

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Plastik merupakan bahan kemasan pangan yang paling populer digunakan. Banyak pelaku usaha yang memilih plastik sebagai kemasan bagi produk mereka. Hal ini karena plastik memiliki sifat-sifat unggulan seperti: kuat tetapi ringan, tidak berkarat, bersifat termoplastis, yaitu dapat direkat menggunakan panas, serta dapat diberi label atau cetakan dengan berbagai kreasi. Selain itu plastik juga mudah untuk diubah bentuk.

Plastik dibuat dengan cara polimerisasi yaitu menyusun dan membentuk secara sambung menyambung bahan-bahan dasar plastik yang disebut *monomer*. Misalnya, plastik jenis *Polivinil Chlorida* (“PVC”), sesungguhnya adalah *monomer* dari *vinil klorida*. Di samping bahan dasar berupa *monomer*, di dalam plastik juga terdapat bahan non plastik yang disebut aditif yang diperlukan untuk memperbaiki sifat-sifat plastik itu sendiri. Bahan aditif tersebut berupa zat-zat dengan berat molekul rendah, yang dapat berfungsi sebagai pewarna, antioksidan, penyerap sinar ultraviolet, anti lekat, dan masih banyak lagi.¹

Para pelaku usaha di bidang pangan pun banyak yang menggunakan plastik sebagai kemasan bagi produk mereka. Ini karena keunggulan dari sifat-sifat plastik. Mulai dari pelaku usaha yang merupakan perusahaan besar yang memproduksi air mineral, makanan ringan, mie instant, dan lain-lain hingga pelaku usaha yang merupakan pengusaha rumah makan dan pedagang kaki lima.

Namun, produk plastik yang banyak digunakan sebagai kemasan produk pangan ini mengandung bahaya tersendiri, yaitu, kemungkinan terjadinya migrasi atau berpindahnya zat-zat *monomer* dari bahan plastik ke dalam makanan, terutama jika makanan tersebut tak cocok dengan kemasan atau wadah penyimpanannya.²

¹Sutrisno Koswara, “Bahaya di balik Kemasan Plastik”, <ebookpangan.com>

²*Ibid.*

Tentunya tidak semua zat *monomer* atau aditif plastik yang perlu di waspadai. Hanya beberapa saja seperti *vinil klorida*, *akrilonitril*, *metacrylonitril*, *vinylidene klorida* serta *styrene*. *Monomer vinil klorida* dan *akrilonitril* cukup tinggi potensinya untuk menimbulkan kanker pada manusia. *Vinil klorida* dapat bereaksi dengan *guanin* dan *sitosin* pada DNA. Sedangkan *akrilonitril* bereaksi dengan *adenin*.³

Vinil asetat telah terbukti menimbulkan kanker tiroid, uterus dan liver pada hewan. *Akrilonitril* menimbulkan cacat lahir pada tikus-tikus yang memakannya. *Monomer-monomer* lain seperti *akrilat*, *stirena*, dan *metakrilat* serta senyawa-senyawa turunannya, seperti *vinil asetat*, *polivinil klorida*, *kaprolaktam*, *formaldehida*, *kresol*, *isosianat organik*, *heksa metilendiamin*, *melamin*, *epodilokkloridin*, *bispenol*, dan *akrilonitril* dapat menimbulkan iritasi pada saluran pencernaan terutama mulut, tenggorokan dan lambung. Aditif plastik jenis *plasticizer*, *stabilizer* dan antioksidan dapat menjadi sumber pencemaran organoleptik yang membuat makanan berubah rasa serta aroma, dan bisa menimbulkan keracunan.⁴

Pada suhu kamar, dengan waktu kontak yang cukup lama, senyawa berberat molekul kecil dapat masuk ke dalam makanan secara bebas, baik yang berasal dari aditif maupun *plasticizer*. Migrasi monomer maupun zat-zat pembantu polimerisasi, dalam kadar tertentu dapat larut ke dalam makanan padat atau cair berminyak maupun cairan tak berminyak. Semakin panas makanan yang di kemas, semakin tinggi peluang terjadinya migrasi (perpindahan) ke dalam bahan makanan.⁵

Selain itu tidak sedikit pelaku usaha yang mengabaikan penggunaan kemasan pangan yang jelas-jelas berbahaya bagi kesehatan, seperti halnya *styrofoam*. *Styrofoam* yang terbuat dari *kopolimer styren* ini menjadi pilihan bisnis pangan karena mampu mencegah kebocoran dan tetap mempertahankan bentuknya saat dipegang. Selain itu, bahan tersebut juga mampu mempertahankan panas dan dingin tetapi tetap nyaman dipegang. Bentuknya yang ringan

