

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pangan merupakan kebutuhan manusia yang sangat mendasar karena berpengaruh terhadap eksistensi dan ketahanan hidupnya, baik dipandang dari segi kuantitas dan kualitasnya. Mengingat kadar kepentingan yang demikian tinggi, pada dasarnya pangan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang sepenuhnya menjadi hak asasi setiap rakyat Indonesia. Tersedianya pangan yang cukup, aman, bermutu dan bergizi merupakan prasyarat utama yang harus dipenuhi dalam upaya mewujudkan insan yang berharkat dan bermartabat serta mempunyai basis sumberdaya manusia yang berkualitas. Bangsa Indonesia mempunyai basis sumberdaya nasional yang tersebar di seluruh wilayah, sebagai tumpuan bagi upaya pemantapan dan peningkatan ketahanan pangan (Suryana,2003:95).

Industri pangan di Indonesia dari tahun ke tahun semakin berperan penting dalam pembangunan industri nasional, sekaligus dalam perekonomian keseluruhan. Perkembangan industri pangan nasional menunjukkan perkembangan yang cukup berarti. Hal ini ditandai oleh berkembangnya berbagai jenis industri yang mengolah bahan baku yang berasal dari sektor pertanian.

Komoditi pangan merupakan salah satu komoditi strategis berhubung dengan bobotnya yang cukup besar dalam pengeluaran rumah tangga (Amang, 1995:3). Kondisi seperti ini, pada satu sisi memberikan manfaat bagi konsumen karena kebutuhan akan produk yang diinginkan dapat terpenuhi, serta semakin terbuka lebar. Namun, di sisi lain kondisi ini juga berdampak buruk bagi konsumen, dimana konsumen menjadi objek aktivitas bisnis para pelaku usaha yang mencari keuntungan semata, baik melalui promosi, cara penjualan, mutu produk, maupun kandungan makanan yang akan dikonsumsi oleh konsumen.

Setiap manusia disadari atau tidak adalah konsumen. Setiap orang pada suatu waktu dalam posisi sendiri maupun berkelompok bersama orang lain, pasti menjadi konsumen untuk produk barang dan/jasa tertentu. Keadaan konsumen yang universal ini pada satu sisi menunjukkan kelemahan bagi konsumen itu sendiri karena secara mendasar konsumen juga membutuhkan perlindungan hukum yang sifatnya universal (Hartono, 2000:33).

Sebagai kebutuhan dasar bagi manusia maka pangan yang berkualitas sangat dibutuhkan untuk dikonsumsi dalam menciptakan sumber daya manusia yang berkualitas untuk pembangunan bangsa. Bangsa yang besar dan kuat sudah barang tentu diperlukan tokoh-tokoh calon pemimpin bangsa yang tangguh dan berkualitas yang dimulai dari ketersediaan pangan yang berkualitas sedini mungkin yang disediakan dalam keluarga.

Menurut Hafsah, pangan memegang peranan penting dalam upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia. Oleh karena itu, pemenuhan penyediaan pangan juga tergolong sebagai hak asasi manusia. Kemampuan menyediakan pangan bagi rakyat merupakan indikator kemajuan suatu bangsa (Hafsah, 2006:13).

Dengan semakin meningkatnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat serta perkembangan teknologi, diperlukan inovasi produk olahan dari hasil pertanian yang terus menerus dalam hal jenis, bentuk, kemasan, maupun teknik-teknik pemasaran secara terpadu. Industri juga dituntut untuk dapat menyediakan produk-produk pangan olahan yang menarik dengan mutu yang baik, bergizi, aman serta memiliki harga jual yang terjangkau oleh daya beli masyarakat.

Lajunya pertumbuhan perusahaan makanan dan minuman di Indonesia ternyata telah mendorong pula berkembangnya pola makan masyarakat yang makin semarak. Makanan pada mulanya hanya asal kenyang, kini berubah menjadi, makin harus bergizi dan mampu menggugah selera, serta menarik dilihat. Untuk sebagian kelompok masyarakat menengah ke atas yang tidak mempunyai persoalan dengan soal makanan, jenis makanan yang tersedia harus mampu menggugah selera, tetapi lain soal bagi masyarakat rentan dipedesaan (menengah kebawah), makanan yang mampu dipilih cukup sekedar mengganjal

perut dan tidur nyenyak. Kondisi ini tentunya tidak dilewatkan oleh produsen, karena saat ini bisnis makanan dan minuman, ladang emas yang menggiurkan untuk meraup keuntungan.

