

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pangan merupakan salah satu kebutuhan pokok yang sangat penting dalam kehidupan manusia. Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah, yang diperuntukan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia. Jenis pangan terdiri dari pangan segar dan pangan olahan. Pangan segar adalah pangan yang diperoleh langsung dari alam, misalnya ikan, sayur-sayuran, daging dll.

Pangan segar diperoleh masyarakat dengan membeli langsung kepada pedagangnya. Sebutan untuk pedagang itu adalah berdasarkan jenis usahanya misalnya pedagang ikan, pedagang daging, pedandang tahu atau tempe. Sedangkan pangan olahan adalah makanan atau minuman yang diolah oleh pelaku usaha menggunakan cara atau metode tertentu dengan atau tanpa bahan tambahan. Bahan olahan ini diolah oleh suatu perusahaan baik perusahaan kecil, menengah atau besar. Untuk itu sebutan pembuat pangan olahan adalah pelaku usaha. Makin besar suatu perusahaan maka makin baik metode pengolahan pangan tersebut dan makin dihindari adanya tambahan bahan pengawet pada pangan olahan yang dihasilkan oleh perusahaannya. Dengan demikian, umumnya perusahaan melakukan upaya menghasilkan produk pangan yang aman

dikonsumsi masyarakat agar produk pangannya laku di pasaran.

Kenyataan yang berbeda terjadi pada pangan segar yang dikonsumsi langsung oleh masyarakat dengan pengolahan dilakukan sendiri di rumah. Contohnya pada ikan segar, tahu, daging dll. Produk pangan segar tersebut diperoleh dari tempat yang jauh dari tempat di mana produk pangan itu dijual. Oleh karena itu, agar produk pangan itu dapat terlihat segar saat dibeli oleh konsumen maka pedagang atau penjualnya sering mengawetkan pangannya dengan bahan pengawet yang berbahaya atau merusak kesehatan misalnya formalin. Namun tidak tertutup kemungkinan bahwa pelaku usaha yang tidak bertanggung jawab akan melakukan pengolahan produk pangannya dengan menambahkan bahan berbahaya tanpa diketahui oleh konsumennya. Untuk itu, diperlukan peran Pemerintah dalam mengatasi bahaya penggunaan bahan pengawet terhadap produk pangan baik yang dilakukan oleh pedagang atau pelaku usaha.

Formalin tidak boleh digunakan sebagai bahan pengawet untuk makanan, karena formalin merupakan bahan kimia yang biasa digunakan untuk industri tekstil, plastik, kertas, cat, konstruksi, dan mengawetkan mayat. Di negara yang sedang berkembang formalin sering disalahgunakan oleh produsen makanan yang tidak bertanggung jawab sebagai pengawet makanan seperti mi basah, ikan asin, ikan segar, tahu, ayam, dll. Dalam jangka panjang, formalin jika dikonsumsi dalam makanan dapat menimbulkan keracunan, kerusakan berbagai organ tubuh, kanker dan kematian(<http://www.jurnalnet.com/konten.php?BeritaUtama=7&id=501,09> Oktober 2009).

Pangan dan proses pengolahan secara khusus telah memperoleh perhatian yang sangat serius dari Pemerintah dengan mengundang Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan (selanjutnya disingkat UUP). Dalam UUP ditentukan bahwa setiap orang yang memproduksi pangan untuk diedarkan dilarang menggunakan barang apapun sebagai bahan tambahan pangan yang dinyatakan terlarang atau melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan. Konsumen sebagai pemakai pangan sering atau bahkan tidak pernah mengetahui bahwa pangan yang dikonsumsi itu mengandung tambahan zat lain yang berbahaya dan merusak kesehatan. Tindak lanjut dari UUP tentang pengolahan pangan dan mutu pangan yang dapat dikonsumsi oleh konsumen diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan.

