

BAB III

TINDAKAN PEMERINTAH DALAM MELAKUKAN PENGAWASAN PRODUK MAKANAN IMPOR DARI UNSUR MELAMIN MELALUI BPOM

III.1. ATURAN MENGENAI PENGGUNAAN MELAMIN PADA MAKANAN

Era perdagangan bebas adalah merupakan era keterbukaan dan tanpa hambatan. Suatu perlindungan yang diharapkan, yaitu terciptanya suatu kondisi perdagangan yang dilandasi oleh prinsip persaingan sehat. Perkembangan perubahan prinsip perdagangan dari era tertutup, tradisional, monopoli dan proteksi kepada era keterbukaan tanpa proteksi merupakan pencerminan dari pertumbuhan pemikiran ke arah modernisasi hubungan antar bangsa-bangsa⁶⁰.

Tujuan akhir dari seluruh perubahan pemikiran tersebut adalah menciptakan suatu masyarakat internasional yang sejahtera disertai oleh suatu kehidupan masyarakat yang bebas dari perlakuan diskriminatif baik berdasarkan perbedaan ras, agama, dan status sosial tertentu serta bebas dari penindasan suatu bangsa oleh bangsa lain. Disamping kendala-kendala tersebut, masih terdapat kendala lainnya yang tidak kalah pentingnya, dan bahkan mendominasi dunia perdagangan berupa penyimpangan atau pelanggaran-pelanggaran terhadap hak-hak konsumen.

Saat ini perkembangan masyarakat telah sampai pada tahap dimana kemajuan teknologi di berbagai bidang telah membawa perubahan yang cepat dan signifikan pada industri sediaan farmasi dan makanan, sehingga kini

⁶⁰ Romli Atmasesmita, *Bentuk-Bentuk Tindak Pidana Yang Dilakukan Oleh Produsen Pada Era Perdagangan Bebas: Suatu Upaya Antisipasi Preventif dan Represif*, dalam Husin Syawali & Neni Sri Imamyati, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: CV Mandar Maju, cetakan 1, 2000, hlm. 83.

mampu memproduksi dalam skala besar, mencakup beraneka variasi produk dengan jangkauan pemasaran yang sangat luas. Juga kemajuan informasi serta perkembangan hukum perdagangan internasional, sampai pada tahapan dimana transaksi perdagangan tidak mengenal batas negara serta dengan biaya transaksi yang lebih murah. Dengan demikian berbagai produk obat dan makanan dapat menyebar dengan cepat ke wilayah berbagai negara dan mampu menjangkau seluruh strata masyarakat.

Pangan merupakan kebutuhan pokok manusia yang tidak dapat ditinggalkan dalam kehidupan sehari-hari. Tanpa makan dan minum yang cukup, baik jumlah dan mutunya, maka manusia tidak akan produktif dalam melakukan aktivitasnya. Masalah pangan menyangkut pula kepada keamanan, keselamatan dan kesehatan manusia, baik jasmani maupun rohani.

Pemerintah sangat memperhatikan agar pangan atau makanan dapat tersedia dengan cukup di segala pelosok tanah air. Sehingga semua lapisan konsumen dapat menjangkau dan mampu membeli produk makanan tersebut. Tetapi dilain pihak, bagi organisasi bisnis terutama industri makanan, jumlah konsumen yang banyak merupakan potensi pasar bagi berbagai produk makanan yang diproduksinya. Sektor swasta atau industri makanan perlu memahami kebiasaan dan perilaku makan konsumen, sehingga mereka mengetahui makanan apa yang seharusnya diproduksi dan dipasarkan kepada konsumen. Konsumen harus dilindungi dari berbagai makanan yang tidak aman dan merugikan konsumen⁶¹.

Ketika suatu bangsa memasuki tahap negara kesejahteraan, tuntutan terhadap intervensi pemerintah melalui pembentukan hukum yang melindungi pihak yang lemah sangatlah kuat⁶². Pada periode ini negara mulai memperhatikan antara lain kepentingan tenaga kerja, konsumen, usaha kecil

⁶¹ Dr. Ir. Ujang Sumarwan, Makalah Masalah Keamanan Pangan Dalam Pola Konsumsi Masyarakat Indonesia, dalam Yusuf Sofie, YLKI, USAID, 1994, hlm. 74.

⁶² Inosentius Samsul, *Op., Cit*, hlm. 2.

dan lingkungan hidup⁶³. Perlindungan terhadap konsumen merupakan konsekuensi dan bagian dari kemajuan teknologi dan industri, karena dengan adanya perkembangan produk-produk industri tersebut, maka suatu negara memerlukan suatu aturan mengenai perlindungan kepada konsumen.

Perlindungan konsumen adalah merupakan jaminan yang seharusnya didapatkan oleh para konsumen atas setiap produk makanan yang dibeli. Namun pada kenyataannya, saat ini konsumen seakan-akan dianak tirikan oleh para produsen. Seperti dapat dilihat pada kasus-kasus yang terjadi baru-baru ini di Indonesia, banyak terjadi pelanggaran-pelanggaran yang merugikan pihak konsumen dalam tingkatan yang dianggap membahayakan kesehatan bahkan membahayakan jiwa para konsumen. Selain itu juga, istilah perlindungan konsumen berkaitan dengan perlindungan hukum. Oleh karena itu, perlindungan konsumen mengandung aspek hukum. Adapun materi yang mendapatkan perlindungan itu bukan sekedar fisik, melainkan terlebih hak-haknya yang bersifat abstrak. Dengan kata lain, perlindungan konsumen sesungguhnya identik dengan perlindungan yang diberikan hukum tentang hak-hak konsumen⁶⁴.

Salah satu hak konsumen adalah rasa keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa⁶⁵. Keamanan pangan merupakan salah satu faktor penting yang harus diperhatikan dalam konsumsi sehari-hari. Dengan demikian sesungguhnya pangan selain harus tersedia dalam jumlah yang cukup, harga yang terjangkau, juga harus memenuhi persyaratan lain, yaitu sehat, aman dan halal. Oleh karena itu, terlebih dahulu pangan tersebut harus dipastikan aman untuk dikonsumsi oleh masyarakat. Artinya pangan tidak boleh mengandung bahan berbahaya yang dapat mengganggu keselamatan jiwa manusia.

⁶³ Karen Fishman, An overview of Consumer Law, dalam Donald P. Rothschild&David W. Carroll, Consumer Protection Reporting Service, Dalam Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Cet. 1 (Jakarta: Program Pasca sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 2.

⁶⁴ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Op. Cit.*, hlm.30.

⁶⁵ Pasal 4 huruf a Undang-undang nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Menurut Undang-Undang pangan, keamanan pangan diartikan sebagai kondisi atau upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis yang dapat mengganggu, merugikan dan membahayakan kesehatan manusia. Namun seperti dapat kita lihat bahwa keamanan pangan di Indonesia masih jauh dari keadaan aman. Hal ini dapat dilihat dari kasus-kasus pelanggaran yang terjadi belakangan ini.

Pengaturan perlindungan konsumen di Indonesia, yang kaitannya dengan obat dan makanan telah diatur sedemikian rupa di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Dengan diundangkannya Undang-Undang Perlindungan Konsumen tersebut, dapat diharapkan agar hak dari konsumen dapat terlindungi dari penyalahgunaan obat dan makanan. Walaupun telah diatur di dalam Peraturan Pemerintah tentang penggunaan bahan berbahaya, namun masih banyak terjadi kasus-kasus penggunaan bahan berbahaya melebihi batas yang diperbolehkan di dalam produk-produk makanan. Walaupun beberapa peraturan telah dibuat dan diterapkan agar tidak terjadi penyalahgunaan penggunaan bahan berbahaya yang melebihi batas dalam makanan, tetapi semakin diawasi dengan ketat, justru peredarannya semakin banyak.

Salah satu contoh pelanggaran yang dapat kita ambil contoh adalah mengenai produk-produk makanan impor yang mengandung melamin. Melamin merupakan bahan kimia yang biasanya digunakan dalam pembuatan plastik. Pada umumnya melamin digunakan dalam manufaktur untuk pembuatan plastik, pupuk, cat dan perekat. Melamin adalah senyawa basa organik dengan rumus kimia $C_3H_6N_6$ dan memiliki nama IUPAC 1,3,5-triazina-2,4,6-triamina. Melamin hanya sedikit larut dalam air⁶⁶. Melamin merupakan bahan kimia berbasis organik yang banyak ditemukan dalam bentuk kristal putih dengan kandungan nitrogen yang tinggi.

Zat melamin itu sendiri merupakan zat yang biasa digunakan dalam pembuatan perabotan rumah tangga atau plastik. Namun jika zat melamin ini

⁶⁶ Surya, *Loc. Cit.*

di tambahkan ke dalam suatu produk makanan, maka zat tersebut akan meningkatkan kandungan protein. Walaupun demikian, hal ini tidak menguntungkan pihak konsumen, bahkan sebaliknya justru mengakibatkan kerugian pada konsumen. kandungan melamin pada produk-produk makanan tersebut menimbulkan efek samping yang membahayakan jiwa manusia, karena apabila melamin masuk ke dalam tubuh manusia, maka melamin akan bersenyawa dengan asam sianurik dan menghasilkan kristal yang dapat menjadi batu ginjal. Batu ginjal ini sangat berbahaya, karena dapat menghentikan produksi urine, dan gagal ginjal dapat menyebabkan kematian⁶⁷.

Berdasarkan contoh kasus tersebut, dapat diketahui bahwa konsumen menjadi pihak yang dirugikan. Selain konsumen harus membayar dalam jumlah atau harga yang semakin mahal, namun di lain pihak konsumen juga harus menanggung resiko besar yang membahayakan kesehatan dan jiwa konsumen itu sendiri. hal ini sangat memprihatinkan, dimana peningkatan harga terjadi terus menerus, tetapi tidak diimbangi dengan peningkatan kualitas dan mutu suatu produk.

