

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada Undang-undang Dasar Tahun 1945 secara gamblang menyebutkan bahwa Negara Indonesia merupakan Negara yang berdasarkan pada hukum (*rechtstaat*), bukan Negara Kekuasaan. Ini mempunyai makna bahwa hukum merupakan kepunyaan dari seluruh rakyat Indonesia bukannya dipunyai oleh segolongan orang apalagi yang menjadi penguasa. Kondisi seperti itu pun mempunyai makna bahwa *supremacy of law* mesti tegak secara adil, benar, akuntabel, transparan, tak diskriminatif, juga tidak sewenang-wenang.

Tiap Warga Negara mempunyai kewajiban untuk menjunjung tinggi hukum untuk tiap aspek kehidupan, Warga Negara yang secara sengaja ataupun lalai untuk menjalankan kewajiban serta memberikan kerugian pada pihak lain, maka bisa disebut bahwa warga negara itu sudah melakukan pelanggaran hukum. Untuk perkembangan situasi sosial di masa sekarang ini, diikuti adanya masyarakat yang kian berkembang, sangat mungkin bahwa perbuatan yang mengarah pada pertanggungjawaban pidana pun akan kian bermacam. Salah satu perbuatan pidana yang diperbuat oleh masyarakat yang dalam lingkup ini adalah penghasil makanan merupakan dengan sengaja melakukan penjualan makanan yang tak terpenuhi standarnya sehingga perbuatan itu membuat rugi orang lain yang utamanya pada semua kategori umur yang tidak boleh mengonsumsi makanan yang kandungannya berupa bahan yang ada diluar dari jaminan mutu yang menjadi syarat.

Terwujudnya derajat kesehatan warga Negara Indonesia yang tinggi sebagai sebuah investasi untuk pembangunan sumber daya manusia yang secara produktif secara sosial serta ekonomis. Dibangunnya bidang kesehatan bisa dilakukan lewat aktivitas diantaranya yaitu

perbaikan gizi, pengamanan makanan serta minuman yang asalnya dari bahan-bahan yang dilarang, kesehatan lingkungan serta yang lainnya.

Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 033 Tahun 2013 terkait Bahan Tambah Pangan menyatakan bahwa Bahan Tambah Pangan yang kemudian dinamakan dengan BTP merupakan bahan yang dilakukan penambahan kedalam pangan guna memberikan pengaruh sifat maupun bentuk pangan. Termasuk juga didalamnya merupakan pewarna, penyedap rasa serta aroma, pengawet, serta pengental. Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan RI No. 4 Tahun 2014 terkait nama dari bahan tambahan pangan atau macam BTP merupakan nama kimia/generik/umum/lazim yang dipakai untuk identitas bahan tambahan pangan dalam Bahasa Indonesia maupun Bahasa Inggris.

Standar pangan adalah dasar untuk melakukan pengawasan keamanan pangan. Sekarang ini sudah disediakan bermacam standar pangan yang sifatnya wajib serta dibuat penetapan menjadi sebuah aturan. Aturan itu butuh bisa diterapkan oleh bermacam pihak menggunakan definis yang serupa. Salah satu aspek keamanan pangan yang perlu dilakukan pengawasan merupakan pemakaian Bahan Tambah Pangan (BTP) pada pangan olahan. Pemakaian BTP masih mempunyai masalah yang utamanya pada pangan produksi Industri Rumah Tangga (Pangan-IRT). Dikarenakan itu, dinilai dibutuhkan untuk membuat sebuah pedoman pembacaan standar BTP bagi produsen produksi Industri Rumah Tangga (Pangan-IRT), penyuluh keamanan pangan serta yang memangku kepentingan yang kaitannya dengan pangan-IRT.

Makanan yang sehat tentu makanan yang bisa terpenuhi standar kesehatan yaitu makanan yang bebas dari zat-zat yang bahaya, contohnya pengawetan, pewarna sintetis, juga pemanis buatan yang tidak boleh digunakan untuk makanan.

Daya saing produk dari pangan lokal yang dihasilkan IRTP (Industri Rumah Tangga Pangan) ditentukan oleh dipenuhinya syarat mutu serta keamanan pangan. Meningkatnya daya saing produk pangan lokal akan memberikan kontribusi baik pada Pertumbuhan Perekonomian Daerah. Dipenuhinya syarat mutu serta keamanan pangan yang juga akan memberikan hasil pangan yang mempunyai mutu, aman serta bisa dikonsumsi serta pada akhirnya akan bermuara pada peningkatan derajat dari kesehatan masyarakat (konsumen).

