

SKRIPSI
EFEKTIVITAS PENGAWASAN DINAS KESEHATAN KOTA
MAKASSAR TERHADAP USAHA WARALABA ESTEH
INDONESIA BERDASARKAN PERMENKES NO.30 TAHUN
2013



Oleh:
FADEL MUHAMMAD
NIM. B12116316

PROGRAM STUDI SARJANA HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023

HALAMAN JUDUL

EFEKTIVITAS PENGAWASAN DINAS KESEHATAN KOTA MAKASSAR TERHADAP USAHA WARALABA ESTEH INDONESIA BERDASARKAN PERMENKES NO.30 TAHUN 2013

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Sarjana
Pada Program Studi Hukum Administrasi Negara

Disusun dan Diajukan Oleh :

FADEL MUHAMMAD

NIM. B12116316

**PROGRAM STUDI SARJANA HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

PENGESAHAN SKRIPSI

EFEKTIVITAS PENGAWASAN DINAS KESEHATAN KOTA MAKASSAR TERHADAP USAHA WARALABA ESTEH INDONESIA BERDASARKAN PERMENKES NO.30 TAHUN 2013

Disusun dan diajukan oleh

FADEL MUHAMMAD

B12116316

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Pada Hari Selasa, 18 Juli 2023 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan.

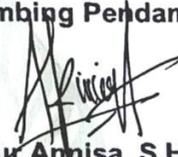
Menyetujui,

Pembimbing Utama


Ariani Arifin, S.H.,M.H.

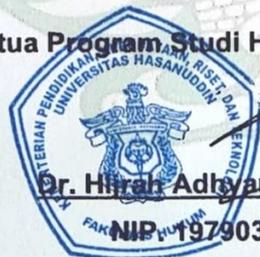
NIP. 19830605 200604 2 003

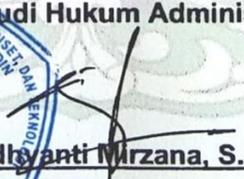
Pembimbing Pendamping


Arini Nur Annisa, S.H.,M.H.

NIP. 19920614 201903 2 036

Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara




Dr. H. H. Adhianti Mirzana, S.H., M.H.

NIP. 19790326 200812 2 002

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa:

Nama : Fadel Muhammad
Nomor Induk Mahasiswa : B12116316
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul : Efektivitas Pengawasan Dinas Kesehatan Kota Makassar Terhadap Usaha Waralaba Esteh Indonesia Berdasarkan Permenkes No.30 Tahun 2013

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian Skripsi di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Makassar, Juli 2023

Pembimbing Utama



Ariani Arifin S.H., M.H
NIP. 198306052006042003

Pembimbing Pendamping



Arini Nur Annisa S.H., M.H.
NIP. 199206142019032036



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: FADEL MUHAMMAD
N I M	: B12116316
Program Studi	: Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi	: Efektivitas Pengawasan Dinas Kesehatan Kota Makassar Terhadap Usaha Waralaba Esteh Indonesia Berdasarkan Permenkes No.30 Tahun 2013

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Juli 2023



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., M.H., M.A.P.
NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Fadel Muhammad
NIM : B12116316
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul **“Efektivitas Pengawasan Dinas Kesehatan Kota Makassar Terhadap Usaha Waralaba Esteh Indonesia Berdasarkan Permenkes No. 30 Tahun 2013”** adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila dikemudian hari Skripsi karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 18 Juli 2023

Yang Menyatakan

(Fadel Muhammad)



ABSTRAK

Fadel Muhammad (B12116316) dengan Judul “Efektivitas Pengawasan Dinas Kesehatan Kota Makassar Terhadap Usaha Waralaba Esteh Indonesia Berdasarkan Permenkes No. 30 Tahun 2013”. Di bawah bimbingan (Ariani Arifin, S.H., M.H.) sebagai pembimbing utama dan (Arini Nur Annisa, S.H., M.H.) sebagai pembimbing pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan mengkaji lebih dalam mengenai pelaksanaan pengawasan Dinas Kesehatan Kota Makassar terhadap usaha waralaba Esteh Indonesia terkait kewajiban memberikan informasi kandungan produk serta pesan kesehatan berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2013, serta penerapan sanksi terhadap usaha waralaba Esteh Indonesia apabila tidak melaksanakan kewajibannya.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif empiris. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis adalah studi kepustakaan dan wawancara.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, (1) Pelaksanaan pengawasan Dinas Kesehatan Kota Makassar terhadap usaha waralaba Esteh Indonesia berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2013 belum dilaksanakan. (2) Penerapan Sanksi Administrasi terhadap usaha waralaba Esteh Indonesia yang tidak memberikan informasi kandungan produk serta pesan kesehatan melalui media dan promosinya, belum dapat diterapkan. Hal ini dikarenakan Dinas Kesehatan Kota Makassar belum melaksanakan pengawasan terhadap Esteh Indonesia.

Kata Kunci: Hak Atas Kesehatan, Pengawasan, Sanksi Administrasi

ABSTRACT

Fadel Muhammad (B12116316) with the title "The Effectiveness of Supervision of the Makassar City Health Office towards Esteh Indonesia Franchise Business Based on the Minister of Health Regulation No. 30 of 2013". Under the supervision of (Ariani Arifin, S.H., M.H.) as the main supervisor and (Arini Nur Annisa, S.H., M.H.) as the co-supervisor.

This study aims to determine and examine further the implementation of the Makassar City Health Office supervision towards Esteh Indonesia franchise business regarding the obligation to provide product content information and health messages based on the Minister of Health Regulation Number 30 of 2013, as well as the application of sanctions against Esteh Indonesia franchise business if it does not carry out its responsibilities.

This research uses empirical normative legal research. The type of data used in this research are primary data and secondary data. The data collection techniques used by the author are literature study and interviews.

The results of this study indicate that, (1) The implementation of supervision of the Makassar City Health Office towards Esteh Indonesia franchise business based on the Minister of Health Regulation Number 30 of 2013 has not been implemented. (2) The application of Administrative Sanctions against Esteh Indonesia franchise businesses that do not provide product content information and health messages through media and promotions, cannot be applied. This is because the Makassar City Health Office has not carried out supervision of Esteh Indonesia.

Keywords: Right to Health, Supervision, Administrative Sanctions

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Alhamdulillah, alhamdulillahirabbil 'alamin, allahumma sholli 'ala Muhammad. Segala puji bagi Allah *subhanahu wa ta'ala* atas segala nikmat yang telah diberikan, termasuk kesempatan untuk menyelesaikan Skripsi ini yang merupakan tugas akhir dan sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan studi Program Sjana Hukum (S1), pada Program Studi Hukum Administrasi Negara di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Salawat serta salam semoga senantiasa tercurahkan kepada Rasulullah Muhammad *shollallahu 'alaihi wa sallam* dan kepada keluarga, sahabat dan seluruh pengikutnya.

Skripsi ini tentunya memiliki kekurangan, oleh karena itu dengan penuh kerendahan hati penulis menerima segala bentuk saran dan kritik agar kedepannya dapat lebih baik. Dalam penyelesaian skripsi ini penulis mendapatkan begitu banyak dukungan dan bantuan dari berbagai pihak. Secara khusus penulis menyampaikan jazakallahu khayran wa barakallahu fiikum kepada kedua orang tua penulis, Bapak saya **Mukhsin rahimahullah** dan Mama saya **Jayaria** yang telah menyayangi, mendoakan dan mendidik hingga saat ini dan sepanjang masa, serta saudari-saudari saya **Masfufah, Ainun Qalbiati, dan Assyadiva Annisa** dan juga kepada seluruh keluarga dan sahabat dekat yang telah memberikan doa dan semangat untuk menyelesaikan tugas akhir ini.

Penulis juga mengucapkan banyak terima kasih kepada Ibu Ariani Arifin, S.H., M.H., sebagai Pembimbing I dan Ibu Arini Nur Annisa, S.H., M.H., sebagai Pembimbing II. Atas arahan dan bantuan mereka dalam penulisan skripsi. Ucapan terima kasih juga penulis ucapkan kepada Tim Penguji dalam Ujian Skripsi Penulis yaitu Ibu Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H., dan Bapak Ahsan Yunus, S.H., M.H.

Pada kesempatan ini, penulis juga berterima kasih kepada seluruh Civitas Academica Universitas Hasanuddin, dan terkhusus di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas segala pembelajaran dan pelayanan yang diberikan. Penulis juga berterima kasih kepada seluruh teman-teman penulis di Fakultas Hukum, HAN 2016, Keluarga Besar Lembaga Dakwah Asy-Syari'ah FH-UH (terkhusus Aldi, Thareq, Farid, Ikram) dan Keluarga Besar Lembaga Dakwah Kampus MPM Unhas. Serta kepada teman di grup Otw Sarjana dan kepada semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu yang telah mendukung dan membantu penulis dalam menyelesaikan tugas akhir.

