

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Bahan alam yang lebih dikenal dengan obat tradisional adalah bahan atau ramuan yang berupa bahan tumbuhan, bahan hewan, mineral, sediaan sari atau galenik, atau campuran dari bahan tersebut yang secara turun temurun telah digunakan untuk pengobatan berdasarkan pengalaman. Sejalan dengan perkembangan tren “*back to nature*” pada masyarakat. Saat ini, penggunaan berbagai tumbuhan serta bahan alam lainnya sebagai alternatif obat terus berkembang semakin besar, baik untuk pengobatan suatu penyakit maupun pemeliharaan kesehatan.¹

Menurut Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Kesehatan dalam Pasal 1 angka (8) menyatakan yang dimaksud dengan obat adalah bahan atau paduan bahan, termasuk produk biologi yang digunakan untuk mempengaruhi atau menyelidiki sistem fisiologi atau keadaan patologi dalam rangka penetapan keadaan diagnosis, pencegahan, penyembuhan, pemulihan, peningkatan kesehatan dan kontrasepsi untuk manusia. Dalam Pasal 1 angka (9) yang dimaksud dengan obat tradisional adalah bahan atau ramuan bahan yang berupa bahan tumbuhan, bahan hewan, bahan mineral, sediaan sarian galenik, atau campuran dari bahan tersebut yang secara turun temurun telah digunakan

¹ Hendri Wasito, 2011, *Obat Tradisional Kekayaan Indonesia*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm 1

untuk pengobatan, dan dapat diterapkan sesuai dengan norma yang berlaku di masyarakat.

Peredaran obat tradisional di masyarakat tetap dalam pengawasan Kementerian Kesehatan Republik Indonesia yang selanjutnya disebut KEMENKES RI melalui Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 007 Tahun 2012 tentang Registrasi Obat Tradisional yang selanjutnya disebut dengan PERMENKES RI tentang Registrasi Obat Tradisional dalam pertimbangan pada huruf A disebutkan bahwa dalam rangka melindungi masyarakat dari peredaran obat tradisional yang tidak memenuhi persyaratan keamanan, khasiat atau manfaat, dan mutu perlu dilakukan penilaian melalui registrasi obat tradisional sebelum diedarkan.

Dalam Pasal 6 terdapat kriteria kategori obat tradisional yang dapat diberikan izin edar sebagai berikut:

1. Menggunakan bahan yang memenuhi persyaratan keamanan dan mutu;
2. Dibuat dengan menerapkan cara pembuatan obat tradisional yang baik;
3. Memenuhi persyaratan Farmakope Herbal Indonesia atau persyaratan lain yang diakui;
4. Berkhasiat yang dibuktikan secara empiris, turun temurun, dan secara ilmiah; dan
5. Penandaan yang berisi informasi yang objektif, lengkap, dan tidak menyesatkan.

Obat tradisional Indonesia telah lama dikenal dan dimanfaatkan oleh masyarakat dalam menjaga kesehatan dan mengobati penyakit yang diderita. Nenek moyang bangsa Indonesia telah mewariskan banyak obat-obatan yang

telah teruji khasiatnya dan tetap lestari hingga saat ini. Dengan dukungan oleh pembuktian ilmiah melalui uji pra-klinik dan uji klinik, penggunaan obat tradisional di masyarakat memiliki kecenderungan untuk kembali ke alam dengan memanfaatkan berbagai tanaman obat, karena obat sintetis dirasakan terlalu mahal serta mempunyai efek samping yang cukup besar sehingga konsumsi obat tradisional di Indonesia cenderung semakin meningkat.²

Semakin meningkatnya tingkat konsumsi masyarakat terhadap obat tradisional maka KEMENKES RI memerintahkan kepada Badan Pengawas Obat dan Makanan yang selanjutnya disebut BPOM untuk melakukan pengawasan peredaran obat tradisional di masyarakat. BPOM adalah sebuah lembaga yang bergerak di bidang pengawasan obat dan makanan yang beredar di wilayah Indonesia. BPOM didirikan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 166 Tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja, Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana yang telah dirubah dengan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dalam Pasal 67 dinyatakan bahwa BPOM mempunyai kewajiban melaksanakan tugas pemerintah dibidang pengawasan obat dan makanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan Kepala BPOM Nomor 29 Tahun 2017 tentang Rencana Strategis Badan Pengawas Obat dan Makanan dalam Pasal 1 ayat (1)

