

BAB II

PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP KERTAS BEKAS PEMBUNGKUS MAKANAN JAJANAN

A. Perlindungan Konsumen

Perlindungan konsumen menurut pasal 1 ayat 1 UUPK adalah upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Berbicara tentang perlindungan konsumen berarti mempersoalkan jaminan atau kepastian tentang terpenuhinya hak-hak konsumen.¹⁷

Az. Nasution berpendapat bahwa hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen yang memuat asas-asas atau kaidah-kaidah bersifat mengatur, dan juga mengandung sifat yang melindungi kepentingan konsumen.¹⁸

Hukum perlindungan konsumen dapat diartikan sebagai hukum yang mengatur tentang pemberian perlindungan kepada konsumen dalam rangka pemenuhan kebutuhannya sebagai konsumen. Hukum perlindungan konsumen mengatur hak dan kewajiban konsumen, hak dan kewajiban produsen, serta cara-cara mempertahankan hak dan menjalankan kewajiban itu.¹⁹

¹⁷ Janus Sidabalok, *op.cit.*, hlm. 10.

¹⁸ Sidharta, *op.cit.*, hlm. 11.

¹⁹ Janus Sidabalok, *op.cit.*, hlm. 45.

B. Asas dan Tujuan Hukum Perlindungan Konsumen

1. Asas Hukum Perlindungan Konsumen

Ada sejumlah asas yang terkandung di dalam usaha memberikan perlindungan hukum kepada konsumen. Perlindungan konsumen diselenggarakan sebagai usaha bersama seluruh pihak yang terkait, masyarakat, pelaku usaha, dan pemerintah berdasarkan lima asas, yang menurut Pasal 2 UUPK adalah:²⁰

1. Asas manfaat,
2. Asas keadilan,
3. Asas keseimbangan,
4. Asas keamanan dan keselamatan konsumen, serta
5. Asas kepastian hukum.

Asas manfaat dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan.

Asas keadilan dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil. Asas ini menghendaki bahwa melalui pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen ini, konsumen dan produsen dapat berlaku adil melalui perolehan hak dan penunaian kewajiban secara seimbang.

²⁰ *Idem*, hlm. 31

Asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah. Asas ini menghendaki agar konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah memperoleh manfaat yang seimbang dari pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen.

Asas keamanan dan keselamatan konsumen dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan. Asas ini menghendaki adanya jaminan hukum bahwa konsumen akan memperoleh manfaat dari produk yang dikonsumsi/dipakainya, dan sebaliknya bahwa produk itu tidak akan mengancam ketentraman dan keselamatan jiwa dan harta bendanya. Karena itu, undang-undang ini membebaskan sejumlah kewajiban yang harus dipenuhi dan menetapkan sejumlah larangan yang harus dipatuhi oleh produsen dalam memproduksi atau mengedarkan produknya.

Asas kepastian hukum dimaksudkan agar baik pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum. Artinya, undang-undang ini mengharapkan bahwa aturan-aturan tentang hak dan kewajiban yang terkandung dalam undang-undang ini harus diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari sehingga masing-masing pihak memperoleh keadilan. Oleh karena itu, negara

bertugas dan menjamin terlaksananya undang-undang ini sesuai dengan bunyinya.²¹

2. Tujuan Hukum Perlindungan Konsumen

Tujuan yang ingin dicapai UUPK ini sebagaimana dimaksud dalam

Pasal 3 adalah:

- a. Meningkatkan kesadaran, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
- b. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
- c. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
- d. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;
- e. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dalam berusaha;
- f. Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.

Tujuan yang ingin dicapai perlindungan konsumen umumnya dapat dibagi menjadi tiga bagian utama, yaitu:²²

- a. Memberdayakan konsumen dalam memilih, menentukan barang dan/atau jasa kebutuhannya, dan menuntut hak-haknya (pasal 3 huruf c UUPK);
- b. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang memuat unsur-unsur kepastian hukum, keterbukaan informasi, dan akses untuk mendapatkan informasi itu (pasal 3 huruf d UUPK);

²¹ *Idem*, hlm. 31-33

²² Adrian Sutedi, *Tanggung Jawab Produk Dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, Ghalia Indonesia, 2008, hlm. 9.

- c. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap jujur dan bertanggung jawab (pasal 3 huruf e UUPK).

