BAB II

ASPEK HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN DALAM PENGGUNAAN BAHAN-BAHAN KIMIA BERBAHAYA PADA MAKANAN

A. Aspek Hukum Perlindungan Konsumen

Istilah konsumen berasal bahasa inggris yaitu *consumer* yang artinya setiap orang yang menggunakan barang atau jasa dalam hal ini orang yang membeli suatu produk hanya untuk digunakan oleh sendiri (pemakai akhir), bukan untuk dijual kembali. Karena posisi konsumen yang lemah maka perlu dilindungi oleh hukum, karena salah satu sifat sekaligus tujuan hukum adalah memberikan perlindungan kepada masyarakat. Masalah perlindungan konsumen di Indonesia baru mulai terjadi pada dekade 1970-an. Hal ini ditandai dengan berdirinya Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI, pada bulan Mei 1973. Gagasan perlindungan konsumen disampaikan secara luas kepada masyarakat melalui berbagai kegiatan advokasi konsumen, seperti pendidikan, penelitian, pengujian, pengaduan, dan publikasi media konsumen. [1]

Pada saat YLKI berdiri, kondisi politik bangsa Indonesia saat itu masih dibayang-bayangi dengan kampanye penggunaan produk dalam negeri. Namun, seiring perkembangan waktu, gerakan perlindungan konsumen dilakukan melalui koridor hukum yang resmi, yaitu bagaimana memberikan bantuan hukum kepada masyarakat atau konsumen. Beberapa tahun

---

[7] Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm.16

belakangan ini, ada banyak masalah pelanggaran hak-hak konsumen yang justru makin bertambah. Berbagai bentuk pelanggaran tersebut menimbulkan keresahan yang sangat akut bagi kehidupan masyarakat.[2]

Perkembangan perlindungan terhadap konsumen mengenal dua adagium yaitu :[3]

1. *Caveat Emptor*

   Caveat emptor adalah istilah Latin untuk *let the buyer aware* (konsumen harus berhati-hati). Hal ini berarti bahwa sebelum konsumen membeli sesuatu, maka ia harus waspada terhadap kemungkinan adanya cacat pada barang. Menurut doktrin *caveat emptor*, produsen atau penjual dibebaskan dari kewajiban untuk memberitahu kepada konsumen tentang segala hal yang menyangkut barang yang hendak diperjualbelikan. Apabila konsumen memutuskan untuk membeli suatu produk, maka ia harus menerima produk itu apa adanya. Awal abad XIX mulai disadari bahwa *caveat emptor* tidak dapat dipertahankan lagi, apalagi untuk melindungi konsumen.

2. *Caveat Venditor*

   Pada awal abad XX berkembang pemikiran bahwa produsen tidak hanya bertanggung jawab kepada konsumen atas dasar tanggung jawab kontraktual. Karena produknya ditawarkan kepada semua orang, maka timbul kepentingan bagi masyarakat untuk mendapatkan jaminan keamanan jika menggunakan produk yang bersangkutan. Kepentingan masyarakat itu adalah bahwa produsen

---

[8] *Ibid.,*
[9] *Ibid*., hlm.100

> yang menawarkan produknya pada masyarakat, harus memperhatikan keselamatan, keterampilan dan kejujuran. Doktrin *caveat venditor* (*let the producer aware*) yang berarti bahwa produsen harus berhati-hati. Doktrin ini menghendaki agar produsen, dalam memproduksi dan memasarkan produknya, berhati-hati dan memperhatikan kepentingan masyarakat luas. Doktrin *caveat venditor* menuntut produsen untuk memberikan informasi yang cukup kepada konsumen tentang produk yang bersangkutan. Apabila hal itu tidak dilakukan maka produsen wajib bertanggung jawab atas segala kerugian yang ditimbulkan oleh produknya.

