

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak pertengahan abad ke-20 ini, peranan bahan tambahan pangan (BTP) khususnya bahan pengawet menjadi semakin penting sejalan dengan kemajuan teknologi produksi bahan tambahan pangan sintesis. Banyaknya bahan tambahan pangan dalam bentuk lebih murni dan tersedia secara komersil dengan harga yang relatif murah akan mendorong meningkatnya pemakaian bahan tambahan pangan yang berarti meningkatkan konsumsi bahan tersebut bagi setiap individu. Penggunaan bahan tambahan pangan (BTP) dalam proses produksi bersama, baik oleh produsen produksi pangan perlu diwaspadai bersama, baik oleh produsen maupun konsumen. Dampak penggunaannya dapat berakibat positif maupun negatif bagi masyarakat. Penyimpangan dalam penggunaan akan membahayakan kita bersama, khususnya generasi muda sebagai penerus pembangunan bangsa. Di bidang pangan kita memerlukan sesuatu yang lebih baik untuk masa yang akan datang, yaitu pangan yang aman untuk dikonsumsi, lebih bermutu, bergizi, dan lebih mampu bersaing dalam pasar global. Kebijakan keamanan pangan (food safety) dan pembangunan gizi nasional (food nutrient) merupakan bagian integral dari kebijakan pangan nasional, termasuk penggunaan bahan tambahan pangan.¹

Produsen makanan sering kali menambahkan bahan tambahan pangan ke dalam produknya dengan tujuan yang berbeda-beda. Namun, sebenarnya bagi konsumen penambahan bahan tersebut tidak semuanya diperlukan. Bahkan sering kali ada bahan yang justru membahayakan kesehatan konsumen. Oleh karena itu,

¹ Wisnu Cahyadi, 2088, *Bahan Tambahan Pangan*, Jakarta: Bumi Aksara, Hal.1-2.

penggunaan bahan tambahan pangan dalam proses produksi pangan perlu diwaspadai bersama baik oleh produsen maupun konsumen. Perkembangan teknologi menjadi salah satu faktor pemicu semakin berkembang dan dibutuhkannya bahan tambahan pangan. Sayangnya penggunaannya sering tidak benar, sebagai contoh penggunaan pewarna tekstil untuk bahan makanan karena harganya lebih murah daripada pewarna makanan. Kurangnya sosialisasi tentang dosis, manfaat dan bahaya akibat penggunaan bahan tambahan pangan secara salah mungkin menjadi salah satu penyebabnya.²

Penggunaan bahan tambahan makanan yang dilarang pada makanan mungkin masih tetap dilakukan oleh produsen meskipun hal ini dilarang oleh peraturan karena dapat membahayakan kesehatan. Hal ini tetap dilakukan dengan alasan ekonomi untuk mendapatkan keuntungan yang lebih besar & dapat disebabkan oleh faktor kurangnya pengetahuan. Sudah menjadi kewajiban pemerintah untuk terus menerus memberikan penerangan mengenai bahaya yang ditimbulkan oleh penggunaan bahan tambahan makanan yang tidak sesuai peraturan yang ada dan diberlakukan dalam bidang keamanan pangan sebenarnya sudah cukup, hanya masalahnya ada pada pelaksanaan atau penegakan hukum yang belum konsisten. Pemerintah sepertinya kurang serius untuk menegakkan hukum karena sebagian besar pengguna bahan tambahan makanan yang berbahaya tersebut adalah industri rumah tangga dengan modal yang kecil. Oleh karena itu, perlu dilakukan pembinaan pada industri rumah tangga di bidang

² Tranggono, dkk, 199, *Bahan Tambahan Pangan*, Yogyakarta:Pusat Antar Universitas-Pangan dan Gizi UGM, Hal.23.

pangan (IRTP) dalam hal penggunaan bahan makanan tambahan.³ Seperti yang sudah dijelaskan pada undang-undang nomor 7 tahun 1996 tentang pangan sebagai berikut :

Pasal 10

- (1) Setiap orang yang memproduksi pangan untuk diedarkan dilarang menggunakan bahan apapun sebagai bahan tambahan pangan yang dinyatakan terlarang atau melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan.
- (2) Pemerintah menetapkan lebih lanjut bahan yang digunakan sebagai bahan tambahan pangan dalam kegiatan atau proses.

