

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Pembangunan sebagai bentuk upaya bangsa dalam mensejahterakan masyarakatnya sebagaimana cita-cita proklamasi merupakan sebuah proses berkelanjutan dan terus menerus yang terkait pada banyak hal.

Sebagai penentu keberhasilan pembangunan, maka kualitas sumber daya manusia merupakan titik paling penting untuk dicermati dan diperhatikan. Kualitas sumber daya manusia ini tidak saja ditentukan oleh tingkat pendidikan, ketrampilan atau pencapaian prestasi semata, namun juga sangat ditentukan oleh faktor pembangun manusia itu sendiri.

Sesuai dengan amanat UUD 1945 Pasal 28 A ayat (1) yang menyebutkan “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan” Pasal 34 UUD 1945, menjamin hak warga negara atas perlindungan dari diskriminasi. Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia Pasal 9 ayat (1) menyebutkan “setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf kehidupannya”. Meskipun secara eksplisit hak atas pangan tidak disebutkan, kedua ayat tersebut secara implisit memuat perintah kepada penyelenggara negara untuk menjamin kecukupan pangan setiap warga negaranya, baik mutu maupun jumlah, sebagai salah satu komponen utama dalam mencapai kehidupan sejahtera lahir dan batin.

Undang-undang yang secara eksplisit menyatakan kewajiban mewujudkan ketahanan pangan adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan.

Secara umum , Undang-Undang tersebut mengamanatkan bahwa pemerintah bersama masyarakat wajib mewujudkan ketahanan pangan.

Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa negara memiliki peran untuk mengatur, membina dan mengawasi. Definisi mengatur, membina dan mengawasi bertujuan demi i) tersedianya pangan yang aman, bermutu, dan bergizi (Pasal 3 ayat (1)), ii) terciptanya perdagangan pangan yang jujur dan bertanggung jawab (Pasal 3 ayat (2)) ; serta terwujudnya tingkat kecukupan pangan dengan harga yang wajar dan terjangkau (Pasal 3 ayat (3) ).

Undang – Undang tersebut telah dijabarkan dalam beberapa peraturan pemerintah, antara lain

1. PP Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan yang mengatur tentang ketahanan pangan yang mencakup ketersediaan pangan, cadangan pangan, panganekaragaman pangan, pencegahan dan penanggulangan masalah pangan, peran pemerintah pusat dan daerah serta masyarakat, pengembangan sumber daya manusia dan kerjasama internasional.
2. PP Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan yang mengatur pembinaan dan pengawasan di bidang label dan iklan pangan untuk menciptakan perdagangan pangan yang jujur dan bertanggungjawab,
3. PP Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan,Mutu dan Gizi Pangan, yang mengatur tentang keamanan, mutu dan gizi pangan, pemasukan dan pengeluaran pangan ke wilayah Indonesia , pengawasan dan pembinaan, serta peran serta masyarakat mengenai hal-hal di bidang mutu dan gizi pangan, serta

4. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 722/Menkes/Per/IX/1988 Tentang Bahan Tambahan Makanan memuat beberapa hal mendasar mengenai ketentuan jenis bahan tambahan makanan yang boleh digunakan, bahan tambahan makanan yang dilarang, produksi, impor dan peredarannya dan ketentuan-ketentuan khusus yang terkait dengan penggunaan dan pelabelan produk pangan yang menggunakan bahan tambahan pangan.

Sebagaimana tercantum pada Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 722/MenKes/Per/IX/1988 Bab II tentang Bahan Tambahan Makanan yang diizinkan, pada Pasal 2 memuat tentang macam macam bahan tambahan makanan yang diizinkan dalam makanan dengan batas maksimum penggunaannya seperti yang tercantum dalam lampiran I yang tidak terpisah dari peraturan ini, bahan tambahan makanan selain yang disebut pada Pasal 2 ayat (1) hanya boleh digunakan sebagai bahan tambahan makanan setelah mendapat persetujuan lebih dahulu dari Direktur Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan seperti yang dimaksud pada pasal selanjutnya (pasal 5)