Dari apa yang dikemukakan di atas, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa sangat penting untuk dapat melindungi konsumen dari berbagai hal yang dapat mendatangkan kerugian bagi mereka. Konsumen perlu dilindungi, karena konsumen dianggap memiliki suatu “kedudukan” yang tidak seimbang dengan para pelaku usaha.²³

C. Pihak-pihak Dalam Perlindungan Konsumen

Pihak-pihak yang terkait dalam perlindungan konsumen yaitu:

1. Konsumen

Istilah konsumen berasal dan alih bahasa dari kata *consumer* (Inggris-Amerika), atau *consument/konsument* (Belanda). Secara harfiah arti kata *consumer* itu adalah “(lawan dari produsen), setiap orang yang menggunakan barang.”²⁴ Konsumen dalam arti umum yaitu pemakai, pengguna dan/atau pemanfaatan barang dan/atau jasa untuk tujuan tertentu.²⁵ Dalam pasal 1 angka 2 UUPK menyatakan bahwa:

“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”.

²³ *Ibid.*

²⁴ Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Diadit Media, 2007, hlm. 21

²⁵ *Idem*, hlm 10.

Di dalam UUPK, yang dimaksud “orang” merupakan orang alami dan bukan badan hukum. Sebab yang dapat memakai, menggunakan dan/atau memanfaatkan barang dan/atau jasa untuk memenuhi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan hanyalah orang alami atau manusia.²⁶

Penjelasan pasal 1 angka 2 UUPK bahwa di dalam kepustakaan ekonomi dikenal istilah konsumen akhir dan konsumen antara. Konsumen akhir adalah pengguna atau pemanfaatan akhir dari suatu produk, sedangkan konsumen antara adalah konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai bagian dari proses produksi suatu produk lainnya. Jadi konsumen menurut UUPK adalah konsumen akhir.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa semua orang adalah konsumen karena membutuhkan barang dan jasa untuk mempertahankan hidupnya sendiri, keluarganya, ataupun untuk memelihara/merawat harta bendanya.²⁷

2. Pelaku Usaha

Pelaku usaha adalah istilah yang digunakan pembuat undang-undang yang pada umumnya lebih dikenal dengan istilah pengusaha.²⁸ Dalam Pasal 1 angka 3 UUPK menyebutkan bahwa:

“pelaku usaha 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

²⁶ *Idem*, hlm. 11.

²⁷ Janus Sidabalok, *op.cit.*, hlm. 18.

²⁸ Adrian Sutedi, *loc.cit.*

Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.”

Pengertian pelaku usaha dalam Pasal 1 angka 3 UUPK cukup luas, namun tidak mencakup eksportir atau pelaku usaha di luar negeri, karena UUPK membatasi orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia. Pengertian pelaku usaha yang bermakna luas tersebut, akan memudahkan konsumen menuntut ganti kerugian. Konsumen yang dirugikan akibat penggunaan produk tidak begitu kesulitan dalam menemukan kepada siapa tuntutan diajukan, karena banyak pihak yang dapat digugat.²⁹

3. Pemerintah

Sesuai dengan prinsip pembangunan yang antara lain menyatakan bahwa pembangunan dilaksanakan bersama oleh masyarakat dengan pemerintah dan karena itu menjadi tanggung jawab bersama pula, maka melalui pengaturan dan pengendalian oleh pemerintah, tujuan pembangunan nasional dapat dicapai dengan baik.³⁰

Pemerintah adalah Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota.³¹ Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan Pemerintah Negara Republik Indonesia sebagaimana

²⁹ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 9

³⁰ Janus Sidabalok, *op.cit.*, hlm 23.

³¹ Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2001 tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat

dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,³² sedangkan Pemerintah Daerah adalah gubernur, bupati atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.³³ Tanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen secara keseluruhan berada di tangan pemerintah (Pasal 29 UUPK), yang dalam hal ini dilaksanakan oleh menteri-menteri teknis terkait.³⁴

Sehubungan dengan penyelenggaraan perlindungan konsumen, maka menteri-menteri yang terkait yang bertugas untuk menyelenggarakan pembinaan ini adalah:³⁵

1. Menteri Perindustrian dan Perdagangan,
2. Menteri Kesehatan,
3. Menteri Lingkungan Hidup, dan
4. Menteri-menteri lain yang mengurus kesejahteraan rakyat.

