

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan nasional merupakan pencerminan kehendak untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia secara adil dan merata dalam segala aspek kehidupan, baik materiil maupun spiritual, yaitu dengan tersedianya kebutuhan pokok : sandang (pakaian), pangan (makanan), dan papan (perumahan) yang layak, sebagai wujud dari pembangunan nasional yang berperikemanusiaan sebagaimana yang diamanatkan oleh Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.¹ Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa tiap-tiap warga Negara berhak untuk memperoleh hidup yang layak bagi kemanusiaan bagi kemanusiaan.² Untuk memperoleh kehidupan yang layak maka diperlukan penyediaan pangan (makanan) yang sehat dan bergizi dalam jumlah yang cukup dan berkualitas.

Pangan merupakan kebutuhan dasar yang paling esensial untuk mempertahankan hidup dan kehidupan. Pangan sebagai sumber gizi menjadi landasan utama manusia untuk mencapai kesehatan dan kesejahteraan sepanjang siklus kehidupan.

¹ Tujuan Pembangunan nasional sebagaimana tercantum di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat :“Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”

²Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

Pangan dan gizi merupakan unsur yang sangat penting dalam peningkatan produktivitas nasional dan perbaikan kualitas hidup penduduk. Penyediaan pangan harus memenuhi kebutuhan gizi, keamanan pangan dan terjangkau seluruh individu setiap saat.

Makanan dapat diperoleh dari alam atau secara alami dan ada yang melalui bantuan teknologi (industri). Pertumbuhan dan perkembangan industri makanan berskala besar ataupun kecil di satu pihak membawa dampak positif dan di satu pihak membawa dampak negatif.³ Dampak positifnya antara lain tersedianya kebutuhan dalam jumlah yang mencukupi, mutunya lebih baik, serta adanya alternative pilihan bagi konsumen dalam pemenuhan kebutuhannya. Sedangkan dampak negatifnya yaitu dampak penggunaan dari teknologi itu sendiri serta perilaku persaingan yang ketat untuk mempengaruhi konsumen, dimana para produsen atau pelaku usaha berusaha mencari keuntungan yang setinggi-tingginya dengan mengabaikan standarisasi mutu makanan.

Dalam hal ini masih banyak masalahnya yang berkaitan dengan adanya masalah mutu pangan di Indonesia yang belum terselesaikan bahkan masalah yang ditimbulkan semakin banyak dan tidak terduga. Masalah yang kompleks sering terjadi dalam kehidupan sehari-hari adalah masalah adanya penggunaan Bahan Tambahan Pangan yang dilarang oleh pemerintah pada jajanan anak sekolah.

³Woro Wulaningrum. *Pemenuhan Hak Kesehatan Anak terhadap Pangan Jajanan di Sekolah*. Diakses dari Rechtsvinding Online Jurnal pada tanggal 25 November 2015 pukul 23.00 WIB

Jajanan di depan sekolah pada umumnya sangat menarik, harga yang sangat terjangkau oleh kantung anak-anak dengan uang jajan yang pas-pasan, bentuk dan penampilannya juga sangat menarik, seringkali idenya sangat sederhana tetapi penuh kreativitas, misalnya sosis kiloan yang disulap menjadi sate sosis yang diberi siraman saus tomat atau cabe, gulali beraneka bentuk dengan warna-warni yang mencolok, hingga berbagai minuman kemasan dan minuman jelly yang dengan penampilan menarik.

Kebiasaan jajan pada anak sudah menjadi kebiasaan umum dan ditemui di berbagai tingkat sosial ekonomi masyarakat. Bagi anak yang tidak terbiasa makan pagi, jajanan di sekolah berfungsi sebagai makanan yang pertama kali masuk ke saluran pencernaannya pada hari itu sehingga bagi sebagian anak, jajanan menjadi penting sebagai pemasok tenaga selama jam-jam pelajaran sekolah. Jajanan pinggir jalan di depan sekolah bagaikan dua sisi mata uang, sisi baik dan sisi buruk berjalan beriringan. Di satu sisi jajanan ini diperlukan sebagai asupan gizi bagi anak sekolah tetapi di sisi lain makanan ini mungkin mengandung berbagai zat tambahan yang berbahaya bagi tubuh manusia seperti pewarna buatan, penyedap dan pengawet makanan serta zat kontaminan lainnya.⁴

Hasil pemeriksaan Laboratorium Kesehatan Daerah Kabupaten Jepara tahun 2014, menunjukkan 15 % jajanan anak sekolah menunjukkan positif mengandung bahan tambahan makanan yang tidak memenuhi syarat.⁵ Bahan

⁴Drg. R. Edi Setiawan. *Hati-hati Jajan Makanan di Pinggir Jalan Depan Sekolah*. Diakses dari [www. Infodokter.com](http://www.infodokter.com) pada tanggal 25 November 2015 pukul 23.05 WIB

⁵ Laboratorium Kesehatan Daerah Dinas kesehatan Kabupaten Jepara, 2015

tambahan makanan tersebut antara lain boraks, formalin, rhodamin b, methanol yellow dan pemanis sintetis.

Dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya yang berkaitan dengan kesehatan anak, kepentingan yang terbaik bagi anak yang menjadi pertimbangan dasarnya. Hak atas kesehatan anak merupakan bagian Hak asasi manusia yang wajib dijamin, dilindungi dan dipenuhi oleh orang tua, keluarga masyarakat, dan pemerintah. Pasal 28B UUD 1945 antara lain mengatur bahwa setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang⁶ Untuk dapat tumbuh secara sehat salah satunya terpenuhinya kebutuhan pangan bergizi dan bebas cemaran baik cemaran fisik, biologis dan kimia.

