

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Badan POM adalah sebuah Lembaga Pemerintahan Non Kementrian (LPNK) yang bertugas melakukan pengawasan obat, bahan obat, narkotika, psikotropika, prekursor, zat adiktif, obat tradisional, suplemen kesehatan, kosmetik, dan pangan olahan di wilayah Indonesia. Tugas, fungsi, dan kewenangan BPOM diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan. Di dalam Pasal 4 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan disebutkan mengenai kewenangan BPOM dalam melaksanakan tugas pengawasan terhadap Obat dan Makanan, isi Pasal 4 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan tersebut adalah sebagai berikut:<sup>1</sup>

#### Pasal 4

“Dalam melaksanakan tugas pengawasan Obat dan Makanan, BPOM mempunyai kewenangan:

- a. Menerbitkan izin edar produk dan sertifikat 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.”

---

<sup>1</sup> Lihat Pasal 4 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan

Badan Pengawas Obat dan Makanan awalnya bernama Direktorat Jenderal Pengawas Obat dan Makanan, yang merupakan sebuah Direktorat dibawah Kementerian Kesehatan dengan tugas pokok melaksanakan pengaturan dan pengawasan obat, makanan, kosmetika dan alat kesehatan, obat tradisional, narkotika serta bahan berbahaya. Loka POM di Kabupaten Bogor merupakan salah satu UPT BPOM. UPT BPOM mempunyai tugas melaksanakan kebijakan teknis operasional di bidang pengawasan Obat dan Makanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembentukan Loka POM di Kab. Bogor ditujukan salah satunya untuk mendekatkan pelayanan terkait pengawasan obat dan makanan kepada masyarakat Kab. Bogor, Kota Bogor, dan Kota Depok. Loka POM Kab. Bogor mulai beroperasi setelah diresmikan langsung oleh Kepala BPOM RI, Penny Lukito pada 23 Oktober 2018.

Berdasarkan Peraturan BPOM Nomor 12 Tahun 2018 Loka POM mempunyai tugas melakukan inspeksi dan sertifikasi sarana/fasilitas produksi dan/atau distribusi Obat dan Makanan dan sarana/fasilitas pelayanan kefarmasian, sertifikasi produk, pengambilan contoh (sampling), dan pengujian Obat dan Makanan, intelijen, penyidikan, pengelolaan komunikasi, informasi, edukasi, pengaduan masyarakat, dan koordinasi dan kerja sama di bidang pengawasan Obat dan Makanan, serta pelaksanaan urusan tata usaha dan rumah tangga.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Lampiran dokumen Nomor : T-HM.03.04.16B.16B4.03.22.258, berdasarkan hasil observasi dan wawancara awal pribadi penulis dengan ibu Hefni Humaeda Zen, S.K.M. selaku PFM Pertama sebagai staff yang memiliki jabatan fungsional di Loka POM di Kabupaten Bogor pada tanggal 28 Maret 2022.

Kebutuhan pangan merupakan kebutuhan pokok bagi setiap lapisan masyarakat selain sandang dan papan. Kebutuhan pangan merupakan kebutuhan dasar manusia untuk dapat melangsungkan hidupnya. Berdasarkan Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan menyebutkan pengertian pangan sebagai berikut :<sup>3</sup>

“Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah, yang diperuntukan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan pengolahan, dan atau pembuatan makanan atau minuman.”

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan menyebutkan bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas. Hal tersebut mengisyaratkan kita betapa pentingnya masalah pangan ditangani dan merupakan tanggung jawab bersama. Selanjutnya, di dalam Pasal 1 Angka 19 disebutkan mengenai definisi dari pangan olahan, sebagai berikut :<sup>4</sup>

“Pangan Olahan adalah makanan atau minuman hasil proses dengan cara atau metode tertentu dengan atau tanpa bahan tambahan.”

Dalam hal pengawasan keamanan, mutu, dan Gizi, setiap Pangan diperdagangkan dalam kemasan eceran, Pelaku Usaha Pangan wajib

---

<sup>3</sup> Lihat Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan.

<sup>4</sup> Lihat Pasal 1 Angka 19 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan.

memenuhi Perizinan Berusaha dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Hal tersebut disebutkan di dalam ketentuan Pasal 91 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja sebagai bentuk perubahan dari isi ketentuan Pasal 91 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan.

Kemudian, Pasal 75 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan Menyebutkan sebagai berikut :<sup>5</sup>

- “Setiap Orang yang melakukan Produksi Pangan untuk diedarkan dilarang menggunakan:
- a. bahan tambahan Pangan yang melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan; dan/atau
  - b. bahan yang dilarang digunakan sebagai bahan tambahan Pangan.”

Pada penjelasannya penggunaan bahan tambahan pangan dalam produk pangan yang tidak mempunyai risiko terhadap kesehatan manusia dapat dibenarkan karena lazim digunakan. Namun, penggunaan bahan tambahan Pangan yang melampaui ambang batas maksimal tidak dibenarkan karena merugikan atau membahayakan kesehatan manusia.<sup>6</sup>

Adanya peraturan yang mengatur tentang pangan ini merupakan bentuk dari perlindungan hukum. Perlindungan hukum merupakan salah satu hal terpenting dari unsur suatu negara hukum karena dalam pembentukan suatu negara akan dibentuk pula hukum yang mengatur tiap-tiap warga negaranya. Di sisi lain dapat dirasakan juga bahwa perlindungan

---

<sup>5</sup> Lihat Pasal 75 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan.

<sup>6</sup> Lihat penjelasan Pasal 75 Ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan.

hukum merupakan kewajiban bagi negara itu sendiri, oleh karena itu negara wajib memberikan perlindungan hukum kepada warga negaranya. Setelah kita mengetahui pentingnya perlindungan hukum, selanjutnya kita perlu juga mengetahui tentang pengertian perlindungan hukum itu sendiri. Beberapa ahli untuk mengungkapkan pendapatnya mengenai pengertian perlindungan hukum, diantaranya berdasarkan hal tersebut di atas dalam kaitannya dengan konsumen.<sup>7</sup>

Beredarnya pangan olahan yang mengandung bahan kimia obat (yang selanjutnya akan disebut dengan BKO) memang tidak lepas dari tanggung jawab pemerintah sebagai pihak yang berwenang membuat peraturan. Dalam hal ini Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen telah mengatur bahwa masyarakat wajib mendapat perlindungan hak yang paling asasi yaitu, mendapatkan informasi dan keamanan terhadap makanan yang dibeli di pasaran, karena jika masyarakat mengkonsumsi makanan yang mengandung bahan kimia obat, tentu akan sangat membahayakan kesehatan. Perlindungan Konsumen juga mengatur mengenai kewajiban serta larangan bagi konsumen dan pelaku usaha dalam melakukan kegiatan perdagangan. Ketidaktaatan konsumen dan pelaku usaha dalam kegiatan perdagangan dapat menimbulkan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha. Sengketa ini dapat berupa salah satu pihak tidak mendapat haknya karena pihak lain tidak memenuhi kewajibannya,

---

<sup>7</sup> M.Sadar, Moh.Taufik Makarao, dan Habloel Mawadi, *Hukum Perlindungan Konsumen Di Indonesia*, Hak Cipta Bahasa Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. 25.

misalnya konsumen yang mengalami kerugian setelah mengkonsumsi suatu produk tertentu. Untuk segera mendapatkan solusinya, terutama di Indonesia, mengingat sedemikian kompleksnya permasalahan yang menyangkut perlindungan konsumen sehingga peraturan mengenai perlindungan konsumen sangatlah diperlukan. Hanya saja pihak konsumen tidak mengetahui apakah produk yang dikonsumsi aman atau tidak untuk digunakan.<sup>8</sup> Penggunaan bahan kimia obat (BKO), untuk meningkatkan khasiat obat tradisional dan pangan olahan berupa kopi olahan yang dipromosikan sebagai obat kuat diluar pengetahuan konsumen tentunya melanggar hak-hak konsumen yang telah diakomodasi di dalam Pasal 4 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yakni sebagai berikut :<sup>9</sup>

“hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa”.

Selanjutnya, di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Pasal 7 juga mengatur tentang kewajiban pelaku usaha yang isinya adalah sebagai berikut :<sup>10</sup>

#### Pasal 7

Kewajiban pelaku usaha adalah :

- a. Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b. Memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan;
- c. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- d. Menjamin mutu barang dan/atau jasa diproduksi dan/atau

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm.33.

<sup>9</sup> Lihat Pasal 4 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

<sup>10</sup> Lihat Pasal 7 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

- diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
- e. memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau yang diperdagangkan;
  - f. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
  - g. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Dalam Pasal 7 huruf a tampak bahwa itikad baik ditekankan pada pelaku usaha, karena meliputi semua tahapan dalam melakukan usahanya, sehingga dapat diartikan bahwa kewajiban pelaku usaha untuk beritikad baik dimulai sejak barang dirancang/diproduksi sampai pada tahap penjualan. Kewajiban pelaku usaha yaitu memberi informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi barang adalah merupakan hak konsumen. Pentingnya penyampaian informasi yang benar terhadap konsumen mengenai suatu produk, agar konsumen tidak salah terhadap gambaran mengenai suatu produk tertentu. Kualitas mutu barang yang diproduksi dan diperdagangkan oleh pelaku usaha harus berdasarkan ketentuan standar mutu barang yang berlaku sehingga keselamatan konsumen terlindungi.

