan biasanya berasal dari tanaman, hewan, dan nutrisi penting seperti karbohidrat, lemak, protein, vitamin, dan mineral. Akibat kebutuhan manusia terhadap hal ini, maka banyak masyarakat ingin meraup keuntungan dengan menawarkan berbagai macam varian makanan dan/atau minuman sebagai bisnis dan ditawarkan secara luas terhadap masyarakat secara umum.

Fenomena yang terjadi di lapangan, banyak sekali kasus yang telah terungkap bahwa makanan dan/atau minuman yang beredar di masyarakat, sebagian merupakan “makanan dan/atau minuman yang berbahaya atau mengandung zat kimia yang secara aturan melebihi takaran/porsi di luar aturan yang telah ditentukan, sehingga hal tersebut berbahaya bagi orang yang mengkonsumsinya”.<sup>1</sup> Terdapat cukup banyak kasus yang terjadi di lingkungan masyarakat Indonesia seperti kasus penggunaan formalin, boraks, bhodamin B (pewarna merah), metanil yellow (pewarna kuning), asam salisilat, klorin (digunakan untuk memutihkan beras), bahkan kimia ini

---

<sup>1</sup> Nur Rachmat, *Penyidikan dan Pertanggungjawaban Pidana Produsen Terhadap Produk Makanan Mengandung Kimia Berbahaya*. Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion Edisi 4, Volume 2, 2004, h. 24

tidak diperuntukan sebagai campuran makanan. Seperti yang sempat terungkap dan diberitakan oleh Suryono (2019) bahwa “seorang anak perempuan di Pakalongan meninggal dunia akibat mengkonsumsi jajanan coklat, sedangkan teman-temannya terjatuh sakit dan di rawat di rumah sakit, hal tersebut terjadi setelah mereka memakan coklat dengan harga 500 Rupiah”.<sup>2</sup> Produk makanan berbahaya tersebut ternyata setelah di teliti tidak hanya datang dari dalam negeri, namun juga datang dari luar negeri (impor). Hal ini ditunjukkan seperti yang ada di Jakarta sebagai pusat negara Indonesia (ibu kota), dimana terdapat 96.060 produk makanan yang berasal dari dua produksi impor yaitu dari Amerika Serikat dan Australia, produk tersebut merupakan produk yang sudah kadaluarsa, dengan berbagai macam produk seperti; mayones, susu bayi, selai, kacang-kacangan, kue kering, saus, bumbu instan dan lainnya yang sudah diedarkan ke beberapa kota di Indonesia, dan anehnya “produk yang sudah beredar di Supermarket ketika produk tersebut telah masuk masa kadaluarsa, pihak penyelia mengambil ulang produk tersebut kemudian mereka mengganti labelnya dengan label yang baru, dan diedarkan kembali”.<sup>3</sup> Beberapa permasalahan (kasus) yang telah disebutkan menjadi tugas yang tidak bisa diabaikan oleh pemerintah, mengingat dampak

---

<sup>2</sup> <https://daerah.sindonews.com/read/1398916/174/bocah-perempuan-di-pekalongan-meninggal-setelah-konsumsi-jajanan-cokelat-1556200682> diakses pada tanggal 24 April 2019 pukul 20.21 WIB

<sup>3</sup><https://foto.kompas.com/photo/read/2018/03/21/1521565439b24/Kasus-Penjualan-Makanan-Kadaluarsa> diakses pada tanggal 24 April 2019 pukul 19.38 WIB

bahaya yang terjadi. Menurut Abdul Halim Barkatullah menyatakan bahwa :

“Penggunaan bahan kimia untuk makanan mencerminkan kelemahan koordinasi dari tiga instansi bertanggung jawab menangani peredaran bahan makanan dan minuman. Departemen Perindustrian dan Perdagangan (Deperindag) yang bertugas membina industry dan menangani tata niaga, dan badan pengawasan obat dan Makanan (BPOM) yang bertugas untuk melakukan pengawasan bahkan penyelidikan”.<sup>4</sup>

