

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia. Negara memiliki kewajiban untuk mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang bagi masyarakat Indonesia. Kecukupan pangan manusia dapat didefinisikan secara sederhana sebagai kebutuhan harian yang paling sedikit memenuhi kebutuhan gizi, yaitu sumber kalori atau energi yang dapat berasal dari semua bahan pangan tetapi biasanya sebagian besar diperoleh dari karbohidrat dan lemak; sumber protein untuk pertumbuhan, pemeliharaan dan penggantian jaringan; dan sumber vitamin serta mineral.¹ Dalam memenuhi kecukupan pangan diperlukan adanya keamanan pangan, 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.² Pangan seharusnya memenuhi kriteria ASUH (Aman, Sehat, Utuh, dan Halal). Salah

¹ K.A. Buckle (et.all.), *Ilmu Pangan*, terjemahan Hadi Purnomo dan Adiono, Penerbit Universitas Indonesia (UI-press), Jakarta, 2013, hlm. 11.

² Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

satu parameter tersebut, yaitu Aman, termasuk dalam masalah mutu. Mutu dan keamanan pangan berpengaruh langsung terhadap kesehatan masyarakat dan perkembangan sosial. Makanan yang bermutu baik dan aman diperlukan untuk meningkatkan kesejahteraan individu dan kemakmuran masyarakat.³ Penyakit melalui makanan (*food borne disease*) dapat berasal dari berbagai sumber yaitu organisme patogen termasuk bakteri, kapang, parasit dan virus, dari bahan kimia seperti racun alami, logam berat, pestisida, hormon, antibiotik, bahan tambahan berbahaya dan bahan-bahan pertanian lainnya.⁴

Pada saat ini banyak sekali penjual makanan jajanan yang beredar di kaki lima atau biasa disebut "*street food*", terutama di lingkungan pendidikan seperti sekolah maupun perguruan tinggi. Konsumennya yang merupakan pelajar, rata-rata menghabiskan $\frac{1}{4}$ waktu dalam satu harinya di lingkungan sekolah atau di luar rumah. Ini berarti jajanan yang dijual oleh pelaku usaha kaki lima menyumbang asupan energi yang bersumber dari lemak, protein, karbohidrat, dan lain-lain. Oleh karena itu makanan jajanan di sekolah perlu mendapat perhatian agar terbebas dari cemaran kimia, fisika, maupun mikrobiologi.⁵ Sehingga jajanan yang beredar di pinggir jalan itu aman keberadaannya untuk konsumen baik berdasarkan komposisi makanan dan juga berdasarkan kemasan pangannya, mengingat mayoritas konsumennya adalah pelajar yang merupakan sumber daya manusia sebagai generasi penerus

³ Widaningrum (et.all), Bahaya Kontaminasi Logam Berat Dalam Sayuran dan Alternatif Pencegahan Cemarannya, *Buletin Teknologi Pascapanen Pertanian*, Vol. 3, 2007, hlm 17.

⁴ Titin Agustina, "Kontaminasi Logam Berat Pada Makanan dan Dampaknya pada Kesehatan", *TEKNUBUGA*, Vol. 2 No. 2, April, 2010, hlm 53.

⁵ <http://www.pom.go.id/new/index.php/view/berita/464/Training-of-Trainers--TOT--Keamanan-Pangan-Pada-Produk-Jajanan-Anak-Sekolah.html> diakses pada tanggal 23 November 2015 pkl. 10.52 WIB.

bangsa yang kebutuhan gizi sejak dini harus terpenuhi karna akan berpengaruh pada usia produktifnya.

Dalam melakukan penjualan makanan jajanan, biasanya para pelaku usaha jajanan kaki lima ini menggunakan bahan pembungkus makanan dari kertas yang umumnya berasal dari kertas bekas. Kertas bekas ini berasal dari koran, majalah, buku, fotokopi, dan lain-lain yang sudah dilipat dan dibentuk dengan baik sehingga dapat digunakan dengan layak, namun kertas tersebut masih mengandung tinta dari tulisan-tulisan yang ada pada kertas. Tinta ini dapat tercampur pada makanan terutama pada makanan yang berminyak dan panas. Di dalam tinta tersebut banyak mengandung zat-zat kimia yang bersifat racun, dan apabila dikonsumsi secara terus menerus ini akan menimbulkan kerugian bagi kesehatan konsumen. Padahal secara nyata pengemasan akan berperan sangat penting dalam mempertahankan bahan tersebut dalam keadaan bersih dan dalam keadaan higienis.⁶ Seperti yang dikatakan oleh **Prof. Dr. Ir. Hardiansyah, MS** selaku Ketua Umum Pergizi Pangan kepada detikfood.com bahwa dalam kertas bekas fotokopi dan koran mengandung karbon, merkuri, dan logam berat (terutama Pb (timbal)) yang tidak baik jika diserap tubuh.⁷ Logam akan terakumulasi pada jaringan tubuh dan dapat menimbulkan keracunan pada manusia, hewan, dan tumbuhan apabila melebihi batas toleransi.⁸ Timbal menunjukkan beracun pada sistem saraf, *hemetologic*,