Penulis berharap skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi penulis secara pribadi dan para pembaca sebagai referensi. Dengan segala kerendahan hati penulis mengakui bahwa masih banyak kekurangan di dalam karya ini, untuk itu penulis mohon maaf dan mengharapkan saran-saran yang konstruktif. Atas segala perhatiannya penulis ucapkan banyak terima kasih. *Alhamdulillah rabbil 'alamin.*

Makassar, 11 Juli 2023

Penulis

Fadel Muhammad

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PESETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	iv
PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN	v
ABSTRAK.....	vi
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR GAMBAR.....	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Kegunaan Penelitian	7
E. Keaslian Penelitian	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
A. Efektivitas Hukum	11
1. Pengertian Efektivitas Hukum	11
2. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Hukum	12
B. Kewenangan	16
1. Pengertian Kewenangan	16
2. Sumber dan Cara Memperoleh Kewenangan	18
3. Sifat Kewenangan	18
C. Pengawasan.....	20
1. Pengertian Pengawasan	20
2. Jenis-Jenis Pengawasan.....	22

3. Tujuan Pengawasan.....	24
D. Penegakan Hukum Dalam Hukum Administrasi Negara	25
1. Pengertian Sanksi Administrasi	25
2. Jenis-Jenis Sanksi Administrasi	27
E. Dinas Kesehatan Kota Makassar	31
1. Kedudukan Dinas Kesehatan Kota Makassar	31
2. Susunan Organisasi Dinas Kesehatan Kota Makassar	31
3. Landasan Hukum Pengawasan Dinas Kesehatan Kota Makassar	32
F. Tinjauan Umum Usaha Waralaba	33
1. Pengertian Usaha Waralaba	33
2. Kriteria Pendirian Usaha Waralaba	36
3. Jenis Usaha Waralaba	37
BAB III METODE PENELITIAN	39
A. Lokasi Penelitian	39
B. Populasi dan Sampel.....	39
C. Jenis dan Sumber Data	40
D. Teknik Pengumpulan Data	40
E. Analisis Data	41
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS	42
A. Pelaksanaan Pengawasan Dinas Kesehatan Kota Makassar Terhadap Usaha Waralaba Esteh Indonesia Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2013	42
B. Penerapan Sanksi Administrasi terhadap Usaha Waralaba Esteh Indonesia apabila tidak memberikan informasi kandungan produk serta pesan kesehatan melalui media dan promosinya	49

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	54
A. Kesimpulan.....	54
B. Saran.....	54
DAFTAR PUSTAKA	56
LAMPIRAN	61

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Struktur Dinas Kesehatan Kota Makassar	46
---	-----------

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di zaman modern ini, kemajuan dan perkembangan di berbagai bidang menciptakan banyak perubahan yang sangat cepat dan signifikan di dalam kehidupan manusia, mulai dari gaya hidup, serta pola konsumsi. Pola konsumsi masyarakat cenderung berubah dari masa ke masa. Pola konsumsi seseorang sangat berkaitan dengan lingkungannya, ketersediaan sumber daya, selera, dan pendapatan. Perubahan pola konsumsi tercipta melalui perubahan kesadaran masyarakat mengenai pangan dan gizi serta perubahan gaya hidup.

Saat ini, industri pengolahan pangan dan pangan siap saji terus bertumbuh di seluruh dunia termasuk di Indonesia. Hal ini bisa dilihat dengan banyaknya outlet/ gerai siap saji yang hadir di tengah masyarakat dengan keaneka ragamannya. Seiring dengan itu, terjadi perubahan pola konsumsi pangan pada masyarakat dengan meningkatnya konsumsi pangan olahan dan siap saji yang kaya energi, tinggi gula, garam dan lemak. Pola perilaku konsumsi makanan dan minuman mengandung gula, garam dan lemak berlebih merupakan salah satu pemicu semakin banyaknya penyakit tidak menular yang banyak terjadi di usia muda.¹ Tingginya konsumsi minuman berpemanis buatan berkontribusi pada naiknya angka risiko obesitas dan penyakit tidak menular (PTM), seperti diabetes, kerusakan liver dan ginjal, penyakit jantung, serta beberapa jenis kanker.²

¹ Asep Kusnali dkk “*Kemitraan Pemerintah-Swasta dalam Industri Pangan untuk Menurunkan Kandungan Gula, Garam dan Lemak dalam Pangan Olahan*”, Jurnal Kedokteran dan Kesehatan, Vol. 15. No. 2, Juli 2019, hal. 103

² <https://cisdi.org/siaran-pers/cisdi-penerapan-cukai-20-untuk-minuman-berpemanis-dalam-kemasan-efektif-tingkatkan-kesehatan-masyarakat> diakses pada 10 Maret 2023

Menurut catatan CISDI, tingkat konsumsi minuman dengan pemanis dalam kemasan di Indonesia meningkat 15 kali lipat dari 51 juta liter pada 1996 menjadi 780 juta liter pada 2014. Indonesia bahkan menjadi negara ketiga dengan konsumsi minuman berpemanis dalam kemasan (MBDK) tertinggi di Asia Tenggara pada tahun 2020. Selain itu, jumlah penderita diabetes di Indonesia mencapai angka 19,47 juta orang pada tahun 2021 dan diproyeksikan mencapai 28,57 juta orang pada tahun 2045. Indonesia merupakan negara yang menempati posisi kelima dengan penderita diabetes terbanyak di dunia.³ Jika tidak ditangani serius, ini akan menyebabkan beban kesakitan dan kematian akibat PTM di masa depan semakin meningkat. Gita Kusnadi, Plt. Manajer Riset CISDI, menyebut bahwa saat ini tujuh dari sepuluh penyebab kematian di Indonesia disebabkan karena PTM, dengan diabetes menempati posisi ketiga.⁴

Tingginya konsumsi minuman dengan pemanis di Indonesia dipengaruhi oleh beberapa faktor. Faktor pertama ialah lemahnya sistem regulasi di Indonesia yang mengatur tentang penjualan minuman manis. Dalam UUD 1945 atau peraturan kementerian, tidak ada definisi standar minuman manis. Tidak adanya definisi standar ini menyebabkan minuman manis tidak dapat dijadikan sebagai produk regulasi. Faktor kedua ialah terjangkaunya harga minuman manis di Indonesia. Faktor ketiga ialah gencarnya pemasaran minuman manis, salah satunya melalui iklan media massa.⁵

Ironisnya dalam rentan waktu yang singkat, pertumbuhan bisnis minuman dengan pemanis di Indonesia dapat dikategorikan berkembang dengan pesat. Minuman dengan pemanis atau minuman kekinian

³ <https://riaupagi.com/news/kekhawatiran-masyarakat-soal-kandungan-gula-dalam-minuman-siap-saji-menjamur-jadi-polemik-dan-belum-ada-solusi-202209302401/> diakses pada 10 Maret 2023

⁴ <https://cisdi.org/siaran-pers/cisdi-penerapan-cukai-20-untuk-minuman-berpemanis-dalam-kemasan-efektif-tingkatkan-kesehatan-masyarakat> diakses pada 10 Maret 2023

⁵ <https://fkkmk.ugm.ac.id/indonesia-konsumen-minuman-berpemanis-tertinggi-ke-3-di-asia-tenggara/> diakses pada 14 Maret 2023

merupakan produk yang paling populer dalam industri *food and beverage* di Indonesia seperti boba, *cheese tea*, *thai tea*, hingga kopi dan teh kekinian. Berdasarkan riset Populix tahun 2022, beberapa merek gerai minuman teh kekinian banyak menjadi pilihan masyarakat Indonesia. Hasil riset menunjukkan, sebanyak 56% responden mengaku mengkonsumsi minuman dari merek Chatime. Selain Chatime, ada responden yang mengkonsumsi Kopi Janji Jiwa dan Es Teh Indonesia dengan persentase sama-sama sebanyak 38%. Di urutan ke empat, sebanyak 31% responden mengkonsumsi Kopi Kenangan, dan 25% responden lainnya mengkonsumsi minuman dari merek Haus.⁶

Esteh Indonesia merupakan salah satu usaha waralaba minuman yang banyak diminati oleh semua kalangan mulai dari anak kecil hingga dewasa karena rasa yang enak, harga yang bersahabat, inovasi varian produk, serta sesuai dengan tren yang ada. Didirikan pada tahun 2018 dan pada tahun 2019 diresmikan menjadi PT Esteh Indonesia Makmur. Sampai akhir tahun 2022, Esteh Indonesia telah memiliki 1000 outlet yang tersebar diseluruh Indonesia.⁷ Di Kota Makassar ada kurang lebih 15 outlet/ gerai Esteh Indonesia.