Sebagai upaya untuk menghindarkan akibat negatif dari pemakaian barang dan/atau jasa yang di hasilkan dan diedarkan, maka dalam Pasal 8 ayat (1) huruf a, ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) diatur mengenai perbuatan yang dilarang atau tidak boleh dilakukan bagi pelaku usaha, yakni sebagai

berikut :<sup>11</sup>

#### Pasal 8

- (1) Pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang:
  - a. tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (2) Pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang rusak, cacat atau bekas, dan tercemar tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang dimaksud.
- (3) Pelaku usaha dilarang memperdagangkan sediaan farmasi dan pangan yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar, dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar.
- (4) Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran pada ayat (1) dan ayat (2) dilarang memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut serta wajib menariknya dari peredaran.

Larangan-larangan yang tertuju pada produk sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 8 adalah untuk memberikan perlindungan konsumen terhadap kesehatan dan harta konsumen dari penggunaan barang yang tidak memenuhi kriteria layak edar.<sup>12</sup>

Peredaran pangan olahan dalam hal ini kopi olahan yang mengandung bahan berbahaya sangat penting untuk diperhatikan peredarannya dalam pasar. Upaya-upaya dalam pengawasan peredaran kopi olahan mengandung bahan berbahaya yang dilakukan harus lebih instensif. Peran pemerintah sangat dibutuhkan dalam pengawasan tersebut. BPOM mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan dibidang pengawasan obat dan makanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berkaitan dengan upaya untuk meningkatkan perlindungan

---

<sup>11</sup> Lihat Pasal 8 ayat (1) huruf a, ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

<sup>12</sup> Ahmdi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 51-66.

konsumen dan pengawasan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan, maka BPOM berusaha melakukan upaya pengawasan dan peringatan kepada pelaku usaha untuk tidak menjual pangan olahan dan obat tradisional yang mengandung bahan berbahaya, serta BPOM akan menarik kopi olahan berbahaya tersebut dari peredaran. Hal tersebut disesuaikan dengan kewenangan dari BPOM dalam melaksanakan tugasnya berupa pelaksanaan intelejen dan penyidikan dibidang pengawasan obat dan makanan serta pemberian sanksi administratif sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Berdasarkan hasil operasi penindakan pada produksi dan peredaran produk ilegal di Kota Bandung dan Kabupaten Bogor pada tanggal 22 Februari 2022 lalu ditemukan berbagai jenis pangan olahan yang mengandung Bahan Kimia Obat (BKO) berupa kopi kemasan olahan sebanyak 5.791 pcs (lima ribu tujuh ratus sembilan puluh satu *pieces*), dan berbagai jenis obat tradisional yang mengandung BKO termasuk di dalamnya jamu tradisional, suplemen Kesehatan, serta obat herbal sebanyak 18.212 pcs (delapan belas ribu dua ratus dua belas *pieces*). Kemudian ditemukan juga bahan produksi dan bahan baku berupa 32 kg (tiga puluh dua kilogram) bahan baku obat ilegal mengandung Parasetamol dan Sildenafil, 5 kg (lima kilogram) produk ruahan atau bahan campuran setengah jadi berupa kopi instan ruahan, cangkang kapsul serta bahan kemas aneka jenis seperti aluminium foil untuk sachet, karton, plastik, dan hologram. Pada lokasi tersebut ditemukan juga alat produksi sederhana

yang tidak memenuhi standar produksi yang baik dan benar. Kopi kemasan olahan yang masuk kedalam kategori pangan olahan tersebut dimasukkan kandungan obat yakni Paracetamol dan Sildenafil yang berguna untuk meningkatkan stamina khususnya bagi pria dewasa dan obat anti nyeri yang jika digunakan bersamaan akan meningkatkan energi dan daya tahan tubuh dalam waktu singkat namun memiliki efek yang tidak baik bagi Kesehatan.

Operasi tersebut merupakan tindak lanjut dari laporan masyarakat yang diterima oleh Badan POM terkait penjualan produk pangan olahan mengandung BKO secara online baik di Tokopedia, Shopee maupun di *E-Commers* lainnya, serta pengembangan kasus dari penjualan bahan baku obat ilegal yang diungkap Badan POM sebelumnya di Kota Malang. Kegiatan penyelidikan, pengawasan, dan pemeriksaan tersebut dilakukan oleh Kedeputian Bidang Penindakan Badan POM, dan Kedeputin Pengawasan Pangan Olahan bersama dengan Balai Besar POM di Bandung dan Loka POM di Kabupaten Bogor.

Tabel 1 : Produksi dan peredaran produk ilegal di Kota Bandung dan Kabupaten Bogor pada tanggal 22 februari 2022

No	Kategori	Produk	Penarikan
1	Bahan Baku Produksi	Paracetamol	32 Kg
		Sildenafil	
2	Bahan Baku Ruahan	Bahan Ruahan Kopi Instan	>5Kg
		Cangkang Kapsul	
		Bahan Kemasan berupa Alumunium	

		Foil, Karton, Plastik, dan hologram	
3	Alat Produksi Sederhana	-	1 Unit
4	Pangan Olahan	Kopi Olahan	5.791 Pcs
5	Obat Tradisionl	Jamu, Suplemen Kesehatan, Produk Herbal.	18.212 Pcs

Sumber : POM, *Hasil Operasi Penindakan pada Produksi dan Produk Ilegal di Kota Bandung dan Kabupaten Bogor*, Melalui : <<https://www.pom.go.id/new/view/more/pers/640/HasilOperasiPenindakanpadaProduksidanPeredaranProdukIlegaldiKotaBandungdanKabupatenBogor.html>>, diakses pada tanggal 2 Maret 2022 Pukul 9.54 WIB. (artikel yang dikeluarkan telah di validasi oleh Loka POM di Kabupaten Bogor menggunakan cap basah).

Berikut adalah beberapa nama produk kopi olahan yang mengandung Bahan Kimia Obat berdasarkan dari hasil siaran konferensi pers yang dilakukan oleh BPOM di Jakarta pada tanggal 4 Maret 2022:

Tabel 2 : Beberapa Daftar Temuan Kopi Olahan yang mengandung Bahan Kimia Obat.

No	Komoditi	Produk	Bahan Kimia Obat
1	Pangan	Kopi Jantan	Paracetamol dan Sildenafil
2	Pangan	Kopi Cleng	Paracetamol dan Sildenafil
3	Pangan	Kopi Bapake (Grenng Joss)	Paracetamol dan Sildenafil
4	Pangan	Kopi Badak	Paracetamol dan

			Sildenafil
5	Pangan	Laki	Paracetamol dan Sildenafil
6	Pangan	Macho Man	Paracetamol dan Sildenafil

Sumber : Konferensi Pers BPOM pada tanggal 4 Maret 2022.

Kepala Badan POM, Penny K. Lukito pada Konferensi Pers di Jakarta tanggal 4 Maret 2022 menyatakan bahwa “Bahan Kimia Obat merupakan bahan yang dilarang digunakan dalam obat tradisional dan pangan olahan. Bahan kimia obat seperti Parasetamol dan Sildenafil merupakan bahan yang digunakan untuk produksi obat. Jika tidak digunakan sesuai aturan pakai (dosis), bahan kimia obat ini dapat menimbulkan risiko tinggi dan efek samping yang dapat membahayakan kesehatan”.<sup>13</sup> Penggunaan bahan kimia obat Parasetamol dan Sildenafil secara tidak tepat dapat mengakibatkan efek samping yang ringan, berat bahkan sampai menimbulkan kematian. Parasetamol dapat menimbulkan efek samping mual, alergi, tekanan darah rendah, kelainan darah, dan jika digunakan secara terus-menerus dapat menimbulkan efek yang lebih fatal seperti kerusakan pada hati dan ginjal. Sedangkan Sildenafil dapat menimbulkan efek samping mulai dari yang ringan seperti mual, diare, kemerahan pada kulit, hingga reaksi yang lebih serius seperti kejang, denyut

---

<sup>13</sup> Konferensi Pers pada tanggal 4 Maret 2022.

jantung tidak teratur, pandangan kabur atau buta mendadak, bahkan dapat menimbulkan kematian.<sup>14</sup> Bahan Kimia Obat yang terdapat di dalam pangan olahan dan obat tradisional tersebut tentu saja merugikan konsumen baik secara materiil maupun immaterial, khususnya pada penindakan tersebut total kerugian materiil mencapai lebih dari 1,5 Milyar Rupiah.