Saat ini terdapat beberapa peraturan perundang-undangan dan kebijakan untuk mengatur penggunaan Bahan Tambahan Pangan pada jajanan anak sekolah. Pertama, Undang-undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Dalam Pasal 141 mengatur pemerintah, pemerintah daerah dan/atau masyarakat bersama-sama menjamin tersedianya bahan makanan yang mempunyai nilai gizi yang tinggi secara merata dan terjangkau.⁷ Bahan makanan yang memiliki nilai gizi yang tinggi dapat memberikan kontribusi energi yang berguna untuk pertumbuhan anak.

Kedua, Undang-undang Nomor 23 tahun 2002 tentang perlindungan Anak, dalam Pasal 45 antara lain mengatur tanggung jawab orang tua dan keluarga

⁶Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.Pasal 28 B

⁷ UU No. 36 Tahun 2009 tentang kesehatan Pasal 141

untuk menjaga kesehatan anak.⁸ Pada anak usia sekolah, anak-anak belum memiliki pengetahuan yang cukup mengenai mengenali makanan dan minuman yang bersih dan sehat, sehingga peran orang tua dan keluarga untuk mengawasi pangan yang dikonsumsi merupakan keniscayaan.

Ketiga, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang pangan. Di dalam Undang-undang ini menjelaskan sedetail-detailnya tentang peraturan pangan dari segi ketahanan, mutu dan penggunaan bahan pangan. Dalam Pasal 73 hingga 76 dijelaskan tentang Bahan Tambahan Pangan. Pasal ini sebagai acuan kita untuk membahas masalah yang ada pada jajanan anak sekolah yang masih tercemar dengan penggunaan Bahan Tambahan Pangan yang dilarang, Bahan Tambahan Pangan yang dilarang seharusnya tidak digunakan ke dalam pangan karena dapat membahayakan manusia dalam kesehatan fisik dan mental.

Keempat, Peraturan Menteri Kesehatan No 033 Tahun 2012 tentang Bahan Tambahan Pangan, pada Peraturan ini, dijelaskan secara gamblang dan terperinci mengenai Bahan Tambahan Pangan. Maka dari itu adanya Undang-undang yang melarang adanya penggunaan Bahan Tambahan Pangan yang dilarang untuk pangan agar oknum yang masih menggunakan Bahan Tambahan Pangan yang dilarang kedalam makanan akan ditindak lanjuti dalam hal pemberian sanksi.

⁸UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak Pasal 45.

Berdasarkan pada latar belakang tersebut diatas, penulis tertarik menulis tesis dengan judul **“Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Daerah Terkait Bahan Tambahan Pangan Jajanan Anak Sekolah Menurut Permenkes No. 033 Tahun 2012 (Studi di Kabupaten Jepara).”**

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah di atas, penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apa saja kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara terkait Bahan Tambahan Pangan Jajanan Anak Sekolah menurut Permenkes No. 033 Tahun 2012?
2. Faktor - faktor apa saja yang menjadi hambatan – hambatan dan solusi dalam pelaksanaan kebijakan terkait Bahan Tambahan Pangan Jajanan Anak Sekolah di Kabupaten Jepara?
3. Bagaimanakah pertanggungjawaban produsen atau pelaku usaha terhadap produk makanan yang mengandung Bahan Tambahan Pangan yang dilarang?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kebijakan yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara terkait Bahan Tambahan Pangan Jajanan Anak Sekolah menurut Permenkes No. 033 Tahun 2012.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor - faktor yang menjadi hambatan – hambatan dan solusi dalam pelaksanaan kebijakan terkait Bahan Tambahan Pangan Jajanan Anak Sekolah di Kabupaten Jepara.
3. Untuk mengetahui pertanggungjawaban produsen atau pelaku usaha terhadap produk makanan yang mengandung Bahan Tambahan Pangan yang dilarang.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian tesis ini diharapkan dapat memberi pemahaman dan pengembangan wawasan pengetahuan di bidang hukum kebijakan pemerintah daerah khususnya pada pangan jajanan anak sekolah

2. Manfaat Praktis

Penelitian tesis ini diharapkan dapat berguna sebagai sumbangan pemikiran bagi mereka yang terlibat langsung dalam pangan jajanan anak sekolah, konsumen itu sendiri maupun pelaku usaha. Disamping itu hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi Pemerintah dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pangan jajanan anak sekolah yang lebih baik dan tidak memihak sebelah.

E. Kerangka Konseptual dan Kerangka Teoritis

1. Kerangka Konseptual

a. Pengertian Kebijakan

Kebijakan adalah aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tata nilai baru dalam masyarakat. Kebijakan akan menjadi rujukan utama para anggota organisasi atau anggota masyarakat dalam berperilaku. Kebijakan pada umumnya bersifat *problem solving* dan proaktif. Berbeda dengan Hukum (*Law*) dan Peraturan (*Regulation*), kebijakan lebih bersifat adaptif dan interpatatif, meskipun kebijakan juga mengatur “apa yang boleh, dan apa yang tidak boleh”. Kebijakan juga diharapkan dapat bersifat umum tetapi tanpa menghilangkan ciri lokal yang spesifik. Kebijakan harus memberi peluang diinterpretasikan sesuai kondisi spesifik yang ada.⁹ Secara etimologis, kebijakan adalah terjemahan dari kata *policy*. Kebijakan dapat juga berarti sebagai rangkaian [konsep](#) dan asas yang menjadi garis pelaksanaan suatu pekerjaan, [kepemimpinan](#), dan cara bertindak. Kebijakan dapat berbentuk keputusan yang dipikirkan secara matang dan hati-hati oleh pengambil keputusan puncak dan bukan kegiatan-kegiatan berulang yang rutin dan terprogram atau terkait dengan aturan-aturan keputusan.¹⁰ Jadi kebijakan merupakan

⁹Dunn, William N. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Diterjemahkan Samodra Wibawa, dkk. Edisi ke 2. Gadjah Mada University Press. Jakarta 2000. hlm 20

¹⁰Imron, Ali. *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia*. PT Bumi Aksara. Jakarta. 2002. hlm10

seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku - pelaku politik dalam rangka memilih tujuan dan bagaimana cara untuk mencapainya.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar *applicable* di lapangan dan berhasil menghasilkan *output* dan *outcomes* seperti direncanakan. Untuk dapat mewujudkan *output* dan *outcomes* yang ditetapkan, maka kebijakan publik perlu untuk diimplementasikan, tanpa pengimplementasian maka kebijakan - kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan¹¹ Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan.

