

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pangan merupakan komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas. Salah satu aspek dari pangan yang juga sangat penting peranannya bagi pertumbuhan, pemeliharaan dan peningkatan derajat kesehatan serta peningkatan kecerdasan masyarakat adalah terkait keamanan dan mutu pangan.

Pangan yang aman, bermutu, bergizi, beragam dan tersedia secara cukup merupakan prasyarat utama yang harus dipenuhi dalam upaya terselenggaranya suatu sistem pangan yang memberikan perlindungan bagi kepentingan kesehatan. Kurangnya perhatian terhadap keamanan dan mutu pangan, telah sering mengakibatkan terjadinya dampak berupa penurunan kesehatan konsumennya, mulai dari keracunan makanan akibat tidak higienisnya proses penyimpanan dan penyajian sampai risiko munculnya penyakit akibat penggunaan bahan tambahan yang berbahaya.

Pangan termasuk kebutuhan dasar terpenting dan sangat esensial dalam kehidupan manusia. Walaupun pangan itu menarik, nikmat, tinggi gizinya jika tidak aman dikonsumsi, praktis tidak ada nilainya sama sekali. Cacat mutu secara fisik dapat dilihat dan berakibat penolakan konsumen dan rendahnya penjualan, sementara bahaya keamanan pangan yang tersembunyi dan tidak terdeteksi sampai produk dikonsumsi merupakan hal-hal yang harus menjadi perhatian dari seluruh pihak secara optimal.

Seiring dengan kemajuan teknologi manusia cenderung menyukai hal-hal yang praktis termasuk dalam memilih makanan sehingga banyak kita temui produk-produk makanan instan dimana-mana baik yang diproduksi oleh perusahaan atau yang dibuat oleh rumah tangga. Cara produksi pangan industri maupun rumah tangga yang baik merupakan salah satu faktor yang penting untuk memenuhi standar mutu dan persyaratan keamanan pangan dan sangat berguna bagi kelangsungan hidup bagi industri serta rumah tangga. Melalui cara produksi pangan yang baik dapat menghasilkan pangan yang bermutu dan aman untuk dikonsumsi selanjutnya oleh konsumen.

Keamanan pangan merupakan syarat penting yang harus melekat pada pangan yang hendak dikonsumsi oleh semua masyarakat. Pangan yang bermutu dan aman dapat dihasilkan dari dapur rumah tangga maupun dari industri pangan. Oleh karena itu industri pangan adalah salah satu faktor penentu beredarnya pangan yang memenuhi standar mutu dan keamanan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Keamanan pangan selalu menjadi pertimbangan pokok dalam usaha perdagangan, baik perdagangan nasional maupun perdagangan internasional. Di seluruh dunia kesadaran dalam hal keamanan dan mutu pangan semakin meningkat. Pangan semakin penting dan vital peranannya dalam perdagangan dunia. Pangan sebagai komoditas dagang memerlukan dukungan sistem perdagangan pangan yang jujur dan bertanggungjawab.

Kabupaten Malang merupakan produsen sekaligus konsumen pangan segar asal tumbuhan, pangan olahan siap saji serta pangan olahan industri rumah tangga. Berkaitan dengan hal tersebut, Pemerintah Daerah berkewajiban untuk melindungi masyarakat dari konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu dan bergizi seimbang serta jaminan pemasaran pangan segar produksi lokal di daerah. Problem yang dihadapi dari produk pangan siap saji dan produk pangan olahan hasil rumah tangga harus memenuhi

standar-standar yang telah ditentukan yaitu standar gizi, standar keamanan dan standar mutu. Tidak hanya aman untuk dikonsumsi namun juga memiliki mutu dan kualitas gizi yang baik bagi tubuh.

Dalam rangka melindungi masyarakat dari pangan yang tidak memenuhi standar dan persyaratan kesehatan, Pemerintah Daerah memiliki peran penting dalam pengawasan keamanan dan mutu pangan yang beredar di masyarakat. Pemerintah daerah dalam hal ini memberikan perhatian terhadap mutu dan keamanan pangan yang dikonsumsi oleh masyarakat. Faktor keamanan pangan berkaitan dengan tercemar tidaknya pangan oleh cemaran mikrobiologis, logam berat, dan bahan kimia yang membahayakan kesehatan. Untuk dapat memproduksi pangan yang bermutu baik dan aman bagi kesehatan, tidak cukup hanya mengandalkan pengujian akhir di laboratorium saja, tetapi juga diperlukan adanya penerapan sistem jaminan mutu dan sistem manajemen lingkungan, atau penerapan sistem produksi pangan yang baik dan penerapan analisis bahaya dan titik kendali kritis.

Upaya-upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Malang tersebut diatas perlu dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah yang mengatur mengenai keamanan dan mutu pangan sehingga masyarakat dapat mengkonsumsi pangan secara aman yang memenuhi persyaratan keamanan, mutu dan gizi bagi kepentingan kesehatan. Selain itu, melalui Peraturan Daerah mengenai keamanan dan mutu pangan ini, Pemerintah Daerah ini memberikan jaminan dan perlindungan bagi masyarakat serta mampu menciptakan sistem produksi dan perdagangan pangan yang jujur dan bertanggungjawab.

Pengaturan keamanan dan mutu pangan dalam Peraturan Daerah dimaksudkan untuk menciptakan manajemen dan program pengawasan keamanan dan mutu pangan di Daerah yang terintegrasi, terpadu dan berkelanjutan. Selain itu juga dimaksudkan untuk melindungi kesehatan masyarakat dengan mencegah cemaran biologis, kimia dan benda lain dalam

pangan yang dapat mengganggu, merugikan dan membahayakan kesehatan manusia. Pengaturan dipandang penting sebagai upaya memberikan sajian pangan yang aman, sehat, bermutu, dan memenuhi kecukupan gizi sekaligus tidak merugikan atau tidak menghambat pelaku usaha pangan.

Melalui pengaturan keamanan dan mutu pangan dalam Peraturan Daerah akan menciptakan diversifikasi pangan yang mampu meningkatkan ekonomi Kabupaten Malang. Disamping pula memberikan edukasi serta meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya keamanan dan mutu pangan. Oleh karena itu dalam mewujudkan rantai pangan yang memenuhi keamanan dan mutu pangan diperlukan sinergitas antara Pemerintah Daerah, Pelaku Usaha dan masyarakat, serta koordinasi antara instansi vertikal dan Pemerintah Daerah dalam hal pengawasan keamanan dan mutu pangan.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka diperlukan Peraturan Daerah tentang Keamanan dan Mutu Pangan dalam rangka mewujudkan masyarakat di Kabupaten Malang yang sehat secara berkelanjutan serta diharapkan Peraturan Daerah ini menjadi pedoman bagi pemangku kepentingan dalam melaksanakan keamanan dan mutu pangan di Kabupaten Malang.

B. Identifikasi Permasalahan

Adapun identifikasi masalah dalam penyusunan Naskah Akademik ini, adalah:

1. Permasalahan apa yang dihadapi dalam hal keamanan dan mutu pangan dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi?
2. Apa urgensi dilakukan pengaturan tentang keamanan dan mutu pangan sebagai solusi atas permasalahan terkait keamanan dan mutu pangan?

3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Keamanan dan Mutu Pangan?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan dan jangkauan serta arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Keamanan dan Mutu Pangan?

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Keamanan dan Mutu Pangan adalah:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam hal keamanan dan mutu pangan dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat serta upaya untuk mengatasi permasalahan yang ada.
2. Merumuskan urgensi dilakukan pengaturan tentang keamanan dan mutu pangan sebagai solusi atas permasalahan terkait keamanan dan mutu pangan.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Keamanan dan Mutu Pangan.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan dan jangkauan serta arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Keamanan dan Mutu Pangan.

Kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Keamanan dan Mutu Pangan.

D. Metode

1. Tipe Penelitian

Penelitian terhadap permasalahan keamanan dan mutu pangan, dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif. Metode ini dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data sekunder, berupa Peraturan Perundang-undangan atau dokumen hukum lainnya, dan hasil penelitian, pengkajian serta referensi lainnya yang berkaitan dengan masalah yang diidentifikasi. Metode yuridis normatif ini dilengkapi dengan diskusi (*focus group discussion*), rapat dengan *stakeholder* untuk mempertajam kajian dan analisis.

Dalam rangka memecahkan masalah dalam penelitian ini diperlukan suatu pendekatan penelitian. Penelitian dalam Naskah Akademik ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan cara menelaah Peraturan Perundang-undangan (*regeling*) dan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang bersangkut paut.