Pemerintah sangat memperhatikan proses pengolahan dan peredaran pangan kepada masyarakat dengan serius karena pangan yang baik dan bermutu merupakan kebutuhan dasar manusia dalam mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas. Salah satu wujud penting dari perhatian Pemerintah terhadap pangan adalah dengan melakukan langkah pengawasan bagi peredaran produk pangan kepada konsumen. Ketidaktahuan konsumen dan kedudukan yang tidak seimbang antara pedagang atau pelaku usaha dengan konsumen serta terbatasnya jumlah pangan yang dibutuhkan tersebut menimbulkan dampak kerugian bagi konsumen akibat tindakan pengelolaan pangan yang tidak bertanggung jawab. Untuk itu pula, sejak tahun 1999 melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disingkat UUPK), Pemerintah telah memberikan perhatian yang cukup besar kepada konsumen dari kerugian atau kesalahan yang dilakukan oleh orang atau badan yang produknya baik barang atau

jasa, langsung atau tidak langsung digunakan oleh konsumen. Produk barang berupa pangan adalah produk yang cukup penting diperhatikan oleh Pemerintah dari bahaya akan kerugian yang timbul terutama kesehatan karena produk pangan dikonsumsi langsung oleh manusia atau konsumen.

Perhatian yang besar terhadap pengawasan produk pangan dan pengelolannya ditunjukkan pula dengan mendirikan lembaga khusus non departemen yaitu Badan Pengawas Obat dan Makanan (selanjutnya disingkat BPOM) 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. Berdasarkan Keppres Nomor 166 Tahun 2000 jo Keppres Nomor 103 Tahun 2001 tugas dan fungsi BPOM secara umum adalah :

- a. Penyusunan kebijakan, pedoman dan standar;
- b. Lisensi dan sertifikasi industri di bidang farmasi berdasarkan cara-cara Produksi yang baik;
- c. Evaluasi produk sebelum diizinkan beredar;
- d. *Post marketing vigilance* sampling dan pengujian laboratorium, pemeriksaan;
- e. Sarana produksi dan distribusi, penyidikan dan penegakan hukum;
- f. *Pre-review pasca-audit* dan promosi produk;
- g. Riset terhadap pelaksanaan kebijakan pengawasan obat dan makanan;
- h. Komunikasi, informasi dan edukasi publik termasuk peringatan publik.

Fungsi dan tugas BPOM yang ditetapkan Keppres Nomor 103 Tahun 2001 tersebut bersifat umum. Untuk itu, dalam praktik masih membutuhkan aturan pelaksanaannya sebagai pedoman dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya untuk memberikan perlindungan bagi konsumen. Dalam pelaksanaan tugasnya BPOM terdiri dari BPOM Pusat yang memiliki Balai Besar atau BBPOM yang tersebar di seluruh Indonesia. Maksud pendirian BBPOM di daerah-daerah seluruh Indonesia adalah agar BPOM dapat lebih berperan luas dan maksimal dalam mengawasi peredaran pangan dan obat yang merupakan kebutuhan hidup penting yang harus diawasi pembuatan dan peredarannya secara intensif. Provinsi Lampung memiliki pula Balai Besar Obat dan Makanan (BBPOM) Provinsi Lampung (selanjutnya disingkat BBPOM Lampung).

Berbagai langkah telah dilakukan oleh BBPOM Lampung terhadap pengolahan dan peredaran pangan yang berbahan formalin, yaitu dengan melakukan uji laboratorium awal Desember 2007 terhadap 161 contoh ikan, tahu, dan mi basah di enam kota/kabupaten, positif mengandung formalin. Pengujian dilakukan di pasar swalayan dan pasar tradisional di enam kota/kabupaten, Bandar Lampung, Metro, Kabupaten Tanggamus, Lampung Timur, Lampung Tengah, dan Lampung Selatan. Pengujian yang dilakukan awal menunjukkan dari 161 contoh, 64 dinyatakan positif mengandung formalin. Perinciannya, 34 sampel ikan (36,55), 16 contoh tahu (35,55), dan 14 contoh mi basah (60,87). Produk ikan yang diuji terdiri dari ikan segar, cumi, udang, kerang rebus, ikan asin, ikan asin cumi, dan udang rebon. Produk tahu terdiri dari tahu kuning, tahu putih, dan tahu Sumedang (<http://www.jurnalnet.com/konten.php?nama=BeritaUtama&topik=7&id=501> 09 Oktober 2009). Langkah BPOM dalam melakukan uji laboratorium terhadap