Pasal 11

” Bahan yang digunakan sebagai bahan tambahan pangan, tetapi belum diketahui dampaknya bagi kesehatan manusia, wajib terlebih dahulu diperiksa keamanannya dan penggunaannya dalam kegiatan, atau proses produksi pangan untuk diedarkan dilakukan setelah memperoleh persetujuan pemerintah”.

Untuk melaksanakan undang-undang nomor 7 tahun 1996 tentang pangan dan memberikan perlindungan kepada masyarakat maka pemerintah menerbitkan PP nomor 28 tahun 2004 tentang keamanan mutu dan gizi pangan. Setiap pangan yang ada saat ini meliputi segala sesuatu yang berhubungan dengan pengaturan, pembinaan atau pengawasan terhadap kegiatan atau proses produksi makanan dan peredarannya sampai dikonsumsi manusia. Setiap orang yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan produksi pangan wajib memenuhi persyaratan sanitasi dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.⁴

Meskipun telah diterbitkannya berbagai macam peraturan Perundang-Undangan tentang Pangan, masih banyak saja para produsen yang menggunakan bahan tambahan pangan hanya untuk meraut keuntungan yang

³ <http://Hukumkes.Wordpress.com/2008/03/espek-Hukum-Bahan-Tambahan-Makanan-Pada-Jajanan-Anak> diunduh pada tanggal 18 april pukul 14.18

⁴ Cahyo Suparinto, *Bahan Tambahan Pangan*, 2006, Yogyakarta:Penerbit Kanesus, Hal.47.

sebesar-besarnya. Kecurangan para produsen yang tidak bertanggung jawab inilah yang mengakibatkan banyaknya konsumen yang dirugikan. Konsumenlah yang harus menanggung akibat dari bahayanya bahan tambahan pangan yang dikonsumsinya. Hal ini disebabkan kurang pedulinya produsen terhadap kepentingan-kepentingan para konsumennya.

Untuk mencegah terjadinya hal-hal yang merugikan konsumen, maka tidak hanya pemerintah maupun pejabat yang berwenang saja yang berperan aktif dalam membina dan mengawasi beredarnya makanan di masyarakat. Namun, masyarakat sendiri juga harus ikut serta berperan aktif dalam memilih makanan yang akan konsumsinya. Apa sebenarnya kandungan zat yang terdapat di dalam makanan dan minuman dapat terasa enak, nikmat, berpenampilan menarik dan tahan lama. Selain dari kandungan makanan itu sendiri, proses dalam pengolahan makanan dan minuman sampai siap untuk disantap memegang peranan penting. Penggunaan zat adiktif (zat yang ditambahkan pada makanan atau minuman) perlu untuk diwaspadai. Oleh sebab itu pengetahuan mengenai zat adiktif ini menjadi perlu adanya untuk diketahui konsumen. Misalnya saja dengan mengetahui bahan-bahan yang digunakan maupun dengan lebih cermat dalam membedakan makanan yang mengandung bahan tambahan makanan yang berbahaya bagi kesehatan. Dari uraian latar belakang diatas maka penulis terdorong untuk melakukan penelitian dengan judul : KONSUMEN DAN BAHAN TAMBAHAN MAKANAN : (Studi Tentang Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Jajanan Pasar Di Surakarta)

B. Pebatasan Masalah

mencakup ruang lingkup hukum perlindungan konsumen yang mencakup luas dan agar penulis lebih teliti serta tidak menyimpang dari pokok permasalahan, maka penulis membatasi pada:

1. Makanan jajanan pasar yang tidak terdaftar dalam BPOM
2. 3 Pasar yang meliputi:
 - a. Pasar Kleco
 - b. Pasar Legi
 - c. Pasar Gedhe

C. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas. Maka dapat dikemukakan perumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah profil penggunaan bahan tambahan makanan dari produk makanan yang ditawarkan di Pasar Surakarta ?
2. Bagaimanakah perlindungan hukum bagi konsumen yang membeli dan mengkonsumsi makanan yang menggunakan bahan tambahan makanan yang tidak diijinkan di Pasar Surakarta ?

