



NASKAH AKADEMIK



RANCANGAN
PERATURAN DAERAH KABUPATEN LAMONGAN
TENTANG
KEAMANAN PANGAN

TIM PENYUSUN:

DISUSUN ATAS KERJASAMA:

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN LAMONGAN

DENGAN

UNIVERSITAS ISLAM DARUL ULUM

2023

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN	5
A. latar Belakang	5
B. Identifikasi Masalah	8
C. Tujuan Dan Kegunaan	8
D. Metode	9
1. Tipe Penelitian	10
2. Pendekatan Penelitian	10
2. Bahan Hukum	12
3. Analisa Data	13
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	14
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT	43
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, LANDASAN SOSIOLOGIS, DAN LANDASAN YURIDIS.....	51
A. Landasan Filosofis	51
B. Landasan Sosiologis	57
C. Landasan Yuridis	58
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERDA	64
BAB VI PENUTUP.....	68

A. Simpulan	68
B. Saran	69
DAFTAR BACAAN	70
DAFTAR TABEL.....	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum, hal tersebut dapat dilihat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Pasal 1 ayat (3) yang menyebutkan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum.¹ Sebagai konsekuensi logis sebagai negara hukum, maka setiap aktivitas, kegiatan dan apapun harus berdasarkan dengan hukum. Seperti halnya dengan pemerintah yang melindungi warganya, maka terlebih dilihat hukumnya, tidak dapat serta merta langsung mengeksekusinya.

Keamanan pangan adalah aspek krusial dalam menjaga kesehatan dan kesejahteraan masyarakat. Setiap warga negara memiliki hak untuk mengonsumsi pangan yang aman dan berkualitas, tanpa menghadapi risiko kesehatan yang tidak perlu akibat keracunan atau kontaminasi pangan. Untuk memastikan hal ini, perlu adanya peraturan daerah (Perda) yang mengatur, mengawasi, dan mengendalikan aspek keamanan pangan di Kabupaten Lamongan.

Peningkatan mobilitas dan diversifikasi produk pangan telah membawa tantangan baru dalam menjaga keamanan pangan. Berbagai perubahan dalam rantai pasokan pangan, mulai dari produksi hingga konsumsi, memerlukan pendekatan yang lebih holistik dan proaktif dalam menjaga keamanan pangan. Oleh karena itu, Perda ini dirancang untuk menciptakan landasan hukum yang memadai, serta kerangka regulasi yang efektif untuk memastikan setiap langkah dalam rantai pasokan pangan mematuhi standar tertinggi keamanan dan kualitas.

¹ Lihat UUD 1945 Pasal 1 (3)

Perda keamanan pangan yang ada di Kabupaten Lamongan bertujuan untuk mencapai beberapa tujuan kunci:

1. Melindungi kesehatan dan kesejahteraan masyarakat dengan mengendalikan risiko terkait pangan dan menjaga pangan yang aman dan bermutu.
2. Memastikan kepatuhan terhadap standar yang harus dipenuhi oleh semua pihak yang terlibat dalam produksi, distribusi, dan konsumsi pangan. Ini mencakup persyaratan yang ketat untuk produsen, pedagang, dan restoran.
3. Meningkatkan kesadaran masyarakat dan menekankan pentingnya edukasi serta kesadaran masyarakat tentang keamanan pangan. Pengadakan kampanye dan program untuk memberikan informasi dan pengetahuan kepada masyarakat tentang cara memilih, menyimpan, dan mengolah pangan dengan aman.
4. Penegakan dan sanksi yang jelas mengenai pengawasan, penegakan, dan sanksi bagi mereka yang melanggar peraturan terkait keamanan pangan.

Dalam upaya mencapai tujuan-tujuan ini, perlu partisipasi aktif dan konstruktif dari semua pihak yang terlibat dalam rantai pasokan pangan, serta masyarakat umum. Peran bersama ini akan memastikan bahwa keamanan pangan di Kabupaten Lamongan terjaga dengan baik. Urgensi Peraturan Daerah (Perda) tentang keamanan pangan adalah sangat penting, karena ini merupakan langkah proaktif untuk melindungi kesehatan dan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Lamongan. Berikut adalah beberapa alasan mengapa Perda keamanan pangan sangat penting di Kabupaten Lamongan:

- a) Perlindungan kesehatan masyarakat yang berhubungan langsung dengan kesehatan masyarakat. Adanya Perda dapat membantu mencegah keracunan makanan, penyebaran penyakit yang disebabkan oleh makanan yang terkontaminasi, dan masalah kesehatan lainnya yang berkaitan dengan pangan. Hal ini sangat penting untuk menjaga kualitas hidup dan kesejahteraan warga.
- b) Meningkatkan standar kualitas pangan dengan mengatur standar dan persyaratan ketat untuk produsen, distributor, dan pedagang pangan. Dengan demikian, Perda mendorong peningkatan kualitas pangan yang diproduksi dan dikonsumsi di Kabupaten Lamongan. Ini mencakup pemantauan kualitas, label produk, dan tindakan lainnya yang berkontribusi pada peningkatan mutu pangan.
- c) Pengawasan dan penegakan hukum dengan memberikan landasan hukum yang kuat untuk pengawasan dan penegakan ketentuan keamanan pangan. Ini berarti bahwa pelanggaran dapat ditindak tegas, dan sanksi diberlakukan terhadap mereka yang tidak mematuhi peraturan. Dengan demikian, Perda memastikan akuntabilitas dan kepatuhan terhadap peraturan.
- d) Meningkatkan kesadaran masyarakat tentang pentingnya keamanan pangan. Ini dapat dilakukan melalui program edukasi, kampanye publik, dan penyuluhan. Dengan kesadaran yang lebih tinggi, masyarakat akan lebih cermat dalam memilih, mengolah, dan menyimpan pangan dengan aman.
- e) Kemajuan ekonomi dan pembangunan dengan keamanan pangan yang baik dapat mendukung perkembangan ekonomi daerah. Hal ini memberikan kepercayaan kepada produsen dan konsumen, yang pada gilirannya mendorong pertumbuhan sektor pangan dan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) terkait.

- f) Pemenuhan kewajiban hukum, karena sebagian besar negara memiliki peraturan hukum yang mengharuskan pemerintah daerah untuk memiliki peraturan terkait keamanan pangan.
- g) Kemungkinan bencana alam dan krisis pangan dalam situasi bencana alam atau krisis pangan, Perda dapat menjadi alat yang berguna dalam mengatur distribusi pangan, mengurangi spekulasi harga, dan memastikan distribusi yang adil kepada masyarakat yang membutuhkan.
- h) Kemajuan teknologi dan perubahan dalam sistem pangan, sehingga keamanan pangan harus selalu beradaptasi dengan perubahan dalam sistem pangan dan teknologi. Perda memberikan kerangka kerja hukum yang fleksibel untuk mengatasi perkembangan ini.

Oleh karena itu, Perda keamanan pangan sangat penting untuk menjaga kesehatan, kesejahteraan, dan keadilan di masyarakat. Ini menciptakan dasar hukum yang kuat untuk mengatur rantai pasokan pangan dan memastikan bahwa makanan yang dikonsumsi masyarakat aman, bermutu, dan sesuai dengan standar yang ditetapkan. Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka menjadi penting untuk menyusun Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Ketahanan Pangan. Dengan disusunnya raperda tersebut, diharapkan dapat mengatur rantai pasokan pangan dan memastikan bahwa makanan yang dikonsumsi masyarakat aman, bermutu, dan sesuai dengan standar yang ditetapkan Pemerintah Kabupaten Lamongan. Sehingga diperlukan Naskah Akademik yang disusun untuk menguraikan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis atas Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Keamanan Pangan.

B. Identifikasi Masalah

Setiap orang berhak mendapatkan rantai pasokan pangan dan pemerintah wajib memastikan bahwa makanan yang dikonsumsi masyarakat aman, bermutu, dan sesuai dengan standar yang ditetapkan Pemerintah Kabupaten Lamongan. Berkaitan dengan keamanan pangan di Kabupaten Lamongan, pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang keamanan pangan merupakan keberpihakan DPRD dan Bupati kabupaten Lamongan dalam melindungi hak konstitusional. Untuk merumuskan peraturan daerah tersebut perlu diidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan dalam memberi keamanan pangan bagi masyarakat Kabupaten Lamongan?
2. Mengapa perlu dibentuk Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang keamanan pangan?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang keamanan pangan?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang keamanan pangan?

C. Tujuan dan Kegunaan

Berdasarkan identifikasi masalah, maka dapat ditentukan tujuan dan kegunaan dari kegiatan penelitian dalam rangka penyusunan Naskah Akademik ini, adapun tujuan dan kegunaannya adalah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi cara Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan memberi keamanan pangan.
2. Menganalisis perlunya dibentuk Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang keamanan pangan.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang keamanan pangan.

4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Tentang keamanan pangan.

D. Metode

Penyusunan naskah akademik ini sebagai proses penelitian. Proses penyusunan naskah akademik sebagai proses penelitian tidak akan terlepas dari metode penelitian, karena metode penelitian memiliki peran penting dalam proses penelitian. Bahkan, keabsahan suatu penelitian ditentukan oleh ketepatan metode yang digunakan. Johnny Ibrahim menyatakan sebelum pelaksanaan penelitian ada dua hal penting yang harus dipahami oleh peneliti, pertama memahami hakekat ilmu pengetahuan yang akan diteliti; kedua, peneliti harus memahami metodologi ilmu yang akan diteliti.²

Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa secara bahasa makna metode artinya “jalan ke”, namun dalam pelaksanaan penelitian metode dimaknai sebagai: (1) suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian; (2) suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan; dan (3) cara tertentu untuk melaksanakan suatu prosedur.³ Apa yang diungkapkan Soerjono Soekanto bahwa metode dalam pelaksanaan sebagai suatu tipe pemikiran suatu penelitian dan suatu prosedur pelaksanaan penelitian menunjukkan pentingnya metode penelitian, dengan demikian metode penelitianlah yang mengarahkan dan menjalankan suatu penelitian.

Penyusunan Naskah Akademik merupakan kegiatan penelitian hukum sehingga tidak terlepas dari metode penelitian hukum. Dalam penyusunan atau penentuan metode penelitian hukum hendaklah ditentukan terlebih dahulu tipe penelitian. Kemudian peneliti menentukan pendekatan

² Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Bandung: Bayumedia 2006) 26.

³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI-Press 2010) 5.

penelitian yang disesuaikan dengan tipe penelitian. Terakhir peneliti menentukan bahan hukum dan menganalisa bahan hukum tersebut.

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian dalam penyusunan naskah akademik ini adalah tipe penelitian yuridis normatif, tipe penelitian ini mengkaji dan menelaah permasalahan-permasalahan hukum dengan kaidah-kaidah hukum yang berlaku dengan luaran yang bersifat preskripsi (yang seharusnya).

