

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa “ Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik”. Ini berarti bahwa Negara Indonesia berbentuk negara kesatuan, maka segenap kekuasaan, kewenangan serta tanggung jawab terhadap kesejahteraan dan kelangsungan hidup bangsa Indonesia berada dibawah kendali satu pemegang kekuasaan terpusat yaitu Pemerintah Pusat. Serta tidak terlepas dari hukum yang mengatur pemegang kekuasaan tersebut. Adapun negara hukum dan demokrasi adalah dua prinsip fundamental dalam menjaga tatanan sosial yang adil dan berkeadilan. Keduanya saling terkait erat, dimana negara hukum adalah landasan yang penting bagi politik yang demokratis.¹ Adapun negara hukum menurut Helmi:

“Negara hukum adalah negara yang menempatkan kekuasaan hukum sebagai dasar kekuasaan dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya di bawah kekuasaan hukum. Berdasarkan pandangan ini seluruh penyelenggaraan kekuasaan dalam sebuah negara hukum didasarkan pada hukum. Termasuk didalam penyelenggaraan negara tetap dibawah kendali hukum meskipun mengalami penggantian”.²

Dengan dibentuknya Daerah Otonom dan sekaligus mengatur kewenangan pemerintah pusat maupun kewenangan pemerintah daerah yang didasarkan pada konstitusi Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Kemudian dengan

¹ Anisa Dwi Rachmadika, A Zarkasi, Syamsir “Kemandirian Kekuasaan Kehakiman dalam Menegakkan Negara Hukum Yang Demokratis”, *Journal Inovative*, Vol.4, No.3, 2024.

² Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm.34.

diserahkannya pengaturan kewenangan urusan pemerintah pusat dan juga mengatur kewenangan urusan daerah dengan menggunakan undang-undang dan pemerintah pusat tetap mempunyai kewenangan untuk mencampuri urusan pemerintah daerah secara intensif berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, efisiensi, hal ini menunjukkan ciri negara kesatuan. Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Didalam Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa “ pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat”.

Pelaksanaan sistem pemerintahan daerah selain diamanatkan didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga diatur secara tegas dan jelas dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah³. Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, maka prinsip pelaksanaan otonomi daerah adalah prinsip otonomi daerah seluas-luasnya nyata dan bertanggung jawab. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan untuk memberikan pelayanan,

³Edoar Padli dan Fauzi Syam, Mekanisme Pembentukan Peraturan DPRD Pasca Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD, *Journal Mendapo*, Vol.1.No.2,2020,hlm 75.

peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada kesejahteraan rakyat.

Nyata, adalah “bahwa untuk menangani urusan pemerintahan daerah dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada yang berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi ke khasan daerah”⁴. Pemberian otonomi luas kepada daerah diharapkan terwujudnya kesejahteraan masyarakat, sehingga dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah dibagi kewenangannya antara provinsi dengan kabupaten/kota.

Dengan munculnya otonomi daerah sebagai pelaksanaan tugas umum pemerintahan serta pembangunan dapat berjalan dengan lebih optimal, cepat dan berkualitas. Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah sangat bergantung terhadap kemampuan keuangan daerah, sumber daya manusia yang dimiliki serta kemampuan daerah untuk mengembangkan potensi yang dimiliki. Oleh sebab itu daerah dengan seluruh kemampuan yang ada harus berusaha sekuat tenaga untuk menggali potensi ekonomi secara maksimal. Salah satu potensi ekonomi yang menjadi prioritas bagi pemasukan daerah adalah berasal dari pelayanan perizinan.

Perizinan juga merupakan wujud dari keputusan pemerintah di dalam hukum administrasi negara. Sebagai suatu keputusan pemerintah, maka izin adalah tindak hukum pemerintah berdasarkan kewenangan publik yang

⁴ Latifah Amir, Kewenangan Menerbitkan Izin Mendirikan Bangunan dengan Dilaksanakannya Perda Kota Jambi Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu, *Journal Unja*. Diakses tanggal 18 Oktober 2024, 22.10 WIB.

membolehkan atau memperkenankan menurut hukum bagi seseorang atau badan hukum untuk melakukan suatu kegiatan instrumen perizinan diperlukan pemerintah untuk mengkonkritkan wewenang pemerintah. Tindakan ini dilakukan melalui penerbitan keputusan tata usaha negara.⁵

