

SKRIPSI

**PERANAN BALAI BESAR PENGAWAS OBAT DAN MAKANAN
(BPOM) PADANG DALAM PENANGGULANGAN PEREDARAN
PRODUK PANGAN IMPOR CINA DALAM KAITANNYA DENGAN
PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN DI KOTA PADANG**

**Diajukan Guna Memenuhi Salah Satu Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum**

Oleh :

LIA ANGRAINI

04 140 132



Program Kekhususan Hukum Perdata Ekonomi (PK II)

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG
2008**

No. Reg : 2690/PK II/IX/2008

**PERANAN BALAI BESAR PENGAWAS OBAT DAN MAKANAN (BBPOM)
PADANG DALAM PENANGGULANGAN PEREDARAN PRODUK PANGAN
IMPOR CINA DALAM KAITANNYA DENGAN PERLINDUNGAN HUKUM
BAGI KONSUMEN DI KOTA PADANG**

(LIA ANGRAINI, 04.140.132, Fakultas Hukum Unand, 60 halaman, 2008)

ABSTRAK

Permasalahan yang berhubungan dengan perlindungan konsumen di Indonesia saat ini sangat kompleks yaitu menyangkut pada kesadaran semua pihak baik itu pengusaha, pemerintah maupun konsumen sendiri tentang pentingnya perlindungan hukum bagi konsumen. Di Indonesia yang berwenang untuk mengawasi peredaran produk pangan adalah Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM). BPOM dapat melakukan penyitaan makanan dan minuman serta pencabutan izin usaha terhadap pelaku usaha yang terbukti melakukan pelanggaran terhadap ketentuan yang berlaku. Untuk membahas permasalahan diatas, dipakai metode pendekatan secara yuridis sosiologis (empiris). Jenis data yang digunakan adalah data sekunder dan data primer, yang dikumpulkan melalui dua alat pengumpul data yaitu studi dokumen dan wawancara. Setelah semua data terkumpul kemudian dilakukan analisa secara kualitatif. Agar dapat dengan baik melindungi konsumen dari berbagai masalah keamanan pangan dan industri pangan di Indonesia, berbagai peraturan dikeluarkan oleh instansi terkait. Pengaturan tersebut bertujuan supaya hanya bahan yang diizinkan yang digunakan dalam pengolahan makanan yang bersangkutan, dan dengan mutu memenuhi persyaratan yang diperlukan, serta diperlukannya pengawasan terhadap produk yang beredar dipasaran. Sehingga dalam penanggulangan peredaran produk pangan impor Cina, BPOM melakukan pengawasan secara pre market dan post market, dan dapat mengeluarkan *publik warning* setelah melakukan uji laboratorium serta melarang seluruh produk pangan asal Cina masuk ke Indonesia karena produk tersebut terbukti mengandung formalin dan tidak terdaftar pada BPOM serta tidak memenuhi ketentuan label. Bentuk perlindungan hukum bagi konsumen pemakai produk pangan impor Cina dapat dilakukan dengan dua cara yaitu perlindungan secara preventif dan represif. Dalam hal ini disarankan hendaknya dengan pengawasan yang dilakukan oleh BPOM dapat meningkatkan kesadaran para pihak akan keamanan pangan yang dilakukan melalui penyuluhan secara rutin, serta hal-hal yang perlu ditingkatkan oleh BPOM dalam pengawasan yaitu sosialisasi tentang bahan-bahan berbahaya yang dilarang penggunaannya pada makanan dan sosialisasi tentang distribusi produk pangan, pelabelan dan iklan pangan agar para pihak tidak merasa dirugikan.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sesuai dengan tahapan pembangunan nasional Indonesia sekarang ini dapat dilihat berbagai kemajuan yang cukup besar baik dibidang teknologi, industri maupun perdagangan. Sementara itu kedudukan konsumen masih sangat lemah disebabkan karena pengetahuan konsumen pada dasarnya tidak seimbang terutama dari segi penguasaan produk. Dalam kaitan itu, pembangunan yang kita lakukan membawa pula akibat sampingan yang semakin kompleks yang memerlukan penanganan serius, khususnya masalah perlindungan konsumen.

Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) ditetapkan bahwa pembangunan perdagangan ditetapkan pula untuk meningkatkan produksi dengan meningkatkan pendapatan produsen sekaligus menjamin kepentingan konsumen. Disini dapat dilihat bahwa pemerintah telah menetapkan bahwa perlindungan konsumen merupakan bagian dari pembangunan nasional. Kunci pokok terhadap masalah perlindungan konsumen adalah bahwa konsumen dan produsen (pedagang produk atau pengusaha) saling membutuhkan. Produksi tidak ada artinya kalau tidak ada yang mengkonsumsinya, dan produk yang di konsumsi secara aman dan memuaskan pada gilirannya akan merupakan promosi gratis bagi pengusaha. Dalam mencapai tujuan inilah peranan hukum sangat penting dalam usaha melindungi konsumen. Sebagai konsumen kita semua berkepentingan akan

suatu perlindungan hukum sehubungan dengan kualitas maupun kuantitas dari individual maupun *publik consumption*.