2. Jenis Data dan Cara Perolehannya

a. Penelitian Kepustakaan

Pengumpulan data dalam penelitian kepustakaan dilakukan dengan menggunakan studi dokumen, yang sumber datanya diperoleh dari:

1) Bahan hukum primer:

Bahan-bahan hukum yang mengikat berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Peraturan Perundang-undangan serta dokumen hukum lainnya. Peraturan Perundang-undangan yang dikaji antara lain sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
- b) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan;

- c) Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan;
 - d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan;
 - f) Peraturan Menteri Pertanian Nomor 53/PERMENTAN/KR.040/12/2018 tentang Keamanan dan Mutu Pangan Segar Asal Tumbuhan;
 - g) Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengawasan Pangan Industri Rumah Tangga;
- 2) Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti dokumen penyusunan peraturan yang terkait dengan penelitian ini.
 - 3) Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang seperti kamus hukum dan bahan lain di luar bidang hukum yang dipergunakan untuk melengkapi data penelitian.
- b. Penelitian Lapangan
- Untuk menunjang akurasi data sekunder yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan dilakukan penelitian empiris guna memperoleh info langsung dari sumbernya (data primer). Informasi diperoleh melalui *focus group discussion* (FGD) secara terstruktur dengan narasumber yang kompeten dan representatif.

3. Analisis Data

Pengolahan data dalam naskah ini dilakukan secara kualitatif. Bahan-bahan hukum tertulis yang telah terkumpul dikualifikasi sesuai dengan permasalahan yang telah diidentifikasi, kemudian dilakukan *content analysis* secara sistematis terhadap dokumen bahan hukum dan dikomparasikan dengan informasi narasumber, sehingga dapat menjawab permasalahan yang diajukan.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Pangan

Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati. Baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia. Pangan tidak hanya merupakan produk dari tanaman pertanian tetapi juga produk tanaman kehutanan, produk peternakan, perikanan dan hasil perairan. Selama ini pangan seringkali dimaknai sebagai produk dari tanaman pangan yang dihasilkan oleh sektor pertanian dan sektor pertanian yang bertanggung jawab atas ketersediaan pangan. Hal ini mengakibatkan sektor-sektor lain yang juga merupakan penghasil produk pangan tidak mendapat perhatian. Penyebutan berbagai sektor dalam pengertian pangan, memperlihatkan bahwa pangan bukan hanya menjadi tanggung jawab Kementerian Pertanian, tetapi juga merupakan tanggung jawab kementerian-kementerian lainnya, seperti Kementerian Kehutanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan.

Lebih lanjut dalam definisi pangan, dikatakan baik yang diolah maupun tidak diolah dimaksudkan bahwa semua produk pangan tersebut bisa merupakan makanan segar maupun olahan. Untuk itu sangat diperlukan teknologi yang mendukung untuk menjaga atau menghasilkan makanan yang nantinya akan menjadi konsumsi manusia. Pangan yang berasal dari jajanan merupakan salah satu jenis makanan yang sangat dikenal, terutama di kalangan anak usia sekolah. *World Health Organization* (WHO) mengartikan pangan jajanan adalah makanan dan minuman yang dipersiapkan dan atau dijual oleh pedagang kaki lima di jalanan dan tempat-tempat keramaian, langsung dimakan atau dikonsumsi kemudian tanpa pengolahan atau

persiapan lebih lanjut. Cakupan pangan jajanan dalam definisi tersebut meliputi buah dan sayuran segar yang dijual di luar pasar resmi untuk dikonsumsi segera.¹

Pangan yang dihasilkan harus memenuhi persyaratan tertentu sehingga aman dikonsumsi bagi manusia. Oleh karena itu setiap pangan yang masuk ke wilayah Indonesia wajib memenuhi persyaratan tertentu, begitu pula terhadap pangan yang dikeluarkan dari wilayah Indonesia untuk diedarkan. Pemerintah dapat menetapkan persyaratan agar pangan tersebut terlebih dahulu diuji dan atau diperiksa dari segi mutu keamanan, mutu persyaratan label, dan/atau gizi pangan.

Masalah yang terkait dengan peraturan perundangan yang berkaitan dengan pangan adalah adanya dua semangat yang berbeda yaitu:

a. Semangat kehati-hatian.

Semangat untuk melindungi kesehatan/keamanan konsumen merupakan tujuan utama agar masyarakat mendapatkan pangan yang sehat, bermutu, bergizi dan tidak disesatkan/ diboongi.

b. Semangat pengembangan industri pangan yang efisien secara ekonomi dan teknologi.

Pelaku usaha yang utama dalam penyediaan pangan adalah perusahaan/industri yang dituntut dapat efisien, praktis dan mendapatkan kemudahan tertentu (fasilitas dan insentif) dari Pemerintah. Agar masyarakat dapat memperoleh pangan yang terjangkau, murah, dan mudah, industri perlu dipacu untuk dapat meningkatkan efisiensinya sehingga kompetitif dan mampu menjalankan roda ekonomi secara baik, menyerap tenaga kerja, dan meningkatkan ekonomi negara.

Kedua spirit tersebut sering menimbulkan dilema yang harus dapat diselesaikan secara baik antara Pemerintah dengan pelaku usaha yang

¹ Media Litbangkes, Vol. 26 No. 4, Desember 2016, 249 – 256

ditunjang oleh para cendekiawan/ ilmuwan, melalui penggunaan analisa resiko. Dalam hal ini kebijakan-kebijakan untuk diterapkan terhadap hal-hal yang termasuk resiko tinggi, resiko sedang dan resiko rendah. Pengertian dari resiko-resiko tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Resiko tinggi (*high risk*) adalah apabila kebijakan tersebut menyangkut pada resiko kesehatan langsung, misalnya kondisi higienis dalam proses produksi dan transportasi, penggunaan bahan berbahaya atau bahan tambahan pangan, kontaminasi fisik, kimia atau mikrobiologi, dan lain-lain. Untuk itu Pemerintah perlu membuat peraturan teknik dengan berdasarkan data ilmiah dengan evaluasi yang rasional, dan berdasarkan referensi di beberapa negara. Sehingga sangat memungkinkan direalisasikannya kebijakan tanpa kompromi.
- b. Resiko menengah (*medium risk*) adalah kelompok yang harus hati-hati dalam kebijakan yang sebetulnya tidak terlalu berbahaya tetapi perlu diatur guna memberikan informasi yang benar, tidak membohongi konsumen misalnya khasiat, berat, volume.
- c. Resiko rendah (*low risk*) bila kebijakan tersebut bersifat *voluntary* atau sukarela.

2. Keamanan Pangan

Keamanan pangan merupakan masalah kompleks sebagai hasil interaksi antara toksisitas mikrobiologi, toksisitas kimia dan status gizi. Hal ini saling berkaitan, dimana pangan yang tidak aman akan mempengaruhi kesehatan manusia yang pada akhirnya menimbulkan masalah terhadap status gizi (Seto, 2001). Keamanan pangan merupakan aspek yang sangat penting dalam kehidupan sehari-hari. Kurangnya perhatian terhadap hal ini akan mengakibatkan terjadinya dampak berupa penurunan kesehatan konsumen. Mulai dari keracunan makanan akibat tidak higienisnya proses penyimpanan

dan penyajian sampai risiko munculnya penyakit kanker akibat penggunaan bahan tambahan (*food additive*) yang berbahaya (Syah, 2005).

Keamanan pangan dapat diartikan sebagai terbebasnya makanan dari zat-zat atau bahan yang dapat membahayakan kesehatan tubuh tanpa membedakan apakah zat itu secara alami terdapat dalam bahan makanan yang digunakan atau tercampur secara sengaja atau tidak sengaja kedalam bahan makanan atau makanan jadi (Moehyi, 2000). Keamanan pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia. Pangan yang aman serta bermutu dan bergizi tinggi sangat penting peranannya bagi pertumbuhan, pemeliharaan, dan peningkatan derajat kesehatan serta peningkatan kecerdasan masyarakat (Saparinto, 2006). Sedangkan menurut *World Health Organization* (WHO) keamanan pangan adalah jaminan bahwa pangan tidak akan menyebabkan bahaya kepada konsumen jika disiapkan atau dimakan sesuai dengan maksud dan penggunaannya.

Definisi keamanan pangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah Pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi. Penyelenggaraan keamanan pangan dilakukan melalui sanitasi pangan, pengaturan terhadap bahan tambahan pangan, pengaturan terhadap pangan produk rekayasa genetik, pengaturan terhadap radiasi pangan, penetapan standar kemasan pangan, pemberian jaminan keamanan dan mutu pangan dan jaminan produk halal bagi yang dipersyaratkan.

3. Mutu Pangan

Mutu pangan merupakan aspek penting yang harus diperhatikan dalam menghasilkan suatu produk pangan karena berkaitan erat dengan tujuan produsen (perusahaan) maupun konsumen. Menurut Wolff (1986) diacu dalam Bernués et al. (2003), mutu merupakan elemen esensial dalam strategi kompetisi pada sebuah perusahaan. Sementara itu dari segi konsumen, mutu berkaitan dengan karakteristik produk pangan yang diinginkan. Konsumen cenderung akan memilih produk pangan yang sesuai dengan mutu yang mereka harapkan.