2. Pendekatan Penelitian

Dalam tipe penelitian yuridis normatif, telah tersedia beberapa pendekatan sebagai instrumen menganalisis, pendekatan tersebut terdiri dari: (1) pendekatan perundang-undangan (*statute approach*); (2) pendekatan kasus (*case approach*); (3) pendekatan historis (*historical approach*); (4) pendekatan perbandingan (*comparative approach*); dan (5) pendekatan konsptual (*conceptual approach*).⁴

Pendekatan perundang-undangan adalah menelaah semua peraturan perundang-undangan dan semua regulasi yang ada hubungannya dengan permasalahan hukum yang sedang diteliti atau di analisa. Sedangkan pendekatan kasus adalah mengkaji kasus-kasus tertentu yang telah diputus oleh pengadilan, namun fokus kajian pada pendekatan kasus ini adalah *ratio decidendi* yakni pertimbangan hakim sehingga nantinya menjadi argumentasi dalam pemecahan persoalan-persoalan hukum yang sedang diteliti. Sementara pendekatan historis adalah mempelajari perkembangan yang melatar belakangi permasalahan yang sedang dihadapi, namun demikian, pendekatan historis ini biasanya dilakukan oleh peneliti yang kajiannya mengarah pada kajian filsafat hukum. Kemudian yang dimaksud dengan pendekatan perbandingan

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenadamedia Group 2016) 133.

adalah membandingkan undang-undang dari satu negara dengan undang-undang dari negara yang lain dalam persoalan yang sama. Terakhir adalah pendekatan konseptual yaitu pendekatan dengan mengkaji doktrin-doktrin atau pendapat-pendapat ahli hukum yang akhirnya peneliti dapat menemukan konsep-konsep atau ide-ide yang relevan dengan permasalahan hukum yang sedang dikaji.⁵

Pendekatan yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan dipilih dengan alasan bahwa pendekatan ini dapat menganalisa beberapa peraturan perundang-undangan yang ada hubungannya dengan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Keamanan Pangan, sehingga Rancangan Peraturan Daerah yang dirumuskan benar-benar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan amanat peraturan perundang yang lebih tinggi dapat diimplementasikan serta dapat disusun secara sistematis.

Untuk pendekatan konseptual sebagai pendekatan pendukung, karena tidak seluruh perumusan Rancangan Peraturan Daerah tentang Keamanan Pangan bersumber pada peraturan perundang-undangan, namun juga bersumber pada kearifan lokal atau aspirasi dari masyarakat, dengan demikian pendekatan konseptual perlu untuk mendukung perumusan naskah akademik ini.

3. Bahan Hukum

Bahan hukum dalam penelitian hukum terdiri dari dua, yakni (1) bahan hukum primer dan (2) bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas

⁵ Peter Mahmud Marzuki (n 11).

atau bersifat mengikat. Bahan hukum primer dalam naskah akademik ini adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang pangan;
5. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial;
6. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Sebagaimana Telah Diubah Beberapa Kali Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
7. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 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 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
8. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;

Sementara asas-asas hukum, teori hukum dan doktrin merupakan bahan hukum sekunder yang diperoleh dari penelusuran atas buku-buku dan hasil penelitian dalam bidang hukum. Selain bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, dalam penyusunan naskah akademik ini juga menggunakan bahan non hukum, yaitu hasil-hasil penelitian dalam bidang ilmu non hukum, tetapi memiliki relevansi dengan tema atau isu hukum dalam naskah akademik ini.

4. Analisa Data

Analisa data dimulai dengan inventarisasi dan sistematisasi norma untuk melihat ketentuan yang berkaitan dengan keamanan pangan dalam hukum nasional maupun peraturan daerah. tahap selanjutnya yaitu analisa data dengan melakukan eksplikasi penjelasan, serta evaluasi atau penilaian mengenai hukum positif baik dalam hukum nasional maupun peraturan daerah yang sesuai dengan kondisi kabupaten Lamongan yang berkaitan dengan keamanan pangan. kegiatan penelitian terakhir ini melakukan preskripsi terhadap perumusan aturan keamanan pangan untuk masyarakat di kabupaten lamongan, dengan menggunakan analisa kualitatif yang dirumuskan selain dari studi pustaka juga dari hasil pengkajian pendapat para ahli dan para pihak yang berkompeten dalam *forum group discussion* dengan didukung data sekunder.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

Pembentukan peraturan daerah harus berlandaskan pada dasar pemikiran atau teoritik pembentukan peraturan daerah. Landasan teoritik dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Keamanan Pangan ini berpijak pada beberapa konsep teori yang menegaskan pengaturan tentang keamanan di Kabupaten Lamongan. Pengaturan ini berfungsi untuk memenuhi hajat hidup orang banyak khususnya bagi masyarakat Lamongan yang merupakan tugas pemerintah dalam Konsep Negara Kesejahteraan.

1. Konsep Keamanan Pangan

Menurut Saparinto dan Hidayati (2006), keamanan pangan merupakan kondisi atau upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda fisik yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia. Keamanan pangan merupakan kepastian bahwa makanan tidak akan menyebabkan kerugian bagi konsumen ketika disiapkan dan/atau dikonsumsi (CAC 2003).

Sistem pangan yang ada saat ini meliputi segala sesuatu yang berhubungan dengan pengaturan, pembinaan, atau pengawasan terhadap kegiatan atau proses produksi makanan dan peredarannya sampai siap dikonsumsi oleh manusia. Setiap orang yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan produksi pangan wajib memenuhi persyaratan sanitasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Suparinto, 2006)

Berdasarkan UU pangan No.18 tahun 2012 maka penerapan standar mutu dalam memproduksi pangan telah menjadi suatu kewajiban bagi para produsen yang harus dijalankan sesuai dengan syarat-syarat

produksi pangan yang baik dan benar.

Salah satu sasaran pengembangan dibidang pangan adalah terjaminnya pangan yang dicirikan oleh terbebasnya masyarakat dari jenis pangan yang berbahaya bagi kesehatan. Hal ini secara jelas menunjukkan upaya untuk melindungi masyarakat dari pangan yang tidak memenuhi standar dan persyaratan kesehatan. Sasaran program keamanan pangan adalah menghindarkan masyarakat dari jenis pangan yang berbahaya bagi kesehatan, yang tercemin dari meningkatnya pengetahuan dan kesadaran produsen terhadap mutu dan keamanan pangan, memantapkan kelembagaan pangan, yang dicerminkan oleh adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur keamanan pangan dan meningkatkan jumlah industri pangan yang memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan (Depkes RI,1996).

Menurut UU Nomor 18 tahun 2012 pasal 1 Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makananatau minuman.

Menurut UU Nomor 18 tahun 2012 pasal 3 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 serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi. Produksi Pangan adalah kegiatan atau proses menghasilkan, menyiapkan, mengolah, membuat, mengawetkan, mengemas, mengemas kembali, dan/atau mengubah bentuk Pangan. Penyediaan Pangan diwujudkan untuk memenuhi kebutuhan dan konsumsi Pangan bagi masyarakat, rumah tangga, dan perseorangan secara berkelanjutan.

Salah satu indikator kualitas makanan adalah keamanan makanan (Marliana, 2009). Keamanan makanan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan kontaminan biologis, kimia dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan dan membahayakan kesehatan manusia. Pangan yang aman serta bermutu dan bergizi tinggi sangat penting perannya bagi pertumbuhan, pemeliharaan dan peningkatan derajat kesehatan serta peningkatan kecerdasan masyarakat (Saparinto dan Hidayati, 2006). Budaya praktek higiene perorangan sangat besar peranannya dalam menentukan tingkat pencemaran mikroba dalam makanan. Jenis makanan yang dingin tanpa terkena proses pemanasan memiliki resiko tinggi adanya bakteri seperti berbagai jenis minuman es. Sedangkan minuman seperti wedang jahe, wedang ronde dan lain-lain termasuk kecil resikonya (Winarno, 2004).

Keamanan pangan merupakan hal yang penting untuk diperhatikan oleh masyarakat sehingga keracunan akibat makanan bisa ditekan. Baliwati dan Dwiriani (2004) menyatakan bahwa lebih dari 90% terjadinya penyakit pada manusia disebabkan oleh makanan (foodborne disease) yaitu gejala penyakit yang timbul akibat mengonsumsi pangan yang mengandung bahan atau senyawa beracun atau mikroorganisme patogen meliputi typhus, disentri, bakteri atau amoeba dan intoksik lainnya. Menurut Adriani dan Wirjatmadi (2012) makanan merupakan produk yang mudah sekali terkontaminasi oleh mikroba terutama makanan yang berasal dari telur, daging, susu dan produk turunan lainnya.

2. Jajanan

Jajanan adalah makanan dan minuman yang diolah oleh penjual makanan di tempat penjualan atau disajikan sebagai makanan siap santap untuk dijual umum selain yang disajikan oleh jasa boga, rumah makan atau restoran dan hotel (Depkes RI, 2003). Makanan dan minuman yang dijual oleh pedagang kaki lima semakin dirasakan kebutuhan dan manfaatnya oleh masyarakat karena harganya yang murah, mudah didapat, praktis serta cita rasanya yang cocok pada lidah

masyarakat menyebabkan jumlah, bentuk dan variasi makanan dan minuman yang dijual semakin beragam (Winarti, 2006).

Makanan jajanan kaki lima mempunyai peranan yang nyata dalam sosial ekonomi dan kesehatan pada masyarakat umumnya. Oleh karena itu, diperlukan cara-cara penanganan makanan dan minuman jajanan yang aman untuk menghindari penyebaran penyakit dari makanan. Peranan penting dalam potensi bahaya pada makanan jajanan kaki lima karena adanya kemungkinan pencemaran biologis, kimiawi dan fisik pada makanan jajanan (Hartono dkk, 2006 dalam Akbari, 2012).

Berdasarkan Kepmenkes RI NO. 942/Menkes/SK/VII/2003, memuat persyaratan kesehatan makanan jajanan antara lain meliputi penjamah makanan, peralatan, air, bahan makanan dan penyajian, sarana penjaja serta sentra pedagang. Dalam Kepmenkes dinyatakan penjamah makanan jajanan harus memenuhi persyaratan, antara lain menjaga kebersihan tubuh dan pakaian, mencuci tangan setiap kali hendak menangani minuman dan makanan. Air yang digunakan untuk membuat minuman harus dimasak sampai mendidih. Bahan yang diolah menjadi makanan jajanan harus dalam keadaan baik mutunya, segar dan tidak busuk. Makanan jajanan yang disajikan harus dengan peralatan yang bersih dan aman bagi kesehatan. Sarana penjaja harus dilengkapi dengan tempat penyimpanan bahan makanan atau minuman, tempat penyimpanan peralatan dan tempat sampah. Sentra pedagang makanan jajanan harus cukup jauh dari sumber pencemaran seperti pembuangan sampah terbuka, tempat pengolahan limbah, rumah potong hewan dan sebagainya. Lokasi makanan jajanan harus dilengkapi fasilitas sanitasi yang meliputi antara lain tempat pembuangan sampah dan fasilitas pengendali lalat (Zebua, 2011).

Minuman adalah segala sesuatu yang dapat dikonsumsi dan dapat menghilangkan rasa haus. Minuman umumnya berbentuk cair, namun ada pula yang berbentuk padat seperti es krim dan es lilin. Minuman kesehatan adalah segala sesuatu yang dapat dikonsumsi dan

menghilangkan rasa haus atau dahaga juga mempunyai efek menguntungkan terhadap kesehatan (Winarti, 2006).

Minuman olahan adalah semua jenis minuman yang diolah oleh pengolah makanan dengan ditambahkan berbagai macam bahan tambahan makanan sehingga terlihat menarik dan disajikan sebagai minuman siap santap untuk dikonsumsi sendiri atau dijual bagi umum. Berikut jenis-jenis minuman menurut Tarwotjo (1998) dalam Simatupang (2009) yang dapat ditemukan dalam kehidupan sehari-hari:

- 1) Minuman sehari-hari seperti putih (minuman netral dengan syarat tidak berwarna, tidak berasa dan tidak berbau), teh dan kopi.
- 2) Minuman panas seperti wedang jahe, wedang ronde dan lain-lain.
- 3) Minuman dingin seperti:
 - a) Es sirup, yaitu minuman yang dibuat dari campuran minuman yang telah diolah dengan gula pasir yang telah dilarutkan.
 - b) Jus buah, yaitu minuman dingin yang dibuat dari buah-buahan yang dihaluskan, satu macam buah atau lebih ditambahkan dengan sirup atau gula pasir dan es batu.
 - c) Es buah, yaitu es yang diisi dengan beberapa macam buah potong ditambah dengan es dan sirup yang telah diolah.
 - d) Es campur, yaitu es serut yang diisi dengan berbagai macam bahan seperti sirup olahan, nangka, pepaya, agar-agar, kacang, susu dan lain-lain.
 - e) Es dawet, yaitu es serut yang diisi dengan dawet, kacang, susu dan sirup olahan.
 - f) Es mambo, yaitu es yang terdiri dari campuran susu coklat, gula pasir dan air yang selanjutnya dibekukan.
- 4) Minuman ringan (soft drink), yaitu coca cola, fanta, sprite dan lain-lain

3. Perilaku Higiene dan Sanitasi

Higiene adalah upaya kesehatan dengan cara memelihara dan melindungi kebersihan subjeknya seperti mencuci tangan dengan air bersih dan sabun untuk melindungi kebersihan tangan, mencuci piring

untuk melindungi kebersihan piring dan membuang bagian yang rusak untuk melindungi keutuhan makanan secara keseluruhan (Depkes RI, 2004).