Fenomena menarik ini yang perlu disikapi dipraktikkannya ketidakjujuran sebagian produsen dan pedagang dalam menghasilkan dan menjual pangan yang membahayakan kesehatan konsumen khususnya pangan yang sudah kadaluwarsa . Praktik ketidakjujuran tersebut dimungkinkan karena produk mereka dapat diperjualbelikan meski tanpa labelisasi/sertifikasi Badan Pemeriksa Obat dan Makanan (BPOM).

Dalam standar yang ditetapkan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), jelas ditetapkan bahwa makanan yang kadaluwarsa tidak boleh diperdagangkan. Bahkan makanan, minuman yang dijual bebas, wajib mencantumkan tanggal kadaluwarsa, artinya makanan mempunyai batas akhir yang aman untuk dapat dikonsumsi dan dijamin mutunya, dengan penyimpanan yang sesuai dengan petunjuk yang diberikan oleh produsen atau pelaku usaha.

Beredarnya makanan yang kadaluwarsa memang tidak lepas dari tanggung jawab pemerintah sebagai pihak yang berwenang membuat peraturan. Dalam hal ini Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen telah mengatur bahwa masyarakat wajib mendapat perlindungan hak yang paling asasi yaitu mendapatkan informasi dan keamanan terhadap makanan yang dibeli di pasaran, karena jika masyarakat mengkonsumsi makanan kadaluwarsa, tentu akan sangat membahayakan kesehatan. Analisis medis membuktikan bahwa makanan kadaluwarsa dipastikan mengandung bakteri dan jamur. Kedua jasad renik tersebut akan sangat membahayakan kesehatan manusia.

Kondisi ini jelas sangat tidak menguntungkan bagi negeri kita ini, selain berdampak langsung terhadap masalah kesehatan, hal ini juga mempengaruhi aspek-aspek sosio-ekonomi lainnya, seperti produktifitas kerja, aspek perdagangan, kepariwisataan dan sebagainya.

Didalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan Konsumen pasal 4 telah diatur dengan tegas hak konsumen, yaitu :

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

Dari kesembilan butir hak konsumen yang dikemukakan di atas, terlihat bahwa masalah kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen merupakan hal yang paling pokok dan utama dalam perlindungan konsumen. Barang dan/atau jasa yang penggunaannya tidak memberikan kenyamanan, terlebih lagi tidak aman atau membahayakan keselamatan konsumen, jelas tidak layak untuk diedarkan dalam masyarakat. Selanjutnya, untuk menjamin bahwa suatu barang dan/atau jasa dalam penggunaannya akan nyaman, aman maupun tidak membahayakan konsumen penggunaannya, maka konsumen diberikan hak untuk memilih barang dan/atau jasa yang dikehendakinya berdasarkan atas keterbukaan informasi yang benar, jelas dan jujur. Jika terdapat penyimpangan yang merugikan, konsumen berhak untuk didengar, memperoleh advokasi, pembinaan, perlakuan yang adil, kompensasi sampai ganti rugi (Widjaja&Yani,2003:30).

Jika membicarakan tentang hak maka kita juga harus membicarakan mengenai kewajiban konsumen yang harus dilaksanakan. Kewajiban konsumen adalah menurut pasal 5 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yaitu :

- 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.

Menurut substansinya perlindungan konsumen ada 3 asas yaitu :

1. Asas kemanfaatan yang di dalamnya meliputi asas keamanan dan keselamatan konsumen;
2. Asas keadilan yang di dalamnya meliputi asas keseimbangan, dan;
3. Asas kepastian hukum (Muru&Yodo,2004:26).

Menurut Samsul, dari perspektif teori tentang perlindungan kepentingan konsumen beberapa standar perlindungan konsumen yang menjadi tolok ukur adalah :

- a. Kontrol /pengawasan terhadap kualitas produk barang atau jasa;
- b. Pembatasan harga maksimum;
- c. Biaya marjinal;
- d. Terbuka bagi setiap industri yang efisien;
- e. Keuntungan industri yang rendah;
- f. Penyediaan service terhadap produk secara luas dan tersedianya jaminan (Samsul, 2000:210-211).