Konsep mutu pangan terus berkembang dari masa ke masa. Konsep mutu pangan tergantung dari siapa yang mendefinisikannya (Bernués et al. 2003). Menurut Grunert (2005), mutu pangan memiliki dua dimensi, yaitu mutu objektif dan mutu subjektif. Mutu objektif adalah karakteristik fisik yang terdapat dalam produk pangan. Mutu objektif bersifat teknis, sehingga proses dan kontrol mutu dapat diukur dan diverifikasi (Espejel et al. 2007). Mutu subjektif adalah mutu yang dipersepsikan oleh konsumen. Titik tengah dari kedua dimensi tersebut tercapai apabila produsen dapat menerjemahkan karakteristik yang diinginkan oleh konsumen ke dalam karakteristik fisik produk yang dihasilkan. Meskipun demikian, mutu pangan tetap bergantung pada penilaian yang dilakukan konsumen. Mutu pangan tidak melekat pada karakteristik pangan, tetapi lebih berkaitan dengan konsep penerimaan (Issanchou 1996).

Mutu pangan merupakan sebuah nilai yang ditawarkan oleh produk pangan. Menurut Steenkamp (1990) yang menjadi acuan dalam Lazarova (2010), atribut mutu adalah manfaat fungsional atau psikososial yang diberikan oleh produk. Caswell (2000) menyatakan atribut mutu produk secara efektif dapat dianalisis menjadi tiga dimensi, yaitu dimensi intrinsik/ekstrinsik, dimensi lingkungan informasi, dan dimensi diferensiasi vertikal/

horizontal. Dimensi intrinsik/ekstrinsik merupakan mutu dan persepsi mutu yang disebabkan oleh atribut intrinsik (di dalam produk) dan atribut ekstrinsik (di luar produk). Atribut intrinsik dapat berupa nilai gizi, warna, aroma, penampakan, dan tekstur. Atribut ekstrinsik dapat berupa merek dagang, iklan, promosi, dan nama produsen. Pada dimensi lingkungan informasi, informasi yang ada pada produk dapat bersifat *search nature*, *experience nature*, dan *credence nature*. *Search nature* artinya konsumen dapat menilai mutu dengan mengevaluasi produk sebelum membeli, misalnya dengan mengamati warna dan bentuk. Informasi yang bersifat *experience nature* artinya konsumen hanya dapat mengevaluasi mutu produk setelah konsumen tersebut membeli dan mengonsumsi produk tersebut, contohnya adalah rasa. Pada informasi yang bersifat *credence nature*, konsumen tidak dapat menilai mutu produk meskipun setelah membeli produk dan mengkonsumsinya, contohnya adalah residu pestisida. Dimensi diferensiasi vertikal/ horizontal mencakup mutu vertikal (konsumen membagi semua mutu pada tingkat yang sama) dan mutu horizontal (konsumen memiliki perbedaan tingkatan mutu).

4. Pengawasan

Pengawasan merupakan fungsi terakhir yang harus dilakukan dalam manajemen. Pengawasan adalah fungsi manajemen yang merupakan pengukuran dan perbaikan dari pelaksanaan atau kegiatan – kegiatan para bawahan agar rencana – rencana yang sudah dirancang dapat tercapai.

Mc.Ferlan yang dikutip oleh Soewarno Handayaniningrat mendefinisikan pengawasan sebagai suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, atau tujuan yang telah ditentukan. Kaho menjelaskan pengawasan merupakan fungsi terakhir dari manajemen yang sangat penting untuk diterapkan dalam setiap organisasi. Melalui pengawasan dapat diukur

kemajuan yang dicapai, mencegah terjadinya penyimpangan sehingga memudahkan pembinaan. Pengawasan diperlukan juga guna menjamin tetap berjalannya suatu pekerjaan agar sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan.

Menurut Handoko pengawasan adalah penemuan dan penerapan cara untuk menjamin bahwa rencana telah dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Sedangkan pengertian pengawasan menurut Sujatno adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Situmorang menjelaskan bahwa:

“Peranan Pengawasan dalam suatu organisasi muncul sebagai hal yang sangat penting artinya apabila dalam kehidupan organisasi terjadi suasana tidak tertib yang disebabkan oleh berbagai faktor, baik yang datang dari luar lingkungan sendiri”.

Muchsan (1981:36) mengemukakan bahwa pengawasan dibagi menjadi:

- a. Pengawasan preventif adalah pengawasan yang mengandung prinsip bahwa peraturan dan keputusan pemerintah mengenai pokok tertentu yang baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang.
- b. Pengawasan represif adalah pengawasan yang berwujud penangguhan atau pembatalan peraturan dan keputusan pemerintah karena bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang.
- c. Pengawasan umum adalah pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap segala keinginan Pemerintah Daerah.
- d. Pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah diharapkan dapat berjalan dengan sebaik-baiknya termasuk pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah dalam bidang-bidang tertentu seperti kesehatan, keamanan, pariwisata, kebudayaan dan bidang-bidang lain.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma

Aspek terpenting dari peraturan perundang-undangan tidak hanya terkait mengenai aspek pengaturan tetapi juga proses pembentukannya. Penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik, pada hakekatnya perlu memperhatikan dasar-dasar pembentukannya terutama berkaitan dengan landasan-landasan dan asas-asas yang berkaitan dengan materi muatannya.²

Menurut Maria Farida Indrati bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.³ Burkhardt Krems menyebutkan pembentukan peraturan itu menyangkut:

1. isi peraturan;
2. bentuk dan susunan peraturan;
3. metoda pembentukan peraturan; dan
4. prosedur dan proses pembentukan peraturan.

Dengan demikian asas bagi pembentukan Peraturan Perundang-undangan negara akan meliputi asas-asas hukum yang berkaitan dengan itu.⁴

Pembentukan peraturan perundang-undangan perlu memperhatikan batasan-batasan tertentu agar dapat mencapai tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan. Batasan-batasan itu menurut Imer B. Flores berupa 8 (delapan) prinsip yaitu: ⁵

1. Umum

² VCRAC Crabbe, *Legislative Drafting*, London: Cavendish Publishing Limited, 1994, hlm.4.

³ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm. 252.

⁴ 4Burkhardt Krems seperti dikutip A Hamid S Attamimi dalam *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*.Disertasi, Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia,1990, hlm.300.

⁵ Imer B. Flores, "Legisprudence, The Role and Rationality of Legislators – Vis a Vis Judges- Towards The Realization of Justice", *Mexican Law Review*, New Series Volume 1, Number 2, 2009. hlm. 107

Peraturan perundang-undangan harus bersifat umum tidak hanya dengan menciptakan kasus umum dan abstrak, tetapi juga dengan mempromosikan kebaikan atau kepentingan bersama.

2. Publisitas

Peraturan perundang-undangan harus diumumkan agar diketahui oleh subjek.

3. Non-retroaktif

Peraturan perundang-undangan tidak boleh diterapkan terhadap kondisi yang lampau.

4. Kejelasan

Peraturan perundang-undangan harus jelas dan tepat untuk diikuti.

5. Tidak saling bertentangan

Peraturan perundang-undangan harus koheren dan tanpa (logis) kontradiksi atau inkonsistensi.

6. Kemungkinan

Peraturan perundang-undangan tidak boleh memerintahkan sesuatu yang mustahil dan karenanya tidak harus diberi efek simbolis.

7. Kepatuhan

Peraturan perundang-undangan harus bersifat umum tidak hanya dalam pembentukannya, tetapi juga dalam pengaplikasiannya. Oleh karenanya peraturan perundang-undangan tidak boleh terlalu sering diubah atau diberlakukan dalam waktu singkat.

8. Kesesuaian

Peraturan perundang-undangan harus diterapkan sesuai dengan tujuan pembentukannya, harus dicegah perbedaan antara bunyi peraturan perundang-undangan dan penegakannya.

Penyusunan norma-norma dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Keamanan dan Mutu Pangan harus berpedoman pada asas-asas pembentukan

peraturan perundang-undangan yang baik pada setiap tahapan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, asas-asas yang digunakan sebagai landasan pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat dalam ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6. Adapun asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik terdiri dari:

1. asas kejelasan tujuan, bahwa setiap pembentukan peraturan daerah harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Tujuan tersebut sudah harus jelas sejak pada tahapan perencanaan dan penyusunan. Pada tahapan perencanaan, instrumen yang digunakan untuk menjelaskan tujuan tersebut adalah penelitian/kajian dan naskah akademik. Sedangkan dalam tahap penyusunan, kejelasan tujuan tersebut dapat dicermati dalam landasan filosofis, yuridis dan sosiologis dalam konsideran menimbang.
2. asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, bahwa peraturan daerah harus dibuat oleh pejabat yang berwenang. Apabila melihat ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka pemerintah daerah berhak menerapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
3. Asas materi muatan yang tepat, bahwa peraturan daerah harus memperhatikan materi muatan yang tepat. Secara teknis materi muatan yang diatur dalam peraturan daerah adalah materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Asas dapat dilaksanakan, bahwa setiap peraturan daerah harus memperhitungkan efektivitas peraturan daerah tersebut baik secara

filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Tidak hanya oleh pemerintah, tetapi ketentuan dalam peraturan daerah juga harus dapat dilaksanakan oleh masyarakat. Oleh karena itu implikasi atau dampak suatu peraturan daerah sudah harus dapat diperhitungkan sejak tahapan awal pembentukan peraturan daerah. Terkait hal ini, berbagai teori dapat digunakan untuk memperhitungkan dampak sosial maupun beban keuangan negara dalam pelaksanaan peraturan daerah.

5. asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap peraturan daerah dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Asas ini terkait erat dengan “asas dapat dilaksanakan” dan berdimensi pada nilai-nilai kemanfaatan dari suatu peraturan daerah. Dengan kata lain, asas dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah suatu rangkaian asas untuk menciptakan manfaat peraturan daerah bagi pemerintah dan masyarakat.
6. asas kejelasan rumusan, bahwa setiap peraturan daerah harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Tujuan utama asas kejelasan rumusan adalah untuk menciptakan adanya kepastian hukum
7. asas keterbukaan, bahwa dalam pembentukan peraturan daerah mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan, dan evaluasi bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan daerah.

Selain asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, hal lain yang harus menjadi perhatian dalam pembentukan peraturan daerah adalah materi muatan yang diatur dalam peraturan daerah. Materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan:

1. asas Ketuhanan yang Maha Esa, bahwa bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan nilai-nilai agama.
2. asas pengayoman, bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
3. asas kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keamanan pangan bagi setiap warga yang ada di kabupaten malang.
4. asas keadilan, bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi warga masyarakat dan pelaku usaha di Kabupaten Malang
5. asas ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
6. asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Selain asas-asas tersebut diatas, terdapat asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat

Hal-hal yang mendesak dalam penyelenggaraan Rancangan Peraturan Daerah tentang Keamanan dan Mutu Pangan ini adalah belum terdapat pengaturan mengenai peredaran pangan di Kabupaten Malang, baik pangan segar, pangan olahan kemasan dan non kemasan termasuk di dalamnya pangan jajanan anak sekolah. Serta belum ada pengawasan terhadap peredaran jenis pangan tersebut. Hal ini dikarenakan masih terdapat kerancuan perangkat daerah yang berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap keamanan dan mutu pangan. Sehingga diperlukan peraturan daerah untuk mengatur mengenai pangan yang beredar serta perangkat daerah yang berwenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan atas beredarnya produk-produk tersebut di Kabupaten Malang.

Beberapa permasalahan dalam praktik pelaksanaan mengenai keamanan dan mutu pangan yang menjadi pertimbangan untuk membentuk peraturan daerah, diantaranya:

1. Terjadinya keracunan pangan jajanan anak sekolah yang terjadi di beberapa sekolah dasar di Kecamatan Pujon dan Karangploso. Hal ini dikarenakan perilaku para pedagang yang kurang baik dalam menjajakan pangan. Selain itu mutu bahan yang dipakai untuk membuat jajanan terindikasi mengandung borak dan formalin.
2. Belum adanya pengawasan peredaran pangan segar asal tumbuhan. pangan segar asal tumbuhan yang dikemas harus menunjukkan ketelusuran yang jelas. Dinas Ketahanan Pangan selaku Otoritas Kompeten Keamanan Pangan Daerah mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan dan penjaminan mutu pangan segar asal tumbuhan.

3. Hasil uji sampel dari makanan segar dan olahan non kemasan banyak yang terindikasi borak, formalin.
4. Terdapat kerancuan tugas pokok dan fungsi kementerian yang melaksanakan pengawasan dan penjaminan keamanan dan mutu pangan.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Negara

Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) tentang Keamanan dan Mutu Pangan ini meliputi penyelenggaraan keamanan dan mutu pangan segar asal tumbuhan, pangan olahan industri rumah tangga, pangan olahan siap saji non kemasan. Termasuk di dalam ranperda ini juga akan mengatur mengenai pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh perangkat daerah, koordinasi antar perangkat daerah dan sanksi administratif.

Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan terhadap pelaku usaha, baik pelaku usaha produksi dan pelaku usaha peredaran. Pembinaan yang akan dilakukan untuk pelaku usaha dalam bentuk fasilitasi, konsultasi, pendidikan, pelatihan, penelitian dan sosialisasi. Sedangkan pengawasan yang merupakan tindak lanjut dari pembinaan akan dilakukan pengawasan terhadap sertifikat pangan, cara mengolah dan cara menjual.

Pembinaan dan pengawasan terhadap keamanan dan mutu pangan dilakukan secara terpadu oleh perangkat daerah yang berwenang. Akan dibentuk tim yang terdiri dari perangkat daerah yang berwenang, diantaranya dinas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang ketahanan pangan, kesehatan, pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan, perindustrian dan perdagangan serta dinas-dinas lain yang berkaitan. Antar perangkat daerah bersinergi untuk mewujudkan pangan di Kabupaten Malang

yang aman dikonsumsi, sehat, bermutu, higienis, dan memenuhi kecukupan gizi.

Dalam penyelenggaraan ranperda ini dibutuhkan sistem informasi untuk menunjang pelaksanaan *e-government*. Sistem informasi ini akan menyediakan informasi bagi para pelaku usaha terkait mekanisme pendaftaran dan sertifikasi serta pembinaan terkait pemenuhan mutu produk. Sistem pendaftaran sudah melalui perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik atau *online single submission* (OSS).

Akibat dari pelaksanaan ranperda ini pasti akan membebani keuangan negara, dalam hal ini adalah keuangan daerah. Pembiayaan atas pembinaan dan pengawasan serta dibentuknya tim akan menimbulkan konsekuensi terhadap kebutuhan operasional atas pengendalian dan penegakan sanksi. Hal tersebut akan berbanding lurus dengan meningkatnya kesehatan masyarakat karena pangan yang beredar di Kabupaten Malang telah memenuhi standar yang ditetapkan dan tentunya aman dikonsumsi. Apabila pembinaan dan pengawasan dilakukan secara maksimal maka angka keracunan atas pangan olahan non kemasan akan menurun. Terutama pangan olahan non kemasan yang dijual di sekitaran sekolah. Pada tahun 2019 di SDN 3 Ngabab terjadi kejadian luar biasa keracunan makanan yang dijual disekitar sekolah/ jajanan anak sekolah sejumlah 28 siswa dan di SDN 2 Tawangargo terjadi keracunan makanan yang dijual disekitar sekolah/ jajanan anak sekolah sejumlah 23 siswa.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa “Perlindungan konsumen berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen serta kepastian hukum”. Asas keamanan dan keselamatan konsumen dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.

Pasal 4 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyebutkan pula salah satu hak konsumen adalah hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa. Berdasarkan hal tersebut, maka masyarakat sebagai konsumen berhak mengkonsumsi pangan secara aman yang memenuhi persyaratan keamanan, mutu dan gizi bagi kepentingan kesehatan.

Berkaitan dengan hal tersebut diatas, Pasal 7 huruf d Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyebutkan salah satu kewajiban pelaku usaha adalah menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku. Kewajiban ini juga harus diperhatikan dan dilaksanakan oleh pelaku usaha pangan segar asal tumbuhan, pangan olahan siap saji serta pangan olahan industri rumah tangga untuk tetap memastikan bahwa pangan yang diperdagangkan sudah

memenuhi ketentuan standar mutu yang telah ditetapkan. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen bahwa pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut.

B. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

Kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam rangka meningkatkan derajat kesehatan masyarakat, salah satu upaya yang dapat dilakukan saat ini sudah berkembang ke arah keterpaduan upaya kesehatan bagi seluruh masyarakat mulai dari upaya promotif, preventif, kuratif dan rehabilitatif dengan mengikutsertakan masyarakat secara luas secara terpadu dan berkesinambungan.

Terkait keamanan pangan, dalam Bagian Keenam Belas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan telah memberikan pengaturan terkait keamanan makanan dan minuman. Pasal 109 menyatakan bahwa setiap orang dan/atau badan hukum yang memproduksi, mengolah serta mendistribusikan makanan dan minuman yang diperlakukan sebagai makanan dan minuman hasil teknologi rekayasa genetik yang diedarkan harus menjamin agar aman bagi manusia, hewan yang dimakan manusia dan lingkungan. Selain itu, Pasal 110 menyatakan bahwa setiap orang dan/atau

badan hukum yang memproduksi dan mempromosikan produk makanandanminuman dan/atau yang diperlakukan sebagai makanan dan minuman hasil olahan teknologi dilarang menggunakan kata-kata yang mengecoh dan/atau yang disertai klaim yang tidak dapat dibuktikan kebenarannya.

Pasal 111 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2019 tentang Kesehatan menyatakan bahwa:

- (1) Makanan dan minuman yang dipergunakan untuk masyarakat harus didasarkan pada standar dan/atau persyaratan kesehatan.
- (2) Makanan dan minuman hanya dapat diedarkan setelah mendapat izin edar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Setiap makanan dan minuman yang dikemas wajib diberi tanda atau label yang berisi:
 - a. nama produk;
 - b. daftar bahan yang digunakan;
 - c. berat bersih atau isi bersih;
 - d. nama dan alamat pihak yang memproduksi atau memasukkan makanan dan minuman kedalam wilayah Indonesia; dan
 - e. tanggal, bulan dan tahun kadaluwarsa.
- (4) Pemberian tanda atau label sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilakukan secara benar dan akurat.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian label sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (6) Makanan dan minuman yang tidak memenuhi ketentuan standar, persyaratan kesehatan, dan/atau membahayakan kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang untuk diedarkan, ditarik

dari peredaran, dicabut izin edar dan disita untuk dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan kewenangan dan tanggung jawab Pemerintah, diatur dalam pasal 112 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2019 tentang Kesehatan yang menyatakan bahwa Pemerintah berwenang dan bertanggung jawab mengatur dan mengawasi produksi, pengolahan, pendistribusian makanan dan minuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 109, Pasal 110 dan Pasal 111.

C. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

Penyelenggaraan keamanan pangan diatur dalam Bab VII Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Keamanan pangan berdasarkan pasal 67 diselenggarakan untuk menjaga pangan tetap aman, higienis, bermutu, bergizi dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan dan budaya masyarakat. Selain itu, keamanan pangan dimaksudkan untuk mencegah kemungkinan cemaran biologis, kimia dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan dan membahayakan kesehatan manusia.

Kewenangan dan Tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah dalam menjamin terwujudnya penyelenggaraan keamanan pangan diatur dalam Pasal 68 yang menyatakan bahwa:

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terwujudnya penyelenggaraan keamanan pangan di setiap rantai pangan secara terpadu.
- (2) Pemerintah menetapkan norma, standar, prosedur dan kriteria keamanan pangan.
- (3) Petani, nelayan, pembudi daya ikan, dan pelaku usaha pangan wajib menerapkan norma, standar, prosedur dan kriteria keamanan pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

- (4) Penerapan norma, standar, prosedur dan kriteria keamanan pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan secara bertahap berdasarkan jenis pangan dan skala usaha pangan.
- (5) Pemerintah dan/atau Pemerintah daerah wajib membina dan mengawasi pelaksanaan penerapan norma, standar, prosedur dan kriteria keamanan pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan (4).

Berdasarkan Pasal 69 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, penyelenggaraan keamanan pangan dilakukan melalui:

- a. sanitasi pangan;
- b. pengaturan terhadap bahan tambahan pangan;
- c. pengaturan terhadap pangan produk rekayasa genetik;
- d. pengaturan terhadap iradiasi pangan;
- e. penetapan standar kemasan pangan;
- f. pemberian jaminan keamanan pangan dan mutu pangan;
- g. jaminan produk halal bagi yang dipersyaratkan.

Berkaitan dengan keamanan dan mutu pangan, diatur dalam Bagian Ketujuh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Pasal 86 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan menyatakan bahwa:

- (1) Pemerintah menetapkan standar keamanan pangan dan mutu pangan.
- (2) Setiap orang yang memproduksi dan memperdagangkan pangan wajib memenuhi standar keamanan pangan dan mutu pangan.
- (3) Pemenuhan standar keamanan pangan dan mutu pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan melalui penerapan sistem jaminan keamanan pangan dan mutu pangan.
- (4) Pemerintah dan/atau lembaga sertifikasi yang terakreditasi oleh Pemerintah dapat memberikan sertifikat jaminan keamanan pangan dan mutu pangan.

- (5) Pemberian sertifikat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan secara bertahap sesuai dengan jenis pangan dan/atau skala usaha.
- (6) Ketentuan mengenai standar keamanan pangan dan mutu pangan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 88 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan menyatakan bahwa:

- (1) Petani, nelayan, pembudi daya ikan, dan pelaku usaha pangan di bidang pangan segar harus memenuhi persyaratan keamanan pangan dan mutu pangan segar.
- (2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib membina, mengawasi dan memfasilitasi pengembangan usaha pangan segar untuk memenuhi persyaratan teknis minimal keamanan pangan dan mutu pangan.
- (3) Penerapan persyaratan teknis keamanan pangan dan mutu pangan segar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan secara bertahap sesuai dengan jenis pangan segar dan/atau skala usaha.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan keamanan pangan dan mutu pangan segar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Larangan bagi setiap orang untuk memperdagangkan pangan yang tidak sesuai dengan keamanan pangan dan mutu pangan sebagaimana tercantum dalam label kemasan pangan diatur dalam Pasal 89 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Pasal 90 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan menyatakan bahwa:

- (1) Setiap orang dilarang mengedarkan pangan tercemar.
- (2) Pangan tercemar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa pangan yang:

- a. mengandung bahan beracun, berbahaya, atau yang dapat membahayakan kesehatan atau jiwa manusia;
- b. mengandung cemaran yang melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan;
- c. mengandung bahan yang dilarang digunakan dalam kegiatan atau proses produksi pangan;
- d. mengandung bahan yang kotor, busuk, tengik, terurai atau mengandung bahan nabati atau hewani yang berpenyakit atau berasal dari bangkai;
- e. diproduksi dengan cara yang dilarang; dan/atau
- f. sudah kedaluwarsa.

Pasal 91 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan menyatakan bahwa:

- (1) Dalam hal pengawasan keamanan, mutu dan gizi, setiap pangan olahan yang dibuat di dalam negeri atau yang diimpor untuk diperdagangkan dalam kemasan eceran, pelaku usaha pangan wajib memiliki izin edar.
- (2) Kewajiban memiliki izin edar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan terhadap pangan olahan tertentu yang diproduksi oleh industri rumah tangga.
- (3) Ketentuan mengenai Kewajiban memiliki izin edar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah untuk melakukan pengawasan dan pencegahan secara berkala terhadap kadar atau kandungan cemran pada pangan diatur dalam Pasal 92 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

D. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-

Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Salah satu pertimbangan pembentukan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah adalah bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

Berdasarkan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Pangan merupakan salah satu urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat

(2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa:

Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan kearsipan.

Pemerintah daerah diberikan wewenang untuk melaksanakan urusan konkuren yaitu urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar salah satunya adalah kewenangan dalam pelaksanaan urusan pemerintahan bidang pangan. Terkait dengan sub urusan keamanan

pangan, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan dalam pelaksanaan pengawasan keamanan pangan segar.

E. Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan

Setiap orang yang memproduksi dan memperdagangkan pangan wajib memenuhi standar keamanan pangan dan mutu pangan yang dilakukan melalui penerapan sistem jaminan keamanan pangan dan mutu pangan. Standar keamanan pangan dan mutu pangan tersebut meliputi ketentuan mengenai sanitasi pangan, bahan tambahan pangan, pangan produk rekayasa genetik, iradiasi pangan, kemasan pangan dan penggunaan bahan lainnya.

Terkait pemberian jaminan keamanan pangan dan mutu pangan, Bagian Keenam Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan pasal 33 sampai dengan pasal 45 mengatur mengenai pendaftaran sarana produksi, pemberian izin edar pangan olahan, pemberian nomor registrasi untuk pangan segar asal hewan dan pemberian nomor registrasi untuk pangan segar asal hewan, pemberian sertifikasi untuk pangan segar asal ikan, pengujian laboratorium, pangan tercemar dan impor pangan.

Kepala daerah sesuai dengan kewenangannya berdasarkan pasal 30 Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan dapat memberikan sertifikat jaminan keamanan pangan dan mutu pangan. Pemberian sertifikat tersebut dilakukan secara bertahap sesuai dengan jenis pangan dan/atau skala usaha.

Selain dapat memberikan sertifikat, Kepala Daerah sesuai dengan kewenangannya melaksanakan pengawasan terhadap pemenuhan persyaratan keamanan pangan, mutu pangan dan gizi pangan untuk pangan segar, pangan olahan industri rumah tangga serta pangan olahan siap saji sebagaimana diatur dalam Pasal 47 Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan.

F. Peraturan	Menteri	Pertanian	Nomor
53/PERMENTAN/KR.040/12/2018 tentang Keamanan dan Mutu Pangan Segar Asal Tumbuhan			

Penerapan dan pengawasan keamanan pangan segar asal tumbuhan serta mutu pangan segar asal tumbuhan yang dilaksanakan oleh pemangku kepentingan bertujuan untuk memberikan perlindungan bagi konsumen serta meningkatkan kepastian usaha dan daya saing pangan segar asal tumbuhan. Beberapa hal yang diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 53/PERMENTAN/KR.040/12/2018 tentang Keamanan dan Mutu Pangan Segar Asal Tumbuhan antara lain mengenai keamanan dan mutu, kemasan, pelabelan dan ketelusuran, pengendalian, pengawasan dan ketentuan sanksi.

Berkaitan dengan keamanan dan mutu pangan, Pasal 4 Peraturan Menteri Pertanian Nomor 53/PERMENTAN/KR.040/12/2018 tentang Keamanan dan Mutu Pangan Segar Asal Tumbuhan memberikan pengaturan mengenai pelaku usaha yang menyelenggarakan kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan/atau peredaran pangan segar asal tumbuhan harus memenuhi persyaratan keamanan pangan segar asal tumbuhan. Keamanan pangan segar asal tumbuhan ini dapat diperoleh melalui penerapan persyaratan dasar dan/atau sistem jaminan keamanan pangan yang rinciannya diatur dalam Pasal 6 Peraturan Menteri Pertanian Nomor 53/PERMENTAN/KR.040/12/2018 tentang Keamanan dan Mutu Pangan Segar Asal Tumbuhan.