Pelanggaran yang dilakukan para pelaku tidak hanya terkait legalitas/izin edar produk namun juga produk yang membahayakan kesehatan masyarakat karena diproduksi pada sarana ilegal, tidak sesuai dengan cara produksi yang baik serta menggunakan BKO yang tidak boleh ditambahkan pada pangan olahan maupun obat tradisional. Selain itu di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan juga dijelaskan terkait Jaminan Keamanan Pangan dan Mutu Pangan salah satunya yang wajib dilakukan oleh Setiap Orang yang memproduksi dan memperdagangkan Pangan ialah untuk memenuhi standar Keamanan Pangan dan Mutu Pangan.<sup>15</sup>

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis sangat tertarik untuk mengkaji lebih lanjut hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan BPOM dalam hal ini secara khusus dilakukan oleh Loka POM di Kabupaten Bogor dalam melakukan tugas pengawasan obat dan makanan sebagai salah satu bentuk upaya untuk meningkatkan

---

<sup>14</sup> POM, *Hasil Operasi Penindakan pada Produksi dan Produk Ilegal di Kota Bandung dan Kabupaten Bogor*, Melalui : <<https://www.pom.go.id/new/view/more/pers/640/Hasil-OperasiPenindakanpadaProduksidanPeredaranProdukIlegaldiKotaBandungdanKabupatenBogor.html>>, diakses pada tanggal 2 Maret 2022 Pukul 9.54 WIB. (artikel yang dikeluarkan telah di validasi oleh Loka POM di Kabupaten Bogor menggunakan cap basah).

<sup>15</sup> Lihat Pasal 86 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan.

perlindungan konsumen dan pengawasan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan dengan mengambil judul **“PELAKSANAAN PASAL 4 PERATURAN PRESIDEN NOMOR 80 TAHUN 2017 TENTANG BADAN PENGAWAS OBAT DAN MAKANAN TERHADAP PEREDARAN KOPI OLAHAN YANG MENGANDUNG BAHAN KIMIA OBAT DI LINGKUNGAN LOKA POM KABUPATEN BOGOR”**.

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, penyusun merumuskan masalah yang lebih rinci untuk dikaji lebih lanjut. Adapun permasalahan yang akan dikaji lebih dalam diantaranya :

1. Bagaimana pelaksanaan Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 Tentang Badan Pengawas Obat Dan Makanan Terhadap Peredaran Kopi Olahan Yang Mengandung Bahan Kimia Obat Di Lingkungan Loka Pom Kabupaten Bogor?
2. Apa yang menjadi kendala-kendala hukum dalam pelaksanaan Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 Tentang Badan Pengawas Obat Dan Makanan Terhadap Peredaran Kopi Olahan Yang Mengandung Bahan Kimia Obat Di Lingkungan Loka Pom Kabupaten Bogor?
3. Apa upaya-upaya hukum yang dilakukan oleh Loka POM Di Kabupaten Bogor dalam menghadapi kendala dari pelaksanaan Pasal

4 Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 Tentang Badan Pengawas Obat Dan Makanan Terhadap Peredaran Kopi Olahan Yang Mengandung Bahan Kimia Obat?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun penelitian yang dilakukan oleh penulis memiliki tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui terkait bagaimana pelaksanaan Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 Tentang Badan Pengawas Obat Dan Makanan Terhadap Peredaran Kopi Olahan Yang Mengandung Bahan Kimia Obat Di Lingkungan Loka Pom Kabupaten Bogor.
2. Untuk mengetahui terkait Apa saja yang menjadi kendala-kendala hukum dalam pelaksanaan Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 Tentang Badan Pengawas Obat Dan Makanan Terhadap Peredaran Kopi Olahan Yang Mengandung Bahan Kimia Obat Di Lingkungan Loka Pom Kabupaten Bogor.
3. Untuk mengetahui terkait Apa saja upaya-upaya hukum yang dilakukan oleh Loka Pom Di Kabupaten Bogor dalam menghadapi kendala dari pelaksanaan Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 Tentang Badan Pengawas Obat Dan Makanan Terhadap Peredaran Kopi Olahan Yang Mengandung Bahan Kimia Obat.

## **D. Kegunaan Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih dalam khazanah ilmu pengetahuan khususnya ilmu hukum, serta dapat dijadikan pedoman bagi mahasiswa ilmu hukum yang mengambil konsentrasi dalam bidang hukum perdata, terlebih jika ingin meneliti tentang perlindungan hukum konsumen terhadap peredaran pangan olahan yang mengandung bahan berbahaya.

### **2. Manfaat Praktis**

Secara praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan pemahaman terhadap masyarakat luas, serta menjadi masukan dan pertimbangan untuk lembaga pemerintah dalam meningkatkan perlindungan terhadap masyarakat/ konsumen.

## **E. Kerangka Pemikiran**

Kerangka pemikiran ini memaparkan teori, asas hukum, aturan hukum yang berlaku, serta dihubungkan dengan pandangan tentang kewenangan Badan Pengawas Obat dan Makanan terhadap peredaran kopi olahan yang mengandung bahan kimia obat sebagai bentuk perlindungan hukum bagi masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah yang berguna untuk menunjang penelitian ini. Membahas mengenai perlindungan hukum,

di dalam Pasal 28 D Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa sebagai berikut :<sup>16</sup>

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.”

Pasal di atas merupakan sebuah payung hukum bagi masyarakat bahwa pemerintah akan menjalankan tugas dan fungsinya agar hak untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang jika dikaitkan dekat penelitian ini melalui BPOM masyarakat akan dijamin perlingungannya terhadap produk yang beredar mencakup *pre-market* dan *post market* dengan berbagai regulasi dan ketentuan yang diterapkan menjadi acuan para produsen dalam memproduksi sebuah produk/jasa yang baik bagi konsumen dari berbagai aspek.

Konsumen merupakan setiap orang yang memakai barang/jasa yang tersedia di masyarakat sehingga dalam aktivitasnya perlu diterapkan ketentuan yang mengatur. Di dalam Pasal 4 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa sebagai berikut :<sup>17</sup>

“hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkon-sumsi barang dan/atau jasa.”

Pasal di atas menerangkan salah satu hak konsumen ialah berhak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang

---

<sup>16</sup> Lihat Pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>17</sup> Lihat Pasal 4 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

dan/atau jasa yang beredar di masyarakat sehingga dapat menimbulkan rasa tanggung jawab antara produsen dan konsumen maupun sebaliknya. Selain hak konsumen pelaku usaha juga memiliki beberapa kewajiban, yang mana salah satu kewajibannya dituangkan dalam Pasal 7 huruf d bahwa sebagai berikut :<sup>18</sup>

“Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku.”

Dapat dipahami dari pasal tersebut bahwa produsen harus memiliki tanggung jawab dan menjamin bahwa produknya sudah berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan atau jasa yang berlaku berdasarkan barang/jasa yang dijual.

Dalam Pasal 8 Ayat (1) huruf a dinyatakan bahwa pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang:<sup>19</sup>

“tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Dengan begitu produsen memiliki kewajiban untuk memperhatikan setiap produk/jasa yang mereka jalani bahwa harus sesuai dengan standar mutu terkhususnya dalam penelitian ini mengenai regulasi pangan dan keamanan pangan yang tentunya dalam pelaksanaannya diawasi oleh negara.

---

<sup>18</sup> Lihat Pasal 7 huruf d Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

<sup>19</sup> Lihat Pasal 8 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

BPOM sebagai badan yang memiliki wewenang dalam hal ini bersandar pada beberapa hukum positif yang berlaku seperti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dan Peraturan Pemerintah No.86 Tahun 2019 Tentang Keamanan Pangan, ada beberapa pasal yang berkaitan dengan penelitian ini yang menjadi landasan hukum pengawasan obat dan makanan yaitu pada Pasal 4 ayat (1) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 Tentang Keamanan Pangan menyatakan bahwa sebagai berikut :<sup>20</sup>

“menjamin Keamanan Pangan dan/atau keselamatan manusia”

Pasal tersebut telah menyampaikan bahwa para pelaku usaha harus memenuhi beberapa persyaratan mulai dari awal produksi, penyimpanan, pengangkutan hingga peredaran produk/jasa. Dalam pedaran sebuah barang pangan terdapat beberapa ketentuan yang mengikat dan dimuat dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah No.86 Tahun 2019 Tentang Keamanan Pangan menyatakan bahwa sebagai berikut :<sup>21</sup>

“Setiap Orang yang melakukan Produksi Pangan untuk diedarkan dilarang menggunakan:

- a. Bahan Tambahan Pangan yang melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan; dan/atau
- b. bahan yang dilarang digunakan sebagai Bahan Tambahan Pangan.”

Sebab itu berdasarkan penelitian ini mengenai beberapa produk yang mengandung bahan kimia obat produksi tersebut dilarang karena merugikan dan membahayakan kesehatan manusia, yang mana bunyi pasal tersebut

---

<sup>20</sup> Lihat Pasal 4 ayat (1) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan.

<sup>21</sup> Lihat Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan.

juga sesuai dengan apa yang dimuat dalam Pasal 75 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan menyatakan bahwa sebagai berikut :<sup>22</sup>

“Setiap Orang yang melakukan Produksi Pangan untuk diedarkan dilarang menggunakan:

- a. bahan tambahan Pangan yang melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan; dan/atau
- b. bahan yang dilarang digunakan sebagai bahan tambahan Pangan.”