Prinsip tanggung jawab merupakan perihal yang sangat penting dalam hukum perlindungan konsumen. Kasus-kasus terhadap pelanggaran hak konumen diperlukan kehati-hatian dalam menganalisis siapa yang harus bertanggung jawab dan seberapa jauh tanggung jawab dapat dibebankan kepada pihak-pihak terkait. Secara umum prinsip-prinsip tanggung jawab tersebut dapat dibedakan sebagai berikut :[4]

1. Kesalahan (*liability based on fault*);
2. Praduga slalu bertanggung jawab (*presumption of liability*);
3. Praduga slalu tidak bertanggung jawab (*presumption of nonliability*);
4. Tanggung jawab mutlak (*strict liability*);
5. Pembatasan tanggung jawab (*limitation of liability*).

[10] Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Grasindo, Jakarta, 2000, hlm.59

Aspek-aspek hukum terhadap perlindungan konsumen di dalam era pasar bebas, pada dasarnya dapat dikaji dari dua pendekatan, yakni dari sisi pasar domestik dan dari sisi pasar global. Keduanya harus diawali sejak barang dan/atau jasa diproduksi, didistribusikan atau dipasarkan dan diedarkan sampai barang dan jasa tersebut dikonsumsi oleh konsumen.[5]

Tanggung jawab pelaku usaha juga didasarkan pada *Contractual Liability* yaitu tanggung jawab perdata atas dasar perjanjian atau kontrak dari pelaku usaha (barang dan/atau jasa), atas kerugian yang dialami konsumen akibat mengkonsumsi barang yang dihasilkan atau memanfaatkan jasa yang diberikannya. Tanggung jawab pelaku usaha yang tidak terdapat hubungan perjanjian (*no Privity of Contract*) antara pelaku usaha (produsen barang) dengan konsumen, maka tanggung jawab pelaku usaha didasarkan pada pertanggung jawaban produk (*product Liability*), yaitu tanggung jawab perdata secara langsung (*Strictliability*) dari pelaku usaha atas kerugian yang dialami konsumen akibat mengkonsumsi barang yang dihasilkan. Tanggung jawab pelaku usaha didasarkan pada pertanggung jawaban professional (*Professional Liability*) yang menggunakan tanggung jawab perdata secara langsung dari pelaku usaha (pemberi jasa) atas kerugian yang dialami konsumen akibat memanfaatkan jasa yang diberikan.[6]

Tanggung jawab pelaku usaha dalam hal hubungan pelaku usaha (barang dan/atau jasa) dengan negara dalam memelihara keselamatan dan keamanan masyarakat (*Consumers*) didasarkan kepada *Criminal Liability,*

[11.] Sri Redjeki Hartono, *Makalah Aspek-Aspek Hukum Perlindungan Konsumen dalam Kerangka Era Perdagangan Bebas*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm.38

[12] Budi F. Supriadi, *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen*, Catatan Perkuliahan Hukum Perlindungan Konsumen, UNIKOM, Bandung, 2010

yaitu tanggung jawab pidana dari pelaku usaha atas terganggunya keselamatan dan keamanan masyarakat.[7]

Az. Nasution menegaskan beberapa batasan tentang konsumen. yakni :

1. Konsumen adalah setiap orang yang mendapatkan barang atau jasa yang digunakan untuk tujuan tertentu;
2. Konsumen antara adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan/atau jasa untuk digunakan dengan tujuan membuat barang/jasa lain atau untuk dipergunakan (tujuan komersial);
3. Konsumen akhir adalah setiap orang alami yang mendapatkan dan menggunakan barang dan/atau jasa untuk tujuan memenuhi kebutuhan hidupnya pribadi, keluarga dan/atau rumah tangga dan tidak untuk diperdagangkan kembali (non komersial).

Bagi konsumen antara, barang atau jasa itu adalah barang atau jasa kapital, berupa bahan baku, bahan penolong atau komponen dari produk lain yang akan diproduksinya (produsen), yang dalam hal ini adalah distributor atau pedagang barang setengah jadi atau barang jadi yang menjadi mata dagangannya.