Hal ini disebabkan karena keterbatasan pengetahuan dan kemampuan konsumen dalam memperoleh informasi. Konsumen seringkali beranggapan bahwa pangan dengan harga tinggi identik dengan mutu yang tinggi pula. Namun keadaan pangan di Indonesia, tidak selalu seperti itu.

Seperti kita ketahui bahwa tujuan dari pembangunan ekonomi nasional pada era globalisasi harus dapat mendukung pertumbuhan dunia usaha sehingga mampu menghasilkan berbagai macam barang dan/atau jasa yang memiliki kandungan teknologi yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat banyak dan sekaligus mendapatkan kepastian atas barang dan/atau jasa yang diperoleh dari perdagangan tanpa mengakibatkan kerugian kepada konsumen. Selain itu juga, dengan semakin terbukanya pasar nasional sebagai akibat dan proses globalisasi ekonomi harus tetap menjamin

⁶⁷ Ilyani S. Andang, *Loc., Cit.*, hlm. 18.

peningkatan kesejahteraan masyarakat serta kepastian akan mutu, jumlah, dan keamanan barang dan/atau jasa yang diperoleh dari pasar.

Dengan semakin terbukanya pasar nasional tersebut, maka hal ini berdampak kepada semakin banyaknya barang yang dapat masuk ke Indonesia. Namun seperti kita ketahui, tidak semua produk-produk makanan tersebut aman untuk dikonsumsi oleh masyarakat, karena seiring dengan berkembangnya ilmu pengetahuan maka produksi, distribusi dan penggunaan bahan berbahaya semakin meningkat jumlah maupun jenisnya.

Penggunaan bahan berbahaya yang tidak sesuai dengan peruntukannya dan penanganannya tersebut dapat menimbulkan ancaman atau bahaya terhadap kesehatan manusia dan lingkungan. Dalam hal ini jarang sekali disadari konsumen, sehingga konsumen tetap mengkonsumsinya dan semakin sering mengkonsumsi produk makanan yang mengandung bahan berbahaya tersebut, sehingga zat-zat tersebut semakin menumpuk dan akhirnya menjadi racun yang dapat membahayakan kesehatan dan bahkan keselamatan jiwa manusia.

Disamping itu juga, peran pemerintah yang dalam pengawasan obat dan makanan dilakukan oleh BPOM juga perlu dilakukan, karena berdasarkan teori negara hukum kesejahteraan, tugas negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat saja, tetapi juga memikul tanggung jawab untuk mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dalam rangka perlindungan konsumen, pemerintah meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat untuk menuntut peningkatan ketersediaan produk-produk yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan makanan maupun untuk promosi, pemeliharaan kesehatan, pengobatan maupun pencegahan penyakit. Dengan demikian, agar kesejahteraan masyarakat dapat tercapai, BPOM perlu melakukan upaya-upaya yang dapat memberikan kepastian hukum kepada konsumen.

Sebagai lembaga yang memiliki kewenangan mengeluarkan kebijakan di bidang pengawasan obat dan makanan, pemerintah harus dapat melaksanakan fungsi-fungsi pengawasan. Selain itu juga pemerintah juga harus mampu

mengembangkan kompetensi serta kredibilitasnya sebagai pihak yang berwenang dalam pengawasan obat dan makanan di Indonesia yang diakui secara internasional. Untuk dapat mewujudkan perannya yang efektif, maka pemerintah paling sedikit harus memiliki kewenangan dan kemampuan menyelenggarakan fungsi-fungsi secara menyeluruh sesuai dengan kaidah-kaidah yang berlaku di dunia Internasional.

Dengan demikian, BPOM secara hukum sudah mempunyai kedudukan yang kuat dalam membuat suatu kebijakan dibidang obat dan makanan dalam rangka pelaksanaan pengawasan obat dan makanan yang beredar di wilayah Indonesia. Kedudukan BPOM sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen, bila ditinjau dari segi pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka sebagai LPND yang bertanggung jawab langsung kepada presiden, diperintahkan oleh Undang-undang untuk mengajukan prakarsa kepada presiden dalam hal pengajuan pembentukan peraturan perundang-undangan sepanjang menyangkut bidang obat dan makanan dalam rangka mengambil suatu kebijakan yang mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan ketentuan pasal 7 Undang-undang nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, diketahui bahwa tata cara dan hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah sebagai berikut:

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- b. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Apabila kita melihat kepada hierarki perundang-undangan tersebut, maka dimana kedudukan daripada Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagai pembuat kebijakan dan dapat mengeluarkan peraturan di bidang obat dan makanan, karena seperti dapat dilihat, bahwa tidak tampak adanya peraturan seorang Menteri atau Kepala Badan dalam hierarki perundang-

undangan tersebut. Namun kedudukan daripada Menteri dan Kepala Badan dalam membuat suatu peraturan dapat dilihat dari penjelasan pasal 7 Undang-undang nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan seperti dijelaskan berikut: Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Adapun jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, Kepala Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Undang-undang atau pemerintah atas perintah Undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Oleh karena itu kedudukan Menteri dan Kepala Badan menjadi jelas dalam wewenangnya membuat suatu peraturan.

Hal tersebut sejalan dengan fungsi dari BPOM sebagaimana ketentuan Pasal 67 Keputusan Presiden Nomor 103 tahun 2001, disebutkan bahwa salah satu fungsi BPOM adalah dengan melakukan pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional dibidang pengawasan obat dan makanan. Berdasarkan alasan yang demikian, maka diperlukan perangkat peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan keseimbangan perlindungan kepentingan konsumen dan pelaku usaha sehingga tercipta perekonomian yang sehat.

Selain itu juga, mengingat fungsi pemerintah yaitu melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap produk-produk makanan maka dalam hal ini pemerintah bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjamin diperolehnya hak konsumen dan

pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban konsumen dan pelaku usaha⁶⁸. Selain pembinaan, peranan pemerintah yang cukup penting adalah pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangannya diselenggarakan oleh pemerintah, masyarakat, dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat⁶⁹.

Berdasarkan dengan fungsi pemerintah sebagai pengawas yang dalam hal ini dilakukan oleh BPOM sebagai pengawas di bidang obat dan makanan, berkaitan dengan pangan perlu diupayakan terwujudnya suatu sistem pangan yang mampu memberikan perlindungan kepada masyarakat yang mengkonsumsi pangan sehingga pangan yang diedarkan dan/atau diperdagangkan tidak merugikan serta aman bagi kesehatan manusia. Dengan perkataan lain, harus memenuhi persyaratan keamanan pangan.

Produk pangan yang dikonsumsi oleh masyarakat pada dasarnya melalui suatu mata rantai proses yang meliputi produksi, penyimpanan, pengangkutan, peredaran hingga tiba di tangan konsumen⁷⁰. Agar keseluruhan mata rantai tersebut memenuhi persyaratan keamanan, mutu dan gizi pangan, maka perlu diwujudkan suatu sistem pengaturan, pembinaan dan pengawasan yang efektif di bidang keamanan, mutu dan gizi pangan⁷¹.

Indonesia telah memiliki peraturan yang mengatur mengenai produk-produk di bidang makanan. Bahkan aturan tersebut telah dilengkapi dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, serta ditambah dengan keputusan-keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan, khususnya mengenai bahan tambahan makanan. Namun seperti diketahui, bahwa peraturan mengenai standar melamin yang diperbolehkan atau tidak membahayakan jiwa manusia sebagai konsumen di Indonesia belum ditetapkan. Sedangkan

⁶⁸ Pasal 29 ayat (1) Undang-undang nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

⁶⁹ Pasal 30 ayat (1) Undang-undang nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

⁷⁰ John Pieris & Wiwik Sri Widiaty, *Op. Cit.*, hlm. 60.

⁷¹ *Ibid.*

produk-produk makanan impor yang mengandung melamin masih banyak beredar di masyarakat.

Hal ini tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi juga terhadap negara-negara lain. Dan adanya produk makanan bermelamin ini, tentu menimbulkan kekhawatiran. Oleh karena itu Food and Drugs Administration (Badan Makanan dan Obat) Amerika Serikat menyampaikan batas toleransi (*tolerable daily intake/TDI*) melamin dalam kandungan tubuh manusia adalah 0,63 mg/kg. Otoritas masyarakat Eropa malah memberi standar lebih rendah, yakni 0,5 mg/kg. Hal ini untuk memberikan kepastian ambang batas melamin bagi konsumen. Dengan melihat kepada acuan dari banyak negara, maka sudah sepatutnya Indonesia menetapkan ambang batas melamin yang dapat dikonsumsi oleh manusia. Hal ini bertujuan untuk mencegah timbulnya kerugian kepada konsumen.

Berdasarkan hal tersebut, pemerintah yang dalam hal melakukan pengawasan makanan dilakukan oleh BPOM, membuat aturan yang jelas mengenai standarisasi melamin agar masyarakat mengetahui kadar melamin yang masih dapat ditoleransi oleh tubuh manusia.

Walaupun aturan mengenai standar mengenai toleransi kadar melamin dapat dikonsumsi oleh manusia masih dalam proses penetapan, namun pemerintah dalam hal ini BPOM tetap dapat menindaklanjuti produk-produk makanan impor yang mengandung melamin di Indonesia. Hal ini diperlukan untuk menjamin hak-hak konsumen akan keamanan dan kenyamanan dalam menggunakan dan mengonsumsi produk-produk makanan impor yang masuk ke wilayah Indonesia. Konsumen memiliki hak untuk memperoleh perlindungan atas keamanan produk dan jasa. Misalnya, makanan dan minuman yang dikonsumsi harus aman bagi kesehatan konsumen dan masyarakat umumnya. Produk makanan yang aman berarti produk tersebut memiliki standar kesehatan, gizi dan sanitasi serta tidak mengandung unsur yang dapat membahayakan manusia baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang.