Usaha untuk meningkatkan mutu serta keamanan pangan adalah tanggung jawab seluruh pihak (*shared responsibility*) dimana mempunyai kepentingan pada pangan tersebut. Pemerintah Pusat sudah membuat aturan umum mengenai Mutu serta Keamanan Pangan yang dimuat pada UU serta regulasi (aturan) sebagai landasan serta referensi untuk melaksanakan juga mengawasi mutu serta keamanan pangan.

Pembinaan untuk Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh BPOM RI, serta Pembinaan dan Pengawasan produk pangan IRT diserahkan untuk Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten lewat Dinas Kesehatan yang berkaitan. Pemerintah Kota Malang, Dinas Kesehatan, untuk melaksanakan mandat yang dimiliki pada lingkup mutu serta keamanan pangan sudah membuat program pembinaan serta pengawasan mutu serta keamanan pangan yang mana salah satunya aktivitasnya yaitu sosialisasi keamanan pangan. Untuk upaya dalam menambah derajat dari kesehatan masyarakat di Kota Malang.

Penggunaan BTP (Bahan Tambahan Pangan) di Indonesia sudah diatur namun masih terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh para produsen pangan seperti penambahan boraks, benzoate, saccharine, cyclamate dan lain sebagainya dalam berbagai makanan. Hasil uji analisa boraks, benzoate, saccharine, cyclamate pada PIRT (Pangan Industri Rumah Tangga) yang dijual di pasar dengan total sampel yang positif sebanyak 11 kasus produk yang

ditemukan dipasaran terjadi di Kota Malang seperti Sauce Tomat, Kerupuk singkong, Kerupuk Seblak, Opak Gambir, Kripik Sukun, Snack Stik Apel, Permen Rasa Susu Caramel, sambel pecel, terasi, petis tahu, dan sambel melek.

Di masa sekarang ini sebagai dasar untuk menggunakan BTP Bahan Tambahan Pangan) untuk produksi PIRT (Pangan Insustri Rumah Tnagga merupakan Peraturan Bahan Pengawas Obat serta Makana No.7 tahun 2022 mengenai Petunjuk operasional Pemakaian Dana Alokasi Khusus Nonfisik Bidang Kesehatan Menu Kegiatan Bantuan Operasional Kesehatan Pengawasan Obat dan Makanan Tahun anggaran 2022.

Peredaran pangan yang tak terpenuhi standar kesehatan pada umurnya dikarenakan oleh kemauan produsen, supaya bisa memperoleh keuntungan paling banyak dengan menyampingkan keselamatan konsumen. Disamping itu tingkat pengetahuan konsumen serta perlindungan hukum pada konsumen di bidang pangan masih kecil. Perlindungan Konsumen adalah satu kesatuan untuk aktivitas bisnis yang baik. Untuk aktivitas bisnis yang bagus serta sehat ada keselarasan untuk perlindungan hukum pada konsumen bersama produsen. Tak terdapat keselarasan perlindungan hukum mengakibatkan konsumen ada pada keadaan yang tidak menguntungkan. Kerugian yang dialami oleh konsumen diakibatkan olah terdapatnya hubungan hukum perjanjian pada produsen dan konsumen, ataupun disebabkan karena terdapatnya perbuatan pelanggaran hukum dimana diperbuat oleh produsen.¹

Menurut Permenkes Nomor 033 Tahun 2012, Bahan Tambahan Pangan dibagi menjadi BTP yang diizinkan serta BTP yang dilarang/berbahaya untuk dipakai, bagi BTP yang diizinkan pemakaiannya mesti diberikan untuk waktu yang mempunyai batasan. Yang mana konsumen tak menjadi keracunan dengan melakukan konsumsi tambahan zat itu yang mana

¹ Sahmadi Miru, 2013, *Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Di Indonesia*, Jakarta : Rajawali Pers, hlm. 1.

disebut dengan istilah ambang pemakaian. Disamping itu bagi kategori Bahan Tambahan Pangan yang tidak diperbolehkan, pemakaian menggunakan dosis yang sedikit ataupun tetap tidak diizinkan.

