

SKRIPSI
PELAKSANAAN FUNGSI DINAS KESEHATAN
KABUPATEN GOWA DALAM PENGAWASAN
IZIN USAHA RUMAH MAKAN DAN
RESTORAN

Disusun dan diajukan oleh

AINI JAHANARA SALIMAH
B021191062



PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024

HALAMAN JUDUL

PELAKSANAAN FUNGSI DINAS KESEHATAN KABUPATEN GOWA
DALAM PENGAWASAN IZIN USAHA RUMAH MAKAN DAN RESTORAN

OLEH

AINI JAHANARA SALIMAH

B021191062

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada
Program Studi Hukum Administrasi Negara

PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2024

PENGESAHAN SKRIPSI

**PELAKSANAAN FUNGSI DINAS KESEHATAN KABUPATEN GOWA
DALAM PENGAWASAN IZIN USAHA RUMAH MAKAN DAN
RESTORAN**

Disusun dan diajukan oleh :

AINI JAHANARA SALIMAH

B021191062

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam
rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

Pada hari Jumat, tanggal 19 Januari 2024

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Muhammad Zulfan Hakim, S.H., M.H.
NIP. 19751023 200801 1 010



Arini Nur Arnisa, S.H., M.H.
NIP. 19920614 201903 2 036

Ketua Prodi Studi Sarjana Hukum Administrasi Negara



Dr. Hilarah Adhyanti Mirzana, S.H., M.H.
NIP. 19760326 200812 2 002

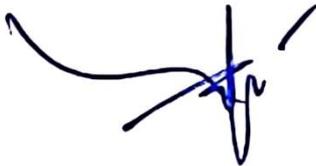
PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa:

Nama : Aini Jahanara Salimah
Nomor Induk Mahasiswa : B021191062
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Jenjang Pendidikan : Strata (S1)

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

Pembimbing Utama



Muhammad Zulfan Hakim, S.H.,M.H.
NIP. 197510232008011010

Pembimbing Pendamping



Arini Nur Annisa, S.H.,M.H.
NIP. 199206142019032036



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

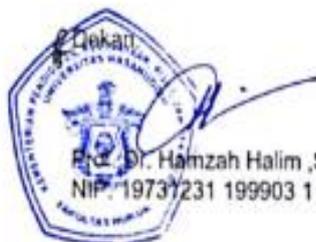
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: AINI JAHANARA SALIMAH
N I M	: B021191062
Program Studi	: Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi	: PELAKSANAAN FUNGSI DINAS KESEHATAN KABUPATEN GOWA DALAM PENGAWASAN IZIN USAHA RUMAH MAKAN DAN RESTORAN

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Januari 2024



PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Aini Jahanara Salimah

Nomor Induk Mahasiswa : B021191062

Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Jenjang Pendidikan : Strata (S1)

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul "Pelaksanaan Fungsi Dinas Kesehatan Kabupaten Gowa Dalam Pengawasan Izin Usaha Rumah Makan Dan Restoran" adalah benar karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila dikemudian hari terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi berdasarkan ketentuan yang ada.

Makassar, 15 Desember 2023

Yang Menyatakan



(Aini Jahanara Salimah)

ABSTRAK

Aini Jahanara Salimah (B021191062) dengan Judul “**Pelaksanaan Fungsi Dinas Kesehatan Kabupaten Gowa Dalam Pengawasan Izin Usaha Rumah Makan Dan Restoran**”. Fungsi pengawasan bertujuan untuk memastikan bahwa restoran dan rumah makan di Kabupaten Gowa memenuhi persyaratan higiene sanitasi dan persyaratan lainnya yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Peraturan menteri kesehatan Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2023 dan Kepmenkes No. 1098 Tahun 2003 sudah membebani pelaku usaha rumah makan dan restoran sejumlah kewajiban, larangan, dan ancaman sanksi atas hal tersebut. Pemahaman dan kesadaran masyarakat mengenai pentingnya izin usaha dan persyaratan higiene sanitasi masih belum optimal. Hal ini menyebabkan masyarakat masih banyak yang tidak mematuhi peraturan yang berlaku.

Metode penelitian hukum empiris (*empirical legal research*). Penelitian hukum empiris merupakan penelitian hukum yang menelaah dan menguraikan bekerjanya hukum yang terjadi dalam lingkungan masyarakat.

Hasil penelitian ini menemukan bahwa: **Pertama**, Pembinaan dan pengawasan dinkes kabupaten Gowa memiliki peran penting dalam mendorong pelaku usaha rumah makan dan restoran memenuhi tanggung jawab administrasi atas pelanggaran yang dilakukannya; Fungsi pengawasan tersebut penting untuk melindungi masyarakat dari bahaya pangan yang tidak aman dan tidak sehat. dan **Kedua**, dinkes kabupaten Gowa telah melaksanakan perannya dalam membina dan mengawasi pelaksanaan persyaratan *Hygiene* sanitasi rumah makan dan restoran sesuai dengan ketentuan aturan hukum yang berlaku. yang paling berpengaruh terhadap pelaksanaan fungsi Dinas Kesehatan dalam pengawasan izin usaha rumah makan dan restoran di Kabupaten Gowa adalah faktor masyarakat

Kata Kunci: Pelaksanaan Fungsi, Izin Usaha, Implikasi Hukum

ABSTRACT

Aini Jahanara Salimah (B021191062) with the title "Implementation of the Functions of the Gowa District Health Office in Supervising Restaurant and Restaurant Business Licenses". The supervisory function aims to ensure that restaurants and restaurants in Gowa Regency meet sanitary hygiene requirements and other requirements stipulated by laws and regulations. The Regulation of the Minister of Health of the Republic of Indonesia Number 2 of 2023 and Kepmenkes No. 1098 of 2003 have burdened home business actors.

Empirical legal research methods (empirical legal research). Empirical legal research is legal research that examines and describes the workings of law that occur in society.

The results of this study found that: **First**, Guidance and supervision of the Gowa district health office has an important role in encouraging restaurant and restaurant businesses to fulfill administrative responsibilities for the violations they commit; and **Second** the Gowa district health office has carried out its role in fostering and supervising the implementation of restaurant and restaurant *hygiene* and sanitation requirements in accordance with the provisions of the applicable law.

Keywords: Implementation Of Functions, Business Permits, Legal Implications

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

“Setetes keringat orangtuaku seribu langkahku untuk maju”

Alhamdulillah puji syukur kepada Allah SWT. Yang telah memberikan nikmat yang sangat luar biasa, memberi penulis kekuatan, membekali saya dengan ilmu pengetahuan dan memperkenalkan saya dengan cinta. Atas karunia serta kemudahan yang engkau berikan, akhirnya Skripsi **Pelaksanaan Fungsi Dinas Kesehatan Kabupaten Gowa Dalam Pengawasan Izin Usaha Rumah Makan Dan Restoran** yang sederhana ini dapat terselesaikan tepat waktu. Sholawat serta salam selalu tercurah limpahkan kepada baginda Rasulullah Muhammad SAW.

Segala Perjuangan saya hingga titik ini, penulis persembahkan teruntuk orang-orang hebat yang selalu menjadi penyemangat, menjadi alasan saya kuat sehingga bisa menyelesaikan skripsi ini.

1. Rachmat, S.H., seseorang yang biasa penulis sebut ayah dan berhasil membuat penulis bangkit dari kata menyerah. Alhamdulillah kini penulis bisa berada di tahap ini menyelesaikan skripsi ini. Terimakasih sudah mengantarkan penulis berada di tempat ini.

2. Afdhaliyah Yunus Amd. Kep, kedua perempuan hebat yang selalu menjadi penyemangat. Penulis persembahkan skripsi sederhana ini untuk kalian. Terima kasih sudah melahirkan, merawat dan membesarkan

penulis dengan penuh cinta, selalu berjuang untuk kehidupan penulis, kerja keras hingga akhirnya penulis bisa tumbuh dewasa dan bisa berada di posisi saat ini.

3. Nurul Hikmawati Alim S.H., sepupu terbaik yang selalu membersamai meneliti pahitnya kehidupan hingga di usia penulis sekarang. Terimakasih sudah menguatkan dan menjadi panutan. penulis persembahkan skripsi sederhana ini untukmu.

4. Bapak Prof. Dr. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta Jajarannya.

5. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H. M.H., M.A.P. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. Dr. Maskun, S.H., LL.M. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan, Ibu Prof. Dr. Iin Kartika Sakharina, S.H., M.A. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya, dan Alumni, dan Ibu Dr. Ratnawati, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Kemitraan Aset, Riset, dan Inovasi.

6. Bapak Muhammad Zulfan Hakim SH.MH., selaku dosen pembimbing utama, Ibu Arini Nur Annisa S.H.M.H., selaku dosen pembimbing pendamping terimakasih atas bimbingan, kritik dan saran, selalu meluangkan waktunya disela kesibukan. Menjadi salah satu dari anak bimbinganmu merupakan nikmat yang sampai saat ini selalu saya syukurkan. Terimakasih bapak ibu semoga jerih payahmu terbayarkan dan selalu dilimpahkan kesehatan.