² *Ibid*, hlm 11.

menyebutkan bahwa obat dan makanan adalah obat, obat tradisional, obat kuasi, kosmetika, suplemen kesehatan, dan pangan olahan. Kemudian, mengatur tentang salah satu fungsi BPOM yaitu untuk melindungi kesehatan masyarakat dari obat dan makanan yang tidak memenuhi persyaratan keamanan, khasiat/manfaat dan mutu. Kewenangan untuk melakukan penyidikan di bidang obat dan makanan pada BPOM dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disebut dengan PPNS yang diatur didalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana yang selanjutnya disebut KUHAP.

Penyidikan suatu istilah yang dimaksudkan sejajar dengan pengertian *opsporing* (Belanda) dan *investigation* (Inggris). KUHAP memberi definisi penyidikan sebagai berikut yaitu serangkaian tindakan penyidikan dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang suatu tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya yang pada kesimpulannya dapat diartikan sebagai pemeriksaan permulaan oleh pejabat-pejabat yang untuk itu ditunjuk oleh undang-undang segera setelah mereka dengan jalan apapun mendengar kabar yang sekedar berlasan, terjadi suatu pelanggaran hukum.³

Penyidikan dilakukan oleh penyidik, yaitu pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.

³ Andi Hamzah, 2008, *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 120.

Mengacu pada ketentuan Pasal 6 ayat (1) KUHP, penyidik mencakup pejabat polisi negara Republik Indonesia dan pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang. Syarat kepangkatan pejabat penyidik ditentukan lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 92 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.⁴

Penyidik karena kewajibannya mempunyai wewenang:

- a. Menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana;
- b. Melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian;
- c. Menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
- d. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan;
- e. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
- f. Mengambil sidik jari dan memotret seseorang;
- g. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- h. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- i. Mengadakan penghentian penyidikan;
- j. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

⁴ Andika Wijaya dan Wida Peace Ananta, 2017, *Ujian Profesi Advokat*, PT. Grasindo, Jakarta, hlm 56.

Sesuai dengan tugas dan fungsinya, penyidik melakukan segala wewenang yang ada pada dirinya untuk melakukan tindakan-tindakan yang dianggap perlu untuk membuat terang suatu tindak pidana, dengan tetap berpedoman pada KUHAP.⁵ Secara singkat tugas penyidik adalah melakukan penyidikan, kegiatan penyidikan merupakan tindak lanjut penyelidikan yang sedikit banyaknya telah menemukan kontruksi peristiwa pidana yang terjadi. Pasal 1 butir (3) KUHAP menjelaskan bahwa selain penyidik, yang dapat melakukan penyidikan yaitu penyidik pembantu. Penyidik pembantu adalah pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia yang karena diberikan wewenang tertentu dapat melakukan tugas penyidikan.⁶

Penyidikan berada pada gugus terdepan yang merupakan tahap awal penanganan perkara pidana, penuntutan yang baik tergantung pada hasil penyidikan yang baik pula. Pemeriksaan sidang pengadilan akan memeriksa dan menilai data dan fakta sebagai bahan baku yang telah disajikan pada tahap penyidikan dan penuntutan. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa hasil penyidikan akan menentukan kelancaran dan keberhasilan penanganan dan penyelesaian perkara pidana secara keseluruhan.⁷

Khusus untuk penyidikan tindak pidana dibidang obat dan makanan ,dilakukan oleh penyidik pegawai negeri sipil pada BPOM dan diatur dengan berdasarkan keputusan kepala BPOM. Keputusan kepala BPOM

⁵ *Ibid*, hlm 57.

⁶ Bambang waluyo, 2004, *Pidana dan Pemidanaan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 44.

⁷ Harun M. Husein, 1991, *Penyidik dan Penuntutan Dalam Proses Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 5.