Aturan yang mendasarkan BPOM untuk dapat menindaklanjuti produk-produk makanan impor yang mengandung melamin tersebut sesuai dengan ketentuan pasal 10 ayat (2) Keputusan Direktorat Jendral Pengawas Obat dan Makanan nomor 02592/B/SK/VIII/91, yang menyatakan bahwa untuk bahan tambahan makanan yang tidak tercantum pada Kodeks Makanan Indonesia atau persyaratannya belum ditetapkan oleh Menteri, harus memenuhi persyaratan tentang bahan tambahan makanan yang disarankan oleh *Food and Agriculture Organization of The United Nations* (FAO) atau *World Health Organization* (WHO) *Codex Alimentarius Commission* atau persyaratan yang tercantum pada *Food Chemicals Codex*.

Berdasarkan *Codex Alimentarius Commission* mengenai Laporan Sidang Ketiga Mengenai Kontaminan Dalam Makanan, ditetapkan bahwa batas melamin yang masih dianggap wajar untuk dapat masuk ke tubuh manusia serta tidak membahayakan kesehatan manusia adalah 2,5 mg/kg dalam produk makanan dan 1 mg/kg dalam produk susu formula untuk bayi.

Dengan adanya penetapan standar atau batas toleransi asupan harian melamin ke dalam tubuh manusia tersebut, maka diharapkan bahwa produk-produk makanan impor yang akan atau telah masuk ke dalam wilayah Indonesia, mengikuti ketentuan tersebut. Jika produk-produk makanan impor tersebut tidak mengikuti aturan yang telah ditetapkan tersebut, maka BPOM sebagai pengawas obat dan makanan dapat melakukan tindakan-tindakan pelarangan masuknya produk tersebut ke wilayah Indonesia.

Dengan adanya ketentuan yang tercantum di dalam *Codex* tersebut, maka hingga saat ini BPOM masih berpegangan terhadap ketentuan itu. Hal ini juga telah ditegaskan oleh BPOM, bahwa standar yang diatur di dalam *codex* tersebut digunakan oleh negara-negara berkembang seperti Indonesia dalam pengembangan peraturan nasional berkaitan dengan standar dan pengawasan terkait dengan keamanan produk-produk makanan⁷².

Sehingga dengan adanya aturan tersebut, maka BPOM tetap dapat melakukan pengawasan yang bersifat preventif atau dengan kata lain BPOM

⁷² Drug and Food Control Newsletter, Volume 7 No. I, April 2009.

dalam hal ini telah melakukan pengawasan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan yang mengakibatkan kerugian konsumen. Pengawasan tersebut dilakukan dengan tindakan penarikan produk-produk makanan impor yang mengandung melamin hingga pencabutan izin edar dari produk makanan impor tersebut, dengan tujuan untuk melindungi dan menjamin hak-hak konsumen, sesuai dengan fungsinya sebagai badan pengawas.

III.2. PENGAWASAN TERHADAP PRODUK MAKANAN IMPOR YANG MENGANDUNG MELAMIN DAN BEREDAR DI MASYARAKAT

Semakin maraknya peredaran produk makanan impor di Indonesia, membuat masyarakat sebagai konsumen harus lebih mencermati apabila akan membeli produk makanan impor tersebut. Beraneka ragam produk makanan impor ditawarkan dengan berbagai macam harga, sehingga menarik minat konsumen untuk membeli dan mengkonsumsinya.

Banyaknya produk impor dapat masuk ke pasar Indonesia, disebabkan karena tingginya permintaan pasar. Namun sebagai konsumen kita harus jeli dalam memilih produk makanan, karena tidak semua produk makanan impor aman untuk dikonsumsi. Konsumen harus benar-benar memperhatikan kandungan yang terdapat di dalam produk makanan impor tersebut, sehingga tidak akan menimbulkan kerugian bagi kesehatan dan keselamatan konsumen di kemudian hari.

Selain itu juga, adanya *Agreement Establishing the World Trade Organization* (WTO) yang telah diratifikasi Indonesia, pada prinsipnya menekankan adanya keterkaitan yang saling menguntungkan antara produsen dan konsumen. Hal ini menjadi penting untuk dicermati, karena Indonesia sudah terlibat dalam era perdagangan bebas, dimana lalu lintas produk barang dan atau jasa antar negara menjadi sangat terbuka. WTO adalah organisasi antar negara atau pemerintah yang mengawasi perdagangan dunia, baik

barang dan atau jasa, yang sangat menentang praktek-praktek proteksi atau perlindungan, demi terjaminnya liberalisasi perdagangan dunia. Liberalisasi perdagangan membawa konsekuensi; semua barang dan jasa tersebut dapat saja cacat atau rusak sehingga merugikan atau mencelakakan konsumen. Untuk itu perlu disiapkan sarana-sarana antisipatif, antara lain berupa instrumen-instrumen hukum yang sanggup memberikan perlindungan bagi konsumen Indonesia.

Untuk melindungi masyarakat dari mengkonsumsi produk makanan impor yang tidak memenuhi syarat baik dari sisi legalitas, maupun mutu, keamanan dan gizi pangan. Oleh karena itu peran pemerintah sebagai pengawas dalam hal ini sangat dibutuhkan demi menjamin hak-hak konsumen.

Seperti kita ketahui, beberapa saat kebelakang, telah ditemukan produk-produk makanan impor yang mengandung melamin yang beredar di masyarakat. Berdasarkan hasil pengujian laboratorium, ditetapkan bahwa kandungan melamin dalam produk-produk makanan impor tersebut melebihi ambang batas. Adapun Produk-produk tersebut ialah⁷³:

1. Kino Bear Coklat Crispy, registrasi MD 662211108168, produksi PT Kinosentraindustri, kawasan Niaga Selatan Blok B 15, Bandar Kemayoran. Mengandung melamin 97,28 ppm;
2. Yake assorted Candies, tanpa nomor registrasi, produksi Fujian Yake Food, tak ada alamat importir, permen coklat panjang. Melamin: 56,54 ppm;
3. F&M, saku kental manis, registrasi ML 505417006156, importir Ikad-Jakarta. Melamin: 45,09 ppm;
4. Kembang gula Tirol Choco Mix, registrasi ML 237103407045, importir PT Indomaru Lestari, Kedaung Kali Angke, Cengkareng, Jakarta Barat, melamin: 17, 18 ppm;

⁷³Wisnu, <http://www.Kabarindonesia.com/berita.php?pil=3&jd=Ditemukan+oleh+YLKI%2C+10+Produk+Mengandung+Melamin&dn=20090304160417>, *Loc., Cit.*

5. Dutchmill, yogurt drink natural, registrasi ML 406505001229, produksi Dairy Plus Company Limited Nakom Sawan, Thailand. Importir PT Nirwana Lestari, Bantar Gebang, Bekasi. Melamin: 15, 98 ppm;
6. Pura Low Fat UHT milk beverage, registrasi ML 40508002189, produksi Fonterra Brands New Zealand, importir PT Sukanda Jaya, Cibitung, Bekasi. Melamin: 11,70 ppm;
7. Nestle Bear Brand sterilized low fat milk, produksi F&N Dairies Thailand. Melamin: 10, 88 ppm;
8. Crown Lonx Biskuit rasa coklat, registrasi ML 8227118009109, importir PT Koin Bumi, Jalan Senayan, Jakarta, produksi Crown Con Co. Melamin: 9,54 ppm;
9. Fanfun sweet heart biscuit, tanpa nomor registrasi, tak ada alamat importir. Melamin: 3,17 ppm;
10. Yake Assorted Candies, tanpa nomor registrasi, produksi Fujian Yake Food, jenis permen coklat lonjong agak lentur. Melamin: 1, 15 ppm.

Dengan adanya temuan produk tersebut, maka pemerintah (BPOM) diharapkan dapat mengambil tindakan konkrit untuk dapat melindungi hak-hak konsumen sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang mengatakan bahwa konsumen berhak atas:

- a. Hak atas kenyamanan dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Hak untuk memilih dan mendapatkan barang dan/atau jasa 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.

Dengan melihat kepada hak-hak konsumen tersebut, maka kita mengetahui bahwa konsumen memiliki hak untuk memperoleh perlindungan atas keamanan produk dan jasa. Misalnya, makanan dan minuman yang dikonsumsi harus aman bagi kesehatan konsumen dan masyarakat umumnya. Produk makanan yang aman berarti produk tersebut memiliki standar kesehatan, gizi dan sanitasi serta tidak mengandung unsur yang dapat membahayakan manusia baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Dengan adanya temuan produk-produk makanan impor bermelamin tersebut, maka pemerintah diharapkan dapat melakukan pengawasan yang dapat menjamin hak-hak konsumen.

Dalam sebuah negara hukum kesejahteraan, tugas negara atau pemerintah tidak hanya semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat saja, tetapi memikul tanggung jawab untuk mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat⁷⁴. Dengan demikian, maka negara juga memiliki fungsi pengawasan terhadap keamanan atas suatu produk makanan impor yang masuk ke wilayah Indonesia, demi melindungi kesehatan dan keselamatan jiwa masyarakat sebagai konsumen.