7. Ibu Eka Merdekawati S.H.,M.H. selaku penilai I dan Ibu Dr. Andi Bau Inggit AR., S.H.,M.H. selaku penilai II yang telah memberi kritik dan saran kepada Penulis dalam penulisan skripsi ini.

8. Bapak Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H., M. A.P. selaku dosen Penasehat Akademik Penulis, yang telah memberikan saran dan masukan terkait proses perkuliahan.

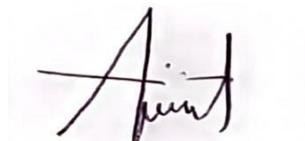
9. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas ilmu dan pengetahuan serta wawasan yang sangat bermanfaat bagi Penulis selama menempuh pendidikan.

10. Seluruh Civitas Akademika dan Pegawai Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

11. Sahabat-sahabat seperjuangan penulis, Ainun Nur Zalsadillah, Sri Fitri Handayani. Nurul Magfirah, Suci Ramadhani AS. terima kasih telah menerima penulis disetiap situasi jatuh bangun penulis serta telah mengukir kenangan indah dalam hidup penulis dari awal perkenalan semoga hingga waktu yang tak terhingga.

Makassar, 17 Agustus 2023

Penulis



Aini Jahanara Salimah

NIM. B021191062

DAFTAR ISI

SKRIPSI	1
SAMPUL	1
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN	iv
PERNYATAAN KEASLIAN	v
ABSTRAK	vii
ABSTRACK	viii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	10
D. Kegunaan Penelitian.....	10
E. Keaslian Penelitian	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	13
A. Tinjauan Umum tentang Pemerintah Daerah	13
1. Pengertian Pemerintah Daerah	13
2. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah	15
B. Perizinan.....	19
1. Pengertian Perizinan	19
2. Unsur-Unsur Perizinan	20
3. Fungsi Perizinan	22
4. Izin Usaha Rumah Makan dan Restoran	23
C. Konsep Pengawasan.....	24
1. Pengertian Pengawasan.....	24
2. Fungsi Pengawasan	26

3. Jenis Pengawasan	28
4. Pengawasan Izin Usaha Rumah Makan dan Restoran	31
D. Tinjauan Umum Rumah Makan dan Restoran	32
1. Pengertian Rumah Makan	32
2. Jenis-Jenis Rumah Makan.....	33
3. Pengertian Restoran.....	34
4. Jenis-Jenis Restoran	35
5. Perbedaan Rumah Makan dan Restoran.....	37
E. Landasan Hukum Kewenangan Dinas Kesehatan	40
1. Kewenangan Umum Dinas Kesehatan	40
2. Kewenangan Pengawasan Terhadap <i>Hygiene</i> dan Sanitasi.....	42
F. Faktor-faktor penegakan hukum	43
BAB III METODE PENELITIAN	47
A. Jenis Penelitian.....	47
B. Lokasi Penelitian.....	47
C. Jenis dan Sumber Data	48
D. Populasi dan Sampel.....	51
E. Teknik Pengumpulan Data.....	52
F. Analisis Data.....	54
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	55
A. Fungsi pengawasan Dinas Kesehatan terhadap izin usaha restoran dan rumah makan kabupaten Gowa	55
B. Faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi Dinas Kesehatan dalam pengawasan izin usaha rumah makan dan restoran di kabupaten Gowa	69
BAB V PENUTUP	87
A. Kesimpulan.....	87
B. Saran.....	88
DAFTAR PUSTAKA	92

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Rumah makan dan restoran merupakan pola hidup manusia saat ini dari kebiasaan makan di rumah. Hingga kini rumah makan dan restoran memanglah sangat diminati oleh kalangan masyarakat, baik anak kecil hingga orang dewasa disebabkan cita rasa masakan yang sangat cocok di lidah, beragam variasi menu yang ditawarkan serta banyak pelaku usaha yang menyajikan makanan dan minuman dengan harga yang terjangkau. Sehingga menjadi pemicu menjamurnya rumah makan dan restoran di belahan dunia khususnya di Indonesia.

Menjamurnya usaha rumah makan dan restoran disebabkan oleh prospek dalam mendapatkan keuntungan yang sangat menjanjikan kepada pelaku usaha. Oleh karena itu, hingga kini rumah makan dan restoran terus berkembang dan semakin bersaing dengan teknik masing-masing pelaku usaha.

Sejalan dengan meningkatnya jumlah rumah makan dan restoran dengan berbagai jenis produk makanan dan minuman yang beragam, tentunya perlu pengawasan oleh instansi-instansi yang terkait dalam mengawasi *Hygiene* maupun sanitasi makanan pada Tempat Pengelolaan

Pangan (TPP) sehingga dapat meningkatkan derajat kesehatan dalam masyarakat.¹

Berdasarkan ketentuan pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa: setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.² Pada pasal tersebut menunjukkan bahwa kesehatan merupakan hak asasi yang wajib dipenuhi oleh negara untuk masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah dapat menetapkan peraturan atau kebijakan dalam rangka menghindari lingkungan hidup yang buruk dan tidak sehat.

Orang yang bekerja dengan makanan adalah sumber utama polusi melalui tangan, bibir, rambut, dan kulit. Tangan orang yang bekerja dengan makanan harus bersih, apalagi jika kukunya panjang atau kotor.

Selain itu, penting untuk diketahui bahwa Anda tidak boleh menggunakan sabun untuk mencuci tangan sebelum menyentuh makanan atau setelah menggunakan kamar mandi. Perhiasan bisa menjadi tempat bakteri tumbuh dan menyebar. Juga, perhiasan bisa jatuh ke dalam makanan yang sedang dibuat, membuat hidangan tersebut tidak aman untuk dimakan. Makanan juga bisa tercemar dengan banyak cara lain,

¹ <https://tpm.kemkes.go.id/rbi/web/> di akses pada tanggal 23 Maret 2023 pada pukul 18.33 WITA.

² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28H ayat (1).

seperti saat daging mentah ditambahkan ke makanan matang (Arnia, seperti dikutip Fitka, 2016).

Tempat Pengelola Pangan (TPM) adalah perusahaan yang mengurus makanan, dan kebanyakan adalah kantin, rumah makan, toko air, rumah makan, dan makanan ringan. Jika TPM memenuhi persyaratan Kepmenkes Nomor 1098/MENKES/SK/VII/2003, yang meliputi persyaratan lokasi bangunan, persyaratan fasilitas toilet, persyaratan dapur, restoran, dan gudang makanan, persyaratan bahan dan makanan olahan, persyaratan pengolahan makanan, persyaratan siap saji -melayani makanan dan persyaratan penyimpanan, persyaratan penyajian makanan siap saji, dan persyaratan peralatan, TPM dianggap sehat. Angka statistik dari Profil menunjukkan bahwa Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Tengah tidak mencapai jumlah TPM yang seharusnya pada tahun 2015. Sasaran TPM nasional untuk tahun 2015 adalah 8%, tetapi provinsi Jawa Tengah baru mencapai 4,96% dari sasaran tersebut. Hal ini menunjukkan masih banyak TPM di Jawa Tengah yang tidak normal. Kesehatan di Indonesia tahun 2015.

Profil Provinsi Jawa Tengah menunjukkan bahwa 56% dari tujuan TPM tahun 2015 telah tercapai. Namun TPM yang ada di Kabupaten Pati hanya memenuhi 52% dari standar, sedangkan target Provinsi Jawa Tengah 56,9%. Hal ini menunjukkan masih banyak TPM yang belum memenuhi pedoman yang ditetapkan oleh District Starch. TPM yang paling memenuhi standar ada di Kendal, yaitu 100%. Pekalongan berikutnya

dengan 95,6%, dan Salatiga ketiga dengan 89%. Kota atau kabupaten dengan persentase penyelesaian TPM terendah adalah Banyumas dengan persentase TPM sebesar 6,6%, diikuti oleh Magelang (24,4%) dan Pekalongan (31,1%). (Data Profil Kesehatan Provinsi 2015).

Kecamatan Juwana memiliki 912 TPM berdasarkan perincian sarana penyiapan makanan (TPM) dan standar kebersihan dan kesehatan di Kabupaten Pati. Untuk memenuhi standar kebersihan dan sanitasi, TPM memiliki 46 restoran, zero catering, 25 depot air minum (bendungan), dan 325 snack.

Kemudian, TPM tidak memenuhi standar kebersihan dan higienitas karena terdapat total 369 snack, 147 catering, 0 restoran, dan 0 tangki air minum (bendungan). (Data Profil Kesehatan Kabupaten Pati Tahun 2016). Hal ini menunjukkan masih banyak Jasaboga di kawasan Juwana yang belum memenuhi standar kesehatan.

Maka ahli ingin melihat kebersihan diri di Kecamatan Juwana Kabupaten Pati kelas A1 untuk food service. Penelitian ini melihat seberapa baik masyarakat menjaga pelayanan makanan kelas A1 di Kecamatan Juwana Kabupaten Pati.³

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan BAB V Sumber Daya di Bidang Kesehatan pasal 109 tentang Pengamanan Makanan dan Minuman disebutkan bahwa:

³ Ririn Megawati, *et. al.* "Analisis Higieni Perorangan Pada Jasaboga Golongan A1 di Kecamatan Juwana Kabupaten Pati". Prosiding Hefa. 2017. Hlm. 356.