Ketentuan mengenai bahan tambahan makanan yang dilarang diatur pada Bab III tentang bahan tambahan yang dilarang Pasal 3 yang menyatakan bahwa bahan tambahan yang dilarang digunakan sebagai bahan tambahan makanan ditetapkan seperti tercantum dalam Lampiran II yang tidak terpisahkan dari peraturan ini. Selain yang disebut pada Pasal 3 ayat (1), khusus untuk bahan pewarna yang dilarang digunakan sebagai bahan tambahan makanan, ditetapkan dengan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia tentang Zat Warna Tertentu Yang Dinyatakan Sebagai Bahan Berbahaya. Pada Pasal 4 dinyatakan bahwa bahan tambahan yang di maksud dalam Pasal 3 ayat (1) dinyatakan sebagai

bahan berbahaya bila digunakan pada makanan. Adapun makanan yang mengandung bahan yang disebut pada ayat (1) dinyatakan sebagai makanan berbahaya. Selanjutnya, mengenai produksi bahan tambahan pangan, impor dan peredarannya diatur pada Bab IV peraturan ini, dan dijelaskan pada pasal-pasal pada Bab IV, seperti pada Pasal 5 bahan tambahan makanan selain yang disebut pada Lampiran I apabila digunakan sebagai bahan tambahan makanan, hanya boleh berproduksi, diimpor dan diedarkan setelah melalui proses penilaian oleh Direktorat Jendral Pengawasan Obat dan Makanan. Pada Bab IV peraturan ini juga disebutkan larangan, sebagaimana tercantum pada Pasal 18, dilarang memproduksi, mengimpor atau mengedarkan bahan tambahan makanan yang dimaksud pada Pasal 2 ayat (2) sebagai bahan tambahan makanan sebelum mendapat persetujuan lebih dahulu dari Direktur Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan.

Dewasa ini, banyak sekali pelanggaran-pelanggaran keamanan pangan yang terjadi, mulai dari penyalahgunaan Bahan Tambahan Makanan, penggunaan bukan bahan tambahan makanan pada produk pangan, produksi pangan yang tidak memenuhi standar *hygiene* dan sanitasi maupun pengemasan ulang produk pangan kadaluwarsa, seperti ditunjukkan pada hasil penelitian oleh Direktorat Surveillance dan Penyuluhan Keamanan Pangan Deputi III- Badan POM RI tahun 2007 yang menemukan bahwa terhadap 2093 sampel makanan yang diperiksa, diketahui bahwa 41,02% makanan tidak memenuhi syarat, terhadap penggunaan boraks, formalin, dan rhodamin B<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Badan Pengawas Obat dan Makanan, *Keamanan Pangan Untuk Konsumsi Anak Sekolah*, Jakarta, 2008. Hal 9

Di antara berbagai jenis pelanggaran keamanan pangan yang terjadi, penggunaan bukan bahan tambahan pangan dan penyalahgunaan bahan tambahan pangan merupakan hal yang paling sering dilakukan. Penyimpangan ini umumnya disebabkan karena ketidaktahuan produsen terhadap kegunaan, bahaya, dosis dan dampak yang mungkin timbul akibat pemakaian bahan tersebut. Padahal dampak pemakaian bahan tambahan makanan baru terasa setelah jangka waktu yang lama, misalnya timbul gangguan kesehatan.

Sebab lain penyimpangan bahan tambahan makanan adalah karena kesengajaan produsen untuk menekan biaya produksi. Bahan kimia seperti natrium borat misalnya (lebih dikenal sebagai boraks atau bleng) yang dapat digunakan sebagai pengental pada industri kerupuk, harganya jauh lebih murah dibanding *sodium tripoli phospat* yang merupakan bahan tambahan makanan yang aman digunakan untuk digunakan sebagai pengental pada industri kerupuk.<sup>2</sup>

Dalam pemilihan bahan tambahan makanan, perlu diperhatikan bagaimana bahan tambahan makanan tersebut mempengaruhi produk pangan, sehingga dapat dipilih bahan tambahan makanan yang mempunyai fungsi seperti yang diharapkan dan tidak bertentangan dengan peraturan yang ada serta terjamin keamanannya selama digunakan dalam batasan yang diperbolehkan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Pelanggaran pelanggaran keamanan pangan yang terjadi dilakukan baik oleh produsen makanan kelas rumah tangga sampai produsen makanan berskala nasional, maupun produsen makanan dari luar yang produk makanannya diimpor ke dalam negeri, misalnya penggunaan minyak goreng dalam waktu yang sangat

<sup>2</sup> Departemen Kesehatan, Republik Indonesia, *Pedoman Teknis Upaya Kesehatan Pangan Perajin Industri Rumah Tangga Pangan*, Jakarta, 1992, hal 44

lama tanpa mengganti minyak goreng, penambahan oli bekas pada minyak goreng curah, penambahan formalin sebagai bahan pengawet pada tahu, ikan asin, ayam potong, atau penambahan zat pewarna bukan makanan pada jajanan anak sekolah, penambahan boraks pada produksi kerupuk, bakso dan mie sampai yang terbaru adalah penambahan melanin pada produk susu yang digunakan sebagai bahan dasar biskuit atau kudapan ringan sejenis, sebagaimana yang dirilis oleh Badan POM RI melalui Public Warning Nomor KH 00 01.5.113 tanggal 2 Agustus 2007 tentang Produk Pangan Impor China Yang Mengandung Formalin<sup>3</sup>