Pasal 7 Peraturan Menteri Pertanian Nomor 53/PERMENTAN/KR.040/12/2018 tentang Keamanan dan Mutu Pangan Segar Asal Tumbuhan memberikan pengaturan mengenai pelaku usaha yang menyelenggarakan kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan/atau peredaran pangan segar asal tumbuhan harus

memenuhi persyaratan mutu pangan segar asal tumbuhan yang dilakukan berdasarkan Standar Nasional Indonesia (SNI).

G. Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengawasan Pangan Industri Rumah Tangga

Kondisi dimana meningkatnya kesadaran masyarakat akan pentingnya kesehatan mendorong masyarakat untuk lebih memperhatikan keamanan dan mutu pangan sejak proses produksi, pemasaran hingga penyajian. Hal tersebut mendorong masyarakat untuk menuntut peningkatan tanggung jawab pemerintah daerah dalam perlindungan konsumen kaitannya dengan keamanan dan mutu pangan. Meskipun industri pangan dituntut untuk bertanggung jawab dalam menjamin keamanan produk pangan yang dijualnya, pemerintah daerah juga harus turut bertanggungjawab atas keberlangsungan suplai pangan yang aman. Berdasarkan hal tersebut dibutuhkan komitmen pemerintah daerah dalam melakukan pengawasan, pemantauan dan penegakan hukum.

Pengawasan pangan dalam hal menjamin keamanan dan mutu pangan penting dalam melindungi kesehatan dan keselamatan masyarakat. Kondisi keamanan pangan tergantung pada sistem pengawasan yang komprehensif, tidak hanya berdasarkan pengawasan terhadap industri pangan yang memproduksi pangan, namun juga pengawasan terhadap seluruh rantai pangan. Sistem pengawasan yang efektif juga dapat dijadikan alat untuk melindungi kesehatan masyarakat melalui penurunan resiko akan terjadinya keracunan pangan atau penyakit akibat pangan serta melindungi masyarakat dari pangan yang tidak aman, tidak layak konsumsi, berlabel menyesatkan dan hasil penipuan. Selain itu sistem pengawasan keamanan pangan yang efektif dapat dijadikan alat untuk berkontribusi dalam pengembangan

ekonomi melalui kepercayaan konsumen terhadap sistem pengawasan keamanan pangan dan penyediaan dasar hukum perdagangan pangan.

Peraturan ini merupakan acuan dan/atau pedoman yang wajib digunakan oleh petugas untuk melaksanakan kegiatan pemberian sertifikat produk pangan industri rumah tangga dan pengawasan *post market* produk industri rumah tangga pangan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Nilai filosofis suatu peraturan perundang-undangan harus mencerminkan nilai keadilan dan kepastian.⁶ Esensi dari landasan filosofis dapat ditemukan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang mengamanatkan bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara. Penjabaran dari sila-sila dalam Pancasila terdapat dalam empat pokok pikiran Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Keempat pokok pikiran tersebut sebagai dasar untuk mewujudkan cita hukum negara Indonesia.

Secara filosofis regulasi mengenai perlindungan konsumen merupakan upaya dalam rangka mewujudkan tujuan negara Indonesia yang terdapat dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

⁶Joeniarto, 1980, *Selayang Pandang Tentang Sumber Sumber Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, Jogjakarta, cet II, h.15.

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang 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, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.”

Amanat tersebut bermakna bahwa negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya keamanan dan mutu pangan dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak setiap warga negara.

Setiap Warga Negara Indonesia dilindungi hak-hak konstitusionalnya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hak-hak tersebut antara lain hak asasi manusia, hak beragama dan beribadat, hak mendapat perlindungan hukum dan persamaan hak dan kedudukan dalam hukum, serta hak untuk memperoleh kehidupan yang layak. Termasuk di dalamnya hak untuk mengkonsumsi pangan dan menggunakan produk lainnya yang dapat menjamin kualitas hidup dan kehidupan manusia. Berkaitan dengan hal tersebut tertuang dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.

Tujuan hukum tersebut sejalan dengan filsafat hukum Bentham yang berdasarkan teori individualisme dan utilitisme. Teori individualisme menempatkan manusia sebagai pusat perhatian dan hukum hadir untuk menjamin kebebasan yang seluas-luasnya kepada individu sehingga individu dapat mengejar kebahagiaan yang diinginkannya. Sedangkan teori utilitisme

menganggap hukum harus memberikan manfaat (*utility*) kepada manusia.⁷ Sebagian besar konsumen produk pangan sering tidak mengetahui bagaimana memilih produk yang akan dikonsumsi. Perlindungan hukum terhadap konsumen terkesan tidak dilaksanakan secara terpadu. Dengan demikian untuk melindungi masyarakat, pemerintah daerah wajib melakukan upaya penjaminan keamanan dan mutu pangan dengan melakukan pembinaan dan pengawasan kepada pelaku usaha dan konsumen.

B. Landasan Sosiologis

Saat ini kelemahan utama dalam suatu peraturan perundang-undangan adalah kegagalan dalam mengungkap dengan jelas hubungan sebab akibat antara peraturan perundang-undangan sebagai norma hukum dengan kenyataan sosial dan pembangunan.⁸ Landasan sosiologis adalah aspek sosial kemasyarakatan secara empiris. Sehingga dalam landasan sosiologis harus memperlihatkan adanya relasi antara kebijakan yang dibuat dengan kenyataan di masyarakat.

Secara geografis Kabupaten Malang memiliki luas wilayah 5.530,65Km²terdiri dari 33 Kecamatan dan 378 desa. Berbatasan dengan 9 (sembilan) kabupaten dan Samudra Indonesia. Sebelah Utara Timur berbatasan dengan Kabupaten Pasuruan dan Probolinggo, sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Lumajang sebelah Selatan berbatasan dengan Samudra Indonesia, sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Blitar sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Kediri dan Mojokerto

Kabupaten Malang merupakan salah satu kabupaten di Jawa Timur yang berbasis pertanian. Sektor pertanian merupakan sektor dominan terutama tanaman pangan. Kabupaten Malang memiliki tanah yang subur

⁷Roestandi,1992, hlm 88

⁸Ann Seidman, Robert Seidman, 2002, *Penyusunan RUU Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, Penyunting, Yohanes Usfunan cs., Elips, Jakarta, h.30.

dengan luas areal tanam pertanian padi 63.346 hektar, dengan produktivitas 71,13Kw/ha, menghasilkan panen padi tahun 2020 sebesar 456.686 ton Gabah Kering Giling, , setelah dikonsumsi masih surplus beras 72,916 ton (Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Malang, 2020).

Berdasarkan laporan tahunan Badan Pengawas Obat dan Makanan Tahun 2018 terdapat 56 laporan kejadian luar biasa (KLB) keracunan pangan yang disampaikan Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan. Data kejadian ini dilaporkan per tanggal 2 Januari 2018 sampai dengan 31 Maret 2019. Jumlah orang yang terpapar karena KLB keracunan pangan pada tahun 2018 sebanyak 2.897 orang dan 1.661 orang di antaranya sakit (*attack rate* sebesar 55,60%). *World Health Organization* (WHO) menyebutkan bahwa setiap satu kasus yang berkaitan dengan kejadian luar biasa keracunan pangan di suatu negara berkembang, maka paling tidak terdapat 99 kasus lain yang tidak dilaporkan.

Dilihat dari penyebab KLB keracunan pangan sebesar 61% disebabkan karena *suspect* mikrobiologi. Sebesar 11% disebabkan *suspect* bahan kimia. Kemudian sebesar 5% karena mengandung mikrobiologi dan sisanya 23% belum diketahui penyebabnya.

Ditinjau dari jenis pangan penyebab KLB Keracunan Pangan tahun 2018 adalah masakan rumah tangga sebanyak 24 kejadian (42,86%) kejadian, pangan jajanan/siap saji sebanyak 19 kejadian (33,93%) kejadian, diikuti pangan olahan P-IRT sebanyak 4 kejadian (7,14%), pangan olahan dalam negeri sebanyak pangan jasa boga dan pangan yang belum diketahui jenisnya masing-masing sebanyak 3 kejadian (5,36%) kejadian. Masakan rumah tangga memiliki presentase sebagai jenis pangan penyebab KLB keracunan pangan. Hal ini mengindikasikan bahwa masyarakat masih belum memahami dan menerapkan praktik keamanan pangan.

Berdasarkan tempat/lokasi KLB keracunan pangan terlihat bahwa tempat tinggal menduduki urutan pertama sebanyak 21 kejadian (37,50%). Disusul di lembaga pendidikan SD/MI dengan 16 kejadian (28,57%). Tempat ibadah, lembaga pendidikan SMP/Mts, lembaga pendidikan-SMU dan gedung pertemuan menjadi tempat paling jarang terjadi KLB keracunan pangan dengan masing-masing 1 kejadian (1,78%). Selain itu terdapat 1 KLB keracunan pangan yang tidak diketahui tempatnya.