D. Tujuan Penelitian

Penulis dalam melakukan penelitian ini mempunyai tujuan :

1. Untuk mendeskripsikan profil penggunaan bahan tambahan makanan dari produk makanan yang ditawarkan di Pasar Surakarta.

2. Untuk mendeskripsikan perlindungan hukum bagi konsumen yang membeli dan mengonsumsi makanan yang mengandung bahan tambahan makanan yang dilarang di Pasar Surakarta.

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap khasanah ilmu pengetahuan pada umumnya dan untuk mengembangkan pengetahuan yang bermanfaat dibidang hukum, khususnya dalam perlindungan hukum konsumen terhadap bahan tambahan makanan.

Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan gambaran secara jelas tentang bahan-bahan tambahan makanan apa saja yang berbahaya dan bahan tambahan makanan apa yang tidak berbahaya.

2. Manfaat praktis

- a. Menambah wawasan dan cakrawala bagi penulis dalam kaitannya dengan masalah yang diteliti;
- b. Hasil penelitian diharapkan dapat membantu konsumen, berkaitan dengan masalah yang diteliti;
- c. Dapat digunakan sebagai acuan untuk para pihak yang terkait untuk melakukan penelitian-penelitian selanjutnya yang terkait dengan masalah ini.

F. Metode Penelitian

metode penelitian adalah suatu metode cara kerja untuk dapat memahami obyek yang menjadi sasaran yang menjadi ilmu pengetahuan

yang bersangkutan. Metode adalah pedoman cara seorang ilmuwan mempelajari dan memahami langkah-langkah yang dipahami.⁵

adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Untuk memperoleh keterangan yang lengkap, sistematis serta dapat bertanggung jawabkan, maka diperlukan suatu metode penelitian guna memberikan arah dalam pelaksanaan penelitian. Penelitian ini mendasarkan pada penelitian hukum yang dilakukan dengan *pendekatan non doktrinal yang kualitatif*.⁶ hal ini disebabkan di dalam penelitian ini, hukum tidak hanya dikonsepsikan sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat melainkan pula lembaga-lembaga dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam masyarakat, melainkan meliputi pula lembaga-lembaga dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam masyarakat, sebagai perwujudan makna-makna simbolik dari pelaku sosial, sebagaimana termanifestasi dan tersimak dalam dan dari aksi dan interaksi antar mereka.

Dengan demikian didalam penelitian ini akan dicoba dilihat keterkaitan antara faktor hukum dengan faktor-faktor legal yang berkaitan dengan obyek yang diteliti.

2. Jenis penelitian

⁵ Soerjono soekanto, *pengantar penelitian hukum*, Jakarta:UI Press, 1986. Hal.67.

⁶ Soertandyo, *silabus metode hukum*, program pasca sarjana, universitas airlangga.surabaya.hal.1dan3

Dalam penelitian ini secara spesifik lebih bersifat *deskriptif*, yaitu suatu penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan gambaran tentang keadaan subyek dan/ atau obyek penelitian sebagaimana adanya.⁷ dalam hal ini peneliti bermaksud menggambarkan secara jelas dan sistematis tentang berbagai hal yang berkaitan dengan bahan tambahan makanan terhadap perlindungan konsumen.