Alasan orang-orang mengonsumsi pangan siap saji termasuk minuman kekinian adalah karena harganya yang bervariasi, mudah ditemukan di mana saja, dan tidak dipungkiri lagi rasanya yang lezat. Namun, beberapa penelitian menyatakan bahwa mengonsumsi pangan siap saji termasuk minuman kekinian tidak menimbulkan dampak langsung tetapi akan menumpuk pada tubuh seseorang dan dapat menimbulkan penyakit tertentu di kemudian hari.⁸ Penelitian di Amerika pada tahun 2017 menyebutkan bahwa konsumsi minuman berpemanis

⁶ <https://www.idxchannel.com/economics/heboh-es-teh-kekinian-wacana-cukai-minuman-berpemanis-bak-pisau-bermata-dua> diakses pada 14 Maret 2023

⁷ <https://www.estehindonesia.com/news/3-akhir-tahun-2022-esteh-indonesia-berhasil-membuka-1000-outlet> diakses pada 15 Maret 2023

⁸ <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/09/29/suka-konsumsi-minuman-kekinian-cek-kadar-gula-dan-kalorinya> diakses pada 11 Juni 2023

memiliki kontribusi menambah berat badan, meningkatkan risiko diabetes mellitus tipe 2 dan penyakit kardiovaskuler.⁹ Sebagai upaya edukasi kepada masyarakat terkait bahaya konsumsi gula secara berlebihan, Pemerintah mewajibkan kepada usaha waralaba dengan ketentuan telah memiliki 250 *outlet*/ gerai untuk memberikan informasi kandungan produknya, namun banyak usaha waralaba minuman dengan pemanis yang telah memenuhi ketentuan tersebut belum memberikan informasi kandungan produknya. Ini menunjukkan bahwa pengawasan dan regulasi belum cukup ketat mengatur usaha waralaba minuman siap saji dengan pemanis yang begitu pesat perkembangannya di berbagai daerah.¹⁰

Pemerintah sebagai pemegang regulasi dan kebijakan memiliki peranan yang sangat urgen. Pemerintah dilibatkan dalam hal kegiatan pelaksanaan pengawasan pangan siap saji sebagai upaya perwujudan perlindungan terhadap masyarakat. Oleh karena itu, dalam rangka melindungi masyarakat dari risiko penyakit tidak menular terutama hipertensi, stroke, diabetes dan serangan jantung yang salah satunya disebabkan oleh asupan gula, garam dan lemak yang berlebih Pemerintah telah menetapkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2013 Tentang Pencantuman informasi kandungan gula, garam dan lemak serta pesan kesehatan untuk pangan olahan dan pangan siap saji. Peraturan ini bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan konsumen terhadap asupan konsumsi gula, garam, dan/ atau lemak pada pangan olahan dan pangan siap saji.

Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2013, Usaha waralaba yang memproduksi pangan siap saji yang mengandung gula, garam dan/ atau lemak wajib memberikan informasi kandungan produknya serta pesan kesehatan melalui media informasi dan

⁹ Deali & Nurwahyuni, 2019, "*Determinan Sosial Ekonomi Minuman Berpemanis*", Jurnal FKM UI.

¹⁰ <https://www.alinea.id/bisnis/mengapa-cukai-minuman-berpemanis-penting-bagi-negara-b2hKI9JEy> diakses pada 13 juni 2023

promosinya, dengan syarat usaha waralaba tersebut telah memiliki lebih dari 250 (dua ratus lima puluh) outlet/ gerai. Dengan demikian, Esteh Indonesia termasuk usaha waralaba yang wajib untuk memberikan informasi kandungan produknya serta pesan kesehatan melalui media informasi dan promosi karena telah memenuhi ketentuan yang ditetapkan. Namun berdasarkan pengamatan awal yang dilakukan penulis melalui website, dan sosial media, Esteh Indonesia belum melakukan kewajibannya untuk memberikan informasi kandungan gula, garam dan lemak serta pesan kesehatan melalui media informasi dan promosinya.

Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2013 kewenangan pengawasan kewajiban usaha waralaba untuk memberikan informasi kandungan produknya diberikan kepada Kepala Dinas Kesehatan Provinsi dan Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota sesuai tugas dan fungsinya masing-masing.¹¹ Apabila usaha waralaba tidak melaksanakan kewajibannya maka dapat dikenakan sanksi administratif berupa, peringatan secara tertulis, larangan mengedarkan untuk sementara waktu, penghentian produksi untuk sementara waktu dan rekomendasi pencabutan izin usaha/tanda daftar usaha.

Fungsi pengawasan merupakan hal yang sangat penting untuk mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan agar tujuan dari peraturan ini dapat tercapai.

Penelitian berkaitan dengan Permenkes No. 30 Tahun 2013 yang mengatur tentang ketentuan kewajiban pencantuman informasi kandungan produk pada pangan olahan serta pemberian informasi kandungan produk pangan siap saji masih sangat kurang. Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Sabela Ifandela Husna, pada tahun 2020, dengan judul Implementasi Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 63 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kesehatan

¹¹ Pasal 8 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2013

Nomor 30 Tahun 2013 Terhadap Pencantuman Informasi Gula, Garam, Dan Lemak Total Pada Label Pangan Olahan, penelitian ini membahas terkait pencantuman label pada pangan olahan di Kota Semarang, upaya perlindungan konsumen yang dilakukan oleh BPOM Semarang dengan penetapan kewajiban produsen pangan olahan untuk mencantumkan label informasi kandungan pada produknya, dan faktor-faktor yang mempengaruhi tidak patuhnya produsen pangan olahan terhadap peraturan yang berlaku. Hal ini menunjukkan bahwa ada konsep yang belum dibahas dalam penelitian sebelumnya terkait pelaksanaan dan pengawasan pemberian informasi kandungan produk pangan siap saji. Kesenjangan tersebut menunjukkan pentingnya penelitian ini dilakukan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pengawasan Dinas Kesehatan Kota Makassar terhadap usaha waralaba Esteh Indonesia berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2013?
2. Bagaimana penerapan sanksi administrasi terhadap usaha waralaba Esteh Indonesia apabila tidak memberikan informasi kandungan produk serta pesan kesehatan melalui media dan promosinya?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengawasan Dinas Kesehatan Kota Makassar terkait kewajiban Usaha Waralaba Esteh Indonesia untuk memberikan informasi kandungan produk serta pesan kesehatan melalui media dan promosinya

2. Untuk mengetahui penerapan sanksi administrasi terhadap usaha waralaba Esteh Indonesia apabila tidak memberikan informasi kandungan produk serta pesan kesehatan melalui media dan promosinya

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut;

1. Secara teoretis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan bacaan dan memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya dalam Hukum Administrasi Negara bidang Hukum Pengawasan.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai bentuk pengawasan Dinas Kesehatan Kota Makassar terhadap Usaha Waralaba Esteh Indonesia terkait kewajiban pemberian informasi kandungan gula, garam dan lemak serta pesan Kesehatan. Dan, penerapan sanksi administrasi apabila melanggar kewajiban. Dan juga dapat menjadi literatur bagi peneliti yang lain dalam melaksanakan penelitian.

E. Keaslian Penelitian

Untuk menghindari kesamaan dalam penelitian, maka akan diuraikan beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian ini sebagai berikut;

1. Sabela Ifandela Husna (8111416249), tahun 2020, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, judul skripsi Implementasi Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 63 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2013 Terhadap Pencantuman Informasi Gula, Garam, Dan Lemak Total Pada Label Pangan Olahan. Penelitian ini berfokus pada Implementasi Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 63 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2013 Terhadap Pencantuman Informasi Gula, Garam, Dan Lemak Total Pada Label Pangan Olahan. Serta Bagaimana upaya perlindungan terhadap konsumen yang dilakukan BPOM Semarang dalam pencantuman informasi kandungan gula, garam dan lemak total pada label pangan olahan.

Adapun hasil penelitiannya menunjukkan masih terdapat pelaku usaha pangan olahan yang belum mencantumkan informasi kandungan gula, garam, dan lemak total pada label pangan olahan yang mereka produksi. Disebabkan beberapa faktor diantaranya, bahwa mereka tidak mencantumkan informasi yang dimaksud karena tidak mengetahui adanya peraturan Menteri Kesehatan ini, kemudian tidak adanya biaya untuk melakukan uji laboratorium, dan tidak ada konsumen yang komplain dengan tidak dicantumkannya informasi tersebut pada label. Serta, belum ada pengawasan yang dilakukan BPOM dan belum ada sanksi yang diterapkan untuk pelaku usaha yang belum mencantumkan informasi kandungan gula, garam, dan lemak pada label panganan.

Perbedaannya adalah, penelitian ini membahas terkait pencantuman label pada pangan olahan di Kota Semarang, upaya perlindungan konsumen yang dilakukan oleh BPOM Semarang dengan penetapan kewajiban produsen pangan olahan untuk mencantumkan label informasi kandungan pada produknya, dan faktor-faktor yang mempengaruhi tidak patuhnya produsen pangan olahan terhadap peraturan yang berlaku. Sedangkan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis adalah berkaitan dengan pemberian informasi kandungan produk pada usaha waralaba yang menyediakan pangan siap saji di Kota Makassar, pelaksanaan pengawasan Dinas Kesehatan Kota Makassar terhadap usaha waralaba Esteh Indonesia terkait kewajiban pemberian informasi kandungan produk dan pesan

Kesehatan melalui media dan promosinya, serta meneliti terkait penerapan sanksi administrasi terhadap usaha waralaba Esteh Indonesia apabila tidak menjalankan kewajibannya.