Permasalahan yang berhubungan dengan perlindungan konsumen di Indonesia saat ini sangat kompleks yaitu menyangkut pada penyadaran semua pihak baik itu pengusaha, pemerintah maupun konsumen sendiri tentang pentingnya perlindungan bagi konsumen. Pengusaha menyadari bahwa mereka harus menghargai hak-hak konsumen, memproduksi barang dan jasa yang berkualitas, aman dimakan atau digunakan, mengikuti standar yang berlaku, dengan harga yang sesuai. Pemerintah juga menyadari bahwa diperlukan undang-undang serta peraturan di segala sektor yang berkaitan dengan berpindahnya barang dan jasa dari pengusaha kepada konsumen. Disini pemerintah di tuntut untuk mengawasi berjalannya peraturan serta undang-undang tersebut dengan baik, sedangkan konsumen juga harus sadar akan hak-hak yang mereka punya sebagai seorang konsumen sehingga dapat melakukan *sosial control* terhadap perbuatan dan perilaku pelaku pengusaha baik dari dalam maupun luar negeri. Hal ini di picu karena Indonesia termasuk salah satu Negara yang sangat strategis, baik dari sudut wilayah maupun dari sudut jumlah penduduknya yang cukup besar. Disamping itu Indonesia juga adalah Negara berkembang yang sangat rawan dengan perbuatan dari pelaku usaha atau produsen yang merugikan konsumen.

Maraknya produksi makanan dan minuman yang praktis dan tahan lama dipasaran baik itu produk impor maupun produk dalam negeri sendiri, yang menggunakan bahan tambahan makanan yang berlebihan menyebabkan konsumen

harus berhati-hati dalam menentukan makanan atau minuman apa yang aman untuk dikonsumsi. Kewaspadaan konsumen dalam mengkonsumsi suatu produk baik itu makanan maupun minuman sangat dibutuhkan, karena produk yang beredar dipasaran ada yang aman dan ada yang tidak aman untuk dikonsumsi. Produk yang tidak aman untuk dikonsumsi tersebut salah satunya adalah produk yang mengandung bahan yang berbahaya yaitu formalin dan tidak mempunyai nomor pendaftaran dari BPOM, yang mana produk tersebut sangat mudah didapatkan oleh konsumen karena banyak dijual di pasaran dengan bebas.

Agar dapat dengan baik melindungi konsumen dari berbagai masalah keamanan pangan dan industri pangan di Indonesia, berbagai peraturan dikeluarkan oleh instansi terkait. Pengaturan tersebut bertujuan supaya hanya bahan yang diizinkan yang digunakan dalam pengolahan makanan yang bersangkutan, dengan jumlah yang tidak melebihi batas maksimum yang diizinkan dan dengan mutu memenuhi persyaratan pendaftaran yang telah ditetapkan. Serta diperlukannya pengawasan terhadap produk-produk yang beredar dipasaran tersebut. Di Indonesia sendiri yang mempunyai kewenangan untuk mengawasi peredaran produk pangan di tengah-tengah masyarakat adalah Badan Pengawas Obat dan Makanan.

Salah satu berita yang penulis kutip dari surat kabar Singgalang adalah "sejumlah warga di Kota Padang mulai khawatir mengkonsumsi berbagai jenis produk impor, baik permen maupun makanan ringan kemasan lainnya, menyusul ditemukannya sejumlah permen dan pasta gigi produk asal Cina yang

mengandung zat berbahaya yaitu formalin oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Pusat"¹.

Kata formalin kerap kali disebut, mulai menggemparkan masyarakat saat adanya penemuan sejumlah makanan seperti tahu dan ikan asin tahun 2005 lalu yang di indikasikan mengandung zat tersebut. Formalin mulai jarang disebut setelah kasus tahun lalu selesai. Namun dalam beberapa bulan belakangan ini ketenangan masyarakat kembali terusik. Lagi-lagi formalin membuat geger setelah Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Pusat menemukan sejumlah produk permen dan pasta gigi Cina yang mengandung formalin. Meski sudah sangat populer, faktanya masih banyak orang yang belum tahu bentuk dan bahayanya.