Dalam UUPK disebutkan ada 2 (dua) peran pemerintah yaitu peran pembinaan dan peran pengawasan.

a. Peran Pembinaan Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen

³² Lihat Pasal 1 ayat 40 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

³³ *Idem*, Pasal 1 ayat 41

³⁴ Janus Sidabalok, *op.cit.*, hlm. 178

³⁵ *Idem*, hlm. 178-179

Peran pemerintah terhadap pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen dapat dilihat dalam Pasal 2 yang berbunyi:

“pemerintah bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban konsumen serta pelaku usaha.”

Pembinaan yang dilakukan oleh pemerintah dilaksanakan oleh Menteri atau menteri teknis terkait seperti yang dicantumkan dalam pasal 3 ayat (1).

Pembinaannya meliputi:

- 1) Terciptanya iklim usaha dan tumbuhnya hubungan yang sehat antara pelaku usaha dan konsumen.
- 2) Berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat.
- 3) Meningkatnya kualitas sumber daya manusia serta meningkatnya kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang perlindungan konsumen.

b. Peran Pengawasan Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen

Peran Pemerintah terhadap pengawasan penyelenggaraan perlindungan konsumen dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 7 yang berbunyi:

“pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangannya diselenggarakan oleh pemerintah, masyarakat, dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat.”

Di dalam pasal 8 ayat (1) disebutkan bahwa pengawasan oleh pemerintah dilakukan terhadap pelaku usaha dalam memenuhi standar mutu produksi

barang/atau jasa, pencantuman label dan klausula baku, serta pelayanan purna jual barang dan/atau jasa.

Seperti yang tercantum dalam pasal 30 ayat (2) UUPK, pengawasan oleh pemerintah tersebut dilaksanakan oleh Menteri atau menteri teknis terkait. Apabila hasil pengawasan menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dan membahayakan konsumen, maka Menteri dan/atau menteri teknis mengambil tindakan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁶

D. Hak dan Kewajiban Konsumen dan Pelaku Usaha

1. Hak dan Kewajiban Konsumen

a. Hak konsumen

Hak konsumen terdapat dalam pasal 4 UUPK, diantaranya:

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. Hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. Hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;

³⁶ UUPK Pasal 30 ayat (4)

- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Hak Konsumen mendapatkan keamanan yang artinya Konsumen berhak mendapatkan keamanan dan barang dan jasa yang ditawarkan kepadanya. Produk barang dan jasa itu tidak boleh membahayakan jika dikonsumsi sehingga konsumen tidak dirugikan baik secara jasmani maupun rohani.

Hak untuk mendapatkan informasi yang benar yang artinya setiap produk yang diperkenalkan kepada konsumen harus disertai informasi yang benar. Informasi ini diperlukan agar konsumen tidak sampai mempunyai gambaran yang keliru atas produk barang dan jasa.

Hak untuk didengar yang artinya hak yang erat kaitannya dengan hak untuk mendapatkan informasi adalah hak untuk didengar. Ini disebabkan informasi yang diberikan pihak yang berkepentingan atau berkompeten sering tidak cukup memuaskan konsumen. Untuk itu, konsumen berhak mengajukan permintaan informasi lebih lanjut.

Hak untuk memilih yang artinya dalam mengkonsumsi suatu produk, konsumen berhak menentukan pilihannya. Ia tidak boleh mendapat tekanan dari pihak luar sehingga ia tidak lagi bebas untuk membeli atau tidak membeli.

Hak untuk mendapatkan produk barang dan/atau jasa sesuai dengan nilai tukar yang diberikan yang artinya konsumen harus dilindungi dari permainan harga yang tidak wajar.

Hak untuk mendapatkan ganti kerugian yang artinya jika konsumen merasakan kuantitas dan kualitas barang dan/atau jasa yang dikonsumsinya tidak sesuai dengan nilai tukar yang diberikannya, ia berhak mendapatkan ganti kerugian yang pantas.