Berbagai pelanggaran yang dilakukan oleh produsen pangan ini mengakibatkan berkurangnya mutu pangan, hilangnya mutu pangan, sampai yang berakibat kepada kejadian luar biasa (KLB) keracunan yang berdampak pada mahalny biaya kesehatan dan menurunnya derajat kesehatan masyarakat. Direktorat Surveilans dan Keamanan Pangan Badan POM RI, pada tahun 2007 menyajikan hasil penelitian yang menunjukkan bahwa per tanggal 20 Juli 2007 ditemukan bahwa dari 17 Balai POM yang melaporkan terdapat 13 kasus kejadian luar biasa keracunan pangan, sejumlah 51 kasus, dengan jumlah orang makan sebanyak 5877 orang, 1996 OS (orang sakit), dan 13 orang meninggal.<sup>4</sup>

Penambahan bahan berbahaya yang bukan merupakan bahan tambahan makanan saat ini menjadi sesuatu yang sangat merisaukan. Perkembangan ilmu dan teknologi pangan menjadi suatu hal yang perlu disikapi dengan peraturan-peraturan sebagai dasar hukum pengaturannya. Kalium bromat,

---

<sup>3</sup> Public Warning Badan Pengawas Obat dan Makanan RI Nomor - HK.00.01.5.113 tentang *Produk pangan Impor China Yang Mengandung Formalin*, 2007. Hal 1

<sup>4</sup> Badan Pengawas Obat dan Makanan, *Keamanan Pangan Untuk Konsumsi Anak Sekolah*, Jakarta, 2008, Hal 14

misalnya merupakan bahan tambahan makanan yang pada Peraturan Menteri Kesehatan No.722/Menkes/IX/1988 diperbolehkan, telah dilarang penggunaannya pada Peraturan Menteri Kesehatan No.1168/menkes/Per/X/1999, karena bersifat karsinogenik dan dapat membahayakan kesehatan.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Dari latar belakang tersebut di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah definisi dan cakupan bahan tambahan makanan dalam Kepmenkes No. 722/menkes/Per/IX/1988 tentang Bahan Tambahan Makanan masih sesuai dengan kondisi aktual saat ini ?
2. Apakah yang di maksud dengan azas perlindungan masyarakat yang termuat dalam Kepmenkes No 722/Menkes/Per/IX/1988?
3. Sejauh mana Kepmenkes No.722/Menkes/Per/IX/1988 tentang Bahan Tambahan Makanan masih dapat menjamin perlindungan konsumen terhadap keamanan pangan masyarakat ?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Dari perumusan masalah tersebut di atas, dapat dirumuskan beberapa tujuan dari penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui sejauh mana definisi dan cakupan Bahan Tambahan Makanan dalam kepmenkes No. 722/menkes/Per/IX/1988 tentang Bahan Tambahan Makanan masih sesuai dengan kondisi aktual saat ini.,
2. Untuk mengetahui dan mendapatkan gambaran tentang unsur-unsur azas perlindungan masyarakat pada Permenkes No 722/menkes/Per/IX/1988 ,

3. Untuk mengetahui dan menggambarkan hubungan antara peraturan tentang Bahan Tambahan Makanan dengan asas perlindungan keamanan pangan masyarakat dalam Permenkes No. 722/menkes/Per/IX/1988.

#### **D. METODE PENELITIAN**

##### **1. METODE PENDEKATAN**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (metode yuridis normatif/*doctrinal legal approach*), yaitu suatu metode penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Cara kerja dari metode penelitian hukum normatif dalam penelitian tesis ini yaitu dengan hasil pengumpulan dan penemuan data serta informasi melalui studi kepustakaan dalam menjawab permasalahan dengan menemukan hukum yang akan diterapkan terhadap serangkaian fakta atau kondisi dengan berpegang pada berbagai indikator atau unsur dalam aturan-aturan hukum.<sup>5</sup>

Adapun peraturan perundangan-undangan yang dipakai sebagai acuan yaitu Undang-Undang Dasar 1945, Undang - Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, Undang - Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, Undang -Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan , Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan,Mutu dan Gizi Pangan dan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 722/MenKes/Per/IX/1988.

---

<sup>5</sup> Wila Chandrawila Supriadi, Metode Penelitian (tidak dipublikasikan) dalam Mareri Kuliah "*Metode Penelitian Hukum*", Semarang, 2008, hlm. 5.

