

**FORMALIN DALAM KAJIAN UNDANG-UNDANG KESEHATAN;
UNDANG-UNDANG PANGAN DAN
UNDANG-UNDANG PERLINDUNGAN KONSUMEN
FORMALIN IN HEALTH, FOOD AND CONSUMER PROTECTION
LAWS STUDIES**

Agus Budianto*

(Naskah diterima 4/3/2011, disetujui 30/3/2011)

Abstrak

Aksi tindakan bisnis pencampuran bahan makanan dan atau minuman dengan campuran bahan berbahaya formalin adalah kejahatan sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Pangan, Undang-Undang Kesehatan, dan menerapkan peraturan Nomor 1168/Menkes/PER/X/1999. Kejahatan ini dipidana dengan pidana penjara selama 5 (lima) tahun atau denda sebesar USD \$ 600,000,000.00 (enam ratus juta rupiah). Demikian juga, dapat dilakukan tuntutan terhadap badan usaha yang melakukan tindak pidana tersebut dengan instrumen Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Kata kunci: formalin, penerapan peraturan, kejahatan makanan

Abstract

Actions mixing business with food and/or drinks with a mixture of formalin hazardous materials is a crime as has been stipulated in the Food Act, Health Act, and implementing regulations Nomor 1168/Menkes/PER/X/1999. For the crime, is liable to imprisonment of 5 (five) years and or a fine of USD \$ 600,000,000.00 (six hundred million rupiah). Similarly, people can make claims against the business of committing criminal offenses in the food sector with the instrument of Law Number 8 Year 1999 on Consumer Protection.

Keywords: formalin, implementing regulations, food crimes

A. Pendahuluan

Tidak bisa dipungkiri, bahwa akhir-akhir ini, baik media massa cetak atau elektronik, ramai-ramai menyiarkan bahaya kandungan formalin dalam makanan, yang ironinya justru masyarakat selaku konsumen tidak mengetahui adanya kandungan formalin dalam setiap makanan yang dikonsumsi setiap harinya. **Formalin adalah bahan pengawet industri beracun. Di Indonesia, formalin sering disalahgunakan oleh produsen makanan yang tidak bertanggung**

* Dosen tetap Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan Lippo Karawaci.

jawab sebagai pengawet makanan seperti mi basah, ikan asin, ikan segar, tahu, ayam, dan lain-lain. Dalam sebuah pemeriksaan oleh Balai Besar POM (Pemeriksa Obat dan Makanan) di Jawa Barat ternyata 75.8% dari 29 jenis mi basah yang beredar di pasaran mengandung pengawet formalin¹.

Dalam bidang industri formalin digunakan dalam produksi pupuk, bahan fotografi, parfum, kosmetika, pencegahan korosi, perekat kayu lapis, bahan pembersih dan insektisida, zat pewarna, cermin dan kaca. Formalin digunakan juga sebagai pembunuh kuman dan pengawet sediaan di laboratorium dan pembalsaman mayat. Pada umumnya pengawasan dan pengetahuan masyarakat mengenai bahaya formalin sangat kurang, sehingga bahan formalin untuk industri ini di negara sedang berkembang sering disalahgunakan sebagai pengawet makanan pada mi basah, tahu, ikan asin, ikan basah, ayam, dll yang dapat membahayakan dan merugikan kesehatan masyarakat.

Hal ini telah menjadi suatu masalah cukup serius yang berusaha diselesaikan oleh berbagai pihak terutama pemerintah. Pemerintah harus dapat dengan bijak memutuskan dan bertindak bagaimana penanganan kasus tersebut, terutama kasus pada pembuatan berbagai makanan sehari-hari masyarakat Indonesia seperti ikan asin dan tahu yang diawetkan dengan menggunakan formalin.

BPOM menemukan beberapa produk makanan (mie basah, pempek, ikan asin dan bakso) yang beredar di pasaran mengandung bahan-bahan yang tidak layak di konsumsi manusia². Hal yang sama juga ditemukan oleh Suku Dinas Peternakan Dan Perikanan Pemerintah Kota Jakarta Pusat dalam puluhan ayam berformalin yang dijual di sejumlah pasar tradisional di wilayahnya³. Demikian pula dari hasil sebuah penelitian yang dilakukan oleh Institut Pertanian Bogor, makanan jajanan (*street food*) yang banyak ditemui di berbagai tempat ditenggarai menggunakan bahan-bahan kimia yang penggunaannya telah dilarang sebagai campuran bahan pangan⁴. Akhir-akhir ini muncul juga pemberitaan tentang ditariknya produk susu Hi-Lo dari peredaran karena mengandung unsur membahayakan bagi konsumen penggunaannya. Fakta-fakta di atas menunjukkan betapa masyarakat secara umum tidak menyadari bahwa berbagai jenis makanan yang dikonsumsi selama ini ternyata

¹ Kompas, Rabu 30 Maret 2005, Tahu Makanan Favorit Yang keamanannya Perlu Diwaspadai.

² Kompas, Rabu 30 Maret 2005, Tahu Makanan Favorit Yang keamanannya Perlu Diwaspadai.

³ Kompas, Kamis 12 Januari 2006, Boraks Dan Formalin: Lalat Saja Gak Doyan.

⁴ Kompas, Minggu 15 Januari 2006, Waspada! Bahan Kimia Lain Dalam Makanan.

mengandung bahan-bahan yang dapat membahayakan kesehatan bahkan mengancam jiwa.

Formalin merupakan larutan formaldehida 37% dalam larutan air⁵. Makanan yang mengandung formalin umumnya awet dan dapat bertahan lebih lama. Formalin dapat dikenali dari bau yang agak menyengat dan kadang-kadang menimbulkan pedih pada mata. Bahan makanan yang mengandung formalin ketika sedang dimasak kadang-kadang masih mengeluarkan bau khas formalin yang menusuk. Ikan asin yang mengandung formalin akan lebih putih dan bersih dan lebih tahan lama dibandingkan ikan asin tanpa pengawet yang agak berwarna lebih coklat. Mi basah yang mengandung formalin akan lebih awet dan ketika dimasak masih akan tercium bau formalin. Tahu yang mengandung formalin akan lebih kenyal dan berbau formalin sedangkan yang tidak mengandung formalin akan lebih mudah pecah dan berbau khas kedelai. Ikan dan ayam yang mengandung formalin akan lebih putih dagingnya dan awet.

Jika makanan yang mengandung formalin tersebut, dikonsumsi dalam jangka panjang maka formaldehida dapat merusak hati, ginjal, limpa, pankreas, otak dan menimbulkan kanker, terutama kanker hidung dan tenggorokan. Keracunan akut formalin dapat menimbulkan vertigo dan perasaan mual dan muntah. Keracunan akut metil alkohol dalam makanan dapat menyebabkan kebutaan, kerusakan hati dan saraf dan menimbulkan kanker pada keturunan selanjutnya. Jadi kombinasi antara formaldehida dan metil alkohol dalam formalin sebenarnya mempunyai efek karsinogenik secara ganda.