Republik Indonesia Nomor HK.00.05.72.44.73 tentang Prosedur Tetap Penidikan Tindak Pidana Obat dan Makanan yang mengatur bagaimana standar prosedur dari penyidik pegawai negeri sipil BPOM bekerja. Dalam keputusan kepala BPOM tersebut yaitu:

- 1) Melaksanakan pemeriksaan di tempat kejadian perkara dan dituangkan dalam berita acara;
- 2) Melaksanakan penggeledahan dan dituangkan dalam berita acara;
- 3) Melaksanakan penyitaan barang bukti dan dituangkan dalam berita acara;
- 4) Meminta persetujuan atau penetapan kepada Ketua Pengadilan Negeri setempat atas penyitaan;
- 5) Melaksanakan penyisihan barang bukti untuk pengujian di Laboratorium dan dituangkan dalam berita acara bila diperlukan;
- 6) Melaksanakan gelar perkara tindak pidana bila diperlukan;
- 7) Membuat surat pemberitahuan dimulainya penyidikan kepada jaksa penuntut umum melalui penyidik Polri;
- 8) Memanggil para saksi atau ahli;
- 9) Melaksanakan pemeriksaan para saksi atau ahli dan dituangkan dalam berita acara;
- 10) Memanggil para tersangka;
- 11) Melaksanakan pemeriksaan tersangka dan dituangkan dalam berita acara;
- 12) Melaksanakan tindakan lain sesuai dengan ketentuan KUHAP;
- 13) Menyelesaikan administrasi penyidikan menjadi berkas perkara;
- 14) Menyerahkan berkas perkara kepada jaksa penuntut umum melalui penyidik polisi untuk diteliti kelengkapannya;
- 15) Melaksanakan koordinasi fungsional kepada penyidik polisi dan jaksa penuntut umum untuk melengkapi berkas perkara sesuai petunjuk jaksa penuntut umum sampai berkas perkara dinyatakan lengkap oleh jaksa penuntut umum;
- 16) Menyerahkan tanggung jawab tersangka dan barang bukti kepada jaksa penuntut umum; dan

- 17) Menghadiri sidang perkara di Pengadilan Negeri setempat sebagai saksi petugas atau saksi ahli.

Berdasarkan langkah-langkah tugas penyidik pegawai negeri sipil BPOM di atas, diperoleh data dari website resmi BPOM Kota Padang penyidik pegawai negeri sipil BPOM Kota Padang telah melakukan operasi penindakan sepanjang tahun 2019, penindakan dilakukan terhadap sarana yang menjual obat keras, obat tradisional, dan kosmetik ilegal di sejumlah daerah pada wilayah kerja BBPOM Kota Padang sebanyak 12 kasus perkara dari 12 perkara yang ditindak lanjuti terdapat sebanyak 8 perkara telah selesai dan 4 perkara sedang dalam proses. Operasi penindakan tersebut merupakan operasi gabungan antara BPOM Kota Padang bersama dengan Kepolisian Daerah Sumatera Barat, Dinas Kesehatan Kota Padang, Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Padang. Dari penindakan tersebut berhasil diamankan sejumlah obat keras, obat tradisional dan kosmetik ilegal senilai Rp. 290.000.000 (dua ratus sembilan puluh juta rupiah) terhadap penindakan tersebut akan dilakukan upaya hukum guna memberikan efek jera kepada pelaku.⁸

Dari uraian latar belakang di atas penulis tertarik menulis tesis dengan judul **“Peranan Penyidik Pegawai Negeri Sipil Badan Pengawas Obat dan Makanan Dalam Melakukan Penindakan Peredaran Obat Tradisional Ilegal di Kota Padang”**

⁸ Data dari Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan Kota Padang tahun 2020.

B. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis ingin mengangkat pokok permasalahan dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimanana peranan penyidik pegawai negeri sipil Badan Pengawas Obat dan Makanan dalam melakukan pengawasan peredaran obat tradisional ilegal di Kota Padang?
2. Apakah kendala-kendala yang dihadapi oleh penyidik pegawai negeri sipil Badan Pengawas Obat dan Makanan Kota Padang dalam melakukan upaya pengawasan peredaran obat tradisional ilegal di Kota Padang?
3. Bagaimana upaya penyidik pegawai negeri sipil Badan Pengawas Obat dan Makanan Kota Padang untuk mengatasi kendala yang dihadapi?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan di atas adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis peranan dari penyidik pegawai negeri sipil Badan Pengawas Obat dan Makanan dalam melakukan pengawasan peredaran obat tradisional ilegal di Kota Padang.
2. Untuk menganalisis kendala-kendala yang dihadapi penyidik pegawai negeri sipil Badan Pengawas Obat dan Makanan Kota Padang dalam melakukan upaya pengawasan peredaran obat tradisional ilegal di Kota Padang.