3. Lokasi penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di pasar 3 Pasar yang terdapat di wilayah Surakarta Penentuan lokasi penelitian ini dilakukan secara *purposive*, yang didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan, yaitu *pertama* karena di daerah ini merupakan daerah yang termasuk kota besar sehingga jenis-jenis jajanan makanan sangat bervariasi sehingga memungkinkan peneliti mudah memperoleh data yang dibutuhkan dan *kedua*, lokasi yang dipilih merupakan pasar tradisional yang cukup besar, sehingga orang yang membeli dan mengonsumsi jajanan makanan sangat banyak sehingga dapat membantu peneliti untuk memperoleh data yang dibutuhkan.

3. Spesifikasi Penelitian

Tipe kajian dalam penelitian ini lebih bersifat deskriptif, karena bermaksud menggambarkan secara jelas (dengan tidak menutup kemungkinan pada taraf tertentu juga akan mengeksplanasikan/memahami) tentang berbagai hal yang terkait dengan objek yang diteliti, yaitu bagaimanakah profil penggunaan bahan tambahan makanan, dari produk manakah yang ditawarkan pasar tradisional

⁷ Soerjono soekanto, *pengantar penelitian hukum*, Jakarta: UI Press. Cet III, 1986. Hal. 12

surakarta dan bagaimanakah perlindungan hukum bagi konsumen yang membeli dan mengonsumsi makanan yang menggunakan bahan tambahan makanan yang dilarang di pasar tradisional surakarta.

4. Sumber dan Jenis Data

Penelitian ini membutuhkan dua jenis data yang berasal dari dua sumber yang berbeda, yaitu :

a. Data Primer

Yaitu data-data yang berasal dari sumber data utama, yang berwujud tindakan-tindakan sosial dan kata-kata,⁸ dari pihak-pihak yang terlibat dengan objek yang diteliti (sesuaikan dengan objek masing).

Adapun data-data primer ini akan diperoleh melalui para informan dan situasi sosial tertentu, yang dipilih secara *purposive*, dengan menentukan informan dan situasi sosial awal terlebih dahulu.⁹

Penentuan informan awal, dilakukan terhadap beberapa informan yang memenuhi kriteria sebagai berikut : (1) mereka yang menguasai dan memahami fokus permasalahannya melalui proses enkulturasi; (2) mereka yang sedang terlibat dengan (didalam) kegiatan yang tengah diteliti dan; (3) mereka yang mempunyai kesempatan dan waktu yang memadai untuk dimintai informasi.¹⁰ Untuk itu mereka-mereka yang diperkirakan dapat menjadi informan awal adalah: (1) produsen sebagai orang yang menciptakan suatu produk makanan dan (2) konsumen selaku orang yang

⁸ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya Offset, Bandung, hal. 112

⁹ Sanapiah Faisal, *Op. Cit*, hal 56.

¹⁰ *Ibid*, hal 58; Bandingkan dengan James P. Spradley, *The Ethnographic Interview*, Dialihbahasakan oleh Misbah Zulfah Elizabeth, dengan judul *Metode Etnografi*. Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, hal. 61.

mengonsumsi jajanan tersebut. Penentuan informan lebih lanjut akan dilakukan terhadap informan-informan yang dipilih berdasarkan petunjuk/saran dari informan awal, berdasarkan prinsip-prinsip *snow bolling*¹¹ dengan tetap berpijak pada kriteria-kriteria diatas.

Sedangkan penentuan situasi sosial awal, akan dilakukan dengan mengamati proses objek yang diteliti Penentuan situasi sosial yang akan diobservasi lebih lanjut, akan diarahkan pada : (a) situasi sosial yang tergolong sehimpun dengan sampel situasi awal dan (b) situasi sosial yang kegiatannya memiliki kemiripan dan sampel situasi awal.¹²

Wawancara dan observasi tersebut akan dihentikan apabila dipandang tidak lagi memunculkan varian informasi dari setiap penambahan sampel yang dilakukan.¹³

b. Data Sekunder

Yaitu data yang berasal dari bahan-bahan pustaka, baik yang meliputi :

- 1) Dokumen-dokumen tertulis, yang bersumber dari peraturan perundang-undangan (hukum positif Indonesia), artikel ilmiah, buku-buku literatur, dokumen-dokumen resmi, arsip dan publikasi dari lembaga-lembaga yang terkait
- 2) Dokumen-dokumen yang bersumber dari data-data statistik, baik yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah, maupun oleh perusahaan, yang terkait dengan fokus permasalahannya

5. Metode Pengumpulan Data

¹¹ Ibid, hal 60.

