

**KEAMANAN PANGAN (STUDI TERHADAP PERLINDUNGAN
HUKUM BAGI KONSUMEN MAKANAN SIAP SAJI
DI WILAYAH HUKUM SURAKARTA)**



SKRIPSI

Disusun dan Diajukan untuk Melaksanakan Tugas dan Syarat Guna
Mencapai Derajat Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Surakarta

Disusun Oleh :

ONIDA ABDULLAH ABDAD
C. 100 020 248

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA

2008

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Seiring dengan peningkatan kesejahteraan, manusia mempunyai kebutuhan yang sangat kompleks atau beragam. Salah satu dari sekian banyaknya kebutuhan manusia tersebut adalah kebutuhan pangan atau makanan. Dalam kehidupan manusia sehari-hari tidak terlepas dari makanan, makanan merupakan kebutuhan hidup yang vital atau kebutuhan primer selain kebutuhan sekunder yaitu kebutuhan akan pakaian dan tempat tinggal. Makanan yang kita makan sehari-hari tidak hanya sekedar makanan, tetapi makanan tersebut harus mengandung zat-zat tertentu sebagai pemenuhan gizi sehingga makanan yang dikonsumsi dapat memelihara kesehatan. Dengan keadaan tersebut memacu bagi para pelaku usaha yang bergerak dalam bidang produksi dan pengolahan bahan makanan untuk memproduksi makanan yang langsung bisa dikonsumsi oleh masyarakat atau konsumen. Pengertian konsumen yang terdapat dalam pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen yaitu :

“Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan”.

Dalam keputusan ekonomi dikenal istilah konsumen akhir dan konsumen antara. Konsumen akhir adalah penggunaan atau pemanfaatan akhir dari suatu produk sedangkan konsumen antara adalah konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai bagian dari proses produksi suatu produk lainnya. Pengertian konsumen yang terdapat di dalam Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen merupakan konsumen akhir.²

Tak luput dari berbagai tuntutan masyarakat dalam menggunakan suatu produk yang sifatnya cepat dan praktis dan karena keterbatasan waktu dan kesibukan menyebabkan makanan siap saji di rumah makan siap saji menjadi menu utama sehari-hari. Makanan siap saji yang dimaksud adalah jenis makanan yang dikemas, mudah disajikan, praktis, atau diolah dengan cara sederhana dan memakan waktu penyiapan 3 sampai 5 menit selain mudah disajikan, makanan ini umumnya mempunyai cita rasa yang gurih dan disukai, terutama oleh anak-anak usia muda. Makanan siap saji pada umumnya diproduksi oleh industri pengolahan pangan dengan teknologi tinggi dan memberikan berbagai zat adiktif untuk mengawetkan dan memberikan cita rasa bagi produk tersebut. Makanan siap saji tersebut akhir-akhir ini banyak menimbulkan pro dan kontra. Dari satu sisi makanan siap saji yang disediakan di rumah makan siap saji memberikan keuntungan dan kemudahan dalam penyajian bagi konsumen. Akan tetapi disisi lain makanan siap saji yang dipasarkan saat ini menggunakan berbagai bahan aditif yang

² Elsi, Kartika Sari, Edvendi Simangwasong, *Hukum Dalam Ekonomi*, Jakarta PT. Grasindo Persada, 2005, hal 120

bertujuan untuk mengawetkan dan memberikan cita rasa yang lebih baik pada produknya yang dapat berdampak negatif pada kesehatan konsumen.