Hak untuk mendapatkan penyelesaian hukum yang artinya hak untuk mendapatkan ganti kerugian harus ditempatkan lebih tinggi daripada hak pelaku usaha untuk membuat klausula eksonerasi secara sepihak. Jika permintaan yang diajukan konsumen dirasakan tidak mendapat tanggapan yang layak dari pihak-pihak terkait dalam hubungan hukum dengannya, maka konsumen berhak mendapatkan penyelesaian hukum, termasuk advokasi. Dengan kata lain konsumen berhak menuntut pertanggung jawaban hukum dari pihak-pihak yang dipandang merugikan karena mengkonsumsi produk itu.

Hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat yang berarti hak konsumen atas lingkungan yang baik dan sehat merupakan hak yang diterima sebagai salah satu hak dasar konsumen oleh berbagai organisasi konsumen di dunia. Lingkungan hidup yang baik dan sehat berarti sangat luas, dan setiap makhluk hidup adalah konsumen atas lingkungan hidupnya. Lingkungan hidup meliputi lingkungan hidup dalam arti fisik dan nonfisik.

Hak untuk dilindungi dari akibat negatif persaingan curang yang artinya hal ini dapat terjadi jika seorang pengusaha berusaha menarik

langganan atau klien pengusaha lain untuk memajukan usahanya atau memperluas penjualan atau pemasarannya dengan menggunakan alat atau sarana yang bertentangan dengan itikad baik dan kejujuran dalam pergaulan perekonomian.³⁷

b. Kewajiban Konsumen

Pasal 5 UUPK mengatur mengenai kewajiban konsumen, diantaranya:

- a. Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;
- b. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
- c. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
- d. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

2. Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha

a. Hak Pelaku Usaha

Pasal 6 UUPK menentukan hak yang dimiliki oleh pelaku usaha sebagai berikut:

- a. Hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- b. Hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
- c. Hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
- d. Hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- e. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan lainnya.

³⁷ Shidarta, *op.cit*, hlm.21-32

Tampak bahwa pokok-pokok hak dari pelaku usaha adalah menerima pembayaran, mendapat perlindungan hukum, melakukan pembelaan diri, rehabilitasi nama baik, dan hak-hak lainnya menurut undang-undang.³⁸

b. Kewajiban Pelaku Usaha

Kemudian UUPK mengatur tentang kewajiban Pelaku Usaha dalam pasal 7 UUPK, diantaranya:

- a. Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b. memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;
- c. memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- d. menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
- e. memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau yang diperdagangkan;
- f. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- g. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Dengan demikian, pokok-pokok kewajiban produsen/pelaku usaha adalah: beritikad baik dalam menjalankan usahanya, memberikan informasi, memperlakukan konsumen dengan cara yang sama, menjamin produknya, memberi kesempatan bagi konsumen untuk menguji, dan memberi kompensasi.³⁹

³⁸ Janus Sidabalok, *op.cit.*, hlm. 84

³⁹ *Idem*, hlm. 85

E. Pedagang Kaki Lima sebagai Pelaku Usaha

Pelaku usaha makanan jajanan ini biasa disebut juga dengan pedagang kaki lima. Pedagang kaki lima atau disingkat PKL adalah pelaku usaha yang melakukan usaha perdagangan dengan menggunakan sarana usaha bergerak maupun tidak bergerak, menggunakan prasarana kota, fasilitas sosial, fasilitas umum, lahan dan bangunan milik pemerintah dan/atau swasta yang bersifat sementara/tidak menetap.⁴⁰ Pelaku usaha makanan jajanan ini terbagi menjadi 2 (dua) jenis, yaitu pelaku usaha yang menyelenggarakan usahanya sendiri dan ada yang melakukan usahanya dengan sistem waralaba (*franchise*) yaitu sebuah metoda pendistribusian barang dan jasa kepada masyarakat konsumen, dengan pemilik metoda dinamakan *franchisor*, sedangkan pihak yang diberi hak untuk menggunakan metoda tersebut disebut *franchisee*.⁴¹

F. Makanan Jajanan

Makanan jajanan adalah makanan dan minuman yang diolah oleh pengrajin makanan di tempat penjualan dan atau disajikan sebagai makanan siap santap untuk dijual bagi umum selain yang disajikan jasa boga, rumah makan/restoran, dan hotel.⁴² Makanan jajanan juga biasa disebut dengan “*street food*” yang biasa dijajakan di kaki lima, dapat ditemukan di wilayah stasiun, pinggiran jalan, sampai ke lingkungan pendidikan dari sekolah dasar sampai ke perguruan tinggi. Makanan jajanan yang berada di lingkungan