Setiap orang dan/atau badan hukum yang memproduksi, mengolah, serta mendistribusikan makanan dan minuman yang diperlakukan sebagai makanan dan minuman hasil teknologi rekayasa genetik yang diedarkan harus menjamin agar aman bagi manusia, hewan yang dimakan manusia, dan lingkungan.⁴

Menteri Kesehatan Republik Indonesia menetapkan keputusan Nomor 1098/MENKES/SK/VII/2003 tentang Persyaratan Hygiene Sanitasi Rumah Makan dan Restoran BAB II Penyelenggaraan Pasal 2 ayat (1) dan (2) adalah sebagai berikut:

- 1) Setiap rumah makan dan restoran harus memiliki izin usaha dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 2) Untuk memiliki izin usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) rumah makan dan restoran harus memiliki sertifikat laik Hygiene sanitasi rumah makan dan restoran yang dikeluarkan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten / Kota.⁵

Kemudian Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2021 tentang Standar Kegiatan Usaha dan Produk pada Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Kesehatan menyatakan bahwasanya dalam mewujudkan Tempat Pengelolaan Pangan (TPP) yang aman dan memenuhi syarat kesehatan maka ada kewajiban bagi tiap Tempat Pengelolaan Pangan (TPP) dalam memenuhi langkah-langkah Sertifikasi Laik *Hygiene* Sanitasi (SLHS) seperti rumah makan dan restoran, jasa boga/katering, gerai pangan jajanan, gerai

⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.

⁵ Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 1098/MENKES/SK/VII/2003 Tentang Persyaratan Hygiene Sanitasi Rumah Makan Dan Restoran BAB II Penyelenggaraan, Pasal 2 ayat (1) dan (2).

pangan jajanan keliling, sentra gerai pangan jajan/kantin, depot air minum dan TPP tertentu (TPP yang produknya memiliki umur simpan kurang dari tujuh hari pada suhu ruang).⁶

Keputusan di atas mewajibkan bagi para pelaku usaha rumah makan dan restoran agar menaati peraturan yang dikeluarkan dari Pemerintah Daerah yang bekerja sama Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota dengan memenuhi langkah-langkah Sertifikasi Laik *Hygiene* Sanitasi (SLHS) dan mendapatkan izin usaha demi terwujudnya perlindungan masyarakat dari makanan dan minuman yang sesuai dengan *hygiene* dan sanitasi serta tidak membahayakan kesehatan masyarakat.⁷

Problematika keamanan pangan tidak bisa dianggap sebagai suatu hal yang remeh khususnya bagi pengusaha yang bergelut di bidang rumah makan dan restoran, sebab rumah makan dan restoran merupakan tempat yang tetap dalam mengolah makanan beserta penyediaan peralatan dan perlengkapannya sehingga harus memenuhi syarat-syarat kebersihan dan kesehatan demi menghindari penyakit yang didapatkan atau menular melalui makanan.⁸

Pada negara Indonesia sendiri, problematika dari keamanan pangan masih sering terjadi, salah satunya ialah kasus keracunan pangan. Kasus keracunan pangan memang bukan suatu hal yang sangat asing terjadi.

⁶ Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2021 tentang Standar Kegiatan Usaha dan Produk pada Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Resiko Sektor Kesehatan.

⁷ <https://kesmas.kemkes.go.id/konten/133/0/092717-lebih-dari-200-penyakit-ditularkan-melalui-makanan>, di akses pada tanggal 26 Maret 2023 pada pukul 9.24 WITA.

⁸ Hernita Sahban, 2016, *Meraih Kesuksesan dalam Bisnis Restoran*, Zifatama Publisher, Sidoarjo. hlm. 6.

Kerap kali media melaporkan berita kasus keracunan pangan. Adapun yang menjadi penyebab utama adalah minimnya tingkat kesadaran Tempat Pengelolaan Pangan (TPP) terkait *hygiene* dan sanitasi lingkungan.⁹

Pada tahun 2021, Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Provinsi Sulawesi Selatan melaporkan kasus Kejadian Luar Biasa (KLB) Keracunan Pangan berjumlah 179 orang diantaranya sebanyak 177 penderita yang sakit dan sebanyak 2 orang yang meninggal dunia.¹⁰ Kementerian Kesehatan Republik Indonesia mengungkapkan bahwa sebagian besar kasus keracunan pangan disebabkan oleh persiapan makanan yang tidak baik dan kontaminasi pada hidangan makanan di tempat penjualan makanan.¹¹

Tahun 2019, Sebanyak 42 warga di Kabupaten Gowa menjalani perawatan usai mengkonsumsi makanan saat Acara Gathering di Padivalley, Kecamatan Pattalassang. Polisi mengungkapkan bahwa kasus tersebut terjadi disebabkan oleh pihak yang tidak memperhatikan sanitasi pangan saat menyajikan makanan hingga menimbulkan dampak kesehatan bagi orang lain dan juga polisi mendapatkan informasi

⁹ M. Fais Satrianegara dan Husnul Khatimah, "Bakteriologis Makanan Jajanan pada Warung Sari Laut di Kecamatan Somba Opu Kabupaten Gowa", *Jurnal Higiene*, Fakultas Kedokteran dan Ilmu Kesehatan UIN Alauddin Makassar, Vol. 2, Nomor 1, Januari-April 2016, hlm. 6.

¹⁰ Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (POM) Provinsi Sulawesi Selatan, 2021, *Laporan Tahunan Badan POM 2021*, Makassar, hlm. 61.

¹¹ <https://kesmas.kemkes.go.id/konten/133/0/092717-lebih-dari-200-penyakit-dituturkan-melalui-makanan> di akses pada tanggal 26 Maret 2023 pada pukul 9.24 WITA

bahwasanya beberapa jenis makanan sudah basi akan tetapi, pihak dari Padivalley masih menyajikannya di acara tersebut.¹²

Pada tahun 2021, karyawan Rumah Makan Pak Tjomot yang terbukti positif covid akan tetapi tidak menggunakan masker saat bertugas di Jalan Sultan Hasanuddin Kabupaten Gowa.¹³

Kasus di atas sejalan dengan wawancara dari Indra Setiawan Abbas selaku Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Gowa yang membangun koordinasi dengan Dinas Kesehatan dalam wawancaranya pada hari kamis tanggal 02 Maret 2023 mengatakan bahwa masih ada pelaku usaha yang belum mengantongi izin usaha.¹⁴ Untuk itu, demi terciptanya keamanan pangan di Kabupaten Gowa sehingga perlu dilaksanakan pengawasan izin usaha rumah makan dan restoran dari segi kualitas, peralatan, maupun penjual agar masyarakat diharapkan selalu higienis dan sehat dalam mengkonsumsi makanan dan minuman yang disajikan oleh rumah makan dan restoran yang berada di Kabupaten Gowa.

Tabel 1. 1 Data Jumlah Rumah Makan dan Restoran yang Memiliki Izin dan Tidak Memiliki Izin di Kabupaten Gowa Tahun 2022

No	Keterangan	Jumlah
.		

¹² <https://www.medcom.id/nasional/daerah/1bVVOZnb-polisi-bidik-tersangka-keracunan-massal-di-Gowa>, di akses pada tanggal 24 Maret 2021 pada pukul 17.32 WITA.

¹³ <https://beritakotamakassar.com/berita/2021/02/04/tak-bermasker-layani-konsumen-karyawan-rm-positif-covid/> di akses pada tanggal 25 Maret pada pukul 14.38 WITA.

¹⁴ <https://sindomakassar.com/read/sulsel/743/sejumlah-skpd-dilibatkan-inventarisir-pelaku-usaha-tak-berizin-1677751435> di akses pada tanggal 25 Maret 2023 pada pukul 17.45 WITA.

1	Rumah makan dan restoran yang memiliki izin	12
2	Rumah makan dan restoran yang tidak memiliki izin	290
Jumlah		302

Olah Data: Dinas Kesehatan Kabupaten Gowa Tahun 2022

Tabel 1.1 di atas dapat dilihat bahwa jumlah rumah makan dan restoran yang tidak memiliki izin lebih banyak daripada yang memiliki izin. Dari 302 rumah makan dan restoran, tercatat memenuhi syarat izin usaha resmi dari Dinas Kesehatan Kabupaten Gowa hanya 12 rumah makan dan restoran. Adapun fokus peneliti yang akan diteliti adalah rumah makan dan restoran yang memiliki izin. Berdasarkan data dari dinas kesehatan kabupaten Gowa bahwa terdapat 5 Rumah makan dan 8 restoran yang non sertifikat *hygiene* dan sanitasi.