Sanitasi merupakan bagian penting dalam proses pengolahan pangan yang harus dilaksanakan dengan baik. Sanitasi dapat didefinisikan sebagai usaha pencegahan penyakit dengan cara menghilangkan atau mengatur faktor-faktor lingkungan yang berkaitan dengan rantai perpindahan penyakit tersebut (Purnawijayanti, 2001).

Kebiasaan pribadi (personal habit) para pengolah makanan dan konsumen dalam mengelola bahan pangan dapat menjadi sumber pencemaran sekunder bahan tersebut. Batuk atau bersin sekitar bahan pangan sebaiknya dihindari dan tangan harus dihindarkan dari muka dan hidung. Pekerja yang menderita diare tidak diperkenankan bekerja dengan bahan pangan (Buckle, 1987).

Sanitasi makanan adalah salah satu usaha pencegahan yang menitikberatkan kegiatan dan tindakan yang perlu untuk membebaskan makanan dan minuman dari segala bahaya yang dapat mengganggu atau merusak kesehatan, mulai dari sebelum makanan diproduksi, selama dalam proses pengolahan, penyimpanan, pengangkutan, sampai pada saat makanan dan minuman tersebut siap untuk dikonsumsi kepada masyarakat atau konsumen (Depkes RI, 2004).

Menurut Kusnoputranto (1986) dalam Ismail (2014) tujuan sanitasi makanan adalah sebagai berikut:

- a. Menjamin keamanan dan kemurnian makanan.
- b. Mencegah konsumen dari penyakit.
- c. Mencegah penjualan makanan yang akan merugikan pembeli.
- d. Mengurangi kerusakan atau pemborosan makanan.

Chandra (2007) menyatakan bahwa di dalam upaya sanitasi makanan ini, terdapat beberapa tahapan yang harus diperhatikan sebagai berikut:

- a. Keamanan dan kebersihan produk makanan yang diproduksi.

- b. Kebersihan individu dalam pengolahan produk makanan.
- c. Keamanan terhadap penyediaan air.
- d. Pengelolaan pembuangan air limbah dan kotoran.
- e. Perlindungan makanan terhadap kontaminasi selama proses pengolahan, penyajian dan penyimpanan.
- f. Pencucian dan pembersihan alat perlengkapan.

Berdasarkan hasil penelitian, penyebab beberapa kasus keracunan makanan diantaranya disebabkan oleh bakteri *Staphylococcus aureus*, *Vibrio cholera*, *Escherichia coli* dan *Salmonella sp.* Bakteri *Escherichia coli* dan *Staphylococcus aureus* adalah salah satu bakteri indikator untuk menilai kualitas sanitasi makanan. Bakteri *Escherichia coli* merupakan bakteri yang berasal dari kotoran hewan maupun manusia. Sedangkan sumber bakteri *Staphylococcus aureus* dapat berasal dari tangan, rongga hidung, mulut dan tenggorokan. Sekitar 70% kasus keracunan makanan di dunia disebabkan oleh makanan siap santap, yaitu makanan yang telah diolah terutama oleh usaha katering, rumah makan, kantin, restoran maupun makanan jajanan (Fardiaz, 1997).

4. Sumber Kontaminasi

Kontaminasi makanan adalah terdapatnya bahan mikroorganisme berbahaya dalam makanan secara tidak sengaja. Bahan atau organisme berbahaya yang terdapat dalam makanan disebut kontaminan. Keberadaan kontaminan dalam makanan terkadang mengakibatkan penurunan nilai estetika dari makanan. Misalnya sehelai rambut, potongan kuku, kerikil dan staples yang terdapat dalam makanan. Meskipun demikian kontaminan dapat pula menimbulkan efek yang lebih merugikan antara lain sakit dan perlakuan akut, sakit kronis, bahkan kematian bagi yang mengonsumsi makanan yang terkontaminasi (Purnawijayanti, 2001).

Faktor-faktor yang mempengaruhi pertumbuhan mikroorganisme dalam bahan pangan dapat bersifat fisik, kimia atau biologis. Mossel (1971) dalam Buckle (1987) telah membagi faktor-faktor tersebut sebagai

berikut:

1. Intrinsik, yaitu sifat-sifat dari bahan pangan itu sendiri.
2. Pengolahan, yaitu perubahan dari mikroflora awal sebagai akibat daricara pengolahan bahan pangan.

Potensi sumber kontaminan dari lingkungan harus dipertimbangkan. Pada dasarnya pengolahan panga tidak boleh dilakukan di lokasi yang mana potensi zat berbahaya berada pada tingkat yang tidak dapat dikendalikan, seperti di lokasi tempat pembuangan sampah umum atau di lokasi sumber air yang tercemar limbah (Surono, 2016).

Lingkungan yang kotor dan tidak terjaga sanitasinya dapat menjadi faktor terkontaminasinya bakteri pada minuman jajanan, contohnya beberapa penjual yang berada di pinggir jalan raya, dekat dengan selokan dan banyak terpapar debu asap kendaraan, sanitasi pengolah yang buruk sehingga berpotensi menjadi sumber pencemaran bakteri patogen (Kurniawan, 2013).

Sebagai bagian dari bahan pangan, minuman yang dijual di pinggir jalan memiliki kandungan bakteri yang relatif tinggi, yaitu rata-rata 106 CF/ml (colony forming unit) dan diantaranya mengandung 103 koliform MPN/ml dan 103 koliform fekal MPN/ml. Berdasarkan angka tersebut, tingginya kontaminasi pada minuman menunjukkan bahwa faktor lingkungan pedagang tidak dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip higiene sanitasi makanan dan minuman (Winarno, 2004).

1. Biologi

Kontaminan biologi adalah organisme hidup yang dapat menimbulkan kontaminasi dalam makanan. Organisme hidup yang sering menjadi kontaminan atau pencemar bervariasi, mulai dari yang berukuran cukup besar seperti serangga sampai yang amat kecil seperti mikroorganisme (Purnawijayanti, 2001).

a. Mikroorganisme

Mikroorganisme tersebar luas di alam lingkungan dan sebagai

akibatnya produk pangan jarang sekali yang steril dan umumnya tercemar oleh berbagai jenis mikroorganisme. Bahan pangan selain merupakan sumber gizi bagi manusia, juga sebagai sumber makanan bagi perkembangan mikroorganisme. Pertumbuhan atau perkembangan mikroorganisme dalam makanan sangat erat hubungannya dengan kehidupan manusia (Buckle, 1987). Bahan makanan yang tercemar oleh mikroorganisme dapat menyebabkan berbagai penyakit seperti mual, muntah, diare, disentri dan lain-lain.

Salah satu indikator kerusakan produk pangan atau makanan adalah bila jumlah mikroorganisme tumbuh melebihi batas yang telah ditetapkan. Untuk mengetahui sejauh mana kerusakan bahan pangan tersebut dan untuk mengetahui aman atau tidaknya makanan tersebut dikonsumsi, maka harus terlebih dahulu dilakukan pemeriksaan mikrobiologi. Pengujian diantaranya meliputi uji kuantitatif untuk menentukan mutu dan daya tahan suatu makanan, uji kualitatif bakteri patogen untuk menentukan tingkat keamanannya dan uji bakteri sebagai indikator untuk mengetahui tingkat sanitasi makanan tersebut (Fardiaz, 1993).

Menurut Kristianto (2010) pengukuran mutu mikroorganisme ditunjukkan untuk menilai kelayakan makanan berdasarkan jumlah, jenis mikroorganisme atau racun yang dihasilkan sebagai indikator keamanan pangan, kerusakan dan sanitasi pengolahan.

b. Total Cemar Mikroba

Total cemaran mikroba adalah jumlah cemaran mikroba yang terdapat pada hasil olahan makanan atau minuman. Yang dimaksud dengan cemaran adalah apabila mikroba pada makanan atau minuman dapat mengakibatkan menurunnya mutu makanan dan minuman, rusaknya bahan pangan dan dapat mengakibatkan gangguan pada kesehatan. Batas jumlah cemaran mikroba pada minuman olahan menurut BPOM tahun 2009 sejumlah 1×10^4 koloni/g atau ml.

Menurut Soekarto (1990) pengaruh negatif mikroba terhadap mutu

pangan cukup luas, yaitu dapat menyebabkan:

- 1) Penyimpangan sifat mutu yang mempengaruhi pada penurunan mutu.
- 2) Kebusukan produk pangan yang menjadikan kerusakan.
- 3) Terlewatnya batas standar jumlah mikroba yang menjadikan lewat mutu (off grade).
- 4) Peracunan makanan atau penyakit dari makanan.

Kelompok bakteri patogen yang sering mencemari pangan diantaranya adalah Salmonella, Shigella, Yessinia, Clostridium, Staphylococcus, Vibrio dan Pseudomonas. Bakteri-bakteri Salmonella, Shigella, Yessinia, Clostridium, Staphylococcus, Vibrio dan Pseudomonas dapat menyebabkan penyakit menular dan mudah mengontaminasi pangan yang kurang terjamin sanitasinya (Baliwati dan Dwiriani, 2004).

c. Escherichia coli

Escherichia coli adalah salah satu bakteri yang tergolong koliform dan hidup secara normal di dalam kotoran manusia maupun hewan, oleh karena itu disebut juga koliform fekal. Bakteri koliform lainnya berasal dari hewan dan tanaman mati disebut koliform non fekal. Escherichia coli adalah bakteri yang termasuk dalam famili Enterobacteriaceae, bersifat gram negatif, berbentuk batang dan tidak memebentuk spora (Fardiaz, 1992).

Escherichia coli adalah bakteri yang merupakan bagian dari mikroflora yang secara normal ada dalam saluran pencernaan manusia dan hewan berdarah panas. Escherichia coli juga merupakan bakteri indikator kualitas air karena keberadaannya di dalam air mengindikasikan bahwa air tersebut terkontaminasi oleh feses, yang kemungkinan juga mengandung mikroorganisme enterik patogen lainnya. Escherichia coli menjadi patogen jika jumlah bakteri ini dalam saluran pencernaan meningkat atau berada di luar usus. Escherichia coli menghasilkan enterotoksin yang menyebabkan kasus diare (Brooks dkk, 2014 dalam Sanjaya dan Apriliana, 2013). Escherichia coli pada makanan

dan minuman per gram sampel harus nol. Tanda pembusukan dapat dilacak dengan menggunakan panca indera dan pembentuk gas (Arisman, 2009).

Permenkes RI No. 492/Menkes/Per/IV/2010, persyaratan kualitas air minum dengan standar coli tinja adalah 0 per 100 ml air. Standar tentang syarat kualitas air ini digunakan sebagai parameter terhadap hasil pemeriksaan di laboratorium.