⁶ K.A. Buckle (et.all.), *op.cit*, hlm. 179.

⁷ <http://food.detik.com/read/2013/05/28/184825/2258390/900/kertas-bekas-untuk-kemasan-gorengan-berisiko-tercemar-zat-berbahaya> diunggah pada tgl 20 Oktober 2015 pkl 21.08 WIB

⁸ Titin Agustina, *op.cit*, hlm 54.

hemetotoxic dan mempengaruhi kerja ginjal.⁹ Saat ini masih banyak sekali pelaku usaha dan konsumen yang tidak mengetahui akan bahaya yang timbul pada hal tersebut. Maka dalam hal ini dibutuhkan adanya pengawasan dari pemerintah yang dilaksanakan oleh Menteri dan/atau menteri teknis terkait sebagaimana yang tercantum dalam pasal 30 ayat (2) Undang-undang No 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (yang selanjutnya disebut UUPK). Pengawasan ini dilakukan oleh Badan Pengawasan Obat dan Makanan (yang selanjutnya disebut BPOM). Sejauh ini pengawasan BPOM terhadap isue makanan jajanan yang beredar baru terbatas kepada kesesuaian bahan dasar makanan saja, apakah itu halal atau tidak mengandung bahan kimia berbahaya pada makanan tersebut. Ancaman terhadap keselamatan konsumen makanan jajanan yaitu pada alat pembungkus makanan belum mendapatkan perhatian yang cukup. Ketentuan tentang larangan pembungkus makanan baru terbatas pada larangan penggunaan plastik hitam sebagai pembungkus makanan secara langsung. Padahal kertas bekas yang digunakan untuk pembungkus makanan juga berpotensi merugikan keselamatan konsumen.

Berdasarkan pasal 7 huruf a UUPK kewajiban pelaku usaha yaitu harus beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya. Ini merupakan peringatan terhadap pelaku usaha untuk melakukan kegiatan usaha dalam menjual makanan dengan baik, yaitu salah satunya dengan tidak menggunakan kertas bekas sebagai pembungkus makanan. Pengadaan, penanganan dan

⁹ Widaningrum (et.all), *op.cit*, hlm 18

pengawasan bahan pengemas primer dan bahan pengemas cetak serta bahan cetak lain hendaklah diberi perhatian yang sama seperti terhadap bahan awal.¹⁰

Pengawasan oleh BPOM sebagai perpanjangan tangan Pemerintah semua harus dilakukan untuk mencapai hak-hak yang dimiliki oleh konsumen sebagaimana yang tercantum dalam pasal 4 huruf a UUPK yaitu konsumen berhak untuk memiliki hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa. Untuk mendapatkan rasa aman, nyaman dan selamat bagi konsumen. Maka dibutuhkan sosialisasi dan penyuluhan kepada para pelaku usaha pedagang makanan jajanan untuk menggunakan pembungkus makanan yang lebih baik untuk kesehatan para konsumen, bukan yang berasal dari kertas bekas. Kesadaran ini bisa dibentuk dari berbagai penyuluhan atau pemberian informasi akan bahayanya kertas bekas bertinta yang dilakukan oleh pihak BPOM.

Dari uraian diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai fungsi pengawasan BPOM terhadap kertas bekas sebagai pembungkus makanan jajanan sebagai pemenuhan tugas akhir untuk mendapatkan gelar Sarjana Hukum pada Universitas Islam Bandung, dengan penelitian yang berjudul:

**FUNGSI PENGAWASAN BPOM TERHADAP KERTAS BEKAS
SEBAGAI PEMBUNGKUS MAKANAN JAJANAN DIKAITKAN
DENGAN PERATURAN PRESIDEN NO 3 TAHUN 2013 TENTANG
PERUBAHAN KETUJUH KEDUDUKAN, TUGAS, FUNGSI,**

¹⁰ Badan Pengawasan Obat dan Makanan, *Pedoman Cara Pembuatan Obat yang Baik*, Badan POM, Jakarta, 2006, hlm. 52.