2. Nurcahyanti Kartikasari (0910111038), Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, judul skripsi Peran Dinas Kesehatan Dalam Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Peredaran Makanan Yang Mengandung Pewarna Tekstil Rhodamin B Untuk Pemenuhan Perlindungan Hukum Bagi Konsumen (Studi di Kabupaten Nganjuk). penelitian ini membahas tentang bagaimana peran Dinas Kesehatan Kabupaten Nganjuk dalam pelaksanaan pengawasan terhadap peredaran makanan yang di dalamnya mengandung pewarna tekstil Rhodamin B. Serta, hambatan apa yang didapatkan selama pengawasan dilakukan.

Dari hasil penelitian ini, dapat diketahui bahwa pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Nganjuk berbentuk pengawasan berkala dan pengawasan khusus bekerjasama dengan BPOM Provinsi Jawa Timur. Diantara hambatan yang didapatkan adalah terbatasnya dana, terbatasnya kuantitas dan kualitas SDM yang dimiliki oleh Dinkes, rendahnya pemahaman pegawai dalam lingkup Dinkes mengenai substansi UU dan keamanan pangan, tidak adanya sarana dan prasarana untuk menguji makanan hasil operasi pasar, tidak adanya tugas pokok dan fungsi yang secara tegas untuk melakukan tugas pengawasan terhadap makanan dan minuman, rendahnya tingkat pendidikan dan ekonomi masyarakat di Kabupaten Nganjuk, rendahnya pengetahuan masyarakat mengenai keamanan pangan, rendahnya pengetahuan masyarakat mengenai hak dan kewajibannya selaku konsumen, rendahnya pengetahuan pelaku usaha mengenai perbuatan yang dilarang dilakukan oleh pelaku usaha, rendahnya kesadaran masyarakat untuk melaporkan peredaran makanan mengandung pewarna tekstil Rhodamin B.

Perbedaannya adalah penelitian yang akan dilakukan oleh penulis berjudul Efektivitas Pengawasan Dinas Kesehatan Kota Makassar Terhadap Usaha Waralaba Esteh Indonesia Berdasarkan Permenkes No.30 Tahun 2013, penelitian ini akan dilakukan di Dinas Kesehatan Kota Makassar, yang membahas tentang bagaimana pelaksanaan pengawasan Dinas Kesehatan Kota Makassar terkait kewajiban Usaha Waralaba Esteh Indonesia untuk memberikan Informasi Kandungan Gula, Garam, dan Lemak serta Pesan Kesehatan. Dan, bagaimana penerapan sanksi administrasi terhadap usaha waralaba Esteh Indonesia apabila tidak memberikan Informasi Kandungan Gula, Garam, dan Lemak serta Pesan Kesehatan di Kota Makassar.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Efektivitas Hukum

1. Pengertian Efektivitas Hukum

Kata efektivitas berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang dapat diartikan dengan berhasil. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, ada dua istilah yang berkaitan dengan efektivitas, yaitu efektif dan keefektifan. Efektivitas mengandung makna kemanjuran/kemujaratan, keberhasilan. Efektivitas selalu berkaitan dengan hubungan antara hal yang diharapkan dan hal yang sesungguhnya dicapai.

Efektivitas hukum adalah suatu kemampuan hukum untuk menciptakan atau melahirkan keadaan atau situasi yang dikehendaki oleh hukum atau diharapkan oleh hukum. Suatu produk hukum dikatakan efektif apabila produk hukum tersebut telah dilakukan atau dilaksanakan dalam praktiknya.¹² Menurut Sabian Usman efektivitas hukum berarti bahwa setiap orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum.¹³

Ketika kita ingin mengetahui efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian target yang menjadi sasaran ketaatannya, kita akan mengatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif. Namun demikian, sekalipun dapat dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, tetapi kita tetap masih dapat

¹² Ria Ayu Novita, Dkk, "Efektivitas Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 Tentang Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian (Tanah Kering) Di Desa Bringin, Kecamatan Bayan, Kabupaten Purworejo", *Diponegoro Law Journal*, Volume 6, No.2, Tahun 2017, hlm. 4

¹³ Sabian Usman, 2009, *Dasar-Dasar Sosiologi*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, hlm. 12

mempertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya.¹⁴ Efektivitas juga dapat diukur dengan berbagai strategi diantaranya ialah berdasarkan *goal approach, system resource approach, internal* atau *internal procees approach*. Soerjono soekanto mengemukakan bahwa apabila seseorang menyatakan suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuan, maka hal ini biasanya diukur dengan berhasil atau tidaknya mengatur sikap Tindakan atau perilaku tertentu sehingga sesuai dengan tujuan atau tidak.¹⁵

2. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Hukum

Pandangan Anthony Allot mengenai efektivitas hukum difokuskan pada perwujudannya. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan dalam kehidupan sosial kemasyarakatan. Dari pandangan itu maka disimpulkan bahwa teori efektivitas adalah teori yang mengkaji dan menganalisis hal-hal yang meliputi;¹⁶

1. Keberhasilan dalam pelaksanaan hukum;
2. Kegagalan di dalam pelaksanaan;
3. Faktor-faktor yang mempengaruhinya

Tolak ukur efektif atau tidaknya suatu hukum menurut Soerjono Soekanto ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu:¹⁷

a. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang)

Dalam hukum terkandung unsur keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Pada pelaksanaannya ada kalanya terjadi pertentangan

¹⁴ Achmad Ali, 2013. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana Prenadamedia Group, Cetakan Ke-5, Jakarta. hlm. 375

¹⁵ Zainuddin Ali, 2003, *Filsafat Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 94

¹⁶ Ramlah Wati, 2022, "*Efektivitas Hukum Penerapan Sanksi Pidana Pelatihan Kerja Bagi Anak Pada Balai Rehabilitasi Sosial Anak Toddopuli Makassar*", Tesis Universitas Hasanuddin Makassar, Hlm. 17

¹⁷ Soerjono Soekanto, 2008, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, , hlm 8.

antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian hukum bersifat konkret, terwujud dan nyata, sedangkan keadilan memiliki sifat yang abstrak sehingga seorang hakim ketika memutuskan suatu perkara hanya didasari dengan undang-undang saja, maka ada masanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka ketika mendapatkan suatu permasalahan mengenai hukum, seharusnya keadilan yang menjadi prioritas utama. Hal ini dikarenakan hukum tidaklah semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja.

Ukuran efektivitas pada faktor yang pertama ini adalah:

- 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

b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum,

Penegakan hukum bersangkutan dengan pihak-pihak yang membentuk dan menerapkan hukum (*law enforcement*). Penegakan hukum atau orang yang bertugas menerapkan hukum mencakup ruang lingkup yang sangat luas, sebab menyangkut petugas pada strata atas, menengah dan bawah. Artinya di dalam melaksanakan tugas-tugas penerapan hukum, petugas seyogianya harus memiliki suatu pedoman, diantaranya peraturan tertulis tertentu yang mencakup

ruang lingkup tugas-tugasnya.¹⁸ Dalam faktor ini dikehendaki adanya penegak hukum yang memiliki mentalitas dan kepribadian yang baik sebagai kunci penegakan hukum atas peraturan perundang-undangan yang diberlakukan. Ada tiga elemen penting yang memengaruhi mekanisme bekerjanya aparat dan aparatur penegak hukum, antara lain: a. institusi penegak hukum, b. budaya kerja yang terkait dengan aparatnya dan c. perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja.

Ukuran efektivitas pada faktor yang kedua ini adalah:

- 1) Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada;
- 2) Sampai batas mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan;
- 3) Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat
- 4) Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya.

c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum

Sarana atau fasilitas yang dimaksud adalah sarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Hal ini mencakup sumber daya manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan sebagainya. Ketersediaan fasilitas merupakan hal yang sangat penting begitupun pemeliharaan atas fasilitas yang sudah ada demi menjaga keberlangsungannya.

¹⁸ *Ibid.* hlm. 19

Ukuran efektivitas dari faktor ketiga pada beberapa fasilitas tertentu adalah:

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

d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan

Masyarakat adalah unsur yang sangat penting dalam penegakan hukum atau dengan kata lain hukum itu efektif atau tidak. Hukum yang efektif dapat diukur dengan sejauhmana kesadaran dan pemahaman masyarakat tentang hukum yang berlaku pada suatu tempat. Kesadaran hukum merupakan kesadaran nilai-nilai yang terdapat dalam manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan. Selain itu perlu ada pemerataan mengenai peraturan-peraturan keseluruhan lapisan masyarakat, selama ini terkendala faktor komunikasi maupun jarak. Banyak daerah terpencil yang kurang mengetahui akan hukum positif negara ini, sehingga sosialisasi dan penyuluhan hukum di daerah terpencil sangat dibutuhkan agar masyarakat paham substansi hukum atau undang-undang yang akan diberlakukan.

e. Faktor kebudayaan

Faktor Kebudayaan adalah kebiasaan suatu masyarakat dalam menanggapi sesuatu yang dianggap memiliki nilai dan kebiasaan,

yang bisa dimulai dari mereka menerima informasi, posisi sosial mereka dalam masyarakat, dan pengetahuan mereka tentang apa yang mereka rasakan

Kelima faktor tersebut saling berkaitan satu sama lainnya, oleh karena merupakan esensi penegakan hukum, serta juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum.