Escherichia coli tumbuh pada suhu antara 10 – 40 °C dengan suhu optimum 37 °C dan mati pada suhu 60 °C selama 30 menit, tidak bisa bertahan pada tempat yang kering dan kena pembasmi hama. *Escherichia coli* relatif peka terhadap panas, segera hancur oleh suhu pasteurisasi dan pemanasan. Sedangkan proses pembekuan tidak akan membunuh bakteri, sehingga bakteri dapat hidup dalam suhu yang rendah dalam jangka waktu relatif panjang (Volk, 1984).

2. Fisik

Kontaminan fisik pada makanan atau minuman dapat tercemar melalui pekerja, peralatan dan proses pengolahan. Makanan dapat dikatakan tidak aman atau terkontaminasi oleh cemaran fisika apabila terdapat kotoran yang kasat mata. Misalnya pecahan gelas, pecahan lampu, pecahan logam, paku, potongan kawat, kerikil, staples, karet dan benda asing lainnya (Puspaningtyas, 2014). Kontaminan fisik akan merusak kualitas dan mutu dari makanan dan tentu juga membahayakan manusia jika dapat mencemari makanan pada tahap persiapan, pengolahan bahan makanan, pengemasan, penyimpanan dan pendistribusian makanan hingga makanan atau minuman tersebut siap untuk dikonsumsi (Hardinsyah dkk, 2011).

5. Bahan Tambahan Pangan

Bahan tambahan pangan adalah bahan yang ditambahkan ke dalam makanan untuk mempengaruhi sifat atau bentuk pangan atau produk pangan sehingga terjadi perbaikan warna, bentuk, citarasa dan tekstur serta memperpanjang masa simpan (Ramayulis, 2014). Dalam

proses produksi pangan, seringkali pengusaha menggunakan bahan tambahan pangan untuk mempengaruhi sifat atau bentuk makanan. Penggunaan bahan tambahan pangan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 pasal 9, yakni setiap orang yang memproduksi makanan untuk diedarkan dilarang menggunakan bahan apapun sebagai bahan tambahan pangan yang dinyatakan terlarang dan wajib menggunakan bahan tambahan pangan yang diizinkan (Saparinto dan Hidayati, 2006).

Peraturan Internasional lain sedang dikembangkan oleh negara-negara yang mempunyai kebijakan perdagangan yang sama, seperti Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE) sedangkan di Indonesia telah disusun peraturan tentang Bahan Tambahan Pangan (BTP) yang diizinkan untuk ditambahkan dan yang dilarang (Bahan Tambahan Kimia) oleh Departemen Kesehatan diatur dengan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 033 Tahun 2012.

Pemakaian BTP merupakan salah satu langkah teknologi yang diterapkan oleh industri pangan berbagai skala. Teknologi dapat memudahkan pekerjaan, namun belum tentu lebih baik, risiko-risiko kesalahan dan penyalahgunaan tidak dapat dikesampingkan. Dampak penggunaan teknologi pangan berupa bahan tambahan pangan dapat berakibat positif maupun negatif bagi masyarakat. Pemakaian bahan tambahan makanan sintesis memang menjanjikan banyak keuntungan, karena penggunaannya praktis dan mudah diperoleh. Namun di balik keuntungan tersebut karena bahan sintesis merupakan bahan kimia, maka jika salah penggunaannya akan membahayakan (Marwanti, 2010).

Dalam penggunaan Bahan Tambahan Pangan (BTP) pada makanan harus memenuhi persyaratan sesuai dengan Permenkes RI No. 033 Tahun 2012 yaitu sebagai berikut :

- a. BTP tidak dimaksudkan untuk dikonsumsi secara langsung dan tidak diperlakukan sebagai bahan baku pangan.
- b. BTP dapat mempunyai nilai gizi atau tidak, yang sengaja

ditambahkan ke dalam pangan pada pembuatan, pengolahan, pengemasan dan penyimpanan sehingga diharapkan menghasilkan suatu komponen atau mempengaruhi sifat pangan tersebut, baik secara langsung atau tidak langsung.

- c. BTP tidak termasuk cemaran atau bahan yang ditambahkan ke dalam pangan untuk mempertahankan atau meningkatkan nilai gizi.

Menurut Cahyadi (2013), secara khusus tujuan penggunaan bahan tambahan pangan di dalam pangan adalah untuk:

- a. Meningkatkan atau mempertahankan nilai gizi dan kualitas daya simpan.
- b. Mengawetkan makanan dengan mencegah pertumbuhan mikroba perusak pangan atau mencegah terjadinya reaksi kimia yang dapat menurunkan mutu pangan.
- c. Mempermudah preparasi bahan pangan.
- c. Membuat bahan pangan lebih mudah dihidangkan.
- d. Membentuk makanan menjadi lebih enak, renyah dan lebih enak di mulut.
- e. Memberikan warna dan aroma yang lebih menarik sehingga menambah selera.
- f. Meningkatkan kualitas pangan.
- g. Menghemat biaya.

3. Jenis Bahan Tambahan Pangan

Cahyadi (2013) menyebutkan bahwa bahan tambahan pangan dapat dibagi menjadi dua golongan besar, yaitu:

- a. Bahan tambahan pangan yang ditambahkan dengan sengaja ke dalam makanan, dengan mengetahui komposisi bahan tersebut dan maksud penambahan itu dapat mempertahankan kesegaran, citarasa dan membantu pengolahan, sebagai contoh pengawet, pewarna dan penguat rasa.
- b. Bahan tambahan pangan yang tidak sengaja ditambahkan,

yaitu bahan yang tidak mempunyai fungsi dalam makanan tersebut, terdapat secara tidak sengaja, baik dalam jumlah sedikit atau cukup banyak akibat perlakuan selama proses produksi, pengolahan, dan pengemasan. Bahan ini dapat pula merupakan residu atau kontaminan dari bahan yang sengaja ditambahkan untuk tujuan produksi bahan mentah atau penanganannya yang masih terus terbawa ke dalam makanan yang akan dikonsumsi. Contoh bahan tambahan pangan dalam golongan ini adalah residu pestisida (termasuk insektisida, herbisida, fungisida, dan rodentisida), antibiotik dan hidrokarbon aromatik polisiklis.

Menurut Cahyadi (2013) bahan tambahan pangan yang digunakan hanya dapat dibenarkan apabila:

- a. Dimaksudkan untuk mencapai masing-masing tujuan penggunaan dalam pengolahan.
- b. Tidak digunakan untuk menyembunyikan penggunaan bahan yang salah atau yang tidak memenuhi persyaratan.
- c. Tidak digunakan untuk menyembunyikan cara kerja yang bertentangan dengan cara produksi yang baik untuk pangan.
- d. Tidak digunakan untuk menyembunyikan kerusakan bahan pangan.

Penggunaan bahan tambahan pangan sebaiknya dengan dosis dibawah ambang batas yang telah ditentukan. Jenis BTP ada 2 yaitu GRAS (Generally Recognized as Safe), zat ini aman dan tidak berefek toksik misalnya gula (glukosa). Sedangkan jenis lainnya yaitu ADI (Acceptable Daily Intake), jenis ini selalu ditetapkan batas penggunaan hariannya (daily intake) demi menjaga/ melindungi kesehatan konsumen.

4. Penggolongan Bahan Tambahan Pangan

Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 033 Tahun 2012 tentang Bahan Tambahan Pangan yang diatur oleh Departemen Kesehatan, golongan Bahan Tambahan Pangan yang

diizinkan penggunaannya di Indonesia diantaranya adalah sebagai berikut:

- a) Antioksidan (Antioxidant)
- b) Antikempal (Anticaking Agent)
- c) Pengatur Keasaman (Acidity Regulator)
- d) Pemanis Buatan (Artificial Sweeteners)
- e) Pemutih dan pematang telur (Flour Treatment Agent)
- f) Pengemulsi, pemantap, dan pengental (Emulsifier, Stabilizer, Thickner)
- g) Pengawet (Preservative)
- h) Pengeras (Firming Agent)
- i) Pewarna (Colour)
- j) Penyedap rasa dan aroma, penguat rasa (Flavour, Flavour Enhancer)
- k) Sekuestran (Sequestrant)

Selain BTP yang tercantum dalam peraturan menteri tersebut masih terdapat beberapa BTP lainnya yang biasa digunakan dalam pangan, misalnya:

- a. Enzim, yaitu bahan tambahan pangan yang berasal dari hewan, tanaman atau mikroba yang dapat menguraikan zat secara enzimatis, misalnya membuat pangan menjadi lebih empuk, lebih larut dan lain-lain.
- b. Penambah gizi, yaitu bahan tambahan pangan berupa asam amino, mineral atau vitamin, baik tunggal maupun campuran yang dapat meningkatkan nilai gizi pangan.
- c. Humektan, yaitu bahan tambahan pangan yang dapat menyerap lembab (uap air) sehingga mempertahankan kadar air pangan.

6. Zat Pemanis

Pemanis adalah bahan tambahan makanan buatan yang ditambahkan pada makanan atau minuman untuk menciptakan rasa manis namun sesungguhnya tidak punya nilai gizi. Menurut Cahyadi

(2013) bahwa pemanis merupakan zat yang dapat menimbulkan rasa manis atau mempertajam penerimaan terhadap rasa manis tersebut. Eriawan (2002) dalam Zulyana (2016) menyebutkan pemanis merupakan senyawa kimia yang sering ditambahkan untuk keperluan produk olahan pangan, industri serta makanan dan minuman kesehatan. Pemanis berfungsi untuk meningkatkan cita rasa dan aroma, serta memperbaiki sifat-sifat fisik, sebagai pengawet, memperbaiki sifat-sifat kimia sekaligus merupakan sumber kalori bagi tubuh, mengembangkan jenis minuman dan makanan dengan jumlah kalori terkontrol, mengontrol program pemeliharaan dan penurunan berat badan, mengurangi kerusakan gigi, dan sebagai bahan substitusi pemanis utama.

Zat pemanis memiliki nilai kalori yang lebih rendah dari gula pasir. Zat pemanis juga merupakan senyawa kimia sering ditambahkan dan digunakan untuk keperluan produk olahan pangan, industri untuk menciptakan rasa manis. Rasa manis sangat digemari banyak orang dari semua golongan usia, terutama anak-anak. Manis merupakan suatu rasa yang disenangi karena rasanya mempunyai daya tarik sendiri. Daya tarik terhadap hal yang manis itu akan terus meningkat. Lidah adalah organ tubuh yang dapat membedakan rasa. Rasa manis dapat dirasakan pada ujung sebelah luar lidah. Rasa manis dihasilkan oleh berbagai senyawa organik, termasuk alkohol, glikol, gula, dan turunan gula. Pemanis ini umumnya dicampurkan pada berbagai produk olahan, seperti kue, minuman ringan, selai, dan sirup (Yuliarti, 2007).

Berdasarkan proses produksi bahan pemanis dapat dibagi menjadi 2 golongan, yaitu pemanis alami (Natural Sweetener) dan pemanis buatan atau sintesis (Artificial Sweetener).

a. Pemanis alami

Pemanis alami biasanya berasal dari tanaman. Tanaman penghasil pemanis yang utama adalah tebu dan bit. Bahan pemanis yang dihasilkan oleh kedua tanaman tersebut dikenal sebagai gula alam atau sukrosa. Berikut contoh pemanis alami menurut Partana (2008) yang

umum dikonsumsi sebagai berikut:

1) Gula tebu

Gula pasir merupakan pemanis yang sering digunakan terutama di kalangan rumah tangga. Gula pasir berasal dari tanaman tebu yang telah cukup umur untuk diolah dan selanjutnya diambil sarinya. Sari tebu tersebut kemudian dikristalisasi sehingga menjadi gula pasir. Kadar sukrosa dalam tebu \pm 6-20 % .