⁴⁰ Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 41 Tahun 2012 tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan Pedagangan Kaki Lima

⁴¹ Irawati dan M. Husni Syam, *Kontrak Internasional dan Perdagangan Internasional*, Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung, Oktober 2013, hlm.25

⁴² <http://www.indonesian-publichealth.com/2013/07/makanan-jajanan.html> diakses pada 29 Desember 2015 pk1 8.59 WIB

sekolah menjadi bagian yang tidak dapat diabaikan dalam pasokan makanan bagi anak sekolah, mengingat setiap hari anak-anak menghabiskan $\frac{1}{4}$ waktunya di sekolah dimana makanan jajanan tersebut menyumbang asupan energi yang bersumber dari lemak, protein, karbohidrat, dan lain-lain.⁴³ Makanan jajanan yang aman adalah makanan jajanan yang tidak mengandung bahaya keamanan pangan, yang terdiri atas cemaran biologis/mikrobiologis, kimia dan fisik yang dapat mengganggu, merugikan dan membahayakan kesehatan manusia.⁴⁴

G. Kertas Sebagai Pembungkus Makanan

Pengemasan adalah suatu proses pembungkusan, pewadahan atau pengepakan suatu produk dengan menggunakan bahan tertentu sehingga produk yang ada didalamnya bisa terlindungi.⁴⁵ Terdapat beberapa jenis pembungkus makanan, mulai dari plastik, styrofoam, kertas, gelas atau kaca, dan kaleng. Penelitian ini membahas mengenai pembungkus makanan jajanan yang terbuat dari kertas, khususnya penggunaan kertas bekas sebagai bahan dasarnya. Kertas adalah bahan yang dibuat dari serat selulosa, yang diperoleh dari kayu, kertas daur ulang dan serat tanaman tahunan seperti jerami.⁴⁶ Kertas

⁴³ <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.

⁴⁴ DITJEN BINA GIZI DAN KESEHATAN IBU DAN ANAK, *Pedoman Keamanan Pangan di Sekolah Dasar*, 2011, hlm. 43

⁴⁵ Iis Siti Suwaidah (et.all), "Kajian Cemaran Logam Berat Timbal Dari Kemasan Kertas Bekas Ke Dalam Makanan Gorengan", *Panel Gizi Makan*, Vol. 37 (2), Desember, 2001, hlm. 146

⁴⁶ Pasal 1 angka 13 Peraturan Kepala Badan Pengawasan Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor HK.03.1.23.07.11.6664 Tahun 2011 tentang Pengawasan Kemasan Pangan

mudah rusak terutama bila kontak dengan minyak atau air sehingga tidak digunakan untuk produk pangan yang berminyak atau cairan.⁴⁷

1. Fungsi Pengemasan

Fungsi pengemasan pada makanan antara lain untuk melindungi makanan dari kontaminasi yang dapat mengganggu, merugikan dan membahayakan kesehatan manusia.⁴⁸ Suatu kemasan bahan pangan harus memperhatikan lima fungsi-fungsi utama, diantaranya:⁴⁹

- 1.) Harus dapat mempertahankan produk agar bersih dan memberikan perlindungan terhadap kotoran dan pencemaran lainnya;
- 2.) Harus memberi perlindungan pada bahan pangan terhadap kerusakan fisik, air, oksigen, dan sinar;
- 3.) Harus berfungsi secara benar, efisien dan ekonomis dalam proses pengepakan yaitu selama pemasukan bahan pangan ke dalam kemasan. Hal ini berarti bahan pengemas harus sudah dirancang untuk siap pakai pada mesin-mesin yang ada atau yang baru akan dibeli atau disewa untuk keperluan tersebut;
- 4.) Harus mempunyai suatu tingkat kemudahan untuk dibentuk menurut rancangan, di mana bukan saja memberi kemudahan pada konsumen misalnya kemudahan dalam membuka atau menutup kembali wadah tersebut, tetapi juga harus dapat mempermudah pada tahap selanjutnya selama pengelolaan di gudang dan selama pengangkutan untuk

⁴⁷ Iis Siti Suwaidah (et.all), *op.cit.*, hlm 146

⁴⁸ *Idem*, hlm 145

⁴⁹ K.A Bukcle (et.all), *op.cit.*, hlm 179-180

distribusi. Terutama harus dipertimbangkan dalam ukuran, bentuk dan berat dari unit pengepakan;

- 5.) Harus memberi pengenalan, keterangan dan daya tarik penjual. Unit-unit pengepakan yang dijual harus dapat menjual apa yang dilindunginya dan melindungi apa yang dijual.