Pada penjelasannya penggunaan bahan tambahan pangan dalam produk pangan yang tidak mempunyai risiko terhadap kesehatan manusia dapat dibenarkan karena lazim digunakan. Namun, penggunaan bahan tambahan Pangan yang melampaui ambang batas maksimal tidak dibenarkan karena merugikan atau membahayakan kesehatan manusia. Adanya peraturan yang mengatur tentang pangan ini merupakan bentuk dari perlindungan hukum.

Negara dalam menjalankan peran pengawasan tersebut dalam sektor produk dan jasa memiliki salah satu lembaga yang berwenang dalam pengawasan obat dan makanan, yaitu BPOM. Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 Tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan bahwa BPOM:<sup>23</sup>

“Dalam melaksanakan tugas pengawasan Obat dan Makanan, BPOM mempunyai kewenangan:

- a. menerbitkan izn edar produk dan sertifikat sesuai dengan standar dan persyaratan keamanan, khasiat/ manfaat dan mutu, serta pengujian obat dan makanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

---

<sup>22</sup> Lihat Pasal 75 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

<sup>23</sup> Lihat Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan.

- 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.”

Pada Penjelasannya BPOM memiliki beberapa kewenangan mulai dari menerbitkan izin edar hingga mempunyai wewenang untuk memberikan sanksi administratif pada pelaku usaha atau produsen yang dianggap bandel karena tidak memenuhi standar kelayakan dari sebuah produk obat maupun makanan yang mana kewenangan tersebut bertujuan untuk menjaga kesehatan masyarakat.

Negara telah menjamin bahwa masyarakat mempunyai hak untuk mendapatkan layanan kesehatan, salah satunya penjaminan mendapatkan obat, pada Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, menyatakan bahwa sebagai berikut :<sup>24</sup>

“Obat adalah bahan atau paduan bahan, termasuk produk biologi yang digunakan untuk mempengaruhi atau menyelidiki sistem fisiologi atau keadaan patologi dalam rangka penetapan diagnosis, pencegahan, penyembuhan, pemulihan, peningkatan kesehatan dan kontrasepsi, untuk manusia.”

Dalam pasal tersebut dapat kita pahami bersama bahwa obat berfungsi sebagai produk biologi yang mampu mencegah, menyembuhkan, memulihkan, hingga meningkatkan kesehatan manusia dan ini adalah hal yang harus diawasi karena jika obat tersebut disalah gunakan dan digunakan dalam dosis yang tidak tepat maka hal tersebut dapat membahayakan kesehatan manusia.

---

<sup>24</sup> Lihat Pasal 1 ayat 8 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

Hak untuk mendapatkan layanan kesehatan bukan saja merujuk pada disediakannya layanan rumah sakit yang baik dalam penanganan disaat ada masyarakat yang sakit atau wabah melanda namun upaya pencegahan akan potensi penyakit tersebut juga menjadi layanan kesehatan yang berhak diterima oleh masyarakat untuk sehat. Sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan yaitu sebagai berikut :<sup>25</sup>

“Setiap orang berhak atas kesehatan.”

Maka perlu dipahami bersama oleh seluruh elemen masyarakat maupun itu dari produsen dan konsumen untuk dapat meningkatkan pengetahuan mengenai ketentuan hukum yang berkaitan dengan produk/jasa terkhusus yang berkaitan dengan kesehatan masyarakat dan itu harus menjadi tanggung jawab masyarakat terkhusus pemerintah yang mempunyai wewenang dalam memberikan kepastian hukum.

### 1. Teori Kepastian Hukum

Menurut Gustav Radbruch dalam bukunya yang berjudul “ *Einführung in die rechtswissenschaften*” bahwa di dalam hukum terdapat 3 (tiga) nilai dasar, yakni: keadilan (*Gerechtigkeit*), kepastian (*Rechtssicherheit*) dan kemanfaatan (*Zweckmäßigkeit*).<sup>26</sup> Ketiga nilai tersebut merupakan nilai aksiologis yang harus diwujudkan oleh hukum. Dalam kajian teori hukum, kepastian hukum tidak hanya

---

<sup>25</sup> Lihat Pasal 4 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

<sup>26</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, hlm. 19.

dipahami sebagai tujuan hukum, tetapi juga merupakan salah satu asas penting dalam hukum. Menurut Bellefroid, asas hukum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif, yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Dengan demikian, asas hukum merupakan kristalisasi hukum positif dalam suatu masyarakat.<sup>27</sup> Paton memposisikan asas hukum sebagai meta-norma hukum yang memberikan arah, tujuan, serta penilaian fundamental bagi keberadaan suatu norma hukum. Bahkan asas hukum merupakan jantung norma hukum. Hal ini karena asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu norma hukum. Artinya, setiap norma hukum dapat dikembalikan pada asas-asas hukum. Di samping itu, asas hukum juga merupakan alasan bagi lahirnya suatu norma hukum atau merupakan *ratio legis* dari norma hukum. Asas hukum tidak akan pernah habis kekuatannya dengan melahirkan norma hukum, melainkan tetap ada dan akan terus melahirkan norma-norma hukum baru.<sup>28</sup>

Menurut Shidarta, kepastian berkaitan erat dengan asas kebenaran, yaitu sesuatu yang secara ketat dapat disilogismekan secara legal-formal. Melalui logika deduktif, aturan-aturan hukum positif ditempatkan sebagai premis mayor, sedangkan peristiwa konkret menjadi premis minor. Melalui sistem logika tertutup akan serta merta

---

<sup>27</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2003, hlm. 34.

<sup>28</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, hlm. 45.

dapat diperoleh konklusinya. Konklusi itu harus sesuatu yang dapat diprediksi, sehingga semua orang wajib berpegang kepadanya. Dengan pegangan inilah masyarakat menjadi tertib. Oleh sebab itu, kepastian hukum akan mengarahkan masyarakat kepada ketertiban. Kepastian juga berhubungan erat dengan asas kepercayaan. Asas kepercayaan termasuk salah satu asas hukum yang paling mendasar dalam hukum perdata maupun hukum publik. Dalam hukum publik, implementasi dari asas kepercayaan adalah dengan melaksanakan secara pasti, konsisten dan konsekuen peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan dalam hukum perdata terwujud dengan melaksanakan secara penuh segala kesepakatan atau perjanjian yang dibuat oleh para pihak dalam hubungan keperdataan baik lisan maupun tulisan dan/atau dituangkan dalam akta otentik, sehingga tidak memunculkan perbuatan wanprestasi.<sup>29</sup>

Menurut J.J. Bruggink, asas kepastian hukum merupakan fondasi, kaidah penilaian dan kaidah hukum tertinggi dalam suatu sistem hukum untuk mengukur dan menilai sejauhmana kepastian suatu keputusan yang dipakai dalam suatu sistem hukum.<sup>30</sup> Asas kepastian hukum menjadi pengarah dan pemandu apakah suatu keputusan hukum yang bersifat konkrit telah dapat menjamin hak-hak dan kewajiban

---

<sup>29</sup> Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggara Pemerintahan Yang Layak di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 36.

<sup>30</sup> J.J. H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, (terj.) Arief Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 123.

setiap orang. Jika dikaitkan dengan hukum positif, maka asas kepastian hukum semakin tampak signifikansinya terutama ketika suatu rumusan peraturan perundang-undangan dibuat untuk menetapkan apakah suatu perbuatan dapat dikategorikan sebagai perbuatan melanggar hukum dan sebagainya. Selain itu, asas kepastian hukum juga menempati posisi penting dalam suatu sistem hukum ketika para praktisi hukum, pengacara, hakim, kepolisian dan sebagainya menentukan status seseorang dalam hukum.

Asas kepastian hukum dalam suatu sistem hukum memiliki bentuk dan kedudukan. Dari segi bentuknya, asas kepastian hukum terdiri dari dua macam, yakni asas kepastian hukum dalam arti formil dan asas kepastian hukum dalam arti materil. Asas hukum dalam arti formil adalah suatu keputusan yang dikeluarkan harus cukup jelas bagi yang bersangkutan. Artinya setiap keputusan hukum harus jelas menurut isi rumusan maupun pengertiannya dan tidak bergantung pada penafsiran orang lain.<sup>31</sup>

Dengan demikian, asas kepastian hukum formil adalah asas kepastian yang mencerminkan asas legalitas. Sedangkan asas hukum materil berkaitan erat dengan asas kepercayaan yang merupakan salah satu asas hukum yang paling mendasar dalam hukum perdata. Implementasi dari asas kepercayaan adalah bahwa dalam hukum terdapat harapan masyarakat yang sedapat mungkin harus dipenuhi baik

---

<sup>31</sup> Jazim Hamidi, *Op.cit.*, hlm. 36.

dalam wujud sebagai janji-janji, keterangan-keterangan, aturan-aturan dan sebagainya.<sup>32</sup>

Menurut Satjipto Raharjo,<sup>33</sup> asas kepastian hukum memberi solusi tentang apa yang seharusnya dilakukan jika suatu peraturan hukum menghadapi kendala dalam mencapai tujuannya. Jan Michiel Otto memperluas pengertian kepastian hukum menjadi lima aspek, yakni: (1) tersedianya aturan yang jernih, konsisten dan mudah diakses; (2) diterapkan oleh instansi penguasa secara konsisten; (3) diterima oleh kebanyakan warga masyarakat dengan cara menyesuaikan perilaku mereka; (4) diterapkan oleh hakim dalam penyelesaian sengketa; dan (5) dilaksanakannya putusan pengadilan secara konkret.<sup>34</sup> Sedangkan Van Apeldoorn, kepastian hukum meniscayakan adanya kejelasan skenario perilaku yang bersifat umum dan mengikat semua warga masyarakat termasuk konsekuensi hukumnya. Kepastian hukum dapat juga berarti hal yang dapat ditentukan hukum dalam hal-hal yang konkret.<sup>35</sup>

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan jaminan bahwa hukum dijalankan dan yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan tersebut dapat dilaksanakan. Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan

---

<sup>32</sup> Philipus M. Hadjon dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 272-273.