Yang diperlukan tidak hanya upaya pemberdayaan konsumen melalui pembentukan undang-undang yang dapat melindungi kepentingan konsumen secara integratif dan komprehensif, tetapi perlu juga tentang peraturan pelaksanaan, pembinaan aparat, pranata dan perangkat-perangkat yudikatif,

administratif dan edukatif, serta sarana dan prasarana penunjang lainnya (Widjaja&Yani, 2001:101).

Sejak diberlakukannya Undang-undang nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, konsumen Indonesia mempunyai harapan yang lebih baik, karena undang-undang tersebut dapat menjadi landasan bagi konsumen dan lembaga perlindungan konsumen untuk memberdayakan dan melindungi kepentingan konsumen serta membuat produsen lebih bertanggungjawab. Namun, di sisi lain dengan berlakunya Undang-undang Perlindungan Konsumen tersebut, tidak menutup kemungkinan bagi para pelaku usaha di dalam menjalankan usahanya melakukan suatu pelanggaran-pelanggaran yang berdampak buruk bagi konsumen, karena masih banyak pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab melakukan suatu pelanggaran hukum dengan mencari kelemahan-kelemahan hukum yang ada.

Menurut Nasution, kondisi konsumen di Indonesia secara umum masih rentan terhadap pelanggaran hak dan selalu berada di posisi yang dirugikan (Widjaya&Yani,2003:27).

Menurut Oughton & Lowry, *Laws intended to protect consumers, as opposed to tradors, are seen as a comparatively recent development. But it needs to be asked why such laws are necessary. The early attempts at regulation could be said to be based on discouraging fraudulent or dangerous practices and protection against such practices is clearly desirable. However, many modern consumer protection measures no longer require proof of fraud (Oughton & Lowry, 1997:14).*

Pangan yang aman dan sehat seharusnya merupakan hak dasar bagi setiap warga negara yang dijamin pemerintah, kenyatannya penjualan terhadap produk-produk pangan kadaluwarsa masih marak dilakukan (Andang, 2006 : 6-18).

Mengingat makanan secara langsung masuk kedalam tubuh manusia melalui mulut, maka makanan dapat secara langsung memberikan pengaruh terhadap kesehatan manusia, baik pengaruh positif maupun pengaruh negatif yang dapat membahayakan keamanan konsumen, makanan yang diproduksi dan

diedarkan di masyarakat tentunya harus mempunyai persyaratan-persyaratan, baik persyaratan mutu maupun persyaratan kesehatan.

Adanya kerja sama di bidang ekonomi antara negara-negara di dunia, seperti *Asean Free Trade Area (AFTA)*, *Asia Pasific Economic Cooperation (APEC)* dan *World Trade Organization (WTO)*, telah menciptakan sistem perdagangan dunia yang bebas (*free trade*). Sistem ini nantinya akan memperoleh gerak arus transaksi barang dan atau jasa melintasi batas-batas wilayah suatu negara. Sehingga pasar nasional nantinya akan bersifat terbuka terhadap barang dan atau jasa impor. Untuk mendukung pasar nasional dalam menghadapi proses globalisasi perdagangan tersebut, dipandang perlu untuk menyiapkan perangkat hukum nasional di bidang standardisasi yang tidak saja mampu menjamin perlindungan terhadap masyarakat khususnya di bidang keselamatan, keamanan, kesehatan, dan lingkungan hidup, tetapi juga meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional.

Lebih lanjut, di dalam Perjanjian *World Trade Organization (WTO)*, sebagaimana telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1994, khususnya mengenai *Agreement on Technical Barrier to Trade (TBT)* yang mengatur mengenai standardisasi ditegaskan bahwa negara anggota, dalam hal ini Pemerintah Indonesia, diwajibkan untuk menyesuaikan peraturan perundang-undangan nasional di bidang standardisasi. (BPHN,2007:33)

Standardisasi dimaksud untuk meningkatkan perlindungan kepada konsumen, pelaku usaha, tenaga kerja, dan masyarakat lainnya baik untuk keselamatan, keamanan maupun pelestarian fungsi lingkungan hidup, serta untuk membantu kelancaran perdagangan dan mewujudkan persaingan usaha yang sehat dalam perdagangan.