Pengemasan yang baik dapat mencegah penularan bahan pangan oleh organisme-organisme yang berbahaya bagi kesehatan. Teknik distribusi dan penjualan yang salah dapat merusak pengolahan dan pengemasan yang baik dari bahan pangan.⁵⁰

2. Standar Pengemasan

Sebelum teknik pengemasan dan bahan-bahan pengemas dapat dipergunakan secara efisien adalah perlu untuk menentukan mutu standar yang baik bagi bahan maupun prosesnya. Bahaya mikroorganisme terdapat secara nyata sehubungan dengan bahan pengemas karena beberapa bahan ini mungkin tercemar oleh mikroorganisme. Risiko lainnya termasuk kemungkinan masuknya komponen beracun dari bahan pengemas ke dalam bahan pangan atau pemindahan bau dari bahan pengemas ke produk bahan pangan.⁵¹

3. Bahaya Kertas Bekas Sebagai Pembungkus Makanan

⁵⁰ *Idem*, hlm. 180

⁵¹ *Idem*, hlm 180-181

Para pedagang keliling biasanya menggunakan kertas bekas ini sebagai pembungkus langsung (kemasan primer).⁵² Umumnya kertas bekas ini masih mengandung tinta. Kertas bekas yang mengandung tinta sangat berbahaya karena beracun bagi tubuh dikarenakan adanya kandungan timbal di dalamnya. Bahaya yang ditimbulkan dari kertas bekas adalah adanya kemungkinan kontaminasi mikroorganisme yang sudah berada pada kertas bekas, sehingga dapat merusak produk pangan dan menimbulkan penyakit. Bahaya lain adalah bila kertas yang digunakan mengandung tinta (kertas bekas berupa koran atau majalah), apalagi bila digunakan untuk membungkus produk pangan yang berminyak seperti makanan gorengan, maka minyak yang panas dapat melarutkan timbal sehingga timbal akan berpindah atau terikut ke dalam produk pangan, dan dikonsumsi oleh konsumen. Paparan timbal akan menimbulkan dampak yang berbahaya.⁵³ Di samping itu kertas bekas tidak terjamin kebersihannya.⁵⁴

a. Timbal

Di dalam Peraturan Kepala Badan Pengawasan Obat dan Makanan Nomor HK.03.1.23.07.11.6664 Tahun 2014 tentang Pengawasan Kemasan Pangan, disebutkan tentang bahan-bahan tambahan yang di larang dalam tinta yang tercetak langsung pada kemasan pangan. Terdapat 70 senyawa pewarna yang

⁵² Yayuk Farida Baliwati (et.all) (ed.), *Pengantar Pangan Dan Gizi*, Penebar Swadaya, Jakarta, 2010, hlm. 89

⁵³ Iis Siti Suwaidah (et.all), *op.cit.*, hlm. 147

⁵⁴ Yayuk Farida Baliwati (et.all) (ed.), *loc.cit.*

dilarang penggunaannya, dan salah satunya adalah timbal karbonat basa, timbal putih.

Timbal atau dalam keseharian lebih dikenal dengan nama timah hitam, dalam bahasa ilmiahnya dinamakan *plumbum*, dan logam ini disimbolkan dengan *Pb*.⁵⁵

Logam timbal atau Pb mempunyai sifat-sifat yang khusus seperti berikut:⁵⁶

- (1) Merupakan logam yang lunak, sehingga dapat dipotong dengan menggunakan pisau atau dengan tangan dan dapat dibentuk dengan mudah;
- (2) Merupakan logam yang tahan terhadap peristiwa korosi atau karat, sehingga logam timbal sering digunakan sebagai bahan *coating*;
- (3) Mempunyai titik lebur rendah, hanya 327,5 derajat C;
- (4) Mempunyai kerapatan yang lebih besar dibandingkan dengan logam-logam biasa, kecuali emas dan merkuri;
- (5) Merupakan penghantar listrik yang tidak baik.