Konsep implementasi kebijakan merupakan suatu konsep yang memiliki berbagai perspektif yang berbeda-beda sehingga cukup sulit untuk merumuskan batasannya secara definitif. Dalam kamus Webster pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, dimana “*to implementation*” (mengimplementasikan) berarti “*to provide means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu); *to give practical effect to*” (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Beranjak dari rumusan implementasi tersebut dapat diperoleh gambaran bahwa “*to implementation* (mengimplementasikan)

¹¹Leo Agustini, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, 2006, hlm 23

berkaitan dengan suatu aktifitas yang terlaksana melalui penyediaan sarana (misalnya: undang-undang, peraturan pemerintah, pedoman pelaksanaan, sumber daya dan lain-lain) sehingga dari aktifitas tersebut akan menimbulkan dampak/ akibat terhadap sesuatu.¹²

Pemahaman mengenai implementasi juga dikemukakan oleh Van Horn dan Van Meter yang merumuskan implementasi sebagai: *“Those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions”* (Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan).¹³

Sementara itu, Lester dan Stewart mendefinisikan implementasi sebagai: *“The stage of the policy process immediately after the passage of a law. Implementation viewed most broadly, means administration of the law in which various actors, organizations, procedures, and techniques work together to put adopted policies into effect in an effort to attain policy or program goals”* (Tahap penyelenggaraan kebijakan segera setelah ditetapkan menjadi undang-undang. Dalam pandangan luas implementasi diartikan sebagai pengadministrasian undang-undang ke dalam berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik-teknik yang bekerja secara bersama-

¹²Wahab, Solichun Abdul, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 54

¹³Wahab, Solichun Abdul, *Ibid*, hlm 58

sama untuk mencapai tujuan dan dampak yang ingin diupayakan oleh kebijakan tersebut). Berbicara mengenai implementasi belum lengkap tanpa membahas mengenai model - model implementasi dari suatu kebijakan.¹⁴

Dalam merumuskan suatu kebijakan, diperlukan adanya model kebijakan sebagai suatu patokan dalam menyusun suatu kebijakan. Adapun salah satu model yang dapat dipakai adalah model Merilee S. Grindle. Model implementasi kebijakan yang dikemukakan Grindle menuturkan bahwa keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan cukup, selain dipengaruhi oleh *Content of Policy* (isi kebijakan) dan *Context of Implementation* (konteks implementasinya).¹⁵ Isi kebijakan yang dimaksud meliputi :

1. Kepentingan yang terpenuhi oleh kebijakan
2. Jenis manfaat yang dihasilkan
3. Derajat perubahan yang diinginkan
4. Kedudukan pembuat kebijakan
5. Para pelaksana program
6. Sumber daya yang dikerahkan

¹⁴James P. Laster dan Josep Jr. Steward, “ *Public Policy : An Evolutionary Approach*”, Wardworth, Belmont, 2000, hlm.104

¹⁵ Abdiprojo, *Kebijakan Publik : Model - model Implementasi Kebijakan Publik*, blogspot.com, diakses dari : <http://abdiprojo.blogspot.com/2010/04>, diambil pada tanggal 27 November 2015 pukul 20.32 WIB

Sedangkan konteks implementasi yang dimaksud adalah :

1. Kekuasaan
2. Kepentingan strategi aktor yang terlibat
3. Karakteristik lembaga dan penguasa
4. Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana

Menurut Parson secara garis besar model implementasi kebijakan dapat dibagi menjadi empat yaitu : 1) Model Analisis Kegagalan 2) Model Rasional (*Top- Down*) 3) Model *Bottom - Up* dan 4) Model Teori - Teori Hasil Sintesis (*Hybrid Theories*).¹⁶

Menurut George Edwards III setidaknya ada empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu :

1. Komunikasi

Komunikasi merupakan alat kebijakan untuk menyampaikan perintah - perintah dan arahan - arahan (informasi) dari sumber pembuat kebijakan kepada mereka - mereka yang diberikan wewenang dan tanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Untuk itu perlu memahami arah penyampaian kebijakan.

2. Sumber Daya

Yaitu jelasnya suatu perintah dan arahan pelaksanaan implementasi, jika para pelaksana yang bertanggungjawab menyelenggarakan kebijakan kekurangan sumber daya untuk

¹⁶ Fadhilah Putra, *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik : Perubahan dan Inovasi Kebijakan Publik Dalam Ruang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm.156

melaksanakan tugas secara efektif, maka implementasi kebijakan tidak akan berhasil.

3. Disposisi atau sikap para pelaksana

Maksudnya kemauan atau niat para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan atau motivasi psikologis para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan.