Undang-undang nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan telah mengatur dasar-dasar penyediaan pangan yang aman, bermutu, bergizi, dan cukup bagi kepentingan kesehatan rakyat. Undang-Undang Pangan juga telah menekankan tersedianya pangan yang aman, bermutu dan bergizi. Dalam undang-undang ini dijelaskan bahwa tujuan dari pengaturan, pembinaan dan pengawasan pangan adalah (1) untuk menyediakan pangan yang memenuhi persyaratan keamanan,

mutu, dan gizi bagi kepentingan kesehatan manusia, (2) untuk menciptakan perdagangan pangan yang jujur dan bertanggungjawab, (3) untuk mewujudkan tingkat kecukupan pangan dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan uraian diatas terlihat bahwa konsumen dalam hal ini sangat dirugikan. Apalagi hal ini menyangkut kepentingan fisik konsumen di dalam mengkonsumsi makanan yang dihasilkan oleh pelaku usaha. Dari perspektif Perlindungan Konsumen jelas terlihat bahwa produk pangan kadaluwarsa yang dibeli dan dikonsumsi oleh masyarakat sangat merugikan konsumen. Oleh karena itu jaminan keamanan pangan adalah merupakan kewajiban semua pihak yang bertanggungjawab bagi keselamatan dan terpenuhi kebutuhan pangan yang aman untuk dikonsumsi.

Aspek keamanan pada pangan merupakan hal yang patut mendapat perhatian serius dari pemerintah, karena menyangkut hak asasi manusia untuk mendapatkan pangan yang sehat. Tinjauan hukum yang terkait dengan pangan kadaluwarsa dilakukan untuk melihat sejauh mana relevansi pengaturan yang berkaitan dengan keamanan pangan (Undang-undang No.7 tahun 1996 tentang Pangan, Undang-Undang No.36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Undang-undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan konsumen, Peraturan Pemerintah No.69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan dan Peraturan Pemerintah No.28 Tahun 2004 tentang Keamanan Mutu dan Gizi pangan) menurut kondisi sekarang.

Berlandaskan latar belakang diatas maka penulis ingin meneliti lebih jauh dan membahasnya dalam tesis penulis yang berjudul :

“Konsistensi Pengawasan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) terhadap Peredaran Produk Pangan Kadaluwarsa”.

Pangan kadaluwarsa yang akan penulis teliti hanya dibatasi pada pangan olahan saja, di mana dalam pasal 22 ayat 2 menyebutkan bahwa Kepala Badan berwenang menetapkan jenis pangan olahan yang wajib diuji secara laboratories sebelum diedarkan. Demikian juga dalam pasal 37 ayat 2 disebutkan bahwa

terhadap pangan olahan yang akan dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia untuk diedarkan, Kepala Badan dapat menetapkan persyaratan bahwa :

- a. Pangan telah diuji dan/atau diperiksa serta dinyatakan lulus dari segi keamanan, mutu dan /atau gizi oleh instansi berwenang di negaranya;
- b. Pangan telah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 21;
- c. Pangan dilengkapi dengan dokumen hasil pengujian dan/atau pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada huruf a, dan
- d. Pangan terlebih dahulu diuji dan/atau diperiksa di Indonesia dari segi keamanan, mutu dan/atau gizi sebelum peredarannya.

1.2. Permasalahan

Setiap tahun BPOM selalu mengadakan pengawasan terhadap produk-produk yang dicurigai telah habis masa berlakunya atau disebut kadaluwarsa. Pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) terhadap pangan kadaluwarsa lebih diintensifkan terutama pada saat menjelang hari-hari besar keagamaan. Kalau melihat peraturan yang mengatur tentang produk pangan untuk saat ini, sebenarnya sudah cukup memadai. Tetapi, masalahnya adalah bagaimana pemerintah dalam hal ini BPOM secara efektif dan berkelanjutan melakukan pengawasan terhadap setiap produk pangan tanpa ada laporan dari anggota masyarakat, lembaga atau yayasan perlindungan konsumen

Selama tahun 2008 kasus pangan kadaluwarsa yang ditemukan oleh BPOM adalah sebanyak 5.533 sarana distribusi yang diperiksa, ditemukan 506 sarana yang melakukan penjualan pangan daluwarsa. Pengawasan ini dirasakan masih belum optimal dilakukan, ini dikarenakan masih sebatas jika ada kasus yang sedang hangat (*booming*), dan tidak dilaksanakan secara terus-menerus. Proses pengawasan terhadap pangan olahan yang beredar hanya di intensifkan pada saat menjelang hari-hari Besar Keagamaan, sehingga pengawasan yang telah dilakukan tidak berdampak banyak terhadap pelanggaran-pelanggaran kasus peredaran produk pangan kadaluwarsa.

