

BAB 1 PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kemasan makanan di Indonesia saat ini berkembang dengan pesat dan variatif, yang semula hanya terbuat dari bahan yang berasal dari alam seperti, alang-alang, rumput, dan kulit kayu. Saat ini bahan yang digunakan sebagai kemasan memiliki banyak jenis seperti kardus, plastik yang berbentuk mika, *styrofoam* dan sebagainya.

Selama berabad-abad, fungsi sebuah kemasan hanyalah sebatas untuk melindungi, mencegah atau mengurangi terjadinya kerusakan-kerusakan pada bahan yang dikemas atau yang dibungkusnya, kemasan juga digunakan untuk mempermudah barang untuk dibawa.¹ Saat ini fungsi kemasan terus menyesuaikan dengan kebutuhan para konsumen seperti mudah dibawa, ringan, praktis, tidak mudah tumpah, dengan bentuk yang menarik.

Peranan kemasan suatu produk saat ini tidak hanya sebatas melindungi produk tersebut, tetapi juga menjadi salah satu strategi dagang yang dilakukan oleh para produsen produk makanan tersebut. Sekarang kemasan sudah menjadi salah satu ujung tombak pemasaran yang langsung berhadapan dengan konsumen. Karena

¹ Khaerul Muslim, *Teknik Pengemasan Makanan*, pack.co.id/id/teknik-dalam-kemasan, diakses pada tanggal 25 November 2017

itu, kemasan harus dapat menimbulkan ketertarikan konsumen, Peran kemasan makanan ini mulai dirasakan sangat berpengaruh pada pemasaran produk makanan yaitu pada tahun 1950-an. Saat itu banyak munculnya supermarket atau pasar swalayan, di mana kemasan harus menjadi bagian salah satu nilai jual produk-produk di rak-rak supermarket dan pasar swalayan. Akan tetapi, pada saat itupun kemasan hanya berfungsi memberikan informasi yang bersifat memberitahu kepada konsumen tentang kandungan dan nilai gizi dalam makanan tersebut.²

Di tahun 1980-an peran kemasan semakin meningkat, terlihat dari cara para produsen makanan yang saling berlomba merebut perhatian calon konsumen melalui bentuk kemasan. Para produsen berpendapat bahwa bentuk dan model kemasan mulai dirasakan sangat penting peranannya dalam strategi pemasaran. Kemasan harus mampu menarik perhatian, menggambarkan keistimewaan produk, dan membujuk konsumen. Pada saat inilah kemasan mengambil alih tugas pemasaran pada saat jual beli terjadi.³

Di era *modern* seperti sekarang ini bukan hanya bentuk dan model kemasan yang menarik saja tetapi disesuaikan dengan mobilitas konsumen yang semakin padat terlebih masyarakat perkotaan yang kesehariannya dipenuhi kegiatan dan juga kemacetan lalu lintas, sehingga bukan hanya kemasan yang menarik menurut produsen saja tetapi disesuaikan dengan kebutuhan dan selera konsumen yang sangat membutuhkan makanan yang praktis, mudah dipanaskan, dan dapat dimakan dimana saja.

² *Teknik Dalam Kemasan*, <https://www.greenpack.co.id/id/teknik-dalam-kemasan/#more-9401>

³ *Ibid.*, hlm. 2.

Inilah salah satu kondisi yang dijadikan alasan oleh para produsen untuk menciptakan jenis makanan cepat saji dengan kemasan *styrofoam* yang dianggap sebagai pilihan alternatif yang sangat sesuai dengan keadaan saat ini contohnya pop mie, bubur ayam, baso, sayuran, dan lain lain. Kemasan *styrofoam* mempunyai kelebihan bisa menahan kehangatan suhu dari makanan yang dibungkusnya, tahan air, juga mudah diperoleh, cepat disajikan, tidak mudah rusak, dengan harga terjangkau, dan juga kemasan yang ringan.⁴ Sehingga *styrofoam* dapat digunakan sebagai kemasan dari makanan panas ataupun dingin.