Untuk mencegah dampak negatif dari makanan siap saji maka upaya sanitasi makanan perlu diterapkan dalam mengantisipasi segala kemungkinan akan terjadinya kasus keracunan makanan. Dan ini harus mengacu pada enam prinsip “sanitasi makanan”, meliputi:

1. Pengamanan bahan makanan, maksudnya bahan makanan mentah (baku). Keadaan bahan makanan merupakan titik awal dari proses mendapatkan makanan jadi. Menggunakan bahan secara praktis menjaga kerusakan juga menghindari dari adanya kontaminasi dan pencemaran.
2. Penyimpanan bahan makanan, terutama jenis makanan yang rawan busuk. Faktor yang sangat berperan, suhu dan kelembaban. Juga dalam hal sanitasi gudang (penataan dalam penyimpanan bahan makanan), baik dari segi pengaturan dan segi kesehatannya.
3. Pengolahan makanan yang menyangkut aspek, antara lain penjamah makanan, cara pengolahan makanan, serta perlengkapan (peralatan) dalam pengolahan makanan. Pemanasan yang cocok untuk mematikan patogen, suhu yang cocok dan efektif dalam membunuh bakteri patogen.
4. Pengangkutan makanan, dimana berasal dari tempat pengolahan memerlukan pengangkutan untuk kemudian disimpan dan lalu disajikan untuk dikonsumsi.
5. Penyimpanan makanan. Kualitas makanan yang telah diolah dipengaruhi suhu, yang terdapat titik-titik rawan patogen/pembusuk.

6. Penyajian makanan. Hal ini meliputi tempat penyajian, alat penyajian dan tenaga penyaji.³

Untuk mendukung penyelenggaraan upaya sanitasi makanan khususnya makanan siap saji diperlukan peraturan perundang-undangan dan peraturan yang dilengkapi dengan perangkat pelaksanaannya. Berikut ini perundang-undangan dan peraturan-peraturan lainnya yang selama ini dipakai dasar yang erat kaitannya dengan sanitasi makanan adalah Undang-undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan, Bab II Bagian Pertama mengatur tentang Sanitasi Pangan Pasal 4 ayat 1 yaitu :

“Pemerintah menetapkan persyaratan sanitasi dalam kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan dan atau peredaran pangan”

Pasal 4 ayat 2 yaitu :

“Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 merupakan persyaratan minimal yang wajib dipenuhi dan ditetapkan serta diterapkan secara bertahap dengan memperhatikan kesiapan dan kebutuhan sistem pangan”

Pasal 5 ayat 1 yaitu :

“Sarana dan atau prasarana yang digunakan secara langsung dalam kegiatan atau proses produksi penyimpanan, pengangkutan dan atau perearan pangan wajib memenuhi persyaratan sanitasi”

Pasal 5 ayat 2 yaitu :

“Penyelenggaraan kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan atau peredaran pangan serta penggunaan sarana dan prasarana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan persyaratan sanitasi”.

³ Anwar, Sudarti, *Sanitasi Makanan*

Dan di dalam Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2004 Pasal 9 tentang Keamanan mutu dan gizi pangan dijelaskan bahwa cara produksi harus dilakukan untuk mencegah tercemarnya pangan siap saji oleh cemaran biologis, kimia dan benda lain yang mengganggu, merugikan dan membahayakan kesehatan, menghambat atau mencegah hidupnya jasad renik patogen, serta mengurangi jumlah jasad renik lainnya, dan mengendalikan proses antara lain pemilihan bahan baku, penggunaan bahan tambahan pangan, pengolahan, pengemasan, penyimpanan, pengangkutan serta cara penyajian.

Maraknya kasus keracunan di berbagai daerah terjadi akibat pengolahan makanan siap saji yang tidak sesuai dengan standar keamanan pangan, maka perlindungan terhadap konsumen sangat diperlukan sekali seperti yang disebutkan dalam Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen pada pasal 1 angka 1, yaitu :

“Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen”.

Menurut pasal 21 ayat 1 Undang-undang nomor 23 tahun 1992 tentang Kesehatan menentukan bahwa pengamanan makanan dan minuman diselenggarakan untuk melindungi masyarakat dari makanan dan minuman yang tidak memenuhi standar dan/atau persyaratan kesehatan. Disamping itu, konsumen sebagai pemakai terakhir suatu produk mempunyai hak, salah satu hak konsumen yang tercantum dalam pasal 4 huruf a Undang-undang nomor 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen, yaitu:

“Hak konsumen adalah hak atas kenyamanan-kenyamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan /atau jasa”.