Formalin adalah salah satu bahan tambahan makanan untuk pengawet yang sudah dilarang secara resmi sejak Oktober 1988 melalui Permenkes nomor 722/Menkes/Per/X/1988 dan perubahannya 1168/Menkes/Per/X/1999 karena formalin bersifat karsinogenik. Penggunaan formalin ini dapat menyebabkan dampak yang buruk terhadap kesehatan manusia dan tentunya disini adalah para konsumen. Menurut Nancy Megawati "Formalin merupakan zat kimia yang sangat membahayakan jika di konsumsi atau tanpa disengaja dikonsumsi oleh manusia, dan dampaknya bisa dirasakan dalam jangka pendek dan panjang"².

¹Warga Mulai Khawatir Konsumsi Produk Impor, *Singgalang*, Selasa 31 Juli 2007. Padang

² dr. Nancy Megawati (Kepala Bidang Pelayanan Medik Dinas Kesehatan Purworejo), *Banyak Orang Yang Belum Tahu Bentuk Dan Bahaya Formalin*, www.menkokesra.go.id, diakses tanggal 18 November 2007

Untuk menindak lanjuti hal tersebut Mari Elka Pangestu berharap agar BPOM dapat bertindak tegas pada barang-barang yang mengandung zat berbahaya. Ketegasan ini juga dilakukan pada pedagang yang mengedarkannya. Bahkan sanksi telah disiapkan mulai dari peringatan sampai pidana. Departemen Perdagangan akan mengintensifkan koordinasi instansi terkait perlindungan konsumen dari produk makan impor yang berbahaya, selain itu untuk mencegah penyelundupan akan dilakukan pengetatan pintu masuk dan penerapan *nastional single window*. Departemen perdagangan memiliki tugas untuk melakukan koordinasi dalam upaya perlindungan konsumen. Sedangkan dalam mengeluarkan regulasi akan diserahkan pada instansi terkait, khususnya soal makanan kewenangan ada di tangan BPOM. Dengan merebaknya kasus makanan berformalin ini, BPOM harus bisa menyadarkan masyarakat akan pentingnya perlindungan konsumen. Untuk itu konsumen harus teliti dalam membeli produk makanan yang ada di pasaran³.

Penggunaan formalin oleh pelaku usaha ini telah melanggar peraturan perundang-undangan di Indonesia diantaranya adalah Undang-Undang nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, Undang-Undang nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan Konsumen dan Peraturan Menkes No. 1168/Menkes/Per/X/1999 tentang Bahan Tambahan yang dilarang. Menurut Undang-Undang nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, penggunaan formalin secara sengaja dalam produk makanan dapat diancam dengan pidana maksimal lima tahun penjara atau pidana denda maksimal Rp. 600 juta.

Selain itu perbuatan mengedarkan produk yang berformalin juga telah melanggar hak dari konsumen atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan suatu barang/jasa. Juga pelanggaran atas kewajiban produsen/pelaku usaha untuk memberi informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan atau jasa (pasal 7 point a Undang-Undang nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen). Pelaku usaha

³ Mari Elka Pangestu (Menteri Perdagangan), *Makanan Berformalin Bertambah Jadi 39 Produk*. Jakarta, www.menkokesra.go.id, diakses tanggal 18 November 2007.

kecil atau rumah tangga pada umumnya tidak memasang label atau membuat penjelasan tentang nama barang, ukuran barang, berat bersih, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus dipasang/dibuat, hal ini melanggar pasal 8 (ayat 1) point a Undang-Undang nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Sehingga pelaku usaha yang melanggar ketentuan pasal 8 tersebut diatas dapat dipidana penjara paling lama lima tahun dan pidana denda paling banyak 2 milyar (pasal 62 ayat 1 UUPK)

Untuk mencegah dampak yang lebih buruk lagi, penulis berpendapat agar pemerintah lebih giat lagi mengawasi penggunaan formalin, yang dalam hal ini pengawasan tersebut adalah kewenangan dari Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM). BPOM dapat melakukan penyitaan makanan dan minuman serta pencabutan izin usaha terhadap pelaku usaha/produsen yang terbukti melakukan pelanggaran terhadap ketentuan yang berlaku. Sehingga dalam kasus produk pangan impor Cina yang mengandung formalin tersebut, sebagaimana yang penulis kutip dari surat kabar Media Indonesia "BPOM dapat mengeluarkan *publik warning* setelah melakukan uji laboratorium serta melarang seluruh produk pangan asal Cina masuk ke Indonesia karena produk tersebut terbukti mengandung formalin dan dapat membahayakan kesehatan masyarakat Indonesia yang tentunya adalah konsumen"⁴.