Tidak saja dalam makanan, formalin juga ditemukan pada plastik pembungkus makanan dan styrofoam. Berdasarkan penelitian⁶, pembungkus berbahan dasar resin atau plastik rata-rata mengandung 5 ppm formalin. Satu ppm adalah setara dengan satu miligram per kilogram. Formalin pada plastik atau styrofoam ini, merupakan senyawa-senyawa yang secara inheren terkandung dalam bahan dasar resin atau plastik. Namun, zat racun tersebut baru akan luruh ke dalam makanan akibat kondisi panas, seperti saat terkena air atau minyak panas. Angka 5 ppm formalin pada plastik dan styrofoam dinilai cukup tinggi. Sebagai perbandingan, beberapa waktu lalu, Balai Besar Pengawasan Obat dan

⁵ [milis kimia indonesia](#) September 2006, diakses pada tanggal 11 November 2009.

⁶ Hasil penelitian yang dilakukan oleh Lanita, dalam diskusi Bahaya Formalin bagi Kesehatan yang dilaksanakan oleh Pengurus Besar Persatuan Ahli Penyakit Dalam Indonesia (PB PAPDI), pada tanggal 12 Januari 2009.

Makanan (BBPOM) DKI Jakarta menemukan sejumlah sampel makanan kwe tiaw yang mengandung 3,1 ppm formalin.

Beredarnya makanan yang mengandung formalin dan bahan pembungkus makanan berbahan formalin di pasaran secara bebas, jelas akan sangat membahayakan masyarakat. Hal ini terjadi karena ketidaktahuan masyarakat akan rangkaian proses pembuatan produk makanan tersebut berkaitan dengan bahan yang digunakan, komposisi bahan, proses pembuatan sampai pada distribusi/pemasarannya. Di samping itu informasi atas produk yang dikonsumsi juga hanya terbatas pada apa yang disampaikan oleh produsen penghasil barang mengenai kondisi barang yang dijual yang tingkat kebenarannya informasinya sangatlah bergantung pada itikad baik dan kejujuran pihak produsen/pelaku usaha tersebut.

Apakah hal ini sudah menjadi hal biasa dari pelaku usaha, atau apakah ada niat dari pelaku usaha dengan melihat ketidaktahuan masyarakat luas?. Masyarakat selaku konsumen sangat dirugikan oleh makanan berbahan formalin tersebut dan sangat mendesak untuk mengetahui cara penyelesaian sengketa. Oleh karena itu, dalam tulisan ini akan dikaji lebih mendalam bagaimana tanggung jawab pemerintah atas fenomena dalam masyarakat ini, bagaimana perlindungan konsumen menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.

B. Materi dan Metode Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, permasalahan yang akan dicari jawabannya adalah sebagai berikut: bagaimana sifat dari tindakan mencampur formalin dalam makanan dan kemasan makanan dan bagaimanakah kandungan formalin tersebut dapat membahayakan bagi kesehatan konsumen? Bagaimana implementasi ketentuan peraturan perundangan yang ada, seperti Undang-Undang Pangan, Undang-Undang Perlindungan Konsumen dan Undang-Undang Kesehatan dapat melindungi masyarakat terhadap produksi dan peredaran makanan dan kemasan makanan yang mengandung formalin?

Penulisan artikel ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, dengan spesifikasi penelitian deskriptif analitis. Data-data dikumpulkan dari bahan hukum primer, baik berupa ketentuan peraturan perundangan-undangan dan pelaksanaannya; bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier yang dilakukan melalui studi kepustakaan untuk selanjutnya diolah dan dianalisa secara yuridis kualitatif.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Kandungan formalin dan bahayanya bagi kesehatan

Formalin merupakan cairan tidak berwarna yang digunakan sebagai desinfektan, pembasmi serangga, dan pengawet yang digunakan dalam industri tekstil dan kayu. Formalin memiliki bau yang sangat menyengat, dan mudah larut dalam air maupun alkohol. Formalin adalah nama umum dan secara kimiawi disebut Formaldehida biasanya yang dimanfaatkan sebagai pembersih, lantai, kapal, gudang dan pakaian. Formaldehida dapat digunakan untuk membasmi sebagian besar bakteri, sehingga sering digunakan sebagai disinfektan dan juga sebagai bahan pengawet. Formaldehida juga dipakai sebagai pengawet dalam vaksinasi. Dalam bidang medis, larutan formaldehida dipakai untuk mengeringkan kulit, misalnya mengangkat kutil. Larutan dari formaldehida sering dipakai dalam membalsem untuk mematikan bakteri serta untuk sementara mengawetkan bangkai.

Dalam industri, formaldehida kebanyakan dipakai dalam produksi polimer dan rupa-rupa bahan kimia. Jika digabungkan dengan fenol, urea, atau melamina, formaldehida menghasilkan resin termoset yang keras. Resin ini dipakai untuk lem permanen, misalnya yang dipakai untuk kayulapis/tripleks atau karpet. Lebih dari 50% produksi formaldehida digunakan untuk produksi resin formaldehida.

Untuk mensintesis bahan-bahan kimia, formaldehida dipakai untuk produksi alkohol polifungsional seperti pentaeritritol, yang dipakai untuk membuat cat bahan peledak. Turunan formaldehida yang lain adalah metilena difenil diisosianat, komponen penting dalam cat dan busa poliuretana, serta heksametilena tetramina, yang dipakai dalam resin fenol-formaldehida untuk membuat RDX (bahan peledak). Sebagai formalin, larutan senyawa kimia ini sering digunakan sebagai insektisida serta bahan baku pabrik-pabrik resin plastik dan bahan peledak⁷.

Kegunaan formalin dalam dunia medis dan industri, antara lain: pengawet mayat; pembasmi lalat dan serangga pengganggu lainnya; bahan pembuatan sutra sintesis, zat pewarna, cermin, kaca; pengeras lapisan gelatin dan kertas dalam dunia Fotografi; bahan pembuatan pupuk dalam bentuk urea; bahan untuk pembuatan produk parfum; bahan pengawet produk kosmetika dan pengeras kuku; pencegah korosi untuk sumur minyak; dan dalam konsentrasi yang sangat kecil (kurang dari 1%),

⁷ Siti Yulianti, Semaraknya Penyalah Gunaan Formalin Pada Makanan, diakses dalam <http://www.ditjennak.go.id/publikasi%5Csemarak.pdf>.

formalin digunakan sebagai pengawet untuk berbagai barang konsumen seperti pembersih barang rumah tangga, cairan pencuci piring, pelembut kulit, perawatan sepatu, shampoo mobil, lilin, dan pembersih karpet.