KEWENANGAN SUSUNAN ORGANISASI, DAN TATA KERJA LEMBAGA PEMERINTAH NON KEMENTERIAN.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan diatas, makan dapat disimpulkan identifikasi masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah fungsi pengawasan BPOM terhadap bahan pembungkus makanan jajanan kaki lima yang dapat merugikan konsumen?
2. Apakah peraturan terkait keamanan pangan telah melindungi konsumen dari kerugian-kerugian yang berasal dari pembungkus makanan berbahaya?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan dengan identifikasi masalah tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui langkah-langkah pengawasan yang dilakukan oleh pihak BPOM kota Bandung terhadap penggunaan kertas bekas bertinta sebagai pembungkus makanan.
2. Untuk mengetahui peraturan hukum yang melindungi konsumen terhadap bahayanya kertas bekas sebagai pembungkus makanan.

D. Kegunaan Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini dapat digunakan bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan khususnya di bidang perlindungan konsumen dalam penggunaan kertas bekas sebagai pembungkus makanan.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat berguna bagi masyarakat umum, khususnya bagi konsumen pengguna kertas bekas sebagai pembungkus makanan, pelaku usaha, pemerintah dan pihak terkait lainnya.

E. Kerangka Teori

Masyarakat harus dilindungi keselamatan dan kesehatannya dalam mengkonsumsi suatu makanan. Perlindungan konsumen adalah istilah yang dipakai untuk menggambarkan perlindungan hukum yang diberikan kepada konsumen dalam usahanya untuk memenuhi kebutuhannya dari hal-hal yang dapat merugikan konsumen itu sendiri.¹¹

Berdasarkan pasal 1 ayat 1 UUPK, perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.

¹¹ Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, hlm. 9.

Konsumen berdasarkan pasal 1 ayat 2 UUPK 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.

Pengertian Pelaku Usaha berdasarkan pasal 3 ayat 3 UUPK adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.

Tujuan dibentuknya Undang-Undang Perlindungan Konsumen ini adalah agar para pelaku usaha dapat lebih baik dalam melakukan usahanya dengan beritikad baik dalam melakukan usahanya dan menjamin kesehatan dan keselamatan konsumen, juga untuk konsumen agar lebih berhati-hati dalam mengkonsumsi suatu barang dan/atau jasa yang ditawarkan pelaku usaha di pasaran. Karena secara umum ada empat hak dasar yang harus dimiliki konsumen, yaitu:¹²

1. Hak untuk mendapatkan keamanan (*the right to safety*);
2. Hak untuk mendapatkan informasi (*the right to be informed*);
3. Hak untuk memilih (*the right to choose*);
4. Hak untuk didengar (*the right to be heard*).

¹² Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Grasindo, Jakarta, 2006, hlm. 19-20.

Penelitian ini membahas tentang bahayanya suatu pembungkus makanan yang terbuat dari kertas bekas bertinta yang mengandung racun berbahaya. Umumnya kertas bekas ini digunakan oleh para pelaku usaha di kaki lima, ini disebabkan oleh kurangnya informasi akan bahayanya kertas bekas bertinta tersebut terhadap jajanan yang dijualnya. Pengertian umum dari kemasan pangan yaitu bahan yang digunakan untuk mewardahi dan/atau membungkus pangan baik yang bersentuhan langsung dengan pangan maupun tidak.¹³ Bahan pembungkus makanan itu harus tidak mengandung racun atau toksik. Suatu substansi toksik atau suatu substansi racun yang secara demonstratif mempunyai kemampuan untuk menimbulkan kanker, tumor, atau pengaruh neoplastik pada manusia, ataupun hewan percobaan, juga mampu menyebabkan terjadinya perubahan permanen dari suatu keturunan atau perubahan genetik yang bersifat permanen pada keturunan baik pada manusia ataupun hewan, menyebabkan cacat fisik pada perkembangan janin manusia ataupun hewan dan bahkan dapat mengakibatkan terjadinya kematian bila substansi tersebut masuk ke dalam tubuh baik melalui jalur pernafasan, kulit, mata, mulut, ataupun jalur-jalur lain yang memungkinkan.¹⁴

Pemberian informasi terhadap pelaku usaha tidak luput dari pengawasan pemerintah khususnya BPOM yang menjalankan tugasnya untuk mengawasi makanan, obat-obatan dan kosmetika yang beredar di Indonesia. BPOM adalah sebuah Lembaga Pemerintahan Non Kementerian (LPNK) yang

¹³ Pasal 1 ayat 2 Peraturan Kepala Badan Pengawasan Obat dan Makanan Nomor HK.03.1.23.07.11.6664 Tahun 2014 tentang Pengawasan Kemasan Pangan.