Umumnya masyarakat mengonsumsi produk pangan tanpa mempertimbangkan kandungan dari BTP yang terdapat di label bungkusnya. Permasalahan lainnya yaitu tak seluruh produk pangan yang dihasilkan oleh pelaku usaha mencantumkan label di bungkus yang memperlihatkan unsur BTP pada barang yang diperjualbelikan, khususnya pelaku usaha untuk yang lingkupnya kecil maupun pelaku usaha perorangan khususnya PIRT (Pangan Industri Rumah Tangga). Padahal untuk adanya tanda kandungan bahan pokok serta BTP pada sebuah produk pangan adalah hak dari konsumen seperti yang ditentukan pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 terkait Perlindungan Konsumen (kemudian dinamakan Undang-Undang Perlindungan Konsumen). Pasal 4 huruf a serta c Undang-Undang Perlindungan Konsumen memberikan ketentuan mengenai hak konsumen yang meliputi :

- a. Hak dari kenyamanan, keamanan serta keselamatan untuk mengonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Hak dari Informasi yang jelas, benar serta tidak terdapat kebohongan terkait keadaan serta jaminan pada barang dan/atau jasa

Adanya informasi, baik berupa bahan baku serta BTP yang ada di produk makanan serta minuman upaya untuk memenuhi aturan yang terdapat pada pasal 4 huruf a serta c itu. Tersedianya informasi yang jelas dalam produk barang/jasa, sekalian memberikan bantuan untuk konsumen untuk menentukan pilihan guna melakukan pembelian pada barang/jasa.

Aturan dalam pasal 4 huruf a serta c tersebut pun sejalan dengan kewajiban pelaku usaha seperti yang ditentukan pada ketentuan pasal 7 huruf b Undang-Undang Perlindungan

Konsumen, pelaku usaha mempunyai kewajiban guna menyediakan “Informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberikan penjelasan penggunaan, pemakaian, dan pemeliharaan”. Keterkaitan dari hak konsumen serta kewajiban dari pelaku usaha yang ditentukan secara jelas pada Undang-Undang Perlindungan Konsumen tersebut pun juga memberikan kedudukan keduanya untuk hubungan hukum yang saling mengisi.

Umumnya, Pemerintah sudah menyebutkan secara gamblang pada ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 terkait Perlindungan Konsumen Pasal 1 butir (2) yaitu Konsumen merupakan setiap orang yang memakai barang dan/atau jasa yang disediakan untuk masyarakat, baik dari kepentingan diri sendiri, keluarga ataupun dari makhluk hidup lainnya yang mana tak untuk diperjualbelikan. Berdasarkan penjelasan pasal 1 butir (2) bisa dipahami bahwa sebenarnya konsumen mempunyai peran yang utama untuk sistem rantai dari beredarnya barang serta jasa, dimana pada lingkup tersebut sebagai sasaran serta sosok yang menentukan akan berlangsungnya para pelaku usaha tersebut.²

Kenyataannya, permasalahan mengenai BTP untuk pengolahan bahan baku kerap dinilai sebelah mata oleh pelaku usaha, Pemerintah, serta masyarakat sendiri sebagai konsumen. Hal tersebut diakibatkan oleh tingkatan dari pengetahuan serta pemahaman dari masyarakat yang merupakan konsumen pada permasalahan makanan serta minuman yang masih minim. Padahal, makanan serta minuman yang dinikmati tersebut memberikan penentuan pada mutu hidup dari masyarakat tersebut. Perilaku dari pelaku usaha PIRT membiarkan keberadaan

² Imam Adi Sanjaya, 2018, “Perlindungan Hukum Komsumen Terhadap Produk Yang Tidak Bersertifikat (Studi Di Dinas Perdagangan Dan Dinas Pertanian Dan Ketahanan Pangan Kota Malang)”, *Jurusan Hukum Bisnis Syariah Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang*, hlm. 4

bahan baku dari pangan, BTP, serta bahan kimia yang lain untuk proses penyiapan, pengolahan, maupun pembuatan pangan

Berkaitan pada efisiensi dari modal usaha serta sebagai usaha langsung untuk melakukan pengolahan pada bahan baku dari pangan menjadi sebuah produk yang siap untuk diperjualbelikan. Minimnya rasa sadar yang dimiliki oleh konsumen serta pelaku usaha PIRT untuk melakukan pengolahan pada pangan yang mempunyai kualitas serta kaya akan gizi, secara tak langsung bisa memberikan pengaruh buruk untuk kesehatan konsumen. Lebih jauh faktanya banyak dari produk pangan yang jelas didalamnya terkandung BTP yang melebihi ambang batas yang ditentukan.