¹² Ibid, hal 59-60.

¹³ Ibid, hal 61.

Data-data yang diperlukan dalam penelitian ini, akan dikumpulkan melalui tiga cara, yaitu : melalui wawancara, observasi dan studi kepustakaan, yang dilakukan dengan tahap-tahap sebagai berikut :

Pada tahap awal, di samping akan dilakukan studi kepustakaan, yang dilakukan dengan cara-cara, mencari, menginventarisasi dan mempelajari peraturan perundang-undangan, doktrin-doktrin, dan data-data sekunder yang lain, yang berkaitan dengan fokus permasalahannya,

Lalu akan dilakukan wawancara secara intensif dan mendalam terhadap para informan, dan observasi tidak terstruktur, yang ditujukan terhadap beberapa orang informan dan berbagai situasi. Kedua cara yang dilakukan secara simultan ini dilakukan, dengan maksud untuk memperoleh gambaran yang lebih terperinci dan mendalam, tentang apa yang tercakup di dalam berbagai permasalahan yang telah ditetapkan terbatas pada satu fokus permasalahan tertentu, dengan cara mencari kesamaan-kesamaan elemen, yang ada dalam masing-masing bagian dari fokus permasalahan tertentu, yang kemudian dilanjutkan dengan mencari perbedaan-perbedaan elemen yang ada dalam masing-masing bagian dari fokus permasalahan tertentu.

6. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian terdiri dari instrumen utama dan instrumen penunjang. Instrumen utama dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri, sedangkan instrumen penunjangnya berupa, rekaman/catatan harian di lapangan, daftar pertanyaan dan *tape recorder*.

7. Metode Analisis Data

Data yang telah terkumpul dan telah diolah akan dibahas dengan menggunakan metode analisis kualitatif, yang dilakukan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut

Sesuai dengan metode pendekatan yang digunakan, maka dalam penelitian ini analisis akan dilakukan dengan metode analisis secara kualitatif. Dalam hal ini analisis akan dilakukan secara berurutan antara metode analisis domain, analisis taksonomis, dan analisis komponensial. Penggunaan metode-metode tersebut akan dilakukan dalam bentuk tahapan-tahapan sebagai berikut : pertama akan dilakukan analisis domain, dimana dalam tahap ini peneliti akan berusaha memperoleh gambaran yang bersifat menyeluruh tentang apa yang yang tercakup disuatu pokok permasalahan yang diteliti. Hasilnya yang akan diperoleh masih berupa pengetahuan ditingkat permukaan tentang berbagai domain atau kategori-kategori konseptual.

Bertolak dari hasil analisis domain tersebut diatas, lalu akan dilakukan analisis taksonomi untuk memfokuskan penelitian pada domain tertentu yang berguna dalam upaya mendiskripsikan atau menjelaskan fenomena yang menjadi sasaran semula penelitian. Hal ini dilakukan dengan mencari struktur internal masing-masing domain dengan mengorganisasikan atau menghimpun elemen-elemen yang berkesamaan disuatu domain.

Dari domain dan kategori-kategori yang telah diidentifikasi pada waktu analisis domain serta kesamaan-kesamaan dan hubungan internal yang telah difahami melalui analisis taksonomis, maka dalam analisis komponensial akan dicari kontras antar elemen dalam domain. Dengan mengetahui warga suatu domain (melalui analisis domain), kesamaan dan hubungan internal

antar warga disuatu domain (melalui analisis taksonomis), dan perbedaan antar warga dari suatu domain (melalui analisis komponensial), maka akan diperoleh pengertian yang komprehensif, menyeluruh rinci, dan mendalam mengenai masalah yang diteliti¹⁴.

