

BAB III

**PENGGUNAAN KERTAS BEKAS SEBAGAI PEMBUNGKUS MAKANAN
DAN PENGAWASAN BPOM TERHADAP PEDAGANG KAKI LIMA
MAKANAN JAJANAN**

**A. Fungsi Pengawasan BPOM Terhadap Penggunaan Kertas Bekas
Sebagai Pembungkus Makanan Oleh Pedagang Kaki Lima**

**1. Wawancara dengan Drs. M. Ali Negara Salim, Apt., bagian
Pengawasan, Sertifikasi dan Layanan Informasi Konsumen**

a. Pihak dalam Melakukan Pengawasan

Pengawasan di lapangan dilakukan oleh Inspektur dan Penyuluh. Dalam pengawasan makanan dan pembungkus dilakukan oleh *District Food Inspector* (DFI) dan Penyuluh Keamanan Pangan (PKP).⁶⁸

1.) *District Food Inspector* (DFI)

DFI adalah personil yang mempunyai kewenangan dalam melakukan kegiatan pengawasan, penyuluhan dan pembinaan terhadap pangan yang diedarkan oleh pelaku usaha, agar terjamin adanya keamanan pangan yang dikonsumsi masyarakat.

2.) Penyuluh Keamanan Pangan (PKP)

⁶⁸ Wawancara dengan Bapak Drs. M. Ali Negara Salim, Apt., di Bandung 26 Januari 2016

PKP adalah personil yang mempunyai kewenangan dalam melakukan kegiatan penyuluhan kepada masyarakat agar pengetahuan masyarakat terhadap keamanan pangan menjadi lebih luas, dan masyarakat lebih berhati-hati dalam melakukan kegiatan usahanya juga dalam mengkonsumsi suatu makanan yang beredar.

b. Pengawasan yang Dilakukan oleh Pihak BPOM Terhadap Pelaku Usaha

Pengawasan yang dilakukan oleh pihak BPOM terhadap pelaku usaha biasanya dilakukan dengan turun ke lapangan, ini termasuk ke dalam post-market dimana pihak BPOM mengambil sampling dari makanan yang dijual oleh pelaku usaha.

Namun, sejauh ini uji coba sampling terhadap pembungkus makanan yang pernah dilakukan oleh pihak BPOM hanya sebatas pada uji coba kandungan yang terdapat dalam pembungkus styrofoam saja, BPOM belum melakukan uji coba sampling terhadap kertas bekas juga terhadap makanan yang terbungkus oleh kertas bekas.

c. Upaya-upaya yang Dilakukan oleh Pihak BPOM Terhadap Pelaku Usaha

Bapak Drs. M. Ali Negara Salim, Apt., selaku staf bagian Pengawasan, Sertifikasi dan Layanan Informasi Konsumen BPOM Kota Bandung menjelaskan bahwa penggunaan kertas bekas sebagai pembungkus makanan itu tidak diperbolehkan dan berbahaya

penggunaannya bagi konsumen yang mengkonsumsinya, sebab dapat merugikan konsumen yang menggunakan kertas bekas sebagai pembungkus makanan tersebut.

BPOM melakukan upaya-upaya terhadap pedagang kaki lima pengguna kertas bekas sebagai pembungkus makanan berupa:

1.) Penyuluhan

Upaya BPOM terhadap pelaku usaha pengguna kertas bekas sebagai pembungkus makanan salah satunya adalah penyuluhan. Penyuluhan ini dilakukan oleh pihak BPOM dengan memberikan informasi mengenai bahan pembungkus makanan yang baik digunakan dalam proses penjualannya, yaitu dengan menggunakan pembungkus makanan yang memiliki lambang *food grade*. Karena pembungkus makanan yang telah memiliki lambang *food grade* merupakan pembungkus makanan yang telah melewati uji coba laboratorium dan sudah dinyatakan aman dalam penggunaannya.