Karena resin formaldehida dipakai dalam bahan konstruksi seperti kayu lapis/tripleks, karpet, dan busa semprot dan isolasi, serta karena resin ini melepaskan formaldehida secara pelan-pelan, formaldehida merupakan salah satu polutan ruangan yang sering ditemukan. Apabila kadar di udara lebih dari 0,1 mg/kg, formaldehida yang terhisap dapat menyebabkan iritasi kepala dan membran mukosa, yang menyebabkan keluarnya air mata, pusing, teggorokan serasa terbakar, serta kegerahan. Paparan formaldehida dalam jumlah banyak, misalnya terminum, dapat menyebabkan kematian. Dalam tubuh manusia, formaldehida dikonversi menjadi asam format yang meningkatkan keasaman darah, tarikan nafas menjadi pendek dan sering, hipotermia, juga koma, atau bahkan kematian.

Beberapa pengaruh formalin terhadap kesehatan adalah sebagai berikut:

1. Jika terhirup akan menyebabkan rasa terbakar pada hidung dan tenggorokan, sukar bernafas, nafas pendek, sakit kepala, dan dapat menyebabkan kanker paru-paru;
2. Jika terkena kulit akan menyebabkan kemerahan pada kulit, gatal, dan kulit terbakar;
3. Jika terkena mata akan menyebabkan mata memerah, gatal, berair, kerusakan mata, pandangan kabur, bahkan kebutaan;
4. Jika tertelan akan menyebabkan mual, muntah-muntah, perut terasa perih, diare, sakit kepala, pusing, gangguan jantung, kerusakan hati, kerusakan saraf, kulit membiru, hilangnya pandangan, kejang, bahkan koma dan kematian.

Formalin berguna bila memang digunakan sesuai dengan peruntukannya, tetapi bahan itu tidak boleh dijadikan sebagai pengawet makanan karena ada pengaruhnya terhadap kesehatan. Walaupun begitu, banyak produsen makanan tetap menggunakan bahan ini karena bahan ini mudah digunakan dan mudah didapat, karena harganya relatif murah dibanding bahan pengawet lain. Selain itu, formalin merupakan senyawa yang bisa memperbaiki tekstur makanan sehingga menghasilkan rupa yang bagus, misalnya bakso dan kerupuk.

Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan Mutu dan Gizi Pangan, diberi batasan sebagai segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah

maupun yang tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan⁸ pangan, bahan baku pangan dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan dan/atau pembuatan makanan atau minuman.

Secara lebih khusus ketentuan tentang bahan tambahan pangan diatur dalam Pasal 11 dan Pasal 12 Peraturan Pemerintah ini. Pasal 11 ayat (1) menyatakan setiap orang yang memproduksi pangan untuk diedarkan dilarang menggunakan bahan apapun sebagai tambahan pangan yang dinyatakan terlarang. Sedangkan dalam Pasal 11 ayat (2) dinyatakan bahan yang dinyatakan terlarang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh kepala Badan⁹. Masing-masing menyatakan bahwa dilarang untuk memasukkan bahan apapun sebagai bahan tambahan pangan yang dinyatakan dilarang. Pasal 12 ayat (1) dinyatakan bahwa setiap orang yang memproduksi pangan dengan menggunakan bahan tambahan pangan untuk diedarkan wajib menggunakan bahan tambahan pangan yang diizinkan. Selanjutnya Pasal 12 ayat (2) mengatur mengenai nama dan golongan bahan tambahan pangan yang diizinkan, tujuan penggunaan dan batas maksimal penggunaannya.

Ketentuan dalam kedua pasal tersebut di atas bertujuan melindungi konsumen dari kerugian atas kegiatan mengkonsumsi pangan yang mengandung bahan pangan yang tidak sesuai dengan ketentuan. Seperti diketahui, fungsi bahan tambahan pangan antara lain untuk mengawetkan makanan, mencegah pertumbuhan mikroba perusak pangan, mencegah terjadinya reaksi kimia yang dapat menurunkan mutu pangan dan membentuk makanan menjadi lebih baik, renyah serta lebih enak.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan menyatakan bahwa kualitas pangan yang dikonsumsi harus memenuhi beberapa kriteria, antara lain aman, bergizi, bermutu dan dapat terjangkau oleh daya beli masyarakat. Aman yang dimaksud di sini mencakup bebas dari cemaran biologis, mikrobiologis, kimia, logam berat dan cemaran lain yang dapat mengganggu, merugikan dan membahayakan kesehatan manusia. Hal serupa yang berkait dengan keamanan atas pangan ditemukan juga dalam Pasal 5 ayat (1) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 yang mengatur pencegahan pencemaran pangan segar oleh cemaran biologis, kimia dan benda lain yang mengganggu, merugikan dan membahayakan kesehatan dari udara, tanah, air, pakan,

⁸ Bahan Tambahan menurut Pasal 1 angka 17 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 adalah bahan yang ditambahkan ke dalam pangan untuk mempengaruhi sifat atau bentuk pangan.

⁹ Kepala Badan yang dimaksud adalah badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM).

pupuk, pestisida, obat hewan atau bahan lain yang digunakan dalam produksi pangan segar. Selain keamanan untuk pangan segar, aspek keamanan juga diterapkan pangan olahan (Pasal 6), cara distribusi pangan dalam (Pasal 7), cara ritel pangan yang baik (Pasal 8) serta cara produksi pangan siap saji (Pasal 9), termasuk juga produk pangan hasil rekayasa genetika sebagaimana diatur dalam Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004.

Penggunaan bahan tambahan pangan yang dimasukkan dalam makanan bukanlah hal baru dalam proses produksi pangan. Biasanya bahan tambahan pangan ini digunakan untuk berbagai macam tujuan yaitu mulai dari penambah/penguat rasa, mempercantik penampilan sampai dengan agar produk makanan tahan lama.

Penggunaan bahan tambahan pangan sudah diatur sejak tahun 1988 lewat Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 722/Menkes/Permenkes/1988 junto Permenkes Nomor 1168/Menkes/PER/X/1999 tentang Perubahan Atas Permenkes Nomor 722/Menkes/Permenkes/1988 tentang Bahan Tambahan Makanan. Dalam Permenkes diatas antara lain disebutkan bahwa yang termasuk bahan tambahan makanan adalah: pewarna, pemanis buatan, pengawet, antioksidan, antikempal, penyedap dan penguat rasa, pengatur keasaman, pemutih dan pematang tepung, pengemulsi, pengental, penguat dan sekuestran (untuk memantapkan warna dan tekstur makanan).

Bahan tambahan makanan sendiri dalam Permenkes tersebut dibatasi sebagai bahan yang biasanya tidak digunakan sebagai makanan dan biasanya bukan merupakan ingredient khas makanan, mempunyai atau tidak mempunyai nilai gizi, yang dengan sengaja ditambahkan ke dalam makanan untuk maksud teknologi (termasuk organoleptik) pada pembuatan, pengolahan, penyediaan, perlakuan, pewadahan, pembungkusan, penyimpanan atau pengangkutan makanan untuk menghasilkan atau diharapkan menghasilkan (langsung atau tidak langsung) suatu komponen atau mempengaruhi sifat makanan.