Perizinan usaha akan sangat berdampak pada masyarakat. Potensi konflik kepentingan juga mempengaruhi pembentukan peraturan pemerintah. Selain dari itu, dapat kita lihat bahwa adanya kontradiksi sebenarnya disatu sisi undang-undang dibuat dengan maksud untuk mengatasi banyaknya peraturan saat ini. Namun disisi lain, undang-undang ini malah mensyaratkan adanya berbagai macam aturan turunannya. Walaupun sebenarnya ada mekanisme pengujiannya ke MK dan MA jika terjadi pertentangan norma, namun itu tetap membutuhkan proses yang lama untuk menyelesaikannya. Justru hal inilah yang akan merugikan suatu usaha yang telah berjalan, karena harus menyelesaikan lagi dengan aturan yang baru, seharusnya detail pengaturan sudah diletakkan didalam Undang-Undang Cipta Kerja sekaligus, hal ini untuk menjamin keterwakilan suara masyarakat serta lebih memberikan kepastian hukum.

Menurut Helmi Perizinan adalah:

“Perizinan merupakan wujud keputusan pemerintah dalam hukum administrasi negara. Sebagai keputusan pemerintah, maka izin adalah tindakan hukum pemerintah berdasarkan kewenangan publik yang membolehkan atau memperkenankan menurut hukum bagi seseorang atau badan hukum untuk melakukan suatu kegiatan. Instrumen perizinan

⁵ Helmi, *Kedudukan Izin Lingkungan Dalam Sistem Perizinan Di Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol.2, No.2, Jambi, hlm 3.

diperlukan pemerintah untuk mengkonkritkan wewenang pemerintah. Tindakan ini dilakukan melalui penerbitan keputusan tata usaha negara.”⁶

Beberapa bentuk dari izin antara lain:

1. Suatu larangan
2. Suatu kewajiban
3. Suatu persetujuan
4. Merupakan ketentuan-ketentuan yang terkait dengan izin itu sendiri.⁷

Regulasi perizinan sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang terutama dalam proses perizinan di daerah sangatlah tidak ramah pada dunia usaha. Hal ini ditenggarai karena banyaknya izin yang tumpang tindih. Banyaknya izin yang diurus bukan hanya menjadi beban di dunia usaha, tetapi juga menambah beban kerja pemerintah daerah. Karenanya, upaya pengurangan jenis izin merupakan satu langkah penting dalam kebijakan reformasi birokrasi perizinan khususnya untuk meningkatkan iklim investasi yang kondusif.⁸

Persoalan hukum setelah hadirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang bertujuan memberikan kemudahan berusaha melalui perizinan berusaha. Berbagai aturan dalam undang-undang tersebut telah memangkas sejumlah birokrasi. Kini izin tak lagi seragam tetapi berbasis risiko. Seharusnya pemerintah juga mengeluarkan aturan

⁶ *Ibid.*, hlm 2.

⁷ Muhammad Roqib, *Perlindungan Data Pribadi Pengguna Sistem Layanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik OSS 1.1 dan OSS RBA (risk basic approach)*, Jurnal Jendela Hukum, Gresik, 2020, hlm 28.

⁸ Tim Peneliti KPPOD, *Penyederhanaan Perizinan Usaha Di Daerah*, KPPOD, Jakarta, 2016, hlm 1.

pelaksananya berupa peraturan pemerintah yang baru untuk menyesuaikan pelaksanaan dari perubahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Karena saat ini pemerintah masih menggunakan peraturan pemerintah yang lama terutama dalam perizinan berusaha masih menggunakan Peraturan Pemerintah Nomor 5 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah. Sehingga berdampak aturan pelaksanaannya lebih tua dibandingkan undang-undangnya. Sehingga munculnya persoalan yaitu Pemerintah Daerah akan menghadapi permasalahan terkait penyelarasan peraturan perundangan terkait pelayanan perizinan berusaha di daerah karena terbatasnya waktu yang diberikan kepada daerah untuk menyesuaikan dengan PP Nomor 5 tahun 2021 dan PP Nomor 6 tahun 2021.⁹ Penyelarasan regulasi harus disesuaikan Pemerintah daerah perlu melakukan penyesuaian regulasi daerah dengan regulasi pusat, termasuk mengupdate Perda dan Perkada yang mengatur perizinan berusaha di bidang makanan.

Dalam hal ini penerbitan izin makanan dilakukan oleh Pemerintah Daerah yaitu melalui Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP). Dasar hukumnya yaitu pada Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah. Dan BPOM (Badan Pengawas Obat dan Makanan) adalah lembaga pemerintah di Indonesia

⁹ Internet, *Implikasi Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 5 dan 6 Tahun 2021 terhadap Pelayanan Perizinan Berusaha di Daerah*, <https://dpmpstsp.jatimprov.go.id/> , diakses 07 mei 2025.

yang berfungsi untuk mengawasi dan mengatur peredaran obat, makanan, dan kosmetik agar aman, bermutu, dan bermanfaat bagi masyarakat. BPOM bukan merupakan perangkat pemerintah daerah (pemda), tetapi merupakan lembaga pemerintah pusat yang berada di bawah Kementerian Kesehatan.