Dari hak konsumen yang telah disebutkan di atas hak-hak konsumen lain yang terdapat dalam pasal 4 Undang-undang nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen merupakan bagian dari Deklarasi dari hak-hak asasi manusia yang tertuang dalam Piagam PBB pada tanggal 10 Desember 1948 merupakan hak yang telah diakui secara internasional. Hak atas keamanan dan keselamatan tersebut dimaksudkan untuk menjamin keamanan dan keselamatan konsumen dalam penggunaan barang dan jasa atau hasil produk dari pelaku usaha sehingga konsumen dapat terhindar dari kerugian fisik maupun psikis.

Pemilihan area penelitian dilakukan secara sengaja dengan maksud menemukan kawasan yang relevan dengan tujuan penelitian. Pemilihan kota Surakarta sebagai area penelitian didasarkan atas pertimbangan kota Surakarta merupakan pusat perdagangan daerah sehingga relevan untuk melakukan penelitian. Lokasi penelitian yang penulis ambil dalam penulisan skripsi ini adalah Rumah Makan Siap Saji Mc.Donald dan Rumah Makan Siap Saji Ayam Bakar Wong Solo. Karena Rumah Makan Siap Saji Mc.Donald dan Rumah Makan Siap Saji Ayam Bakar Wong Solo keduanya merupakan Rumah Makan Siap Saji yang memiliki sertifikat halal dan mengingat bahwa data-data yang mendukung dalam permasalahan penyusunan skripsi ini penulis dapatkan dari lokasi penelitian ini.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis sangat tertarik untuk mengkaji secara lebih lanjut dan mendalam mengenai permasalahan tersebut di atas

dengan judul “Keamanan Pangan (Studi Terhadap Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Makanan Siap Saji di Wilayah Hukum Surakarta)”.

B. Pembatasan Masalah

Agar penelitian yang dilakukan lebih terarah dan tidak menyimpang dari pokok permasalahan yang sesungguhnya maka penulis menganggap perlu untuk mengadakan pembatasan masalah yang mencakup:

1. Proses sanitasi makanan yang mencakup pengamanan bahan makanan, penyimpanan bahan makanan, pengolahan makanan, pengangkutan makanan, penyimpanan makanan dan penyajian makanan di rumah makan siap saji dan wilayah hukum Surakarta.
2. Bentuk perlindungan hukum terhadap konsumen yang mengkonsumsi makanan siap saji di rumah makan siap saji wilayah hukum Surakarta.

C. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam suatu penelitian sangatlah penting karena akan menjadi pedoman dan akan diteliti sehingga sasaran yang hendak dicapai jelas, tegas dan sesuai dengan yang diharapkan. Berdasarkan pembatasan masalah di atas, maka dapat dirumuskan beberapa pokok masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah proses sanitasi makanan yang terjadi di rumah makan siap saji Mc.Donald dan Ayam Bakar Wong Solo ?

2. Bagaimanakah bentuk perlindungan hukum terhadap konsumen yang mengkonsumsi makanan siap saji di rumah makan siap saji Mc Donald dan Ayam Bakar Wong Solo ?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan utama dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui proses sanitasi makanan yang mencakup pengamanan bahan makanan, penyimpanan bahan makanan, pengolahan makanan, pengangkutan makanan, penyimpanan makanan, penyajian makanan di rumah makan siap saji wilayah hukum Surakarta.
2. Untuk mengetahui bentuk perlindungan hukum terhadap konsumen yang mengkonsumsi makanan siap saji di rumah makan siap saji wilayah hukum Surakarta.

E. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat diantaranya sebagai berikut:

1. Manfaat secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pengetahuan dan pemikiran yang bermanfaat di bidang ilmu hukum perdata, khususnya perlindungan konsumen.
2. Manfaat secara praktis, hasil penelitian ini sebagai bahan pengetahuan dan wawasan bagi penulis, serta sebagai syarat guna memperoleh gelar kesarjanaan (S1) di bidang hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.

F. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan non doktrinal yang kualitatif. Dalam penelitian ini, hukum tidak hanya dikonsepsikan sebagai keseluruhan atas asas-asas dan kaidah yang mengatur kehidupan manusia akan tetapi meliputi juga lembaga-lembaga dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam masyarakat, sebagai perwujudan dan makna-makna simbolik dari perilaku sosial, sebagaimana termanifestasi dan tersimak dalam aksi dan interaksi antar mereka.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian deskriptif eksplanatif. Penelitian deskriptif eksplanatif yaitu penelitian untuk menggambarkan dan menjelaskan masalah-masalah yang ada dan mengumpulkan data, menyusun, mengklasifikasi, menganalisa dan menginterpretasikan. Metode deskriptif eksplanatif ini dimaksudkan untuk memperoleh gambaran dan penjelasan yang dapat memberikan data-data seteliti mungkin tentang obyek yang diteliti.

3. Sumber Data

Adapun sumber data dalam penelitian ini adalah :

a. Data Primer

Yaitu data-data yang berasal dari sumber data utama, yang terwujud tindakan-tindakan dan kata-kata dari pihak yang terlibat dengan obyek yang diteliti⁴.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh secara tidak langsung yaitu dari studi kepustakaan yang berupa sejumlah keterangan atau fakta dengan cara mempelajari bahan-bahan berupa buku-buku, dokumen-dokumen, peraturan perundang-undangan, laporan-laporan dan sebagainya yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

4. Metode Pengumpulan Data

Data-data yang diperlukan akan dikumpulkan melalui :

a. Studi Kepustakaan

Dilakukan dengan cara mengumpulkan data dan mempelajari bahan-bahan tertulis yang berupa buku-buku, majalah, surat kabar, serta peraturan perundang-undangan yang ada hubungannya dengan judul skripsi ini.

b. Studi Interview

Yaitu suatu penelitian yang dilakukan dengan cara terjun langsung ke tempat obyek penelitian yaitu di rumah makan siap saji di wilayah hukum Surakarta dan untuk memperoleh data yang akurat dibutuhkan informan yang tepat dan berkompeten sehubungan dengan objek penelitian. Informan, secara umum, oleh Spradley disarankan untuk memenuhi beberapa persyaratan yaitu :

⁴. Lexy/Moeloeng. 1994. *Medotologi Penelitian Kualitatif*. Remaja Roesdakarya Offset, hal 112.

- 1) Mereka yang menguasai dan memahami sesuatu melalui proses enkulturasi, sehingga sesuatu itu tidak hanya dikuasai tetapi juga dihayatinya.
- 2) Mereka yang tergolong masih sedang berkecimpung atau terlibat pada kegiatan yang tengah diteliti.
- 3) Mereka yang mempunyai kesempatan atau waktu yang memadai untuk dimintai informasi.
- 4) Mereka yang tidak cenderung menyampaikan informasi hasil “kemasan” sendiri.
- 5) Mereka yang pada mulanya tergolong cukup asing akan peneliti sehingga lebih menggairahkan untuk dijadikan semacam guru atau narasumber⁵. Sehingga untuk menentukan informan awal dilakukan secara purposive, yang memenuhi kriteria seperti yang disebutkan di atas. Dalam penelitian ini yang akan dijadikan sebagai informan awal adalah karyawan Mc.Donald dan karyawan Ayam Bakar Wong Solo.

c. Observasi

Dalam Penelitian ini penulis mengamati secara langsung pada Rumah Makan Siap Saji Mc Donald dan Rumah Makan Siap Saji Ayam Bakar Wong Solo.

