

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang harus dipenuhi secara terus-menerus. Pemenuhan kebutuhan pangan tidak hanya berkaitan dengan aspek ketersediaan, tetapi juga menyangkut jaminan keamanan, mutu, gizi, dan keterjangkauan. Jaminan tersebut menjadi kewajiban negara, sebab keamanan pangan berkaitan langsung dengan keberlangsungan hidup masyarakat dan kualitas sumber daya manusia.¹ Prinsip ini sejalan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28H ayat (1) yang menegaskan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, serta memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat. Hak atas pangan yang aman dan layak dikonsumsi merupakan bagian dari hak konstitusional warga negara yang wajib dilindungi oleh pemerintah.²

Untuk menjamin terpenuhinya hak atas pangan, negara mengatur penyelenggaraan pangan melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, yang menegaskan bahwa negara berkewajiban mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan.³ Pasal 1 angka 4 UU Pangan menyatakan bahwa keamanan pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan bahaya biologis,

¹ Tri Rini Puji Lestari, "Penyelenggaraan Keamanan Pangan sebagai Salah Satu Upaya Perlindungan Hak Masyarakat sebagai Konsumen", dalam *Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial*, Volume 11, No. 1, Juni 2020, hal. 58.

² Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 1945

³ Virginia V. Rumawas, Herman Nayoan, dan Neni Kumayas, "Peran Pemerintah Dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan di Kabupaten Minahasa Selatan (Studi Dinas Ketahanan Pangan Minahasa Selatan)", dalam *Jurnal Governance*, Vol. 1, No. 1, 2021, hal. 5.

kimia, dan fisik yang dapat mengganggu kesehatan manusia. Selanjutnya, Pasal 86 menegaskan bahwa setiap orang yang melakukan kegiatan atau proses produksi pangan wajib memenuhi persyaratan sanitasi, higiene, dan standar keamanan pangan. Ketentuan Pasal 91 UU Pangan menegaskan bahwa setiap pangan olahan yang diproduksi dalam negeri untuk diperdagangkan wajib memiliki izin edar sebagai bentuk jaminan keamanan sebelum produk tersebut diperjualbelikan kepada masyarakat.

Regulasi teknis mengenai keamanan pangan diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan. Ketentuan Pasal 34 PP 86/2019 tentang Keamanan Pangan ditegaskan bahwa pangan olahan produksi industri rumah tangga wajib memiliki izin edar dalam bentuk PIRT (Pangan Industri Rumah Tangga) yang diterbitkan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota. Izin tersebut merupakan instrumen hukum yang memastikan bahwa produk pangan telah melalui uji kelayakan proses produksi, standar higienitas, penggunaan bahan baku dan bahan tambahan makanan yang aman, serta informasi label yang jelas kepada konsumen.⁴ Keberadaan PIRT bukan sekadar formalitas administratif, melainkan wujud perlindungan negara terhadap konsumen.

Transformasi teknologi digital telah mengubah secara signifikan pola perdagangan pangan di Indonesia. Pelaku usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM), termasuk industri rumahan makanan, kini banyak mengandalkan platform digital seperti Instagram, TikTok Shop, WhatsApp Business, dan

⁴ Dewi Rahmawati, dkk “Pentingnya Izin PIRT Bagi UMKM: Literature Review Article”, dalam *OBAT: Jurnal Riset Ilmu Farmasi dan Kesehatan*, Vol. 2, No. 1, Januari 2024, hal. 167.

Facebook Marketplace sebagai sarana utama pemasaran dan distribusi produk. Perkembangan ini diperkuat oleh meningkatnya tren sistem *pre-order* (PO), di mana konsumen melakukan pemesanan terlebih dahulu sebelum produk diproduksi, sehingga memungkinkan efisiensi biaya dan pengurangan risiko kerugian bagi pelaku usaha. Meskipun sistem ini memberikan keuntungan ekonomi, praktik penjualan berbasis *pre-order* di media sosial sering kali tidak disertai dengan pemenuhan kewajiban hukum berupa izin edar PIRT. Banyak pelaku usaha beranggapan bahwa produk yang dibuat berdasarkan pesanan bersifat non-komersial atau rumahan, sehingga tidak memerlukan izin. Padahal, secara hukum, setiap produk pangan olahan yang diproduksi dan diedarkan kepada publik tetap wajib memenuhi standar keamanan dan memiliki izin PIRT sebagai jaminan perlindungan konsumen dan kepastian hukum.