Styrofoam merupakan salah satu jenis plastik dengan kode 6 PS, yang mana ada 7 jenis kode pada plastik yang sering kita temui untuk membedakan jenis plastiknya dan jenis produk yang bisa dikemas menggunakan plastik tersebut. Kemasan makanan yang saat ini sering kita temui adalah *styrofoam*. *Styrofoam* masuk ke dalam jenis plastik dengan kode 6 yaitu dikenal dengan sebutan *polystyrene* (PS). Jenis kemasan ini memiliki sifat kaku, buram, terpengaruh terhadap lemak dan pelarut, cukup mudah dibentuk dan berubah menjadi lunak jika berada pada suhu panas 95 derajat celcius.

Wadah *styrofoam* dapat ditemukan sebagai kemasan makanan beku, hidangan siap saji, bahkan dapat dibuat sebagai piring, garpu, kemasan kopi dan sendok plastik. namun *Styrofoam* diketahui memiliki kekurangan, yakni dapat mengeluarkan zat *styrene* dan bersifat *karsinogenik* jika menjadi kemasan makanan panas apalagi bila dipanaskan menggunakan *microwave*, karena zat *styrene* ini bisa menimbulkan kerusakan otak, mengganggu sistem reproduksi, hingga sistem syaraf dan kanker.

⁴ Lailaturrahmi, *Manfaat Styrofoam*, <https://wordpress.com/2014/03/11/styrofoam-berbahaya-atau-bermanfaat/>, diakses pada 12 September 2017.

Maka dari itu sangat dianjurkan untuk menghindari jenis kemasan ini sebagai kemasan makanan atau minuman.⁵

Selain keunggulan kemasan menggunakan *styrofoam* juga memiliki kelemahannya, terutama apabila *styrofoam* digunakan sebagai kemasan makanan panas sehingga menyebabkan *styrofoam* berpotensi melepaskan migran yang berbahaya bagi kesehatan, karena *styrofoam* juga merupakan plastik yang salah satu komponennya adalah *benzena*. Zat yang sering dikenal yang dihasilkan dari bahan bakar minyak, zat tersebut merupakan satu dari 4 serangkai penyebab kanker pada manusia, yakni *Benzena*, *toluena*, *etilbenzena*, dan *xilena*. Keempat serangkai itu bahkan sudah masuk dalam daftar 100 toksikologi.

Penggunaan *styrofoam* sebagai kemasan sampai saat ini masih diperbolehkan namun harus disesuaikan dengan karakteristik produk makanan yang dikemas, karena *styrofoam* hanya dapat digunakan sebagai kemasan produk makanan dingin atau dengan suhu ruangan saja, apabila *styrofoam* digunakan sebagai kemasan produk makanan panas seperti baso, mie instan, dan lainya dapat menyebabkan perpindahan zat *styrene*, *benzena* yang berbahaya bagi kesehatan.

“BTEX (*benzena*, *toluena*, *etilbenzena*, *xilena*) itu adalah top ranking atas yang ditakuti karena sudah terbukti menyebabkan kanker pada manusia.⁶ Kandungan *benzena* pada kemasan *styrofoam* akan lebih cepat mencemari makanan yang mengandung lemak, asam, dan alkohol serta dimasukkan dalam keadaan panas. *World Health Organization* (WHO) telah sejak lama melarang penggunaan

⁵www.academia.edu/8849546/pengaruh_penggunaan_styrofoam_pada_kemasan_makanan_terhadap_kesehatan, diakses pada 12 September 2017

⁶*Ibid.* hlm.3.

styrofoam di dunia. Sementara Jepang melarang karena benzena mengganggu kelenjar endokrin yang berperan pada proses reproduksi manusia, di Indonesia sendiri baru hanya pemerintah kota Bandung yang telah menetapkan larangan penggunaan *styrofoam*.⁷

Dari penjelasan tersebut di atas penggunaan *styrofoam* sebagai kemasan makanan bertentangan dengan beberapa peraturan yang berlaku, salah satunya yaitu Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 472/Menkes/Per/V/1996 tentang Pengamanan Bahan Berbahaya Bagi Kesehatan pada Pasal 1 angka 1 mengatur pengertian bahan berbahaya. Bahan berbahaya adalah zat, bahan kimia dan biologi, baik dalam bentuk tunggal maupun campuran yang dapat membayakan kesehatan dan lingkungan hidup secara langsung atau tidak langsung, yang mempunyai sifat racun, karsinogenik teratogenik, mutagenik, korosif dan iritasi.