Jenis bahan tambahan pangan yang diperbolehkan sudah ditentukan seperti misalnya untuk pemanis buatan yang diijinkan adalah aspartame, siklomat dan sakarin dalam jumlah tertentu. Sedangkan penyedap rasa dan aroma yang masih aman adalah vetsin atau monosodium glutamat (MSG). Bahan tambahan pangan yang digunakan untuk mengentalkan, mengelmusi dan memantapkan rasa makanan yang aman digunakan antara lain berupa agar, alginat, desktrin, gelatin, gum, karagen, pectin dan gum Arab. Bahan tambahan pangan yang

tujuannya untuk antikempal yang direkomendasikan adalah aluminium silikat, kalsium silikat, magnesium oksida dan magnesium silikat. Bahan pemutih dan pematang yang diijinkan di antaranya adalah asam askorbat dan kalium bromat. Kesemua bahan tambahan pangan sebagaimana tersebut di atas adalah produk olahan kimia. Dengan demikian sebenarnya penggunaan bahan kimia dalam makanan bukan hal baru dan tidak dilarang.

Namun demikian akhir-akhir ini muncul di masyarakat produk-produk makanan yang ternyata menggunakan bahan kimia pada makanan yang sebenarnya tidak layak dikonsumsi oleh manusia. Beberapa bahan tambahan pangan tersebut adalah borax¹⁰, formalin, zat pewarna methanyl yellow dan rhodamin B yang menurut Permenkes Nomor 1168/Menkes/PER/X/1999 dinyatakan sebagai bahan tambahan pangan yang dilarang penggunaannya dalam makanan. Secara jelas dinyatakan dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Pangan, bahwa setiap orang yang memproduksi pangan untuk diedarkan dilarang menggunakan bahan apa pun sebagai bahan tambahan pangan yang dinyatakan terlarang atau melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan. Pasal 16 ayat (1), berbunyi setiap orang yang memproduksi pangan untuk diedarkan dilarang menggunakan bahan apa pun sebagai kemasan pangan yang dinyatakan terlarang dan atau yang dapat melepaskan cemaran yang merugikan atau membahayakan kesehatan manusia. Juga ditentukan dalam Pasal 21 huruf a, bahwa setiap orang dilarang mengedarkan pangan yang mengandung bahan beracun, berbahaya, atau yang dapat merugikan atau membahayakan kesehatan atau jiwa manusia.

Sanksi bagi pelaku usaha juga sangat jelas diatur dalam Undang-Undang Pangan, yakni dalam Pasal 55 huruf (b), “Barang siapa yang dengan sengaja, menggunakan bahan yang dilarang digunakan sebagai bahan tambahan pangan atau menggunakan bahan tambahan pangan secara melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1); Pasal 55 huruf (c), “menggunakan bahan yang dilarang digunakan sebagai kemasan pangan dan atau bahan apa pun yang dapat melepaskan cemaran yang

¹⁰ Boraks adalah bahan solder, bahan pembersih, pengawet kayu, antiseptik kayu, dan pengontrol kecoak. Sinonimnya natrium bborat, natrium piroborat, natrium tetraborat. Sifatnya berwarna putih dan sedikit larut dalam air. Sering mengonsumsi makanan berboraks akan menyebabkan gangguan otak, hati, lemak, dan ginjal. Dalam jumlah banyak, boraks menyebabkan demam, anuria (tidak terbentuknya urin), koma, merangsang sistem saraf pusat, menimbulkan depresi, apatis, sianosis, tekanan darah turun, kerusakan ginjal, pingsan, bahkan kematian. (<http://wowsalman.blogspot.com/2006/01/bahaya-formalin-dan-boraks.html>)

merugikan atau membahayakan kesehatan manusia, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan atau denda paling banyak Rp600.000.000,00 (enam ratus juta rupiah). Pasal 56 Undang-Undang Pangan berbicara tentang kelalaian, yang sanksinya berupa pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan atau denda paling banyak Rp120.000.000,00 (seratus dua puluh juta rupiah).

Pasal 57 berbicara tentang pemberatan pidana, yaitu tambahan seperempat dari pidana pokok, jika mengakibatkan menimbulkan kerugian terhadap kesehatan manusia atau ditambah sepertiga apabila menimbulkan kematian.

2. Kajian dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen

Konsumen sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Dari batasan di atas, maka pengertian konsumen pada Pasal 1 ayat (2) di atas merujuk pada pengertian konsumen akhir¹¹. Konsumen akhir yang dimaksud di sini berkenaan dengan tujuan penggunaan setiap produk baik barang maupun jasa yang menyangkut semua aspek kehidupan, yang sifatnya tidak untuk diperdagangkan.

Salah satu produk yang dikonsumsi masyarakat adalah produk makanan¹². Aspek perlindungan konsumen atas produk makanan menjadi penting, karena tujuan utama mengkonsumsi makanan sendiri adalah untuk memenuhi kebutuhan tubuh guna kepentingan tumbuh kembang dan regenerasi sel, sehingga secara umum tujuan dari kegiatan makan adalah untuk menjaga agar tubuh tetap sehat dan bukan sebaliknya¹³. Konsumen berhak mendapatkan produk makanan yang baik dan sehat sehingga aman untuk dikonsumsi. Hak atas keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi suatu produk tertentu (dalam hal ini termasuk juga makanan) konsumen menjadi

¹¹ Pemakai atau pengguna barang atau jasa (konsumen) untuk memenuhi kebutuhan diri sendiri, keluarga atau rumah tangganya (untuk tujuan non-komersial) dan tidak untuk diperdagangkan kembali.

¹² Makanan adalah (1) segala sesuatu yang dapat dimakan (seperti pangan, lauk-pauk); (2) segala bahan yang kita makan atau masuk ke dalam tubuh yang membentuk atau mengganti jaringan tubuh, memberikan tenaga, atau mengatur semua proses di tubuh; (3) rezeki.

¹³ Imam Abdullah Baehaqie, *Mengugat Hak: Panduan Konsumen Bila Dirugikan*, Jakarta: Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, 1990.

salah satu hak dasar konsumen dalam UUPK. Selain hak atas keamanan dan keselamatan, UUPK mengatur hak lain yang berkaitan dengan pemanfaatan produk makanan yaitu:

- a. hak untuk memilih barang dan/atau jasa sesuai nilai tukar dan jaminan yang dijanjikan,
- b. hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa,
- c. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan,
- d. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen,
- e. hak hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif,
- f. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya.