3. Untuk menganalisis upaya penyidik pegawai negeri sipil Badan Pengawas Obat dan Makanan Kota Padang untuk mengatasi kendala yang dihadapi.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat teoritis dan manfaat praktis dalam penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis temuan dalam penelitian ini akan memberikan kontribusi Bagi Ilmu Hukum, khususnya bidang Ilmu Hukum Pidana dan Hukum Kesehatan penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi mahasiswa fakultas hukum yang berhubungan tentang penyidikan oleh penyidik pegawai negeri sipil pada BPOM.

2. Manfaat Praktis

Beberapa manfaat secara praktis dari penelitian ini, yaitu:

- a. Bagi Masyarakat, penelitian ini dapat menambah wawasan pengetahuan mengenai peredaran obat tradisional diawasi oleh Badan Pengawasan Obat dan Makanan melalui penyidik pegawai negeri sipil.
- b. Bagi Kementerian Kesehatan dan Badan Pengawas Obat dan Makanan sebagai institusi yang berwenang dapat menjadi bahan pertimbangan dalam mengambil kebijakan dan keputusan.

E. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

a. Teori Peran.

Awal berfungsinya hukum adalah pada masyarakat, oleh karena itu hukum akan dipengaruhi oleh faktor-faktor atau kekuatan sosial di mulai dari tahap rancangan sampai dengan berlakunya hukum. Kekuatan sosial akan berusaha masuk dalam setiap proses legislasi baik secara *efektif* dan *efesien*. Peraturan yang diciptakan bisa diharapkan sesuai dengan keinginan, tetapi resiko dari suatu perturan tersebut tergantung kepada kekuatan sosial seperti budaya hukum yang baik, maka hukum akan bisa bekerja dengan baik , tetapi sebaliknya apabila kekuatannya berkurang atau tidak ada maka hukum tidak akan bisa berjalan sebagai mana mestinya karena masyarakat sebagai *basis* bekerjanya hukum.⁹

Ketiga unsur ini mendukung berjalannya sistem hukum pada suatu Negara. Secara *realitas* sosial, keberadaan *mekanisme* hukum yang terdapat dalam Masyarakat mengalami perubahan sebagai akibat pengaruh, apa yang disebut dengan *modernisasi* atau *globalisasi* baik itu secara *evolusi* maupun *revolusi*. Pendekatan *model* Seidman bertumpu pada *fungsinya* hukum, berada pada dalam keadaan seimbang. Jadinya fungsinya hukum akan dapat bekerja dengan baik dan *efektif* dalam masyarakat yang diaturnya. Diharapkan ketiga lapisan tersebut harus

⁶ Achmad Ali, 2009, *Menguak Teory Hukum (Legal Theory) dan teori peradilan (Judical Prudence)*, Prenada Media Group, Jakarta hlm 56

berfungsi *optimal*, Memandang *efektifitas* hukum dan bekerjanya hukum dalam masyarakat perlu di perhatikan hal-hal sebagai berikut.¹⁰ Pertama, lembaga pembuat peraturan; apakah lembaga ini merupakan kewenangan maupun *legitimasi* dalam membuat aturan atau undang-undang. Berkaitan dengan kualitas materi normatifnya, apakah sudah memenuhi syarat dan jelas perumusannya. Kedua, pentingnya penerapan suatu peraturan dengan tegas melaksanakan perintah Undang-undang tanpa *diskriminasi* atau *equal justice under law*. Ketiga, pemangku peran; diharapkan mematuhi hukum, *idealnya* dengan kualitas *internalization*. Perilaku dan reaksi pemangku peran merupakan umpan balik kepada lembaga pembuat peraturan maupun pelaksana peraturan. Apakah kedua lapisan tersebut telah melakukan fungsinya dengan baik.¹¹

Berfungsinya hukum tidak cukup hanya dilihat dari tiga lapisan yang telah diuraikan di atas, perlu didukung lagi dengan model hukum yang dikemukakan dalam *proposisi-proposisi* Robert B. Seidman, sebagai berikut.