⁷⁴ Ni'matul Huda, *Op., Cit.*, hlm. 56

Hal ini sejalan dengan empat fungsi negara yang dikatakan secara teoritis oleh Friedman, yaitu⁷⁵:

a. Fungsi negara sebagai penjamin

Fungsi ini berkenaan dengan negara kesejahteraan, dimana negara bertanggung jawab dan menjamin suatu standar minimum kehidupan secara keseluruhan serta bentuk-bentuk jaminan sosial lainnya.

b. Fungsi negara sebagai regulator (pengatur)

Wujud dari fungsi negara sebagai regulator yaitu dengan adanya kekuasaan yang dimiliki suatu negara untuk mengatur. Dalam hal ini bentuk pengaturan dapat bermacam-macam, ada yang berupa peraturan perundang-undangan tetapi juga bersifat peraturan kebijaksanaan.

c. Fungsi negara sebagai entrepreneur (melakukan usaha ekonomi)

d. Fungsi negara sebagai pengawas

Dalam kedudukannya sebagai pengawas, maka negara dituntut untuk merumuskan atau menilai standar-standar yang adil mengenai sektor-sektor yang berbeda dalam bidang ekonomi. Apabila dikaitkan dengan bidang makanan, maka pemerintah dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawas, dituntut untuk melakukan tindakan-tindakan terhadap adanya pelanggaran terhadap produk makanan impor yang beredar di masyarakat.

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan.

Dengan semakin meningkatnya peredaran produk makanan impor di pasaran, maka BPOM harus bersiap-siap dengan melakukan kendali disetiap peredaran produk makanan impor dengan memberlakukan peraturan yang

⁷⁵ Abrar Saleng, Op., Cit., hlm. 49-50. Pendapat ini dikemukakan oleh W. Friedman, dalam bukunya "The State and The Rule of Law in A Mixed Economy.

menerapkan sanksi yang tegas. Apabila hal ini tidak diperhatikan, maka akan semakin terpuruk dan semakin tidak terkendali pemasukan makanan dari luar wilayah Indonesia, sehingga menyebabkan sistem pengawasan semakin tidak beraturan dan akhirnya pengawasan tidak dapat menyentuh semua permasalahan yang terjadi.

Dalam kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah, tentu saja pengawasan tersebut tidak hanya dilakukan oleh BPOM, tetapi juga berkoordinasi dan bekerjasama dengan instansi terkait, yang antara lain adalah dengan Departemen Kesehatan, Departemen Pertanian, Departemen Kelautan, Departemen Perdagangan, Departemen Perindustrian, Badan Narkotika Nasional dan Kepolisian, serta yang tidak kalah pentingnya adalah bekerja sama dengan masyarakat sebagai konsumen. Hal ini berkaitan dengan tugas dan fungsi BPOM, dimana tugas dan fungsi tersebut diatur dalam ketentuan Keputusan Presiden nomor 103 tahun 2001, yang pada pokoknya tugas dari BPOM adalah berorientasi kepada pengendalian, pengawasan, dan pembinaan, walaupun antara fungsi dan tugas masing-masing instansi berkaitan satu sama lainnya⁷⁶.

Kegiatan pengawasan obat dan makanan sangat luas dan kompleks. Dalam bidang obat dan makanan, pemerintah melalui BPOM melakukan pengawasan secara pre-market dan post-market. Yang dimaksud dengan pengawasan pre-market adalah pengawasan yang dilakukan sebelum produk makanan beredar di masyarakat, yaitu dengan mewajibkan setiap pangan yang beredar di wilayah Indonesia didaftarkan ke BPOM melalui Direktorat Penilaian Keamanan Pangan. Hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 42 ayat (1) Peraturan Pemerintah nomor 28 tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan yang menjelaskan bahwa dalam rangka pengawasan keamanan, mutu, dan gizi pangan, setiap pangan olahan, baik yang diproduksi di dalam negeri maupun yang masuk ke dalam wilayah Indonesia untuk

⁷⁶ Keputusan Presiden nomor 103 tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Lembaga Pemerintahan Non Departemen (LPND), BPOM ditetapkan sebagai LPND yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

diperdagangkan dalam kemasan eceran sebelum diedarkan wajib memiliki surat persetujuan pendaftaran.

Sedangkan dalam pengawasan post-market, prinsip dasar pengawasan yang dilakukan tiga lapis meliputi produsen, pemerintah dan masyarakat. Berbagai peraturan perundang-undangan telah mengatur mengenai produk pangan yang membahayakan masyarakat, antara lain tercantum dalam ketentuan pasal 111 ayat (6) Undang-undang nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan yang mengatakan bahwa makanan dan minuman yang tidak memenuhi ketentuan standar, persyaratan kesehatan, dan/atau membahayakan kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang untuk diedarkan, ditarik dari peredaran, dicabut izin edar dan disita untuk dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peranan BPOM dalam melakukan pengawasan di bidang pangan juga dengan melakukan hal-hal sebagai berikut, yaitu⁷⁷:

- (1) Untuk mengawasi pemenuhan ketentuan undang-undang ini, pemerintah berwenang melakukan pemeriksaan dalam hal terdapat dugaan terjadinya pelanggaran hukum di bidang pangan;
- (2) Dalam melaksanakan fungsi pemeriksaan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah berwenang:
 - a. Memasuki setiap tempat yang diduga digunakan dalam kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan dan perdagangan pangan untuk memeriksa, meneliti dan mengambil contoh pangan dan segala sesuatu yang diduga digunakan dalam proses produksi, penyimpanan, pengangkutan dan atau perdagangan pangan;
 - b. Menghentikan, memeriksa dan mencegah setiap sarana angkutan yang diduga atau patut diduga digunakan dalam pengangkutan pangan serta mengambil dan memeriksa contoh pangan;
 - c. Membuka dan meneliti setiap kemasan pangan;
 - d. Memeriksa setiap buku, dokumen atau catatan lain yang diduga memuat keterangan mengenai kegiatan produksi, penyimpanan,

⁷⁷ Pasal 53 Undang-undang nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan.

pengangkutan dan atau perdagangan pangan termasuk menggandakan atau mengutip keterangan tersebut;

e. Memerintahkan untuk memperlihatkan izin usaha dokumen lain sejenis.

- (3) Pejabat pemeriksa untuk melakukan pemeriksaan, sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilengkapi dengan surat perintah;
- (4) Dalam hal berdasarkan hasil pemeriksaan, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), patut diduga merupakan tindak pidana dibidang pangan, segera dilakukan tindakan penyidikan oleh penyidik berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dalam hal produk-produk makanan impor yang beredar di wilayah Indonesia, harus diterapkan pengawasan seperti demikian, bahwa produk-produk makanan impor yang mengandung bahan berbahaya seperti melamin tersebut wajib diperiksa oleh BPOM sebagai badan pengawas obat dan makanan sebelum sampai kepada konsumen dan menimbulkan kerugian atau bahkan mengancam keselamatan jiwa konsumen.

Terhadap adanya pelanggaran dalam hal produk-produk makanan impor yang mengandung bahan berbahaya tersebut, BPOM sebagai pemerintah dapat mengambil tindakan administratif seperti memberikan peringatan tertulis kepada para pelaku usaha dan juga dapat mengeluarkan larangan peredaran produk-produk makanan impor yang diduga mengandung melamin tersebut untuk sementara waktu atau dapat mengeluarkan perintah untuk penarikan produk-produk makanan impor yang mengandung melamin tersebut dari peredaran. Bahkan BPOM dapat melakukan tindakan pembakaran terhadap produk-produk makanan impor yang mengandung melamin tersebut. Hal ini dilakukan sebagai upaya pencegahan guna

melindungi keselamatan jiwa konsumen dari produk-produk makanan impor yang mengandung melamin tersebut.

Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan juga menekankan pentingnya menjamin keamanan pangan yang beredar yaitu pada Pasal 36 ayat (2), yang menyatakan bahwa setiap orang dilarang memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia apabila pangan tersebut tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang ini dan peraturannya serta Pasal 38 yang menyatakan bahwa setiap orang yang memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia untuk diedarkan bertanggung jawab atas keamanan, mutu dan gizi pangan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka pengawasan yang dilakukan BPOM selain terhadap produk-produk makanan impor yang mengandung melamin yang beredar di Indonesia tersebut, juga melakukan pengawasan terhadap para pelaku usaha yang mengedarkan produk-produk makanan impor tersebut di Indonesia, yang salah satunya adalah dengan pencabutan izin produksi dan izin usaha. Sehingga dengan demikian diharapkan hal tersebut dapat memberikan efek jera kepada para pelanggar.

Selain itu juga, pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah, yang dalam hal ini adalah BPOM seperti yang telah disebutkan dalam ketentuan Pasal 111 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan, bahwa makanan dan minuman yang dipergunakan untuk masyarakat harus didasarkan pada standar dan/atau persyaratan kesehatan. Dalam pengawasan secara post-market, BPOM beserta balai besar/Balai POM di daerah telah melakukan berbagai langkah yang dianggap perlu untuk mencegah beredarnya produk makanan yang tidak memenuhi syarat. Langkah-langkah tersebut antara lain dengan melakukan inspeksi secara rutin ke pasar. Apabila ditemukan produk makanan impor yang mengandung melamin, maka BPOM akan melakukan penarikan produk makan impor tersebut. Selain itu, dalam melaksanakan tugasnya, BPOM juga melakukan penyuluhan dan memberikan pendidikan ke konsumen dengan memberikan komunikasi, informasi dan edukasi serta mengeluarkan *public warning* (peringatan kepada masyarakat)

bila ditemukan produk makanan impor yang membahayakan dan tidak layak untuk dikonsumsi.

Selain itu juga, untuk melindungi konsumen dari penggunaan produk obat dan makanan yang tidak memenuhi syarat mutu dan keamanan, maka pemerintah atau BPOM melakukan pengawasan yang mencakup regulasi, standarisasi, evaluasi produk sebelum diizinkan beredar, pemeriksaan dan penyidikan, pengawasan peredaran, sampling dan pengujian laboratorium, informasi yang didukung oleh adanya penegakan hukum.