Pada situasi tersebut, pemerintah daerah melalui Dinas Kesehatan sudah berkewajiban dalam mengawasi izin usaha demi terciptanya *hygiene* dan sanitasi yang baik pada rumah makan dan restoran di Kabupaten Gowa. Berdasarkan pemaparan permasalahan di atas sehingga peneliti tertarik melakukan penelitian yang berjudul **“Pelaksanaan Fungsi Dinas Kesehatan Kabupaten Gowa dalam Pengawasan Izin Usaha Rumah Makan dan Restoran”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan diatas maka rumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi pengawasan Dinas Kesehatan terhadap usaha restoran dan rumah makan di Kabupaten Gowa?
2. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi Dinas Kesehatan dalam pengawasan izin usaha rumah makan dan restoran di Kabupaten Gowa?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, dapat diketahui bahwa tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Dinas Kesehatan dalam pengawasan izin usaha rumah makan dan restoran di Kabupaten Gowa.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi Dinas Kesehatan dalam pengawasan izin usaha rumah makan dan restoran di Kabupaten Gowa.

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, dapat diketahui bahwa kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Menambah wawasan ilmu pengetahuan serta sebagai acuan maupun referensi bagi para peneliti selanjutnya bagi ilmu hukum khususnya program studi Hukum Administrasi Negara yang berkaitan

dengan pelaksanaan fungsi Dinas Kesehatan dalam pengawasan izin usaha rumah makan dan restoran.

2. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran bagi Dinas Kesehatan dan bagi kepentingan pihak-pihak yang terlibat dalam hal pengawasan izin usaha makanan dan minuman terhadap izin usaha rumah makan dan restoran.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian yang dilakukan peneliti dengan judul “Pelaksanaan Fungsi Dinas Kesehatan Kabupaten Gowa dalam Pengawasan Izin Usaha Rumah Makan dan Restoran” merupakan penelitian yang dilakukan oleh peneliti berdasarkan literatur-literatur seperti buku, jurnal ilmiah, peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta fakta-fakta yang terjadi.

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan oleh peneliti terhadap penelitian ilmiah, belum ada yang membahas sama persis dengan subjek dan objek yang diteliti oleh peneliti. Berikut beberapa hasil penelitian terdahulu sebagai bahan perbandingan yang dikaji oleh peneliti.

1. Gerald Alvino Fugen, Fakultas Hukum, Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya, 2020 dengan penelitian skripsi yang berjudul “Peran Pembinaan dan Pengawasan Suku Dinas Kesehatan Kota Jakarta Barat dalam Mendorong Pelaku Usaha Rumah Makan dan Restoran untuk Memenuhi Tanggung Jawab

atas Persyaratan Higiene Sanitasi Menurut Peraturan yang Berlaku". Skripsi Gerald Alvino Fugen dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti sama dari segi permasalahan dalam pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan. Akan tetapi, skripsi Gerald Alvino Fugen lebih mengkaji terkait pembinaan dan pengawasan Dinas Kesehatan secara umum sedangkan peneliti hanya berfokus pada pengawasan izin usaha rumah makan dan restoran. Selain itu, lokasi penelitian juga berbeda antara penelitian terdahulu oleh Gerald Alvino Fugen dengan penelitian yang dikaji oleh peneliti sehingga indikator-indikator seperti metode, pembahasan serta hasil penelitian juga akan berbeda.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah merupakan seseorang yang diangkat untuk menjalankan tugas yang telah diamanatkan demi terciptanya masyarakat ke arah yang lebih baik dari segala bidang.¹⁵ Sehingga pemerintah berkewajiban untuk membuat peraturan ataupun kebijakan yang diharapkan dapat menyelesaikan atau mengantisipasi problematika yang terjadi pada lingkungan masyarakat termasuk perusahaan dalam bisnis yang memiliki payung hukum sebagai aturan dalam berbisnis.

Pemerintah Daerah merupakan kepala daerah atau wakil kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang menjamin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.¹⁶

Sebagaimana yang termaktub di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 18 ayat (1) terkait pembentukan pemerintah daerah yang menyatakan:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten

¹⁵ Suhardi, 2018, *Pengantar Manajemen dan Aplikasinya*, PT. Gava Media, Yogyakarta, hlm. 233.

¹⁶ Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Pradana, 2018, *Pokok-pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, PT. Rajawali Persada, Depok, hlm. 26.

dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”

Adapun pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur terkait hak otonomi daerah pasal 18 ayat (2) yang menyatakan:

“Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”¹⁷

Pemerintah daerah dalam asas otonomi memiliki daerah yang berhak dalam mengatur rumah tangga sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), kecuali urusan pemerintah yang diatur oleh Undang-Undang sudah menjadi urusan pemerintah.¹⁸

Dapat dipahami bahwasanya konstitusi telah mengatur pemerintah pusat juga ada pemerintah daerah yang berada tiap provinsi juga kabupaten/kota. Pemerintah Daerah memiliki fungsi dalam melakukan amanat pemerintah dalam memberikan pelayanan, kesejahteraan atau hal lainnya untuk masyarakat yang berada dalam daerah berdasarkan asas otonomi.

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang serta kewajiban daerah otonom dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan demi kepentingan masyarakat setempat. Adapun asas

¹⁷ Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.

¹⁸ Bambang Sugianto, Analisis Yuridis Hubungan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014”, Jurnal STP, Sekolah Tinggi Hukum Sumpah Pemuda, Vol. 15, Nomor 3, September 2017.

Pemerintah Daerah menggunakan 3 asas yaitu dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan sebagai berikut:¹⁹

- a. Asas Dekonsentrasi merupakan pemberian kekuasaan oleh pemerintah kepada gubernur selaku wakil pemerintah kepada instansi vertikal dalam wilayah tertentu.
- b. Asas Desentralisasi merupakan pemberian kekuasaan pemerintahan kepada daerah yang berwenang dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.
- c. Asas Tugas Pembantuan merupakan pemberian tugas dari instansi atas kepada instansi bawahan yang terdapat pada daerah tersebut, seperti pemerintah kepada daerah atau desa, dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa dalam menjalankan tugas tertentu.

2. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemerintah Daerah merupakan Gubernur, Walikota/Bupati dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara dari pemerintah daerah. Pemerintah daerah berfungsi memperpendek rentang kendali dalam pelaksanaan

¹⁹ Siswanto Sunarno, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, PT. Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 7.

tugas atau fungsi pemerintah termasuk pembinaan dan juga pengawasan. Adapun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berperan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tugasnya juga dibantu oleh perangkat daerah. Sebagaimana yang termaktub dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah BAB VII Pasal 57 yang berbunyi sebagai berikut.

“Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah.”²⁰

Pasal di atas menerangkan bahwasanya penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD yang dibantu oleh perangkat daerah. Adapun perangkat daerah secara umum sebagai berikut.²¹

a. Unsur Staff

Unsur yang membantu Pemerintah Daerah dalam menyusun tatalaksana, kebijakan dan administrasi. Unsur Staf Pemerintah Daerah dipimpin oleh Sekretariat Daerah, oleh sebab itu setiap pertanggungjawaban perangkat daerah kepada Pemerintah Daerah terlebih dahulu harus melalui sekretariat daerah.

²⁰ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

²¹ I Nyoman Gede Remaja, 2017, “*Hukum Administrasi Negara*”, Buku Ajar, Fakultas Hukum, Universitas Panji Sakti, hlm. 41-42.

b. Unsur Pelaksana Otonomi Daerah

Unsur yang membantu pemerintah dalam asas desentralisasi dan dekonsentrasi. Selaku unsur pelaksana sangat terkait erat dari visi dan misi tiap daerah baik dari segi jenis, kuantitas, maupun besaran organisasi. Unsur pelaksana ini diwadahi dalam lembaga dinas daerah. Unsur Pendukung

Unsur ini merupakan unsur Pemerintah Daerah yang diwadahi oleh lembaga teknis daerah dalam membantu penyusunan dan pelaksanaan kebijakan yang lebih spesifik.

Dinas Kesehatan merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Hal ini juga disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa untuk memperlancar tugas pemerintahan daerah dibentuk dinas daerah. Isi pasal tersebut adalah sebagai berikut.

- 1) Dinas daerah dipimpin oleh seorang kepala dinas.
- 2) Kepala dinas mempunyai tugas membantu kepala daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- 3) Kepala dinas dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah

Berdasarkan ketentuan di atas, maka Dinas Kesehatan Kabupaten Gowa sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah memiliki wewenang dalam mengurus urusan pemerintahan dalam bidang kesehatan yaitu kebijakan, pelayanan kesehatan, penyehatan lingkungan, upaya preventif penyakit dan sumber daya kesehatan di

tingkat daerah.²² Tugas dan wewenang Dinas Kesehatan Kabupaten Gowa diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Pasal 12 ayat (1) sebagai berikut.

“Dinas Kesehatan mempunyai tugas membantu Bupati melaksanakan Urusan Pemerintahan bidang Kesehatan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan yang ditugaskan kepada daerah.”²³

Selanjutnya pada pasal 2 dalam melaksanakan tugas sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 1, dinas kesehatan menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:

- 1) Perumusan kebijakan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kesehatan,
- 2) Pelaksanaan kebijakan urusan pemerintahan bidang kesehatan,
- 3) Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan urusan pemerintahan bidang kesehatan,
- 4) Pelaksanaan administrasi dinas urusan pemerintahan bidang Kesehatan,
- 5) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Bupati terkait tugas dan fungsinya.