2) Gula kelapa

Gula kelapa terbuat dari nira yang diperoleh dari pelepah pohon kelapa yang selanjutnya dipanaskan hingga menjadi cairan kental.

3) Pemanis alami lainnya

Pemanis alami lain yang sering digunakan adalah madu yang berasal dari lebah, buah bit, fruktosa dan glukosa. Pemanis alami jarang digunakan dalam proses produksi oleh industri karena menyebabkan biaya produksi menjadi lebih tinggi dan harga yang relatif lebih mahal.

b. Pemanis buatan

Pemanis buatan merupakan bahan tambahan yang dapat menyebabkan rasa manis pada pangan, tetapi tidak memiliki nilai gizi. Pemanis yang dihasilkan melalui reaksi kimia organik di dalam skala industri, diperoleh secara sintesis dan tidak menghasilkan kalori seperti halnya bahan pengganti gula. Sebagai contoh adalah sakarin, siklamat, aspartam, dulsin, sorbitol sintesis, hanya beberapa saja yang diizinkan penggunaannya dalam makanan, diantaranya sakarin, siklamat dan aspartam dalam jumlah yang dibatasi atau dengan dosis tertentu (Yuliarti, 2007). Zat pemanis buatan biasanya digunakan untuk membantu mempertajam rasa manis. Pemanis buatan juga dapat menurunkan risiko diabetes, namun siklamat merupakan zat yang bersifat karsinogen (Cahyadi, 2013).

Ada beberapa tujuan pemanis menurut Cahyadi (2013) yang ditambahkan ke dalam makanan yaitu:

a. Sebagai pangan bagi penderita diabetes mellitus karena tidak

menimbulkan kelebihan gula darah. Pada penderita diabetes mellitus disarankan menggunakan pemanis sintetis untuk menghindari bahaya gula. Dari tahun 1955 sampai 1966 digunakan campuran siklamat dan sakarin pada pangan dan minuman bagi penderita diabetes.

- b. Memenuhi kebutuhan kalori rendah bagi penderita kegemukan. Kegemukan merupakan salah satu faktor penyakit jantung yang merupakan penyebab utama kematian. Untuk orang yang kurang aktif secara fisik disarankan untuk mengurangi masukan kalori per harinya. Pemanis sintetis merupakan salah satu bahan pangan untuk mengurangi masukan kalori.
- c. Sebagai penyalut obat. Beberapa obat yang mempunyai rasa yang tidak menyenangkan, oleh karena itu untuk menutupi rasa tidak enak dari obat tersebut biasanya dibuat tablet yang bersalut. Pemanis lebih sering digunakan untuk menyalut obat karena umumnya bersifat higroskopis dan tidak menggumpal.
- d. Menghindari kerusakan gigi. Pada pangan seperti permen lebih sering ditambahkan pemanis sintetis karena bahan permen ini mempunyai rasa manis yang lebih tinggi dari gula, pemakaian dalam jumlah sedikit saja sudah menimbulkan rasa manis yang diperlukan sehingga tidak merusak gigi.
- e. Pada industri pangan, minuman, termasuk industri rokok, pemanis sintetis dipergunakan dengan tujuan untuk menekan biaya produksi karena pemanis sintetis ini selain mempunyai tingkat rasa manis yang lebih tinggi juga harganya relatif murah dibandingkan dengan gula yang diproduksi di alam.

3. Siklamat

Siklamat pertama kali ditemukan oleh Michael Svedia pada tahun 1937. Siklamat ditambahkan dalam pangan dan minuman sejak tahun 1950. Siklamat biasanya tersedia dalam bentuk garam natrium dari asam siklamat dengan rumus molekul $C_6H_{11}NHSO_3Na$. Nama lain dari

siklamat adalah natrium sikloheksisulfamat atau natrium siklamat. Dalam perdagangan, siklamat dikenal dengan nama assugrin, sucaryl, atau sucrosa.

Siklamat umumnya dalam bentuk garam kalsium, kalium, dan natrium siklamat. Garam siklamat berbentuk kristal putih, tidak berbau, tidak berwarna, dan mudah larut dalam air dan etanol, intensitas kemanisannya \pm 30 kali kemanisan sukrosa. Kombinasi penggunaan siklamat dengan sakarin bersifat sinergis, dan kompatibel dengan pencita rasa dan sebagai bahan pengawet. Sifat fisik siklamat tahan panas, sehingga sering digunakan dalam pangan yang diproses dalam suhu tinggi misalnya pangan dalam kaleng (Cahyadi, 2013).

Siklamat diperjualbelikan dalam bentuk garam Na atau Ca. Siklamat dilarang penggunaannya di Amerika Serikat, Kanada, dan Inggris sejak tahun 1970-an disebabkan karena produk degradasinya bersifat karsinogenik. Meskipun demikian, penelitian yang mendasari pelarangan penggunaan siklamat banyak mendapat kritik karena siklamat digunakan pada tingkat yang sangat tinggi dan tidak mungkin terjadi dalam praktik sehari-hari. Oleh karena itu, FAO/WHO masih memasukkan siklamat sebagai bahan tambahan pangan yang diperbolehkan (Siagian, 2008). Berdasarkan kategori pangan pada SNI 01-6993-2004 dan peraturan BPOM RI Nomor 4 Tahun 2014, siklamat memiliki nilai kalori 0 kkal/g atau setara dengan 0 kg/g dan ADI sebesar 11 mg/kg Berat Badan. Batas maksimum penggunaan siklamat yaitu 250 mg/kg pada kategori pangan es untuk dimakan, termasuk sherbet atau sorbet.

4. Dampak Siklamat pada Makanan Terhadap Kesehatan

Pemanis buatan banyak menimbulkan penyakit bagi kesehatan manusia bila dikonsumsi dalam jumlah berlebihan. Penggunaan siklamat sebagai bahan tambahan pangan tidak boleh melebihi batas maksimum yang dipersyaratkan. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, batas maksimum konsumsi siklamat harian (Acceptable Daily Intake) menurut

Organisasi Kesehatan Dunia Food and Agriculture Organization's Joint Expert Committee on Food Additives (JECFA) adalah sebesar 11 mg/kg. Namun demikian, berdasarkan survey paparan yang dilakukan Badan POM di Malang terhadap total 72 responden murid Sekolah Dasar, menunjukkan asupan harian siklamat sebesar 26,4 mg/kg/BB/hari yang berasal dari produk minuman dan makanan ringan. Paparan tersebut telah melampaui nilai ADI sebesar 2,4 kali. Walaupun belum mewakili seluruh daerah di Indonesia serta hasil survey tersebut belum direview oleh pakar independen, paparan siklamat untuk anak-anak Indonesia cukup tinggi (Emran, 2007).

Dalam jangka waktu pendek, hal yang dapat dirasakan setelah mengonsumsi sakarin dan siklamat adalah migrain, sakit kepala, kehilangan daya ingat, bingung, insomnia, iritasi, asma, diare, sakit perut, alergi, impotensi, gangguan seksual dan kebutakan (Endah, 2013).

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
TERKAIT

A. Kondisi Hukum

Pengaturan mengenai Keamanan Pangan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan. Berdasarkan konsiderannya, undang undang ini diundangkan berdasarkan pertimbangan (1) bahwa 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 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas; (2) bahwa negara berkewajiban mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi Pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang, baik pada tingkat nasional maupun daerah hingga perseorangan secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sepanjang waktu dengan memanfaatkan sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal; (3) bahwa sebagai negara dengan jumlah penduduk yang besar dan di sisi lain memiliki sumber daya alam dan sumber Pangan yang beragam, Indonesia mampu memenuhi kebutuhan Pangannya secara berdaulat dan mandiri; (4) bahwa Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan sudah tidak sesuai lagi dengan dinamika perkembangan kondisi eksternal dan internal, demokratisasi, desentralisasi, globalisasi, penegakan hukum, dan beberapa peraturan perundang-undangan lain yang dihasilkan kemudian sehingga perlu diganti.

Konsideran tersebut menegaskan bahwa Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan mempunyai maksud bahwa perlu adanya 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.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dilengkapi dengan peraturan yang lebih teknis, yakni Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 249, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6442). Peraturan Pemerintah tersebut mengatur keamanan pangan melalui sanitasi pangan, pengaturan terhadap bahan tambahan pangan, pengaturan terhadap pangan produk rekayasa genetik, pengaturan terhadap iradiasi pangan, penetapan standar kemasan pangan, pemberian jaminan keamanan pangan dan mutu pangan, serta jaminan produk halal bagi yang dipersyaratkan. Selain itu, Keamanan Pangan dilakukan melalui pengawasan, penanganan kejadian luar biasa dan penanganan cepat terhadap Kedaruratan Keamanan Pangan, dan peran serta masyarakat.

B. Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan

Hukum merupakan sebuah sistem, dalam hal ini disebut sebagai sistem norma hukum. Hukum sebagai sistem norma membentuk satu kesatuan, sistem, kelompok. Menurut Hans Kelsen hukum sebagai sistem norma, jika keabsahan suatu norma dapat dirunut kembali sampai kepada sebuah norma tunggal yang menjadi dasar keabsahan terakhir. Norma dasar inilah sebagai sumber umum menyatukan bermacam-macam norma yang membentuk sebuah sistem. Bahwa sebuah norma menjadi bagian sebuah sistem tertentu hanya berasal

dari fakta bahwa keabsahan norma bisa dirunut kembali sampai ke norma dasar yang menyusun sistem.⁶

Dengan demikian, suatu sistem hukum, terdiri dari berbagai norma yang tersusun secara hierarki dari tingkat yang tertinggi hingga rendah. Keabsahan norma yang tingkatannya lebih rendah, didasarkan pada norma lain yang tingkatannya lebih tinggi (norma yang lebih rendah, memperoleh pendelegasian wewenang dari norma yang lebih tinggi), demikian seterusnya, hingga keabsahan dari beragam norma tersebut pada akhirnya dapat dirujuk pada norma yang tertinggi, yaitu norma dasar (grundnorm). Dengan demikian, keabsahan keseluruhan tatanan norma tersebut pada tingkatan akhir dapat dirujuk pada keabsahan norma dasarnya.⁷

Untuk mempertahankan eksistensi sebuah sistem hukum, maka peraturan perundang-undangan yang dirumuskan terjalin harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lain, baik harmonisasi vertikal maupun horizontal. Harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan sebuah sinkronisasi atau penyelarasan konsepsi pemahaman yang ada dalam rumusan pasal maupun ayat dalam suatu rancangan peraturan perundang-undangan.⁸

Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya mengamanatkan adanya sinkronisasi peraturan perundang-undangan pada saat penyusunan naskah akademik. Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan penyusunan naskah akademik disusun menurut lampiran I

⁶ Hans Kelsen, *Pengantar Teori Hukum* (Nusa Media) 94.

⁷ Khudzaifah Dimiyati and Kelik Wardiono, *Paradigma Rasional Dalam Ilmu Hukum* (Genta 2014) 62.

⁸ Widodo Eka Cahyana, 'Bimtek Online Teknik Menyusun Naskah Akademik (youtube).

tersebut. salah satu bab dalam sistematika penyusunan naskah akademik adalah “evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait”. Ketentuan ini untuk menjamin agar setiap rancangan peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tersebutnya dan tidak tumpang tindih dengan aturan yang sederajat.

Berdasarkan pada hal-hal tersebut, penting untuk diuraikan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan Rancangan Raperda Kabupaten Lamongan tentang Keamanan Pangan. Peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan Raperda tentang Keamanan Pangan diulas hubungan, sinkronisasi dan keharmonisasiannya, agar Raperda Kabupaten Lamongan tentang Keamanan Pangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, baik secara vertikal maupun horizontal.