Bahaya yang ditimbulkan oleh penggunaan yang salah dari kemasan *styrofoam* sebagai pembungkus makanan dan minuman menjadi hal yang cukup penting untuk dikaji dan diteliti bagi perlindungan hukum pada masyarakat atau bahaya penggunaan *styrofoam* yang salah. Pemerintah telah memberi perhatian terhadap arti penting dari pangan dan keamanan pangan dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan (selanjutnya disingkat UUP).

UUP secara khusus mengatur bahwa pangan yang digunakan konsumen harus dalam keadaan aman disebut dengan keamanan pangan. Salah satu yang termasuk dalam keamanan pangan adalah produksi pangan, pengemasan pangan dan pengedaran makanan.

⁷ Anonim.rappler.com/indonesia/styrofoam

Dalam hubungan jual beli antara produsen (pelaku usaha) dan konsumen merupakan hubungan yang terus-menerus dan berkesinambungan. Produsen sangat membutuhkan dan sangat bergantung pada dukungan konsumen sebagai pelanggan. Tanpa dukungan konsumen, tidak mungkin produsen dapat menjamin kelangsungan usahanya. Sebaliknya, pemenuhan kebutuhan konsumen sangat bergantung pada hasil produksi produsen (pelaku usaha).⁸ Dengan demikian, pembangunan ekonomi yang melibatkan produsen (pelaku usaha) diharapkan mampu menciptakan dan mengembangkan produksi baik jasa maupun barang yang layak untuk dikonsumsi oleh konsumen.

Petaka yang menimpa konsumen Indonesia sering terjadi. Selama beberapa dasawarsa sejumlah peristiwa penting yang menyangkut keamanan hubungan antara produsen (pelaku usaha) dan konsumen mencuat ke permukaan sebagai keprihatinan nasional yang tidak kunjung mendapat perhatian dari sisi perlindungan hukum bagi para konsumen.⁹

Dalam hal pengemasan makanan, banyak produsen yang tidak memberikan informasi tentang kemasan yang baik digunakan untuk kemasan makanan dan minuman dalam setiap kemasan plastik yang dijual sehingga banyak konsumen yang salah dalam penggunaan plastik sebagai kemasan, seperti penggunaan kemasan *styrofoam* pada produk makanan panas yang mana para produsen makanan itu sendiri tidak memberikan informasi tentang penggunaan *styrofoam* yang sesuai. Bahkan, produsen makanan dengan kemasan *styrofoam* tidak

⁸ Khotibul Umam, *Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2010, hlm. 88.

⁹ Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2003, hlm. 20.

mengetahui potensi bahaya yang ditimbulkan apabila kemasan *styrofoam* digunakan sebagai wadah makanan panas. Penggunaan yang salah inilah yang akan dapat membahayakan kesehatan konsumen.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut di atas, untuk mewujudkan perlindungan hukum bagi para konsumen, pemerintah membentuk Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Peraturan Menteri Kesehatan nomor 472/Menkes/Per/V/1996 tentang Pengamanan Bahan Berbahaya Bagi Kesehatan.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mengatur secara jelas mengenai pengertian dari perlindungan konsumen, perlindungan konsumen diartikan pada Pasal 1 butir (1) sebagai berikut. “Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen”.

Perlindungan hukum bagi para konsumen harus memiliki lingkup yang cukup mendetil, baik terhadap jasa maupun produksi barang dan makanan. Barang yang dikonsumsi merupakan barang yang sesuai dengan kebutuhan para konsumen.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, tepatnya pada Pasal 3 huruf (f) mengatur tujuan dari perlindungan konsumen, yaitu : “Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan dan keselamatan konsumen.”

Tindak lanjut dari kepedulian Pemerintah terhadap konsumen tersebut secara khusus adalah membentuk pula satu lembaga non departemen yang berfungsi memberikan pengawasan yang menyeluruh terhadap pembuatan dan peredaran pangan yang dikonsumsi konsumen yang diberi nama yaitu Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM).

BPOM dibentuk melalui Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 166 Tahun 2000 yang disempurnakan dengan Keppres Nomor 103 Tahun 2001. Kedua Keppres tersebut mengatur kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan, susunan organisasi, dan tata kerja lembaga pemerintah non departemen termasuk di dalamnya BPOM.