Disamping itu, pemerintah juga melakukan upaya-upaya untuk memberdayakan masyarakat agar memiliki kesadaran akan hak dan tanggung jawabnya berkaitan dengan mutu dan keamanan produk baik obat maupun produk makanan impor yang telah dikatakan aman untuk dikonsumsi sesuai dengan standar yang telah ditentukan. Pemerintah juga berusaha untuk memberdayakan dan meningkatkan kesadaran dan pengetahuan masyarakat melalui kegiatan komunikasi, informasi serta edukasi⁷⁸.

Dalam menangani peredaran produk-produk makanan impor yang mengandung melamin ini, pemerintah lebih mengutamakan upaya preventif untuk menghindari dampak risiko kesehatan yang lebih luas. Karena itu dalam rangka penegakan hukum, BPOM harus dapat melakukan tindakan tegas dan keras terhadap pelanggaran yang merugikan kepentingan publik. Untuk membantu terlaksananya pengawasan obat di Indonesia Badan POM diperkuat dengan Pusat Penyidik Obat dan Makanan yang dilengkapi dengan laboratorium nasional yang lebih modern dan juga adanya koordinasi dan kerjasama yang baik antara BPOM dengan Departemen Kesehatan. Walaupun dapat dinilai bahwa dengan adanya koordinasi dengan Departemen Kesehatan bukanlah salah satu penyelesaian masalah, karena selain koordinasi tersebut, diperlukan juga suatu kerjasama yang menyeluruh dari semua pihak, baik produsen maupun masyarakat sebagai konsumen.

⁷⁸ Sampurno, *Loc., Cit.*

Peredaran produk makanan impor yang mengandung bahan berbahaya banyak terjadi di Indonesia, selain melakukan pengawasan-pengawasan seperti telah dijelaskan diatas, BPOM juga melakukan tindakan seperti melakukan pengawasan yang lebih ketat terhadap produk-produk makanan impor yang diduga mengandung melamin, melakukan penerapan hukum yang tegas dan berisi sanksi kepada para pelaku yang menjual produk-produk makanan impor yang mengandung melamin tersebut serta melakukan sosialisasi kepada masyarakat mengenai bahaya prosuk-produk makanan impor yang mengandung melamin.

Agar sistem pengawasan yang dilakukan oleh BPOM dapat berjalan efektif dan efisien, maka sistem pengawasan yang dilakukan tersebut harus mampu mendeteksi, mencegah dan mengawasi produk makanan impor tersebut sebelum maupun sesudah beredar untuk melindungi keamanan, keselamatan dan kesehatan seluruh masyarakat. Selain itu juga BPOM harus dapat melakukan pengawasan produk makanan impor tersebut dalam rangka pengendalian mutu dan bertujuan untuk menjamin bahwa produk-produk makanan yang masuk ke wilayah Indonesia tersebut senantiasa dibuat dengan memenuhi persyaratan mutu yang telah ditentukan sesuai dengan tujuan penggunaannya⁷⁹.

III.3. TINDAKAN HUKUM YANG DILAKUKAN OLEH PEMERINTAH TERHADAP PRODUK MAKANAN IMPOR YANG MENGANDUNG MELAMIN MELALUI BPOM

Pangan yang tidak aman dapat menimbulkan penyakit yang timbul akibat mengkonsumsi pangan yang mengandung bahan atau senyawa beracun atau organisme patogen. Masalah yang sering muncul pada makanan adalah kontaminasi mikroba, kontaminasi bahan-bahan kimia dan mikrotoksin serta cemaran yang berasal dari wadah makanan. Untuk mencegah konsumen

⁷⁹ Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan nomor 02002/SK/KBPOM tentang Tata Laksana Uji Klinis.

mengonsumsi pangan yang mengandung bahan berbahaya, maka diperlukan kebijakan-kebijakan dari pemerintah dalam melakukan pengawasan peredaran produk makanan impor yang mengandung melamin.

Kebijakan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah rangkaian konsep dan apa yang menjadi dasar rencana dalam pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan serta cara bertindak. Sedangkan secara etimologis, istilah kebijakan berasal dari bahasa Yunani, Sansekerta dan Latin yang berakar dari kata *kota*, masuk ke bahasa latin menjadi *politea* (negara) dan akhirnya kedalam bahasa inggris *policy* yang artinya berkenaan dengan pengendalian masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan⁸⁰.

Istilah kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya dengan tindakan atau kegiatan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya. Kebijakan tersebut kemudian dituangkan dalam bentuk peraturan, sehingga kajian kebijakan pada hakekatnya merupakan kajian peraturan perundang-undangan⁸¹.

Adapun kebijakan Nasional tentang Mutu dan Keamanan Pangan telah disusun secara lintas sektoral dengan melibatkan berbagai Departemen dan Lembaga Pemerintah Non Departemen, yaitu BPOM yang terlibat dalam pembinaan dan pengawasan mutu dan keamanan pangan. Kebijakan Mutu dan keamanan Pangan nasional tersebut adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan mutu dan keamanan pangan melalui penelitian dan pengembangan, pengembangan peraturan perundang-undangan serta kelembagaan.
2. Meningkatkan mutu gizi pangan dalam upaya meningkatkan status gizi masyarakat.
3. Memberikan jaminan bahwa pangan sebagai bahan baku industri maupun konsumsi, bebas dari kontaminasi bahan kimia, biologi dan

⁸⁰William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gajahmada University Press, 2000, hlm. 10.

⁸¹ Mustopadidjaja A.R, *Manajemen Proses Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2002, hlm. 30.

toksin, serta tidak bertentangan dengan keyakinan yang dianut oleh masyarakat.

4. Menerapkan secara terpadu sistem jaminan mutu dan keamanan pangan sejak pra produksi, selama proses produksi hingga produk tersebut sampai ke tangan konsumen, baik dalam pembinaan maupun pengawasan melalui Program Sistem Mutu dan Keamanan Pangan Nasional.
5. Meningkatkan pengawasan melekat/mandiri (*self regulatory control*) pada produsen, konsumen, pengolah, pedagang, serta pembina dan pengawas mutu dalam melaksanakan jaminan mutu dan keamanan pangan.
6. Melarang memperdagangkan (ekspor dan impor) pangan yang melanggar ketentuan yang secara internasional telah disepakati bersama.
7. Melaksanakan sertifikasi dan menerbitkan sertifikat mutu produk pangan yang memenuhi persyaratan Standar Nasional Indonesia (SNI) bagi produsen, eksportir dan eksportir produsen yang telah mampu menerapkan sistem manajemen mutu dan keamanan pangan.
8. Menjaga standar mutu yang tinggi dalam setiap aspek kinerja pembinaan dan pengawasan mutu dan keamanan pangan secara terpadu.
9. Melaksanakan pemyarakatan Program Mutu dan keamanan Pangan Nasional.
10. Mengembangkan sumberdaya manusia pembinaan dan pengawasan mutu pangan melalui pendidikan dan latihan.

Dengan melihat kepada aturan kebijakan nasional tersebut, maka diperlukan adanya penerapan kebijakan perlindungan konsumen dari produk-produk makanan impor bermelamin yang membahayakan masyarakat sebagai konsumen. dalam hal ini penerapan kebijakan perlindungan konsumen diteliti antara lain dengan melihat apakah isi kebijakan telah mampu memenuhi tujuan dan dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat sebagai konsumen.

III.3.1. UPAYA PEMERINTAH UNTUK SEGERA MEMBENTUK ATURAN MENGENAI PENGGUNAAN MELAMIN PADA MAKANAN

Manusia dalam hidupnya membutuhkan makanan, minuman dan kebutuhan vital lainnya. Makanan yang dibutuhkan adalah makanan yang sehat, bermutu dan juga bergizi. Namun seringkali manusia tidak memperoleh kebutuhan yang sesuai dengan apa yang diharapkan, seperti misalnya, adanya peredaran produk-produk makanan impor yang mengandung melamin, yang jika dikonsumsi dapat menimbulkan penyakit pada konsumen.

Peredaran produk melamin yang banyak terjadi di Indonesia, menunjukkan bahwa pengawasan dan penerapan aturan yang dilakukan oleh pemerintah tidak berjalan dengan baik. Hal ini tentu saja membutuhkan perhatian lebih agar kasus-kasus yang merugikan konsumen semacam ini tidak terjadi lagi.

Dengan masih banyaknya peredaran produk-produk makanan impor yang bermelamin saat ini, pemerintah dianggap terlambat dalam mengantisipasi pelanggaran-pelanggaran hukum berupa peredaran produk-produk makanan impor yang mengandung melamin di masyarakat. Adapun tujuan pembangunan pangan⁸² adalah untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil dan merata berdasarkan kemandirian dan tidak bertentangan dengan keyakinan masyarakat. Hal ini disebabkan karena tujuan peraturan, pembinaan dan pengawasan pangan adalah tersedianya pangan yang memenuhi persyaratan keamanan, mutu dan gizi bagi kepentingan kesehatan manusia; terciptanya perdagangan pangan yang jujur dan bertanggung jawab; serta terwujudnya tingkat kecukupan pangan dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

⁸² Undang-Undang nomor 7 tahun 1996 Tentang Pangan.

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang tidak terelakkan karena berpengaruh terhadap eksistensi dan ketahanan hidup manusia. Mengingat kadar kepentingan yang tinggi, pada dasarnya pangan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang sepenuhnya menjadi hak asasi setiap manusia. tersedianya pangan yang cukup, aman, bermutu dan bergizi merupakan prasyarat utama yang harus dipenuhi dalam upaya mewujudkan insan yang berharkat dan bermartabat serta bersumber daya manusia yang berkualitas.