## 2. SPESIFIKASI PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif yang merupakan kajian hukum yang masih melakukan inventarisasi hukum positif dan mengklasifikasikan hukum positif itu menjadi berbagai kategori hukum dengan titik tolak peraturan perundangan yang mengatur tentang Bahan Tambah Makanan dan asas perlindungan masyarakat atau konsumen<sup>6</sup>

## 3. JENIS DATA

Jenis data yang dipakai adalah data sekunder berupa data jadi dari perundang-undangan dan keputusan terkait masalah bahan tambahan makanan dan keamanan pangan masyarakat.

Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang dapat menunjang analisa penelitian ini

Bahan hukum primer adalah data yang berupa perundang-undangan yang merupakan sumber kegiatan melaksanakan hak dasar kesehatan :

1. Undang - Undang Dasar 1945
2. Undang - Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan
3. Undang - Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan
4. Undang - Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen
5. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan
6. Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan

<sup>6</sup> Moh. Nazir, *Metode penelitian, Ghaliu Indonesia*. Jakarta, 1985, hlm. 63, 72, 405, 406 & 427

7. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan
8. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 722/MenKes/Per/IX/1988 Tentang Bahan Tambahan Makanan

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari buku teks, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum serta bahan bacaan lainnya yang membahas tentang Bahan Tambahan Makanan, Bahan Pengawet, Keamanan Pangan, peraturan tentang Keamanan Pangan dan Perlindungan Masyarakat.

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer maupun sekunder seperti kamus bahasa Indonesia, kamus hukum, ensiklopedi, dan majalah-majalah yang terkait dengan Bahan Tambahan Makanan dan Keamanan Pangan.

#### **4. TEKNIK PENGUMPULAN DATA**

Sehubungan penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif maka dilakukan studi kepustakaan (*Library research*) untuk mendapatkan bahan hukum sekunder dan bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan perumusan masalah. Terhadap bahan hukum primer dan sekunder dikelompokkan berdasarkan topik permasalahan dan diklasifikasikan berdasarkan sumber untuk dikaji lebih lanjut.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Hilman Hadikusuma, *Metode Pembuatan Kertas Kerjatau Skripsi Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hal 67

## 5. METODE ANALISIS DATA

Dalam penelitian metode analisis data yang digunakan adalah kualitatif normatif yaitu berupa pemaparan dan penggambaran peraturan perundang-undangan secara kualitatif yuridis di mana peraturan perundang-undangan yang satu dengan lainnya tidak boleh bertentangan, hierarki, dan kepastian hukum serta meneliti peraturan perundangan-undangan yang ada telah dilaksanakan.

### E. SISTEMATIKA PENULISAN

Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran apakah Permenkes Nomor 722/Menkes/Per/IX/1988 menyebabkan terpenuhinya perlindungan keamanan pangan masyarakat. Metode penelitian yang digunakan adalah Metode Penelitian Deskriptif dengan pendekatan penelitian hukum normatif.

Penulisan penelitian tesis diawali dengan lembaran judul penelitian dan lembar persetujuan penelitian sebagai lembaran paling depan, abstrak, daftar isi dan kata pengantar, adapun isi terbagi dalam empat bab, dan masing-masing bab terdiri dari sub bab guna memperjelas ruang lingkup dan cakupan permasalahan yang diteliti. Di dalam Bab I (satu) yaitu pendahuluan yang terdiri atas latar Belakang Penelitian, Rumusan Masalah tentang penelitian, Tujuan Penelitian, Rumusan Masalah tentang Penelitian, Tujuan Penelitian, Metode penelitian, dan Sistematika Penulisan.

Selanjutnya pada Bab II (dua) akan diuraikan mengenai Bahan Tambahan Makanan dan dasar hukum yang mengaturnya, terdiri dari pengantar, pengertian dan dasar hukum Bahan Tambahan Makanan, penambahan Bahan Tambahan

Makanan pada produk pangan, macam-macam bahan tambahan makanan, batasan maksimal bahan tambahan makanan, bukan bahan tambahan makanan, dampak penggunaan bukan bahan tambahan makanan , asas hukum, ketentuan hukum, perlindungan konsumen dan diakhiri dengan penutup.

Sedang pada Bab III ( Tiga ) , akan dijelaskan mengenai asas perlindungan konsumen dengan urutan sebagai berikut ; pengantar, hasil penelitian, pembahasan diakhiri dengan penutup.

Akhirnya di dalam Bab IV ( Empat) yaitu bab terakhir dari penelitian ini, akan menyatakan pemahaman peneliti tentang temuan penelitian berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dan saran teoritis tentang apa yang perlu dilakukan lebih lanjut untuk memecahkan masalah yang dikaji.