5. Metode Analisis Data

Analisis data adalah proses pengorganisasian dan mengumpulkan data-data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang

⁵ Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif Dasar –dasar dan Aplikasi*, Malang : IKIP YA 3, hal 44-45, 1990

disarankan oleh data-data⁶ . Setelah data terkumpul dilakukan analisa secara kualitatif dengan melalui 3 tahap yaitu:

a. Reduksi Data

Yaitu analisis yang mempertegas, memperpendek, membuat/oms, membuang hal-hal yang tidak penting dari penelitian lapangan.

b. Menyajikan Data

Yaitu sekumpulan informasi yang memungkinkan kesimpulan riset dapat dilaksanakan.

c. Menarik Kesimpulan

Setelah memahami berbagai hal dengan melakukan pencatatan peralatan-peralatan, pernyataan-pernyataan, alur sebab akibat akhirnya penulis menarik kesimpulan.

G. Sistematika Penulisan

Skripsi ini terdiri dari IV (empat bab) yaitu pada setiap bab tidak berdiri sendiri, melainkan saling berkaitan antara bab yang satu dengan bab yang lainnya.

Dalam hal ini penulis akan menguraikan secara terperinci dari setiap bab sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

B. Pembatasan Masalah

C. Rumusan Masalah

D. Tujuan Penelitian

⁶ Ibid, hal 103

E. Manfaat Penelitian

F. Metode Penelitian

BAB II : LANDASAN TEORI

A. Tinjauan Umum Tentang Konsumen

1. Pengertian Konsumen
2. Hak-hak Konsumen
3. Kewajiban Konsumen
4. Perlunya Usaha Perlindungan Konsumen

B. Tinjauan khusus tentang konsumen

1. Hak-hak yang dimiliki konsumen di rumah makan siap saji
2. Hak-hak yang dimiliki konsumen terhadap sanitasi makanan siap saji

C. Tinjauan Umum Tentang Pelaku Usaha

1. Pengertian Pelaku Usaha
2. Hak-hak Pelaku Usaha
3. Kewajiban Pelaku Usaha
4. Perbuatan yang Dilarang bagi Pelaku Usaha

D. Tinjauan Umum Tentang Rumah Makan Siap Saji

1. Pengertian Rumah Makan Siap Saji
2. Macam-macam Rumah Makan Siap Saji
3. Hak-hak pelaku usaha dalam mengelola rumah makan siap saji

4. Kewajiban pelaku usaha dalam mengelola rumah makan siap saji
- E. Tinjauan Umum Tentang Makanan
1. Pengertian Makanan
 2. Makanan dan Perannya dalam Kehidupan Manusia
 3. Macam-macam Makanan
 4. Faktor-faktor Lingkungan yang Mempengaruhi Makanan
- F. Tinjauan Umum Tentang Makanan Siap Saji
1. Pengertian Makanan Siap Saji
 2. Macam-macam Makanan Siap Saji
- G. Tinjauan Umum Tentang Sanitasi Makanan
1. Pengertian sanitasi makanan
 2. Proses Sanitasi Makanan
 3. Tujuan dan manfaat dari Proses Sanitasi Makanan

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

- A. Proses sanitasi makanan yang terjadi di rumah makan siap saji Mc Donald dan Ayam Bakar Wong Solo.
1. Pengamanan bahan makanan, penyimpanan bahan makanan, pengolahan makanan, pengangkutan makanan, penyimpanan makanan dan penyajian makanan di rumah makan siap saji Mc.Donal dan Rumah Makan Siap Saji Ayam Bakar Wong Solo wilayah hukum Surakarta.

B. Bentuk perlindungan hukum terhadap konsumen yang mengkonsumsi makanan siap saji di rumah makan siap saji wilayah hukum Surakarta.

1. Bentuk perlindungan secara langsung terhadap konsumen yang mengkonsumsi siap saji.
2. Bentuk perlindungan secara tidak langsung terhadap konsumen yang mengkonsumsi makanan siap saji.

BAB IV : PENUTUP

Merupakan bab yang berisi kesimpulan dan saran dari bab yang sebelumnya, sekaligus sebagai kesimpulan dari penelitian dan juga merupakan bab penutup dari penulisan skripsi ini.