Kualitas sumber daya manusia tergantung dari apa yang dikonsumsi. Sehingga segala daya upaya perlu dikerahkan secara optimal agar pangan yang aman, bermutu dan bergizi tersedia secara memadai serta terjangkau oleh daya beli masyarakat. Agar pangan yang aman tersebut tersedia secara memadai, perlu diupayakan terwujudnya suatu sistem pangan yang mampu memberikan perlindungan kepada masyarakat sebagai konsumen yang mengkonsumsi pangan sehingga pangan yang diedarkan tidak merugikan serta aman bagi kesehatan manusia. Dengan perkataan lain, harus memenuhi persyaratan keamanan pangan.

Dalam hal ini dibutuhkan adanya sistem Pengawasan Obat dan Makanan yang efektif sehingga mampu mendeteksi, mencegah dan mengawasi produk-produk makanan impor tersebut guna melindungi keamanan, keselamatan dan kesehatan konsumen, sehingga tidak menimbulkan kerugian atau bahkan membahayakan jiwa konsumen.

Dengan semakin terbukanya pasar nasional sebagai akibat dan proses globalisasi ekonomi maka hal ini berdampak kepada semakin banyaknya barang yang dapat masuk ke Indonesia. Dalam era pasar bebas ini, terdapat dua asumsi dalam melihat posisi konsumen⁸³ *Pertama*, posisi konsumen diuntungkan. Maksudnya adalah bahwa dengan terbukanya pasar nasional ini, maka arus keluar masuk barang atau produk-produk impor menjadi lancar. Dengan demikian

⁸³ Husni Syawali & Neni Sri Imaniyati, *Op., Cit.*, hlm. 63.

konsumen lebih memiliki banyak pilihan dalam menentukan kebutuhannya. *Kedua*, posisi konsumen dirugikan, karena masih lemahnya pengawasan dibidang standarisasi mutu barang, lemahnya produk perundang-undangan.

Selain itu juga, dengan arus keluar masuknya produk-produk impor ini, seperti kita ketahui tidak semua produk-produk makanan tersebut aman untuk dikonsumsi oleh masyarakat, karena seiring dengan berkembangnya ilmu pengetahuan maka produksi, distribusi dan penggunaan bahan berbahaya semakin meningkat jumlah maupun jenisnya. Dengan demikian pemerintah harus tetap menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat serta kepastian akan mutu, jumlah, dan keamanan barang yang diperoleh dari pasar.

Penggunaan bahan berbahaya pada makanan dapat kita ambil contoh terhadap kasus-kasus produk makanan impor yang mengandung melamin yang beredar di masyarakat. Dengan peredaran produk-produk makanan impor bermelamin tersebut, tentu masyarakat membutuhkan adanya standar yang dapat digunakan agar mengetahui batas aman atau toleransi kandungan melamin yang dianggap wajar atau masih dapat diterima ke dalam tubuh manusia.

Namun seperti kita ketahui bersama, bahwa hingga saat ini, aturan yang menetapkan standar aman atau toleransi melamin yang dapat dikonsumsi oleh manusia tersebut belum ada. Oleh karena itu dalam hal ini, seharusnya pemerintah (BPOM) sebagai badan pengawas obat dan makanan diharapkan mampu memberikan kepastian mengenai hal tersebut, sehingga dapat menjamin hak konsumen akan keamanan dan kenyamanan dalam mengkonsumsi suatu produk makanan impor.

Kebutuhan konsumen akan perlindungan hukum, mengharuskan sistem hukum Indonesia terbuka untuk disempurnakan dan diperkaya, sehingga hukum itu dapat berfungsi efektif sebagai alat

rekayasa sosial, sebagai sarana pembaharuan masyarakat yang bermuatan keadilan, kepastian dan kemanfaatan⁸⁴.

Salah satu upaya yang dilakukan oleh BPOM selaku pemerintah dalam memberikan kepastian mengenai standar aman atau toleransi kandungan melamin yang dapat dikonsumsi atau masuk ke dalam tubuh manusia adalah dengan mengacu kepada *Project Document* dalam Codex Alimentarius Commission yang menetapkan mengenai standar ukuran melamin yang dianggap masih wajar atau penetapan standar toleransi kandungan melamin dalam produk makanan yang dapat dikonsumsi oleh masyarakat sebagai konsumen. Mengapa Indonesia mengikuti ketentuan dalam Codex ini, karena seperti ditegaskan bahwa Codex ini digunakan oleh Indonesia sebagai referensi dalam perkembangan hukum nasional, karena seperti diketahui, hingga saat ini belum ada aturan yang menetapkan mengenai standar ukuran melamin yang masih dapat ditoleransi oleh tubuh manusia apabila dikonsumsi.

Dengan adanya codex tersebut, maka upaya pemerintah untuk menindaklanjuti peredaran produk makanan impor bermelamin yang beredar di Indonesia dapat terus berjalan dengan baik. Adapun aturan yang mendasarkan BPOM untuk dapat menindaklanjuti produk-produk makanan impor yang mengandung melamin tersebut sesuai dengan ketentuan pasal 10 ayat (2) Keputusan Direktorat Jendral Pengawas Obat dan Makanan nomor 02592/B/SK/VIII/91 tentang Penggunaan Bahan Tambahan Makanan, yang menyatakan bahwa untuk bahan tambahan makanan yang tidak tercantum pada Kodeks Makanan Indonesia atau persyaratannya belum ditetapkan oleh Menteri, harus memenuhi persyaratan tentang bahan tambahan makanan yang disarankan oleh *Food and Agriculture Organization of The United Nations* (FAO) atau *World Health Organization* (WHO) Codex Alimentarius Commission.

⁸⁴ John Pieris & Wiwik Sri Widiarty, Op., Cit., hlm. 93.

Berdasarkan Codex Alimentarius Commission mengenai Laporan Sidang Ketiga Mengenai Kontaminan Dalam Makanan, ditetapkan bahwa batas melamin yang masih dianggap wajar untuk dapat masuk ke tubuh manusia serta tidak membahayakan kesehatan manusia adalah 2,5 mg/kg dalam produk makanan dan 1 mg/kg dalam produk susu formula untuk bayi.

Dengan adanya standar tersebut, maka pemerintah (BPOM) sebagai pengawas obat dan makanan tetap dapat melindungi masyarakat sebagai konsumen dari bahaya mengkonsumsi produk makanan impor bermelamin, karena mengenai keamanan dan kenyamanan mengkonsumsi produk makanan impor tersebut merupakan hak konsumen yang dicantumkan dalam ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

III.3.1. UPAYA PEMERINTAH DALAM HAL MELAKUKAN TINDAKAN HUKUM TERHADAP PRODUK MAKANAN IMPOR YANG MENGANDUNG MELAMIN DAN BEREDAR DI MASYARAKAT

Dalam hal kebijakan yang berkaitan dengan peredaran produk-produk makanan impor yang mengandung melamin tersebut, BPOM dalam hal ini mengeluarkan kebijakan yang berupa sanksi-sanksi terhadap adanya produk-produk makanan impor yang mengandung melamin yang masuk ke wilayah Indonesia tersebut. Selain itu juga BPOM melakukan tindakan-tindakan konkrit dalam upaya mencegah penyebaran pelanggaran produk makanan impor tersebut, sehingga tidak menimbulkan kerugian kepada konsumen.

Pengawasan yang dilakukan oleh BPOM adalah merupakan kewajiban pemerintah untuk melindungi warga masyarakatnya, yang dalam hal peredaran produk makanan impor ini adalah melindungi

konsumen dari produk makanan impor yang membahayakan, karena dalam suatu negara hukum kesejahteraan, tugas negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat saja, tetapi juga memikul tanggung jawab untuk mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sehingga pemerintah dituntut untuk dapat mensejahterakan masyarakat dengan memberikan perlindungan yang berupa pengawasan terhadap adanya peredaran produk-produk makanan impor bermelamin yang dapat dikonsumsi oleh masyarakat.

Apabila kita lihat, pengawasan yang dilakukan oleh BPOM terbagi menjadi dua bagian, yaitu pengawasan pre-market dan pengawasan post-market. Pengawasan pre-market adalah adanya evaluasi mutu, keamanan, dan efektivitas manfaat produk impor sebelum diizinkan beredar dalam rangka pendaftaran. Terhadap sediaan makanan sebelum diproduksi dan diizinkan untuk beredar di wilayah Indonesia, harus terlebih dahulu dilakukan evaluasi untuk menilai keamanan, mutu, khasiat/kemanfaatan serta label/informasi produk tersebut. Dalam hal ini, hanya produk-produk yang memenuhi kriteria keamanan, mutu, khasiat/kemanfaatan yang dapat disetujui untuk diproduksi dan di pasarkan di Indonesia.

Sedangkan pengawasan post-market yaitu kegiatan inspeksi produk-produk impor, sehingga dapat diketahui, bahwa produk-produk makanan impor tersebut mengandung melamin. Selain itu juga dilakukan kegiatan sampling dan pengujian produk beredar, dan penyidikan serta tindakan penegakan hukum. Pada tahap ini, BPOM melaksanakan kegiatan inspeksi terhadap produk-produk makanan impor yang beredar di pasaran, dengan tujuan melakukan pengawasan langsung atas kegiatan produksi dan distribusi dan untuk memastikan apakah pelaku usaha konsisten dalam menerapkan cara-cara produksi atau distribusi, sesuai dengan izin yang

dimohonkan olehnya sewaktu melakukan pendaftaran produk makanan impor tersebut. Hal ini sangat penting sebagai sistem pengawasan yang menjamin mutu pada seluruh proses produksi dan distribusi yang dilakukan. Pelaksanaan sampling dan pengujian laboratorium terhadap produk makanan impor yang beredar di masyarakat juga dilakukan untuk mendeteksi mutu dan keamanannya. Dalam hal produk makanan impor bermelamin yang melebihi ambang batas, yang banyak beredar di masyarakat, maka produk makanan impor tersebut akan ditarik dari pasaran dan selanjutnya akan dimusnahkan oleh BPOM. Dalam hal melakukan penarikan tersebut, maka BPOM juga mengeluarkan *public warning* (peringatan) yang menyebutkan mengenai produk-produk makanan impor yang mengandung melamin. Dalam hal mengumumkan produk-produk makanan impor yang mengandung bahan berbahaya tersebut, BPOM juga memanggil para wartawan, agar dapat membantu menyebarkan *public warning* sehingga masyarakat sebagai konsumen, mengetahui mengenai hal yang bersangkutan. Hal ini dilakukan sebagai dasar penegakan hukum sekaligus upaya yang dilakukan oleh BPOM untuk menjamin hak-hak konsumen.