Jika membicarakan hak konsumen, maka ini terkait dengan dasar filosofis perlindungan konsumen terhadap ketidaktahuan konsumen akan proses produksi suatu barang, sehingga rentan terhadap berbagai bentuk kerugian yang mungkin ditimbulkan. Proteksi terhadap rangkaian proses produksi makanan menjadi satu hal yang penting dimana aspek pertanggungjawaban pelaku usaha menjadi suatu kesatuan yang juga tidak dapat dipisahkan dari kegiatan konsumsi makanan oleh konsumen¹⁴. Adanya bahan kimia dalam makanan akan merugikan konsumen, bila bahan kimia yang dimaksud adalah bahan kimia yang tidak sesuai dengan peruntukan dan dilarang. Larangan menggunakan bahan-bahan kimia tertentu ke dalam produk olahan pangan tidak hanya ada dalam peraturan di bidang kesehatan sebagaimana tersebut di atas. Dari sudut perlindungan konsumen pun hal ini diatur, seperti misalnya Pasal 8 ayat (1) butir (a) yang menyatakan pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar tanpa memberitahukan informasi secara lengkap dan benar atas barang yang dimaksud. Pasal ini memberikan beban kepada pelaku usaha produk makanan untuk tidak memperdagangkan produk yang tercemar, sehingga jika mencampurkan bahan kimia yang

¹⁴ AZ. Nasution, *Konsumen Dan Hukum: Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum Pada Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Sinar Harapan, 1995, hlm. 34.

dilarang pada makanan sama artinya telah menyebabkan makanan tersebut menjadi tercemar oleh bahan kimia yang tidak sesuai peruntukannya. Pasal 8 ayat (3) UUPK menentukan bahwa pelaku usaha dilarang sediaan farmasi dan pangan yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang yang dimaksud. Pengertian dari ayat ini mempertegas apa yang diatur dalam ayat dengan memberi batasan yang jelas dengan tentang produk yang dilarang, yaitu pangan yang tercemar.

Selain dalam Pasal 8, ketentuan pembebanan pada pelaku usaha untuk tidak menggunakan bahan campuran kimia berbahaya dalam produk makanan terdapat dalam Pasal 7 huruf a dan huruf d. Dikatakan dalam Pasal tersebut: (a). kewajiban pelaku usaha adalah beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya; (d). kewajiban pelaku usaha adalah menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan. Dari kedua ketentuan tersebut tampak bahwa menggunakan bahan kimia yang dilarang dalam makanan mengindikasikan adanya itikad tidak baik dari pelaku usaha dalam melakukan usaha dan pelaku usaha tidak melakukan kewajiban untuk menjamin mutu makanan yang diproduksi dan diperdagangkan berdasarkan ketentuan ini tidak terpenuhi.

Terhadap kerugian yang ditimbulkan dari pelanggaran ketentuan pasal-pasal tersebut di atas, diwajibkan pelaku usaha dalam Pasal 7 huruf f memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan. Hal yang sama berkait dengan pembebanan tanggung jawab terhadap pelaku usaha untuk memberi ganti rugi atas produk yang dipasarkan tercantum pula dalam Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) UUPK. Selain tanggung jawab secara perdata berupa kompensasi atau ganti rugi, pelaku usaha dapat juga dijatuhi hukuman pidana, baik pidana pokok maupun pidana tambahan- berupa kurungan atau denda, jika terbukti melanggar Pasal 8 sebagaimana tercantum dalam Pasal 62 ayat (1) dan berlaku Pasal 62 ayat (3) jika pelanggar tersebut menyebabkan cacat atau kematian pada konsumen.

Selain dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, larangan penggunaan bahan kimia berbahaya juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, khususnya dalam Pasal 10 ayat (1) yang menyatakan 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. Ketentuan tentang bahan tambahan pangan yang terlarang ini juga dipertegas dalam Permenkes Nomor 1168/Menkes/PER/X/1999 dan pelanggaran atas ketentuan ini menyebabkan terancamnya keamanan pangan dan tentunya akan membahayakan kesehatan manusia¹⁵.

Keamanan pangan sendiri dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan sebagai kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan dan membahayakan kesehatan manusia. Penggunaan bahan kimia yang dilarang dalam makanan menyebabkan keamanan pangan menjadi tidak terjamin karena kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran kimia yang dapat mengganggu, merugikan dan membahayakan kesehatan konsumen tidak lagi terpenuhi dengan baik.

Sementara itu, untuk kemasan pangan diatur dalam Pasal 16 auay (1), yang berbunyi, “Setiap orang yang memproduksi pangan untuk diedarkan dilarang menggunakan bahan apapun sebagai kemasan pangan yang dinyatakan terlarang dan atau yang dapat melepaskan cemaran yang merugikan atau membahayakan kesehatan manusia; ayat (2) nya: Pengemasan pangan yang diedarkan dilakukan melalui tata cara yang dapat menghindarkan terjadinya kerusakan dan atau pencemaran”.

Dari kedua ketentuan undang-undang tersebut sudah sangat jelas, bahwa penggunaan formalin dalam bahan makanan dilarang karena sangat merugikan konsumen (masyarakat), namun pertanyaannya adalah, bagaimana mekanisme penyelesaian sengketaanya, agar si pelaku segera mendapat hukuman dan dapat menjadi penjara bagi calon-calon pelaku lainnya.

Badan POM RI dalam rapat koordinasi lintas sektor penegakan hukum bidang obat dan makanan, pada tanggal 8 Oktober 2009 menyatakan, bahwa penambahan bahan formalin dalam makanan merupakan sebuah bentuk kejahatan yang terorganisasi. Oleh karena itu, penanganan perkara tindak pidana obat dan makanan harus dilakukan secara terpadu dan bersinergi antara sektor yang tercakup dalam *Criminal Justice System* antara lain Badan POM RI, POLRI,

¹⁵ Yusuf Shopie, *Perlindungan Konsumen Dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2003, hlm. 112.

Mahkamah Agung RI dan Kejaksaan Agung RI beserta jajarannya. Untuk itu Badan POM RI memprakarsai kerjasama tersebut melalui Rapat Tahunan Koordinasi Lintas Sektor Penegakkan Hukum Bidang Obat dan Makanan. Pernyataan ini didasarkan pada jumlah kasus, yang sampai pada bulan September 2009, terdapat kasus projustitia sebanyak 98 kasus, yang terdiri kasus makanan sebanyak 17 kasus, kosmetik 23 kasus, obat tradisional 21 kasus, dan obat 37 kasus¹⁶.

UUPK memperkenalkan model penyelesaian di luar litigasi atau jalur peradilan, dalam Pasal 49 ayat (1) yang berbunyi, “Pemerintah membentuk badan penyelesaian sengketa konsumen di Daerah Tingkat I untuk penyelesaian sengketa konsumen diluar pengadilan”. Dalam Pasal 52 diatur tentang tugas dan wewenang badan ini¹⁷ (BPSK).