B. Kewenangan

1. Pengertian Kewenangan

Kewenangan berasal dari kata dasar wewenang, dalam kamus besar Bahasa Indonesia wewenang memiliki arti yaitu; pertama, hak dan kekuasaan untuk bertindak, kedua, kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain, *ketiga*, fungsi yang boleh tidak dilaksanakan. Berkaitan dengan istilah wewenang dan kewenangan, Ateng Syafruddin beranggapan ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kewenangan adalah apa yang disebut dengan kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Kewenangan terdiri dari beberapa wewenang. Wewenang termasuk lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah, tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Ditinjau secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.¹⁹ Wewenang merupakan

¹⁹ W. Riawan Tjandra, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, hlm. 100

landasan dan syarat sah dari setiap Tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah.

Dalam literatur hukum administrasi dijelaskan, bahwa istilah wewenang seringkali disepadankan dengan istilah kekuasaan. Padahal istilah kekuasaan tidaklah identik dengan istilah wewenang. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan wewenang dalam hukum dapat sekaligus berarti hak dan kewajiban. Dalam kaitan dengan proses penyelenggaraan pemerintahan, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri dan mengelola sendiri, sedangkan kewajiban berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagai mana mestinya²⁰.

Menurut H.D. Stout²¹ wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.

Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 angka 6, pengertian kewenangan pemerintahan adalah:

“Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik”.

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. F.A.M. Stroink dan J.G.

²⁰ Aminuddin Ilmar, 2013. *Hukum Tata Pemerintahan*, Cetakan I, Identitas Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 115.

²¹ Ridwan HR, 2010, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 98

Steenbeek berpendapat bahwa kewenangan merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi negara²².

2. Sumber dan Cara Memperoleh Kewenangan

Dalam negara hukum, yang menempatkan asas legalitas sebagai sendi utama penyelenggaraan pemerintahan, wewenang itu berasal dari peraturan perundang-undangan. Secara teoretis, kewenangan tersebut diperoleh melalui tiga cara seperti yang diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yaitu atribusi, delegasi dan mandat.

a. Atribusi

Atribusi adalah pemberian kewenangan kepada Badan atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/ atau Undang-Undang. H.D van Wijk/Wilem Konijnenbelt mendefinisikan atribusi sebagai suatu pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat Undang-undang kepada organ pemerintahan.²³

b. Delegasi

Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari badan atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain, jadi delegasi selalu didahului oleh atribusi.

²² *Ibid*, hlm. 99

²³ Philipus M. Hadjon, 1994, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. hlm. 60

c. Mandat

Mandat adalah pelimpahan kewenangan dari badan atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

Dalam kajian HAN, mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum; tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban. Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, tersirat di dalamnya pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan²⁴.

3. Sifat Kewenangan

Menurut Safri Nugraha dan kawan-kawan sifat kewenangan pemerintah itu ada tiga aspek yaitu: pertama, selalu terikat pada suatu waktu tertentu yakni ditentukan melalui suatu peraturan perundang-undangan yang menjadi landasannya; kedua, selalu tunduk pada batas yang ditentukan dalam hal ini berkaitan batas wilayah kewenangan dan batas cakupan dari materi kewenangannya; ketiga, pelaksanaan wewenang pemerintahan terikat pada hukum tertulis dan hukum tidak tertulis (asas-asas umum pemerintahan yang baik) yakni ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pemberian kewenangan tersebut.²⁵

Selain itu, menurut Ridwan HR, kewenangan itu ada yang bersifat terikat, fakultatif dan bebas terutama dalam kaitannya dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan yang bersifat terikat

²⁴ Ridwan HR, 2010, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 105

²⁵ Aminuddin Ilmar, 2013. *Hukum Tata Pemerintahan*, Cetakan I, Identitas Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 122-123

dan bebas. Ridwan HR mengutip Indroharto menjelaskan bahwa, kewenangan yang bersifat terikat artinya terjadi ketika peraturan dasarnya mengatur kapan dan dalam keadaan bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan, dengan kata lain peraturan dasarnya mengatur tentang isi dari keputusan yang harus diambil. Kewenangan yang bersifat fakultatif artinya badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau dengan kata lain masih ada pilihan, walaupun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya. Kemudian kewenangan yang bersifat bebas artinya peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya. Meskipun demikian, pada dasarnya kewenangan bebas tetap memiliki batasan-batasan karena dalam negara hukum tidak terdapat kebebasan dalam arti yang seluas-luasnya atau kebebasan tanpa batas.²⁶

C. Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan berasal dari kata dasar awas, dalam kamus besar bahasa Indonesia kata awas diartikan melihat baik-baik. Kemudian, pengawasan didefinisikan sebagai bentuk pemeriksaan dari suatu pihak yang lebih tinggi terhadap pihak yang dibawahnya.

Penggunaan istilah pengawasan pada hakikatnya lebih dikenal dan dikembangkan di dalam ilmu manajemen, di mana dalam konsep manajemen pengawasan merupakan salah satu unsur kegiatan pengelolaan. Dalam Ilmu manajemen maupun Hukum Administrasi Negara pengawasan diartikan sebagai kegiatan mengawasi dalam arti

²⁶ Ridwan HR, 2010, *op.cit.*, hlm. 107-108

melihat sesuatu dengan seksama, sehingga tidak ada kegiatan lain diluar itu.²⁷ Dengan pengawasan, berbagai aktivitas yang telah digariskan dalam setiap ketentuan perundang-undangan maupun perencanaan akan dapat dilaksanakan secara baik dalam arti sesuai dengan apa yang telah direncanakan dan sesuai juga secara yuridis. Pelaksanaan pengawasan merupakan salah satu syarat pengenaan sanksi.²⁸

Sondang P Siagian menyatakan bahwa pengawasan adalah suatu proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.²⁹

Selanjutnya, menurut Paulus Efendi yang dikutip oleh Achmad Sodik Sudrajat pengawasan adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan baik disengaja maupun tidak disengaja, sebagai upaya preventif atau juga untuk memperbaiki apabila sudah terjadi kekeliruan sebagai usaha represif.³⁰

Prajudi Atmosudirjo mengemukakan bahwa pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan perbandingan antara yang dijalankan, dilaksanakan dan diselenggarakan dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan.³¹ Hasil pengawasan harus menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan dan apakah penyebabnya.

Menurut Ahmad Fikri Hadin ada beberapa karakteristik pengawasan yang efektif yakni akurat, tepat waktu, objektif dan menyeluruh, terpusat

²⁷ Achmad Sodik Sudrajat, 2010, *"Konsep dan Mekanisme Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah Dihubungkan dengan Hakikat Otonomi Daerah"*, Jurnal Ilmu Administrasi, Vol. VII No. 3, hlm. 157

²⁸ Muhtar Said, 2019, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, hlm. 51

²⁹ Sondang. P. Siagian, 2000, *Administrasi Pembangunan*, Gunung Agung, Jakarta, hlm.135

³⁰ Achmad Sodik Sudrajat, 2010, *"Konsep dan Mekanisme Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah Dihubungkan dengan Hakikat Otonomi Daerah"*, Jurnal Ilmu Administrasi, Vol. VII No. 3, hlm. 157

³¹ S. Prajudi Atmosudirjo, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 84

pada titik-titik pengawasan yang strategik, realistik secara ekonomi, realistik secara organisasional, terkoordinasi dengan aliran kerja organisasi, fleksibel, bersifat sebagai petunjuk dan operasional, serta diterima para anggota organisasi.³²

Berdasarkan beberapa pendapat di atas menunjukkan bahwa ada hubungan yang erat antara pengawasan dan perencanaan. Hal ini berarti rencana tanpa pengawasan dalam suatu kegiatan yang dilakukan menjadi kurang lengkap. Rencana merupakan pedoman untuk melaksanakan pengawasan, lalu pengawasan sebagai alat untuk mencegah timbulnya penyimpangan dan penyelewengan terhadap rencana yang telah ditetapkan

2. Jenis-Jenis Pengawasan

Pengawasan dapat dibedakan ke dalam beberapa kategori, yaitu:

- a. Berdasarkan cara pelaksanaannya³³
 - 1) Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atau pengawas secara langsung di tempat kerja dengan mengadakan pemeriksaan.
 - 2) Pengawasan tidak langsung adalah pengawasan yang dilakukan dengan mengadakan pemantauan dan pengkajian laporan baik secara lisan ataupun tulisan.
- b. Berdasarkan waktu pelaksanaannya³⁴
 - 1) Pengawasan preventif atau pengawasan *apriori* adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu

³² Ahmad Fikri Hadin, 2013, *Eksistensi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan di Era Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Genta Press, hlm. 21-22

³³ Angger Sigit dan Meylani Chahyaningsih, 2016, *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, hlm. 2

³⁴ Achmad Sodik Sudrajat, 2010, "Konsep dan Mekanisme Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah Dihubungkan dengan Hakikat Otonomi Daerah", *Jurnal Ilmu Administrasi*, Vol. VII No. 3, hlm. 157

keputusan, antara lain dengan mengadakan pemeriksaan dan persetujuan rencana kerja dan rencana anggaran dan penetapan petunjuk operasional.