Pelaksanaan fungsi dan tugas di atas tidak hanya diperuntukan oleh BPOM pusat saja. Dalam pengaturan fungsinya sebagai badan pengawas obat dan makanan BPOM mempunyai Balai Besar atau Balai POM (BBPOM) yang tersebar di seluruh provinsi di Indonesia, salah satunya berada di Provinsi Lampung. Tujuan didirikannya BBPOM di setiap provinsi-provinsi di seluruh Indonesia adalah agar BPOM lebih memfokuskan kegiatan pengawasan makanan dan obat di Indonesia, khususnya di setiap provinsi sehingga memperkecil terjadinya pelanggaran-pelanggaran yang dapat merugikan konsumen.

Dalam hal ini, BBPOM provinsi Lampung telah melakukan berbagai langkah yaitu dengan memberikan informasi-informasi kepada para konsumen tentang kemasan styrofoam yang baik digunakan untuk kemasan makanan dan minuman, tetapi langkah BBPOM ini belum efektif karena masih banyak pelaku usaha atau konsumen yang tidak mengetahuinya sehingga tetap menggunakan kemasan

plastik sebagai kemasan makanan dan minuman yang dapat membahayakan kesehatan konsumen.

Adanya ketentuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa konsumen merupakan pihak yang diutamakan kesehatan, kenyamanan, keamanan dan keselamatannya. Namun pada kenyataan konsumen itu sendiri belum mengetahui kerugian apa saja yang dapat diakibatkan dari pemakaian kemasan *styrofoam* tersebut dan bagaimana perlindungan hukum yang seharusnya didapatkannya, sehingga dari uraian di atas penulis juga tertarik untuk mengkaji lebih lanjut mengenai peranan BPOM dalam penggunaan *styrofoam* pada kemasan makanan, yang mana sesuai dengan peraturan BPOM yang berlaku yaitu, Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan No. HK.03.1.23.07.11.6664 Tahun 2011 tentang Peraturan Pengawasan Kemasan Pangan. Hasil kajian tersebut diuraikan dalam bentuk skripsi yang berjudul: “Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Penggunaan *Styrofoam* Sebagai Kemasan Makanan”.

B. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam proposal skripsi ini ialah sebagai berikut.

- a. Bagaimanakah standarisasi kemasan makanan yang telah ditetapkan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM)?
- b. Bagaimanakah peran Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) dalam mengawasi penggunaan *styrofoam* sebagai kemasan pada makanan?

- c. Bagaimanakah perlindungan bagi konsumen apabila mengalami kerugian, yang diakibatkan penggunaan *styrofoam* sebagai kemasan produk makanan?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai penulis ialah sebagai berikut.

- a. Untuk mengetahui, memahami, dan menganalisis standar kemasan makanan yang aman digunakan.
- b. Untuk mengetahui peran Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) dalam mengawasi penggunaan kemasan berbahan busa putih (*Styrofoam*).
- c. Untuk mengetahui perlindungan hukum apa yang dimiliki oleh konsumen bila mengalami kerugian, yang diakibatkan penggunaan *Styrofoam* sebagai kemasan makanan.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan yang diharapkan dari hasil penelitian ini ialah sebagai berikut.

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini dapat berguna untuk pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya ilmu dibidang Hukum Perdata yang terkait dengan Hukum Perlindungan Konsumen.

2. Kegunaan Praktis

Selain kegunaan teoritis, penelitian ini pun memberikan kegunaan praktis sebagai berikut :

- a. Menambah wawasan dan pengetahuan bagi penulis dan masyarakat luas sebagai konsumen makanan mengenai perlindungan konsumen terhadap penggunaan *styrofoam* sebagai kemasan yang mengandung bahan berbahaya menurut hukum perlindungan konsumen;
- b. Bagi Perusahaan atau Pedagang yang menyediakan produk makanan dengan kemasan *styrofoam* untuk mengganti serta meningkatkan keamanan produknya kepada konsumen.
- c. Sebagai bahan rujukan dan informasi bagi pihak yang memerlukan khususnya untuk menyusun penulisan hukum guna melengkapi persyaratan dalam mencapai gelar kesarjanaan dibidang Ilmu Hukum, bagian Hukum Keperdataan Fakultas Hukum Universitas Lampung.