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945, menentukan Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Hak yang diberikan oleh konstitusi ini merupakan bentuk dari pembagian negara yang diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945, yang menentukan: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”

Berdasarkan ketentuan ini, Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan memiliki kewenangan membentuk Peraturan Daerah. Artinya Pasal 18 ayat (6) UUD Tahun 1945 menjadi dasar pembentukan peraturan daerah yang dirumuskan oleh Pemerintah Kabupaten Lamongan, yakni Raperda tentang Keamanan Pangan.

2. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

Undang – Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan merupakan peraturan induk tentang Pangan. Undang – Undang Nomor 18 Tahun 2012 tersebut menjadi acuan dalam merumuskan peraturan dibawahnya, termasuk dalam merumuskan peraturan daerah tentang Keamanan Pangan di Kabupaten Lamongan.

Undang–Undang Nomor 18 Tahun 2012 ini berdasarkan pertimbangan (1) bahwa 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 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas; (2) bahwa negara berkewajiban mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi Pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang, baik pada tingkat nasional maupun daerah hingga perseorangan secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sepanjang waktu dengan memanfaatkan sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal; (3) bahwa sebagai negara dengan jumlah penduduk yang besar dan di sisi lain memiliki sumber daya alam dan sumber Pangan yang beragam, Indonesia mampu memenuhi kebutuhan Pangannya secara berdaulat dan mandiri; (4) bahwa Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan sudah tidak sesuai lagi dengan dinamika perkembangan kondisi eksternal dan internal, demokratisasi, desentralisasi, globalisasi, penegakan hukum, dan beberapa peraturan perundang-undangan lain yang dihasilkan kemudian sehingga perlu diganti.

Konsideran tersebut menegaskan bahwa Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan mempunyai maksud bahwa perlu adanya 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.

Berdasarkan Bab II Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan Pasal 2 dan Pasal 3 tentang Asas dan Tujuan; Pasal 2 menyatakan bahwa Penyelenggaraan Pangan dilakukan dengan berdasarkan asas Kedaulatan, Kemandirian, Ketahanan, Keamanan, Manfaat, Pemerataan, Berkelanjutan dan Keadilan; sedangkan untuk Pasal 3, menyatakan Penyelenggaraan Pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan berdasarkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan.

Selanjutnya, Pasal 4 menyatakan tujuan dari Undang-Undang ini adalah (1) meningkatkan kemampuan memproduksi Pangan secara mandiri; (2) menyediakan Pangan yang beraneka ragam dan memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan Gizi bagi konsumsi masyarakat; (3) mewujudkan tingkat kecukupan Pangan, terutama Pangan Pokok dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat; (4) mempermudah atau meningkatkan akses Pangan bagi masyarakat, terutama masyarakat rawan Pangan dan Gizi; (5) meningkatkan nilai tambah dan daya saing komoditas Pangan di pasar dalam negeri dan luar negeri; (6) meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang Pangan yang aman, bermutu, dan bergizi bagi konsumsi masyarakat; (7) meningkatkan kesejahteraan bagi Petani, Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Pelaku Usaha Pangan; dan (8) melindungi dan mengembangkan kekayaan sumber daya Pangan nasional.

3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Esensi Undang-Undang Pemerintahan Daerah, menekankan asas otonomi daerah. Asas otonomi daerah ini bersentuhan dengan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, kewenangan pusat telah dilimpahkan kepada daerah, khususnya dalam menjalankan administrasi pemerintahan daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, disebutkan tentang kewenangan dan klasifikasi urusan pemerintahan. Secara khusus, Pasal 9 berisi klasifikasi urusan pemerintahan yang diuraikan sebagai berikut:

- 1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- 2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- 3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- 4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- 5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Keamanan Pangan sebagai perwujudan keadilan dan prinsip persamaan masyarakat merupakan urusan pemerintahan konkuren, baik yang menjadi urusan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar atau urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 249, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6442) memperjelas mengenai mekanisme dan teknis aturan berkaitan dengan keamanan pangan. Dalam pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan diselenggarakan melalui:

1. sanitasi pangan;
2. pengaturan terhadap bahan tambahan pangan;
3. pengaturan terhadap pangan produk rekayasa genetik;
4. pengaturan terhadap iradiasi pangan;
5. penetapan standar kemasan pangan;
6. pemberian jaminan keamanan pangan dan mutu pangan; dan
7. jaminan produk halal bagi yang dipersyaratkan.

Selain itu, pengawasan keamanan pangan pada BAB III Bagian Kesatu Pasal 47 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan menyebutkan bahwa:

1. Pengawasan terhadap pemenuhan persyaratan Keamanan Pangan, Mutu Pangan, dan Gizi Pangan untuk Pangan Segar dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kelautan dan perikanan, gubernur, dan/atau bupati/wali kota sesuai dengan kewenangannya.
2. Pengawasan terhadap pemenuhan persyaratan Keamanan Pangan, Mutu Pangan, dan Gizi Pangan untuk Pangan Olahan dilaksanakan oleh Kepala Badan dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perindustrian sesuai dengan kewenangannya.

3. Pengawasan terhadap pemenuhan persyaratan Keamanan Pangan, Mutu Pangan, dan Gizi Pangan untuk Pangan Olahan industri rumah tangga dilaksanakan oleh Kepala Badan dan/atau bupati/wali kota secara sendiri atau bersama-sama.

Pengawasan terhadap pemenuhan persyaratan Keamanan Pangan, Mutu Pangan, dan Gizi Pangan untuk Pangan Olahan Siap Saji dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan, Kepala Badan, atau bupati/wali kota sesuai dengan kewenangannya.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis peraturan perundang-undangan adalah landasan atau dasar yang berkaitan dengan filosofis atau ideologi negara. Dengan pernyataan lain, peraturan perundang-undangan yang dibentuk mempertimbangkan, mendasarkan atau melandaskan pada pandangan hidup, kesadaran, cita hukum atau falsafah bangsa yang telah dicanangkan. Produk hukum yang diciptakan mencerminkan nilai-nilai yang tumbuh dan dirasa adil dalam masyarakat.

Peraturan perundang-undangan harus mencerminkan nilai-nilai (cita hukum) yang terkandung dalam Pancasila. Menurut Rudolph Stamler, cita hukum adalah konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Cita hukum berfungsi sebagai bintang pemandu (*leitstern*) bagi tercapainya cita-cita masyarakat. Meski merupakan titik akhir yang tidak mungkin tercapai, namun cita hukum memberikan manfaat karena mengandung dua sisi yaitu dengan cita hukum kita dapat menguji hukum positif yang berlaku dan cita hukum kita dapat mengarahkan hukum positif sebagai usaha dengan sanksi pemaksa menuju sesuatu yang adil (*zwangversuch zum Richtigen*).⁹

Gustav Radbruch menyatakan bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulative dan konstruktif. Tanpa cita hukum, hukum kehilangan maknanya. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan proses terwujudnya nilai-nilai yang terkandung dalam cita hukum ke dalam norma hukum tergantung kepada tingkat kesadaran dan penghayatan akan nilai-nilai tersebut oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan. Tiadanya kesadaran akan

⁹ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan (2), Proses Dan Teknik Penyusunan* (Kanisius 2007) 237.

nilai-nilai tersebut dapat terjadi kesenjangan antara cita hukum dan norma hukum yang dibuat.

Oleh sebab itu dalam Negara Indonesia yang memiliki cita Hukum Pancasila sekaligus sebagai norma fundamental negara, maka peraturan perundang-undangan yang hendak dibuat, hendaknya diwarnai dan dialiri nilai-nilai yang terkandung dalam cita hukum tersebut. Menurut Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara yuridis ketatanegaraan, Pancasila merupakan dasar negara republik Indonesia sebagaimana terdapat pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang kelahirannya ditempat dalam proses perjuangan kebangsaan Indonesia sehingga perlu dipertahankan dan diaktualisasikan.¹⁰ Pancasila merupakan falsafah dan sebagai kepribadian bangsa Indonesia. Oleh karena itu setiap peraturan perundang-undangan harus didasrkan falsafah pancasila.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Tentang Keamanan Pangan dilandaskan oleh falsafah pancasila pada sila ke lima, yakni “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Keadilan sosial istilah masyarakat adil dan makmur berbahagia buat semua orang, tidak ada penghinaan, tidak ada penghisapan, bahagia material dan bahagia spiritual, lahir dan batin.¹¹ Istilah adil menunjukkan

¹⁰ Pimpinan MPR and Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara* (Sekretariat Jenderal MPR RI 2012) 89.

¹¹ Sunoto, *Filsafat Pancasila* (Hanindita Graha Widya 1988) 7.

bahwa orang harus memberikan kepada orang lain apa yang menjadi haknya dan tahu mana haknya sendiri serta tahu apa kewajibannya kepada orang lain dan dirinya. Sosial berarti tidak mementingkan diri sendiri saja, tetapi mengutamakan kepentingan umum, tidak individualistik dan egoistik, tetapi berbuat untuk kepentingan bersama. Sebenarnya istilah gotong royong yang berarti berkarya bersama dan membagi hasil karyanya bersama tepat sekali untuk menerangkan apa arti keadilan sosial.¹² Dalam pandangan lain keadilan sosial dalam sila kelima Pancasila menekankan prinsip keadilan dan kesejahteraan ekonomi, atau apa yang disebut Soekarno sebagai prinsip *social rechtvaardigheid*. Yakni, bahwa persamaan, emansipasi dan partisipasi yang dikehendaki bangsa ini bukan hanya dibidang politik, melainkan juga di bidang perekonomian. Prinsip keadilan dan kesejahteraan sosial menurut sila kelima Pancasila tidaklah sama dengan prinsip komunisme (yang menekankan kolektivisme) dan liberalisme (yang menekankan individualisme). Sila kelima bertolak dari pengertian bahwa antara pribadi dan masyarakat satu sama lain tidak dapat dipisahkan.¹³

Secara umum, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia berarti bahwa setiap orang Indonesia mendapat perlakuan yang adil dalam bidang hukum, politik, sosial, ekonomi dan kebudayaan. Keadilan sosial juga mengandung arti tercapainya keseimbangan antara kehidupan pribadi dan kehidupan masyarakat. karena kehidupan manusia itu meliputi kehidupan jasmani dan kehidupan rohani, keadilan itupun meliputi keadilan di dalam pemenuhan tuntutan hakiki kehidupan jasmani serta keadilan di dalam pemenuhan tuntutan hakiki kehidupan rohani secara seimbang.¹⁴

¹² *Ibid*

¹³ Pimpinan MPR and Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014 (n 45) 79.

¹⁴ *Ibid* h. 80.

Makna sila kelima yakni keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang telah diuraikan tersebut menjadi dasar filosofis dirumuskannya Raperda Kabupaten Lamongan tentang Keamanan Pangan. Keamanan Pangan yang dilaksanakan dengan baik, proses penyelenggaraan dapat diterima oleh para pihak yang terlibat dalam proses kegiatan keamanan pangan.

Selain di dasari secara filosofis oleh sila kelima Pancasila, dasar filosofis lainnya adalah Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 alinea keempat. Yakni “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan 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,.....”.

Awal alinea ke empat UUD NRI 1945 tersebut mengandung pemikiran filsafat, bahwa dibentuknya negara Indonesia bertujuan (1) melindungi segenap bangsa Indonesia; (2) melindungi seluruh tumpah darah (wilayah) Indonesia; (3) memajukan kesejahteraan umum; (4) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (5) ikut melaksanakan ketertiban bangsa.¹⁵

Dengan demikian, filsafah hukum yang dianut oleh para pendiri bangsa Indonesia menurut Sunaryati Hartono menentukan bahwa Negara Indonesia berbentuk Republik, yang didasarkan pada Undang-Undang Dasar (hukum) dan bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia, melindungi seluruh tumpah darah (wilayah) Indonesia memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Dijelaskan lebih lanjut oleh Sunaryati Hartono, dari rumusan pembukaan UUD 1945 dapat disimpulkan bahwa, bahwa para pendiri bangsa Indonesia mencita-citakan agar Negara Republik

¹⁵ Sunaryati Hartono (n 13) 150.