2.) Sosialisasi

Sosialisasi yang dilakukan oleh pihak BPOM ini untuk memberikan informasi akan bahayanya penggunaan kertas bekas sebagai pembungkus makanan primer. BPOM menyampaikan bahwa penggunaan kertas bekas ini dapat berdampak negatif bagi konsumen yang menggunakannya, karena adanya kandungan

timbang yang terdapat di dalam tinta yang menempel pada kertas itu dapat menyebabkan kanker di masa yang akan datang.

d. Upaya-upaya yang Dilakukan oleh Pihak BPOM Terhadap Konsumen

Menurut Bapak Drs. M. Ali Negara Salim, Apt., pihak BPOM juga melakukan penyuluhan terhadap konsumen, salah satu tujuan BPOM adalah untuk mencerdaskan para konsumen agar dapat memilih pembungkus makanan yang baik untuk digunakan, karena konsumen berhak mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen.⁶⁹ Pemberian penyuluhan ini dilakukan dengan pemberian informasi melalui media cetak *leaflet* yang dilakukan oleh pihak BPOM dan media elektronik yang terdapat di dalam website resmi BPOM. Di dalam *leaflet* dicantumkan bahwa konsumen harus teliti dalam memilih makanan jajanan, diharapkan untuk tidak membeli makanan jajanan yang bahan pembungkusnya berasal dari kertas bekas atau kertas koran. Di dalam website resmi BPOM juga disebutkan untuk menghindari kertas bertinta sebagai pembungkus makanan secara langsung karena mengandung logam berat yang terdapat di dalam tinta.

e. Jadwal Pengawasan BPOM

⁶⁹ Lihat pasal 4 huruf f UUPK

Penyuluhan dan sosialisasi yang dilakukan oleh pihak BPOM ke wilayah-wilayah yang banyak pedagang kaki lima atau memanggil para pedagang kaki lima ke dalam suatu pertemuan yang diadakan oleh pihak BPOM sebanyak satu kali dalam sebulan secara berkelanjutan.

f. Penerapan Sanksi oleh BPOM

BPOM sadar akan pola laku para pelaku usaha makanan jajanan yang masih menggunakan kertas bekas sebagai pembungkus makanan. Disadari hal tersebut karena para pelaku usaha mendapatkan harga yang terjangkau untuk kertas pembungkus makanan tersebut dan mereka ingin mendapatkan keuntungan yang besar dari hasil penjualannya. Sejauh ini BPOM belum mengeluarkan peraturan khusus yang mengatur tentang larangan penggunaan kertas bekas sebagai pembungkus makanan yang diatur secara tertulis. Sehingga sampai pada saat ini belum ada sanksi khusus yang diberlakukan untuk para pelaku usaha yang masih menggunakan kertas bekas sebagai pembungkus makanan jualannya.

Sebenarnya pelaku usaha juga bisa dikenai sanksi berdasarkan ketentuan yang berlaku di dalam UUPK, tetapi pada dasarnya kerugian yang dialami oleh konsumen dan timbul berdasarkan penggunaan kertas bekas sebagai pembungkus makanan itu adalah kerugian yang timbul dalam jangka panjang, sehingga pelaku usaha disini tidak dapat dikatakan bersalah dan dikenai sanksi yang sesuai dalam UUPK.

g. Peraturan yang Dibuat oleh BPOM Terkait Pembungkus Makanan

1.) Peringatan Publik (*public warning*)

Sejauh ini, BPOM baru mengeluarkan peringatan publik (*public warning*) soal penggunaan kantong plastik hitam sebagai pembungkus makanan secara langsung yang tercantum dalam Peringatan Publik / *Public Warning* Tentang Kantong Plastik “Kresek” Nomor: KH.00.02.1.55.2890 tanggal 14 Juli 2009, penggunaan kantong plastik hitam sebagai pembungkus makanan secara langsung dapat membahayakan kesehatan konsumen karena pembuatan kantong plastik tersebut merupakan produk daur ulang, dalam proses daur ulang ini riwayat penggunaan sebelumnya tidak diketahui apakah bekas wadah pestisida, limbah rumah sakit, kotoran hewan, dan lain-lain.

2.) Peraturan Pengawasan Kemasan Pangan

BPOM membuat peraturan khusus mengenai Pengawasan Kemasan Pangan dalam Peraturan Kepala Badan Pengawasan Obat dan Makanan Nomor HK.03.1.23.07.11.6664 Tahun 2014 yang berisikan tentang bahan-bahan yang dilarang dan diizinkan penggunaannya untuk kemasan pangan dan bahan yang harus dilakukan penilaian terlebih dahulu keamanannya sebelum dapat digunakan sebagai kemasan pangan.