Keracunan yang ditimbulkan oleh persenyawaan logam Pb dapat terjadi karena masuknya persenyawaan logam tersebut masuk ke dalam tubuh. Proses masuknya Pb ke dalam tubuh dapat melalui beberapa jalur, yaitu melalui makanan dan minuman, udara dan perembesan atau penetrasi pada selaput

⁵⁵ Heryando Palar, *Pencemaran dan Toksikologi Logam Berat*, Rineka Cipta, Jakarta, Cetakan Pertama, Desember 1994, hlm. 74

⁵⁶ *Idem*, hlm 75

atau lapisan kulit.⁵⁷ Senyawa Pb yang masuk ke dalam tubuh melalui makanan dan minuman akan diikutkan dalam proses metabolisme tubuh. Efek toksik timbal terutama terjadi pada jaringan otak dan sistem saraf pusat. Akibat dari keracunan timbal adalah terjadinya gangguan sistem saraf pusat, saluran cerna dan dapat timbul anemia.⁵⁸ Pada wanita hamil, timbal dapat mengakibatkan cacat bawaan pada janin dan merusak otak sehingga kecerdasan anak rendah. Pada laki-laki dewasa, timbal menurunkan kualitas sperma sehingga mempersulit punya keturunan. Dan pada anak-anak, timbal mengakibatkan penurunan daya konsentrasi dan kecerdasan.⁵⁹

H. Badan Pengawasan Obat dan Makanan

BPOM berdiri pada tanggal 28 April 1987, sebagai badan pengawas obat dan makanan didirikan berdasarkan kebutuhan konsumen terhadap betapa pentingnya pangan yang mereka konsumsi berbahaya atau tidak untuk kesehatan.⁶⁰

BPOM sebelum dibentuk sebagai sebuah Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND)/LPNK, merupakan salah satu Direktorat Jenderal di lingkungan Departemen Kesehatan (sekarang disebut Kementerian Kesehatan)

⁵⁷ *Idem*, hlm 82

⁵⁸ Iis Siti Suwaidah (et.all), *loc.cit.*

⁵⁹ <https://paseksmanda.wikispaces.com/bahaya+pembungkus+makanan> diakses pada tanggal 18 Desember 2015 pkl. 9.42 WIB

⁶⁰ Siti Arabia, “*Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Pengguna Produk Plastik Sebagai Kemasan Makanan dan Minuman*”, Skripsi, Bandar Lampung, Universitas Lampung, 2010, hlm. 24.

yang bernama Direktorat Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan (Ditjen POM).⁶¹

BPOM dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 103 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2013. Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut, BPOM melaksanakan Tugas Pemerintahan di bidang Pengawasan Obat dan Makanan. Pengawasan Obat dan Makanan merupakan bagian integral dari upaya pembangunan kesehatan di Indonesia.⁶²

1. Visi dan Misi BPOM

Berdasarkan kondisi umum, potensi, permasalahan dan tantangan yang dihadapi ke depan, maka BPOM sesuai dengan tugas dan fungsinya sebagai lembaga Pengawasan Obat dan Makanan dituntut untuk dapat menjamin keamanan, mutu, manfaat/khasiat obat dan makanan tersebut sesuai persyaratan yang telah ditetapkan. Untuk itu, BPOM telah menetapkan visi dan misi.⁶³

a. Visi BPOM

⁶¹ Peraturan Kepala Badan Pengawasan Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Strategis Badan Pengawas Obat dan Makanan tahun 2015-2019, *loc.cit*

⁶² http://www.pom.go.id/index.php/home/reformasi_birokrasi/next1 diakses pada tanggal 20 Oktober 2015 pukul 8.51 WIB

⁶³ Peraturan Kepala Badan Pengawasan Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Strategis Badan Pengawas Obat dan Makanan tahun 2015-2019, *op.cit*, hlm 37

Visi BPOM 2015-2019 adalah “Obat dan Makanan Aman Meningkatkan Kesehatan Masyarakat dan Daya Saing Bangsa”⁶⁴

Maksudnya adalah proses penjaminan pengawasan obat dan makanan harus melibatkan masyarakat dan pemangku kepentingan serta dilaksanakan secara akuntabel serta diarahkan untuk menyelesaikan permasalahan kesehatan yang lebih baik.

b. Misi BPOM

Untuk mewujudkan visi tersebut di atas, telah ditetapkan misi BPOM sebagai berikut:⁶⁵

1. Meningkatkan sistem pengawasan obat dan makanan berbasis risiko untuk melindungi masyarakat.
2. Mendorong kemandirian pelaku usaha dalam memberikan jaminan keamanan obat dan makanan serta memperkuat kemitraan dengan pemangku kepentingan.
3. Meningkatkan kapasitas kelembagaan BPOM.