4. Struktur birokrasi

Yaitu kelembagaan pemerintahan dan masyarakat desa dalam mensukseskan program pembangunan tanpa adanya intervensi atau tekanan - tekanan dari luar organisasi serta struktur birokrasinya tidak menghambat pelaksanaan program.¹⁷

Untuk mengkaji implementasi kebijakan menurut Syukur dalam Sumaryadi ada tiga unsur penting dalam proses implementasi yaitu¹⁸ :

1. Adanya program atau kegiatan yang akan dilaksanakan
2. Target group
3. Unsur Pelaksana

Keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari terjadinya kesesuaian antara pelaksanaan/penerapan kebijakan dengan desain, tujuan dan sasaran kebijakan itu sendiri serta

¹⁷Abdiprojo, *Kebijakan Publik : Model - model Implementasi Kebijakan Publik*, blogspot.com, diakses dari : <http://abdiprojo.blogspot.com/2010/04>, diambil pada tanggal 27 November 2015 pukul 20.42 WIB

¹⁸Sumaryadi, I Nyoman, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Citra Utama, Jakarta, 2005, hlm 79.

memberikan dampak/hasil yang positif bagi pemecahan permasalahan yang dihadapi.

Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam Wahab (2008), keberhasilan implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh 3 (tiga) kelompok variabel,¹⁹ yaitu :

1. Karakteristik masalah
2. Karakteristik kebijakan / undang - undang
3. Variabel lingkungan.

Dari berbagai pendapat mengenai implementasi di atas, pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan bahwa implementasi merupakan proses melaksanakan keputusan yang dihasilkan dari pernyataan kebijakan (*policy statement*) kedalam aksi kebijakan (*policy action*). Implementasi dimaksudkan untuk memahami apa yang senyatanya terjadi setelah suatu kebijakan dirumuskan dan berlaku merujuk pada kegiatan-kegiatan yang dijalankan oleh berbagai aktor yang mengikuti arahan tertentu untuk mencapai tujuan dan hasil yang diharapkan.

b. Bahan Tambahan Pangan

i. Pengertian

Pengertian Bahan Tambahan Pangan dalam Peraturan Menteri Kesehatan RI No.33 Tahun 2012 secara umum adalah

¹⁹ Wahab, Solichun Abdul, *op.cit*, hlm 65

bahan yang ditambahkan ke dalam produk pangan untuk mempengaruhi sifat atau bentuk pangan.²⁰ Bahan tambahan pangan tidak dimaksudkan untuk dikonsumsi secara langsung dan/atau tidak diperlakukan sebagai bahan baku pangan. Bahan tambahan pangan dapat mempunyai atau tidak mempunyai nilai gizi, yang sengaja ditambahkan ke dalam pangan untuk tujuan teknologis pada pembuatan, pengolahan, perlakuan, pengepakan, pengemasan, penyimpanan dan/atau pengangkutan pangan untuk menghasilkan atau diharapkan menghasilkan suatu komponen atau mempengaruhi sifat pangan tersebut, baik secara langsung atau tidak langsung.²¹

Sedangkan menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, Yang dimaksud "Bahan Tambahan Pangan" adalah bahan yang ditambahkan ke dalam pangan untuk mempengaruhi sifat atau bentuk pangan, antara lain, bahan pewarna, pengawet, penyedap rasa, anti gumpal, pemucat dan pengental.²²

Pada umumnya bahan tambahan makanan dibagi menjadi 2 bagian besar, yaitu:

1. Aditif sengaja, yaitu aditif yang diberikan dengan sengaja dengan maksud dan tujuan tertentu, misalnya untuk menentukan konsistensi, nilai gizi, cita rasa, mengendalikan

²⁰Permenkes RI No. 33 Tahun 2012 tentang Bahan Tambahan Pangan Pasal 1

²¹Permenkes RI No. 33 Tahun 2012 tentang Bahan Tambahan Pangan Pasal 2

²²UU No 18 Tahun 2012 Tentang Pangan Pasal 73

keasaman atau kebasaaan, memantapkan bentuk rupa dan lain sebagainya.

2. Aditif tidak disengaja, yaitu aditif yang terdapat dalam makanan dalam jumlah sangat kecil sebagai akibat dari proses pengolahan.²³

ii. Tujuan Penambahan Bahan Tambahan Pangan

Tujuan penggunaan Bahan Tambahan Pangan adalah dapat meningkatkan atau mempertahankan nilai gizi dan kualitas daya simpan, membuat bahan pangan lebih mudah dihidangkan, serta mempermudah preparasi bahan pangan. Secara khusus tujuan penggunaan bahan tambahan pangan dalam pangan adalah untuk:

1. Mengawetkan makanan dengan mencegah pertumbuhan mikroba perusak pangan atau mencegah terjadinya reaksi kimia yang dapat menurunkan mutu pangan.
2. Membentuk makanan menjadi lebih baik, renyah dan enak dimulut.
3. Memberikan warna dan aroma yang lebih menarik.
4. Meningkatkan kualitas pangan.
5. Menghemat biaya.

²³Kesehatan Lingkungan, *Bahan Tambahan Makanan*, diakses dari <http://inspeksisanitasi.blogspot.co.id/2012/06/>, diambil pada tanggal 27 November 2015 pukul 21.30 WIB

iii. Penggolongan Bahan Tambahan Pangan

Berdasarkan tujuan penggunaannya dalam pangan, pengelompokan Bahan Tambahan Pangan yang diizinkan digunakan dalam makanan menurut Peraturan Menteri Kesehatan RI No.33 Tahun 2012 adalah sebagai berikut:

1. Pewarna, yaitu Bahan Tambahan Pangan yang dapat memperbaiki atau memberi warna pada makanan. Contoh pewarna sintetik adalah *amaranth*, *indigotine*, dan *naftol yellow*.
2. Pemanis buatan, yaitu Bahan Tambahan Pangan yang dapat menyebabkan rasa manis pada makanan yang tidak atau hampir tidak memiliki nilai gizi. Contohnya adalah *Sakarin*, *Siklamat* dan *Aspartam*.
3. Pengawet yaitu Bahan Tambahan Pangan yang dapat mencegah atau menghambat terjadinya fermentasi, pengasaman atau penguraian lain pada makanan yang disebabkan oleh pertumbuhan mikroba. Contohnya: *asam asetat*, *asam propionat* dan *asam benzoat*.
4. Antioksidan yaitu Bahan Tambahan Pangan yang dapat menghambat atau mencegah proses oksidasi lemak sehingga mencegah terjadinya ketengikan. Contohnya adalah TBHQ (*tertiary butyl hydroquinon*).