Pertama, *every rule of law prescribe how a role occupant is expected to act*. (Setiap peraturan hukum menurut aturan-aturan, dan memerintahkan pemangku peran seharusnya bertindak dan bertingkah laku);

¹⁰ Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah 1980, *Sosiologi Hukum dan Masyarakat*, CV Rajawali Sakti jakarta, halaman 56

¹¹ Ibid, hlm.67

Kedua, *how a role occupant will act in response to norm of law is function of the rules laid down, their sanctions, the activity of enforcement institutions, and the inherent complex of social, political, and other forces affecting him.* (bagaimana peran pemangku kepentingan akan bertindak sebagai penegak terhadap norma hukum, hukum adalah fungsi dari peraturan yang ditetapkan berupa sanksi kepada mereka. Penegakan hukum sangat berpengaruh kepada kekuatan Sosial dan Politik).¹²

Ketiga, *how the enforcement institution, will act in response to norm of law is a function of the rule laid down their sanctions, the inherent complex of social, political, and other process affecting them, and the feedbacks from role occupants.* (bagaimana tindakan lembaga penegak hukum yang akan bertindak sebagai yang menanggapi sanksi yang diberikan kepada mereka yang melanggar, dikarenakan banyaknya permasalahan yang terjadi seperti Sosial, politik, banyaknya permasalahan yang terjadi merupakan tanggung jawab para penegak hukum).¹³

Keempat, *how the law maker will act is a function of the rules laid down for their behavior their sanction, the inherent complex of social, political, ideological, and other forces affecting them, and the feedbacks from role occupants and bureaucracy.* (tindakan seperti apa yang diambil

¹² Ibid, hlm 66

¹³ Ibid, hlm 68

oleh pembuat Undang-Undang, Undang-Undang merupakan fungsi peraturan hukum yang berlaku, termasuk sanksi yang mempengaruhi kepada seluruh kekuatan strategis (*ipoleksosbud hankam*) terhadap dirinya, serta umpan balik yang datangnya dari para pemangku peran pelaksana, dan penerapan peraturan).¹⁴

Empat *proposisi* di atas, secara jelas menggambarkan bagaimana bekerjanya suatu peraturan hukum ditengah masyarakat. Teori Seidman ini dapat dipakai untuk mengkaji peraturan hukum yang dibuat oleh para *elite* negara, apakah bekerja hukum sebagaimana mestinya dan berlakunya pada masyarakat. Hukum difungsikan bukan untuk sekedar yang diharapkan oleh pembuat peraturan saja, tetapi perlu dilihat dari segi *komponen elemen* yang tidak bekerja sebagaimana mestinya, biasanya datang dari pembuat peraturan hukum, atau para penegak peraturan, Selain itu dapat dikaji kendala-kendala dari *eksternal global* yang menyebabkan hukum tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Seperti ada tekanan-tekanan dari pihak luar negeri yang tergabung dalam organisasi internasional.¹⁵

Dari penjelasan tersebut dapat dijelaskan :

- a) Setiap peraturan hukum memberi tahanan tentang bagaimana seorang pemegang peran (*role occupant*) itu diharapkan bertindak. Bagaimana seseorang itu akan bertindak sebagai yang menanggapi

¹⁴ *Ibid*, hlm70

¹⁵ *Ibid*, hlm 78

terhadap peraturan hukum. manfaat peraturan yang ditujukan kepadanya, merupakan sanksi aktivitas yang diberikan oleh lembaga-lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks sosial, politik dan lain-lainnya mengenai dirinya.

- b) Bagaimana peran lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai yang menanggapi terhadap peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka, sanksi keseluruhan merupakan kompleks kekuatan sosial; politik dan lainnya yang mengenai diri mereka serta pengaruh yang datang dari penegak hukum.
- c) Bagaimana peran pembuat Undang-Undang akan bertindak pada fungsinya yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi yang begitu banyak merupakan pengaruh dari sosial, politik, ideologis lainnya yang mengenai diri pemegang peran.

b. Teori Bekerjanya Hukum

Menurut Lawrence M. Friedman, bahwa hukum terdiri dari 3 komponen yaitu *structure*, *substance* dan *legal culture*.¹⁶ Komponen pertama, Struktur adalah menyangkut lembaga-lembaga yang berwenang membuat dan melaksanakan undang-undang (lembaga pengadilan dan lembaga legislatif. Komponen kedua, Substansi yaitu materi atau bentuk dari peraturan perundang-undangan dan komponen ketiga, budaya hukum adalah apa yang disebut sebagai

¹⁶ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2012, *Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 312.

sikap orang terhadap hukum dan sistem hukum, yaitu menyangkut kepercayaan akan nilai dan pikiran.