¹⁴ Heryando Palar, *Pencemaran dan Toksikologi Logam Berat*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm. 4.

bertugas mengawasi peredaran obat, obat tradisional, suplemen kesehatan, kosmetik dan makanan di wilayah Indonesia.¹⁵

F. Metode Penelitian

Untuk menunjang pembahasan, maka penulis memakai metode penelitian sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif artinya adalah penelitian yang menekankan ilmu hukum, kaidah-kaidah hukum serta prinsip-prinsip hukum yang berlaku tentang pembungkus makanan yang baik digunakan sebagai pembungkus makanan serta tentang BPOM.

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian.¹⁶ Dalam penelitian ini dideskripsikan tentang peraturan yang berkaitan dengan pembungkus makanan dan peran BPOM.

3. Teknik Pengumpulan Data

¹⁵ Lampiran Peraturan Kepala Badan Pengawasan Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Strategis Badan Pengawas Obat dan Makanan tahun 2015-2019, hlm. 2.

¹⁶ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 106

Data penelitian yang akan dikumpulkan dengan teknik sebagai berikut:

1. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan dengan mempelajari buku-buku yang berkaitan dengan BPOM, dan bahaya kandungan logam berat terhadap konsumen yang terdapat dalam kertas bekas bertinta sebagai pembungkus makanan, dan peraturan perundang-undangan yang terkait.

2. Wawancara

Wawancara dilakukan untuk mengumpulkan data dari hasil wawancara dengan para pihak yang terkait dengan objek penelitian.

4. Prosedur Pengumpulan Data

Pengumpulan data yang berkaitan dengan penelitian ini dilakukan dengan studi kepustakaan yaitu langkah-langkah pengumpulan data dengan mempelajari buku-buku yang relevan dengan penelitian. Serta melakukan wawancara dengan beberapa instansi terkait dengan masalah yang diteliti.

Penelitian yang dilakukan penulis terdiri dari dua tahap, yaitu:

a. Penelitian Kepustakaan

1.) Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang isinya mempunyai kekuatan mengikat. Dalam penelitian ini akan digunakan bahan hukum primer seperti Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2013 tentang Perubahan Ketujuh Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga

Pemerintah Non Kementerian, Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dan Peraturan-Peraturan yang berkaitan dengan pembungkus makanan.

2.) Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah buku, skripsi, makalah, serta data-data yang dipublikasikan oleh media massa.

3.) Bahan hukum tersier adalah bahan yang isinya memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun sekunder. Bahan hukum tersier yang akan digunakan antara lain koran, majalah, kamus dan internet.

b. Penelitian Lapangan

Penelitian ini dilakukan dengan wawancara terhadap instansi terkait yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti untuk mendapatkan hasil yang lebih lengkap, tepat, dan akurat.

5. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif. Yaitu analisis data yang berbentuk kata-kata dimana data tersebut dianalisa untuk kemudian dirangkum secara cermat agar mendapatkan hasil yang akurat.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bab Pertama, berisi mengenai pendahuluan yang membahas mengenai latar belakang penelitian, identifikasi masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka teori, metode penelitian serta sistematika penelitian.

Bab Kedua, berisi teori-teori mengenai pengertian, serta pendapat para ahli yang berkaitan dengan perlindungan konsumen dan bahasan terkait.

Bab Ketiga berisi mengenai hasil penelitian melalui penelusuran fakta di lapangan tentang pengawasan BPOM terhadap penggunaan kertas bekas bertinta sebagai kemasan pangan, berdasarkan wawancara dengan pelaku usaha dan instansi pemerintah kota Bandung.

Bab Keempat berisi pembahasan dari fakta-fakta yang diperoleh dalam Bab III untuk menjawab identifikasi masalah yang dinyatakan pada Bab I, menggunakan teori-teori yang ada dalam Bab II.

Bab Kelima berisi mengenai penutup yaitu kesimpulan-kesimpulan dan saran-saran dari identifikasi masalah yang diteliti.