Efek yang ditimbulkan dari produk pangan itu memberikan kemungkinan yang tidak secara langsung dialami sesudah memakan produk pangan serta minuman itu, akan tetapi dibutuhkan kurun waktu yang lama hingga bahan-bahan yang melebihi ambang batas itu akhirnya mengalami pelarutan serta terjadi pengendapan pada tubuh. Permasalahan BTP melebihi ambang batas yang kian menjadi perhatian yang penting jika produk dari pangan itu pun juga dikonsumsi terus menerus. Oleh karena itu penulis memilih judul penulisan dengan judul **“Analisis Pengawasan Terhadap Produsen Makanan Yang Melanggar Bahan Tambahan Pangan Di Kota Malang”**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengawasan terhadap peredaran makanan yang mengandung bahan tambahan pangan berbahaya di Kota Malang?
2. Apa Upaya Dinas Kesehatan Kota Malang terhadap produsen makanan yang melanggar Bahan Tambahan Pangan ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan dari rumusan masalah pokok, adapun tujuan penelitian yang dilakukan oleh penulis yaitu seperti berikut ini :

1. Untuk mengetahui hasil pengawasan Dinas Kesehatan terhadap Pangan Industri Rumah Tangga mengandung bahan tambahan pangan melebihi ambang batas di Kota Malang
2. Untuk mengetahui Upaya Dinas Kesehatan terhadap produsen yang melakukan pelanggaran.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang penulis harapkan dari penulis yaitu berikut ini :

1. Bagi Penulis

Penulis mempunyai harapan dalam penelitian ini bisa memberikan manfaat untuk penulis secara pribadi dan menambah wawasan ilmu hukum ketatanegaraan berdasarkan problematika yang dibahas oleh penulis pada penelitian ini. Penelitian ini juga jadi syarat tugas akhir untuk penulis guna menyempurnakan studi strata I di Fakultas Hukum Unibversitas Muhammadiyah Malang.

2. Bagi Pemerintahan

Penelitian dilakukan agar bisa menjadi bahan guna mempertimbangkan lagi tentang perbuatan terhadap peredaran panganyang menggunakan Bahan Tambahan Pangan yang tidak sesuai Bagi Masyarakat. Peneliti mempunyai harapan supaya bisa memberikan manfaat guna memberikan tambahan informasi dan mendorong pemikiran masyarakat luas, distributor pangan industri rumah tangga turut serta menyediakan perlindungan hukum kepada konsumen kesehatan yaitu masyarakat itu sendiri

E. Kegunaan Penelitian

Manfaat studi hukum ini dapat diklasifikasikan berikut ini :

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian tugas akhir ini bisa memberikan kontribusi untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dalam makna untuk menyempurnakan penelitian lainnya yang telah dilakukan. Yang paling utama yaitu problem mengenai Pangan Industri Rumah Tangga mengandung bahan tambahan pangan yang melebihi ambang batas yang sudah diatur. Peneliti juga berharap dalam skripsi ini dapat meminimalisir beredarnya produk pangan Industri rumah tangga yang terkandung bahan tambahan pangan dimana melebihi ambang batas yang diatur, sehingga dijadikan kontribusi yang baik untuk kalangan masyarakat khususnya masyarakat di Kota Malang.

2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian tugas akhir ini bisa memberikan sumbangsih pikiran juga membuat kaya akan sudut pandang terkait hukum positif, khususnya pada lingkup hukum perdata mengenai terhadap peredaran pangan industri rumah tangga mengandung bahan tambahan pangan yang ukurannya lebih dari ambang batas yang sudah diatur.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian tersebut adalah hukum empiris, adalah penelitian dengan terdapatnya data yang ada di lapangan untuk sumber data pokok, contohnya hasil wawancara serta observasi. Hukum empiris dipakai untuk melakukan analisis hukum yang dilihat sebagai perilaku Masyarakat yang polanya dalam kehidupan Masyarakat yang selalu berkomunikasi dengan aspek kemasyarakatan. Penelitian tersebut dinamakan dengan hukum empiris sebab penulisan melaksanakan penelitian untuk melihat Bahan

Tambahan Pangan dimana digunakan pada Pangan Industri Rumah Tangga di Dinas Kesehatan Kota Malang

2. Lokasi Penelitian

Peneliti melaksanakan penelitiannya dengan mengambil lokasi penelitian di Dinas Kesehatan Kota Malang. Peneliti memutuskan untuk memilih instansi ini karena banyaknya kasus Pangan Industri Rumah Tangga yang mana memuat Bahan Tambahan Pangan yang membahayakan dimana ada di Kota Malang.