Lowrence M. Friedman mengemukakan empat fungsi sistem hukum:¹⁷

1. Sebagai bagian dari kontrol sosial (*social control*) yang mengatur perilaku manusia
2. Sebagai sarana untuk menyelesaikan sengketa (*dispute settlement*)
3. Sistem hukum memiliki fungsi sebagai *social engineering fuction*
4. Hukum sebagai *social maintenance*, yaitu yang menekankan peranan hukum sebagai pemeliharaan “status quo” yang tidak menginginkan perubahan.

c. Teori Tanggung Jawab Hukum

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tanggung jawab adalah kewajiban menanggung segala sesuatunya bila terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, dan diperkarakan. Dalam kamus hukum, tanggung jawab adalah suatu keharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepadanya.¹⁸ Menurut hukum tanggung jawab adalah suatu akibat atas

¹⁷ *Ibid*, hlm. 311.

¹⁸ Andi Hamzah, 2005, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm 17.

konsekuensi kebebasan seorang tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika atau moral dalam melakukan perbuatan.¹⁹

Teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tort liability*), dibagi menjadi beberapa teori, yaitu.

1. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intentional tort liability*), tergugat harus sudah melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian.
2. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*concept of fault*) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (*intermingled*).
3. Tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*strict liability*), didasarkan pada perbuatannya baik secara sengaja maupun tidak sengaja, artinya meskipun bukan kesalahannya tetap bertanggung jawab atas kerugian yang timbul akibat perbuatannya.²⁰

Dengan demikian sesuai dengan uraian diatas maka teori yang digunakan untuk menganalisis digunakan teori Lawrence M. Friedman.

2. Kerangka Konseptual

¹⁹ Soekidjo Notoatmojo, 2010, *Etika dan Hukum Kesehatan*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 11.

²⁰ Abdulkadir Muhammad, 2010, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Jakarta, hlm 50.

a. Peranan Penyidik Pegawai Negeri Sipil

Peranan adalah perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat.²¹ Penyidikan dilakukan oleh penyidik, yaitu pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan. Mengacu pada ketentuan Pasal 6 ayat 1 KUHP, penyidik mencakup pejabat polisi negara Republik Indonesia dan pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang.

Syarat kepangkatan pejabat penyidik ditentukan lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 92 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.²²

b. Badan Pengawas Obat dan Makanan

Badan Pengawas Obat dan Makanan atau BPOM merupakan Lembaga Pemerintah Non Departemen yang didirikan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2003. Adapun tugas dan

²¹ Departemen Pendidikan Nasional, 2001, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 854.

²² Andika Wijaya dan Wida Peace Ananta, *Loc.Cit.*

fungsi BPOM diatur berdasarkan Pasal 74 Keputusan Presiden Nomor 166 Tahun 2003 yaitu:

1. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan obat dan makanan;
2. Pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang pengawasan obat dan makanan;
3. Koordinasi kegiatan tugas fungsional dalam pelaksanaan tugas BPOM;
4. Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang pengawasan obat dan makanan; dan
5. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.

c. Obat Tradisional

Memperhatikan kebutuhan manusia dalam kehidupan sehari-hari, khasiat flora dapat dimanfaatkan untuk pencegahan, pengobatan, perawatan, pemeliharaan kesehatan, perawatan kecantikan, dan kebutuhan biologis. Semua manfaat ini dapat diperoleh karena adanya kandungan berkhasiat tertentu di dalam tumbuhan obat tradisional. Tingginya minat masyarakat terhadap

obat tradisional juga disebabkan oleh biaya yang murah dan mudah dipraktikkan sendiri. Selain itu, sebagian tumbuhan berkhasiat telah banyak ditanam oleh masyarakat, terutama di daerah pedesaan.²³

Obat tradisional adalah bahan atau ramuan yang berupa bahan tumbuhan, bahan hewan, mineral, sediaan sari atau galenik, atau campuran dari bahan tersebut yang secara turun temurun telah digunakan untuk pengobatan berdasarkan pengalaman.²⁴ Dalam Undang-Undang Kesehatan pada Pasal 1 angka (9) yang dimaksud dengan obat tradisional adalah bahan atau ramuan bahan yang berupa bahan tumbuhan, bahan hewan, bahan mineral, sediaan sarian galenik, atau campuran dari bahan tersebut yang secara turun temurun telah digunakan untuk pengobatan, dan dapat diterapkan sesuai dengan norma yang berlaku dimasyarakat.