Dalam melakukan pengawasan terhadap produk-produk makanan impor yang akan beredar di masyarakat, BPOM tentu saja melakukan koordinasi dengan instansi lain, yaitu Bea dan Cukai. Dimana dalam hal ini, sebelum produk-produk makanan impor tersebut diedarkan di masyarakat, BPOM harus melakukan pengujian terlebih dahulu terhadap produk tersebut, apakah produk makanan impor tersebut mengandung bahan berbahaya atau tidak. Apabila tidak mengandung bahan berbahaya, maka produk makanan impor tersebut dapat masuk dan beredar di Indonesia. Namun dengan masih banyaknya peredaran produk makanan impor bermelamin di Indonesia, BPOM dianggap lalai dalam melakukan pengawasannya, maka seharusnya BPOM dapat lebih memperketat pengawasan

terhadap masuknya produk-produk impor ke Indonesia, serta lebih teliti dalam melakukan pengujian, sehingga tidak akan menimbulkan korban dikemudian hari.

Selain faktor kelalaian tersebut, terdapat juga faktor kesengajaan yang menyebabkan masih banyaknya peredaran produk makanan impor bermelamin di Indonesia. Kesengajaan yang dimaksud disini adalah faktor kesengajaan yang dilakukan oleh pelaku usaha, karena pengawasan yang dilakukan di setiap pintu perbatasan terhadap arus masuk produk-produk impor tidak ketat. Sehingga dengan mudah para pelaku usaha tersebut memasukkan produk-produk makanan impor bermelamin yang membahayakan keselamatan jiwa konsumen.

Selain itu juga, faktor yang menyebabkan masih banyaknya peredaran produk makanan impor bermelamin, yaitu dikarenakan tidak adanya kerjasama lintas sektor yang baik. Hal ini menyebabkan pengawasan yang dilakukan terhadap produk-produk impor tersebut tidak menyeluruh, sehingga memudahkan para importir untuk memasukkan produk-produknya ke Indonesia.

Dalam hal melakukan pengawasan terhadap produk-produk makanan impor ini, tidak hanya BPOM saja yang berhak melakukannya. Namun juga diperlukan kerjasama dengan instansi lain yaitu Departemen Perdagangan dalam hal membuat peraturan tentang barang beredar dan mengawasi peredaran barang tersebut. Selain itu juga diperlukan kerjasama dengan Departemen Kesehatan, untuk mengetahui apakah produk makanan impor tersebut telah memenuhi syarat kesehatan yang telah ditentukan, sehingga aman untuk di konsumsi oleh masyarakat. Selain itu juga, dalam hal melakukan pengawasan terhadap produk-produk makanan impor bermelamin ini beredar di Indonesia, maka BPOM dibantu juga oleh balai-balai POM yang ada di daerah-daerah. Dan tidak kalah pentingnya, yaitu peran dari masyarakat itu sendiri sebagai

konsumen dalam melakukan pengawasan terhadap produk-produk makanan impor bermelamin tersebut. Dalam hal pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, maksudnya adalah bahwa masyarakat dalam membeli suatu produk makanan impor harus jeli dan teliti dalam melihat kepada komposisi produk tersebut, sehingga dapat terhindar dari mengkonsumsi produk makanan yang mengandung melamin yang melebihi ambang batas.

Masih banyak beredarnya produk-produk makanan yang mengandung melamin ini selain karena faktor-faktor dari pengawasan pemerintah (BPOM) yang tidak ketat dan juga kesengajaan yang dilakukan para pelaku usaha, hal ini juga disebabkan karena kurangnya kesadaran masyarakat terhadap hak-hak mereka. Masyarakat seakan tidak peduli dengan keadaannya yang sangat lemah. Oleh karena itu, maka disini peran BPOM menjadi sangat diperlukan dalam melakukan penetapan dan juga penelitian terhadap produk-produk makanan impor yang beredar di masyarakat. Kurangnya kesadaran dan ketelitian masyarakat dalam membeli suatu produk makanan impor, menyebabkan masyarakat tidak mengetahui efek dari melamin yang dikonsumsi melebihi ambang batas. Karena efek yang akan ditimbulkan oleh melamin tersebut, merupakan efek jangka panjang yang berupa penyakit ginjal yang dapat menyebabkan kematian.

Indonesia telah banyak memiliki peraturan-peraturan yang berkaitan dengan produk makanan, dimana dalam peraturan-peraturan yang ada tersebut, dikatakan bahwa masyarakat berhak atas produk makanan yang sehat, aman dan bermutu. Namun seperti kita ketahui, bahwa peredaran produk makanan impor yang mengandung melamin hingga saat ini masih banyak terjadi. Hal ini juga disebabkan karena belum adanya peraturan yang pasti mengenai kadar toleransi melamin yang dapat dikonsumsi oleh manusia. sehingga belum terdapat kesepahaman akan hal ini. Namun

walaupun demikian, BPOM selaku pemerintah perlu melakukan tindakan preventif untuk mencegah timbulnya kerugian bagi konsumen dalam mengkonsumsi produk makanan impor yang mengandung melamin. Oleh karena itu BPOM dalam hal ini mengikuti acuan yang dikatakan oleh WHO sebagai badan internasional, sehingga dengan demikian, BPOM tetap dapat melakukan pengawasan secara rutin terhadap produk-produk makanan impor yang diduga mengandung melamin yang beredar di masyarakat.

Dengan adanya kepastian tersebut, maka dengan demikian BPOM melakukan tanggung jawabnya dengan baik. Yang menjadi tanggung jawab dari BPOM itu sendiri adalah memberi jaminan kepada konsumen, bahwa produk makanan impor yang dikonsumsi olehnya adalah aman dan tidak mengandung bahan berbahaya yang dapat membahayakan keselamatan jiwa masyarakat.

Tindakan-tindakan pengawasan yang dilakukan oleh BPOM tersebut sesuai dengan visi dan misi dari BPOM sendiri. Dimana visinya yang mengatakan bahwa BPOM akan dijadikan sebuah institusi terpercaya secara nasional maupun internasional dalam rangka melindungi kesehatan masyarakat secara efektif. Demikian juga dengan misi BPOM, yaitu (1) Melindungi kesehatan masyarakat dari resiko peredaran produk terapanik, alat kesehatan, obat tradisional, produk komplemen kosmetik yang tidak memenuhi persyaratan mutu, keamanan dan kemanfaatan produk pangan yang tidak aman dan tidak layak untuk dikonsumsi (2) Melindungi masyarakat dari bahaya penyalahgunaan dan penggunaan yang salah dari produk obat, narkotik, psikotropik dan zat adiktif serta resiko akibat penggunaan produk dan bahan berbahaya⁸⁵ (3) Mengembangkan obat asli Indonesia dengan mutu, khasiat,

⁸⁵ Tan Hoan Tjay, *Obat-obat Penting*, Edisi Kedua, Cetakan Kedua, Jakarta: PT. Elex Media Jakarta, 2002.

keamanan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan dapat digunakan untuk meningkatkan kesehatan masyarakat (4) Memperluas bagi akses obat bagi masyarakat luas dengan mutu yang tinggi dan harga yang terjangkau.

Dalam mendukung arah dan kebijakan yang telah ditetapkan BPOM maka pengawasan-pengawasan yang dilakukan oleh BPOM terhadap produk-produk makanan impor yang mengandung melamin tersebut mencakup antara lain:

1. Evaluasi mutu, keamanan dan khasiat produk-produk makanan impor yang mengandung melamin yang dilakukan oleh tenaga ahli;
2. Standardisasi mutu produk untuk melindungi konsumen sekaligus meningkatkan daya saing menghadapi era reformasi dan era globalisasi pasar bebas;
3. Operasi pemeriksaan dan penyidikan terhadap produksi, distribusi produk-produk makanan impor;
4. Melakukan komunikasi, informasi dan edukasi kepada masyarakat untuk meningkatkan kesadaran dan pengetahuan terhadap mutu, keamanan dan khasiat produk-produk makanan impor.

Dari penelitian yang dilakukan, peraturan yang diterbitkan oleh BPOM, yang mengatur secara khusus mengenai standardisasi batas wajar melamin untuk dapat dikonsumsi oleh manusia masih belum ada. Namun sebagaimana dikatakan dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan. Dalam pasal 10 ayat (1) dikatakan bahwa setiap orang yang memproduksi pangan untuk diedarkan dilarang menggunakan bahan apapun sebagai bahan tambahan pangan yang dinyatakan terlarang atau melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan.

Pengaturan tentang sanksi pelanggaran produk pangan yang mengandung bahan berbahaya masih mengacu ke Undang-undang

nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan dan Undang-undang nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang obat dan makanan, bahwa setiap pelaku usaha atau produsen yang melakukan kesalahan atau ternyata melakukan kecurangan-kecurangan yang mengakibatkan kerugian pada masyarakat atau pemerintah ditindak sesuai dengan hukum dan ketentuan yang berlaku.