5. Antikempal, yaitu Bahan Tambahan Pangan yang dapat mencegah menggumpalnya makanan serbuk, tepung atau bubuk. contohnya adalah: *kalium silikat*.
6. Penyedap rasa dan aroma, penguat rasa, yaitu Bahan Tambahan Pangan yang dapat memberikan, menambah atau mempertegas rasa dan aroma. Contohnya *Monosodium Glutamate (MSG)*.
7. Pengatur keasaman (pengasam, penetral dan pendapar), yaitu Bahan Tambahan Pangan yang dapat mengasamkan, menetralkan dan mempertahankan derajat asam makanan. Contohnya agar, *alginate*, *lesitin* dan *gum*.
8. Pemutih dan pematang tepung, yaitu Bahan Tambahan Pangan yang dapat mempercepat proses pemutihan atau pematangan tepung sehingga memperbaiki mutu pemanggangan. Contohnya adalah *asam askorbat* dan *kalium bromat*.
9. Mengemulsi, pemantap dan pengental, yaitu Bahan Tambahan Pangan yang dapat membantu terbentuknya dan memantapkan *system disperse* yang homogen pada makanan.
10. Pengeras yaitu Bahan Tambahan Pangan yang dapat memperkeras atau mencegah lunaknya makanan. Contohnya adalah *kalsium sulfat*, *kalsium klorida* dan *kalsium glukonat*.
11. Sekuestran, yaitu Bahan Tambahan Pangan yang dapat mengikat ion logam yang terdapat dalam makanan, sehingga

memantapkan aroma, warna dan tekstur. Contohnya *asam fosfat* dan *EDTA (kalsium dinatrium edetat)*.

12. Bahan Tambahan Panganlain yang termasuk Bahan Tambahan Pangan tapi tidak termasuk golongan diatas. Contohnya antara lain: enzim, penambah gizi dan humektan.

c. Jajanan Anak Sekolah

Makanan jajanan adalah makanan dan minuman yang diolah oleh pengrajin makanan di tempat penjualan dan atau disajikan sebagai makanan siap santap untuk dijual bagi umum selain yang disajikan jasa boga, rumah makan/restoran, dan hotel. Sedangkan pengertian penanganan makanan jajanan adalah kegiatan yang meliputi pengadaan, penerimaan bahan makanan, pencucian, peracikan, pembuatan, pengubahan bentuk, pewadahan, penyimpanan, pengangkutan, penyajian makanan atau minuman.²⁴

Jenis makanan jajanan menurut Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi yang dikutip oleh Sitorus dapat digolongkan menjadi 3 (tiga) golongan, yaitu:

1. Makanan jajanan yang berbentuk panganan, misalnya kue-kue kecil, pisang goreng, kue bugis dan sebagainya.
2. Makanan jajanan yang diporsikan (menu utama), seperti pecel, mie bakso, nasi goreng, mie rebus dan sebagainya.

²⁴Winarno, F.G., Kimia Pangan dan Gizi, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.1984. hlm 35.

3. Makanan jajanan yang berbentuk minuman, seperti es cream, es campur, jus buah dan sebagainya.²⁵

Makanan yang sehat, selain segar dan bersih juga tidak boleh mengandung bahan kimia yang berbahaya. Bahan-bahan kimia yang biasa ditambahkan kedalam makanan secara sengaja disebut Bahan Tambahan Pangan (zat aditif pangan). Bahan kimia yang biasa ditambahkan ke dalam makanan saat pengolahan yaitu:

1. Bahan pewarna
2. Bahan pemanis
3. Bahan pengawet
4. Bahan pengental
5. Bahan penambah rasa

Bahan tambahan makanan umumnya berupa bahan-bahan kimia yang asing bagi tubuh. Oleh karena itu penggunaannya tidak boleh berlebihan, karena dapat berakibat kurang baik bagi kesehatan.²⁶ Masalah utama yang harus kita diperhatikan terkait dengan makanan jajanan adalah buruknya sanitasi dan tidak terjaminnya kebersihan dalam mengolah dan menyajikan makanan sehingga dapat mengakibatkan masalah kesehatan masyarakat.