Tugas dan wewenang BPSK adalah penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen melalui mediasi¹⁸, arbitrase¹⁹ atau konsiliasi²⁰. Namun, menurut penjelasan pasal 45 ayat (2), penyelesaian sengketa di luar pengadilan dapat pula diselesaikan secara damai oleh mereka yang bersengketa. Yang dimaksud dengan cara damai adalah penyelesaian yang dilakukan kedua belah pihak tanpa melalui

¹⁶ <http://pkditjenpdn.depdag.go.id/index.php?page=aduansta>

¹⁷ Tugas dan wewenang BPSK:

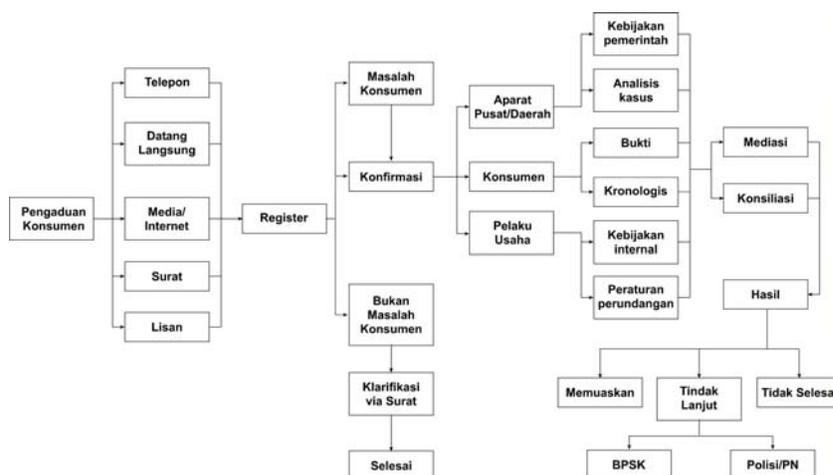
1. melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen, dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi;
2. memberikan konsultasi perlindungan konsumen;
3. melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku;
4. melaporkan kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran ketentuan dalam Undang-undang ini;
5. menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis, dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
6. melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen;
7. memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
8. memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli dan/atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap Undang-undang ini;
9. meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud pada huruf g dan huruf h, yang tidak bersedia memenuhi panggilan badan penyelesaian sengketa konsumen;
10. mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan;
11. memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak konsumen;
12. memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
13. menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini.

¹⁸ Mediasi adalah proses penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ketiga yang bersifat netral dengan tujuan membantu penyelesaian sengketa dan tidak memiliki wewenang untuk membuat keputusan.

¹⁹ Arbitrase adalah proses penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yang dalam hal ini para pihak yang bersengketa menyerahkan sepenuhnya penyelesaian kepada BPSK.

²⁰ Konsiliasi adalah penyelesaian yang dilakukan sendiri oleh para pihak yang bersengketa dengan didampingi pihak ketiga yang bertindak pasif sebagai Konsiliator, sedangkan proses sepenuhnya diserahkan pada pihak yang bersengketa yaitu Pelaku Usaha dan Konsumen mengenai bentuk atau jumlah ganti ruginya.

pengadilan ataupun BPSK. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan tidak menghilangkan tanggung jawab pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 45 ayat (3) UUPK. Hal ini karena penyelesaian sengketa di luar pengadilan bersifat perdata, sehingga UU mengatur bahwa penyelesaian sengketa diluar pengadilan tidak menjadi alasan untuk menghilangkan tanggung jawab pidana. Berikut ini adalah bagan alur penyelesaian sengketa melalui BPSK.



Sengketa yang diselesaikan dengan cara-cara tersebut wajib diselesaikan selambat-lambatnya dalam waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja, terhitung sejak permohonan diterima di Sekretariat BPSK. Putusan BPSK bersifat final dan mengikat.

Beredarnya berbagai jenis makanan yang mengandung formalin di pasaran, menunjukkan bahwa masyarakat kebanyakan belum menyadari ancaman bahaya di balik makanan (*foodborne diseases*) dan pemerintah belum sungguh-sungguh menindak pelakunya guna memberi perlindungan kepada konsumen pangan. Inilah inkonsistensi pemerintah terhadap pemberlakuan Undang-Undang Pangan khususnya pasal 21 huruf a tentang pangan yang mengandung bahan beracun, berbahaya atau yang dapat merugikan atau membahayakan kesehatan atau jiwa manusia. Pengedar makanan suplemen dan produk olahan pangan lain yang mengandung bahan berbahaya seharusnya dipidana sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Pangan dan Undang-Undang Perlindungan Konsumen tersebut di atas.

Di sisi lain, amat disayangkan hingga kini masih banyak produk makanan yang beredar tidak diberi label. Pihak produsen seharusnya sudah menyadari bahwa label merupakan salah satu unsur perlindungan

konsumen pangan, sebab di sana terkandung pesan amat penting untuk diketahui konsumen mengenai produk pangan bersangkutan. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 69 tahun 1999 yang mengatur tentang pelabelan pangan, sesungguhnya merupakan payung yang melindungi konsumen pangan dan diharapkan dapat menjembatani kepentingan produsen dan konsumen ke arah iklim perdagangan yang jujur dan bertanggung jawab.

Oleh karena itu, pemerintah harus konsisten memberi perlindungan kepada konsumen pangan mengingat hak konsumen kerap dilanggar oleh kekuatan bisnis makanan yang menjanjikan keuntungan besar. Perangkat hukumnya sudah ada, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang pelabelan pangan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Ketiga payung hukum ini juga dapat memberi peluang kepada konsumen pangan untuk memperjuangkan haknya. Unsur keamanan pangan dalam bisnis industri pangan sudah saatnya diperhatikan, sebab *foodborne disease* dapat menciptakan problem serius kesehatan masyarakat. Selain dapat menjadi penyebab kematian, hal itu juga menimbulkan kondisi kurang gizi yang menghambat pembangunan nasional.

3. Kajian dalam Undang-Undang Kesehatan dan Undang-Undang Pangan

Dalam suatu peristiwa yang mengakibatkan kerugian terhadap seseorang, maka sudah tentu pihak yang melakukan kesalahan wajib mengganti kerugian. Seseorang, dalam hal ini korban, dari tindakan tersebut mengalami kerugian baik material maupun moral sehingga adalah sudah wajar kiranya kalau orang yang dirugikan tersebut mendapat imbalan berupa ganti rugi dari pihak yang merugikan.

Dalam menentukan pertanggungjawaban suatu tindakan bagi pihak yang dirugikan (konsumen), maka pihak korban dapat memperoleh sejumlah ganti kerugian yang pantas untuk mengganti kerugian yang telah dideritanya. Pihak penimbul kerugian wajib untuk memberikan sejumlah ganti kerugian pada korbannya. "Menurut hukum yang berlaku menyebutkan bahwa si pelaku perbuatan berkewajiban memberi ganti kerugian pada seorang penderita kerugian"²¹. Pada dasarnya ketentuan yang mengatur perlindungan hukum bagi konsumen dapat dijumpai dalam Pasal 1365 KUH Perdata yang berbunyi sebagai

²¹ Hermien Hadiati & Keoswadji, Hukum dan Masalah Medik, Airlangga, Surabaya, 1984, hlm. 34.

berikut: “Tiap perbuatan melawan hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian tersebut”.