<sup>33</sup> Satjipto Raharjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980, hlm. 121.

<sup>34</sup> Jan Michiel Otto, *Kepastian Hukum di Negara Berkembang*, (terj.) Tristam Moeliono, Komisi Hukum Nasional, Jakarta, 2003, hlm. 5.

<sup>35</sup> Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1990, hlm. 24-25.

keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan.<sup>36</sup> Hukum senantiasa selalu tertinggal dari objek yang diaturnya. Akan tetapi, manusia itu sendiri juga tidak bisa lepas dari sebuah aturan hukum dimanapun mereka berada, pasti ada hukum yang berlaku di tempat itu. Dimanapun dan kapanpun masyarakat budaya yang ditemukan, ada hukum juga ditemukan, karena masyarakat sebagai bagian dari budaya.

Sebagai negara hukum, Indonesia sudah sepatutnya menjunjung tinggi asas kepastian hukum dalam proses penegakan hukum. Scheltema, sebagaimana dikutip Arif Sidharta, menyatakan bahwa salah satu unsur yang niscaya dalam suatu negara hukum adalah berlakunya asas kepastian hukum.<sup>37</sup> Tanpa kepastian hukum, maka sendi-sendi negara hukum akan rapuh dan pada gilirannya akan menciptakan kekacauan dan kesewenang-wenangan dalam proses penegakan hukum. Oleh karena itu, penulis cenderung kepada pendapat Gustav Radbruch yang menyatakan bahwa nilai dasar kepastian hukum berupa keadilan (*Gerechtigkeit*), kepastian (*Rechtssicherheit*) dan kemanfaatan (*Zweckmäßigkeit*) yang merupakan nilai aksiologis harus diwujudkan oleh hukum dan para penegak hukum itu sendiri.

## 2. Teori Efektivitas Hukum

Achmad Ali berpendapat bahwa, ketika ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka pertama-tama harus dapat

---

<sup>36</sup> Sudikno Mertokusumo dalam H.Salim Hs, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 24.

<sup>37</sup> B. Arief Sidharta, *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*, Vol. 2, No. 3 Jurnal Hukum Jentera, November 2004, hlm. 124-125.

mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati.<sup>38</sup> Lebih lanjut Achmad Ali pun mengemukakan bahwa pada umumnya faktor yang banyak mempengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik di dalam menjalankan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam menegakkan perundang-undangan tersebut.

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu sebagai berikut :<sup>39</sup>

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang)
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakkan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan

---

<sup>38</sup> Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan* Vol.1, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 375.

<sup>39</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT Raja Grafindo Persada. Jakarta, 2008, hlm. 8.

baik atau tidak tergantung dari aturan hukum itu sendiri. Menurut Soerjono Soekanto ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah sebagai berikut :<sup>40</sup>

1. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
2. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
3. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
4. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

Pada elemen kedua yang menentukan efektif atau tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum. Dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Kehandalan dalam kaitannya disini adalah meliputi keterampilan profesional dan mempunyai mental yang baik. Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal-hal sebagai berikut :<sup>41</sup>

1. Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang

---

<sup>40</sup> Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Bandung, 1983, hlm. 80.

<sup>41</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT Raja Grafindo Persada. Jakarta, 2008, hlm. 82.

ada.

2. Sampai batas mana petugas diperkenankan memberi kebijaksanaan.
3. Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat.
4. Sampai sejauhmana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya.

Pada elemen ketiga, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana di dalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Sehubungan dengan sarana dan prasarana yang dikatakan dengan istilah fasilitas ini. Khususnya untuk sarana atau fasilitas tersebut, sebaiknya dianut jalan pikiran, sebagai berikut:

1. yang tidak ada-diadakan yang baru dibetulkan;
2. yang rusak atau salah-diperbaiki atau dibetulkan;
3. yang kurang-ditambah;
4. yang macet-dilancarkan;
5. yang mundur atau merosot-dimajukan atau ditingkatkan.

Soerjono Soekanto memprediksi patokan efektivitas elemen-elemen tertentu dari prasarana, dimana prasarana tersebut harus secara jelas memang menjadi bagian yang memberikan kontribusi untuk

kelancaran tugas-tugas aparat di tempat atau lokasi kerjanya.<sup>42</sup> Adapun elemen-elemen tersebut adalah sebagai berikut :

1. Prasarana yang telah ada apakah telah terpelihara dengan baik.
2. Prasarana yang belum ada perlu diadakan dengan memperhitungkan angka waktu pengadaannya.
3. Prasarana yang kurang perlu segera dilengkapi.
4. Prasarana yang rusak perlu segera diperbaiki.
5. Prasarana yang macet perlu segera dilancarkan fungsinya.
6. Prasarana yang mengalami kemunduran fungsi perlu ditingkatkan lagi fungsinya.

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berjalan dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut antara lain, mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan trampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Sarana atau fasilitas mempunyai peran yang sangat penting dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang actual. Kemudian ada beberapa elemen pengukur efektivitas yang tergantung dari kondisi masyarakat, yaitu sebagai berikut :<sup>43</sup>

1. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan walaupun

---

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm. 83.

<sup>43</sup> *Ibid*, hlm. 84.

peraturan yang baik.

2. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan walaupun peraturan sangat baik dan aparat sudah sangat berwibawa.
3. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan baik, petugas atau aparat berwibawa serta fasilitas mencukupi.

Elemen tersebut di atas memberikan pemahaman bahwa disiplin dan kepatuhan masyarakat tergantung dari motivasi yang secara internal muncul. Internalisasi faktor ini ada pada tiap individu yang menjadi elemen terkecil dari komunitas sosial. Oleh karena itu pendekatan paling tepat dalam hubungan disiplin ini adalah melalui motivasi yang ditanamkan secara individual. Dalam hal ini, derajat kepatuhan hukum masyarakat menjadi salah satu parameter tentang efektivitas atau tidaknya hukum itu diberlakukan sedangkan kepatuhan masyarakat tersebut dapat dimotivasi oleh berbagai penyebab, baik yang ditimbulkan oleh kondisi internal maupun eksternal. Masyarakat Indonesia mempunyai kecenderungan yang besar untuk mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasinya dengan petugas (dalam hal ini penegak hukum sebagai pribadi). Salah satu akibatnya adalah, bahwa baik buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak hukum.<sup>44</sup>

Kondisi internal muncul karena ada dorongan tertentu baik yang bersifat positif maupun negatif. Dorongan positif dapat muncul

---

<sup>44</sup> *Ibid*, hlm. 85.

karena adanya rangsangan yang bersifat positif yang menyebabkan seseorang tergerak untuk melakukan sesuatu yang bersifat positif. Sedangkan yang bersifat negatif dapat muncul karena adanya rangsangan yang sifatnya negatif seperti perlakuan tidak adil dan sebagainya. Sedangkan dorongan yang sifatnya eksternal karena adanya semacam tekanan dari luar yang mengharuskan atau bersifat memaksa agar warga masyarakat tunduk kepada hukum.

Faktor kebudayaan sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, karena di dalam pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau non material. Hal ini dibedakan sebab sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum menyangkup, struktur, substansi dan kebudayaan. Struktur mencangkup wadah atau bentuk dari sistem tersebut yang, umpamanya, menyangkup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hukum antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya, dan seterusnya.

Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencangkup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (hingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan. Pasangan nilai yang

berperan dalam hukum menurut Soerdjono Soekanto adalah sebagai berikut :<sup>45</sup>

1. Nilai ketertiban dan ketrentaman;
2. Nilai jasmaniah/kebendaan dan nilai rohaniah/keakhalakan;
3. Nilai kelanggengan/konservatisme dan nilai kebaruan/inovativisme.

Dengan adanya keserasian nilai dengan kebudayaan masyarakat setempat diharapkan terjalin hubungan timbal balik antara hukum adat dan hukum positif di Indonesia, dengan demikian ketentuan dalam pasal-pasal hukum tertulis dapat mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar dari hukum adat supaya hukum perundang-undangan dapat berjalan secara efektif. Kemudian diharapkan juga adanya keserasian antar kedua nilai tersebut akan menempati hukum pada tempatnya.