²⁵Sitorus, L, *Pengetahuan, Sikap dan Tindakan Siswa Sekolah Dasar Tentang Makanan dan Minuman yang Mengandung Bahan Tambahan Makanan pada Sekolah Dasar di Kecamatan Medan Denai*. Skripsi FKM USU. Medan.2007

²⁶ Anonim..*Memilih Makanan dan Jajanan yang Sehat*. Balitbang Depdiknas dan Lembaga Penelitian IPB. Bogor. 2002. Hlm 100

2. Kerangka Teoritis

a. Teori Kebijakan Publik

Definisi kebijakan publik menurut pendapat Thomas R Dye sebagai berikut: *Whatever government choose to do not to do* (Kebijakan publik adalah apa saja keputusan pemerintah untuk mengerjakan atau tidak mengerjakan). Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan pemerintah disamping yang dilakukan pemerintah ketika menghadapi suatu masalah publik. Definisi ini dibuatnya dengan menghubungkan pada beberapa definisi lain dari David Easton, Lasswell dan Kaplan, dan Carl Friedrich. Easton menyebutkan kebijakan pemerintah sebagai “kekuasaan mengalokasi nilai - nilai untuk masyarakat secara keseluruhan. ”Ini mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan kehidupan masyarakat. Tidak ada suatu organisasi lain yang wewenangnya dapat mencakup seluruh masyarakat kecuali pemerintah. Definisi kebijakan dalam definisi Thomas R Dye mengandung makna bahwa (1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah. Kebijakan pemerintah untuk tidak membuat program baru atau tetap pada status quo. Sedangkan James Anderson menyatakan: “*Publict policies are those policies developed*

by governmental bodies and officials” (kebijakan publik adalah kebijakan oleh perangkat pemerintah atau pegawai negeri)”

Walaupun disadari bahwa kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh para aktor dan faktor dari luar pemerintah. Sehingga kebijakan publik difahami sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintah dalam bidang tertentu, misalnya bidang pendidikan, politik, ekonomi, pertanian dan industri, pertahanan dan sebagainya.²⁷

David Easton berpendapat bahwa ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai – nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai didalamnya.²⁸

Contoh kebijakan adalah: (1) Undang-Undang, (2) Peraturan Pemerintah, (3) Keppres, (4) Kepmen, (5) Perda, (6) Keputusan Bupati, dan (7) Keputusan Direktur. Setiap kebijakan yang dicontohkan di sini adalah bersifat mengikat dan wajib dilaksanakan oleh obyek kebijakan. Contoh diatas juga memberi pengetahuan pada kita semua bahwa ruang lingkup kebijakan dapat bersifat makro, meso, dan mikro.²⁹

Kebijakan publik merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam mengendalikan pemerintahannya. Dalam

²⁷Esmi Warrasih, *Pranata Hukum sebuah Telaah Sosiologi*, Suryandaru Utama, Semarang, 2005, hlm 75

²⁸A.G. Sudarsono, *Analisis Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm . 2

²⁹Dunn, William N. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Diterjemahkan Samodra Wibawa, dkk. Edisi ke 2. Jakarta 2000.hlm 23

penyelenggaraan pemerintah daerah, kebijakan publik dan hukum mempunyai peranan yang penting. Pembahasan mengenai hukum dapat meliputi dua aspek yaitu :

1. Aspek keadilan, menyangkut tentang kebutuhan masyarakat akan rasa adil ditengah sekian banyak dinamika dan konflik ditengah masyarakat
2. Aspek legalitas, ini menyangkut apa yang disebut dengan hukum positif yaitu sebuah aturan yang ditetapkan oleh sebuah kekuasaan negara yang sah dan dalam pemberlakuannya dapat dipaksakan atas nama hukum.³⁰

Hukum dan kebijakan publik sesungguhnya merupakan dua hal yang saling terkait satu dengan lainnya. Bahkan pada bidang ini juga akan terlihat bahwa hubungan hukum dan kebijakan pemerintah tidak sekedar terdapatnya kedua hal itu dibicarakan dalam satu topik pembicaraan, keduanya dapat saling mengisi dan melengkapi namun lebih dari itu antara hukum dan kebijakan publik pada dasarnya saling tergantung satu sama lainnya. Kedua terminologi diartikan sebagai hukum positif yang berlaku pada sebuah negara dan ketika penerapan hukum (*rechtsoepassing*) dihubungkan dengan implementasi kebijakan pemerintah, maka keduanya pada dasarnya saling tergantung. Keterkaitan secara mendasar adalah nampak pada atau dalam kenyataan bahwa pada dasarnya penerapan hukum itu sangat

³⁰ Wibowo Edi, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Yayasan Pembaharuan Administrasi Publik Indonesia, Yogyakarta, 2004, hlm.18.

memerlukan kebijakan publik untuk mengaktualisasikan hukum tersebut di masyarakat. Demikian pula dengan implementasi kebijakan publik. Sebuah implementasi kebijakan publik tidaklah dapat berjalan dengan baik bila di dalam penyelenggaraan implementasi kebijakan publik itu tidak dilandasi dasar - dasar hukum yang kuat. Kebijakan publik menurut Harold D.Laswell diartikan sebagai program pencapaian tujuan , nilai - nilai dan praktek - praktek yang terarah. Sedangkan oleh Carl J Frederick diartikan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang , kelompok, atau pemerintah dalam satu lingkup tertentu menunjukkan hambatan-hambatan dan keputusan - keputusan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Hukum dan kebijakan publik itu pada dasarnya tataran praktek yang tak dapat dipisahkan. Keduanya berjalan masing - masing dengan prinsip - prinsip saling mengisi, sebab logikanya sebuah produk hukum tanpa adanya proses kebijakan publik di dalamnya maka produk hukum itu kehilangan makna substansinya. Dengan demikian sebaliknya, sebuah proses kebijakan publik tanpa ada legalisasi dari hukum tertentu akan sangat lemah dimensi operasionalnya.³¹

Efektifitas implementasi kebijakan publik akan terlihat dari dampak yang terjadi di masyarakat. Apabila dampak yang terjadi positif, dapat dikatakan implementasi kebijakan efektif, demikian juga

³¹Muchsin, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Aneroes Press, Malang, 2002, hlm.57-58.

sebaliknya apabila dampak yang terjadi adalah negatif atau tidak sesuai dengan harapan Pemerintah berarti implementasi tidak efektif.