2. Tugas dan Fungsi BPOM

Dalam pasal 67 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2013 tentang Kedudukan, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Kementerian (yang selanjutnya disebut PerPres RI No 3 tahun 2013) telah ditentukan mengenai tugas BPOM yaitu melaksanakan tugas pemerintahan di bidang

⁶⁴ *Idem*, hlm 38

⁶⁵ *Idem*, hlm 39-41

pengawasan obat dan makanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BPOM juga menyelenggarakan fungsinya sebagaimana tercantum dalam pasal 68 PerPres RI No 3 tahun 2013 sebagai berikut:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan obat dan makanan;
- b. Pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang pengawasan obat dan makanan;
- c. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BPOM;
- d. Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah dan masyarakat di bidang pengawasan obat dan makanan;
- e. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tatalaksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.

Dilihat dari fungsi BPOM secara garis besar, terdapat 3 (tiga) inti kegiatan atau pilar lembaga BPOM, yakni:⁶⁶

(1) penapisan produk dalam rangka pengawasan obat dan sebelum beredar (*pre-market*) melalui:

- a.) Perkuatan regulasi, standar dan pedoman pengawasan obat, obat dan makanan serta dukungan regulatori kepada pelaku usaha untuk pemenuhan standar dan ketentuan yang berlaku;
- b.) Peningkatan registrasi/penilaian obat dan makanan yang diselesaikan tepat waktu;

⁶⁶ *Idem*, hlm. 4

- c.) Peningkatan inspeksi sarana produksi dan distribusi obat dan makanan dalam rangka pemenuhan standar *Good Manufacturing Practices* (GMP) dan *Good Distribution Practices* (GDP) terkini;
- d.) Penguatan kapasitas laboratorium BPOM.

(2) Pengawasan obat dan makanan pasca beredar di masyarakat (*post-market*)

melalui:

- a.) Pengambilan sampel dan pengujian;
- b.) Peningkatan cakupan pengawasan sarana produksi dan distribusi obat dan makanan di seluruh Indonesia oleh 33 Balai Besar (BB)/Balai POM, termasuk pasar aman dari bahan berbahaya;
- c.) Investigasi awal dan penyidikan kasus pelanggaran di bidang obat dan makanan di pusat dan balai.

(3) Pemberdayaan masyarakat melalui Komunikasi Informasi dan Edukasi serta penguatan kerjasama kemitraan dengan pemangku kepentingan dalam rangka meningkatkan efektivitas pengawasan obat dan makanan di pusat balai dan balai melalui:

- a.) *Public warning*;

- b.) pemberian informasi dan Penyuluhan/Komunikasi, Informasi dan Edukasi kepada masyarakat dan pelaku usaha di bidang obat dan makanan;
- c.) peningkatan pengawasan terhadap Pangan Jajanan Anak Sekolah (PJAS), peningkatan kegiatan BPOM Sahabat Ibu, dna advokasi serta kerjasama dengan masyarakat dan berbagai pihak/lembaga lainnya.

Tugas dan fungsi tersebut melekat pada BPOM sebagai lembaga pemerintah yang merupakan garda depan dalam hal perlindungan terhadap konsumen.⁶⁷

Disebutkan pula dalam pasal 69 bahwa dalam menyelenggarakan fungsinya, BPOM juga memiliki kewenangan, yang diantaranya:

- a. penyusunan rencana nasional;
- b. perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro;
- c. penetapan sistem informasi di bidangnya;
- d. penetapan persyaratan penggunaan bahan tambahan (zat aditif) tertentu untuk makanan dan penetapan pedoman pengawasan peredaran obat dan makanan;
- e. pemberian izin dan pengawasan peredaran obat serta pengawasan industri farmasi;
- f. penetapan pedoman penggunaan konservasi, pengembangan dan pengawasan tanaman obat.

⁶⁷ *Idem*, hlm. 4-5