Bagi konsumen akhir, barang dan/atau jasa itu adalah barang atau jasa yang biasanya digunakan untuk memenuhi kebutuhan pribadi, keluarga atau rumah tangganya (produk). Bagi konsumen akhir diperlukan produk (barang dan/atau jasa) yang aman bagi kesehatan tubuh atau keamanan jiwa, serta pada umumnya untuk kesejahteraan keluarga atau rumah tangganya. Kaidah-kaidah hukum sangat diperlukan untuk menjamin syarat-syarat aman

[13] *Ibid.*

setiap produk konsumen bagi konsumsi manusia dilengkapi dengan informasi yang benar, jujur, dan bertanggung jawab.

Konsumen pada umumnya tidak mengetahui dari bahan apa suatu produk dibuat, bagaimana proses pembuatan serta strategi pasar apa yang dijalankan untuk mendistribusikannya, maka diperlukan kaidah hukum yang dapat melindungi. Perlindungan itu sesungguhnya berfungsi untuk menyeimbangkan kedudukan konsumen dan pengusaha. Keadaan seimbang di antara para pihak yang saling berhubungan akan menimbulkan keserasian dan keselarasan materiil tidak sekedar formil, dalam kehidupan manusia sebagaimana yang dikehendaki oleh falsafah bangsa dan negara ini.

Keseimbangan tersebut juga akan memberikan peranan untuk melindungi konsumen, peran tersebut dapat diwujudkan mulai dari :

1. *Politic will/*kemauan politik untuk melindungi kepentingan konsumen domestik didalam persaingan global dan atas persaingan tidak sehat lokal;
2. Birokrasi dengan sadar dan senang hati menciptakan kondisi dengan berbisnis jujur dalam mewujudkan persaingan sehat;
3. Dalam hukum positif yang sudah mengandung unsur melindungi kepentingan konsumen.

Perlindungan konsumen sesungguhnya identik dengan perlindungan hukum mengenai hak dan kewajiban konsumen maupun pelaku usaha, hak konsumen sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen adalah sebagai berikut :

"Hak konsumen adalah :

a. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
b. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
c. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
d. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
e. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
f. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
g. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
h. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
i. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya."

Adapun mengenai kewajiban konsumen dijelaskan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, yakni :

"Kewajiban konsumen adalah :
a. membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;
b. beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
c. membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
d. mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut."

Kajian terhadap perlindungan konsumen tidak dapat dipisahkan dari hak-hak dan kewajiban pelaku usaha, Pasal 6 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, yaitu :

"Hak pelaku usaha adalah :
a. hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
b. hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;

c. hak untuk melakukan pembelaan diri sepatunya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
d. hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
e. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya."

Pelaku usaha tidak diperkenankan menambahkan bahan tambahan kedalam makanan yang dilarang oleh undang-undang serta penggunaannya melebihi batas atau standar yang direntukan hal ini sejalan dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, yang menegaskan mengenai :

"Kewajiban pelaku usaha adalah :
a. beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
b. memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;
c. memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
d. menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
e. memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau yang diperdagangkan;
f. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
g. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian."

Mengingat lemahnya kedudukan konsumen pada umumnya dibandingkan dengan kedudukan produsen yang relatif lebih kuat dalam banyak hal, maka perlindungan terhadap konsumen dipandang secara material maupun formal makin terasa sangat penting dikarenakan makin majunya ilmu pengetahuan dan tekhnologi yang merupakan motor penggerak

bagi produktivitas dan efisiensi produsen atas barang atau jasa yang dihasilkan dalam rangka mencapai sasaran usaha. Dalam rangka mengejar dan mencapai kedua hal tersebut, akhirnya baik langsung maupun tidak langsung konsumenlah yang pada umumnya akan merasakan dampaknya, dengan demikian upaya-upaya untuk memberikan perlindungan yang memadai terhadap kepentingan konsumen merupakan suatu hal penting dan mendesak untuk dicarikan segera solusinya.