Suatu kebijakan akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota masyarakat. Dengan kata lain tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh Pemerintah atau negara. Dengan demikian perilaku atau perbuatan mereka yang tidak sesuai dengan Pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik menjadi tidak efektif.

b. Teori Kewenangan

Soerjono Soekanto menguraikan beda antara kekuasaan dan wewenang bahwa “setiap kemampuan untuk memengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan, sedangkan wewenang adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang, yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat”³² Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau

³²Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.2003), hal. 91-92

administratif. Karenanya, merupakan kekuasaan dari golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Wewenang (authority) adalah hak untuk memberi perintah, dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi.

Dalam buku Lutfi Effendi, kewenangan yang sah jika ditinjau dari mana kewenangan itu diperoleh, maka ada tiga kategori kewenangan, yaitu atributif, mandat, dan delegasi.

a. Kewenangan Atributif

Kewenangan atributif lazimnya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan negara oleh UUD. Istilah lain untuk kewenangan atributif adalah kewenangan asli atau kewenangan yang tidak dapat dibagi-bagikan kepada siapapun. Dalam kewenangan atributif, pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan tersebut tertera dalam peraturan dasarnya. Adapun mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat ataupun pada badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.

b. Kewenangan Mandat

Kewenangan mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih

rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas. Kemudian, setiap saat si pemberi kewenangan dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan tersebut.

c. Kewenangan delegatif

Kewenangan delegatif merupakan kewenangan yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan kewenangan mandat, dalam kewenangan delegatif, tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi limpahan wewenang tersebut atau beralih pada delegataris. Dengan begitu, si pemberi limpahan wewenang tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada azas *contrarius actus*. Oleh sebab itu, dalam kewenangan delegatif peraturan dasar berupa peraturan perundang-undangan merupakan dasar pijakan yang menyebabkan lahirnya kewenangan delegatif tersebut. Tanpa adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur pelimpahan wewenang tersebut, maka tidak terdapat kewenangan delegatif.³³

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam

³³ Lutfi Effendi, *Pokok-pokok Hukum Administrasi*, Edisi pertama Cetakan kedua, Bayumedia Publishing, Malang,, 2004, hal. 77-79

mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.³⁴

F. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan tipe atau jenis penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif kualitatif ini merupakan metode penelitian yang menggambarkan temuan variabel di lapangan yang tidak memerlukan skala hipotesis. Jadi, sifatnya hanya menggambarkan dan menjabarkan temuan di lapangan. Metodologi kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata - kata tertulis atau lisan dari orang- orang atau perilaku yang diamati. Pendekatannya diarahkan pada latar dan individu secara holistik / utuh.³⁵

Kirk dan Miller dalam Moleong, mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara

³⁴F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 219

³⁵Moleong Lexy J, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2010, cetakan ke-10 hlm.6

fundamental bergantung pada pengamatan pada manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang - orang tersebut dalam bahasannya dan dalam peristilahannya.³⁶

Dari kesemua definisi yang telah dirumuskan oleh berbagai ahli, penulis setuju dengan pernyataan dari Moleong dalam bukunya *Metodologi Penelitian Kualitatif*, penelitian kualitatif dari sisi definisi lainnya dikemukakan bahwa hal itu merupakan penelitian yang memanfaatkan wawancara terbuka untuk menelaah dan memahami sikap, pandangan, perasaan, dan perilaku individu atau sekelompok orang.³⁷

2. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan yuridis sosiologis sehingga hukum dengan pendekatan ini dilihat dalam bingkai *law in action* yang menyangkut pertautan antara hukum dengan pranata – pranata sosial, sehingga untuk penelitiannya dipergunakan penelitian hukum sosiologis atau *legal research*.³⁸

Pendekatan ini sering dipakai dalam penelitian hukum dikarenakan hukum mungkin juga dapat ditemukan dalam bahan – bahan non hukum seperti bahan – bahan sosiologis³⁹ Melalui pendekatan ini penulis bermaksud mencari dan mengumpulkan data

³⁶*Ibid*, hlm 4

³⁷*Ibid*, hlm.5

³⁸Soejono dan Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta. 2003, Cetakan II, hlm 57

³⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 114

secara langsung dari sekolah dan pihak – pihak terkait di kabupaten Jepara guna memperoleh informasi tentang kebijakan terkait Bahan Tambahan Pangan jajanan anak sekolah.

3. Sumber Data dan Jenis Data

a. Data Primer, yang terdiri dari :

Data Primer yaitu data yang diperoleh langsung oleh masyarakat.⁴⁰ Data primer diperoleh langsung dari informan dan pihak - pihak yang berkaitan langsung dengan permasalahan yang diteliti. Adapun data tersebut yang menyangkut kriteria - kriteria untuk menjelaskan permasalahan yang diteliti. Informan yang diwawancarai secara mendalam adalah Dinas Kesehatan dan Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Jepara serta pihak sekolah, para pedagang jajanan anak sekolah di Kabupaten Jepara.

b. Data Sekunder, yang terdiri dari:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan – bahan hukum yang mengikat.⁴¹ Bahan hukum primer disini adalah Peraturan Menteri Kesehatan No. 033 Tahun 2012, Undang-undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Undang-undang No 36 tahun 2009 Tentang Kesehatan, Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan, dan Peraturan

⁴⁰ _____, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2007, Cet III, hlm.51

⁴¹*Ibid.*, hlm 52

Pemerintah no. 69 Tahun 1999 tentang Label & Iklan, Undang-undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan – bahan yang memberikan penjelasan hukum primer.⁴² Bahan hukum sekunder di sini berupa data yang diperoleh dari buku - buku , hasil - hasil penelitian yang mengkaji tentang pengaturan Bahan Tambahan Pangan, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya.
3. Bahan hukum tersier, yaitu data yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.⁴³ Bahan hukum tersier ini berupa kamus hukum, kamus bahasa Indonesia, ensiklopedi dan lain sebagainya.