Teori efektivitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto tersebut relevan dengan teori yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita yaitu bahwa faktor-faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparaturnya penegakkan hukum (hakim, jaksa, polisi dan penasehat hukum) akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan yaitu biasa berupa faktor masyarakat, faktor penunjang sarana dan

---

<sup>45</sup> *Ibid*, hlm. 87.

fasilitas maupun dari faktor kebudayaan yang ada pada masyarakat.<sup>46</sup>

Membicarakan tentang efektivitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif jika kalau faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Ukuran efektif atau tidaknya suatu peraturan perundang-undang yang berlaku dapat dilihat dari perilaku masyarakat. Suatu hukum atau perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah tercapai.<sup>47</sup>

Dengan demikian bahwa efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas, dan waktu) yang telah dicapai oleh manajemen, yang mana target tersebut sudah ditentukan terlebih dahulu. Efektivitas dapat diartikan sebagai suatu proses pencapaian suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Suatu usaha atau kegiatan dapat dikatakan efektif apabila usaha atau kegiatan tersebut telah mencapai tujuannya. Apabila tujuan yang dimaksud adalah tujuan suatu instansi maka proses pencapaian tujuan tersebut merupakan keberhasilan dalam melaksanakan program atau kegiatan menurut wewenang, tugas dan fungsi instansi tersebut.

Berdasarkan paparan di atas, penulis lebih cenderung kepada

---

<sup>46</sup> Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2001, hlm. 55.

<sup>47</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT Raja Grafindo Persada. Jakarta, 2008, hlm. 91.

pendapat Soerjono Soekanto yang menyatakan bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh faktor hukum, faktor penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakkan hukum, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan, karena faktor-faktor tersebut mempunyai keterkaitan yang sangat erat dan tidak dapat terpisahkan dengan faktor-faktor yang lain.

### **3. Teori Perlindungan Hukum**

Hukum diciptakan sebagai sarana untuk mengatur hak dan kewajiban subyek hukum, baik orang maupun badan hukum untuk dapat menjalankannya dengan baik dan mendapatkan haknya secara wajar. Perlindungan hukum muncul terkait hubungan antara pemerintah dengan rakyat yang diperintah, sehingga muncul konsep perlindungan hukum bagi rakyat. Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia, untuk itu hukum memang harus dilaksanakan dan dijalankan.

Secara umum, perlindungan berarti mengayomi sesuatu dari hal-hal yang berbahaya, sesuatu itu bisa saja berupa kepentingan maupun benda atau barang. Selain itu perlindungan juga mengandung makna pengayoman yang diberikan oleh seseorang terhadap orang yang lebih lemah. Dengan demikian, perlindungan hukum dapat diartikan dengan segala upaya pemerintah untuk menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada warga negaranya agar hak-haknya sebagai seorang warga negara tidak dilanggar, dan bagi yang

melanggarnya akan dapat dikenakan sanksi sesuai peraturan yang berlaku.

Pengertian perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.

Menurut Satjito Rahardjo perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu Hak Asasi Manusia kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.<sup>48</sup> Pelanggaran hukum akan terjadi jika salah satu pihak tidak melakukan kewajibannya sehingga ada pihak lain yang merasa dirugikan, maka pihak yang merasa dirugikan atau dilanggar hak-haknya harus mendapatkan perlindungan hukum. Perlindungan hukum dibedakan menjadi dua yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif.

Perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa dan sebaliknya perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Perlindungan hukum yang

---

<sup>48</sup> Satjipto Raharjo, *Sisi-sisi Lain Dari Hukum Di Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2003, hlm. 121.

represif dengan maksud untuk memberikan suatu argumentasi berkaitan dengan upaya hukum yang dapat dilakukan dalam hal terjadi sengketa diantara para pihak.<sup>49</sup>

Perlindungan konsumen adalah istilah yang dipakai untuk menggambarkan perlindungan hukum yang diberikan kepada konsumen dalam usahanya untuk memenuhi kebutuhannya dari hal-hal yang dapat merugikan konsumen itu sendiri untuk mewujudkan keadilan, kepastian serta kemanfaatan. Dalam bidang hukum, istilah ini masih relatif baru, khususnya di Indonesia, sedangkan di negara maju, hal ini mulai dibicarakan bersamaan dengan berkembangnya industri dan teknologi.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen disebutkan bahwa sebagai berikut :<sup>50</sup>

“Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.”

Hukum konsumen menurut Az. Nasution adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur kaitan dengan barang dan atau jasa konsumen, di dalam pergaulan hidup.<sup>51</sup> Selain Az. Nasution, Sidharta juga memiliki definisinya sendiri mengenai perlindungan konsumen yaitu keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah

---

<sup>49</sup> Eman Ramelan dkk., *Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Pembeli Satuan Rumah Susun/Strata Title/Apartemen*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta, 2015, hlm. 43-44.

<sup>50</sup> Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

<sup>51</sup> Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hlm. 37.

hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain berkaitan dengan dan/atau jasa konsumen di dalam pergaulan hidup.<sup>52</sup> Di dalam Pasal 2 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, dijelaskan bahwa perlindungan konsumen memiliki berbagai asas, yaitu sebagai berikut :

1) Asas Manfaat

Asas manfaat dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan.

2) Asas Keadilan

Asas keadilan dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil.

3) Asas Keseimbangan

Asas Keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan kepentingan konsumen, pelaku usaha dan pemerintah dalam arti materiil maupun secara spiritual. Asas ini menghendaki agar konsumen, produsen-pelaku usaha, dan

---

<sup>52</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta, 2000, hlm. 9.

pemerintah memperoleh manfaat yang seimbang dari pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen.

#### 4) Asas Keamanan Dan Keselamatan Konsumen

Asas keamanan dan keselamatan konsumen dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.

#### 5) Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum dimaksudkan agar baik pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum.

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa perlindungan hukum merupakan upaya dalam rangka untuk mengayomi dan memberikan perlindungan kepada warga negara agar hak-hak nya sebagai warga negara tidak dilanggar. Bila maksud perlindungan hukum tersebut dikaitkan dengan perlindungan hukum terhadap konsumen maka dalam pelaksanaannya harus memenuhi asas manfaat, asas keadilan, asas keseimbangan, asas keamanan dan keselamatan konsumen, serta asas kepastian hukum.

#### 4. Teori Pengawasan

Dalam setiap kegiatan organisasi pengawasan sangat penting dilakukan, karena dengan pengawasan maka pekerjaan yang telah direncanakan akan terlaksana secara baik. Pengawasan merupakan fungsi yang terakhir yang harus dilaksanakan dalam manajemen.

Menurut Sujamto dalam bahasa Indonesia fungsi *controlling* mempunyai pandangan yakni pengawasan dan pengendalian. Pengawasan ini dalam arti sempit, yang oleh Sujamto diberi definisi sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Adapun pengendalian itu pengertiannya lebih *forcefull* dibandingkan pengawasan, yaitu segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pelaksanaan tugas atau pekerja berjalan sesuai dengan semestinya.<sup>53</sup> Selanjutnya, Muchsan mengemukakan bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara de facto, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya.<sup>54</sup>

Dalam konteks yang lebih luas maka arti dan makna pengawasan lebih bercorak pada pengawasan yang berlaku pada

---

<sup>53</sup> Sujamto, *Beberapa pengertian di bidang pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 17.

<sup>54</sup> Sirajun dkk., *Hukum Pelayanan Publik*, Setara press, Malang, 2012, hlm. 126.

organisasi dan birokrasi. Jika ditarik dalam makna yang lebih luas dan kompeherensif maka pengawasan dapat dilihat dari beberapa segi yakni sebagai berikut :

- 1) Kontrol sebagai penguasaan pemikiran;
- 2) Disiplin sebagai kontrol diri;
- 3) Kontrol sebagai sebuah makna simbolik.

Kontrol tidak terbatas pada prosedur formal dalam penyelenggara organisasi. Kontrol bisa digunakan untuk mencapai tujuan tertentu yang sesuai dengan keinginan kelompok tertentu.

Menurut pendapat Swastha DH dan Ibnu Sukotjo<sup>55</sup> Dengan pengawasan dapat diketahui tentang hasil yang telah dicapai. Cara yang dilakukan dalam pengawasan yaitu membandingkan segala sesuatu yang telah dijalankan dengan standar atau rencana, serta melakukan perbaikan-perbaikan bila terjadi penyimpangan. Setiap kegiatan yang dilaksanakan organisasi apapun selama menginginkan pencapaian tujuan yang efektif dan efisien, maka pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen memegang peran penting yang harus direalisasikan oleh pimpinan secara langsung dan terus menerus.

Pengawasan menurut Ndraha<sup>56</sup> ialah pengawasan itu selalu preventif, yaitu sebelum terjadi, dan bukanlah setelah terjadinya sesuatu. Sedangkan menurut Siagian menyatakan bahwa pengawasan

---

<sup>55</sup> Swastha DH dan Ibnu Sukotjo, *Pengantar Bisnis Modern (Pengantar Ekonomi Perusahaan Modern)*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 125.