3. Jenis Data

Jenis data yang dipakai oleh Peneliti untuk pengerjaan peneliti merujuk pada sumber, yakni antara lain meliputi:

a. Data Primer

Data-data yang didapat secara langsung dari sumber pokok yaitu observasi dan wawancara dimana dilihat dari adanya penelitian oleh Dinas Kesehatan. Data adanya kasus penambahan Bahan Tambahan Pangan pada Pangan Industri Rumah Tangga yang menggunakan pengawet makanan adalah sumber yang pokok untuk penelitian ini. Pada penelitian ini memakai aturan lainnya seperti Undang-Undang BPOM No.7 tahun 2022 tentang Pangan Industri Rumah Tangga serta peraturan-peraturan lain yang bersangkutan dengan Peraturan Bahan Tambahan Pangan.

b. Data Sekunder

Data-data yang diperoleh dari sumber kedua yang merupakan pelengkap, meliputi buku-buku yang menjadi referensi terhadap tema yang diangkat, yaitu mengenai Bahan Tambahan Pangan yang mengacu ke judul penelitian mengenai hukum dalam Pangan Industri Rumah Tangga.

4. Teknik Pengumpulan Data Penelitian

Teknik pengumpulan data adalah teknik yang dipakai guna mengumpulkan data dari salah satu maupun beberapa sumber data yang mana sudah diatur. Untuk penelitian ini digunakan dua macam metode pengumpulan data yaitu :

a. Wawancara atau Interview

Wawancara merupakan cara untuk memperoleh informasi menggunakan cara yaitu mengajukan pertanyaan secara langsung kepada responden. Saat seorang pewawancara mengajukan beberapa pertanyaan yang disusun dan dirancang untuk memperoleh respon atau tanggapan yang berhubungan dan punya relevansi pada rumusan masalah penelitian yang diangkat Peneliti terhadap responden.³

Dalam melakukan interview ini akan diadakan wawancara untuk pihak-pihak yang dinilai sangat mempunyai kompetensi menggunakan problematika yang akan diulas serta bisa menyediakan data serta informasi yang dibutuhkan. Wawancara atau interview dilakukan terhadap Bapak Dwi Wijono, S.KM selaku Kepala Bidang Sumber Daya Manusia, Kefarmasian, serta Alat Kesehatan di Dinas Kesehatan Kota Malang.

b. Metode Dokumentasi

Dokumentasi adalah teknik untuk mengumpulkan data yang tak langsung ditunjukkan untuk subyek penelitian ini, akan tetapi melalui dokumen. Studi dokumenter adalah sebuah teknik pengumpulan data menggunakan penghimpunan serta melakukan analisis berkas-berkas, baik berkas yang tertulis, gambar ataupun elektronik. Dokumen adalah tulisan dari kejadian yang mana telah terjadi dapat

³ *Loc Cit.*, 2017, *Pengantar Metode Ilmu Hukum*, Bandung : CV. Alfabeta, hlm. 167.

berbentuk tulisan maupun berupa gambar.⁴ Secara khusus yang berhubungan dengan data-data yang sedang dilakukan penelitian oleh penulis. Dokumen yang dibutuhkan yaitu data dari laporan tahunan Dinas Kesehatan di Kota Malang Tahun 2022.

5. Teknik Analisis Data

Dengan metode analisis data menggunakan deskriptif kualitatif, yakni analisa kualitatif yangmana sifatnya deskriptif maupun mendeskripsikan, menjelaskan, menjabarkan yaitu data berupa perkataan langsung berbentuk kata-kata atau kalimat serta Peneliti akan melakukan wawancara secara langsung. Metode penelitian kualitatif ialah metode penelitian yang menerapkan teknik analisa mendalam (in-depth analysis) dengan cara menganalisis pengawasan terhadap produsen makanan yang melanggar bahan tambahan pangan di Kota Malang.

G. Sistematika Penulisan

Guna memberikan kemudahan bagi penulis untuk membahas masalah-masalah untuk penulisan ini serta supaya bisa dipahami permasalahannya secara terstruktur, penulis membagi tulisan ini kedalam 4 bagian bab, menggunakan sistematikan berikut ini :

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bagian Bab I tentang pendahuluan hendak memaparkan terkait latar belakang diangkatnya masalah ini menjadi penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kegunaan penelitian, metode penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bagian ini tentang Tinjauan Pustaka mengenai Bahan Tambahan Pangan, Pengawet, Pangan Indutri Rumah Tangga (PIRT), Dinas Kesehatan dalam Pengawasan Ijin PIRT.

⁴ PD Sugiyono, *Metode Pendekatan Bisnis*, hlm.194

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN PENELITIAN

Bab tiga ini penulis membahas tentang hasil dari penelitian tentang pengawasan terhadap produsen PIRT yang melanggar Bahan Tambah Pangan yang berbahaya dan Upaya Dinas Kesehatan Kota Malang terhadap produsen yang melakukan pelanggaran.

BAB IV : PENUTUP

Pada bab terakhir ini penulis akan menyajikan tulisan yang berisi kesimpulan dan saran mengenai hasil dari penelitian bab sebelumnya.