2. Penggunaan Kertas Bekas Sebagai Pembungkus Makanan Oleh Pedagang Kaki Lima

Dalam rangka melindungi hak keselamatan konsumen dalam mengkonsumsi makanan jajanan, penulis melakukan penelitian berupa wawancara kepada lembaga pengawasan (BPOM) dan beberapa pedagang kaki lima yang menggunakan kertas bekas sebagai pembungkus makanan primer yang ada di kota Bandung dan memperoleh informasi sebagai berikut:

a. Faktor-faktor yang Mendorong Digunakannya Kertas Bekas Sebagai Pembungkus Makanan Oleh Pedagang Kaki Lima

Penelitian penulis lakukan terhadap 3 (tiga) pedagang kaki lima, terdiri dari 2 (dua) pedagang kaki lima yang menggunakan kertas bekas sebagai pembungkus makanan, dan ada 1 (satu) pedagang kaki lima ayam goreng tepung (*franchise*) yang menggunakan kertas pembungkus makanan sesuai dengan standar *food grade*.

1.) Faktor Ekonomi

2 (dua) pedagang kaki lima menggunakan kertas bekas karena mereka mendapatkan pembungkus makanan kertas bekas tersebut dengan harga yang murah. Murah karena harga pembungkus makanan tersebut didapatkan dengan sangat terjangkau (tanpa menyebutkan nominal harga), karena ini dapat membuat biaya produksi mereka menjadi lebih rendah.

2.) Faktor Teknis

Pedagang kaki lima tersebut juga mendapatkan kertas bekas sebagai pembungkus makanan dengan mudah, yaitu dengan mendapatkannya di pasar tradisional.

3.) Faktor Pengetahuan

Kurangnya pengetahuan pada pedagang kaki lima mengenai bahayanya penggunaan kertas bekas mengakibatkan mereka masih terus menggunakan kertas bekas tersebut sebagai pembungkus makanan. Kurangnya pendidikan yang dimiliki oleh para pedagang kaki lima membuat rasa keingintahuan mereka semakin rendah. Sehingga mereka tidak peduli dengan bahaya yang akan dialami oleh konsumen akibat penggunaan kertas bekas sebagai pembungkus makanan yang mereka gunakan.

Berbeda dengan pelaku usaha *franchise* ayam goreng tepung, mereka sudah memikirkan pembungkus yang lebih bersih dan aman meskipun harganya lebih mahal, tetapi mereka lebih mengutamakan faktor kebersihan dan keamanan terhadap makanan yang akan mereka jual. Disini tampak jelas bahwa faktor pengetahuan yang dimiliki oleh pelaku usaha *franchise* terhadap kesadaran akan bahayanya penggunaan kertas bekas sebagai pembungkus makanan lebih tinggi dibandingkan dengan pedagang kaki lima.

b. Jenis-jenis Kertas Bekas yang Dipakai sebagai Pembungkus Makanan

Dari penelitian yang penulis lakukan, ditemukan 2 (dua) jenis kertas bekas yang biasa digunakan oleh pedagang kaki lima makanan jajanan untuk pembungkus makanan, yaitu:

1.) Kertas bekas fotocopy

kertas fotocopy adalah kertas yang digunakan untuk proses foto copy. Kertas ini biasa digunakan oleh pedagang kaki lima sebagai pembungkus makanan jualannya, kertas ini dilipat membentuk pembungkus makanan yang layak dengan tinta tulisannya berada di bagian dalam kemasan, sehingga konsumen akan melihat kertas yang bersih polos dari tampilan luar pembungkus makanannya.

2.) Kertas koran.

Kertas koran adalah kertas yang dicetak yang berasal dari suatu penerbit, yang berisikan tentang berita-berita yang sedang terjadi. Pedagang kaki lima menggunakan kertas koran bekas sebagai alas penyajian makanan dagangannya yang berfungsi sebagai alat penyerap minyak setelah melalui proses penyaringan minyak dan proses penggorengan.