2) Pengawasan represif atau *a posteriori* adalah pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkannya keputusan, sehingga bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru.

c. Berdasarkan subjek yang mengawasi³⁵

1) Pengawasan *intrinsic* (melekat) adalah pengawasan yang dilakukan oleh setiap pimpinan terhadap pekerja yang dipimpinya.

2) Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan pengawas seperti Inspektur Jenderal, dan BPKP.

3) Pengawasan legislatif adalah pengawasan yang dilakukan oleh wakil- wakil Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

4) Pengawasan masyarakat, yaitu pengawasan masyarakat melalui media massa atau elektronik

5) Pengawasan politik, yaitu pengawasan oleh otoritas publik

d. Berdasarkan objek yang diawasi³⁶

1) Pengawasan khusus, yaitu pengawasan yang berkaitan dengan keuangan dan pembangunan nasional. Misalnya, BPK hanya bertugas mengawasi penggunaan anggaran negara

2) Pengawasan umum, yaitu regulasi yang dilaksanakan secara menyeluruh atau menyeluruh. Misalnya, Inspektur Jenderal mengawasi semua bidang kegiatan kementerian

³⁵ Angger Sigit dan Meylani Chahyaningsih, 2016, *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, hlm. 2

³⁶ *Ibid*

3. Tujuan Pengawasan

Pengawasan termasuk bagian yang paling penting dalam fungsi manajemen yang harus dijalankan dalam setiap kegiatan karena pengawasan adalah alat untuk menjamin terwujudnya rencana yang telah disepakati.

Pada Intruksi Presiden RI Nomor 5 Tahun 1983 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan diatur bahwa:

"Pengawasan bertujuan untuk mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan pemerintah dan pembangunan."

Selanjutnya, menurut Sukarno K sebagaimana dikutip dalam Gouzali Saydam ada beberapa tujuan pengawasan, yaitu;

- a. Untuk mengetahui apakah suatu rencana berjalan sesuai dengan rencana;
- b. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah dilaksanakan sesuai dengan intruksi;
- c. Untuk mengetahui apakah kegiatan telah berjalan efisien;
- d. Untuk mengetahui tantangan dan hambatan dalam kegiatan;
- e. Untuk mencari jalan keluar atas tantangan dan hambatan.

Victor Situmorang dan Jusuf Juhir megemukakan tujuan pengawasan, sebagai berikut:³⁷

- a. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah;
- b. Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan;
- c. Mencegah pemborosan dan penyelewengan;
- d. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang dan jasa yang dihasilkan; dan

³⁷ Herma Yanti, "Mekanisme Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004", Lex Specialist, no. 11, Jun. 2010, hlm. 40

e. Membina kepercayaan terhadap kepemimpinan organisasi.

Dapat disimpulkan bahwa tujuan utama dari pengawasan adalah mengupayakan agar apa yang direncanakan menjadi suatu kenyataan.

D. Penegakan Hukum Dalam Hukum Administrasi Negara

1. Pengertian Sanksi Administrasi

Konsep penegakan hukum dalam Hukum Administrasi Negara merupakan kewenangan administrasi negara untuk meluruskan terjadinya pelanggaran norma hukum administrasi guna mengakhiri pelanggaran tersebut dengan melakukan suatu tindakan nyata. P. Nicolai dan kawan-kawan mengatakan bahwa sarana penegakan hukum administrasi negara berisi, pertama, pengawasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu, dan kedua, penerapan kewenangan sanksi pemerintahan.³⁸ Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sementara penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.³⁹

Kata sanksi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai suatu tindakan, hukuman dan sejenisnya yang digunakan untuk memaksa orang agar mematuhi ketentuan undang-undang. Menurut Prof. Dr. Sudiono Mertokusumo sanksi adalah reaksi, akibat, maupun konsekuensi dari melanggar aturan sosial (kaidah hukum dan non hukum) dan dalam kaitannya dengan sanksi hukum terdapat dua bentuk yakni sanksi privat dan sanksi publik.⁴⁰ Di Indonesia sekurang-kurangnya dikenal 3 jenis sanksi hukum yakni, sanksi pidana, sanksi perdata, dan sanksi administratif.

³⁸ W. Riawan Tjandra, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, hlm. 217

³⁹ Ridwan HR, *op.cit.* hlm.296

⁴⁰ Achmad Ali, 2017, *Menguak Tabir Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 63

Sanksi dalam Hukum Administrasi Negara merupakan alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi terhadap ketidakpatuhan pada norma hukum administrasi negara. Dengan demikian, unsur-unsur sanksi dalam hukum administrasi negara meliputi:⁴¹

- a. Alat kekuasaan
- b. Bersifat hukum publik
- c. Digunakan oleh pemerintah
- d. Sebagai bentuk reaksi terhadap ketidakpatuhan

Tujuan dari penegakan norma hukum administrasi negara adalah terwujudnya tertib hukum dalam rangka melindungi kepentingan umum. Karena hukum adalah sarana yang di dalamnya terdapat nilai-nilai atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran kemanfaatan sosial dan sebagainya. Kandungan nilai-nilai tersebut bersifat abstrak. Menurut Sajipto Raharjo penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep yang abstrak tersebut menjadi kenyataan. Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut ditaati.⁴²

Sanksi administratif karakter normanya bukan kewajiban, akan tetapi merupakan kewenangan bebas yang mandiri, tidak tergantung pada organ lainnya. Dengan demikian badan atau pejabat tata usaha negara diberikan kewenangan secara eksklusif untuk menegakkan norma hukum administrasi negara tanpa harus bergantung pada institusi lain seperti peradilan. J.B.J.M ten Berge menyebutkan bahwa sanksi merupakan inti dari penegakan hukum administrasi. Sanksi biasanya diletakkan pada bagian akhir setiap peraturan atau disebut dengan *in cauda venenum*,

⁴¹ W. Riawan Tjandra, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, hlm. 217

⁴² *Ibid*, hlm. 218

artinya diujung kaidah hukum terdapat sanksi. Beliau juga mengisitilahkan sanksi dengan sebutan *tanden van het recht* artinya taringnya hukum.⁴³

2. Jenis-Jenis Sanksi Administrasi

Sanksi dalam hukum administrasi negara ditinjau dari segi sasarannya meliputi:⁴⁴

- a. Sanksi *reparatoir* adalah sanksi yang diterapkan sebagai tanggapan atas pelanggaran norma yang ditujukan untuk mengembalikan keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran, misalnya *bestuursdwang*, *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 tanggapan atas ketidakpatuhan dengan ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan.

seiring dengan luasnya ruang lingkup dan keragaman bidang urusan pemerintahan yang masing-masing bidang itu diatur dengan peraturan tersendiri, macam dan jenis sanksi dalam rangka penegakan peraturan itu menjadi beragam. Pada umumnya macam dan jenis sanksi itu dicantumkan dan ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan bidang tertentu. Secara umum dikenal jenis-jenis sanksi dalam hukum administrasi negara, meliputi:⁴⁵

- a. Paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*);
- b. Penarikan Kembali keputusan yang menguntungkan (izin, subsidi, pembayaran dan sebagainya);

⁴³ *Ibid*

⁴⁴ Ivan Fauzani Raharja, "Penegakan Hukum Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Perizinan", 2014. Vol 2 No 2. Jurnal Inovasi Peneliti

⁴⁵ W. Riawan Tjandra, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, hlm. 218

- c. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*);
- d. Pengenaan denda administratif (*administratieve boete*).

Jenis-jenis sanksi tersebut tidak selalu dapat diterapkan secara keseluruhan pada suatu bidang administrasi negara tertentu. Sanksi paksaan pemerintahan misalnya, sudah barang tentu tidak dapat diterapkan dalam bidang kepegawaian dan ketenagakerjaan. Tetapi dapat terjadi dalam suatu bidang administrasi diterapkan lebih dari keempat macam sanksi tersebut, seperti dalam bidang lingkungan.