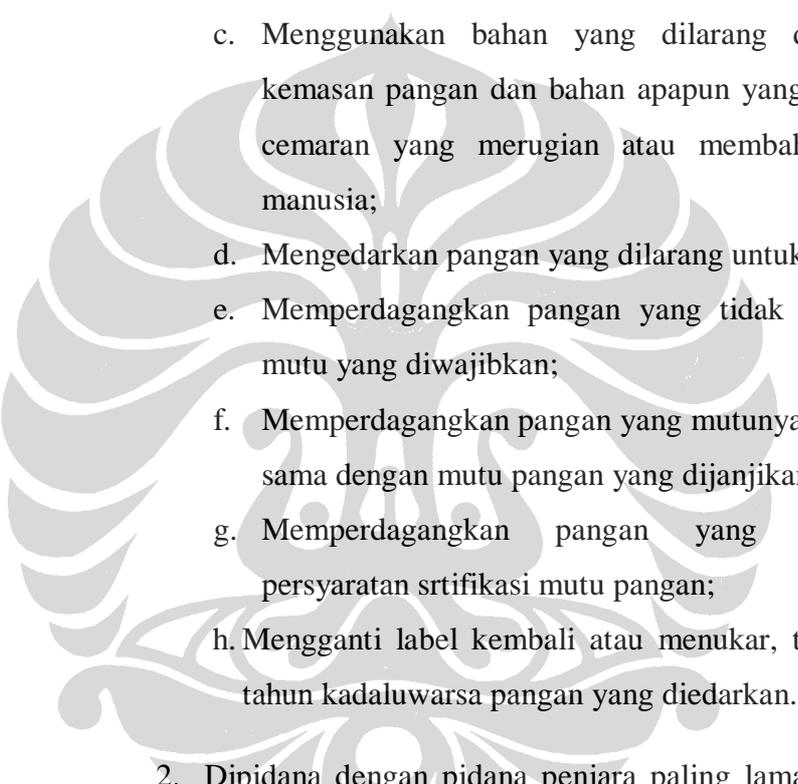
Dalam melaksanakan fungsi pengawasan, pemerintah berwenang mengambil tindakan administratif terhadap pelanggaran ketentuan Undang-undang Pangan.tindakan administratif tersebut dapat berupa⁸⁶:

1. Peringatan secara tertulis;
2. Larangan mengedarkan untuk sementara waktu dan atau perintah untuk menarik produk pangan dari peredaran apabila terhadap resiko tercemarnya pangan atau pangan tidak aman bagi kesehatan manusia;
3. Pemusnahan pangan jika terbukti membahayakan kesehatan dan jiwa manusia;
4. Penghentian produk untuk sementara waktu;
5. Pengenaan denda paling tinggi Rp. 50.000.000 (Lima puluh juta rupiah), dan; atau
6. Pencabutan izin produksi atau izin usaha.

Selain sanksi administratif, dalam Undang-undang pangan juga diatur tentang sanksi pidana. Ancaman pidana diatur dalam beberapa klasifikasi, yaitu:

1. Dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun atau denda paling banyak Rp. 600.000.000, barang siapa dengan sengaja:

⁸⁶ Pasal 54 ayat (2), Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan.

- 
- a. Menyelenggarakan kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan dan atau peredaran pangan yang tidak memenuhi sanitasi;
 - b. Menggunakan bahan yang dilarang digunakan sebagai bahan tambahan pangan atau menggunakan bahan tambahan pangan secara melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan;
 - c. Menggunakan bahan yang dilarang digunakan sebagai kemasan pangan dan bahan apapun yang dapat melepaskan cemaran yang merugikan atau membahayakan kesehatan manusia;
 - d. Mengedarkan pangan yang dilarang untuk diedarkan;
 - e. Memperdagangkan pangan yang tidak memenuhi standar mutu yang diwajibkan;
 - f. Memperdagangkan pangan yang mutunya berbeda atau tidak sama dengan mutu pangan yang dijanjikan;
 - g. Memperdagangkan pangan yang tidak memenuhi persyaratan sertifikasi mutu pangan;
 - h. Mengganti label kembali atau menukar, tanggal, bulan, dan tahun kadaluwarsa pangan yang diedarkan.
2. Dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 tahun dan atau denda paling banyak Rp. 120.000.000, barang siapa yang lalai:
- a. Menyelenggarakan kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan atau peredaran pangan dalam keadaan yang tidak memenuhi persyaratan sanitasi;
 - b. Menggunakan bahan yang dilarang digunakan sebagai bahan tambahan pangan atau menggunakan bahan tambahan pangan secara melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan;

- c. Menggunakan bahan yang dilarang digunakan sebagai kemasan pangan dan atau bahan apapun yang dapat melepaskan cemaran yang merugikan atau membahayakan kesehatan manusia;
- d. Mengedarkan pangan yang dilarang untuk diedarkan.

Ancaman pidana atas pelanggaran tersebut, ditambah seperempat apabila menimbulkan kerugian terhadap kesehatan manusia atau ditambah sepertiga apabila menimbulkan kematian.

- 3. Dipidana dengan penjara paling lama 3 tahun dan atau denda paling banyak Rp. 360.000.000, barang siapa:
 - a. Menggunakan suatu bahan sebagai bahan tambahan pangan dan mengedarkan pangan tersebut secara bertentangan dengan ketentuan;
 - b. Mengedarkan pangan yang diproduksi atau menggunakan bahan baku, bahan tambahan pangan, dan atau bahan bantu lain dalam kegiatan atau proses produksi pangan yang dihasilkan dari proses rekayasa genetika, tanpa lebih dahulu memeriksakan keamanan pangan;
 - c. Menggunakan iridasi dalam kegiatan atau proses produksi pangan tanpa izin;
 - d. Menggunakan sesuatu bahan sebagai kemasan pangan untuk diedarkan secara bertentangan dengan ketentuan;
 - e. Membuka kemasan akhir pangan untuk dikemas kembali dan memperdagangkannya;
 - f. Mengedarkan pangan tertentu yang diperdagangkan tanpa terlebih dahulu diuji secara laboratoris;
 - g. Memproduksi pangan tanpa memenuhi persyaratan tentang gizi pangan yang ditetapkan;

- h. Memproduksi atau memasukkan ke dalam wilayah Indonesia pangan yang dikemas untuk diperdagangkan tanpa menyantumkan label;
- i. Memberikan keterangan atau pernyataan secara tidak benar dan atau menyesatkan mengenai pangan yang diperdagangkan melalui, dalam, dan atau dengan label dan atau iklan;
- j. Memberikan pernyataan atau keterangan yang tidak benar dalam iklan atau label, bahwa pangan yang diperdagangkan adalah sesuai menurut persyaratan agama atau kepercayaan tertentu;
- k. Memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia dan atau mengedarkan di dalam wilayah Indonesia pangan yang tidak memenuhi ketentuan Undang-undang Pangan dan Peraturan pelaksanaannya;
- l. Menghambat kelancaran proses pemeriksaan.

Sedangkan dalam Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, pengaturan mengenai sanksi yang dapat dikenakan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran konsumen dapat berbentuk tiga hal, yaitu⁸⁷:

1. Sanksi administrasi

Sanksi ini diatur dalam Pasal 60. Menurut ketentuan Pasal 60 ayat (2) Undang-undang Perlindungan Konsumen disebutkan bahwa sanksi administrasi yang dapat dijatuhkan adalah berupa penetapan ganti rugi sampai setinggi-tingginya Rp. 200.000.000.

2. Sanksi pidana pokok

Sanksi ini adalah sanksi yang dapat dikenakan dan dijatuhkan oleh pengadilan atas tuntutan jaksa penuntut umum terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha. Sanksi ini diatur

⁸⁷ Pasal 60, Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

dalam Pasal 62 Undang-undang Perlindungan Konsumen dan dapat berbentuk pidana penjara atau pidana denda.

3. Sanksi pidana tambahan

Sanksi ini diatur dalam Pasal 63 Undang-undang Perlindungan Konsumen. Adapun bentuk sanksi pidana tambahan yang dapat dijatuhkan berupa:

- a. Perampasan barang tertentu;
- b. Pengumuman keputusan hakim;
- c. Pembayaran ganti rugi;
- d. Perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian konsumen;
- e. Kewajiban penarikan barang dari peredaran;
- f. Pencabutan izin usaha.

Berdasarkan jenis sanksi tersebut, terlihat bahwa Undang-undang Perlindungan Konsumen mengatur beberapa jenis sanksi. Semua perlindungan konsumen dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen memiliki sanksi pidana (Pasal 62 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 63). Dalam hal ini hukum pidana sebagai sarana *social defence* yang bertujuan untuk melindungi kepentingan masyarakat, terutama dalam memelihara ketertiban⁸⁸.

Sanksi pidana dalam batas-batas tertentu bertujuan untuk melindungi kepentingan masyarakat yang dalam hal ini adalah hak konsumen. adanya sanksi perdata (Pasal 19 ayat (1); Pasal 18 ayat (3) Undang-undang Perlindungan Konsumen) dan sanksi administrasi negara (Pasal 8 ayat (4) Undang-undang Perlindungan Konsumen) merupakan sarana preventif. Hukum pidana dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen baru digunakan, bila instrumen-instrumen

⁸⁸ Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000, hlm. 24.

hukum lainnya sudah tidak berdaya lagi untuk melindungi konsumen⁸⁹.

Kepentingan masyarakat yang dalam hal ini sebagai konsumen, terutama terlindungi dari produk makanan impor yang mengandung melamin sangat tergantung pada penegakan hukum. Hukum yang bersifat dipaksakan tidaklah cukup untuk melindungi masyarakat, tetapi juga etika dan moral yang ada dalam hati nurani masyarakat, termasuk hati nurani penegak hukum.

Oleh karenanya, diperlukan rumusan standar moral yang bermartabat dalam aturan-aturan hukum disertai dengan ancaman sanksi yang berat. Disinilah letak campur tangan pemerintah dalam persaingan bebas dalam kebebasan berkontrak untuk melindungi pihak yang lemah.

⁸⁹ Ibid.