Bagaimanapun juga, pemerintah c. q dinas perdagangan mau tidak mau atau suka tidak suka patut dituding lalai dalam menjalankan tugasnya sebagai institusi yang mempunyai tugas dan wewenang dalam melakukan pengawasan terhadap makanan dan minuman tersebut. Terbukti hingga saat ini, keberadaan zat/bahan kimia berbahaya seperti formalin masih beredar dan tidak bisa hilang dari produk makanan, di mana bahan kimia atau campuran bahan kimia, bukan merupakan bagian dari bahan baku pangan, tetapi ditambahkan ke dalam pangan. Fungsi bahan tambahan pangan secara umum adalah :

“untuk mengawetkan makanan, mencegah pertumbuhan mikroba perusak pangan, mencegah terjadinya reaksi kimia yang dapat menurunkan mutu pangan dan membentuk makanan menjadi lebih baik, renyah serta lebih enak dimulut, tidak mudah busuk, disisi lain juga digunakan untuk memberi warna dan meningkatkan daya tahan pangan yang pada akhirnya untuk menghemat biaya produksi”.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Abdul Halim Barkatullah. *Hukum Perlindungan Konsumen Kajian Teoritis Dan Perkembangan Pemikiran*. Nusa Indah. Jakarta, 2008 h. 15.

<sup>5</sup> Celina Tri Siwi Kristiyanti, . *Hukum Perlindungan Konsumen*. Sinar Grafika. Jakarta, 2008 h. 77

Untuk melakukan pengawasan terhadap produk obat dan makanan yang mengandung zat berbahaya yang beredar di masyarakat, pemerintah membentuk Badan Pengawas Obat dan Makanan (selanjutnya disingkat Badan POM). Badan Pengawas Obat dan Makanan (selanjutnya disingkat Badan POM) merupakan Lembaga Pemerintah Non Departemen (selanjutnya disingkat LPND) yang mempunyai tugas di bidang pengawasan obat dan makanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berkaitan dengan tugas pengawasan pangan dalam bentuk minuman, apakah Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) memiliki tugas dan wewenang untuk melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap produksi, pengedaran, dan penjualan produk-produk tersebut. Supaya makanan dan minuman yang beredar di masyarakat merupakan makanan/minuman yang memang telah terdaftar pada badan/instansi tersebut, dan terjamin kesehatannya. Contoh misalnya Badan POM Surabaya, apakah sebagai instansi yang juga memiliki peranan penting dalam melakukan pengawasan terkait dengan makanan dan minuman yang beredar di masyarakat. Dalam arti bagaimana Badan POM sebagai instansi mempunyai kewenangan yang ditugaskan untuk memberikan upaya secara aktif terkait perlindungan konsumen (masyarakat), di mana perlindungan tersebut seyogyanya memang merupakan hak warga negara dan juga merupakan kewajiban negara untuk melindungi warga negaranya untuk mengonsumsi produk yang aman.

## **2. Rumusan Masalah**

- 1) Apa tugas dan wewenang Balai Besar Pengawasan Obat dan Makanan dalam mengawasi produk makanan yang mengandung zat berbahaya dan beracun ?
- 2) Tindakan apa yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Obat dan Makanan terhadap beredarnya makanan yang berbahaya dan beracun?

## **3. Tujuan Penelitian**

- 1) Untuk memahami dan menganalisis pelaksanaan tugas dan wewenang Balai Besar Badan Pengawasan Obat dan Makanan dalam mengawasi peredaran produk makanan yang mengandung zat berbahaya dan beracun
- 2) Untuk memahami dan menganalisis tindakan yang dilakukan oleh Balai Besar Pengawasan Obat dan Makanan terhadap makanan yang berbahaya dan beracun.