KLB keracunan pangan di tempat tinggal pada umumnya terjadi pada saat makan rutin, pesta keluarga (peristiwa lamaran, pernikahan, dan aqiqah) dan acara keagamaan (tahlilan dan peringatan hari raya). Pada pesta keluarga dan acara keagamaan umumnya makanan yang disajikan dimasak dalam jumlah banyak di tempat tinggal dengan dibantu para kerabat dan tetangga. Praktik-praktik keamanan pangan yang tidak baik seperti terjadinya kontaminasi silang, suhu penyimpanan pangan yang tidak tepat, selang waktu antara pengolahan, pemanasan kembali dan penyajian yang terlalu lama merupakan faktor-faktor risiko yang umum menyebabkan KLB keracunan pangan di tempat tinggal.

KLB keracunan pangan di lembaga pendidikan, yang paling tertinggi terjadi di sekolah dasar (SD) sebanyak 16 kejadian. Faktor risiko KLB keracunan pangan di SD diduga karena pangan jajanan yang terkontaminasi bakteri patogen, suhu penyimpanan yang tidak tepat dan selang waktu antara pengolahan dengan penyajian yang relatif lama.

Di Kabupaten Malang pada tahun 2019 terdapat kejadian keracunan pangan jajanan anak sekolah yang terjadi di beberapa sekolah dasar di Kecamatan Pujon dan Karangploso. Berdasarkan data dari Dinas Kesehatan sebanyak 51 menjadi korban keracunan pangan jajanan anak sekolah.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis adalah alasan yang beraspek hukum. Peraturan daerah dikatakan berlaku secara yuridis apabila:

1. pembentukannya berdasarkan kaidah yang lebih tinggi tingkatannya dikaitkan dengan teori “*stufenbau*” oleh Hans Kelsen bahwa ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih tinggi (*superior*);
2. ditetapkan mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya seperti dalam pandangan J.H.A, Logemann;
3. ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku seperti pandangan W. Zevenbergen; dan
4. ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang berwenang.⁹

Pada era otonomi daerah saat ini, daerah diharapkan dapat berkembang berdasarkan potensi, prefensi dan aspirasi secara demokratis dengan mengikutsertakan partisipasi masyarakat daerah tersebut. Kewenangan daerah terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, kecuali mengenai urusan pemerintahan absolut yang menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Kewenangan mengenai pangan merupakan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Lampiran I huruf I Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengenai pembagian urusan pemerintahan bidang pangan sudah dijelaskan bahwa pemerintah daerah kabupaten/kota dalam hal keamanan pangan berwenang untuk melaksanakan pengawasan keamanan pangan segar. Kepala daerah mendelegasikan kewenangan pengawasan keamanan pangan segar kepada dinas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pangan.

⁹Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hal.242.

Pengawasan pangan segar dilakukan pada proses produksi maupun proses peredaran. Pengawasan tersebut dengan memberikan sertifikasi terhadap produk pertanian yang dilihat dari aspek keamanan pangan, mutu pangan dan sosial/lingkungan. Sertifikasi ini dilakukan oleh Otoritas Kompeten Keamanan Pangan Daerah (OKKPD).

Berkaitan dengan pangan jajanan anak sekolah (PJAS) peran pemerintah daerah dilaksanakan oleh dinas kesehatan, dinas pendidikan bekerja sama dengan Balai Besar Pengawas Obat Dan Makanan. Dinas kesehatan berperan dalam paparan umum mengenai PJAS ke sekolah. Selain itu bekerja sama dengan Balai Besar Pengawas Obat Dan Makanan melakukan inspeksi ke kantin maupun penjual jajanan di sekitar sekolah. Peran Dinas Pendidikan adalah melakukan koordinasi dalam rangka sosialisasi PJAS dengan Dinas Kesehatan dan Balai Besar Pengawas Obat Dan Makanan, memfasilitasi penyiapan objek sosialisasi dan dukungan kepada sekolah terkait.

Sampai saat ini Pemerintah Kabupaten Malang belum memiliki peraturan daerah yang mengakomodir pelaksanaan pembinaan dan pengawasan terhadap jenis pangan yang beredar di Kabupaten Malang. Belum terdapat legitimasi yang jelas untuk perangkat daerah melaksanakan pembinaan dan pengawasan. Sehingga diperlukan landasan hukum di daerah untuk dapat menyelenggarakan keamanan dan mutu pangan dengan membentuk Peraturan Daerah tentang Keamanan dan Mutu Pangan.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP

MATERI PERATURAN DAERAH

A. Sasaran yang Ingin Dicapai

Hal atau keadaan yang ingin diwujudkan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Keamanan dan Mutu Pangan

adalah kondisi masyarakat di Kabupaten Malang yang sehat secara berkelanjutan serta terbebas dari penyakit dan masalah kesehatan yang diakibatkan oleh pangan.

B. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Jangkauan dan Arah Pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Keamanan dan Mutu Pangan adalah:

1. memberikan ketegasan terkait *stake holder* yang melaksanakan wewenang terkait keamanan dan mutu pangan;
2. memberikan pedoman mengenai penyelenggaraan keamanan dan mutu pangan segar asal tumbuhan;
3. memberikan pedoman dalam pengawasan keamanan dan pangan olahan industri rumah tangga;
4. memberikan pedoman mengenai penyelenggaraan keamanan dan mutu pangan olahan siap saji
5. memberikan pengaturan mengenai informasi keamanan dan mutu pangan;

6. memberikan pengaturan mengenai peran serta masyarakat, pembinaan dan pembiayaan.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan

Adapun ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Keamanan dan Mutu Pangan adalah sebagai berikut:

1. Ketentuan mengenai wewenang

Terdapat beberapa pengaturan yaitu:

- a. kewenangan Bupati dalam menetapkan kebijakan dan pengaturan tentang keamanan dan mutu pangan di Kabupaten Malang;
- b. Bentuk-bentuk kewenangan tersebut adalah:
 1. mengambil kebijakan terkait keamanan dan mutu pangan di Daerah;
 2. penyelenggaraan keamanan pangan pada tiap rantai pangan;
 3. pembinaan dan pengawasan pelaksanaan penerapan norma, standar, prosedur dan kriteria keamanan pangan;
 4. pembinaan, pengawasan dan memfasilitasi pengembangan usaha PSAT guna memenuhi persyaratan teknis minimal keamanan pangan dan mutu pangan;
 5. pembinaan sumber daya manusia pada Perangkat Daerah dalam rangka meningkatkan kompetensi terkait keamanan dan mutu Pangan;
 6. pengawasan dan pencegahan cemaran Pangan; dan
 7. pengembangan sistem pengawasan Pangan Olahan Industri Rumah Tangga dan Pangan Olahan Siap Saji.
- c. Pangan yang diatur dalam rancangan peraturan daerah ini meliputi pangan segar asal tumbuhan, pangan olahan industri rumah tangga, pangan olahan siap saji.

- d. Pelaksanaan kewenangan oleh Dinas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pangan khusus untuk pangan segar asal tumbuhan dan perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan bidang kesehatan untuk pangan olahan industri rumah tangga dan pangan olahan siap saji.

2. Ketentuan Mengenai Penyelenggaraan Keamanan dan Mutu Pangan Segar Asal Tumbuhan

Penyelenggaraan keamanan dan mutu pangan segar asal tumbuhan dilaksanakan melalui:

- a. pendataan;
- b. pendaftaran;
- c. sertifikasi; dan
- d. pengawasan keamanan dan mutu pangan segar asal tumbuhan.

Materi muatan dalam pendaftaran pangan segar asal tumbuhan meliputi:

- a. kewajiban pelaku usaha pangan segar asal tumbuhan;
- b. subjek dan objek pendataran;
- c. ketentuan kemasan eceran dan label psat yang didaftarkan; dan
- d. nomor pendaftaran.

Materi muatan dalam sertifikasi pangan segar asal tumbuhan meliputi:

- a. sertifikasi keamanan pangan segar asal tumbuhan;
- b. sertifikasi mutu pangan segar asal tumbuhan.

3. Ketentuan Mengenai Pengawasan Keamanan dan Mutu Pangan Olahan Industri Rumah Tangga

Dalam pengawasan keamanan dan mutu pangan olahan industri rumah tangga, terdapat materi muatan mengenai:

- a. pelaku usaha pangan olahan industri rumah tangga;
- b. pengawasan pangan olahan industri rumah tangga

4. Ketentuan Mengenai Penyelenggaraan Keamanan dan Mutu Pangan Olahan Siap Saji

Materi muatan dalam Bab tentang Penyelenggaraan Keamanan dan Mutu Pangan Olahan Siap Saji, meliputi:

- a. kewajiban Pelaku Usaha Pangan Olahan Siap Saji;
- b. penyelenggaraan pengawasan Pangan Olahan Siap Saji.