4. Metode Pengumpulan Data

Secara global dalam penelitian minimalnya terdapat tiga alat atau metode pengumpulan data yaitu studi dokumentasi atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi dan wawancara atau *interview*. Ketiga jenis metode pengumpulan data tersebut dapat dipergunakan sendiri (masing – masing), maupun secara bersamaan (bergabung) untuk mendapatkan hasil semaksimal mungkin.⁴⁴ Dalam penelitian ini penulis menggunakan studi dokumentasi (bahan pustaka) dan

⁴²*Ibid.*, hlm.53

⁴³*Ibid.*, hlm. 66

⁴⁴*Ibid.*, hlm. 67

wawancara. Melalui studi dokumentasi (bahan pustaka) penulis mengumpulkan bahan – bahan tentang pedoman pengaturan Bahan Tambahan Pangan jajanan anak sekolah di Indonesia.

Wawancara dalam penelitian mempunyai arti sebagai suatu tanya jawab secara lisan antara dua orang atau lebih yang duduk berhadapan secara fisik dan diarahkan pada masalah tertentu.⁴⁵ Dalam penelitian ini penulis mempergunakan jenis wawancara terarah (bebas terpimpin), yaitu wawancara dengan memelihara suatu pengendalian tertentu, seperti mengatur daftar pertanyaan dan membatasi jawaban-jawaban serta membatasi aspek- aspek dari masalah yang diperiksa.⁴⁶

Adapun tehnik wawancara yang penulis pergunakan adalah *purposive non random sampling (non probability sampling design)*, yaitu dengan tidak mengikuti dasar-dasar probabilitas tapi menggunakan dasar utama berupa logika dan *common sense*.⁴⁷ *Sampling* ini biasanya digunakan apabila generalisasi tidak menjadi tujuan dari penelitian dan semata – mata ingin mendapatkan gambaran mengenai hal tertentu. Hal ini mengingat sangat luasnya wilayah Kabupaten Jepara sehingga penelitian tidak dapat dilakukan terhadap keseluruhan sekolah di Kabupaten Jepara. *Sampling* yang penulis tampilkan berdasarkan pandangan pribadi secara langsung untuk mempercepat proses penelitian.

⁴⁵Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*, Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM, Yogyakarta, 1984, hlm. 192

⁴⁶ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm.229

⁴⁷*Ibid.* hlm 28

5. Metode Analisis Data

Setelah data – data tersebut terkumpul dan dianggap cukup, maka selanjutnya dianalisis. Menganalisis data merupakan suatu langkah yang sangat kritis dalam penelitian, sehingga harus memastikan pola analisis mana yang akan digunakan, apakah analisis *kuantitatif (statistic)* atau analisis *kualitatif*.⁴⁸ Dalam hal ini penulis mempergunakan analisa kualitatif. Data yang diperoleh yang bersumber dari data sekunder tersebut dianalisis secara seksama kritis dan mendalam dengan menggunakan metode analisa isi (*content analysis*), yaitu metode untuk memperoleh kesimpulan buku, isi buku dan sebagainya.⁴⁹ Sedangkan terhadap data primer yang diperoleh, penulis menganalisis menggunakan metode induktif, yaitu penalaran yang berpangkal pada sejumlah fakta empirik untuk menyusun suatu penjelasan umum.⁵⁰ Dengan metode ini, penulis ingin mendeskripsikan bagaimanakah pelaksanaan kebijakan pengaturan Bahan Tambahan Pangan jajanan anak sekolah di Kabupaten Jepara beserta kendala - kendala yang dihadapi selama ini dalam pelaksanaan kebijakan tersebut dan solusi - solusi apa yang ditempuh untuk mengatasi kendala - kendala tersebut serta penegakan hukum jika terjadi kondisi yang menyimpang.

⁴⁸ Ida Bagus Mantra, *Filsafat Penelitian dan Metode Penelitian Sosial*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2004, Cet I, hlm. 132

⁴⁹ Suharsini Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, Cet IX, Rineka Cipta, Jakarta, 1998, hl. 39

⁵⁰ Ida Bagus Mantra, *Op. Cit*, hlm. 19

G. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan pembahasan dan penelaahan dalam tesis ini, maka penulis merumuskan sistematika penulisan dalam empat bab, yaitu:

Bab I : Pendahuluan dalam bab ini membahas tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kerangka Konseptual dan Kerangka Teoritis, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II : Kajian Pustaka. Dalam bab ini penulis uraikan dalam tiga sub bab. Sub bab pertama mengenai Pengertian Kebijakan, Sedangkan sub bab kedua Bahan Tambahan Pangan, sub bab ketiga adalah mengenai Tinjauan Pedoman Terkait Bahan Tambahan Pangan pada Jajanan Anak Sekolah di Indonesia, sub bab keempat Perspektif Islam Terkait Bahan Pangan.

Bab III : Hasil Penelitian dan Pembahasan , terdiri dari empat sub bab. Adapun sub bab pertama tentang Kebijakan yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara Terkait Bahan Tambahan Pangan Jajanan Anak Sekolah menurut Permenkes 033 Tahun 2012. , sub bab kedua tentang Analisis hambatan – hambatan dan solusi dalam pelaksanaan kebijakan terkait Bahan Tambahan Pangan Jajanan Anak Sekolah di Kabupaten Jepara, sub bab ketiga pertanggungjawaban produsen atau pelaku usaha terhadap produk makanan yang mengandung Bahan Tambahan Pangan yang dilarang.

Bab IV : Penutup yang terdiri dari Kesimpulan dan Saran