Maraknya peredaran produk makanan home-industry tanpa izin Pangan Industri Rumah Tangga (PIRT) yang dipasarkan melalui media sosial menimbulkan risiko serius bagi kesehatan dan keselamatan konsumen, karena produk tersebut tidak melalui uji keamanan pangan, standar sanitasi, dan pengendalian mutu yang memadai, sehingga berpotensi melanggar hak konsumen atas informasi dan keamanan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Fenomena ini juga terjadi di Kabupaten Jember, di mana masih banyak pelaku UMKM pangan belum memiliki izin PIRT, padahal izin tersebut merupakan jaminan

legal atas kelayakan dan keamanan produk.⁵ Dalam kerangka otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, penerbitan izin PIRT dan pengawasan produksi pangan menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota sebagai bagian dari urusan wajib di bidang kesehatan, sehingga Pemerintah Kabupaten Jember melalui Dinas Kesehatan dan DPMPTSP secara aktif melakukan penyuluhan, pelatihan higienitas, serta fasilitasi perizinan PIRT secara gratis guna meningkatkan kepatuhan hukum pelaku usaha dan mewujudkan perlindungan konsumen yang efektif.

Keterbatasan kajian mengenai tanggung jawab pemerintah daerah dalam pengawasan produk pangan industri rumah tangga (IRTP) di media sosial berbasis pre-order tercermin dalam penelitian yang dilakukan oleh Alfianda dengan judul *“Perlindungan Hukum terhadap Produk Pangan Industri Rumah Tangga yang Tidak Bersertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga (PIRT) yang Diperdagangkan Secara Online di Media Sosial.”* Penelitian tersebut lebih menitikberatkan pada aspek perlindungan hukum konsumen serta kewajiban pelaku usaha dalam perdagangan daring, khususnya terkait legalitas produk dan pemenuhan hak konsumen.⁶ Namun demikian, kajian tersebut belum secara komprehensif menguraikan peran dan tanggung jawab pemerintah daerah sebagai aktor utama dalam melakukan

⁵ Irda Tania, Fendi Setyawan, dan Yusuf Adiwibowo, “Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen atas Peredaran Produk Pangan Olahan yang Mengandung Bahan Kimia Berbahaya”, dalam *Jurnal Review Pendidikan dan Pengajaran (JRPP)*, Volume 8, No. 2, 2025, hal. 4463.

⁶ Athirah Alfianda, *Perlindungan Hukum terhadap Produk Pangan Industri Rumah Tangga yang Tidak Bersertifikat Produksi PIRT yang Diperdagangkan Secara Online di Media Sosial*, Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Borneo Tarakan, 2022. Hal. 34

pengawasan aktif terhadap peredaran produk makanan IRTTP tanpa izin PIRT, terutama dalam konteks perdagangan berbasis media sosial dengan sistem pre-order. Akibatnya, terdapat kekosongan analisis terkait mekanisme pengawasan administratif, pembinaan, hingga penindakan oleh pemerintah daerah dalam menghadapi dinamika distribusi pangan digital.

Keterbatasan analisis efektivitas pengawasan pemerintah daerah juga tampak dalam penelitian Kurnia Dewi Miranda yang berjudul *“Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan terhadap Produk Olahan Pangan Industri Rumah Tangga yang Tidak Memiliki Izin Edar PIRT.”* Penelitian ini pada dasarnya mengkaji efektivitas penerapan regulasi keamanan pangan dari perspektif normatif-administratif dan kepatuhan pelaku usaha.⁷ Fokus tersebut belum menyentuh secara mendalam bagaimana pemerintah daerah menjalankan fungsi pengawasan dalam konteks distribusi pangan digital, khususnya melalui platform seperti Instagram dengan sistem pre-order yang tidak memiliki basis fisik dan cenderung sulit diawasi melalui metode konvensional. Dengan demikian, masih terdapat celah penelitian terkait model pengawasan berbasis digital, koordinasi antarinstansi di tingkat daerah, serta tantangan implementatif dalam pengawasan pangan di ruang siber.