makanan telah sering dilakukan tetapi dalam kenyataannya pelanggaran menggunakan bahan tambahan makanan seperti formalin tetap saja terjadi. Upaya-upaya lain yang dilakukan BBPOM Lampung dalam mengurangi peredaran formalin pada makanan, yaitu dengan melakukan pengawasan dan razia, tetapi upaya yang dilakukan BBPOM tersebut hanya dianggap gertakan oleh para pedagang karena Balai POM tidak melakukan tindakan tegas seperti memberi sanksi tegas bagi pedagang yang masih menggunakan formalin.

Peningkatan penggunaan formalin pada berbagai makanan di dalam masyarakat khususnya di provinsi Lampung yang masih terus terjadi dan adanya BBPOM Lampung yang memiliki tugas melakukan pengawasan dalam peredaran makanan dan obat yang berbahaya bagi kesehatan konsumen maka menarik minat Peneliti untuk melakukan penelitian tentang peran BBPOM Lampung dalam tugas dan fungsi tersebut yang dituangkan dalam bentuk skripsi yang berjudul **Deskripsi Peran Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan terhadap Peredaran Penggunaan Formalin pada Berbagai Makanan (Studi pada BBPOM Lampung)**.

B. Rumusan Masalah dan Ruang Lingkup Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka yang menjadi rumusan dalam penelitian ini adalah bagaimanakah peran BBPOM terhadap peredaran penggunaan formalin pada berbagai makanan? Untuk itu pokok bahasan dalam penelitian ini meliputi:

- a. Tugas dan kewenangan BBPOM dalam menjaga mutu keamanan makanan terhadap peredaran penggunaan formalin pada makanan.

- b. Upaya pengawasan yang dilakukan BBPOM atas peredaran makanan terhadap penggunaan formalin pada makanan.

Ruang lingkup penelitian ini meliputi lingkup bidang ilmu dan lingkup pembahasan. Ruang lingkup bidang ilmu adalah bidang hukum keperdataan khususnya hukum ekonomi mengenai Hukum Perlindungan Konsumen. Sedangkan ruang lingkup pembahasannya adalah peran BBPOM dalam mengawasi penggunaan formalin pada makanan yang meliputi: tugas, kewenangan, dan upaya pengawasan yang dilakukan BBPOM Lampung terhadap penggunaan formalin pada makanan.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan pokok bahasan di atas maka tujuan penelitian ini adalah untuk memperoleh deskripsi secara jelas, rinci, dan sistematis mengenai:

- a. Tugas dan kewenangan BBPOM dalam menjaga mutu keamanan makanan terhadap peredaran penggunaan formalin pada makanan.
- b. Upaya pengawasan yang dilakukan BBPOM atas peredaran makanan terhadap penggunaan formalin pada makanan.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini mencakup kegunaan penelitian secara teoritis dan kegunaan penelitian secara praktis :

1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan tentang peran BBPOM

dalam pengawasan terhadap penggunaan formalin pada makanan yaitu mengenai tugas, kewenangan dan upaya pengawasan yang dilakukan BBPOM terhadap peredaran penggunaan formalin pada makanan. Penelitian ini juga dapat digunakan sebagai upaya pengembangan wawasan ilmu hukum keperdataan khususnya hukum perlindungan konsumen.

2. Secara Praktis

- a. Sebagai peningkatan pengetahuan dan pengembangan wawasan penulis mengenai hukum perlindungan konsumen yang menyangkut peran BBPOM terhadap penggunaan formalin pada makanan.
- b. Sumber bacaan, referensi, dan sumber informasi bagi masyarakat serta pihak - pihak yang memerlukan.
- c. Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana hukum pada Universitas Lampung.