Namun, BPOM bekerja sama dengan pemerintah daerah dalam rangka pengawasan dan pengendalian obat dan makanan di tingkat daerah. BPOM memiliki peran dalam memberikan izin edar, melakukan inspeksi, serta memberikan edukasi kepada masyarakat, dan pemerintah daerah membantu dalam implementasi kebijakan BPOM di wilayah mereka.

Pada kenyataannya pengawasan makanan lebih dominan dilakukan oleh BPOM, sementara pemerintah daerah terkesan hanya menjadi lembaga pendamping bagi BPOM dalam proses pengawasan makanan, padahal pemerintah daerah dalam hal ini semestinya menjadi lembaga yang dominan dalam pengawasan peredaran makanan tersebut, sebagai bagian dari proteksi atau jaminan kesehatan terhadap makanan yang dikonsumsi masyarakat.

Karena itu, seyogyanya pemerintah daerah perlu menjadikan pengawasan terhadap usaha makanan ini sebagai bagian yang serius untuk diregulasi, Pemerintah daerah perlu melakukan koordinasi yang lebih erat dengan instansi terkait, seperti DPMPTSP dan dinas-dinas terkait lainnya, untuk memastikan pelaksanaan perizinan berusaha di bidang makanan berjalan lancar. dengan tidak hanya menyerahkan kepada BPOM. Hal yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah yang pertama ada mengkoordinasikan lembaga-lembaga yang dapat

menjadi bagian dari tim pengawasan makanan, lalu membuat payung hukum untuk tim tersebut dalam bentuk peraturan daerah (Perda), karena hal ini juga secara eksplisit tertuang dalam Pasal 2 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah menyatakan bahwa “Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini meliputi: Perda dan perkara mengenai perizinan berusaha”.

Alasan lain yang membuat pemerintah daerah seyogyanya menjadikan pengawasan terhadap perizinan usaha makanan ini sebagai prioritas karena pemerintah daerah memiliki organisasi perangkat daerah (OPD) yang secara teknis dapat digerakkan dalam pengawasan, mulai dari adanya laboratorium, dinas kesehatan hingga perangkat penegak perda seperti satuan polisi pamong praja (Satpol PP). Sehingga pengawasan terhadap usaha makanan ini tidak sepenuhnya hanya diserahkan kepada BPOM, mengingat BPOM adalah sebuah lembaga vertikal yang memiliki banyak kekurangan dari sisi perangkat teknis di daerah.

Dalam Pasal 34 Ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah menegaskan bahwa;

- (1) Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah:
 - a. Provinsi, dilakukan oleh:
 1. Menteri untuk pembinaan dan pengawasan umum; dan
 2. Menteri teknis/kepala lembaga pemerintah non kementerian untuk pembinaan dan pengawasan teknis;
 - b. Kabupaten/kota, dilakukan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah untuk pembinaan dan pengawasan umum dan teknis.

Sejalan dengan pendapat helmi menyatakan bahwa walaupun menteri dapat menetapkan pejabat yang berwenang melakukan pengawasan, dan dapat menyerahkan pengawasan kepada Pemerintah Daerah, namun pengawasan tidak mudah dilakukan.¹⁰ Karena *pertama*, persoalan kewenangan bukan lagi kewenangan daerah, artinya pengawasanpun tidak bisa sepenuhnya dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah Pusat di daerah. *Kedua*, sebagaimana yang dikemukakan sebelumnya, pengawasan masing-masing bidang dilakukan sendiri oleh pejabat pengawas masing-masing bidang.¹¹

Oleh sebab itu pemerintah daerah harus memiliki acuan kebijakan yang jelas dalam pengawasan, dengan mengeluarkan regulasi perizinan usaha makanan, dijadikan sebagai acuan dalam pembuatan peraturan tersebut tidak boleh melanggar apa yang sebelumnya diatur didalam Undang-Undang Dasar 1945. Dalam hal ini menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 7 menyatakan:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-Undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

¹⁰ Helmi, Sistem Pengawasan Perizinan Bidang Lingkungan Hidup terhadap Perizinan Berusaha Bidang Kehutanan dan Pertambangan Di Indonesia, *Jurnal Sains Sosio humaniora*, Vol. 6, No. 1, 2022, hlm. 20.