²² <https://opendata.jabarprov.go.id/id/organisasi/dinas-kesehatan>, diakses pada tanggal 15 Maret 2023 pada pukul 13.44 WITA.

²³ Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah.

B. Perizinan

1. Pengertian Perizinan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), izin berarti sebuah bentuk memperkenankan dalam pengabulan atau menyetujui hal yang telah diajukan.²⁴ Adapun dalam kamus hukum izin (*vergunning*) adalah perkenaan pemerintah dalam memperbolehkan perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali dikehendaki.²⁵

Pengertian izin dan perizinan secara hukum termaktub pada pasal 1 ayat (8) dan (9) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.²⁶

Ayat 8

“Izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkan seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu.”

Ayat 9

“Perizinan merupakan pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk ijin maupun tanda daftar usaha.”

²⁴ <https://kbbi.web.id/izin> di akses pada tanggal 28 Maret 2023 Pada pukul 15.31 WITA.

²⁵ Vera Rimbawani Sushanty, 2020, *Buku Ajar Mata kuliah Hukum Perizinan*, Ubhara Press, Surabaya, hlm. 4.

²⁶ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

Pengertian perizinan pada peraturan di atas ditekankan pada izin yang tertulis dalam bentuk dokumen. Sehingga apabila izin dikeluarkan secara lisan, tidak termasuk dari peraturan yang disebutkan di atas.

Adapun Menurut Sjachran Basah, izin merupakan perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengimplementasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan syarat dan standar yang telah ditetapkan oleh perundang-undangan. Menurut Bagir Manan, izin adalah bentuk persetujuan dari pemimpin berdasarkan peraturan perundang-undangan dalam memperkenankan perbuatan tertentu yang umumnya dilarang.²⁷

Dengan demikian disimpulkan bahwa perizinan dapat dikatakan sebagai bentuk perbuatan yang memperkenankan hal-hal yang sebelumnya tidak boleh, akan tetapi berdasarkan pada syarat-syarat tertentu yang berupaya dalam mengatur kegiatan-kegiatan yang berpotensi menimbulkan gangguan pada kepentingan umum.

2. Unsur-Unsur Perizinan

Menurut Ridwan HR, Unsur perizinan terbagi dalam beberapa unsur yaitu instrumen yuridis, peraturan perundang-undangan, organ pemerintah, peristiwa konkret serta prosedur dan persyaratan sebagai berikut.²⁸

²⁷ I Nyoman Gede, *Op.cit*, hlm. 59.

²⁸ Ridwan HR, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, CV. Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 202-205.

a. Instrumen Yuridis

Pemerintah memiliki wewenang dalam mengatur, dari fungsi pengaturan terdapat instrumen yuridis dalam menghadapi peristiwa yang konkret yang berbentuk ketetapan. Ketetapan merupakan hal yang penting dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan. Adapun bentuk dari ketetapan adalah izin.

b. Peraturan Perundang-Undangan

Secara umum, kewenangan pemerintah dalam memberikan perizinan diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang menjadi pedoman dari perizinan tersebut. Tanpa dasar wewenang, tindakan hukum menjadi tidak sah. Sehingga dalam menertibkan dan membuat izin perlu berdasarkan wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

c. Organ Pemerintah

Organ pemerintah merupakan organ yang menjalankan urusan pemerintahan di pusat maupun di daerah baik dari administrasi negara tertinggi sampai administrasi negara memiliki kewenangan dalam pemberian izin.

d. Peristiwa Konkret

Peristiwa konkret merupakan peristiwa yang terjadi pada kumpulan objek seperti waktu, orang, tempat dan fakta hukum

tertentu. Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa peristiwa konkret merupakan peristiwa yang beragam sehingga izinnya juga beragam tergantung pada kewenangan pemberi izin, jenis izin, dan instansi yang menerbitkannya.

e. **Prosedur dan Persyaratan**

Secara umum, pemohon izin wajib melakukan tatacara maupun standar yang telah ditentukan oleh pemberi izin atau pemerintah. Prosedur dan persyaratan tiap perizinan berbeda-beda tergantung pada kewenangan pemberi izin, jenis izin, dan instansi yang menerbitkannya.

3. Fungsi Perizinan

Bentuk fungsi dari perizinan adalah instrumen pengaturan tindakan dan perilaku masyarakat. Secara umum, bentuk pengendalian dari kegiatan pemerintah dalam hal-hal tertentu yang ketentuannya berisi standar yang harus dilakukan oleh yang berkepentingan ataupun pejabat yang memiliki kewenangan.²⁹ Selain itu, fungsi perizinan ada dua sebagai berikut.

a. **Fungsi Penertib**

Fungsi ini dimaksudkan agar setiap perizinan tempat-tempat usaha, bangunan dan bentuk perbuatan masyarakat lainnya tidak berseberangan pada syarat atau standar yang

²⁹ Vera Rimbawani Sushanty, Op.cit, hlm. 26.

berlaku demi terciptanya ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat.

b. Fungsi Mengatur

Fungsi ini dimaksudkan agar perizinan yang ada dapat dilaksanakan berdasarkan peruntukannya demi terciptanya pengaturan yang jelas dan tidak terdapat penyalahgunaan izin yang telah diberikan oleh pemerintah.

4. Izin Usaha Rumah Makan dan Restoran

Izin usaha rumah makan dan restoran merupakan pemberian izin dari pemerintah daerah secara tertulis bagi pelaku usaha rumah makan dan restoran yang bertujuan untuk mengatur, menetapkan dan merencanakan ketertiban para pelaku usaha dalam menjual makanan dan minuman berdasarkan peraturan dan ketentuan yang berlaku demi menciptakan keamanan pangan di tempat-tempat yang menyediakan makanan. Sehingga dalam mendapatkan hal tersebut, pelaksanaan pelaku usaha dalam mendirikan rumah makan dan restoran wajib memiliki izin serta pemanfaatannya berdasarkan persetujuan Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota.

Sebagaimana dasar hukum izin usaha rumah makan dan restoran dalam upaya terciptanya kesehatan di Masyarakat dan terhindarnya dari wabah maupun Kejadian Luar Biasa (KLB), tertuang dalam Menteri Kesehatan Republik Indonesia menetapkan keputusan Nomor 1098/MENKES/SK/VII/2003 tentang Persyaratan

Hygiene Sanitasi Rumah Makan dan Restoran BAB II

Penyelenggaraan pasal 2 ayat (1) dan (2) adalah sebagai berikut:

- 1) Setiap rumah makan dan restoran harus memiliki izin usaha dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 2) Untuk memiliki izin usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) rumah makan dan restoran harus memiliki sertifikat laik *hygiene* sanitasi rumah makan dan restoran yang dikeluarkan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota.³⁰

Adanya peraturan dalam mendirikan rumah makan dan restoran melalui izin pemerintah di daerah yang dikeluarkan dinas kesehatan dengan memperhatikan aspek dari *hygiene* dan sanitasi merupakan sebuah upaya agar masyarakat dapat menikmati makanan dan minuman di luar rumah (rumah makan dan restoran) dengan keamanan pangan masih tetap terjaga. Juga sebagai rasa tanggung jawab bagi penjamah makanan dalam menjaga *hygiene* dan sanitasi khususnya dalam kebersihan sehingga kesehatan individu dapat terjaga dan terlindungi.³¹

C. Konsep Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan berasal dari kata 'awas' dan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) awas berarti mengamati dan menjaga baik-

³⁰ Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 1098/MENKES/SK/VII/2003 tentang Persyaratan Hygiene Sanitasi Rumah Makan dan Restoran BAB II Penyelenggaraan, Pasal 2 ayat (1) dan (2).

³¹ Dewi Mila Taqia *et. al*, "Kajian tentang Pelatihan Higiene dan Sanitasi untuk Meningkatkan Pengetahuan dan Perilaku Penjamah Makanan Katering", Jurnal Tata Boga. Universitas Negeri Surabaya, Vol. 10, Nomor 2, Juli 2021.

baik.³² Menurut Muchsan, Pengawasan adalah sekumpulan kegiatan-kegiatan seperti observasi, pengujian, survei serta penilaian dalam menjamin seluruh kegiatan yang telah dilaksanakan memenuhi standar atau belum dan juga dalam memastikan sebuah kegiatan berjalan dengan baik atau tidak.³³ Adapun menurut Stoner, Freeman dan Gilbert, pengawasan adalah proses kegiatan yang memastikan segala kegiatan yang telah dilaksanakan sesuai dengan perencanaan atau tidak.³⁴

Demikian halnya menurut Schermerhorn, Pengawasan adalah Proses penetapan hasil kinerja dan mengambil tindakan yang mendukung pencapaian hasil berdasarkan dengan kinerja yang telah ditetapkan.³⁵ Senada dengan pendapat Yusri Munaf dalam bukunya yang berjudul hukum administrasi negara bahwasanya pengawasan merupakan sebuah upaya yang tersusun dengan menentukan terlebih dahulu apakah kinerja sesuai dengan standar, *planning*, atau tujuan yang telah ditentukan dan mengambil tindakan yang dibutuhkan sehingga bisa melihat SDM yang digunakan sudah efektif dan efisien dalam mencapai sebuah tujuan.³⁶

³² <https://kbbi.web.id/pengawasan> di akses pada tanggal 16 Maret 2023 pada pukul 15.39 WITA.