Kesenjangan penelitian juga terlihat dalam kajian yang dilakukan oleh Juni Trisna Rarsina melalui karya berjudul *“Perlindungan Konsumen terhadap*

⁷ Komang Dita Miranda Prabandari, Agnes Pasaribu, dan Rudi Mulyanto, “Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan terhadap Produk Olahan Pangan Industri Rumah Tangga yang Tidak Memiliki Izin Edar Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga (SPP-IRT) di Kabupaten Banyuwangi,” *Jurnal Amar*, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Banyuwangi, hal.12

Perdagangan Online Produk Pangan melalui Media Digital.” Penelitian ini menitikberatkan pada perlindungan konsumen dalam transaksi elektronik dengan mengacu pada kerangka hukum perlindungan konsumen dan regulasi transaksi elektronik. Meskipun relevan dalam perdagangan pangan digital, penelitian tersebut belum mengaitkan secara eksplisit perlindungan konsumen dengan tanggung jawab pemerintah daerah dalam pengawasan peredaran produk makanan IRTP tanpa izin PIRT.⁸ Selain itu, belum terdapat integrasi analisis dengan kewenangan pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Hal ini menunjukkan adanya kebutuhan untuk menghubungkan dua rezim hukum tersebut dalam satu kerangka analisis yang komprehensif.

Berdasarkan berbagai keterbatasan tersebut, kebaruan penelitian ini terletak pada upaya mengisi kekosongan kajian dengan menempatkan pemerintah daerah sebagai subjek utama dalam pengawasan peredaran produk makanan IRTP tanpa izin PIRT yang dipasarkan melalui sistem pre-order di media sosial Instagram, khususnya di Kabupaten Jember. Penelitian ini tidak hanya menghadirkan perspektif normatif, tetapi juga mengintegrasikan rezim hukum keamanan pangan, perlindungan konsumen, dan pemerintahan daerah dalam satu analisis yang utuh. Selain itu, penelitian ini menawarkan pendekatan kontekstual terhadap praktik pengawasan di era digital yang ditandai dengan ketiadaan etalase fisik dan kompleksitas pengawasan di ruang siber. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan

⁸ Jermias T. U. Rarsina, “Perlindungan Konsumen terhadap Perdagangan Online Produk Pangan Impor yang Tidak Memiliki Izin Edar BPOM,” *Paulus Law Journal*, Vol. 5, No. 1, September 2023, hal.22

mampu memberikan kontribusi teoritis dan praktis berupa pemetaan tanggung jawab pemerintah daerah serta rekomendasi kebijakan yang relevan dalam memperkuat sistem pengawasan pangan digital di tingkat lokal.

Berangkat dari urgensi tersebut, penulis memandang perlu adanya penelitian yang mengkaji secara mendalam bagaimana tanggung jawab pemerintah daerah dalam mengatur, membina, dan mengawasi peredaran makanan home-industry yang diproduksi dan dijual tanpa izin PIRT melalui sistem pre-order di aplikasi Instagram, serta menganalisis kendala dan upaya yang dapat dilakukan untuk memperkuat perlindungan hukum bagi konsumen. Oleh karena itu, penulis menetapkan judul penelitian **“TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN JEMBER DALAM PENGAWASAN PEREDARAN PRODUK MAKANAN INDUSTRI RUMAH TANGGA TANPA IZIN PIRT MELALUI SISTEM PRE-ORDER DI MEDIA SOSIAL INSTAGRAM”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan dalam penelitian ini terdapat rumusan masalah sebagai berikut: bagaimana bentuk tanggung jawab Pemda terkait peredaran produk makanan Industri Rumah Tangga tanpa izin PIRT berbasis *pre order* melalui aplikasi media sosial instagram?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, penelitian ini bertujuan yaitu untuk mengetahui bentuk tanggung jawab Pemda terkait

peredaran produk makanan Industri Rumah Tangga tanpa izin PIRT berbasis pre order melalui aplikasi media sosial instagram

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat, baik secara teoritis maupun praktis, sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum administrasi negara dan hukum perlindungan konsumen yang berkaitan dengan penyelenggaraan pengawasan keamanan pangan di tingkat pemerintah daerah. Hasil penelitian ini dapat menjadi referensi akademik mengenai urgensi kepastian hukum dalam peredaran produk makanan home-industry melalui media digital serta memperkaya literatur mengenai peran dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam penerbitan izin PIRT dan pengawasan distribusi pangan berbasis teknologi modern. Selain itu, penelitian ini dapat menjadi dasar bagi penelitian lanjutan yang membahas kebijakan pengawasan pangan dan regulasi perizinan UMKM dalam perkembangan ekonomi digital.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam menyusun strategi pengawasan, pengendalian, dan penegakan hukum terhadap pelaku usaha yang mengedarkan produk makanan tanpa izin PIRT melalui sistem *pre-order* di aplikasi media sosial