¹¹ *Ibid.*, hlm.20.

Jika dikaitkan dengan teori Hans Kelsen, maka pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur terkait pengawasan perizinan berusaha bidang makanan. Karena sudah ada aturan di atasnya yang mengatur, sehingga aturan lebih spesifik bisa dibuat melalui peraturan daerah demi terwujudnya kepastian hukum.

Norma dasar menurut Kelsen adalah “sumber hukum, artinya menentukan validitas dan efektivitas hukum, seperti UU. Kelsen juga mengatakan, setiap norma hukum adalah sumber dari norma hukum lain yang pembentukannya diatur oleh norma hukum tersebut dalam menentukan prosedur dan isi dari norma yang akan dibentuk. Setiap norma hukum “yang lebih tinggi” adalah “sumber” dari norma hukum yang lebih rendah. Konsekwensi dari semua ini, bahwa peraturan yang lebih rendah harus didasarkan pada peraturan yang lebih tinggi, sampai pada norma dasar (fundamental). Sebagaimana lebih lanjut dikatakan oleh Kelsen, pembentukan norma hukum biasanya merupakan penerapan norma hukum yang lebih tinggi, yang mengatur pembentukannya, dan penerapan norma hukum yang lebih tinggi biasanya merupakan pembentukan norma hukum yang lebih rendah yang ditentukan oleh norma hukum yang lebih tinggi tersebut”¹²

Berdasarkan permasalahan yang dipaparkan diatas, hal ini mendorong penulis untuk membahasnya dengan mengkaji sejauh mana Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengawasan Perizinan Usaha Makanan. Dalam bentuk tesis dengan judul “Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengawasan

¹² *Ibid.*, hlm. 23.

Perizinan Usaha Makanan Dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penulisan penelitian ini, maka rumusan masalah yang akan menjadi pokok bahasan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana kewenangan pemerintah daerah dalam perizinan berusaha bidang makanan dalam perspektif peraturan perundang-undangan?
2. Apakah pengawasan izin usaha makanan oleh pemerintah daerah sudah sesuai peraturan perundang-undangan?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian yang dilakukan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan pemerintah daerah dalam perizinan berusaha bidang makanan dalam perspektif peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengawasan makanan oleh pemerintah daerah sesuai peraturan perundang-undangan

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis
 - a. Memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum pemerintahan, terutama tentang mekanisme pelayanan perizinan berusaha pada bidang makanan.

- b. Memberikan referensi dan literatur kepustakaan bidang hukum pemerintahan berkaitan perizinan berusaha pada bidang makanan.
- c. Diharapkan dapat menjadi bahan acuan bagi penelitian-penelitian sejenis dimasa yang akan datang.

2. Manfaat praktis

- a. Memberikan gambaran bagi masyarakat mengenai pengawasan perizinan berusaha pada bidang makanan
- b. Memberikan bahan evaluasi bagi hukum pemerintahan di Indonesia terutama mengenai pelaksanaan pengawasan perizinan berusaha pada bidang makanan.

E. Kerangka Konseptual

Untuk memberikan gambaran yang jelas dan menghindari penafsiran yang berbeda-beda dalam mengartikan beberapa istilah yang digunakan dalam penelitian ini, maka diberikan konsep terkait dengan definisi beberapa istilah yang ada, yaitu sebagai berikut:

1. Kewenangan

Kewenangan menurut H.D.Stout yang dikutip Ridwan HR, kewenangan adalah, “Keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subjek hukum publik.”¹³

Menurut Prajudi Admosudirjo, terdapat perbedaan antara kewenangan dan wewenang, walaupun dalam praktik pembedanya tidak selalu dirasakan perlu. Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan

¹³ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm. 98.

formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi undang-undang) atau diberi kekuasaan eksekutif dan administratif.

Kewenangan (yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil saja.

2. Pemerintah Daerah

Setiap pemimpin negara sebagai pemegang kekuasaan memiliki satu kewenangan dalam hal membuat suatu peraturan atau kebijakan yang dimana dalam membuat kebijakan tersebut haruslah jelas arah dan tujuannya. Sehingga dapat terealisasinya pemerintahan yang baik, maka dengan ini hanya pemerintah yang dapat menciptakannya dengan membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang sifatnya dapat membantu dalam terbentuknya pemerintahan yang baik ini.