## **4. Manfaat Penelitian**

- 1) Manfaat Teoritis  
Untuk memberikan bahan tambahan kepustakaan di bidang hukum perlindungan konsumen, berkaitan dengan tugas dan wewenang Balai Besar Pengawasan Obat dan Makanan terhadap zat yang berbahaya dan beracun.
- 2) Manfaat Praktis  
Untuk memberikan sumber tambahan pengetahuan bagi masyarakat sebagai bahan informasi yang berkaitan dengan tugas dan wewenang

Balai Besar Pengawasan Obat dan Makanan dalam melaksanakan tugas dan wewenang mengawasi makanan yang mengandung zat berbahaya.

## 5. Tinjauan Pustaka

### 1) Tujuan Negara

Negara adalah “suatu bentuk yang terjelma dari hasrat berorganisasi manusia. Dalam hasrat-hasrat hidup bersama, hidup berorganisasi, terletak idea yang kasar dari negara”.<sup>6</sup> “Berkat adanya hasrat-hasrat hidup bersama dan hasrat-hasrat hidup berorganisasi itu, maka hidup bersama mendahului negara, dan dalam hidup bersama manusia ini sudah ada bentuk-bentuk negara in embryo”.<sup>7</sup> M. Nasroen menyatakan bahwa “nyatalah bahwa ide negara itu merupakan suatu conditio sine qua non adanya negara itu, Malahan ide negara itu harus ada supaya jadi tujuan dan untuk menentukan apa yang baik dan tidak mengenai negara itu”.<sup>8</sup>

Isjwara menyatakan bahwa “dalam kaitannya dengan tujuan negara, maka tujuan menunjukkan apa yang secara idiil hendak dicapai oleh negara itu, sedangkan fungsi adalah pelaksanaan cita-cita itu dalam kenyataan. Fungsi merealisasikan tujuan itu dalam kenyataan hidup sehari-hari”.<sup>9</sup> Lebih jelas lagi Isjwara memaparkan bahwa:

---

<sup>6</sup> M. Nasroen, M. Nasron, *Asal Mula Nrgara*, Aksara Baru, Jakarta, 1986, h. 45.

<sup>7</sup> *Ibid.*,

<sup>8</sup> Isjwara, F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta, Jakarta, 1995, h. 100

<sup>9</sup> *Ibid.*, , h. 162

“Tujuan menunjukkan “dunia cita, yakni suasana ideal yang yang harus dijelmakan. Tujuan menjadi idea yang statis, kalau ia sudah ditetapkan. Tujuan bersifat abstrak – idiil.”<sup>10</sup> Fungsi sebaliknya, menunjukkan keada-an gerak, aktivitas dan termasuk dalam suasana kenyataan. Fungsi adalah riil dan konkrit. Fungsi adalah pelaksanaan- pelaksanaan dari pada tujuan yang hendak dicapai itu. Tujuan tanpa fungsi adalah steril, fungsi tanpa tujuan adalah mustahil”,<sup>11</sup>

Negara adalah tempat paguyuban masyarakat, dalam hal ini paguyuban rakyat, yang mengorganisasikan diri membentuk kesatuan yang bulat, dan mewakili sebuah cita. Cita yang ada pada paguyuban inilah ketika kemudian mengorganisasikan diri ke dalam negara menjadi cita negara. Oleh karena itu, cita negara Indonesia, merupakan cita paguyuban masyarakat Indonesia, yang dituangkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, sebab tiap negara mempunyai corak masyarakatnya sendiri-sendiri. Pemikiran tersebut seperti dikemukakan oleh Bierens de Haan, yang mengemukakan bahwa “negara adalah produk dari pertumbuhan paguyuban masyarakat dalam memenuhi kehendaknya mengorganisasikan di kedalamnya”,<sup>12</sup> Pendapat ini setidaknya memberikan pengaruh pada usaha menemukan cita negara Indonesia yang akan membentuk negara dengan struktur sosial asli Indonesia . Dengan demikian dapatlah dimengerti bahwa “penyusun Undang-Undang Dasar 1945 berpendapat bahwa cita negara Indonesia (de Indonesische