Tahap terakhir dari analisis data ini adalah dengan mengadakan pemeriksaan keabsahan data, dengan tujuan untuk mengecek keandalan dan keakuratan data, yang dilakukan melalui dua cara, yaitu : *pertama*, dengan menggunakan teknik triangulasi data, terutama triangulasi sumber, yang dilakukan dengan jalan : (a) membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara; (b) membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi; (c) membandingkan keadaan dan perspektif dengan berbagai pendapat yang berbeda stratifikasi sosialnya; (d) membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan; *Kedua*, pemeriksaan sejawat melalui diskusi analitik.¹⁵

Setelah semua tahapan analisis tersebut dilakukan, pada tahapan akhirnya akan dilakukan pula penafsiran data, dimana teori-teori yang ada diaplikasikan ke dalam data, sehingga terjadi suatu dialog antara teori di satu sisi dengan data di sisi lain. Dengan melalui cara ini, selain nantinya diharapkan dapat ditemukan beberapa asumsi, sebagai dasar untuk menunjang, memperluas atau menolak, teori-teori yang sudah ada tersebut, diharapkan juga akan ditemukan berbagai fakta empiris yang relevan dengan kenyataan kemasyarakatannya.

¹⁴ Sanapiah Faisal. *Op. Cit.* 74-76

¹⁵ Sanapiah Faisal, *Op. Cit.* hal. 70 dan 99; Bandingkan dengan James P. Spradley, *The Ethnographic Interview*, Dialihbahasakan oleh Misbah Zulfah Elizabeth, dengan judul *Metode Etnografi*. Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1998.

G. Sistematika Skripsi

Untuk memberikan gambaran mengenai bahasan dalam penulisan hukum ini, penulis akan membagi penulisan hukum ini menjadi empat bab yang setiap bab dibagi sub-sub bagian yang dimaksud untuk memudahkan pemahaman terhadap keseluruhan hasil penelitian. Adapun sistematika penulisan hukum ini sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini berisi : latar belakang masalah; rumusan masalah; tujuan penelitian; manfaat penelitian; metode penelitian; lokasi penelitian; metode analisis data; sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan umum tentang hukum perlindungan konsumen

1. Pengertian hukum konsumen
2. Pengertian tentang hukum perlindungan konsumen
3. Hak dan kewajiban konsumen
4. Pengertian pelaku usaha
5. Hak dan kewajiban pelaku usaha
6. Obyek hukum perlindungag konsumen

B. Tinjauan umum tentang makanan

1. Pengertian makanan
2. Gizi pangan
3. Hygiene makanan
4. Standar mutu pangan

C. Tinjauan umum tentang bahan tambahan makanan

1. Pengertian tentang bahan tambahan makanan
2. Unsur-unsur bahan tambahan makanan
3. Macam-macam bahan tambahan makanan
4. Sifat dan efek bahan tambahan makanan
5. Perundang-undangan yang mengatur tentang bahan tambahan makanan

D. Tinjauan umum tentang standarisasi mutu pangan

1. Standarisasi mutu pangan secara umum
2. Standarisasi mutu pangan secara khusus
3. Tinjauan yuridis tentang standarisasi mutu pangan
4. Tujuan pengawasan standarisasi mutu pangan

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini penulis menguraikan mengenai pembahasan hasil yang diperoleh dari proses meneliti, berdasarkan rumusan masalah yang diteliti, terdapat hal dalam pokok permasalahan yang dibahas dalam bab ini yaitu : profil penggunaan bahan tambahan makanan dari produk makanan yang ditawarkan di Pasar Surakarta dan perlindungan hukum bagi konsumen yang membeli dan mengkonsumsi makanan yang mengandung bahan tambahan makanan yang dilarang di Pasar Surakarta.

BAB IV : PENUTUP