Menurut P. Nicolas dalam Ridwan, menyebutkan kewenangan yang didalamnya terkandung hak dan kewajiban, yaitu:

Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.¹⁴

Pengertian dari otonomi daerah secara harfiah adalah berasal dari kata “otonomi dan daerah”. Di dalam bahasa Yunani, “*otoni*” berasal dari kata “*autos*” yang berarti “sendiri” dan “*nomos*” yang berarti aturan dan undang-

¹⁴ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Yogyakarta, 2014, hlm 99.

undang”. Dengan demikian otonomi dapat diartikan sebagai “kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan guna untuk mengurus rumah tangga sendiri. Sedangkan daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah.”¹⁵

Menurut pakar Sugeng Istianto, otonomi daerah adalah “wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah”. Sementara itu Ateng Syarifudin mengartikan otonomi daerah sebagai kebebasan atau kemandirian yang dimiliki daerah tetapi bukan kemerdekaan, melainkan kebebasan yang terbatas dan kemandirian yang terwujud melalui pemberian kesempatan yang harus dapat dipertanggung jawabkan.¹⁶ Syarief saleh mengartikan otonomi daerah merupakan hak untuk mengatur dan memerintah daerah sendiri, dimana hak tersebut merupakan hak yang diperoleh dari pemerintah pusat. Benyamin Hoesein mengatakan bahwa Otonomi daerah adalah “pemerintahan oleh dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu negara secara informal berada diluar pemerintahan pusat”.¹⁷ Menurut Mariun, otonomi daerah merupakan kebebasan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah yang memungkinkan mereka untuk membuat inisiatif sendiri dalam rangka mengelola dan mengoptimalkan sumber daya yang dimiliki oleh daerahnya sendiri.¹⁸

Esensi terkait pemerintahan di daerah berkaitan erat dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya.

¹⁵ Suharizal, Muslim Chaniago, *Hukum Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*, Thafa Media, Yogyakarta, 2017, hlm 52.

¹⁶ *Ibid.*, hlm 53.

¹⁷ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintah Daerah, Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm 13.

¹⁸ *Ibid.*, hlm 14.

Kewenangan pemerintah daerah berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang terpolakan dalam sistem pemerintahan negara federal atau negara kesatuan. Sistem negara federal terpolakan dalam tiga struktur tingkatan utama. Yaitu pemerintahan federal (pusat), pemerintahan negara bagian (provinsi), dan pemerintah daerah otonom, sedangkan sistem negara kesatuan terpolakan pada dua struktur tingkatan utama yaitu, pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Provinsi, Kabupaten dan Kota).¹⁹

Pengertian otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengurus serta mengatur sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

“Lembaga negara disebut juga dengan istilah lembaga pemerintah, lembaga non departemen atau lembaga negara saja. Adapun dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan dari undang-undang dasar, adapula yang dibentuk dan mendapat kekuasaan dari undang-undang. Dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan keputusan presiden”.²⁰

“Menurut Montesquieu, di setiap negara selalu terdapat tiga cabang kekuasaan dalam struktur pemerintahan, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara, dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil”.²¹

¹⁹ RM.A.B.Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm.299.

²⁰ Researchgate Publikasi Hukum Kelembagaan Negara Kajian Teoritis Perkembangan Lembaga Negara Pasca Reformasi.

²¹ Jimly Assidique, *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Perss, Jakarta, 2004, hlm 34.

Salah satu otoritas pemerintah di dalam rangka membuat pemerintahan yang baik maka dari itu pemerintahan dalam membuat suatu kebijakan maupun aturan yang baru harus memiliki landasan-landasan yang tepat dalam suatu kebijakan. Dimana ini akan sangat berkaitan erat dengan unsur yang terdapat didalam pemerintah daerah yang akan berdampak langsung terhadap pemerintah daerah selaku pemeran utama dalam menjalankan suatu kebijakan atau aturan yang dibuat tersebut. Oleh karena itu pemerintah pusat harus benar-benar dalam mengkaji suatu kebijakan yang akan dibuat dan benar-benar mematangkan tujuan yang akan dituangkan dalam kebijakan tersebut.

Siswanto sunarno menyatakan “Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah. Dan pengawasan terhadap peraturan daerah dan kepala daerah”.²²

3. Perizinan berusaha

Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah menegaskan bahwa dimaksud dengan perizinan berusaha adalah legalitas yang diberikan kepada Pelaku Usaha untuk memulai dan menjalankan usaha dan/atau kegiatannya. Perizinan Berusaha dalam hal ini merujuk pada kualifikasi/jenis produk yang diterbitkan oleh pemerintah kepada pelaku usaha dalam bentuk izin, standar, dan registrasi. Adapun klasifikasi/jenis produk perizinan berusaha meliputi:

²² *Ibid.*, hlm 97.