Instagram. Penelitian ini juga diharapkan mampu memberikan pemahaman dan kesadaran hukum bagi pelaku usaha *home-industry* tentang pentingnya kepatuhan terhadap perizinan demi menjamin keamanan dan kesehatan konsumen, serta memberikan perlindungan bagi masyarakat agar tidak dirugikan akibat mengonsumsi produk pangan yang tidak memenuhi standar keamanan dan mutu.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini mencakup dua metode utama, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁹ Pendekatan perundang-undangan melibatkan analisis mendalam terhadap berbagai undang-undang, regulasi, dan kebijakan yang relevan dengan topik yang diteliti. Hal ini mencakup pemahaman menyeluruh tentang kerangka hukum yang mengatur subjek penelitian serta interpretasi dan aplikasi hukum.¹⁰ Penelitian ini akan menelaah bagaimana norma-norma hukum diimplementasikan dalam praktik serta bagaimana ketentuan perundang-undangan tersebut mempengaruhi masalah yang dihadapi. Pendekatan konseptual memfokuskan pada analisis konsep-konsep kunci yang berkaitan dengan topik penelitian, dengan penekanan pada pemahaman teoretis dan filosofis dari perspektif akademis.¹¹

1.5.2 Jenis Penelitian

⁹ Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian hukum* (Edisi revisi). Kencana.

¹⁰ *Ibid*, h.133.

¹¹ *Ibid*, h. 177.

Penelitian ini mengadopsi metode penelitian hukum normatif yang berfokus pada proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Jenis penelitian ini didasari pada analisis terhadap hukum yang dilihat sebagai kumpulan norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat, dan menjadi pedoman bagi perilaku setiap individu.¹² Penelitian hukum normatif berusaha untuk melakukan inventarisasi terhadap hukum positif yang ada, mengidentifikasi asas-asas dan doktrin hukum.¹³

1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan fondasi yang sangat vital bagi peneliti yang sedang menyusun karya ilmiah di bidang hukum. Bahan ini menjadi landasan yang kuat yang digunakan untuk membangun argument dan menyusun pemikiran yang teratur. Dalam hal ini, bahan hukum tidak hanya sekadar berupa sekumpulan aturan atau dokumen hukum, melainkan juga melibatkan berbagai literatur, studi kasus, pandangan ahli, dan beragam sumber lainnya yang relevan dengan topik yang diteliti.¹⁴ Penelitian ini menggunakan 2 (dua) bahan hukum yaitu primer dan sekunder, antara lain:

1. Bahan Hukum Primer

Adapun bahan hukum primer yang digunakan antara lain :

- a) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;

¹² *Ibid.* h. 34

¹³ *Ibid.* h. 35

¹⁴ *Ibid.* h. 181.

- c) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan;
- d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- e) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan;
- f) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan;
- g) Peraturan Badan Pengawas Obat Dan Makanan Nomor 4 Tahun 2024 Tentang Pedoman Penerbitan Sertifikat Pemenuhan Komitmen Produksi Pangan Olahan Industri Rumah Tangga;
- h) Peraturan BPOM Nomor 4 Tahun 2024 tentang Pedoman Penerbitan Sertifikat Pemenuhan Komitmen Produksi Pangan Olahan Industri Rumah Tangga
- i) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik di Daerah.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merujuk pada sumber-sumber yang tidak langsung mengatur hukum, tetapi memberikan interpretasi, analisis, dan pemahaman yang mendalam tentang hukum. Salah satu bentuk utamanya adalah buku teks yang membahas berbagai aspek hukum dengan cara yang sistematis dan terperinci.¹⁵ Buku teks ini seringkali menjadi pedoman bagi

¹⁵ *Ibid.* h. 182.

mahasiswa, praktisi hukum, dan peneliti untuk memahami konsep-konsep hukum yang kompleks. Kamus hukum juga merupakan bahan hukum sekunder yang penting, karena memberikan definisi dan penjelasan atas istilah-istilah hukum.

1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Oleh karena itu, teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca, menelaah dan mencatat membuat ulasan bahan-bahan pustaka.

1.5.5 Teknik Analisis Bahan Hukum

Terdapat beberapa langkah dalam melakukan penelitian hukum yaitu, sebagai berikut:¹⁶

1. mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminasi hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
2. pengumpulan bahan-bahan hukum yang relevan dengan topik penelitian;
3. melakukan analisis terhadap isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;

¹⁶ *Ibid.* h. 187.

4. menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum;
5. memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun dalam kesimpulan.

Alasan dari penulis dalam penyusunan skripsi ini menerapkan langkah-langkah penulisan penelitian hukum sesuai dengan maksud dari Peter Mahmud Marzuki adalah untuk dapat terciptanya penulisan yang terstruktur dan konsisten.