³*Ibid.*

⁴*Ibid.*

⁵*Ibid.*

menjadikan styrofoam mudah dibawa. Makanan yang disimpan di dalam *styrofoam* juga tetap segar dan utuh. Selain itu, alasan dipilihnya styrofoam sebagai bahan kemasan bagi makanan, karena biaya pengemasannya yang murah.⁶

Tetapi, riset terkini membuktikan bahwa *styrofoam* diragukan keamanannya. Sebab, dalam bahan kemasan makanan tersebut ditemukan kandungan *dioctyl phthalate* (DOP) yang menyimpan zat *benzen*, suatu larutan kimia yang sulit dilumat oleh sistem pencernaan. *Benzen* ini juga tidak bisa dikeluarkan melalui *feses* (kotoran) atau *urine* (air kencing). Akibatnya, zat ini semakin lama semakin menumpuk dan terbalut lemak. Inilah yang bisa memicu munculnya penyakit kanker.⁷

Benzana bisa menimbulkan masalah pada kelenjar tyroid, mengganggu sistem syaraf sehingga menyebabkan kelelahan, mempercepat detak jantung, sulit tidur, badan menjadi gemetaran, dan menjadi mudah gelisah.⁸

Penggunaan *styrofoam* harus dihindari dan banyak negara bagian di Amerika telah melarang pemakaian tempat makanan berbahan *styrofoam* termasuk negara China.⁹

Kemasan *styrofoam* yang jelas-jelas berbahaya bagi kesehatan ini banyak digunakan oleh pengusaha rumah makan. Selain itu, tidak sedikit pula pengusaha rumah makan yang menggunakan plastik tipis transparan guna membungkus makanan yang dibeli oleh konsumennya. Plastik tipis transparan (*cling wrap*) itu sendiri terbuat PVC dan merupakan plastik yang paling sulit di daur ulang. Kandungan dari PVC yaitu DEHA yang terdapat pada plastik pembungkus dapat bocor dan masuk ke makanan berminyak bila dipanaskan. PVC berpotensi berbahaya untuk ginjal, hati dan berat badan.¹⁰ Hal ini tentunya jelas-jelas bertentangan dengan Pasal 4 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yang selanjutnya disebut UUPK. Disebutkan,

⁶“Bahaya Kemasan Styrofoam,” <<http://www.surabaya-ehealth.org/dkksurabaya/berita/bahaya-kemasan-styrofoam>>

⁷*Ibid.*

⁸*Ibid.*

⁹Sapto Nugroho Hadi, “Ancaman Polimer Sintetik Bagi Kesehatan Manusia,” <<http://www.chem-is-try.org/?sect=artikel&ext=69>>

¹⁰*Ibid.*

bahwa konsumen berhak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa.

Meskipun demikian, tampaknya baik pemerintah maupun konsumen sendiri seolah tidak peduli. Buktinya konsumen tidak ada yang protes saat diberikan *styrofoam*, sebagai kemasan bagi makanan yang mereka beli. Pemerintah pun tidak melarang secara tegas penggunaan produk-produk plastik yang berbahaya bagi kesehatan konsumen. Sehingga, pelaku usaha dapat dengan bebas menggunakan produk plastik yang berbahaya bagi kesehatan konsumennya.

1.2. Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, dapat diambil tiga pokok masalah, yaitu:

1. Permasalahan apa yang dihadapi konsumen akibat penggunaan produk plastik sebagai kemasan pangan?
2. Pelanggaran hukum perlindungan konsumen apa yang dilakukan oleh pelaku usaha terhadap penggunaan produk plastik sebagai kemasan pangan, ditinjau dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dikaitkan dengan Undang-Undang nomor 7 tahun 1996 tentang pangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu Dan Gizi Pangan?
3. Bagaimanakah peran pemerintah dalam rangka pengawasan penggunaan produk plastik oleh pelaku usaha?

1.3. Tujuan Penelitian

Secara umum, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai perlindungan konsumen terhadap penggunaan produk plastik sebagai kemasan makanan dan minuman.

Adapun secara khusus, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui permasalahan yang dihadapi konsumen akibat penggunaan produk plastik sebagai kemasan pangan.

2. Mengetahui pelanggaran hukum perlindungan konsumen yang dilakukan oleh pelaku usaha terhadap penggunaan produk plastik sebagai kemasan pangan, ditinjau dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dikaitkan dengan Undang-Undang nomor 7 tahun 1996 tentang pangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu Dan Gizi Pangan.
3. Mengetahui peran pemerintah dalam rangka pengawasan penggunaan produk plastik oleh pelaku usaha.