1. Izin, diperuntukkan bagi kegiatan usaha yang memiliki dampak tinggi;
2. Standar, diperuntukkan bagi kegiatan usaha yang memiliki dampak tinggi dan/atau menengah; dan
3. Registrasi, diperuntukkan bagi kegiatan usaha yang memiliki dampak rendah.

4. Makanan

Menurut Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia KBLI 2020 No 56:

Golongan pokok ini mencakup kegiatan pelayanan makan minum yang menyediakan makanan atau minuman untuk dikonsumsi segera, baik restoran tradisional, restoran "self service" atau restoran "take away", baik di tempat tetap maupun sementara dengan atau tanpa tempat duduk. Yang dimaksud penyediaan makanan dan minuman adalah penyediaan makanan dan minuman untuk dikonsumsi segera berdasarkan pemesanan.

Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Daerah Kabupaten Sijunjung Nomor 11 Tahun 2014 tentang Pengawasan Makanan dan Minuman menjelaskan bahwa Makanan dan Minuman adalah makanan dan minuman yang terbuat dari bahan baku yang laik sehat dan diproses sesuai dengan standar kesehatan.

5. Peraturan perundang-undangan

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga

negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan.

F. Landasan Teoritis

1. Teori Kewenangan

Teori kewenangan menurut H.D.Stout yang dikutip Ridwan HR, kewenangan adalah, “Keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subjek hukum publik.”²³

Menurut Prajudi Admosudirjo, terdapat perbedaan antara kewenangan dan wewenang, walaupun dalam praktik pembedanya tidak selalu dirasakan perlu. Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi undang-undang) atau diberi kekuasaan eksekutif dan administratif.

Kewenangan (yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil saja.

Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik, misalnya wewenang menandatangani/menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangan tetap berada ditangan menteri (delegasi wewenang). Dengan demikian, menurut prajudi bahwa kewenangan

²³ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm. 98.

itu lebih luas daripada wewenang. Dalam kewenangan itu terdapat wewenang.²⁴

Wewenang dengan sendirinya melekat pada suatu jabatan. Donald E. Erickson menyatakan:

“An administrative agency has no inherent power. Any authority agencies may have is vested in them by statute or by constitution. Administrative determinations are enforceable only in the manner provided by statute. The power and authority to be exercised by administrative agencies must be granted by clear and unmistakable statutory language since a doubtful power does not exist, and an ²⁵express grant of power is subject to a strict interpretation”

Badan pemerintahan tidak memiliki wewenang yang melekat padanya. Setiap badan pemerintahan memiliki wewenang berdasarkan undang-undang atau konstitusi. Pelaksanaan wewenang hanya dapat dilaksanakan dengan cara yang ditentukan oleh undang-undang. Wewenang yang dilaksanakan oleh badan pemerintahan harus diberikan dengan bahasa yang jelas dan tidak diragukan karena tidak ada wewenang yang ragu-ragu, dan pemberian wewenang tunduk pada interpretasi yang ketat.

Menurut Rane Seerden dan Frits Stoink, wewenang dapat diperoleh secara atribusi (*attribution*) atau delegasi (*delegation*). Atribusi berarti memberikan kewenangan asli. Sementara delegasi berarti bahwa organ yang telah diberikan kewenangan asli tersebut oleh ketentuan undang-undang diberikan kewenangan untuk memindahkan atau mendelegasikan semua atau sebagian dari kewenangannya kepada orang lain (*attribution means granting*

²⁴ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*. Sinar Grafika, Jakarta. 2017, hlm 111.

²⁵ *Ibid.*, hlm 112.

original power, delegation means that the organ which has been granted the original power is authorized by law to transfer (delegate) all or some of its power to another organ). Oleh karena itu pada delegasi dipersyaratkan adanya dasar hukum dalam ketentuan undang-undang.²⁶

2. Otonomi Daerah

Dalam Pasal 1 angka (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Artinya di dalam pemberian hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah otonom pemerintah daerah dapat mengoptimalkan potensi yang ada di daerahnya.

“Susunan organisasi negara tingkat pusat, mencerminkan keseluruhan cabang-cabang pemerintahan, dan fungsi kenegaraan pada umumnya, tidak demikian dengan susunan organisasi negara tingkat daerah. Susunan organisasi negara tingkat daerah terbatas pada susunan penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif) dan unsur-unsur pengaturan (reguleri) dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan”.²⁷

Artinya konsep penyelenggaraan pemerintah daerah yang berbasis pada otonomi daerah dengan diberikannya kewenangan yang seluas-luasnya, luas yang dimaksud bukan berarti tidak memiliki batasan-batasan tetapi memiliki batasan yang telah ditentukan di dalam undang-undang. Hakikat negara kesatuan pertanggung jawaban akhirnya berada pada pemerintah

²⁶ *Ibid.*, hlm 113.