Mengingat kesadaran dan tanggung jawab para penjual yang masih minim terhadap perlindungan konsumen tentang keamanan produk pangan yang dijualnya. Oleh karena itu, sangat diperlukan pengawasan dan pembinaan yang dilakukan secara terus-menerus oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM). Pengawasan ini sangat penting dilakukan agar konsumen merasa aman dalam mengkonsumsi suatu produk pangan.

Para penjual dalam menjual pangan tersebut, mereka sebenarnya mengetahui bahwa pangan yang yang dijual telah kadaluwarsa. Tapi demi meraup keuntungan yang besar para produsen serta pedagang ini seakan tidak mau peduli dan bahkan tidak mengindahkan peraturan yang ada. Sehingga apa yang mereka pikirkan hanyalah bagaimana mencari keuntungan yang banyak dan masalah keamanan konsumen yang memakan produknya seolah bukan menjadi tanggung jawab mereka.

1.3. Pertanyaan Penelitian

1. Faktor-faktor apa yang menyebabkan konsistensi pengawasan BPOM terhadap peredaran produk pangan kadaluwarsa?
2. Bagaimanakah dampak konsistensi pengawasan BPOM terhadap peredaran produk pangan kadaluwarsa?

1.4. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini yaitu :

1. Untuk mengkaji faktor-faktor apa yang mempengaruhi kekonsistenan pengawasan yang dilakukan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) terhadap peredaran produk pangan kadaluwarsa.
2. Untuk menganalisis bagaimana tanggung jawab BPOM terhadap konsumen yang mengkonsumsi makanan yang telah kadaluwarsa

1.5. Signifikansi Penelitian

Mengapa penelitian ini peneliti anggap penting karena ada beberapa hal yang dapat dihasilkan, yaitu :

1. Sebagai bahan yang dapat memberikan informasi dan masukan bagi Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) yang terkait dengan pengawasan dan penanggulangan pelanggaran yang merugikan konsumen khususnya peredaran produk pangan kadaluwarsa.
2. Sebagai bahan bagi pihak yang berkepentingan yang dapat digunakan untuk membantu dalam menyelesaikan masalah-masalah yang timbul dalam pelaksanaan perlindungan konsumen.

1.6. Sistematika Penulisan

BAB 1 : PENDAHULUAN, bab ini menguraikan tentang latar belakang penelitian, permasalahan penelitian, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB 2 : KERANGKA PEMIKIRAN, bab ini menguraikan tentang kajian pustaka yang berkaitan dengan keamanan pangan dan pengawasan, konsep pengawasan, pangan kadaluwarsa, Alur pemikiran.

BAB 3 : METODE PENELITIAN, bab ini menguraikan mengenai metode yang dipergunakan dalam penelitian, serta teknik pengumpulan data, kesulitan penelitian dan materi wawancara

BAB 4 : GAMBARAN UMUM, berisikan tentang pengertian pangan, sejarah pangan dan tujuannya, peraturan yang mengatur tentang pangan kadaluwarsa, Peran Pemerintah dalam Melakukan Pengawasan Sebagai Upaya Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Pangan Kadaluwarsa , fungsi dari BPOM

BAB 5 : HASIL PENELITIAN, bab ini menguraikan tentang data penelitian yang telah dilakukan yaitu hasil dari wawancara yang dilakukan penulis terhadap beberapa narasumber yaitu, pejabat yang terkait dengan pengawasan terhadap produk pangan kadaluwarsa dan dari Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI),

BAB 6 : ANALISIS, bab ini menguraikan tentang hasil penelitian dan di kaji lebih mendalam dengan teori yang digunakan

BAB 7 : PENUTUP, berisi Kesimpulan dan Saran