Dari kedua jenis kertas tersebut, keduanya memiliki dampak berbahaya bagi konsumen karena mengandung timbal yang terdapat dalam tinta di kertas-kertas tersebut.

c. Dampak Bahaya Penggunaan Kertas Bekas sebagai Pembungkus Makanan terhadap Kesehatan dan Pengetahuan Pedagang Kaki Lima

Dalam penggunaan kertas bekas bertinta sebagai pembungkus makanan yang mengandung timbal ini memiliki dampak serius bagi kesehatan konsumen, seperti dapat menyebabkan keracunan akut yang ditandai dengan munculnya rasa haus dan rasa logam, gejala lain dapat muncul adalah sembelit, kram perut, mual, muntah, dan tinja berwarna hitam, dapat pula disertai dengan diare atau konstipasi. Karena organ targetnya adalah hati, ginjal, sistem hematopoietik, saraf, tulang, dan lain-lain.⁷⁰, keracunan timbal berat dapat pula menyebabkan kanker, gangguan fungsi ginjal, sistem hematopoietik, saluran pencernaan, pada laki-laki dapat menyebabkan penurunan kualitas sperma sehingga dapat menyebabkan kemandulan, menurunkan fertilitas, dan berpotensi menurunkan kecerdasan (IQ) pada anak-anak.⁷¹

Dari penelusuran lapangan, ketiga pelaku usaha tersebut mengetahui akan bahayanya kertas bekas sebagai pembungkus makanan. Tetapi mereka hanya mengetahui bahwa itu berbahaya dalam penggunaannya dan tidak mengetahui dampak serius yang akan didapatkan oleh konsumen. Ini dikarenakan oleh tingkat pengetahuan yang dimiliki oleh pedagang kaki lima masih kurang, biasanya mereka adalah penjual makanan yang

⁷⁰ Rukaesih Achmad, *Kimia Lingkungan*, C.V Andi Offset, 2004, hlm.156

⁷¹ ik.pom.go.id/V2014/artikel/cermat-memilih-kemasan-pangan.pdf diakses pada 21 Oktober 2015 pada pukul 12.50 WIB

memiliki tingkat pendidikan yang rendah sehingga membuat rasa keingin-tahuan mereka kurang.

d. Kesadaran Konsumen atas Penggunaan Kertas Bekas sebagai Pembungkus Makanan

Penulis berhasil melakukan wawancara terhadap 2 (dua) orang konsumen yang biasa membeli makanan jajanan di pedagang kaki lima yaitu Saudari Astri yang merupakan salah seorang karyawan di PT. Len Industri Bandung dan Saudara Kinda salah seorang mahasiswa di Universitas Sangga Buana YPKP Bandung.

Saudari Astri mengaku sering membeli makanan jajanan cakue yang dibelinya di dekat rumah untuk cemilan di pagi hari. Sejauh ini pembungkus makanan yang ia peroleh dari pedagang kaki lima tersebut adalah pembungkus makanan yang berasal dari kertas bekas. Ia mengetahui bahwa kertas bekas tersebut tidak baik untuk digunakan karena menurutnya itu sudah kotor oleh bakteri-bakteri dari proses pembuatan pembungkus makanan tersebut. Sehingga setelah ia membeli cakue tersebut, sesampainya di rumah ia langsung memindahkannya ke piring. Tetapi, ia tidak mengetahui dampak bahaya dari kandungan tinta yang ada dalam kertas bekas tersebut.⁷²

Berbeda dengan Saudara Kinda yang penulis temui di rumahnya, ia mengatakan bahwa ia adalah penggemar berat makanan jajanan gorengan.

⁷² Wawancara dengan Saudari Astri di Bandung 6 Februari 2016

Ia tidak mempedulikan tentang kertas bekas yang digunakan oleh pedagang kaki lima tersebut. Apalagi ia melihat bahwa pedagang gorengan langganannya menggunakan kertas koran sebagai alas penyaring minyak, menurutnya gorengan tersebut sangatlah murah dan enak sehingga ia tidak peduli dengan cara penyajian pedagang gorengan tersebut. Pada saat penulis bertanya tentang dampak bahaya yang akan ia dapatkan akibat menggunakan kertas bekas bertinta sebagai pembungkus makanan, ia mengatakan bahwa ia tidak mengetahui sama sekali akan dampak berbahaya dari kertas bekas tersebut.⁷³

B. Peraturan Terkait Pembungkus Makanan

1. Standar Kemasan Pangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

Kemasan pangan sudah memiliki standar yang ditentukan oleh Pemerintah, yang terdapat di dalam pasal 82, yang berbunyi:

- (1) kemasan pangan berfungsi untuk mencegah terjadinya pembusukan dan kerusakan, melindungi produk dari kotoran, dan membebaskan pangan dari jasad renik patogen.
- (2) Setiap Orang yang melakukan produksi pangan dalam kemasan wajib menggunakan bahan kemasan pangan yang tidak membahayakan kesehatan manusia.