⁴Badan POM Larang Seluruh Obat, Kosmetik, dan Makanan Cina Masuk Ke Indonesia, Media Indonesia, Sabtu 28 Juli 2007, Jakarta. www.menkokesra.go.id, diakses tanggal 18 November 2007

BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kriteria Pengawasan Produk Pangan Impor Cina Menurut Balai Besar Pengawas Obat Dan Makanan (BBPOM) Padang

Dengan semakin banyaknya jumlah dan jenis produk pangan yang beredar di Indonesia, baik produksi dalam negeri maupun impor maka perlu diterapkan sistem pengawasan yang efektif mulai dari sebelum sampai sesudah produk diedarkan dan untuk melindungi masyarakat dari peredaran dan mengkonsumsi produk pangan impor yang tidak memenuhi ketentuan standar dan atau persyaratan baik dari sisi legalitas maupun mutu, keamanan dan gizi serta label pangan, perlu dilakukan penilaian sebelum diedarkan.

Penilaian produk pangan adalah proses penilaian dalam rangka pengawasan produk pangan sebelum diedarkan yang meliputi keamanan, mutu dan gizi serta label produk pangan untuk memperoleh nomor pendaftaran pangan²³.

Penilaian tersebut diatur dalam Pasal 2 Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Nomor HK.00/05.1.2569 Tahun 2004 Tentang Kriteria Dan Tata Laksana Penilaian Produk Pangan, yaitu :

- a. Untuk memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan gizi serta label pangan, produk pangan tersebut sebelum diedarkan wajib dinilai oleh Kepala Badan.
- b. Produk pangan yang berdasarkan penilaian dinyatakan telah memenuhi persyaratan diberikan Nomor Pendaftaran Produk Pangan.

²³ Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor HK. 00/05.1.2569 Tahun 2004 Tentang *Kriteria dan Tata Laksana Penilaian Produk Pangan* Pasal 1 angka 1

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Kriteria pengawasan produk pangan impor Cina sebelum diedarkan meliputi keamanan, mutu dan gizi serta label produk pangan guna memperoleh nomor pendaftaran pangan. Kriteria Produk pangan yang dapat memperoleh Nomor Pendaftaran Produk diatur dalam pasal 4 Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Nomor HK.00/05.1.2569 Tahun 2004 Tentang Kriteria Dan Tata Laksana Penilaian Produk Pangan.
2. Peranan Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Padang dalam melakukan pengawasan terhadap peredaran produk pangan impor Cina dilakukan dengan cara :
 - a. Pengawasan secara Pre Market :

Pengawasan Pre Market adalah pengawasan yang dilakukan sebelum pangan beredar yaitu dengan mewajibkan setiap pangan yang beredar di wilayah Indonesia didaftarkan ke Badan Pengawas Obat dan Makanan melalui Direktorat Penilaian Keamanan Pangan. Hal ini sesuai dengan Peraturan Pemerintah No.28 tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan pasal 42 ayat 1 yaitu dalam rangka pengawasan keamanan, mutu dan gizi pangan, setiap pangan olahan baik yang diproduksi di dalam negeri atau

yang dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia untuk diperdagangkan dalam kemasan eceran sebelum diedarkan wajib memiliki surat persetujuan pendaftaran.

b. Pengawasan secara Post Market :

Prinsip dasar pengawasan Post Market ini dilakukan melalui tiga lapis yang meliputi :

- Produsen, harus menjamin dan bertanggung jawab terhadap produk pangan yang dihasilkan.
- Pemerintah, dalam hal ini Badan Pengawas Obat Makanan bekerja sama dengan instansi terkait seperti Polisi dan Bea Cukai.
- Masyarakat, diharapkan turut berperan aktif dalam mencegah peredaran produk pangan ilegal dan atau tidak memenuhi syarat mutu, keamanan dan gizi pangan.

3. Bentuk perlindungan hukum bagi konsumen pemakai produk pangan impor Cina jika mengalami kerugian yaitu :

- a. Perlindungan Preventif, merupakan perlindungan pencegahan dengan melakukan pengawasan langsung terhadap produk yang akan beredar di pasaran, termasuk didalamnya peredaran produk pangan impor Cina yang tidak memenuhi kriteria pengawasan dan melakukan penyuluhan terhadap masyarakat guna meningkatkan kemampuan masyarakat dalam hal pemilihan produk pangan impor yang baik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Agung Nugroho W dan Andri Akbar, *Hukum Perlindungan Konsumen*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001
- Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004
- AZ. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Daya Widya, 1995
- AZ. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Diadit Media, Jakarta, 2002
- AZ. Nasution, *Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Tinjauan Singkat UU Nomor 8 tahun 1999 - L.N. 1999 Nomor 42*, www.pemantauperadilan.com
- Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001
- Janus Sidabalok, *Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006
- N.H.T Siahaan, *Hukum Konsumen perlindungan konsumen dan tanggungjawab produk*, Panta Rei, Jakarta, 2005
- R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Pradnya Paramitha, 1983
- Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, Jakarta, 2004
- Soeryono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986

Jurnal Hukum atau Makalah

- Agnes M Toar, *Tanggungjawab Produk dan Sejarah Perkembangannya di Beberapa Negara*, Makalah dalam hukum perikatan, Ujung Pandang, 1989