²⁷ Sukanto Satoto dan Bahder Johan Nasution, Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara Untuk Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik, *Jurnal Sains Sosio Humaniora*, Volume 3 Nomor 1 Juni 2019, hlm 69.

pusat. Secara teori konsep pemerintah daerah dalam Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Teori Pengawasan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan istilah “pengawasan berasal dari kata “awas” yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam artian sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang diawasi”.²⁸

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Sehingga melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk melaksanakan tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana suatu kebijakan pemimpin dijalankan dan telah sampai sejauhmana terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan tersebut.

²⁸ Agus Sujanto. *Psikologi Umum*. Jakarta, Aksara, 1986, hlm h2.

Konsep pengawasan tersebut sebenarnya menunjukkan pengawasan merupakan bagian dari fungsi manajemen, dimana pengawasan dianggap sebagai bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas keada pihak dibawahnya. Dari segi manejerial pengawasan mengandung makna sebagai pengamatan atas pelaksanaaan seluruh kegiatan unit organisasi yang diperiksa untuk menjamin agar seluruh pekerjaan yang sedang dilaksanakan sesuai dengan rencana dan peraturan atausuatu usaha agar suatu pekerjaan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana uang telah ditentukan, serta dengan adanya pengawasan dapat memperkecil timbulnya hambatan, sedangkan hambatan yang telah terjadi dapat segera diketahui yang kemudian dapat dilakukan tindakan perbaikannya.

Pengertian pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan di daerah sesuai dengan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah menyatakan bahwa Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari beberapa pendapat para ahli maka dapatlah ditarik kesimpulan bahwa pengawasan merupakan hal yang penting dalam menjalankan suatu perencanaan di suatu instansi tersebut. Agar terciptanya kerja yang sesuai dengan tujuan yang sudah direncanakan bersama.

G. Keaslian Penelitian

Tabel 1.1

Penelitian Terdahulu

Nama Penulis	Judul	Keterangan
Dio Mandala Putra (2021). Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada (UGM),	Kajian Yuridis Atas Perizinan Berbasis Risiko Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021	Penelitian ini melakukan kajian yuridis terhadap perizinan berbasis risiko yang membawa perubahan dalam perizinan berusaha di Indonesia. Studi ini menganalisis efektivitas dan implikasi hukum dari penerapan PP No. 5 Tahun 2021.
Allan Fatchan Gani Wardhana, S.H., M.H. Universitas Islam Indonesia	Implikasi Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko terhadap Pengawasan Perizinan Berusaha di Daerah	Penelitian ini membahas implikasi PP No. 5 Tahun 2021 terhadap pengawasan perizinan berusaha di daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengawasan perizinan berusaha di daerah perlu dilakukan secara terintegrasi, baik secara vertikal dengan pemerintah pusat maupun horizontal dengan dinas teknis terkait serta masyarakat dan pelaku usaha.

Penelitian ini berjudul “Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengawasan Perizinan Usaha Makanan dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia” menunjukkan originalitas yang signifikan dibandingkan penelitian terdahulu. Penelitian Pertama, berjudul “Kajian Yuridis Atas Perizinan Berbasis Risiko Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021” lebih fokus kepada menganalisis efektivitas dan implikasi hukum dari penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko. sementara penelitian ini menganalisis terhadap Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Di Daerah.

Kemudian disisi lain pada penelitian kedua yang berjudul Implikasi Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko terhadap Pengawasan Perizinan Berusaha di Daerah yang membahas pengawasan perizinan berusaha di daerah perlu dilakukan secara terintegrasi, baik secara vertikal dengan pemerintah pusat maupun horizontal dengan dinas teknis terkait serta masyarakat dan pelaku usaha. Penulis lebih berfokus kepada pengawasan yang dilakukan oleh daerah disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan dalam hal ini terkait tentang pemerintah daerah dalam membuat regulasi pengawasan makanan yang bertujuan untuk menciptakan regulasi yang lebih efisien, konsisten, dan mendukung ekosistem usaha yang kondusif terutama dibidang makanan.