Paksaan pemerintahan merupakan tindakan nyata oleh pemerintah guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh suatu kaidah hukum administrasi negara atau bila masi melakukan apa yang seharusnya ditinggalkan oleh para warga karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan pemerintah untuk menggunakan *bestuursdwang* merupakan kewenangan yang bersifat bebas, dengan artian pemerintah diberikan kebebasan untuk mempertimbangkan menurut inisiatifnya sendiri apakah menggunakan *bestuursdwang* atau tidak. Kewenangan ini dibatasi oleh asas-asas umum pemerintahan yang baik. Ketentuan pelaksanaan paksaan pemerintahan adalah didasari wewenang pengawasan dan penyelidikan, wajib didahului dengan surat peringatan tertulis yang dituangkan dalam bentuk KTUN dan dwarga masyarakat berhak mengajukan upaya hukum (keberatan, gugatan di PTUN).⁴⁶

Penarikan Kembali suatu keputusan TUN yang menguntungkan adalah pencabutan suatu keputusan TUN yang memberikan keuntungan kepada pihak penerima suatu keputusan TUN yang dinilai telah melanggar syarat-syarat tertent sebagai dasar berlakunya keputusan TUN tersebut. Penarikan Kembali keputusan yang menguntungkan dilakukan dengan mengeluarkan suatu ketetapan baru yang isinya menarik Kembali

⁴⁶ *Ibid*

ketetapan terdahulu sehingga tidak berlaku lagi. Sanksi ini merupakan sanksi yang berlaku ke belakang (sanksi *regresif*) yaitu sanksi yang mengembalikan pada situasi sebelum ketetapan itu dibuat. Dengan kata lain, hak-hak dan kewajiban yang timbul setelah terbitnya ketetapan tersebut menjadi terhapus atau tidak ada sebagaimana sebelum terbitnya ketetapan itu, dan sanksi dilakukan sebagai reaksi terhadap tindakan yang bertentangan dengan hukum. Ada 2 (dua) hal yang menjadi ketentuan penarikan Kembali suatu keputusan TUN pertama, pihak penerima KTUN tidak mematuhi syarat-syarat/pembatasan-pembatasan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan izin, subsidi, atau pembayaran. Kedua, pihak penerima KTUN pada waktu mengajukan permohonan izin, subsidi, atau pembayaran telah memberikan data yang tidak benar.⁴⁷

Jenis sanksi berikutnya adalah uang paksa, artinya penetapan sejumlah uang tertentu yang harus dibayar oleh pelanggar norma HAN sebagai alternatif dari paksaan pemerintahan. Uang paksa memiliki tujuan yang sejenis dengan paksaan pemerintahan sehingga dapat diletakkan sebagai alternatif apabila paksaan pemerintah tidak dilaksanakan. Dengan kata lain, uang paksa dipergunakan sebagai pengganti apabila paksaan pemerintahan tidak memungkinkan untuk dilaksanakan. Pengenaan uang paksa termasuk sanksi *repartoir*. Dalam menetapkan uang paksa pemerintah menetapkan apakah uang paksa itu dibayar dengan cara mengangsur ataupun harus sekali bayar berdasarkan waktu tertentu. Dan menetapkan jumlah maksimal uang paksa serta memperhatikan kesesuaian dengan kepentingan yang dilanggar dan (sesuai) dengan tujuan ditetapkannya uang paksa.⁴⁸

Denda administratif adalah pengenaan sejumlah uang tertentu bagi pelanggar norma HAN sebagai reaksi terhadap ketidakpatuhan. Misalnya,

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 221

⁴⁸ *Ibid*

presentase denda tertentu bagi pelanggar norma hukum pajak. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang kepada pemerintah untuk menjatuhkan hukuman berupa denda terhadap seseorang yang telah melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan. Sanksi ini biasanya terdapat dalam hukum pajak, jaminan sosial, dan hukum kepegawaian. Pada umumnya dalam berbagai peraturan perundang-undangan, hukuman yang berupa denda ini telah ditentukan mengenai jumlah yang dapat dikenakan kepada pihak yang melanggar.⁴⁹

Dalam penerapan sanksi administrasi harus memenuhi beberapa ketentuan, sebagai berikut:⁵⁰

- a. Adanya wewenang untuk menerapkan sanksi
- b. Adanya pelanggar
- c. Adanya dukungan fakta yang memadai
- d. Keputusan menerapkan sanksi administrasi didasarkan pada AAUPB
- e. Berat ringannya sanksi perlu mendapat perhatian. Sanksi harus seimbang dengan pelanggaran, karena pengenaan sanksi pada dasarnya meletakkan kewajiban dan hak baru.

Berkaitan dengan kewajiban usaha waralaba untuk memberikan informasi kandungan gula, garam, lemak dan pesan Kesehatan apabila tidak melaksanakan maka dapat dikenakan sanksi administratif yang diatur dalam Pasal 9 ayat (2) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2013 tentang Pencantuman Informasi Kandungan Gula, Garam, dan Lemak serta Pesan Kesehatan untuk Pangan Olahan dan Pangan Siap Saji, bahwa:

"Dalam rangka pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2), Kepala Dinas Kesehatan Provinsi dan Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota sesuai kewenangannya dapat

⁴⁹ *Ibid*

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 225

memberikan sanksi administratif kepada Setiap Orang yang memproduksi Pangan Siap Saji yang melakukan pelanggaran terhadap Peraturan Menteri ini berupa:

- a. peringatan secara tertulis;
- b. larangan mengedarkan untuk sementara waktu;
- c. penghentian produksi untuk sementara waktu; dan/atau
- d. rekomendasi pencabutan izin usaha/tanda daftar usaha."

E. Dinas Kesehatan Kota Makassar

1. Kedudukan Dinas Kesehatan Kota Makassar

Berdasarkan Peraturan Walikota Makassar Nomor 83 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Kesehatan Pasal 2 ayat (1) mengatur bahwa Dinas Kesehatan merupakan pelaksana urusan pemerintah di bidang kesehatan yang menjadi kewenangan daerah. Dinas Kesehatan dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah.

2. Susunan Organisasi Dinas Kesehatan Kota Makassar

Susunan Organisasi Dinas Kesehatan Kota Makassar terdiri dari:⁵¹

- a. Kepala Dinas;
- b. Sekretariat, terdiri atas :
 1. Subbagian Perencanaan dan Pelaporan;
 2. Subbagian Keuangan;
 3. Subbagian Umum dan Kepegawaian.
- c. Bidang Kesehatan Masyarakat, terdiri atas:
 1. Seksi Kesehatan Keluarga dan Gizi;
 2. Seksi Promosi Kesehatan dan Pemberdayaan Masyarakat;
 3. Seksi Kesehatan Lingkungan, Kerja dan Olahraga.
- d. Bidang Pencegahan dan Pengendalian Penyakit, terdiri atas :

⁵¹ Pasal 3 ayat (1) Peraturan Walikota Makassar Nomor 83 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Kesehatan

1. Seksi Surveilans dan Imunisasi;
 2. Seksi Pencegahan dan Pengendalian Penyakit Menular;
 3. Seksi Pencegahan dan Pengendalian Penyakit Tidak Menular.
- e. Bidang Pelayanan Kesehatan, terdiri atas :
1. Seksi Pelayanan kesehatan Primer dan Tradisional;
 2. Seksi Pelayanan Kesehatan Rujukan;
 3. Seksi Fasyankes dan Peningkatan Mutu.
- f. Bidang Pengembangan Sumber Daya Kesehatan, terdiri atas :
1. Seksi Kefarmasian;
 2. Seksi Alat, Perbekalan dan Jaminan Kesehatan;
 3. Seksi Sumber Daya Manusia dan Register Kesehatan.

3. Landasan Hukum Pengawasan Dinas Kesehatan Kota Makassar

Dalam rangka melindungi dan mengurangi risiko penyakit terutama hipertensi, stroke, diabetes, dan serangan jantung yang salah satunya disebabkan oleh asupan gula, garam, dan lemak yang berlebih Pemerintah kemudian menetapkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2013 tentang Pencantuman Informasi Kandungan Gula, Garam, dan Lemak serta Pesan Kesehatan untuk Pangan Olahan dan Pangan Siap Saji. Pada Pasal 8 ayat (2) diatur bahwa:

"Pengawasan terhadap pemberian informasi kandungan Gula, Garam, dan Lemak, serta pesan kesehatan pada Pangan Siap Saji dilakukan oleh Kepala Dinas Kesehatan Provinsi dan Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota sesuai tugas dan fungsi masing-masing."

selanjutnya, pada Pasal 9 ayat (2) diatur bahwa:

"Dalam rangka pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2), Kepala Dinas Kesehatan Provinsi dan Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota sesuai kewenangannya dapat memberikan sanksi administratif kepada Setiap Orang yang memproduksi Pangan Siap Saji yang melakukan pelanggaran terhadap Peraturan Menteri ini berupa:

- a. peringatan secara tertulis;
- b. larangan mengedarkan untuk sementara waktu;
- c. penghentian produksi untuk sementara waktu; dan/atau
- d. rekomendasi pencabutan izin usaha/tanda daftar usaha."