<sup>56</sup> Taliziduhu Ndraha, *Budaya Organisasi*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 200.

adalah proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan dapat berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.<sup>57</sup>

Pengawasan pada dasarnya dimaksudkan untuk memperbaiki kesalahan, penyimpangan, ketidaksesuaian, penyelewengan dan lainnya yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan. Adapun tujuan pengawan menurut Handyaningrat<sup>58</sup> adalah agar hasil pelaksanaan pekerjaan diperoleh secara berdayaguna (efisien) dan berhasil guna (efektif) sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas bila dikaitkan dengan sistem pengawasan pada produk obat dan makanan yang dilakukan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) maka dapat dikatakan bahwa pada dasarnya pengawasan itu dapat dilakukan dengan cara sebelum diedarkan (*Pre-Market*) dan setelah diedarkan (*Post-Market*). Pengawasan premarket merupakan tindakan pencegahan untuk menjamin produk yang beredar memenuhi standar dan persyaratan keamanan, khasiat/manfaat, dan mutu produk yang telah ditetapkan, sedangkan pengawasan Post market merupakan pengawasan yang dilakukan selama produk beredar di tengah masyarakat untuk melihat konsistensi mutu produk, keamanan dan informasi produk.

---

<sup>57</sup> Sondang dan Siagian, *Teori dan Praktek Kepemimpinan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 112.

<sup>58</sup> Soewarno Handyaningrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Gunung Agung, Jakarta, 1985, hlm. 143.

## 5. Teori Sanksi Administratif

Sanksi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki arti tanggungan, tindakan, hukuman atas pelanggaran suatu perjanjian atau peraturan.<sup>59</sup> Sedangkan hukum yaitu Undang-Undang, keputusan hakim, memutuskan perkara dan sanksi atas pelanggaran hukum.<sup>60</sup> Menurut Hans Kelsen, sanksi didefinisikan sebagai reaksi koersif masyarakat atas tingkah laku manusia (fakta sosial) yang mengganggu masyarakat. Setiap sistem norma dalam pandangan Hans Kelsen selalu bersandar pada sanksi. Esensi dari hukum adalah organisasi dari kekuatan, dan hukum bersandar pada sistem paksaan yang dirancang untuk menjaga tingkah laku sosial tertentu. Dalam kondisi-kondisi tertentu digunakan kekuatan untuk menjaga hukum dan ada sebuah organ dari komunitas yang melaksanakan hal tersebut. Setiap norma dapat dikatakan “legal” apabila dilekati sanksi, walaupun norma itu harus dilihat berhubungan dengan norma yang lainnya.<sup>61</sup>

Sanksi menurut Prof. Dr. Sudiono Mertokusumo yang dikutip oleh Achmad Ali yaitu reaksi, akibat atau konsekuensi pelanggaran kaidah sosial. Terdapat beberapa unsur dalam sanksi yaitu reaksi, akibat dan konsekuensi dari pelanggaran atau penyimpangan kaidah sosial (kaidah hukum maupun non hukum), sanksi merupakan kekuasaan atau alat kekuasaan untuk memaksakan seseorang menaati kaidah sosial

---

<sup>59</sup> S.Wojow Asito, *Kamus Bahasa Indonesia*, C.V. Pengarang, Malang, 1999, hlm. 348.

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm. 122.

<sup>61</sup> Antonius Cahyadi dan E. Fernando M. Manullang, *Pengantar Ke Filsafat Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007, hlm. 84.

tertentu dan mengenai sanksi hukum dapat dibedakan atas sanksi privat dan sanksi publik.<sup>62</sup> Dengan sanksi masyarakat dipaksa untuk mematuhi atau mentaati kaidah hukum. Dengan sanksi ketaatan masyarakat terhadap hukum dapat dipertahankan. Tidak dapat dibayangkan jika suatu kaidah dinamakan hukum tanpa adanya sanksi. Suatu aturan tanpa ancaman sanksi akan lebih berkonotasi pernyataan biasa daripada sebagai kaidah hukum.<sup>63</sup>

Secara umum, sanksi dalam peraturan perundang-undangan, termasuk juga sanksi administratif, biasanya dikaitkan dengan atau sebagai konsekuensi dari suatu norma yang dirumuskan dalam bentuk larangan, perintah (keharusan), atau wajib (kewajiban). Suatu norma yang berisi larangan, perintah (keharusan), atau wajib (kewajiban) pada umumnya akan mengalami kesulitan dalam penegakannya apabila tidak disertai dengan sanksi.<sup>64</sup> Sanksi administratif dapat diartikan sebagai sanksi yang dikenakan terhadap pelanggaran administrasi atau ketentuan undang-undang yang bersifat administratif. Sanksi administratif dapat berupa denda, peringatan tertulis, pencabutan izin tertentu, dan lain-lain.

---

<sup>62</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 64.

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm. 65.

<sup>64</sup> Wicipto Setiadi, *Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan*, Vol. 6, No. 4, Jurnal Legislasi Indonesia, Desember 2009, hlm. 606-607.

Ada beberapa tujuan pencantuman dan penerapan ketentuan sanksi dalam peraturan perundang-undangan, termasuk sanksi administratif. Antara lain sebagai berikut :<sup>65</sup>

- 1) Sebagai upaya penegakan ketentuan peraturan perundang-undangan. Seperti diuraikan sebelumnya bahwa suatu norma yang mengandung larangan, perintah (keharusan), atau keharusan pada umumnya akan mengalami kesulitan dalam penegakannya apabila tidak disertai dengan sanksi. Pemberian sanksi akan memudahkan penegakan norma tersebut dan pada gilirannya kita akan melihat kedayagunaan/kehasilgunaan peraturan perundang-undangan tersebut. Selain itu, pencantuman sanksi juga merupakan upaya agar seseorang menaati ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Memberikan hukuman bagi siapapun yang melakukan pelanggaran atas suatu norma peraturan perundang-undangan. Orang yang melakukan pelanggaran atas suatu norma memang sudah sepatasnya diberikan hukuman sesuai dengan berat/ringannya pelanggaran tersebut. Hukuman tersebut menjadi sepadan/tepat apabila orang tersebut memang secara sengaja melakukan pelanggaran atas suatu norma. Orang yang melakukan pelanggaran secara sengaja dapat diasumsikan bahwa orang tersebut memang mempunyai niat/itikad tidak baik, sehingga orang tersebut pantas untuk mendapat hukuman/ganjaran yang setimpal.

---

<sup>65</sup> *Ibid.*

- 3) Membuat jera seseorang untuk melakukan kembali pelanggaran hukum. Dengan dijatuhkannya sanksi diharapkan orang tidak akan melakukan kembali pelanggaran. Dalam hukum pidana hal ini dikenal dengan teori penjeratan.
- 4) Mencegah pihak lain untuk melakukan pelanggaran hukum. Dengan adanya ancaman berupa sanksi diharapkan orang tidak akan melakukan pelanggaran hukum. Hal ini merupakan rambu-rambu atau peringatan agar seseorang tidak melakukan sesuatu yang dilarang.

Jenis Sanksi Administrasi dapat dilihat dari segi sasarannya yaitu sebagai berikut :<sup>66</sup>

- a. Sanksi reparatoir, artinya sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum terjadinya pelanggaran, misalnya Paksaan pemerintah (*bestuursdwang*), Uang Paksa (*dwangsom*);
- b. Sanksi punitif, artinya sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang, misalnya adalah berupa denda administratif;
- c. Sanksi regresif, adalah sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan.

---

<sup>66</sup> Sukanda Husin, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 319.

Dalam rangka menjamin khasiat, keamanan dan mutu Obat dan Bahan Obat serta untuk mencegah penyimpangan Pengelolaan Obat dan Bahan Obat selama di Peredaran, BPOM melakukan pengawasan secara komprehensif terhadap Fasilitas Produksi, Fasilitas Distribusi, Fasilitas Pelayanan Kefarmasian, dan PSE/PSEF. Berdasarkan hasil pengawasan, apabila ditemukan pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengawasan Obat dan Bahan Obat, BPOM memberikan tindak lanjut hasil pengawasan berupa pembinaan teknis dan/atau sanksi administratif. Tindak lanjut sanksi administratif dapat berupa peringatan, peringatan keras, penghentian sementara kegiatan, pembekuan Sertifikat CPOB, pencabutan Sertifikat CPOB, rekomendasi pembekuan izin industri farmasi, pembekuan izin edar, pencabutan izin edar, rekomendasi penutupan atau pemblokiran Sistem Elektronik yang digunakan untuk Peredaran Obat secara daring, rekomendasi pencabutan izin industri farmasi, rekomendasi pencabutan izin/pengakuan Fasilitas Distribusi, pencabutan Sertifikat CDOB, rekomendasi pencabutan izin Fasilitas Pelayanan Kefarmasian, dan/atau larangan mengedarkan untuk sementara waktu dan/atau perintah untuk Penarikan kembali Obat atau Bahan Obat dari Peredaran. Pedoman tindak lanjut pengawasan Obat

dan Bahan Obat berisi kategori Temuan dan tindak lanjut hasil pengawasan.<sup>67</sup>

Berdasarkan paparan di atas dapat di simpulkan bahwa sanksi administratif terkait dengan kewenangan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) khususnya terhadap produk kopi olahan yang mengandung Bahan Kimia Obat (BKO) dimaksudkan dalam rangka penegakan ketentuan peraturan perundang-undangan, memberikan hukuman bagi siapapun yang melakukan pelanggaran, membuat jera seseorang yang melakukan pelanggaran, serta mencegah pihak lain untuk melakukan pelanggaran.