---

<sup>10</sup> *Ibid.*,

<sup>11</sup> *Ibid.*,

<sup>12</sup> A. Hamid S. Attamimi, Cita Negara Persatuan Indonesia Dalam Undang-UNDang Dasar 1945, dalam Cita Negara Persatuan Indonesia, BP7 Pusat, Jakarta, 1996, h. 124

staatsidee) haruslah berasal dan diambil dari cita paguyuban masyarakat Indonesia ( *de volksgemeens chaosidee*) sendiri”.<sup>13</sup>

Cita negara Indonesia terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam Alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 cita atau tujuan negara adalah “ ... untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, ...”.<sup>14</sup> Cita negara Indonesia ini merupakan konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan kepada cita-cita yang diinginkan masyarakat, karena merupakan gagasan rasa, cipta, dan pikiran rakyat Indonesia. Cita negara Indonesia tersebut dijabarkan dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu hak warganegara adalah hidup sejahtera lahir bathin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28 H ayat (1). Hak tersebut mendapat pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang wajib dilaksanakan oleh negara. Hal tersebut sebagaimana dinyatakan oleh Leslie Lipson bahwa “fungsi negara yang asli dan

---

<sup>13</sup> *Ibid.*,

<sup>14</sup> Periksa Alinea empat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

tertua adalah perlindungan”.<sup>15</sup>Dengan “adanya hasrat mendapatkan perlindungan inilah, maka negara dilahirkan, Negara dibentuk oleh individu-individu untuk memperoleh perlindungan dan negara terus dipertahankan untuk memelihara tujuan itu”.<sup>16</sup> Beliau juga menyatakan bahwa “apabila perlindungan merupakan tujuan negara, bahwa hal ini berarti bahwa negara harus mempunyai kekuatan-kekuatan (*force*) untuk mengefektifkan perlindungan itu. Tanpa kekuatan, tidak ada perlindungan”.<sup>17</sup>Dengan “adanya hasrat mendapatkan perlindungan inilah, maka negara dilahirkan, Negara dibentuk oleh individu-individu untuk memperoleh perlindungan dan negara terus dipertahankan untuk memelihara tujuan itu”.<sup>18</sup> Fungsi negara perlindungan tersebut tentunya harus ada jaminan kepastian hukum. Hal ini senada dengan yang diungkapkan oleh John Austin, menggambarkan negara “sebagai suatu hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah, atau dalam kata-kata yurisprudensi modern-sebagai suatu masyarakat yang diorganisasikan untuk bertindak dibawah aturan-aturan hukum”.<sup>19</sup> Aturan-aturan hukum yang berlaku ditentukan dalam konstitusi suatu negara. Konstitusi menentukan apa yang menjadi kewajiban pokok dari

---

<sup>15</sup> F. Isjwara, *Op. Cit.*, , h. 177, disalin dari Leslie Lipson, *The Great Issues of Politics*, Bab III, h. 41

<sup>16</sup> *Ibid.*,

<sup>17</sup> *Ibid.*,

<sup>18</sup> *Ibid.*,

<sup>19</sup>Mac Iver, *Negara Modern*, terjemahan Moertono, Aksara Baru, Jakarta, 1988, h. 11

negara dan apa yang menjadi bagian masing-masing alat perlengkapan negara.

## 2) Prinsip Kewenangan

Menurut ajaran “Trias Politica” oleh Montesquie, dikatakan bahwa terdapat tiga kekuasaan, yaitu pembentukan undang-undang (“*la puissance legislative*”), pelaksana (“*la puissance executive*”), dan peradilan (“*la puissance de juger*”).<sup>20</sup> Pemerintahan dalam arti sempit ialah “badan pelaksana (*executive bestuur*) saja, tidak termasuk badan perundang-undangan, badan peradilan dan badan kepolisian”.<sup>21</sup> Van Poelje menyatakan bahwa “pemerintahan dalam arti sempit adalah sebagai organ/badan/alat perlengkapan negara yang disertai pemerintahan (*government/bestuur*)”.<sup>22</sup> Dalam arti luas. Dalam arti luas adalah “sebagai fungsi yakni yang meliputi keseluruhan tindakan, perbuatan dan keputusan oleh alat-alat pemerintahan (*bestuurrorganen*) untuk mencapai tujuan pemerintahan (*administration*)”.<sup>23</sup> Dalam penyelenggaraan pemerintahan berprinsip kepastian hukum atau prinsip legalitas. “Pemerintah tunduk pada undang-undang (*dat het bestuur aan de wet is onderworper*”,<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Kuntjoro Perbopranoto, *Beberapa CatatanTata Hukum Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1981, h. 40.