Dinas Kesehatan mempunyai tugas membantu walikota melaksanakan Urusan Pemerintahan bidang kesehatan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan yang ditugaskan kepada Daerah. Dinas Kesehatan dalam melaksanakan tugasnya, menyelenggarakan fungsi:⁵²

- a. perumusan kebijakan penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kesehatan;
- b. pelaksanaan kebijakan Urusan Pemerintahan bidang kesehatan;
- c. pelaksanaan evaluasi dan pelaporan Urusan Pemerintahan bidang kesehatan;
- d. pelaksanaan administrasi dinas Urusan Pemerintahan bidang kesehatan;
- e. pembinaan, pengoordinasian, pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan program dan kegiatan bidang kesehatan;
- f. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh walikota terkait dengan tugas dan fungsinya

F. Tinjauan Umum Usaha Waralaba

1. Pengertian Usaha Waralaba

Cara untuk mengembangkan usaha secara internasional menurut Warren J. Keegen minimal ada 5 (lima) macam cara, yakni dengan cara ekspor, melalui pemberian lisensi, dalam bentuk *franchising* (waralaba), pembentukan perusahaan patungan (*joint ventures*), atau total *ownership* (kepemilikan langsung) atau akuisisi. Waralaba

⁵² Pasal 4 ayat (2) Peraturan Walikota Makassar Nomor 83 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Kesehatan

(*franchise*) pada dasarnya adalah sebuah perjanjian mengenai cara pendistribusian barang dan jasa kepada konsumen. Dengan kata lain pemberi waralaba memberikan hak dan kegiatan usaha kepada penerima waralaba untuk mendistribusikan barang dan jasa di bawah nama dan identitas pemberi waralaba dalam wilayah tertentu, serta usaha tersebut dioperasikan sesuai dengan prosedur dan cara yang telah ditetapkan oleh pemberi waralaba, dan juga pemberi waralaba memberikan bantuan kepada penerima waralaba dalam mengoperasikan usaha dengan imbalan penerima waralaba membayar sejumlah uang dengan istilah *initial fee* dan royalti.⁵³

Di Indonesia penyebutan waralaba mulai digunakan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia saat diundangkannya UU No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil, yang di dalam Pasal 27 mengatur bahwa kemitraan usaha dilaksanakan dengan pola: inti plasma, sub-kontrak, dagang umum, waralaba, keagenan, dan bentuk lain.⁵⁴

Pada Pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2007 Tentang Waralaba Dan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Waralaba diatur bahwa:

"Waralaba adalah hak khusus yang dimiliki oleh orang perseorangan atau badan usaha terhadap sistem bisnis dengan ciri khas usaha dalam rangka memasarkan barang dan/atau jasa yang telah terbukti berhasil dan dapat dimanfaatkan dan/atau digunakan oleh pihak lain berdasarkan Perjanjian Waralaba."

dari definisi di atas, dapat dirumuskan bahwa unsur-unsur dari waralaba adalah 1) adanya perikatan; 2) adanya hak dan pemanfaatan dan/atau penggunaan; 3) adanya objek, yaitu hak atas kekayaan intelektual atau penemuan baru atau ciri khas usaha; 4) adanya

⁵³ Sri Redjeki Slamet, "*Waralaba (Franchise) Di Indonesia*" Lex Journalica Volume 8 Nomor 2, April 2011

⁵⁴ Imanullah, "*Waralaba sebagai instrumen pengentasan kemiskinan di Indonesia*"

imbalan atau jasa; dan 5) adanya persyaratan dan penjualan barang. Kemudian dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2013 Tentang Pencantuman Informasi Kandungan Gula, Garam, Dan Lemak Serta Pesan Kesehatan Untuk Pangan Olahan Dan Pangan Siap Saji mengatur bahwa:

"Usaha Waralaba adalah usaha pangan siap saji yang dilakukan oleh orang perseorangan atau badan usaha yang diberikan hak khusus terhadap sistem bisnis dengan ciri khas usaha dalam rangka memasarkan produk yang telah terbukti berhasil dan dapat dimanfaatkan dan/atau digunakan oleh pihak lain berdasarkan perjanjian waralaba."

Di Indonesia model usaha bisnis ini berkembang dengan pesat, diantaranya banyak digunakan dalam usaha pangan siap saji seperti Burger King, Pizza Hut, dan Domino Pizza. Model usaha bisnis ini juga diterapkan oleh bisnis lokal di Indonesia seperti Esteh Indonesia, dan Es Teler 77.

Anang Sukandar, Ketua Asosiasi Franchise Indonesia dalam seminar di Universitas Gadjah Mada, 2 Oktober 2004 menyatakan bahwa sistem waralaba telah memberikan manfaat yang luas tidak hanya kepada pelaku usaha (pemberi dan penerima waralaba), namun sistem ini juga menggiatkan perekonomian, menciptakan lapangan pekerjaan, secara konsisten menjaga mutu produk/ jasa yang ditawarkan dan memberi pemerataan kesempatan kepada semua pihak.⁵⁵

⁵⁵ <http://murnia-ismail.blogspot.com/2014/11/paper-franchise-studi-kasus-carrefour.html> diakses pada 17 Mei 2023

2. Kriteria Pendirian Usaha Waralaba

Waralaba harus memenuhi kriteria-kriteria, sebagai berikut:⁵⁶

- a. memiliki ciri khas usaha;
- b. terbukti sudah memberikan keuntungan;
- c. memiliki standar atas pelayanan dan barang dan/atau jasa yang ditawarkan yang dibuat secara tertulis;
- d. mudah diajarkan dan diaplikasikan;
- e. adanya dukungan yang berkesinambungan; dan
- f. Hak Kekayaan Intelektual yang telah terdaftar.

Kriteria sebagaimana dimaksud pada huruf b terpenuhi dalam hal Pemberi Waralaba telah memiliki pengalaman paling sedikit 5 (lima) tahun dan telah mempunyai kiat bisnis untuk mengatasi permasalahan usaha, yang dalam hal ini dibuktikan dengan bertahan dan berkembangnya usaha Pemberi Waralaba tersebut secara menguntungkan.

Kriteria sebagaimana dimaksud pada huruf d terpenuhi dalam hal Penerima Waralaba yang belum memiliki pengalaman atau pengetahuan mengenai usaha sejenis tetap dapat melaksanakannya dengan baik sesuai dengan bimbingan operasional dan manajemen yang diberikan oleh Pemberi Waralaba.

Kriteria sebagaimana dimaksud pada huruf e merupakan dukungan dari Pemberi Waralaba kepada Penerima Waralaba secara terus menerus yang diberikan antara lain dalam bentuk bimbingan operasional, pelatihan, dan promosi.

Kriteria sebagaimana dimaksud huruf f meliputi Hak Kekayaan Intelektual (HKI) yang terkait dengan usaha seperti merek dan/atau

⁵⁶ Pasal 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2007 Tentang Waralaba Dan Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Waralaba

hak cipta dan/atau paten dan/atau lisensi dan/atau rahasia dagang sudah didaftarkan dan mempunyai sertifikat atau sedang dalam proses pendaftaran di instansi yang berwenang.

3. Jenis Usaha Waralaba

Ada beberapa jenis usaha waralaba dan dapat dibagi atas 2 (dua) klasifikasi:⁵⁷

a. Berdasarkan Produk yang Ditawarkan

1) Waralaba Produk

Merupakan waralaba yang menawarkan produk seperti pakaian atau makanan. Contoh: Chatime, Miniso, dan Esteh Indonesia.

2) Waralaba Jasa

Merupakan waralaba yang menawarkan jasa seperti laundry, pendidikan dan kursus, agen perjalanan dan lain sebagainya. Contoh: Melia Laundry, Gracious Preschool and Kindergarten, dan Mom n Jo Spa.

3) Waralaba Gabungan

Merupakan waralaba yang tidak hanya menawarkan produk, namun juga menawarkan jasa dalam layanannya. Contoh: Martha Tilaar Salon Day Spa.

b. Berdasarkan Negara Asal

1) Waralaba Mancanegara

Merupakan waralaba yang berasal dari luar Indonesia. Waralaba mancanegara cenderung lebih disukai karena merek yang sudah sangat dikenal, serta harga yang rata-rata lebih mahal. Contoh: McDonald, KFC, Miniso.

2) Waralaba Dalam Negeri

⁵⁷ <https://www.domainsia.com/berita/pengertian-waralaba-dan-jenisnya/#:~:text=Ada%203%20jenis%20waralaba%20berdasarkan%20produk%20yang%20ditawarkan%2C,produk%2C%20namun%20juga%20menawarkan%20jasa%20dalam%20layanannya.%20>
diakses pada 14 Mei 2023

Merupakan waralaba yang berasal dari Indonesia dan hasil dari pengusaha tanah air. Usaha waralaba yang berasal dari Indonesia bisa menjadi salah satu pilihan kalau kamu ingin membuka usaha yang pasti dikenal oleh masyarakat. Contoh: Markobar, Alfamart, Campina, Apotek K24.