H. Metode Penelitian

1) Tipe Penelitian

Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum adalah proses mencari aturan, prinsip, dan doktrin hukum yang bertujuan untuk memberikan solusi atas permasalahan hukum yang dihadapi.²⁹

Tipe penelitian adalah yuridis normatif, karena hendak menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.³⁰ Adapun penelitian hukum normative bertujuan juga untuk menjawab isu hukum yang dihadapi, dalam hal ini permasalahan kewenangan pemerintah daerah dalam pengawasan perizinan berusaha berbasis risiko bidang makanan dalam perspektif peraturan perundang-undangan di Indonesia.

2) Pendekatan Penelitian

- a. Pendekatan undang-undang (*statue approach*), atau pendekatan yuridis yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum.³¹ Pendekatan penelitian dilakukan untuk meneliti aturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam pengawasan perizinan usaha makanan.
- b. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*), yaitu penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti: sumber hukum, fungsi hukum, lembaga

²⁹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hlm 35.

³⁰ *Ibid.*, hlm 35.

³¹ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum*. Cetakan Pertama. CV. Mandar Maju, Bandung. 2008, hlm 92.

hukum, dan sebagainya.³² Pendekatan konseptual dilakukan melalui pemahaman konsep untuk dianalisa sehingga menjawab rumusan masalah penelitian ini.

- c. Pendekatan histori (*historical approach*) dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi. Pendekatan historis dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah lembaga dari waktu ke waktu. Pendekatan ini sangat membantu untuk memahami filosofi suatu aturan hukum dari waktu ke waktu. Disamping itu melalui pendekatan demikian juga dapat memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut. Dalam penelitian ini, pendekatan historis dilakukan dengan melihat latar belakang dan sejarah dibentuknya Undang-Undang Cipta Kerja dan pengaruhnya terhadap pengaturan berusaha pada sektor makanan.

3) Pengumpulan Bahan Hukum

Sumber data dalam penelitian hukum normative disebut juga dengan bahan hukum yaitu bahan yang dapat dipergunakan dengan tujuan untuk menganalisis hukum yang berlaku. Bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari 3 (tiga) bahan hukum, yaitu:

- a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan

³² *Ibid.*, hlm 92.

perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan undang-undang dan putusan-putusan hakim.³³ Sehubungan dengan itu maka bahan hukum primer yang digunakan adalah:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja
- c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Otonomi Daerah
- d) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- e) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan
- f) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
- g) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
- h) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko
- i) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah
- j) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah
- k) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Keamanan Pangan
- l) Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha

³³ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.* hlm. 141.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum penunjang yang mencakup bahan yang memberi petunjuk-petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer, sekunder seperti kamus umum, kamus hukum yang relevan dan dapat dipergunakan untuk melengkapi data yang diperlukan dalam penelitian.

4) Analisis Bahan Hukum

Dalam melakukan analisis bahan hukum diterapkan teknik-teknik sebagai berikut:

- a. Teknik inventarisasi berupa pengumpulan bahan-bahan hukum, norma hukum dengan cara melihat isi dari berbagai macam peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan kewenangan pemerintah daerah dalam pengawasan perizinan usaha makanan. Inventarisasi merupakan kegiatan pendahuluan bersifat dasar yang dilakukan dengan membedakan antara bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang didasarkan pada relevansi isu hukum penelitian.
- b. Teknik sistematisasi yang merupakan upaya mencari hubungan suatu norma hukum atau aturan perundang-undangan yang sederajat maupun tidak sederajat. Interpretasi sistematis adalah interpretasi dengan melihat

hubungan diantara aturan dalam suatu undang-undang yang saling berkaitan. Landasan pemikiran interpretasi sistematis adalah undang-undang merupakan suatu kesatuan dan tidak satupun ketentuan didalam undang-undang merupakan aturan yang berdiri sendiri.³⁴

- c. Teknik interpretasi diterapkan terhadap norma-norma hukum masih kabur, kemudian ditafsirkan sehingga dapat dimengerti sebaik mungkin.

I. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah penulisan ini, maka akan dibuat sistematika penulisan berikut ini:

BAB I menguraikan mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka konseptual, landasan teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II Pada bab ini membahas tinjauan umum tentang pemerintah daerah perizinan pengawasan usaha makanan.

BAB III menguraikan mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam pengawasan perizinan usaha makanan dalam perspektif peraturan perundang-undangan.

BAB IV menguraikan mengenai pengawasan makanan pemerintah daerah sesuai peraturan perundang-undangan.

BAB V Penutup yang dinyatakan dalam bentuk kesimpulan dan saran

³⁴ *Ibid*, hlm. 112.