<sup>21</sup> *Ibid*, h. 41

<sup>22</sup> *Ibid.*,

<sup>23</sup> *Ibid.*,

<sup>24</sup> *Ibid*, disalin dari H.D. Stout, *De Betekenissen van de Wet*, W.E.J. Tjenk Willink, Zwolle, 1954, h. 28

Prinsip kepastian hukum sebagai dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan dan bernegara. Setiap penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus memiliki legitimasi. Artinya, dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus memiliki kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi dalam menyelenggarakan pemerintahan adalah wewenang yang diberikan oleh undang-undang. Pemerintah harus mempunyai kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.

Kewenangan pemerintah yang berasal dari peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan pemerintah hanya dapat diperoleh dengan dua cara, yaitu, “dengan atribusi atau dengan delegasi”.<sup>25</sup> H.D. van Wijk/Willem Konijnnebelt membagi kewenangan pemerintah adalah “atributif, delegasi dan mandat”.<sup>26</sup> Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Kewenangan badan atau pejabat tata usaha yang berdasarkan kewenangan atribusi sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang

---

<sup>25</sup> *Ibid.*,

<sup>26</sup> *Ibid.*, h. 105, disadur dari H.D. van Wijk/Willem Konijnnebelt, *Hoofstukken van Aanwijzingen inzake Regelgeving*, Koninklijke Vermande bv, Lelystad, 1987, h. 129

Nomor 5 Tahun 1986 tentang Tata Usaha Negara. Ini berarti bahwa “setiap kewenangan atribusi dan delegari dalam membuat keputusan harus didasar-kan pada suatu undang-undang formal, setidaknya apabila keputusan itu memberikan kewajiban-kewajiban di atas para warga (masyarakat)”.<sup>27</sup> Oleh sebab itu, “pengertian-pengertian atribusi dan delegasi adalah alat-alat membantu untuk memberikan apakah suatu badan berwenang atau tidak”.<sup>28</sup> Apabila penguasa akan meletakkan kewajiban-kewajiban di atas para warga (masyarakat), maka kewenangan itu harus ditemukan dalam undang-undang. “Dalam hal mandate tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalih-tanganan kewenangan. Di sini menyangkut janji-janji kerja antara penguasa dan pegawai”.<sup>29</sup> Dalam hal-hal tertentu seorang pegawai memperoleh kewenangan untuk atas nama si penguasa.

### 3) Prinsip Pengawasan

Pengawasan dalam bahasa Belanda “toezicht”, adalah “pengawasan oleh badan pemerintah atau oleh orang atau lembaga yang ditunjuk oleh pemerintah, yang dijalankan atas organ-organ bawahan atau “bijzondewre personen” atau lembaga-lembaga, semuanya sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Philipus M. Hadjon, et. al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Pres, Yogyakarta, 1994, h. 130-131

<sup>28</sup> *Ibid.*, h. 130

<sup>29</sup> *Ibid.*, h. 131

<sup>30</sup> N.E. Algra, et. al., *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae*, Bina Cipta, Jakarta, 1977, h. 572

Pengawasan merupakan salah satu fungsi dasar manajemen. Pengawasan merupakan aspek penting untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance), yakni untuk memastikan dapat berjalan atau tidaknya fungsi pemerintahan sebagaimana seharusnya. Dikaitkan dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan cara menjaga legitimasi rakyat terhadap kinerja pemerintahan. Caranya dengan membentuk sistem pengawasan yang efektif, yakni berupa pengawasan intern (internal control) dan pengawasan ekstern (external control). Selain itu, pengawasan masyarakat perlu didorong agar good governance tersebut dapat terwujud.