Penyelenggaraan keamanan dan mutu Pangan Olahan Siap Saji dilaksanakan dengan tahapan:

- a. pendataan;
- b. pemeriksaan dan pengujian;
- c. pelabelan; dan
- d. pelaporan

5. Ketentuan Mengenai Informasi Keamanan dan Mutu Pangan

Penyampaian informasi keamanan dan mutu pangan dilaksanakan Perangkat Daerah kepada masyarakat melalui media. Informasi keamanan dan mutu pangan ini memuat:

- a. jenis bahan berbahaya bagi Pangan;
- b. akibat bahan berbahaya bagi konsumen Pangan;
- c. contoh Pangan yang aman dikonsumsi; dan
- d. peraturan perundang-undangan terkait keamanan dan mutu Pangan.

Perangkat daerah yang menyampaikan informasi tersebut diatas kepada masyarakat:

- a. Dinas;
- b. Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang kesehatan;
- c. Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang perikanan;
- d. Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang peternakan; dan
- e. Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang komunikasi dan informasi.

6. Ketentuan Mengenai Peran Serta Masyarakat

Masyarakat berperan serta dalam pelaksanaan keamanan dan mutu Pangan di Daerah berupa:

- a. melaporkan segala bentuk atau dugaan pelanggaran terkait keamanan dan mutu Pangan kepada Bupati melalui Perangkat Daerah;
- b. melaporkan adanya kejadian keracunan Pangan;
- c. mengikuti kegiatan penyuluhan dan/atau sosialisasi yang diselenggarakan Pemerintah Daerah terkait keamanan dan mutu pangan; dan
- d. menyampaikan masukan, kritik dan/atau saran terhadap terkait keamanan dan mutu Pangan di Daerah.

7. Ketentuan Mengenai Pembinaan

Bupati berwenang dalam pembinaan terkait keamanan dan mutu pangan terhadap:

- a. Perangkat Daerah;
- b. Masyarakat; dan
- c. Pelaku Usaha.

Pembinaan terhadap Perangkat Daerah dilakukan melalui:

- a. penguatan dan pengembangan kompetensi dalam bidang keamanan dan mutu Pangan;
- b. pengembangan sistem keamanan dan mutu pangan milik Pemerintah Daerah;
- c. koordinasi dan konsultasi teknis dengan instansi terkait; dan
- d. peningkatan sinergitas antar Perangkat Daerah dalam pengawasan keamanan dan mutu Pangan.

Pembinaan terhadap masyarakat dilaksanakan oleh Perangkat Daerah sesuai kewenangannya melalui kegiatan:

- a. deseminasi;
- b. sosialisasi;
- c. bimbingan teknis; dan
- d. penyuluhan.

Pembinaan terhadap Pelaku Usaha dilaksanakan oleh Perangkat Daerah sesuai kewenangannya melalui:

- a. deseminasi;
- b. sosialisasi;
- c. penyuluhan;
- d. bimbingan teknis; dan
- e. pembangunan dan pengembangan sentra usaha Pangan sehat.

8. Ketentuan Mengenai Pembiayaan

Pembiayaan atas pelaksanaan keamanan dan mutu Pangan beserta pembinaannya, yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

9. Ketentuan Mengenai Sanksi Administrasi

Pelaku usaha pangan segar asal tumbuhan yang melanggar ketentuan ketentuan untuk wajib memenuhi persyaratan keamanan pangan segar asal tumbuhan, memenuhi persyaratan mutu pangan segar asal tumbuhan, melakukan pendaftaran dan/atau mencantumkan nomor pendaftaran yang diberikan dalam label PSAT yang didaftarkan dikenakan sanksi administrasi berupa:

- a. peringatan tertulis;
- b. penarikan Pangan dari peredaran oleh Pelaku Usaha yang bersangkutan;

- c. pencabutan nomor pendaftaran dan/atau sertifikat disertai larangan peredaran;
- d. penutupan tempat usaha; dan/atau
- e. denda.

Pelaku Usaha PSAT yang melanggar ketentuan untuk wajib memenuhi standar dan persyaratan kebersihan serta batasan cemaran pangan pada pangan olahan siap saji sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dikenakan sanksi administrasi berupa:

- a. peringatan tertulis;
- b. penarikan Pangan dari peredaran oleh Pelaku Usaha yang bersangkutan;
- c. penutupan tempat usaha; dan/atau
- d. denda.

Peringatan tertulis dilakukan terhadap Pelaku Usaha PSAT yang melakukan pelanggaran untuk pertama kali.

10. Ketentuan Mengenai Ketentuan Peralihan

Nomor pendaftaran dan/atau sertifikat Keamanan PSAT dan Mutu PSAT yang telah diterbitkan sebelum Peraturan Daerah ini diundangkan, dinyatakan masih tetap berlaku sampai dengan habis masa berlakunya.

11. Ketentuan Mengenai Ketentuan Penutup

Peraturan pelaksanaan dari Peraturan Daerah ini ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Peraturan Daerah ini diundangkan.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Pangan merupakan kebutuhan utama manusia untuk dapat mempertahankan kehidupannya. Pangan berasal dari sumber hayati yang ada, baik diolah maupun tidak diolah. Pangan tersebut dapat berupa pangan segar dan pangan olahan. Pangan dikatakan aman apabila tidak mengandung bahan-bahan berbahaya, seperti bahaya biologis, yaitu makanan yang tercemar oleh mikroba, virus, parasit, bakteri, dan binatang. Kemudian bahaya kimia karena mengandung cemaran bahan kimia. Sehingga keamanan pangan dapat diartikan sebagai terbebasnya makanan dari zat-zat atau bahan yang dapat membahayakan kesehatan tubuh tanpa membedakan apakah zat itu secara alami terdapat dalam bahan makanan yang digunakan atau tercampur secara sengaja atau tidak sengaja kedalam bahan makanan atau makanan jadi.

Selain mengenai keamanan pangan, mutu pangan juga menjadi hal penting untuk diperhatikan oleh konsumen sebelum membeli produk pangan. Mutu pangan merupakan sebuah nilai yang ditawarkan oleh produk pangan. Nilai tersebut dapat berupa bahan yang terkandung dalam pangan, jenis gizi dan lain sebagainya.

Banyak konsumen yang belum paham mengenai pentingnya keamanan dan mutu pangan. Padahal hubungan antara keamanan pangan dengan gizi dan kesehatan masyarakat adalah semakin tinggi tingkat keamanan suatu

pangan maka kandungan gizi atau nutrisi yang ada dalam pangan tersebut akan semakin terjaga kualitas serta kuantitasnya. Sehingga masyarakat yang mengkonsumsinya dapat memperoleh manfaat dari zat gizi dalam pangan tersebut yang akan meningkatkan status gizi dan kesehatan masyarakat.

Kadaan di Indonesia berdasarkan data dari laporan tahunan Badan Pengawas Obat dan Makanan tahun 2018 masih terdapat 56 KLB keracunan pangan. Di Kabupaten Malang selama tahun 2019 terdapat kejadian keracunan pangan.

Kabupaten Malang dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan memberikan perlindungan hukum mengenai keamanan dan mutu pangan yang beredar di masyarakat maka akan membentuk Peraturan Daerah tentang Keamanan dan Mutu Pangan. Maksud dibentuknya peraturan daerah ini untuk mewujudkan masyarakat di Kabupaten Malang yang sehat. Sedangkan tujuan pengaturan keamanan dan mutu pangan adalah:

1. terciptanya manajemen dan program pengawasan keamanan dan mutu pangan di Daerah yang terintegrasi, terpadu dan berkelanjutan;
2. melindungi kesehatan masyarakat melalui penurunan resiko akan terjadinya keracunan Pangan atau penyakit akibat Pangan;
3. terciptanya pangan di Daerah yang aman dikonsumsi, sehat, bermutu, higienis, memenuhi kecukupan gizi, dan sesuai dengan standar serta norma yang berlaku;
4. terciptanya diversifikasi pangan di Daerah yang mampu meningkatkan ekonomi Daerah dengan adanya kepercayaan dari konsumen;
5. meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat terkait pentingnya keamanan dan mutu pangan; dan
6. terciptanya sinergitas antara Pemerintah Daerah, Pelaku Usaha, dan masyarakat dalam mewujudkan rantai pangan yang memenuhi keamanan dan mutu pangan; dan

7. terjalinnya koordinasi antara instansi vertikal dengan Pemerintah Daerah dan antar Perangkat Daerah dalam pengawasan keamanan dan mutu pangan.

B. Saran

Pemerintah Daerah Kabupaten Malang dalam rangka menjamin keamanan dan mutu pangan yang beredar harus lebih tegas dalam melakukan pembinaan dan pengawasan kepada para pelaku usaha. Pelaksanaan pengawasan dengan mengadakan *sampling* uji laboratorium atas pangan yang beredar dapat diagendakan rutin setiap bulannya. Terutama pangan siap saji non kemasan yang ada di sekolah-sekolah. Selain itu juga pemeriksaan pangan segar yang dijual di pasar-pasar. Upaya ini untuk meningkatkan kesehatan masyarakat di Kabupaten Malang karena generasi sehat Indonesia unggul.

DAFTAR PUSTAKA

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.

Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan.

Peraturan Menteri Pertanian Nomor 53/PERMENTAN/KR.040/12/2018 tentang Keamanan dan Mutu Pangan Segar Asal Tumbuhan.

Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengawasan Pangan Industri Rumah Tangga.