Adapun larangan bagi pelaku usaha dalam menggunakan kemasan pangan yang diatur dalam pasal 83, yang berbunyi:

- (1) Setiap Orang yang melakukan produksi pangan untuk diedarkan dilarang menggunakan bahan apapun sebagai kemasan pangan

⁷³ Wawancara dengan Saudara Kinda di Bandung, 7 Februari 2016

yang dapat melepaskan cemaran yang membahayakan kesehatan manusia.

- (2) Pengemasan Pangan yang diedarkan dilakukan melalui tata cara yang dapat menghindarkan terjadinya kerusakan dan/atau pencemaran.
- (3) Ketentuan mengenai Kemasan Pangan, tata cara pengemasan Pangan, dan bahan yang dilarang digunakan sebagai Kemasan Pangan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

2. Keamanan Pangan yang Berasal Dari Kemasan Pangan Berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan.

Pangan yang aman, bermutu dan bergizi sangat penting peranannya bagi masyarakat. Karenanya masyarakat perlu dilindungi dari pangan yang dapat merugikan atau membahayakan kesehatannya.

Disini telah diberlakukan tentang larangan untuk pelaku usaha dalam menggunakan kemasan pangan yang tercemar demi tercapainya keamanan pangan, diatur di dalam pasal 16 ayat, yang berbunyi:

- (1) Setiap orang yang memproduksi pangan untuk diedarkan dilarang menggunakan bahan apapun sebagai kemasan pangan yang dinyatakan terlarang dan/atau yang dapat melepaskan cemaran yang merugikan atau membahayakan kesehatan manusia.
- (2) Bahan kemasan yang dilarang digunakan sebagai kemasan pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Kepala Badan

Selain itu terdapat pula kewajiban bagi pelaku usaha dalam menggunakan kemasan pangan yang terdapat dalam pasal 17 ayat, yang berbunyi:

- (1) Setiap orang yang memproduksi pangan untuk diedarkan wajib menggunakan bahan kemasan pangan yang diizinkan.
- (2) Bahan kemasan yang diizinkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Kepala Badan.

Bahan kemasan yang dilarang dan diizinkan dalam penggunaannya ini ditetapkan oleh Kepala Badan yaitu BPOM. Bahan yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat (2) dan Pasal 17 ayat (2) hanya boleh digunakan sebagai bahan kemasan pangan setelah diperiksa keamanannya dan mendapatkan persetujuan dari Kepala Badan.⁷⁴

Adapun kewajiban pengemasan bagi setiap orang yang melakukan produksi pangan diatur dalam Pasal 19, yang berbunyi:

- (1) Setiap Orang yang melakukan produksi pangan yang akan diedarkan wajib melakukan pengemasan pangan secara benar untuk menghindari terjadinya pencemaran terhadap pangan.
- (2) Tata cara pengemasan pangan secara benar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Kepala Badan.

3. Perbuatan yang Dilarang Bagi Pelaku Usaha Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Pelaku usaha dalam melakukan kegiatan usahanya memiliki larangan yang diatur dalam Pasal 8 UUPK, salah satunya yang tercantum dalam Pasal 8 ayat

(2) UUPK yang berbunyi:

“Pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang rusak, cacat, atau bekas, dan tercemar, dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar”.

Ini dapat menjelaskan bahwa pelaku usaha makanan jajanan dilarang untuk memperdagangkan makanan dagangannya dengan menggunakan kertas bekas sebagai pembungkus makanannya, karena kertas bekas tersebut dapat

⁷⁴ Pasal 18 ayat (1) UU Pangan

mencemari makanan dagangannya dan memiliki dampak buruk terhadap konsumen.

Dalam menggunakan pembungkus makanan, pedagang kaki lima juga harus memperhatikan kewajibannya sesuai yang tercantum dalam pasal 7

UUPK:

- Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
- Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan.

Dari kewajiban tersebut, timbulah hak yang dimiliki oleh konsumen dalam menggunakan suatu pembungkus makanan sesuai yang tercantum di dalam pasal 4 UUPK sebagai berikut:

- Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya.