

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Permasalahan

Sektor industri pengolahan merupakan sektor industri yang strategis karena bisa berperan sebagai sektor industri hulu maupun sebagai sektor industri hilir bagi sektor-sektor industri lainnya. Selain itu, sektor industri pengolahan merupakan salah satu penyumbang terbesar bagi produk domestik bruto (PDB) di Indonesia. Sehingga bisa dikatakan bahwa kinerja industri pengolahan berperan sebagai salah satu indikator penentu bagi pertumbuhan ekonomi di Indonesia.

Berdasarkan Badan Pusat Statistik (BPS), sektor industri pengolahan terbagi menjadi 9 (sembilan) sub sektor industri pengolahan yaitu sub sektor makanan, minuman dan tembakau, sub sektor tekstil, pakaian, dan kulit, sub sektor kayu, bambu dan rotan, sub sektor kertas dan produk kertas, sub sektor kimia dan bahan kimia, sub sektor barang galian diluar metalik, sub sektor logam dasar, sub sektor produk mesin dan peralatan yang terbuat dari metal, dan sub sektor pengolahan lain-lain. Pangan merupakan bagian dari sub sektor makanan, minuman dan tembakau.

Dalam Undang-Undang No. 7 pasal 1 tahun 1996, pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah, yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan dan atau pembuatan makanan atau minuman. Pangan merupakan salah satu kebutuhan pokok manusia yang diperlukan untuk hidup, tumbuh, berkembang biak dan berreproduksi sehingga akan berpengaruh terhadap eksistensi dan ketahanan hidupnya, baik dipandang dari segi kuantitas dan kualitasnya. Pangan yang dibutuhkan oleh masyarakat dapat berupa makanan dan minuman dimana kebutuhan tersebut dapat dipenuhi antara lain dari produksi pangan industri rumah tangga yang banyak beredar dan dikonsumsi masyarakat umum sehingga hal ini perlu mendapat perhatian dari pemerintah dan produsen untuk menjamin mutu dan keamanan dari produk pangan tersebut. Pangan juga merupakan komoditas perdagangan yang memerlukan dukungan sistem perdagangan pangan yang etis, jujur, dan bertanggung jawab sehingga terjangkau

oleh masyarakat dan hal ini merupakan tanggung jawab dari para pelaku usaha yang bergerak di industri pangan.

Keberadaan industri pangan di Indonesia mempunyai peranan strategis dalam perekonomian nasional, terutama dalam penyediaan lapangan kerja dan kesempatan berusaha yang lebih besar. Hal ini didukung oleh Gabungan Pengusaha Makanan dan Minuman Indonesia (*GAPMMI, 2003*) yang menyatakan bahwa industri pangan berperan penting didalam menunjang pertumbuhan sektor perekonomian Indonesia serta perkembangannya telah menunjukkan kemajuan yang cukup pesat. Arah pengembangan industri pangan di Indonesia, didorong oleh tiga faktor utama yang saling berkait yaitu faktor sosial ekonomi konsumen, kebijakan pemerintah dan ilmu teknologi (*Badan POM, 2003*).

Direktur Industri Kecil dan Menengah (IKM) Pangan Departemen Perindustrian RI, Sufiardi (2006), mengatakan bahwa sektor IKM pangan masih sangat menjanjikan. Menurutnya, pada tahun 2006 sektor IKM pangan mampu menyerap 3,03 juta tenaga kerja. Dipandang dari pemenuhan pasar domestik, Indonesia yang berpenduduk 220 juta orang merupakan potensi pasar yang cukup besar bagi industri pangan (BPS, 2002). Pasar luar negeri pun sangat menjanjikan, tahun 2006 total ekspor IKM mencapai 8,61 miliar dollar AS dan sektor IKM pangan menyumbang ekspor tidak kurang dari 0,28 miliar dollar AS.

Namun industri pangan nasional saat ini menghadapi tantangan pasar bebas berupa iklim persaingan yang semakin ketat serta membanjirnya produk pangan impor. Hal ini sangat berpengaruh terhadap kelangsungan perkembangan industri pangan khususnya Industri Rumah Tangga Pangan (IRTP) yang hanya mempunyai modal pas-pasan. Kondisi ini membuat semakin banyak produk pangan yang dihasilkan mengandung bahan kimia berbahaya dan umumnya diproduksi oleh IRTP. Menteri Perindustrian periode Tahun 2005-2009 yakni Fahmi Idris mengakui, banyak industri kecil entah karena modal yang terbatas atau karena ketidaktahuan, mereka menggunakan bahan baku berbahaya, seperti pemanis buatan (biang gula) atau zat pewarna lain yang berbahaya (Sumber: Jurnalnet.com).

Masih segar dalam ingatan kita peristiwa gegernya penyalahgunaan boraks dan formalin sebagai bahan pengawet pangan. Yang mengakibatkan banyak masyarakat menjadi ragu-ragu untuk mengkonsumsi pangan basah seperti mi, tahu, ayam, ikan,

bakso, saus tomat, sambal botol dan jenis pangan dalam kemasan lainnya. Selain boraks dan formalin, masih banyak bahan kimia berbahaya yang digunakan industri pangan yang perlu diwaspadai konsumen, antara lain zat pewarna merah (Rhodamin B) dan zat pewarna kuning (Metanil Yellow). Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan di Bogor, banyak ditemukan zat pewarna Rhodamin dan Metanil Yellow digunakan untuk mewarnai pangan pada produk jajanan kaki lima seperti kerupuk, makanan ringan, terasi, kembang gula, sirup, biskuit, sosis, makaroni goreng, minuman ringan, cendol, manisan, gipang dan ikan asap dan umumnya dihasilkan oleh industri rumah tangga. Hal ini sangat berbahaya dan perlu diinformasikan kepada masyarakat secara terus menerus sebab kelebihan dosis zat pewarna ini bisa menyebabkan kanker, keracunan, iritasi paru-paru, mata, tenggorokan, hidung dan usus (*Sumber: Gizi net*).

Pada Desember 2005, Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia (BPOM RI) melaksanakan monitoring penggunaan formalin sebagai pengawet pada makanan jenis mi basah, tahu, dan ikan. Pemantauan ini dilakukan di Bandar Lampung, Makassar, Jakarta, Surabaya, Semarang, Mataram, Yogyakarta dengan total sampel 761. Hasilnya, untuk mi basah, dari 213 sampel ada 64,32 persen yang tidak memenuhi syarat (TMS), pada ikan, dari 258 sampel ada 26,36 persen yang TMS. Sedangkan pada tahu, dari 290 sampel ada 33,45 persen yang TMS. Selain di beberapa ibukota provinsi, BPOM RI juga memantau penggunaan formalin pada mi basah, ikan dan tahu di Depok, Jakarta Pusat, Jakarta Timur, Jakarta Selatan, Jakarta Utara, Jakarta Barat dan Bekasi. Di Jakarta Timur, dari 89 sampel sebanyak 39 persen mengandung formalin, di Jakarta Barat dari lima sampel ada 40 persen yang mengandung formalin. Di Jakarta Utara dari 48 sampel sebanyak 35 persen mengandung formalin. Di Jakarta Selatan dari 39 sampel ada 44 persen mengandung formalin Di Bekasi dari 22 sampel sebanyak 50 persen mengandung formalin dan di Depok dari 15 sampel sebanyak 70 persen mengandung formalin.

Direktur Inspeksi dan Sertifikasi Pangan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), Sukiman Said Umar, juga menambahkan bahwa penyalahgunaan bahan kimia berbahaya tersebut umumnya dilakukan oleh produsen menengah dan kecil yang tidak terdaftar. Selain itu, produknya pun tidak terdaftar namun mereka menggunakan bahan berbahaya dalam industri pangan (*Suara Karya*, Kamis 28

Desember 2006). Dari beberapa hasil penelitian dan pendapat para ahli diketahui bahwa:

1. Dosen Departemen Ilmu dan Teknologi Pangan Fakultas Teknologi Pertanian IPB Dr Ir Sugiyono M AppSc mengungkapkan konsumen sebaiknya teliti dalam membeli makanan, terutama produk yang dihasilkan oleh industri rumah tangga. Pasalnya, pengawasan terhadap makanan industri rumah tangga masih sulit dilakukan (Sumber : KOMPAS, 15 Januari 2006).

2. Dosen Departemen Gizi Masyarakat Fakultas Ekologi Manusia Institut Pertanian Bogor (IPB), Eddy Setyo Mudjajanto mengatakan, hasil penelitian yang dilakukan menemukan banyak penggunaan zat pewarna Rhodamin B dan Metanil Yellow pada produk makanan industri rumah tangga (Sumber: KOMPAS, 15 Januari 2006).

3. Dr Marius Widjajarta dari Yayasan Pemberdayaan Konsumen Kesehatan Indonesia (YPKKI) menyatakan bahwa dari penelitian yang dilakukan banyak pelanggaran ketentuan makanan yang sehat. Salah satunya tentang zat pewarna dan pengawet yang seharusnya dilarang digunakan sebagai campuran makanan namun tetap digunakan (Sumber: Republika Online - Selasa, 24 Agustus 2004).

4. Seorang pakar kimia, Bambang Kuswandi, PhD mengemukakan banyaknya kasus kanker yang diderita masyarakat di hampir semua strata, salah satu penyebabnya karena banyak makanan yang dikonsumsi mengandung unsur formalin. Dibandingkan dengan tahun 1970-an, sekarang ini kasus penyakit kanker sangat banyak ditemui di masyarakat. (Sumber: Antara News, Rabu, 18 January 2006).

Kalau dikaji lebih dalam, penyimpangan perilaku yang dilakukan oleh para pelaku usaha IRTP terhadap berbagai peraturan perundang-undangan tidak hanya disebabkan oleh motivasi ekonomi, tapi juga dapat disebabkan karena kurangnya pengetahuan mengenai peraturan dan lemahnya penegakan hukum oleh pemerintah. Pelaksanaan dan penegakan hukum dalam hal keamanan pangan kurang berjalan dengan baik dan kurang efektif. Hal ini tampak dari tidak adanya pemberian sanksi yang tegas akan sanksi yang tertera dalam peraturan yang berlaku terhadap para pelaku pelanggaran keamanan pangan. Menurut pengamat kesehatan dr Kartono Mohamad, pangan yang mengandung bahan kimia berbahaya sudah beredar sejak lama dan tetap beredar sampai kini, antara lain disebabkan penegakan hukum tidak

berjalan. Pemerintah termasuk pemerintah daerah, cenderung membela pengusaha dengan mengatas namakan nasib para pedagang kecil. Hal ini dapat terlihat dari hukuman yang dijatuhkan bagi pelaku usaha masih terlalu ringan misalnya yang terbukti bersalah hanya divonis penjara 3-6 bulan sedangkan dendanya hanya sebesar Rp 200.000.- Dasar hukum yang dipakai oleh hakim dan jaksa hanyalah KUHP atau peraturan daerah padahal dalam Undang Undang Perlindungan Konsumen No. 8 tahun 1999 tindakan pelanggaran terhadap kesehatan konsumen dapat dikenakan hukuman penjara maksimal 5 tahun berikut denda hingga Rp 2.000.000.000.

Dari kenyataan tersebut diatas, ternyata perilaku menyimpang dari para pelaku usaha IRTP ini sudah berlangsung sejak dulu sampai sekarang. Perilaku menyimpang yang sudah dilakukan oleh pelaku usaha IRTP secara berkelanjutan dan tidak ada rasa gentar atau takut terhadap akibat perilaku yang dilakukan secara terus menerus, menggambarkan ketidaktaatan atau ketidakpatuhan para pelaku usaha ini. Selain disebabkan oleh rendahnya pengetahuan para pelaku usaha IRTP juga disebabkan adanya keinginan untuk mendapat keuntungan yang sebesar - besarnya dengan modal yang kecil tanpa memperhatikan keamanan dan keselamatan konsumen. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa eksekutif tersebut sebagai "*economic animal*". Dalam kerangka berpikir mereka, hanya ada kalkulasi tentang bagaimana mencapai keuntungan sebesar-besarnya bagi perusahaan dan dengan kerugian (*cost*) seminal mungkin (Meliala, 1993).

Fenomena semacam ini disebabkan oleh banyak hal antara lain tidak adanya penerapan sanksi hukum yang tegas sehingga tidak mampu membuat efek jera (*deterrence*) atau secara sosiologi masih adanya konflik kepentingan dalam hukum sebagai sarana rekayasa sosial untuk merubah perilaku dengan alasan membela pengusaha dengan mengatasnamakan pedagang kecil. Sehingga membuat upaya penegakan yang dilakukan oleh pemerintah selama ini hanya dianggap sebagai gertakan saja.

Penyalahgunaan bahan kimia berbahaya pada produk pangan sangat membahayakan sehingga perbuatan ini harus dicegah dan ditindak secara tegas oleh pemerintah. Pemerintah wajib melindungi rakyatnya dari pangan yang tidak layak dikonsumsi namun pemerintah juga berkewajiban untuk melindungi para pelaku usaha dapat tetap bisa menjalankan usahanya khususnya para pelaku usaha industri

rumah tangga. Karena itu diperlukan langkah-langkah kebijakan yang efektif dan tepat dalam penegakan sanksi atas perilaku penyalahgunaan bahan kimia berbahaya ini.

1.2. Perumusan Permasalahan

Berdasarkan kenyataan tersebut diatas, tergambar ketidaktaatan atau ketidakpatuhan para pelaku usaha IRTP dalam penggunaan bahan kimia berbahaya dimana mereka menghalalkan segala cara untuk mendapatkan keuntungan dengan alasan untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya. Salah satu cara yang digunakan oleh para pelaku usaha adalah dengan menekan ongkos produksi (*operation cost*), misalnya dengan menggunakan bahan pengawet, bahan pewarna, bahan pemanis ataupun bahan tambahan lain yang berupa bahan kimia berbahaya. Hal ini dilakukan oleh para pelaku IRTP karena harganya relatif murah dibandingkan dengan harga bahan pengawet, bahan pewarna dan bahan pemanis lain yang tidak berpengaruh buruk pada kesehatan.

Penyalahgunaan penggunaan bahan kimia berbahaya yang dilakukan oleh para pelaku usaha dengan berbagai macam cara baik secara sengaja maupun tidak sengaja karena tidak tahu ataupun dengan alasan lain, merupakan tindakan penyimpangan. Pelakunya tidak menganggap dirinya sebagai pelaku kejahatan karena mereka menganggap rasionalisasi tindakan tersebut sebagai bagian dari pekerjaan normal mereka. Seperti pada teori netralisasi yang dikembangkan oleh Sykes dan Matza (1957), orang yang melakukan perilaku menyimpang disebabkan adanya kecenderungan untuk merasionalkan norma-norma dan nilai-nilai menurut persepsi dan kepentingan mereka sendiri. Penyimpangan perilaku dilakukan dengan cara mengikuti perbuatan yang umum dilakukan pelaku lainnya melalui sebuah proses pembenaran (netralisasi).

Hal yang tidak kalah pentingnya, penambahan bahan kimia berbahaya dalam studi ini adalah formalin yang jelas-jelas akan menimbulkan dampak negatif bagi kesehatan konsumen. Berbagai penelitian telah membuktikan bahwa formalin selain bukan diperuntukkan sebagai bahan tambahan makanan, juga merupakan zat yang sangat merusak tubuh atau kesehatan manusia. Selain itu, masalah penggunaan formalin pada makanan secara fakta di lapangan masih saja dilakukan dan terkesan

bahwa peraturan perundangan tidak lagi berfungsi dan mempunyai kekuatan untuk menghentikan praktik ini. Karenanya, penelitian ini berusaha untuk mencari jawaban dan merumuskan jalan keluar melalui studi akademis.

Sebenarnya, pemerintah sudah berusaha mengambil tindakan, yaitu melalui pengawasan yang dilakukan Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM) terhadap seluruh produk pangan yang beredar. Beberapa langkah sudah diambil oleh BPOM, antara lain menarik dan memusnahkan produk yang mengandung bahan kimia berbahaya, melakukan sosialisasi penggunaan bahan tambahan pangan sesuai permenkes no. 722/1988 tentang bahan tambahan pangan, UU No. 23/1992 tentang kesehatan & UU No. 7/1996 tentang pangan. Tetapi upaya yang dilakukan Badan POM tersebut, hanya dianggap gertakan oleh para pedagang, karena tidak ditindaklanjuti dengan pemberian sanksi yang tegas.

Berdasarkan studi kepustakaan, pendapat ataupun penelitian terhadap ketidaktaatan para pelaku usaha IRTP, maka perumusan masalah dapat dinyatakan sebagai berikut:

1. Mengapa para pelaku usaha IRTP tidak taat untuk tidak menggunakan bahan kimia berbahaya?
2. Bagaimana cara mengendalikan ketidaktaatan pelaku usaha IRTP dalam penggunaan bahan kimia berbahaya?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasar permasalahan di atas, tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan ketidaktaatan para pelaku usaha IRTP dalam menggunakan bahan kimia berbahaya pada pangan yang diproduksinya.
2. Mengetahui langkah-langkah kebijakan yang efektif dan tepat dalam mengendalikan ketidaktaatan pelaku usaha IRTP dalam penggunaan bahan kimia berbahaya.

1.4. Manfaat Penelitian

Sedangkan manfaat dari pada penelitian ini adalah:

1. Secara akademis, untuk ilmu kriminologi diharapkan penelitian ini dapat menambah informasi khususnya dalam bidang ketidaktaatan karena sejauh pengetahuan penulis, penelitian bertema ini masih jarang dilakukan. Lebih jauh, studi tentang ketidaktaatan pada umumnya difokuskan pada perilaku yang telah jelas pelanggarannya atau kejahatan yang eksplisit. Sedangkan dalam penelitian ini, pelanggaran atau kejahatan bersifat samar.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah, khususnya Badan POM dan Pemda untuk dimanfaatkan sebagai dasar pembuatan kebijakan yang efektif dan tepat dalam peningkatan ketaatan pelaku usaha IRTP dalam menggunakan bahan kimia berbahaya.

1.5. Batasan Penelitian

Agar penelitian ini tetap fokus, maka batasan penelitian perlu dinyatakan dengan jelas. Penelitian ini difokuskan tidak pada perilaku pada level individual tapi lebih kepada entitas institusi atau lembaga yang melakukan ketidaktaatan penyalahgunaan bahan kimia berbahaya yaitu formalin, yang secara khusus dipraktikkan pada industri tahu di wilayah Jakarta dan sekitarnya.

1.6. Pembabakan

Agar dalam penulisan tesis ini tersusun baik, pembahasannya tuntas dan jelas dalam pemaparannya, maka penulisan tesis dibagi dalam pembabakan sebagai berikut:

- **BAB 1**, *Pendahuluan*, berisi uraian tentang latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, batasan penelitian, dan pembabakan.
- **BAB 2**, *Tinjauan Pustaka*, memaparkan konteks penelitian, kerangka konsep, defenisi konsep dan kerangka teori, perilaku menyimpang, netralisasi dan kepatuhan.

- **BAB 3, *Metode Penelitian***, berisi penjelasan metodologi penelitian, pendekatan penelitian, tempat penelitian, teknik pemilihan subyek, teknik pengumpulan data, kelemahan dan kendala penelitian serta aktifitas pengambilan data.
- **BAB 4, *Gambaran Umum***, pada bagian ini disajikan, tempat lokasi penelitian, proses pembuatan tahu dan aktifitas produksi.
- **BAB 5, *Rasionalisasi Ketidaktaatan***, bagian ini berisi profil subyek, serta hasil wawancara dengan subyek..
- **BAB 6, *Pembahasan***, bab ini membahas temuan di lapangan dan analisis terkait dengan teori-teori yang relevan.
- **BAB 7, *Penutup***, berisi kesimpulan dan saran sehubungan dengan berbagai temuan yang diperoleh.