Menurut Phillipus Mandiri Hadjon, hubungan di antara tingkattingkat dalam pemerintahan harus dibedakan antara hubungan vertikal (pengawasan, kontrol, dsb.) dengan hubungan horisontal (perjanjian kerjasama di antara para pejabat yang berada pada tingkat yang sama). Alasan hubungan vertikal yang berupa pengawasan yang dilakukan oleh badan-badan pemerintah tingkat lebih tinggi terhadap badan yang lebih rendah adalah:

- Koordinasi: mencegah atau mencari penyelesaian konflik/perselisihan kepentingan misalnya di antara kotapraja-kotapraja (sekarang kabupaten/ kota);
- Pengawasan kebijaksanaan: disesuaikannya kebijaksanaan dari aparat pemerintah yang lebih rendah terhadap yang lebih tinggi;
- Pengawasan kualitas: kontrol atas kebolehan dan kualitas teknis pengambilan keputusan dan tindakan-tindakan aparat pemerintah yang lebih rendah; --Alasan-alasan keuangan: peningkatan kebijaksanaan yang tepat dan seimbang dari aparat pemerintah yang lebih rendah;

-Perlindungan hak dan kepentingan warga: dalam situasi tertentu mungkin diperlukan suatu perlindungan khusus untuk kepentingan dari seorang warga.”<sup>31</sup>

Pengawasan mencakup pelaksanaan kekuasaan sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Pengawasan harus dilaksanakan sesuai dengan aturan dan asas-asas yang ada. Pengawasan harus dilakukan sesuai dengan asas-asas pemerintahan yang baik. Dalam melaksanakan pengawasan harus berdasarkan :

“-asas legalitas, yaitu, pelaksanaan pengawasan harus berdasarkan suatu kewenangan menurut undang-undang.;

-asas pengawasan terbatas, yaitu, pengawasan yang dibatasi pada sasaran-sasaran yang telah dijadikan pedoman pada waktu kewenangan itu diberikan;

-asas motivasi, yaitu, bahwa alasan-alasan untuk melaksanakan pengawasan harus dapat mendukung keputusan yang diambil berdasarkan pengawasan tadi dan keputusan itu harus dimotivasi kepada masyarakat luas;

-beberapa asas tentang prosedur sepwerti asas kecermatan;

-asas kepercayaan”.<sup>32</sup>

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama dan penting yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap pelaksanaan pengawasan. Secara normative, prinsip bahwa setiap tindakan pengawasan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada kewenangan yang diatur dalam undang-undang. Penerapan asas legalitas menunjang berlakunya kepastian hukum. Kepastian hukum akan terjadi karena suatu peraturan dapat membuat semua tindakan

---

<sup>31</sup> Philipus M. Hadjon, et. al., *Op. Cit.*, h. 74

<sup>32</sup> *Ibid.*, h. 77-78

yang akan dilakukan. Pemerintah atau badan hanya dapat melakukan perbuatan hukum jika memiliki legalitas atau didasarkan pada undang-undang.

## 6. Orisinalitas Penelitian

Bahwa penulisan Skripsi ini adalah hasil dari yang dikerjakan oleh penulis sendiri. Sebagai perbandingan dalam penelitian skripsi, jurnal, ataupun karya ilmiah lainnya di berbagai uiversitas yang membahas tentang Kewenangan Balai Pengawas Obat dan Makanan Dalam Menindak Peredaran Makanan Yang Berbahaya dan Beracun. Penelitian ini menemukan ada beberapa penilitian mirip, namun rumusan masalah yang di bahas berbeda dengan penelitian ini.

## 7. Metode Penelitian

### 1) Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian normatif<sup>33</sup>, karena “lazimnya :hukum diartikan sebagai kaidah atau norma”.<sup>34</sup> Penelitian hukum bahwa hukum identik dengan norma-norma yang telah tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Selain itu, konsepsi ini memandang hukum sebagai suatu sistem

---

<sup>33</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990, halaman. 14-15., menyatakan “ penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka dapat dinamakan penelitian hukum normative atau penelitian hukum kepustakaan.

<sup>34</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia (UI Press0 Jakarta, 1984, h. 43.

normatif yang bersifat otonom, tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat.

## 2) Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penulisan ini adalah pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yuridis normative digunakan dalam penelitian ini, karena “penelitian yang diteliti hanya berasal dari bahan kepustakaan, atau data sekunder”,<sup>35</sup> yang berasal dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Pendekatan secara yuridis dengan meneliti atau mengkaji terhadap peraturan perundang-undangan (*statuta approach*). Di sisi lain, menggunakan pendekatan konseptual (*conseptual approach*), karena penyusunan kerangka konseptual mutlak diperlukan dalam penelitian ini, yang berasal dari pendapat-pendapat para ahli hukum.

## 3) Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum ini digunakan dari sumber bahan hukum yang dari sudut kekuatan mengikatnya menurut Gregory Churchill, digolongkan “bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier”.<sup>36</sup> Bahan hukum primer, yaitu, bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari : Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik

---

<sup>35</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op. Cit.*, h. 60

<sup>36</sup> Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, h. 52

Indonesia Tahun 2009 Nomor 144); Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227); Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen; Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawasan Obat dan Makanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 180); Peraturan Badan Pengawa Obat dan Makanan Nomor 26 Tahun 2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengawas Obat dan Makanan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1745); Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia dan Kepala badan Pengawasan Obat dan Makanan Nomor 43 Tahun 2013 tentang pengawasan Bahan Berbahaya yang Disalahgunakan Dalam Pangan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 929).

Sumber bahan hukum sekunder, yaitu, bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan sekunder mencakup dokumen-dokumen, buku-buku dan literatur yang mendukung penelitian tersebut serta yang memberikan penjelasan lebih lanjut dari bahan-bahan hukum primer. Di sisi lain, masih menggunakan bahan hukum tersier, yaitu, bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berupa kamus huikum.

#### 4) Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Bahan hukum dalam penelitian ini dikumpulkan dengan melakukan studi dokumen atau bahan pustaka. Hasil dari suti dokumen tersebut, kemudian dilakukan pengumpulan bahan hukum dengan cara pengadaan (pembelian), foto copy, dan pencatatan. Bahan hukum yang terkumpul, kemudian diidentifikasi dan/atau dipilah-pilahkan sesuai dengan masalah dan bab-bab yang ada, Hal tersebut dilakukan guna memudahkan dalam analisa dan penulisannya.

#### 5) Analisa Bahan Hukum

Bahan hukum dianalisa dengan menggunakan analisa kualitatif, karena bahan hukum berupa dokumen (doktrinal). Dengan analisa tersebut, “langkah-langkah yang ditempuh didasarkan atas langkah-langkah berpikir secara runtun dan runtut untuk memperoleh jawaban atas masalah-masalah yang dijadikan titik pangkal penelitian ini.”<sup>37</sup>

### 8. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi terdiri dari empat bab sesuai dengan jumlah permasalahan dalam yang dibahas. BAB I tentang pendahuluan yang berisi latar belakang, rumusan masalah, iujuan penelitian, manfaat penelitian ,tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II tentang tugas dan wewenang Balai Besar Pengawasan Obat dan Makanan terhadap pengawasan makanan yang berbahaya dan beracun.

---

<sup>37</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1985, h. 30.

BAB III tentang tindakan yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Obat dan Makanan terhadap beredarnya makanan yang berbahaya dan beracun.

BAB IV adalah penutup, di dalam bab ini berisikan kesimpulan dari penelitian ini, serta saran-saran yang berkaitan dengan permasalahan yang ada.