## **F. Langkah-Langkah Penelitian**

### **1. Metode Penelitian**

Metode Penelitian atau bisa disebut juga dengan metode ilmiah merupakan langkah-langkah untuk mendapatkan ilmu, atau dengan kata lain metode penelitian merupakan cara yang sistematis untuk menyusun kerangka ilmu pengetahuan.<sup>68</sup>

Metode penelitian yang digunakan merupakan metode deskriptif analitis yakni menggambarkan perundang-undangan yang berlaku dan menghubungkan dengan teori-teori hukum dalam pelaksanaan praktek

---

<sup>67</sup> Lihat Peraturan Badan Pengawas Obat Dan Makanan Nomor 19 Tahun 2020 Tentang Pedoman Tindak Lanjut Pengawasan Obat Dan Bahan Obat.

<sup>68</sup> Suryana, *Metodologi Penelitian Model Praktis Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*, Universitas Pendidikan Indonesia, Bandung, 2010, hlm. 20.

dan pelaksanaan hukum yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.<sup>69</sup> Kemudian mendeskripsikan secara menyeluruh, faktual, dan sistematis mengenai pelaksanaan kewenangan, kendala serta upaya yang dilakukan oleh Loka POM di Kabupaten Bogor dalam memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat khususnya konsumen terhadap peredaran kopi olahan yang mengandung bahan kimia obat di Kabupaten Bogor.

Dalam penelitian ini pendekatan yang digunakan adalah pendekatan studi kasus yaitu penelitian yang memfokuskan pada sebuah kasus tertentu untuk diamati dan dianalisis secara cermat dan tuntas.

## 2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, yakni suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum dan doktrin hukum untuk menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>70</sup> Metode penelitian hukum normatif termasuk tipe penelitian hukum yang mengacu konsep hukum sebagai kaidah. Metodenya disebut metode doktrinal-normologik<sup>71</sup> yang bertolak dari kaidah sebagai ajaran yang mengkaidahi perilaku. Tipe kajian hukum yang mengacu konsep hukum sebagai kaidah dan metode doktrinal adalah metode yang digunakan

---

<sup>69</sup> Ronny Hanitijo Soemantri, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Pustaka, Jakarta, 1994, hlm. 97.

<sup>70</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm. 35.

<sup>71</sup> Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barakatullah, *Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum: Pemikiran Menuju Masyarakat Yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 249.

dalam kegiatan pengembangan teori hukum dan ilmu hukum. Fokus penelitian hukum normatif sebagai ilmu praktis adalah mengubah keadaan serta menawarkan penyelesaian terhadap problem kemasyarakatan yang konkret maupun potensial.<sup>72</sup>

### 3. Sumber Data dan Jenis Data

#### a. Sumber Data

Sumber data merupakan hal yang berisi menyampaikan informasi mengenai data penelitian. Sumber data dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu sebagai berikut :<sup>73</sup>

##### 1) Data Primer

Data primer ini merupakan data yang diperoleh penulis secara langsung kepada pihak yang bersangkutan sebagai sumber pertama. Penulis memperoleh data primer melalui wawancara atau observasi secara langsung kepada lembaga yang berkaitan dengan penelitian ini, yakni Loka POM di Kabupaten Bogor.

##### 2) Data Sekunder

Data sekunder ini merupakan data yang diperoleh penulis dari buku-buku, jurnal, ataupun publikasi pemerintah yang

---

<sup>72</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2012, hlm. 293.

<sup>73</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Alfabeta, Bandung, 2009, hlm. 137.

mencakup dokumen-dokumen resmi. Data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari sebagai berikut:

a) Bahan Hukum Primer

Menurut Peter Marzuki, bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya mempunyai otoritas.<sup>74</sup> Bahan hukum primer bersumber pada peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, atau putusan pengadilan yang berkaitan dengan objek penelitian. Dalam Menyusun penelitian yang kredibel, akurat, relevan, dan dapat dipertanggungjawabkan, sumber penelitian ini bersumber dari peraturan perundang-undangan berikut:

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 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 Tentang Keamanan Pangan;

---

<sup>74</sup> Bambang Suguno, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 67.

6. Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 Tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan; dan
7. Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 22 Tahun 2020 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksanaan Teknis di Lingkungan Badan Pengawas Obat dan Makanan.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder ini merupakan teori pendukung dari bahan hukum primer. Penulis menggunakan buku atau literatur sebagai pendukung teori dari beberapa ahli terkait permasalahan mengenai peredaran kopi olahan yang mengandung Bahan Kimia Obat.

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier ini merupakan teori pendukung dari sumber hukum primer dan tersier. Penulis mengambil dari beberapa website, jurnal, artikel dan kamus hukum sebagai pelengkap atau penunjang untuk mendukung penulisan terkait permasalahan peredaran kopi olahan yang mengandung Bahan Kimia Obat.

b. Jenis Data

Penelitian ini menggunakan jenis data kualitatif yang dikumpulkan berupa jawaban bersifat naratif. Data yang disajikan

berupa verbal bukan dalam bentuk angka yang bersangkutan dengan kewenangan Badan Pengawas Obat dan Makanan terhadap peredaran kopi olahan yang mengandung Bahan Kimia Obat.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data, proses yang dilakukan ialah mengumpulkan data yang berhubungan dengan masalah yang akan dijadikan bahan penelitian, dengan mempergunakan cara sebagai berikut:

a. Studi kepustakaan

Penulis mencari konsepsi-konsepsi, teori-teori, pendapat-pendapat ataupun penemuan-penemuan yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan, yaitu yang menyangkut dengan pelaksanaan dalam hal Kewenangan Badan Pengawas Obat dan Makanan serta Loka POM di Kabupaten Bogor. Agar mendapat landasan teoritis dan memperoleh informasi dalam bentuk ketentuan-ketentuan formal dan data-data melalui naskah yang ada.

b. Studi Lapangan

Studi lapangan yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara pengamatan langsung terhadap objek penelitian yang ada dilapangan dan pihak yang bersangkutan yaitu kepada Loka POM di Kabupaten Bogor, Pihak Distributor, dan Penjual.

- 1) Observasi merupakan kegiatan pengamatan yang dilakukan untuk mendapatkan suatu data sekunder atau informasi langsung mengenai fenomena yang terjadi di masyarakat. Sehingga membuat informasi tersebut bisa dijadikan landasan dalam penelitian. Peneliti melakukan observasi di Loka POM di Kabupaten Bogor, Pihak Distributor, dan Penjual.
  - 2) Wawancara yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara berkomunikasi dengan pihak-pihak yang berhubungan dengan penelitian. Untuk mendukung penelitian ini penulis melakukan wawancara kepada Loka POM di Kabupaten Bogor, Pihak Distributor, dan Penjual.
- c. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan kegiatan mencari data berupa buku, catatan, transkrip, surat kabar, majalah dan sebagainya. Teknik studi dokumen ini dilakukan dengan cara mengumpulkan semua informasi lalu dianalisis kemudian dihubungkan kepada permasalahan penelitian.

## 5. Metode Analisis Data

Setelah semua data primer maupun sekunder sudah terkumpul lengkap, penulis mengolah atau mengklasifikasikan data tersebut sesuai dengan urutan permasalahan pada topik yang sedang diteliti ini. Selanjutnya data yang terkumpul akan menggunakan metode analisis kualitatif dimana hasilnya akan berupa analisis penulis. Kegiatan

analisis ini bertujuan untuk merumuskan kesimpulan dari pertanyaan penelitian yang diajukan.

Analisis taksonomi adalah analisis terhadap keseluruhan data yang terkumpul berdasarkan domain yang telah ditetapkan. Data yang terkumpul diuraikan secara rinci dan mendalam melalui analisis taksonomi. Setelah dilakukan analisis domain, maka ditemukan domain-domain atau kategori dari situasi sosial tertentu. Domain yang dipilih peneliti selanjutnya dipilih sebagai fokus penelitian. Domain tersebut perlu diperdalam kembali melalui pengumpulan data di lapangan. Pengumpulan data dilakukan secara terus-menerus melalui pengamatan, wawancara mendalam dan dokumentasi sehingga data yang terkumpul menjadi banyak.

## **6. Lokasi Penelitian**

Untuk memperoleh data guna melakukan penelitian ini, maka penulis memilih lokasi penelitian dilakukan di beberapa tempat, yaitu sebagai berikut:

### **a. Lokasi Lapangan**

- 1) Loka POM di Kabupaten Bogor, Jl. Raya Jakarta-Bogor No.27B, Nanggewer, Kec. Cibinong, Kabupaten Bogor, Jawa Barat 16810.

b. Lokasi Perpustakaan

- 1) Perpustakaan Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung, JL. A.H. Nasution No. 105, Cipadung, Cibiru, Kota Bandung, Jawa Barat.
- 2) Perpustakaan Nasional Republik Indonesia, Jl. Medan Merdeka Sel. No.11, RT.11/RW.2, Gambir, Kecamatan Gambir, Kota Jakarta Pusat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