Di dalam Undang-Undang Kesehatan disebutkan juga perlindungan terhadap konsumen, yaitu Pasal 55 yang berisikan ketentuan antara lain sebagai berikut: (1) Setiap orang berhak atas ganti rugi akibat kesalahan atau kelalaian yang dilakukan tenaga kesehatan, (2) Ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemberian hak atas ganti rugi merupakan suatu upaya untuk memberikan perlindungan bagi setiap orang atas suatu akibat yang timbul, baik fisik maupun non fisik karena kesalahan atau kelalaian tenaga kesehatan. Perlindungan ini sangat penting karena akibat kelalaian atau kesalahan itu mungkin dapat menyebabkan kematian atau menimbulkan cacat permanen. Yang dimaksud dengan kerugian fisik adalah hilangnya atau tidak berfungsinya seluruh atau sebagian organ tubuh, sedangkan kerugian non fisik berkaitan dengan martabat seseorang.

Dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, hal mengenai pengamanan makanan dan minuman secara khusus diatur dalam Pasal 111, yang berbunyi:

- 1) Makanan dan minuman yang dipergunakan untuk masyarakat harus didasarkan pada standar dan/atau persyaratan kesehatan.
- 2) Makanan dan minuman hanya dapat diedarkan setelah mendapat izin edar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) Setiap makanan dan minuman yang dikemas wajib diberi tanda atau label yang berisi:
 - a. Nama produk;
 - b. Daftar bahan yang digunakan;
 - c. Berat bersih atau isi bersih;
 - d. Nama dan alamat pihak yang memproduksi atau memasukan makanan dan minuman kedalam wilayah Indonesia; dan
 - e. Tanggal, bulan dan tahun kadaluwarsa.
- 4) Pemberian tanda atau label sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilakukan secara benar dan akurat.
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian label sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 6) Makanan dan minuman yang tidak memenuhi ketentuan standar, persyaratan kesehatan, dan/atau membahayakan kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang untuk diedarkan,

ditarik dari peredaran, dicabut izin edar dan disita untuk dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari pasal di atas terlihat bahwa penggunaan bahan berbahaya pada makanan dilarang, dan meskipun aturan ini hanya bersifat himbauan, tetapi dalam prakteknya terhadap kejahatan penggunaan bahan berbahaya dalam makanan berlaku Undang-Undang Pangan dan Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Penggunaan formalin untuk bahan pengawet makanan adalah melanggar peraturan pemerintah, karena, dalam jangka panjang pengonsumsinya dapat menderita penyakit kanker dan gangguan ginjal. Kasus penggunaan formalin, boraks dan sejenisnya pada makanan mencerminkan kelemahan koordinasi dari tiga instansi yang bertanggung jawab menangani peredaran bahan makanan dan minuman. Ketiga instansi tersebut adalah Kementerian Perindustrian yang bertugas membina industri, Kementerian Perdagangan yang menangani tata niaga, dan Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM) yang melakukan pengawasan bahkan penyelidikan langsung sampai ke batas-batas tertentu.

Di sisi lain, peraturan tentang penggunaan formalin dan bahan kimia tertentu (BKT) dalam produk pangan seperti tercantum dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan serta Undang-Undang Perlindungan Konsumen, kelihatannya telah terdistorsi. Kementerian Perindustrian dan Kementerian Perdagangan sebenarnya sudah membuat regulasi tentang tata niaga BKT, seperti formalin dan rhodamin B. Bahan-bahan itu seharusnya hanya dijual kepada pengguna akhir (*end user*), tetapi ternyata masih terjadi penyimpangan pada tahap distribusi. Sebab itu, pemerintah hendaknya memperketat distribusi peredaran formalin dan sejenisnya, di samping mencari alternatif bahan pengawet lain yang murah tetapi aman untuk produk pangan.

Ada dua instrumen perlindungan yang seharusnya diperhatikan pemerintah. *Pertama*, perlindungan pra-pasar, yaitu pemeriksaan produk sebelum masuk pasar. Untuk bahan pangan maupun kemasannya, semua produk itu harus melalui proses registrasi. Juga harus ada proses standarisasi. *Kedua*, kontrol pasca-pasar. Setelah barang itu masuk ke pasar, harus ada mekanisme kontrol tetap berjalan. Jika suatu barang yang beredar tidak sesuai dengan standar yang telah ditetapkan maka barang itu harus ditarik dari pasar. Kedua kontrol itu, pra-pasar dan pasca-pasar sejauh ini memang belum berjalan baik, padahal mekanisme

kontrol yang baik dari pemerintah akan menjamin bahwa barang yang beredar di pasaran steril dari bahan-bahan berbahaya bagi kesehatan masyarakat.

Maraknya kasus produk pangan dengan bahan pengawet berbahaya juga menunjukkan adanya kegagalan sosialisasi dan pengabaian masyarakat tentang pentingnya makanan sehat. Karena itu, penanggulangan kasus ini hendaknya betul-betul bertujuan demi memberantas tuntas penyalahgunaan bahan pengawet bahan kimia, bukan karena motif lain demi keuntungan semata. Kasus ini mungkin dapat menjadi perhatian bagi penegak hukum lainnya, bahwa faktanya memang peredaran makanan berbahan formalin sudah tidak dapat lagi dibendung dalam masyarakat.

Pada tanggal 14 Oktober 2009, Direktorat Narkoba Polda Metro Jaya menggerebek pabrik tahu di Jakarta Timur, yang diduga menggunakan formalin dalam proses pembuatan bahan makanan ini²². Pusat Komunikasi dan Informasi Polda Metro Jaya di Jakarta, menyatakan, polisi telah menangkap pemilik pabrik tahu bernama TY. Pabrik tahu di Jl Cipinang Muara, Jakarta Timur kepergok menggunakan formalin saat membuat tahu. Dari pabrik tahu itu, polisi menemukan barang bukti antara lain satu jerigen formalin cair, tiga kilogram formalin bubuk, 10 biji tahu putih, satu set penggilingan kedelai dan satu cetakan tahu. Sepanjang tahun 2008, petugas gabungan Polda Metro Jaya dan penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) Pemda DKI menangkap enam pengusaha tahu. Mereka menggunakan formalin untuk mengawetkan tahu di Jl Mampang Prapatan dan Jl Cipinang Muara. Petugas berhasil menyita barang bukti antara lain 75 liter cairan formalin, alat memproduksi tahu serta alat untuk mencampur formalin dengan tahu. Data di Forum Peduli Kesehatan Masyarakat (FPKM) menyebutkan, 97 persen pabrik tahu di Jakarta menggunakan formalin sebagai pengawet. Setiap satu liter air yang dipakai merendam tahu mengandung formalin 2,5 gram.