³³ Ni'matul Huda, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, PT. Nusa Media, Bandung, hlm. 22.

³⁴ *Ibid*, hlm. 207.

³⁵ Suhardi, *Op. cit*, hlm.207.

³⁶ Yusri Munaf, 2016, *Hukum Administrasi Negara*, Marpoyan Tujuh, Pekanbaru, hlm. 100.

Selain itu, Manullang berpandangan bahwa pengawasan merupakan salah satu fungsi pengelolaan yang melakukan sebuah kegiatan penilaian bahkan apabila diperlukan kegiatan pengoreksian sehingga diharapkan para bawahan dapat menjalankan arahan dengan benar agar sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.³⁷

Pendapat tersebut di atas menurut para ahli dapat disimpulkan bahwa pengawasan tidak hanya berfungsi untuk menilai suatu kinerja berjalan baik atau tidak, melainkan pengoreksian sekaligus menyesuaikan standar yang terkait dengan pencapaian tujuan secara *continue*.

2. Fungsi Pengawasan

Pengawasan memiliki fungsi yang sangat penting, sebab penyimpangan yang kemungkinan terjadi bisa dicegah dengan mengupayakan dengan cepat perbaikan dan pengoreksian.

Hal di atas juga memiliki makna yang sama bahwasanya dengan hadirnya pengawasan izin usaha restoran oleh Dinas Kesehatan memiliki fungsi dalam meminimalisir penyimpangan, kesalahan ataupun pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan segera melakukan perbaikan demi terciptanya keamanan pangan dalam kehidupan bermasyarakat. Penyimpangan-penyimpangan yang terjadi umumnya diakibatkan oleh aparat

³⁷ Manullang, 2005, *Dasar-dasar Manajemen*, Gajah Mada Press, Yogyakarta, hlm. 12.

pemerintah yang tidak terlalu ketat dalam melaksanakan pengawasan.³⁸

Apabila ditinjau dalam perspektif manajemen, pengawasan memiliki fungsi bagi organisasi yang telah menjalankan kegiatan pengawasan yakni rencana (*planning*) yang telah direncanakan dapat berjalan dengan baik sehingga organisasi dapat mencapai tujuan yang ingin dicapai.

Adapun fungsi pokok dari pengawasan adalah sebagai berikut.³⁹

- a. Untuk Mencegah Terjadinya Berbagai Kesalahan dan Hal yang Menyimpang

Pengawasan yang tepat dan baik mampu mencegah terjadinya kesalahan, hal yang menyimpang dan penyelewengan dengan melakukan pengawasan yang rutin dan tegas. Arti tegas yang dimaksudkan adalah dengan memberikan sanksi yang semestinya dilaksanakan dalam hal yang menyimpang.

- b. Rasa Tanggungjawab yang Meningkatkan

Kegiatan pengawasan yang dilaksanakan secara rutin membuat pihak yang terlibat akan bertanggung jawab dari

³⁸ Muh. Zulfan Hakim, "Izin Sebagai Instrumen Pengawasan dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik", *Jurnal Hukum Islam*, Fakultas Hukum UMI, 2011. hlm. 19.

³⁹ Rahmawati Sururama dan Rizky Amalia, 2020, *Pengawasan Pemerintahan*, CV Cendekia Press, Bandung, hlm. 67.

amanat yang dijalankan. Rasa tanggung jawab dapat meningkat dengan pembuatan laporan terkait hal yang menyimpang.

c. Terciptanya Organisasi dan Kegiatan Pengelolaan yang Dinamis

Tiap bagian akan selalu dinamis dan terarah dalam kegiatan pengelolaan organisasi yang baik dengan melaksanakan pengawasan yang tepat. Sehingga pihak terkait selalu siap dan selalu berupaya dalam meminimalisir kesalahan ataupun hal yang menyimpang pada bagiannya.

d. Perbaikan dari Hal yang Menyimpang dan Berbagai Kesalahan

Hadirnya pengawasan berfungsi sebagai upaya preventif dari hal yang menyimpang dengan melakukan tindak perbaikan sehingga penyimpangan yang terjadi tidak berlarut-larut dan mencegah terjadinya suatu kerugian.

3. Jenis Pengawasan

Rahmawati Sururama dan Rizki Amalia tahun 2020 dalam bukunya yang berjudul pengawasan pemerintahan membedakan pengawasan dari beberapa jenis sebagai berikut.⁴⁰

a. Jenis Pengawasan Menurut Subjek

1) Pengawasan Melekat

⁴⁰ Rahmawati Sururama dan Rizki Amalia, 2020, *Pengawasan Pemerintahan*, CV Cendekia Press, Bandung, hlm. 71-79.

Pengawasan ini dapat diartikan dengan pengawasan yang dibentuk oleh sistem kerja dan apabila terjadi penyimpangan maka pelaksana atau pimpinan dengan segera mengoreksi bahkan berupaya mencegah penyimpangan yang terjadi.

2) Pengawasan Aparat Pemeriksa Fungsional

Pengawasan yang dilaksanakan oleh aparat pemeriksa dalam lembaga pengawasan yang memiliki norma pemeriksaan tersendiri. Adapun bentuk hasil pemeriksaannya berupa rekomendasi, baik perbaikan pelaksanaan maupun perbaikan perencanaan.

3) Pengawasan Legislatif

Pengawasan ini dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, umumnya melakukan dengan cara mengukur perbandingan hasil pelaksanaan dengan perencanaan, kebijakan, peraturan atau menyorot cara pelaksanaannya.

4) Pengawasan Masyarakat

Pengawasan ini dilakukan oleh anggota masyarakat, umumnya menyorot hal yang merugikan atau mengganggu kepentingan individu, keluarga, kelompok ataupun masyarakatnya.

5) Pengawasan Lembaga Swadaya Masyarakat

Pengawasan ini lahir dari, oleh dan untuk masyarakat sehingga menjadi indikator lahirnya masyarakat madani. LSM berkedudukan mendominasi sebab memiliki tupoksi dalam mengatur kehidupan bermasyarakat.

b. Jenis Pengawasan Menurut Objek

1) Pengawasan Langsung

Bentuk pengawasan langsung yang dilaksanakan oleh pimpinan dengan para bawahannya secara langsung (*face to face*). Atau dapat dikatakan bahwa pengawasan ini dilakukan dengan langsung objek yang akan diawasi dengan terjun langsung ke lapangan.

2) Pengawasan Tidak Langsung

Bentuk pengawasan yang dilaksanakan oleh pimpinan dengan para bawahannya dengan memantau dan mengawasi dari jauh melalui laporan-laporan yang dilaporkan oleh para bawahan kepada pimpinan.

c. Jenis Pengawasan Menurut Ruang Lingkup

1) Pengawasan dari Dalam

Pengawasan ini dilaksanakan oleh aparat/unit pengawasan, terbentuk di dalam instansi itu sendiri yang mana melakukan tugas pengumpulan data-data atau informasi yang diperlukan oleh pimpinan di instansi tersebut.

2) Pengawasan dari Luar

Pengawasan ini dilaksanakan oleh aparat/unit pengawasan, terbentuk dari pihak luar instansi. Aparat pengawasan ini melakukan tindakan atas nama atasan dari instansi tersebut atau bertindak atas nama pimpinan instansi yang dilaksanakan kegiatan pengawasan.

d. Jenis Pengawasan Menurut Sifat dan Waktu

1) Pengawasan Preventif

Pengawasan ini dilakukan sebelum adanya pelaksanaan kerja yang dimaksudkan demi mencegah terjadinya kekeliruan saat pelaksanaan kerja.

2) Pengawasan Represif

Pengawasan ini dilakukan sesudah adanya pelaksanaan kerja yang dimaksudkan demi terjaminnya kelangsungan pelaksanaan kerja agar mencapai hasil berdasarkan *planning* yang sudah ditetapkan.

4. Pengawasan Izin Usaha Rumah Makan dan Restoran

Kelalaian pemilik usaha menyebabkan terjadinya hal fatal yang dapat merugikan konsumen sehingga pengawasan izin usaha rumah makan dan restoran sangat penting dilakukan oleh dinas terkait yaitu dinas kesehatan. Tidak terpenuhinya syarat *hygiene* dan sanitasi

pada rumah makan dan restoran menyebabkan kerugian pada konsumen dimulai dari ketidaknyamanan, gangguan kesehatan bahkan sampai menyebabkan kematian.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Dinas Kesehatan memiliki tolok ukur penilaian terkait higiene dan sanitasi. Tempat pengelolaan makanan dan minuman yang memenuhi kriteria dan persyaratan penilaian akan mendapatkan izin dari Dinas Kesehatan.⁴¹

Proses pengawasan izin usaha rumah makan dan restoran terdapat proses perbaikan yang diupayakan demi terciptanya gerakan perubahan untuk memperbaiki hal yang menyimpang dari tujuan yang telah dicetuskan. Proses tindakan perbaikan juga merupakan salah satu upaya preventif dalam menghindari terjadinya penyimpangan yang sama di kemudian hari.