Indonesia menjadi negara hukum (*rechtsstaat*) yang demokratis, kualitas hukumnya wajib mengupayakan agar kesejahteraan umum dan kecerdasan bangsa, semakin meningkat sebagaimana menjadi tujuan paham Negara Kesejahteraan (*walvaartsstaat*).¹⁶

Dua landasan filosofis itulah yang menjadi dasar Raperda Kabupaten Lamongan Tentang Keamanan Pangan, pertama, landasan Pancasila sila kelima “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dan kedua, Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat, yakni Yakni “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan 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,.....”.

Berdasarkan angka 4 huruf A Lampiran Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan “Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik. Rumusan tersebut sama dengan angka 4 huruf A Lampiran II Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas

¹⁶ *Ibid* 151.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Secara filosofis, ada 3 (tiga) tujuan utama yang ingin dicapai dari penerapan kebijakan desentralisasi yaitu tujuan demokrasi, tujuan kesejahteraan dan tujuan peningkatan kualitas pelayanan publik. Tujuan demokrasi akan memosisikan pemerintahan daerah sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat lokal yang secara agregat akan menyumbang terhadap pendidikan politik secara nasional sebagai elemen dasar dalam menciptakan kesatuan dan persatuan bangsa dan negara serta mempercepat terwujudnya masyarakat madani atau Tujuan kesejahteraan mengisyaratkan pemerintahan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal melalui penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien dan ekonomis. Sedangkan tujuan peningkatan pelayanan publik di daerah, dengan penyelenggaraan otonomi daerah harus mampu meningkatkan peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan publik di daerah.

Keamanan Pangan merupakan perlindungan atas hak konstitusional warga negara, sehingga pemerintah daerah bertanggungjawab dalam rangka pemenuhan hak konstitusional tersebut melalui penyelenggaraan keamanan pangan di Kabupaten Lamongan.

B. Landasan Sosiologis

Setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat, oleh karena itu dalam konsideran harus dirumuskan dengan baik, pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris sehingga suatu gagasan normatif yang dituangkan dalam undang-undang benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran masyarakat.

Peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan atau dasar sosiologis apabila ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Landasan atau dasar sosiologis peraturan perundang-undangan adalah landasan atau dasar yang berkaitan dengan kondisi atau kenyataan yang hidup dalam masyarakat.

Berdasarkan angka 4 huruf B Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa "Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara." Rumusan tersebut sama dengan angka 4 huruf B Lampiran II Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk.

Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Konsideran menimbang huruf b UU Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan 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.

Kabupaten Lamongan belum mempunyai pengaturan mengenai keamanan pangan di daerahnya sehingga diperlukan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Keamanan Pangan dalam rangka pemenuhan hak konstitusional warga negara di Kabupaten Lamongan. Ini penting menunjukkan keberpihakan Bupati dan DPRD Kabupaten Lamongan dalam membantu masyarakat di Kabupaten Lamongan berkaitan dengan keamanan pangan.

Selain itu, Landasan sosiologi dari peraturan daerah tentang keamanan pangan di Lamongan bisa mencakup beberapa aspek penting. Berikut adalah beberapa landasan sosiologis yang mungkin mempengaruhi pembentukan peraturan daerah terkait keamanan pangan di Lamongan:

- 1) Kesejahteraan Masyarakat: Peraturan daerah tentang keamanan pangan di Lamongan mungkin didasarkan pada keinginan untuk memastikan kesejahteraan dan kesehatan masyarakat Lamongan. Kesehatan masyarakat adalah isu sosiologis yang signifikan, dan memastikan keamanan pangan adalah salah satu cara untuk meningkatkan kesejahteraan mereka.
- 2) Kepentingan Publik: Keamanan pangan adalah kepentingan publik yang sangat penting. Adanya peraturan daerah yang kuat terkait keamanan pangan dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah dan juga terhadap produsen dan distributor makanan.
- 3) Partisipasi Masyarakat: Pembentukan peraturan daerah harus mempertimbangkan partisipasi masyarakat. Masyarakat Lamongan mungkin memiliki kepentingan dan pandangan mereka sendiri terkait keamanan pangan. Proses konsultasi publik dan melibatkan masyarakat dalam pembentukan peraturan dapat meningkatkan penerimaan dan implementasi peraturan tersebut.
- 4) Konteks Sosial dan Budaya: Lamongan memiliki konteks sosial dan budaya tersendiri yang perlu dipertimbangkan dalam pembentukan

peraturan keamanan pangan. Mungkin ada kebiasaan atau praktik lokal yang perlu diakomodasi atau diubah untuk memastikan keamanan pangan.

- 5) Pengawasan dan Penegakan Hukum: Aspek sosiologis juga mencakup bagaimana peraturan ini akan diawasi dan ditegakkan. Sistem pengawasan dan penegakan hukum harus mempertimbangkan kebutuhan dan sumber daya masyarakat Lamongan.
- 6) Edukasi dan Kesadaran Masyarakat: Masyarakat perlu diberi pemahaman tentang pentingnya keamanan pangan dan bagaimana mereka dapat berperan dalam menjaga keamanan pangan di komunitas mereka. Edukasi dan kesadaran masyarakat adalah faktor penting dalam memastikan keberhasilan implementasi peraturan ini.
- 7) Pertimbangan Ekonomi: Keamanan pangan juga dapat memiliki implikasi ekonomi yang signifikan. Peraturan daerah harus mempertimbangkan dampaknya terhadap para pelaku usaha di sektor pangan lokal, termasuk petani, produsen, dan pedagang.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis tidak dapat dilepaskan dengan adanya pondasi ketatanegaraan Indonesia yang bersendikan atas hukum. Negara Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*) bukan berdasarkan atas kekuasaan (*Machtstaat*). Oleh karena itu setiap produk peraturan perundang-undangan yang dibuat harus memenuhi tata cara yang ditetapkan oleh undang-undang dengan memenuhi asas-asas yang terdapat dalam nafas negara hukum.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan

mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Dengan demikian apabila diterapkan maka landasan yuridis adalah landasan hukum (*yuridische gelding*) yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid* atau *competentie*) pembuatan peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seseorang pejabat atau lembaga/badan tertentu mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak.

Dasar hukum kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan sangat diperlukan. Tanpa disebutkan dalam peraturan perundangan sebagai landasan yuridis formal, seorang pejabat atau suatu lembaga atau badan adalah tidak berwenang (*onbevoegdheid*) mengeluarkan peraturan. Misalnya, Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk undang-undang. Demikian pula ketentuan Pasal 5 ayat (2) memberikan dasar hukum kewenangan kepada Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-undang.

Dengan demikian jenis peraturan perundang-undangan serta lembaga atau badan yang berwenang membentuknya harus mempunyai landasan formal secara tegas dalam peraturan perundang-undangan. Tanpa landasan formal demikian, maka prinsip negara berdasar atas hukum akan menjadi goyah. Oleh karena itu dasar yuridis sangat penting dalam pemuatan peraturan perundang-undangan yang ditandai dengan:

- 1) adanya kewenangan untuk pembuat peraturan perundang-undangan, karena setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/badan atau pejabat yang berwenang.

- 2) adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat.
- 3) mengikuti tata cara atau prosedur tertentu, apabila tidak diikuti maka peraturan perundang-undangan tersebut dimungkinkan batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- 4) tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu Undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD NRI 1945. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah.

Selain menentukan dasar kewenangan landasan hukum juga merupakan dasar keberadaan atau pengakuan dari suatu jenis peraturan perundang-undangan adalah landasan yuridis material. Landasan yuridis material menunjuk kepada materi muatan tertentu yang harus dimuat dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Pembentuk peraturan menghendaki bahwa sesuatu materi tertentu hendaknya diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu pula.

Dalam UUD 1945 disebutkan adanya materi-materi tertentu yang harus diatur dengan Undang-undang. Isi atau substansi suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan "wadahnya" atau jenis peraturan perundang-undangan. Selain itu, isi suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan isi peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi.

Dalam doktrin pembentukan peraturan Perundang-undangan, secara teoritis beberapa ahli telah memperkenalkan asas perundang-

undangan antara lain adalah Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto dalam Peraturan dan Yurisprudensi (1979) menyebutkan ada enam asas peraturan perundang-undangan yang meliputi:

- 1) Undang-undang tidak berlaku surut;
- 2) Undang-undang yang dibuat oleh Penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- 3) Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat lex generali*);
- 4) Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*Lex posteriore derogat lex priori*);
- 5) Undang-undang tidak dapat diganggu-gugat;
- 6) Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*Welvaarstaat*).

Berkenaan dengan landasan yuridis ini maka Raperda Kabupaten Lamongan tentang Keamanan Pangan perlu memperhatikan beberapa peraturan perundang-undangan yang berkembang saat ini, khususnya yang berhubungan dengan penyelenggaraan keamanan pangan, sehingga substansi Raperda Kabupaten Lamongan tentang keamanan pangan tidak bertentangan dengan Peraturan perundang-undangan lain.

Berdasarkan angka 4 huruf C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan landasan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu: Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan

yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Rumusan tersebut sama dengan angka 4 huruf C Lampiran II Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Landasan yuridis pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Keamanan Pangan berdasarkan:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Djawa Timur sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya dengan mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kota Besar Besar dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Daerah Istimewah Jogjakarta (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);

3. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5360);
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberap kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5680);
6. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 249, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6442);
7. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2017 tentang Kebijakan Strategis Pangan dan Gizi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 188);
8. Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2022 tentang Pengawasan Keamanan Pangan Terhadap Pemasukan Pangan Segar asal hewan dan pangan segar asal tumbuhan ke dalam wilayah negara kesatuan republik Indonesia (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 696);
9. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2013 tentang Pencantuman Informasi kandungan gula, garam, dan lemak serta pesan Kesehatan untuk pangan olahan dan pangan siap saji (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 96).

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

A. Sasaran Yang akan Dicapai

Hukum berfungsi memberi kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan keadilan (*gerchtigheit*). Fungsi akhir dari Naskah Akademik ini adalah mengarahkan pada ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Keamanan Pangan. Namun demikian, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan.

B. Jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup Materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Keamanan Pangan

Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

1. Ketentuan umum

Angka 98 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 12 Tahun 2011) menentukan bahwa ketentuan umum dalam suatu peraturan perundang-undangan berisi: (a.) batasan pengertian atau definisi; (b.) singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau (c.) hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

Angka 109 Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011 menentukan, urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut: (a.) pengertian yang mengatur tentang

lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus; (b.) pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu; dan (c.) pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya diletakkan berdekatan secara berurutan.

Beberapa hal yang relevan dicantumkan sebagai ketentuan umum dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Keamanan Pangan diantaranya adalah:

1. Daerah adalah Kabupaten Lamongan.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan.
3. Bupati adalah Bupati Lamongan.
4. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah DPRD Kabupaten Gresik.
6. Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.
7. 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 serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi.
8. Sistem Pangan adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan pengaturan, pembinaan, dan/atau pengawasan terhadap kegiatan atau proses produksi pangan dan peredaran pangan sampai dengan siap dikonsumsi manusia.
9. Ketersediaan Pangan Daerah adalah kondisi tersedianya pangan dari hasil produksi dalam Daerah dan cadangan pangan daerah serta

mendatangkan dari daerah lain apabila kedua sumber utama tidak dapat memenuhi kebutuhan.

10. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah adalah persediaan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah Daerah.
11. Cadangan Pangan Masyarakat adalah persediaan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh masyarakat di tingkat pedagang, komunitas, dan rumah tangga.
12. Produksi Pangan adalah kegiatan atau proses menghasilkan, menyiapkan, mengolah, membuat, mengawetkan, mengemas, mengemas kembali, dan/atau mengubah bentuk pangan.
13. Pangan Pokok adalah Pangan yang diperuntukkan sebagai makanan utama sehari-hari sesuai dengan potensi sumber daya dan kearifan lokal.
14. Pangan Lokal adalah makanan yang dikonsumsi oleh masyarakat setempat sesuai dengan potensi dan kearifan lokal.
15. Pangan Segar adalah Pangan yang belum mengalami pengolahan yang dapat dikonsumsi langsung dan/atau yang dapat menjadi bahan baku pengolahan Pangan.
16. Pangan Olahan adalah makanan atau minuman hasil proses dengan cara atau metode tertentu dengan atau tanpa bahan tambahan.
17. Distribusi Pangan adalah setiap kegiatan atau serangkaian kegiatan dalam rangka penyaluran pangan kepada masyarakat, baik diperdagangkan atau tidak.
18. Penganekaragaman Pangan adalah upaya peningkatan ketersediaan dan konsumsi Pangan yang beragam, bergizi seimbang, dan berbasis pada potensi sumber daya lokal.
19. Perdagangan Pangan adalah setiap kegiatan atau serangkaian kegiatan dalam rangka penjualan dan/atau pembelian Pangan, termasuk penawaran untuk menjual Pangan dan kegiatan lain yang berkenaan dengan pemindahtanganan Pangan dengan memperoleh imbalan.
20. Peredaran Pangan adalah setiap kegiatan atau serangkaian kegiatan dalam rangka penyaluran Pangan kepada masyarakat, baik diperdagangkan maupun tidak.
21. Masalah Pangan Daerah adalah keadaan di Daerah yang menunjukkan adanya kekurangan pangan, kelebihan pangan, dan/atau ketidakmampuan perseorangan atau rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan pangan dan keamanan pangan.

22. Sanitasi Pangan adalah upaya untuk menciptakan dan mempertahankan kondisi Pangan yang sehat dan higienis yang bebas dari bahaya cemaran biologis, kimia, dan benda lain.
23. Persyaratan Sanitasi adalah standar kebersihan dan kesehatan yang harus dipenuhi untuk menjamin Sanitasi Pangan.
24. Iradiasi Pangan adalah metode penanganan Pangan, baik dengan menggunakan zat radioaktif maupun akselerator untuk mencegah terjadinya pembusukan dan kerusakan, membebaskan Pangan dari jasad renik patogen, serta mencegah pertumbuhan tunas.
25. Rekayasa Genetik Pangan adalah suatu proses yang melibatkan pemindahan gen (pembawa sifat) dari suatu jenis hayati ke jenis hayati lain yang berbeda atau sama untuk mendapatkan jenis baru yang mampu menghasilkan produk Pangan yang lebih unggul.
26. Pangan Produk Rekayasa Genetik adalah Pangan yang diproduksi atau yang menggunakan bahan baku, bahan tambahan Pangan, dan/atau bahan lain yang dihasilkan dari proses rekayasa genetik.
27. Kemasan Pangan adalah bahan yang digunakan untuk mewadahi dan/atau membungkus Pangan, baik yang bersentuhan langsung dengan Pangan maupun tidak.
28. Mutu Pangan adalah nilai yang ditentukan atas dasar kriteria keamanan dan kandungan Gizi Pangan.
29. Gizi adalah zat atau senyawa yang terdapat dalam Pangan yang terdiri atas karbohidrat, protein, lemak, vitamin, mineral, serat, air, dan komponen lain yang bermanfaat bagi pertumbuhan dan kesehatan manusia.
30. Sertifikasi Mutu Pangan adalah rangkaian kegiatan sertifikat terhadap pangan yang telah memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan.
31. Sertifikat Mutu Pangan adalah jaminan tertulis yang diberikan oleh lembaga sertifikasi/laboratorium yang telah diakreditasi yang menyatakan bahwa pangan tersebut telah memenuhi kriteria tertentu dalam standar mutu pangan yang bersangkutan.
32. Pelaku Usaha Pangan adalah setiap orang yang bergerak pada satu atau lebih subsistem agribisnis Pangan, yaitu penyedia masukan produksi, proses produksi, pengolahan, pemasaran, perdagangan, dan penunjang.

2. Materi yang diatur

Materi pokok yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Keamanan Pangan yang akan dibentuk, pengaturannya direncanakan akan dibagi dalam bab-bab dalam Rancangan Peraturan Daerah. Adapun materi yang diatur terlampir dalam draf Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Keamanan Pangan.

3. Ketentuan sanksi

Ketentuan sanksi dalam peraturan diatur dengan diberkalukan sanksi administrasi berupa;

- a. denda
- b. penghentian sementara dari kegiatan, produksi pangan, dan/atau peredaran pangan;
- c. penarikan pangan dari peredaran pangan oleh produsen;
- d. ganti rugi; dan/atau
- e. pencabutan izin.

4. Ketentuan penutup

Ketentuan Penutup pada peraturan daerah ini mengatur bahwa Peraturan Bupati sebagai pelaksanaan Peraturan Daerah ini harus sudah ditetapkan paling lama 6 (enam) tahun sejak diundangkannya Peraturan Daerah ini. Selanjutnya, Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar tiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Lamongan.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Bahwa dalam rangka perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional warga negara di Kabupaten Lamongan maka Pemerintah Kabupaten Lamongan perlu mengatur penyelenggaraan keamanan pangan dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Keamanan Pangan.

Bahwa kewenangan keamanan pangan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, Pemerintah Kabupaten Lamongan melaksanakan penyelenggaraan keamanan pangan dibantu oleh seluruh *stakeholder* yang berkaitan dengan proses penyelenggaraan keamanan pangan, serta peran dari masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bahwa berdasarkan pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Keamanan Pangan telah sesuai dengan ketentuan angka 19 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, sehingga keberlakuan peraturan daerah ini telah memenuhi keberlakuan hukum secara filosofis, sosiologis dan yuridis merupakan syarat mutlak untuk dapat membentuk peraturan yang baik.

Bahwa keamanan pangan merupakan urusan pemerintahan bidang sosial merupakan urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar, sehingga Pemerintah Daerah wajib mengalokasikan anggaran penyelenggaraan keamanan pangan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan sesuai

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menyesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah.

B. Saran

Rancangan peraturan daerah yang telah disusun ini khususnya berkenaan dengan Batang Tubuh perlu segera disosialisasikan sehingga mendapatkan tanggapan dari masyarakat luas guna menjadi lebih sempurna dan sesuai kebutuhan masyarakat.

Peraturan pelaksana perlu segera dirancang apabila rancangan ini telah disetujui maka dalam waktu tidak lebih dari satu tahun seluruh peraturan pelaksanaannya telah ada. Pada akhirnya hal tersebut dapat berguna untuk memperlancar pelaksanaan dari Peraturan Daerah ini.

DAFTAR BACAAN

BUKU

- Abdul Muktie Fadjar. 2013. Membangun Negara Hukum yang Bermartabat.Cet.I. Malang: Setara Press.
- Addink, Henk, Principles of Good governance Reader (Faculiteit Rechtsgeleerheid-Universiteit Utrecht, Utrecht 2003).
- Anggraeni, D. N. (2010). Perbedaan Pengetahuan Remaja tentang Keamanan Pangan Dengan Menggunakan Strategi Ceramah Konvensional Dan Ceramah Menggunakan Buku Saku (Doctoral dissertation, Universitas Muhammadiyah Surakarta).
- Attamimi, A. Hamid S. Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990.
- Azra, J. M. (2023). Bahaya Keamanan Pangan. Penerbit NEM.
- Bagir Manan, 2001, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII.
- Cahyana, Widodo Eka, 'Bimtek Online Teknik Menyusun Naskah Akademik (youtube).
- Dimiyati, Khudzaaifah, and Kelik Wardiono, Paradigma Rasional Dalam Ilmu Hukum (Genta 2014).
- Dirjen Peraturan Perundang-Undangan DEPKUMHAM RI, Jakarta, 2007.
- Hadjon, Philipus M., dan Tatiek Sri Djatmiati, Argumentasi Hukum (Gajah Mada University Press: Yogyakarta 2009).
- Henk Addink., *Principles of Good governance Reader* (Faculiteit Rechtsgeleerheid-Universiteit Utrecht: 2003)

- Indrati S, Maria Farida, Ilmu Perundang-Undangan (2) , Proses Dan Teknik Penyusunan (Kanisius 2007).
- Jimly Asshiddiqie, 2009 Menuju Negara Hukum Yang Demokratis. Jakarta: Bhuna Ilmu.
- Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Bandung: Bayumidia 2006).
- Kelsen, Hans, Pengantar Teori Hukum (Nusa Media).
- Lotulung, Paulus E., Tata Kepemerintahan Yang Baik (Good Governance) dalam Korelasinya dengan Hukum Administrasi, dalam buku Philipus M. Hadjon, et.al. Hukum Administrasi dan Good Governance (Penerbit Universitas Trisakti: Jakarta, 2010).
- Ni'matul Huda, 2009 Hukum Pemerintahan Daerah. Bandung: Nusa Media.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenadamedia Group 2016).
- Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum* (Gajah Mada University Press: Yogyakarta 2009).
- Pimpinan MPR and Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, Empat Pilar Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara (Sekretariat Jenderal MPR RI 2012).
- S.F. Marbun dan Moh. Mahfud. 2000. Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara. Yogyakarta: Liberty.
- Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum (Jakarta: UI-Press 2010).
- Surono, I. S., Sudiby, A., & Waspodo, P. (2016). Pengantar keamanan pangan untuk industri pangan. Deepublish.

Ulilalbab, A., Nurdyansyah, F., Aulia, L. P., Fitriyah, H., Nasution, A. S., Wardana, A. A., ... & Olivia, Z. (2023). *Keamanan Pangan*. Sada Kurnia Pustaka.

JURNAL

- Lestari, T. R. P. (2020). Keamanan pangan sebagai salah satu upaya perlindungan hak masyarakat sebagai konsumen. *Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial*, 11(1), 57-72.
- Lukman, A. S., & Kusnandar, F. (2015). Keamanan pangan untuk semua. *Jurnal Mutu Pangan: Indonesian Journal of Food Quality*, 2(2), 152-156.
- Manalu, H. S. P., & Suudi, A. (2016). Kajian implementasi pembinaan pangan jajanan anak sekolah (PJAS) untuk meningkatkan keamanan pangan: peran dinas pendidikan dan dinas kesehatan kota. *Media Penelitian Dan Pengembangan Kesehatan*, 26(4), 249-256.
- Purba, D. F., Nuraida, L., & Koswara, S. (2014). Efektivitas program peningkatan mutu dan keamanan pangan industri rumah tangga pangan (IRTP) di Kabupaten Cianjur. *Jurnal Standardisasi*, 16(2), 103-112.
- Rinto, R., Arafah, E., & Utama, S. B. (2009). Kajian keamanan pangan (formalin, garam dan mikrobia) pada ikan sepat asin produksi Indralaya. *Publikasi Penelitian Terapan dan Kebijakan*, 3(2).
- Sari, M. H. (2017). Pengetahuan dan sikap keamanan pangan dengan perilaku penjaja makanan jajanan anak sekolah dasar. *Journal of Health Education*, 2(2), 156-163.
- Yasmin, G., & Madanijah, S. (2010). Perilaku penjaja pangan jajanan anak sekolah terkait gizi dan keamanan pangan di Jakarta dan Sukabumi. *Jurnal Gizi dan Pangan*, 5(3), 148-157.

WEBSITE

<https://Lamongankab.go.id/info/geografi>