Inilah komitmen dari pemerintah untuk menjalankan ketentuan Undang-Undang Kesehatan yang memberikan kepada setiap warga kesempatan untuk mendapatkan kesehatan dan fasilitas kesehatan yang baik. Peran PPNS dalam penyidikan dugaan kesehatan dalam bidang kesehatan telah diatur dalam Pasal 189 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009, bahwa selain penyidik polisi negara Republik Indonesia, pejabat pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan pemerintahan yang

²² <http://www.tvone.co.id/berita/view/25566/2009/10/15/poldametrogerekbepabriktahuberformalin/>

menyelenggarakan urusan di bidang kesehatan juga diberi wewenang khusus sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana untuk melakukan penyidikan tindak pidana di bidang kesehatan. Kewenangan PPNS ini meliputi:

- a. melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan serta keterangan tentang tindak pidana di bidang kesehatan;
- b. melakukan pemeriksaan terhadap orang yang diduga melakukan tindak pidana di bidang kesehatan;
- c. meminta keterangan dan bahan bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan tindak pidana di bidang kesehatan;
- d. melakukan pemeriksaan atas surat dan/atau dokumen lain tentang tindak pidana di bidang kesehatan;
- e. melakukan pemeriksaan atau penyitaan bahan atau barang bukti dalam perkara tindak pidana di bidang kesehatan;
- f. meminta bantuan ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di bidang kesehatan;
- g. menghentikan penyidikan apabila tidak terdapat cukup bukti yang membuktikan adanya tindak pidana di bidang kesehatan.

Selain melakukan upaya represif terhadap pelaku tindak pidana di bidang kesehatan, Pemerintah juga akan membentuk tiga tim untuk menangani masalah pengawas produk makanan dan minuman yang terkandung kandungan formalin. Tim tersebut berasal dari berbagai departemen dan instansi terkait untuk menangani masalah makanan dan minuman yang mengandung formalin dan bahan berbahaya lainnya. Tim penanggulangan makanan beracun ini dibentuk karena selama ini pengawasan dilakukan oleh sejumlah kementerian secara sendiri-sendiri. Tim tersebut berasal dari Kementerian Kesehatan, Perindustrian, Perdagangan, Komunikasi dan Informasi, Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Koperasi dan UKM, dan Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM).

Tim kecil pertama akan menangani masalah penanggulangan terhadap pemakaian bahan pengawet berbahaya pada makanan dan minuman. Tim Kementerian Kesehatan, Kementerian Perdagangan dan BPOM. Tim kedua akan melakukan penyelamatan terhadap industri yang terdiri dari Kementerian Perindustrian, Tenaga Kerja dan Transmigrasi, serta Koperasi dan UKM. Tim ketiga melakukan penyuluhan dilakukan Kementerian Komunikasi dan Informatika, Kesehatan, Perdagangan dan BPOM. Tim-tim tersebut, akan membuat

konsep mengenai empat masalah yang harus diselesaikan. Masalah pertama, tindakan penyuluhan secara positif kepada masyarakat tentang bahan-bahan pengawet berbahaya. Kedua, pengawasan terhadap produksi, distribusi, dan impor akan dilakukan secara ketat. Pemerintah akan membentuk satu lembaga pengawasan produk makanan dan minuman untuk melakukan penataan lebih baik dengan melibatkan sejumlah kementerian dan instansi terkait. Ketiga, masalah hukum, yakni membuat peraturan untuk melengkapi undang-undang yang sudah ada dengan melarang penggunaan bahan pengawet berbahaya. Juga akan mengambil tindakan hukum yang tegas terhadap pemakai dan penjual yang menggunakan produk pengawet berbahaya. Masalah keempat, melakukan penyelamatan terhadap industri-industri kecil dan menengah yang terkena dampak kasus formalin.

Pada dasarnya apa yang diatur dalam undang-undang Kesehatan tidak jauh berbeda dengan apa yang diatur dalam Undang-Undang Pangan, mengenai upaya-upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah dalam hal terdapat dugaan terjadinya pelanggaran hukum di bidang pangan.

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan sebagaimana tersebut di atas, pemerintah mempunyai kewenangan untuk mengambil tindakan administratif, berupa: peringatan secara tertulis; larangan mengedarkan untuk sementara waktu dan atau perintah untuk menarik produk pangan dari peredaran apabila terdapat resiko tercemarnya pangan atau pangan tidak aman bagi kesehatan manusia; pemusnahan pangan jika terbukti membahayakan kesehatan dan jiwa manusia; penghentian produksi untuk sementara waktu; dan pengenaan denda dan atau pencabutan izin produksi atau izin usaha.

F. Kesimpulan

Berdasarkan dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa perbuatan mencampur makanan dan/atau minuman dengan campuran bahan berbahaya formalin merupakan tindak pidana menurut undang-undang Pangan dan undang-undang Kesehatan. Masyarakat dapat melakukan tuntutan terhadap pelaku usaha yang melakukan tindak pidana di bidang pangan tersebut dengan instrumen Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Banyaknya makanan dan minuman serta kemasan yang telah tercampur bahan berbahaya formalin tidak dibarengi dengan tindakan represif pemerintah untuk segera menindak pelakunya. Instrumen paling dekat yang dapat dilakukan oleh masyarakat sebagai korban langsung adalah dengan melalui mediasi dengan perantara BPSK.

DAFTAR PUSTAKA

- Ajidarma, Seno Gumira, *Budaya Konsumen*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998
- Abdullah, Imam Baehaqie, *Menggugat Hak: Panduan Konsumen Bila Dirugikan*, Jakarta: Yayasan lembaga Konsumen Indonesia, 1990.
- Nasution, Az, *Konsumen Dan Hukum: Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum Pada Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Sinar Harapan, 1995.
- _____, *Perlindungan Konsumen Dan Peradilan Di Indonesia*, Jakarta: BPHN, 1994.
- Rogers, R. *Meraup Uang Dengan Ide Dan Penemuan (How to make money from ideas and inventions)*, Jakarta: Gramedia, 1996.
- Shopie, Yusuf, *Perlindungan Konsumen Dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, Bandung : Citra Aditya Bakti ,2003.
- Sudaryatmo, *Hukum & Advokasi Konsumen*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.
- _____, *Permasalahan Perlindungan Konsumen Di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996.
- Sularsi, C Tantri, *Gerakan Organisasi Konsumen*, Jakarta: Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, 1995.
- Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, *Kesehatan Perempuan & Perlindungan Konsumen*, Jakarta, 1997.
- Tahu, Makanan Favorit Yang Keamanannya Perlu Diwaspadai*, Kompas, Rabu, 30 Maret 2005.
- Boraks Dan Formalin: Lalat Saja Gak Doyan*, Kompas, Kamis 12 Januari 2006.
- Waspada Bahan Kimia Lain Dalam Makanan*, Kompas, Minggu 15 Januari 2006.
- Semaraknya Penyalah Gunaan Formalin Pada Makanan*, Siti Yulianti, diakses dalam <http://www.ditjennak.go.id/publikasi%5Csemarak.pdf>.
- <http://wowsalman.blogspot.com/2006/01/bahaya-formalin-dan-boraks.html>
- <http://pkditjenpdn.depdag.go.id/index.php?page=aduansta>
- http://www.tvone.co.id/berita/view/25566/2009/10/15/polda_metro_g