D. Tinjauan Umum Rumah Makan dan Restoran

1. Pengertian Rumah Makan

Rumah makan adalah usaha tata boga yang menghadirkan makanan dan minuman kepada pengunjung sekaligus menyediakan tempat untuk menyantap makanan dan minuman sekaligus pelayanannya.⁴²

⁴¹ Atika Syafitri, "Pengawasan Tempat Pengelolaan Makanan dan Minuman oleh Dinas Kesehatan di Kota Pekanbaru", *Jurnal JOM FISIP*, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Riau, Vol. 4, Nomor 2, Oktober 2017, hlm. 7.

⁴² https://id.wikipedia.org/wiki/Rumah_makan di akses pada tanggal 29 Maret 2023 pada pukul 20.44 WITA.

Adapun pengertian rumah makan berdasarkan Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 1098 Tentang Persyaratan Hygiene Sanitasi Rumah Makan dan Restoran menyebutkan definisi rumah makan adalah setiap tempat usaha komersial yang ruang lingkup kegiatannya menyediakan makanan dan minuman untuk umum di tempat usahanya.⁴³

Umumnya, rumah makan memiliki menu spesialisasi. Menu spesialisasi adalah hidangan khusus dan hanya tersedia hidangan tersebut.

2. Jenis-Jenis Rumah Makan

Jenis rumah makan apabila ditinjau dari bisnis usaha rumah makan, sebagai berikut.

a. Rumah Makan Cepat Saji

Rumah makan yang menghadirkan makanan dan minuman dalam waktu relatif singkat dari pemesanan hingga penyajian kepada pelanggan. Menu kebanyakan yang ditawarkan adalah ayam goreng.

b. Rumah Makan Khas

Rumah makan ini merupakan tempat yang menghadirkan makanan-makanan khas tiap daerah. Seperti hidangan pada Rumah Makan Khas Makassar menyediakan menu khas Makanan Makassar yakni Sop Konro, Coto Makassar, dan

⁴³ Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 1098 Tentang Persyaratan Hygiene Sanitasi Rumah Makan dan Restoran.

sebagainya. Begitupula rumah makan padang yang menyajikan hidangan khas padang dan rumah makan khas yang lainnya.

c. Rumah Makan Prasmanan

Rumah makan yang diletakkan hidangan di meja dan pengunjung dapat mengambil sendiri menu yang diinginkan yang dikonsep dengan sistem pelayanan sendiri.

3. Pengertian Restoran

Secara bahasa, restoran berasal dari bahasa latin *restaurare* artinya ditegakkan kembali. Pada tahun 1806 kata restoran dalam bahasa Inggris sering disebut dengan *restaurant*, akar katanya bukan *rest* (tempat istirahat) akan tetapi *restore* artinya memperbaiki. Akan tetapi sebelum tahun 1806, restoran disebut dengan *eating house* (rumah makan).⁴⁴ Pada intinya restoran secara bahasa bukan untuk beristirahat, akan tetapi memiliki makna memulihkan kembali dari rasa lapar dan dahaga.

Berdasarkan Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 1098 Tentang Persyaratan Hygiene Sanitasi Rumah Makan dan Restoran menjelaskan bahwa pengertian restoran adalah salah satu jenis usaha jasa pangan yang bertempat di sebagian atau seluruh bangunan yang permanen dilengkapi dengan peralatan dan

⁴⁴ Hernita Sahban, *Op. cit*, hlm. 5.

perlengkapan untuk proses pembuatan, penyimpanan, penyajian dan penjualan makanan dan minuman bagi umum di tempat usahanya.⁴⁵

4. Jenis-Jenis Restoran

Apabila restoran dilihat dari sistem penyajian restoran dan pengelolaannya, restoran terbagi menjadi 2 jenis yaitu:⁴⁶

a. Restoran Formal

Restoran ini merupakan restoran yang pengelolaannya secara profesional dengan pelayanan yang khusus dengan para staf yang mempunyai sertifikasi pada bidangnya tersendiri.

Adapun ciri-ciri restoran formal adalah sebagai berikut.

- 1) Pengunjung reservasi terlebih dahulu.
- 2) Pengunjung mengenakan pakaian yang sesuai etika menghadiri acara.
- 3) Menu yang dihidangkan yakni *classic menu* dan *modern menu*.
- 4) Menggunakan pelayanan Perancis dan Rusia atau modifikasi dari kedua pelayanan tersebut.
- 5) Harga dalam menu yang ditawarkan lumayan mahal.
- 6) Waktu pelayanan hanya makan malam atau siang.
- 7) Tempat duduk yang ditata cukup luas dan tidak berdempetan.

⁴⁵ Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 1098 Tentang Persyaratan Hygiene Sanitasi Rumah Makan dan Restoran.

⁴⁶ Hernita Sahban, *Op. cit*, hlm. 6-8.

b. Restoran Informal

Restoran ini merupakan restoran yang banyak di Indonesia, yang tidak memiliki spesifikasi tertentu dan lebih mementingkan sisi cepat pelayanan dan sisi praktis.

Adapun ciri-ciri restoran informal adalah sebagai berikut.

- 1) Pengunjung yang datang tidak perlu melakukan pemesanan tempat.
- 2) Pengunjung bebas mengenakan pakaian.
- 3) Menu yang dihidangkan lebih condong ke menu umum.
- 4) Menggunakan pelayanan American, Pelayanan tanpa bantuan pelayan (prasmanan).
- 5) Harga dalam menu lumayan terjangkau.
- 6) Waktu pelayanannya yang terbuka kapanpun.
- 7) Tempat duduk yang ditata cukup luas dan tidak berdempetan.

Apabila ditinjau dari aspek bisnis restoran, terbagi menjadi beberapa jenis yaitu:⁴⁷

a. Restoran Otomatis

Restoran ini menawarkan produk pada bidang desain dan teknologi, baik dari segi pemesanan ataupun pelayanan yang

⁴⁷ Wika Rinawati dan Prihastuti, 2019, *Manajemen Pelayanan Makanan dan Minuman*, UNY Press, Yogyakarta, hlm. 5-6.

memudahkan pengunjung khususnya menghindari pada proses antri yang panjang.

b. Restoran *Fine Dining*

Restoran ini sangat mengutamakan kualitas pelayanan terhadap pengunjungnya. Hidangan yang ditawarkan juga merupakan hidangan restoran bintang 5 dengan desain interior yang megah.

c. Restoran Supper Club

Restoran yang prioritas utamanya adalah panggung hiburan baik musik, drama maupun komedi. Restoran yang ada sekadar fasilitas penunjang tamu sembari menyaksikan panggung hiburan.

5. Perbedaan Rumah Makan dan Restoran

Secara hukum, restoran berbeda dengan rumah makan. Rumah makan merupakan setiap tempat usaha komersial yang ruang lingkup kegiatannya menyediakan makanan dan minuman untuk umum di tempat usahanya, sementara restoran adalah salah satu usaha jasa pangan yang bertempat di sebagian atau seluruh bangunan yang permanen dilengkapi dengan peralatan dan perlengkapan untuk proses pembuatan, penyimpanan, penyajian,

dan penjualan makanan dan minuman bagi umum di tempat usahanya.⁴⁸

Pernyataan di atas dapat dipahami bahwa restoran lebih komplisit dari rumah makan, sebab rumah makan tidak mesti makanan dan minuman yang dibuat langsung dari tempat usaha sekadar menyediakan produk tersebut, contohnya pelaku usaha di Rumah Makan dapat membuat masakan di rumah kemudian menjualnya di Rumah Makan. Adapun Restoran, masakannya mesti dibuat langsung di tempat usaha yang didirikan. Selama makanan dan minuman dibuat, disimpan, disajikan, dan dijual di tempat yang sama, maka usaha yang didirikan oleh pelaku usaha dapat dikatakan restoran.

Apabila menelisik lebih dalam terkait perbedaan rumah makan restoran, ada beberapa perbedaan yang membedakan antara rumah makan dan restoran sebagai berikut.⁴⁹

a. Standarisasi

Rumah makan hanya sekadar tempat makan pada umumnya yang tidak terikat oleh standar tertentu. Sedangkan restoran perlu memenuhi standar yang telah ditetapkan baik dari standar menu, pelayanan, karyawan dan lain-lain.

⁴⁸ Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 304 Tahun 1989 tentang Persyaratan Kesehatan Rumah Makan dan Restoran.