1.4. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan definisi yang menjelaskan istilah-istilah khusus di dalam penelitian yang dilakukan. Dalam penulisan skripsi yang berjudul “Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Terhadap Penggunaan Produk Plastik sebagai Kemasan Makanan dan Minuman,” diperlukan definisi dari istilah yang berkaitan dengan penulisan tersebut, yaitu sebagai berikut:

Perlindungan konsumen adalah:

“Segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen” (Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen)

Konsumen adalah:

“Setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.” (Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen)

Pelaku usaha adalah:

“Setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan

berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.” (Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen)

Perlindungan konsumen adalah:

“Segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.” (Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen)

Pangan adalah:

“Segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah, yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan atau pembuatan makanan dan minuman.” (Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan)

Kemasan pangan adalah:

“Kemasan pangan adalah bahan yang digunakan untuk mewedahi dan atau membungkus pangan, baik yang bersentuhan langsung dengan pangan maupun tidak.” (Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan)

Plastik adalah: “Material-material yang terdiri dari molekul-molekul besar (*polymers*) dimana terbentuk secara sintetik atau alami dan dapat termodifikasi secara luas.”¹¹

1.5. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang berdasarkan studi kepustakaan yang bersifat yuridis-normatif, artinya hanya dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang bersifat hukum. Oleh karena itu data yang digunakan adalah data yang diperoleh dari hasil penelitian dan kajian bahan-bahan pustaka.

Berkaitan dengan data yang digunakan, maka bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan hukum primer yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Undang-Undang nomor 7 tahun 1996 tentang pangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu Dan Gizi Pangan.

Bahan hukum sekunder yang banyak digunakan dalam penulisan ini adalah buku, skripsi, artikel ilmiah, jurnal *online* dari Pusat Data *West Law*, data dari internet, dan makalah. Bahan hukum tersier yang digunakan adalah antara lain kamus hukum *Black's Law*.

Penelitian ini juga merupakan penelitian yang dilakukan secara mono-disipliner, artinya penelitian ini hanya didasarkan pada satu disiplin ilmu saja, yaitu ilmu hukum. Dilihat dari sifatnya, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif, yang berarti penelitian ini memberikan gambaran secara luas mengenai permasalahan yang dihadapi konsumen terhadap penggunaan produk plastik sebagai kemasan makanan dan minuman yang kerap digunakan oleh pelaku usaha di bidang pangan. Selanjutnya, metode analisis data yang digunakan adalah metode kualitatif yaitu analisis dilakukan terhadap data yang wujudnya bukan berupa angka.

¹¹Andi Sanata, “Kemasan non-logam, kemasan plastik”, <elearning.unej.ac.id/courses/TKM404/document/MK._Teknik_Kemasan_1.ppt?cidReq=TKM404>

1.6. Sistematika Penelitian

Sistematika penelitian skripsi ini dibagi menjadi lima bab, yaitu:

Bab pertama adalah bagian pendahuluan yang akan menjelaskan secara garis besar, latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penelitian baik umum maupun khusus, kerangka konseptual, metode penelitian yang digunakan, serta uraian singkat mengenai sistematika penulisan skripsi ini.

Bab Kedua akan membahas tentang tinjauan umum perlindungan konsumen yang terdiri dari pembahasan hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen, pihak-pihak yang terkait di dalam hukum perlindungan konsumen, hak dan kewajiban konsumen, hak dan kewajiban pelaku usaha, perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha, tanggung jawab pelaku usaha, dan peran pemerintah dalam penegakan hukum perlindungan konsumen.

Bab ketiga akan menguraikan dan membahas mengenai plastik itu sendiri. Mulai dari sejarah plastik, pengertian plastik, perkembangan polimer sintetik, bahan-bahan berbahaya yang terkandung dalam senyawa polimer, tanda segitiga pada plastik, dan pengaturan penggunaan plastik sebagai bahan kemasan pangan di Indonesia.

Bab keempat akan menguraikan dan membahas permasalahan-permasalahan apa saja yang akan dihadapi konsumen akibat penggunaan produk plastik sebagai kemasan pangan, pelanggaran hukum perlindungan konsumen terhadap pemakaian produk plastik oleh pelaku usaha, ditinjau dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu Dan Gizi Pangan, serta peran pemerintah dalam rangka pengawasan penggunaan produk plastik oleh pelaku usaha.

Bab kelima merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dari apa yang telah dibahas, dan saran yang mungkin dapat bermanfaat dalam perlindungan konsumen terhadap penggunaan produk plastik sebagai kemasan makanan dan minuman.