F. Metode Penelitian

1. Pendekatan

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis sosiologis (*social legal approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan melalui peraturan perundang-undangan yang ada dan dihubungkan dengan fakta-fakta di lapangan atau dengan fakta masalah yang dirumuskan.²⁵

²³ Abdul Latief, 2012, *Obat tradisional*, Penerbit Buku Kedokteran EGC, Jakarta, hlm 2.

²⁴ Hendri Wasito, *Loc.Cit.*

²⁵ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Pers, Jakarta, hlm 12.

2. Lokasi Penelitian

Sesuai dengan judul proposal penelitian diatas maka penelitian ini dilakukan di Badan Pengawas Obat dan Makanan Kota Padang, karena Kota Padang adalah ibukota Provinsi Sumatera Barat yang menjadikannya sebagai wilayah tujuan utama sentral perdagangan sehingga lalu lintas peredaran penjualan obat tradisional di Kota Padang tinggi.

3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama.²⁶ Data primer yang digunakan dalam penelitian ini meliputi hasil wawancara.

b. Data Sekunder

Data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, dan sebagainya.²⁷ Jadi data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah data yang diperoleh secara langsung dari BPOM tentang data penindakan obat tradisional.

²⁶ Amirudin dan Zainal Asikin, 2016, *Pengantar Metode Penelitian Hukum, Rajawali Pers, Jakarta*, hlm 31.

²⁷ *Ibid.*

4. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data pada penelitian ini meliputi:

a. Studi Dokumen

Yaitu penelitian hukum yang meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa literatur, web, dan jurnal, serta bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan juga menggunakan penelusuran melalui web. Dimana bahan-bahan hukum dan literatur serta hasil penelusuran melalui internet tersebut harus diperiksa ulang validitas dan realibilitasnya, sebab ini sangat menentukan suatu penelitian.²⁸

b. Wawancara

Wawancara merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu aspek tertentu. Wawancara adalah cara memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada yang diwawancarai.²⁹ dalam penelitian ini digunakan hasil wawancara dengan dengan 3 orang anggota penyidik pegawai negeri sipil Badan Pengawas Obat dan Makanan Kota Padang di antaranya dengan Ibu Patriana Dahelen selaku kepala bidang penindakan,

²⁸ *Ibid*, hlm 68.

²⁹ Suteki dan Galang Taufani, 2018, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Depok, hlm 226.

Bapak Putra Gusrianto selaku Penyidik Pegawai Negeri Sipil Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan Kota Padang dan Bapak Rusydi Ridha selaku Penyidik Pegawai Negeri Sipil BBPOM Kota Padang

5. Teknik Sampling

Teknik sampling adalah cara untuk menentukan sampel yang jumlahnya sesuai dengan ukuran sampel yang akan dijadikan sumber data sebenarnya.³⁰ Dalam penelitian ini teknik sampling yang digunakan adalah:

a. Populasi

Populasi adalah keseluruhan atau himpunan obyek dengan ciri yang sama.³¹ Populasi dalam penelitian ini adalah apotik berizin yang ada di Kota Padang dengan jumlah 50 apotik.

b. Sampel

Sampel adalah himpunan bagian atau sebagian dari populasi yang merupakan sebagian individu yang diselidiki dari keseluruhan individu penelitian.³² pemilihan sampel dilakukan secara acak dan sampel yang digunakan dalam penelitian ini 5 apotik berizin yang ada di Kota padang.

³⁰ Bambang Sunggono, 2011, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 118.

³¹ *Ibid*, hlm 119.

³² *Ibid*.

6. Analisis Data

Teknik analisis data dari penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif. Analisis kualitatif adalah sifat data yang dikumpulkan hanya sedikit, bersifat monografis atau berwujud kasus-kasus sehingga tidak dapat disusun ke dalam suatu struktur klasifikasi.³³ Prinsip pokok teknik analisis data kualitatif adalah mengolah dan menganalisa data yang terkumpul menjadi data yang sistemik, teratur, terstruktur, dan mempunyai makna.

³³ *Ibid*, hlm 178.