⁴⁹ <https://www.restofocus.com/2017/01/8-hal-yang-membedakan-antara-restoran.html> di akses 28 Maret 2023 pada pukul 22.39 WITA

b. Sistem Manajemen

Rumah makan tidak memiliki aturan yang formal sedangkan restoran memiliki pengelolaan yang baku dan jelas serta terdapat aturan yang mengikat dalam manajemen restoran.

c. Ukuran

Ukuran restoran sangat jarang yang terdapat ukuran tempat yang sempit, ukuran interior restoran selalu lebih luas. Sedangkan rumah makan kebanyakan memiliki ukuran tempat yang kecil. Walaupun demikian terdapat juga rumah makan yang tempatnya lebih luas restoran.

d. Penyajian Makanan

Rumah makan memiliki menu makanan yang sudah dimasak sebelumnya sehingga staf rumah makan tinggal menghadirkan menu yang telah dipesan oleh pengunjung rumah makan. Adapun menu-menu makanan yang ditawarkan oleh Restoran masih dalam kondisi belum masak sehingga staf restoran perlu mengolah dan memasak dahulu lalu disajikan.

e. Konsep Tempat

Pemilik rumah makan lebih banyak yang membuat desain konsep tempat yang sederhana sedangkan restoran selalu diberi sentuhan kemewahan sehingga tampak lebih elegan.

f. Target Pasar

Rumah makan merupakan tempat makan yang dituju kepada konsumen menengah ke bawah, sedangkan restoran dituju kepada konsumen menengah ke atas sebab terdapat banyak fasilitas tambahan khusus seperti free Wifi, Kursi Pijat, serta kondisi ruangan yang nyaman.

g. Biaya PPN

Hidangan yang disantap di rumah makan tidak akan dikenakan biaya PPN, berbeda dengan restoran yang dikenakan biaya PPN bahkan restoran-restoran tertentu menerapkan biaya pelayanan.

h. Modal

Restoran mengeluarkan modal yang lebih besar dalam membuka usaha dibandingkan rumah makan. Hal tersebut disebabkan oleh desain ruangan yang luas dan elegan, tenaga serta sarana promosi yang bersaing.

E. Landasan Hukum Kewenangan Dinas Kesehatan

1. Kewenangan Umum Dinas Kesehatan

Kewenangan umum Dinas Kesehatan telah diatur secara jelas oleh Peraturan Menteri Nomor 10 Tahun 2018 tentang Pengawasan di Bidang Kesehatan, BAB III Tenaga Pengawas Kesehatan Bagian Kedua menyebutkan:

Pasal 12

- a) Tenaga Pengawas Kesehatan mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap objek Pengawasan di Bidang Kesehatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6.
- b) Tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai bidang tugas dan fungsi Satuan Kerja/Unit Kerja yang membawahi Tenaga Pengawas Kesehatan yang bersangkutan.

Pasal 13

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam

Pasal 12, Tenaga Pengawas Kesehatan berwenang:

- a) Memasuki setiap tempat yang diduga digunakan dalam kegiatan yang berhubungan dengan Sumber Daya di Bidang Kesehatan dan Upaya Kesehatan;
- b) Memeriksa setiap lokasi, fasilitas, tempat yang berkaitan dengan Sumber Daya di Bidang Kesehatan dan Upaya Kesehatan;
- c) Memeriksa perizinan yang berkaitan dengan Sumber Daya di Bidang Kesehatan dan Upaya Kesehatan;
- d) Memeriksa setiap dokumen yang berkaitan dengan Sumber Daya di Bidang Kesehatan dan Upaya Kesehatan;
- e) Mewawancarai orang yang dianggap penting;
- f) Melakukan verifikasi atau klarifikasi, dan kajian; dan
- g) Memberikan rekomendasi berdasarkan hasil pengawasan.

Pasal 14

- a) Tenaga Pengawas Kesehatan pusat dapat melakukan tugas pengawasan di bidang kesehatan di seluruh wilayah Indonesia.
- b) Tenaga Pengawas Kesehatan provinsi hanya dapat melakukan tugas pengawasan di bidang kesehatan di wilayah provinsi yang bersangkutan.
- c) Tenaga Pengawas Kesehatan kabupaten/kota hanya dapat melakukan tugas pengawasan di bidang kesehatan di wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan.

Pasal 15

- a) Tenaga Pengawas Kesehatan pusat dalam melaksanakan tugas bertanggung jawab kepada Menteri.

- b) Tenaga Pengawas Kesehatan provinsi dalam melaksanakan tugas bertanggung jawab kepada kepala dinas kesehatan provinsi.
- c) Tenaga Pengawas Kesehatan kabupaten/kota dalam melaksanakan tugas bertanggung jawab kepada kepala dinas kesehatan kabupaten/kota.

2. Kewenangan Pengawasan Terhadap *Hygiene* dan Sanitasi

Hygiene dan Sanitasi adalah sekumpulan kegiatan dalam upaya mencegah dan membebaskan bahan makanan ataupun makan dari segala bahaya yang mengganggu atau yang dapat merusak kualitas makanan. Adapun upaya-upaya yang dilakukan dalam *hygiene* dan sanitasi makanan dimulai dari pengamanan dan penyimpanan bahan makanan, pengolahan, pengangkutan, penyimpanan hingga penyajian makanan.⁵⁰

Hygiene dan Sanitasi merupakan parameter penting dalam rumah makan dan restoran agar menghasilkan produk yang aman, bermutu, bergizi serta layak untuk dikonsumsi.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2014 tentang Kesehatan Lingkungan kemudian diganti dengan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 2 Tahun 2023 pada pasal 1 angka 1 bahwa: Kesehatan lingkungan adalah upaya pencegahan penyakit dan/atau gangguan kesehatan dari faktor risiko lingkungan untuk mewujudkan kualitas lingkungan yang sehat baik dari aspek fisik, kimia, biologi, maupun sosial.

Kemudian, berdasarkan Lampiran Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor HK.01.07/MENKES/4788/2021 Tentang Standar Profesi Tenaga Sanitasi Lingkungan BAB IV terkait Daftar

⁵⁰ Mundiatur dan Daryanto, 2018, *Sanitasi Lingkungan (Pendidikan Lingkungan Hidup)*, PT. Gava Media, Yogyakarta, hlm. 59.

Pokok Bahasan, Masalah dan Keterampilan menyebutkan bahwa wewenang pengawasan terhadap higiene dan sanitasi adalah sebagai berikut.⁵¹

- a. Surveilans Kualitas *Hygiene* dan Sanitasi Pangan: Inspeksi sanitasi proses pengolahan pangan, mengukur kualitas higiene sanitasi pangan di lapangan serta berhak dalam memeriksa sampel pangan di laboratorium
- b. Menganalisis risiko kualitas *Hygiene* dan Sanitasi Pangan.
- c. Menilai dan menetapkan status resiko *Hygiene* dan Sanitasi Pangan.
- d. Merencanakan dan Mengintervensi status risiko kualitas *Hygiene* dan Sanitasi Pangan.
- e. Melakukan perlindungan Kualitas *Hygiene* dan Sanitasi Pangan.

F. Faktor-faktor penegakan hukum

Tujuan hukum adalah untuk mencapai kedamaian dengan mewujudkan kepastian dan keadilan dalam masyarakat. Kepastian hukum menghendaki perumusan kaedah-kaedah hukum yang berlaku umum, yang berarti pula bahwa kaedah-kaedah tersebut harus ditegakkan atau dilaksanakan dengan tegas. Hal ini menyebabkan bahwa hukum harus diketahui dengan pasti oleh para warga masyarakat, oleh karena hukum tersebut terdiri dari kaedah-kaedah yang ditetapkan untuk peristiwa-

⁵¹ Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor HK.01.07/MENKES/4788/2021.

peristiwa masa kini dan untuk masa-masa mendatang serta bahwa kaedah-kaedah tersebut berlaku secara umum. Dengan demikian, maka di samping tugas-tugas kepastian serta keadilan tersimpul pula unsure kegunaan di dalam hukum. Artinya adalah bahwa setiap warga masyarakat mengetahui dengan pasti hal-hal apakah yang boleh dilakukan dan apa yang dilarang untuk dilaksanakan, di samping bahwa warga masyarakat tidak dirugikan kepentingan-kepentingannya di dalam batas-batas yang layak.⁵²

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto bahwa efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum.⁵³ Mengenai tentang efektivitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif jika faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh Peraturan Perundang-Undangan tersebut mencapai tujuan yang

⁵² Soerjono Soekanto, 1976, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia* Jakarta: Universitas Indonesia, hlm. 40., dalam Nur Fitriyani Siregar, *Efektivitas Hukum*, Sekolah Tinggi Agama Islam Barumun Raya.

⁵³ Soerjono Soekanto, 1988, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi*, Bandung, CV. Ramadja Karya, hlm. 80.

dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah dicapai. Ukuran efektif atau tidaknya suatu Peraturan PerundangUndangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku.⁵⁴

Terkait itu Penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu :⁵⁵

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya karena merupakan esensi dari penegakan hukum dan menjadi tolak ukur dari pada efektivitas penegakan hukum. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri. Teori efektivitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto tersebut

⁵⁴ Ibid.,

⁵⁵ Soerjono Soekanto, 2008, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 8.

relevan dengan teori yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita yaitu bahwa faktor-faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparaturnya penegak hukum baik hakim, jaksa, polisi dan penasihat hukum akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan.⁵⁶

⁵⁶ Romli Atmasasmita, 2005, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 55.