Konsumen yang keberadaannya tidak terbatas dengan strata yang sangat bervariasi menyebabkan produsen melakukan kegiatan pemasaran dan distribusi produk barang atau jasa dengan cara seefektif mungkin agar dapat mencapai konsumen yang sangat majemuk tersebut. Untuk itu semua cara pendekatan diupayakan sehingga mungkin menimbulkan berbagai dampak termasuk keadaan yang menjurus pada tindakan yang bersifat negatif bahkan tidak terpuji yang berawal dari itikad buruk. Dampak buruk yang sering terjadi antara lain menyangkut kualitas, atau mutu barang, informasi yang tidak jelas bahkan penggunaan bahan kimia dalam tambahan produk makanan. [8]

Penggunaan teknologi tinggi dalam mekanisme produksi barang dan/atau jasa akan menyebabkan makin banyaknya informasi yang harus dikuasai oleh masyarakat konsumen, disisi lain mustahil mengharapkan sebagian besar konsumen memiliki kemampuan dan kesempatan akses informasi secara sama besarnya. Apa yang dikenal dengan *consumer ignorance*, yaitu ketidak mampuan konsumen menerima informasi akibat kemajuan teknologi dan keragaman produk yang dipasarkan dapat saja

[14] Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Op.Cit*., hlm.5

dimanfaatkan secara tidak sewajarnya oleh pelaku usaha. Itulah sebabnya hukum perlindungan konsumen memberikan hak konsumen atas informasi yang benar, yang didalamnya tercakup juga hak atas informasi yang proporsional dan diberikan tidak secara diskriminatif.

Perlindungan hukum terhadap konsumen juga menyangkut dalam banyak aspek kehidupan terutama dalam aspek kegiatan bisnis. Namun masalah perlindungan konsumen pada kenyataannya perlu diimbangi dengan langkah-langkah pengawasan agar kualitas dari barang dan/atau jasa yang akan diedarkan pada masyarakat tetap terjamin dan tidak merugikan konsumen.

Langkah-langkah pengawasan dan pembinaan terhadap perlindungan konsumen tersebut dapat meliputi :

1. Diri pelaku usaha;
2. Sarana dan prasarana produksi;
3. Iklim usaha secara keseluruhan;
4. Konsumen.

Tujuan dari pembinaan dan pengawasan ini diharapkan pemenuhan hak-hak konsumen dapat terjamin dan sebaliknya pemenuhan kewajiban-kewajiban pelaku usaha sebagai produsen dapat dipastikan, tanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen secara keseluruhan berada ditangan pemerintah.

Terdapat 5 (lima) asas perlindungan konsumen dalam aspek ekonomi tersebut, yaitu :

1. Asas manfaat, merupakan segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan;
2. Asas keadilan, merupakan partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil;
3. Asas keseimbangan, merupakan perlindungan konsumen diharapkan memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil maupun spiritual.
4. Asas keamanan dan keselamatan konsumen, merupakan perlindungan konsumen yang diharapkan memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.
5. Asas kepastian hukum, merupakan pelaku usaha maupun konsumen agar mentaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum.

Berdasarkan Pasal 3 Undang- Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, yaitu :

"Tujuan perlindungan konsumen adalah :

1. Meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
2. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkan diri dari ekses negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
3. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;

4. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsure kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;
5. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
6. Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen."

Pasal 29 ayat (4) Undang- Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen juga disebutkan bahwa pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen dimaksudkan untuk :

1. Terciptanya iklim usaha dan tumbuhnya hubungan yang sehat antara pelaku usaha dan konsumen;
2. Berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat;
3. Meningkatkan sumber daya manusia serta meningkatnya kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang perlindungan konsumen.

Pada kenyataannya hubungan hukum antara produsen dan konsumen seringkali melemahkan posisi konsumen karena kendala yang dihadapi dalam upaya perlindungan konsumen di Indonesia tidak terbatas pada rendahnya kesadaran konsumen akan hak, tetapi juga adanya persepsi yang salah di kalangan sebagian besar produsen bahwa perlindungan terhadap konsumen akan menimbulkan kerugian terhadap produsen. Persepsi yang keliru di kalangan pengusaha ini akan dengan mudah diluruskan apabila disadari beberapa pertimbangan berikut ini :

1. Bahwa konsumen dan produsen adalah pasangan yang saling membutuhkan. Usaha produsen tidak akan dapat berkembang

dengan baik bila konsumen berada pada kondisi yang tidak sehat akibat banyaknya produk yang cacat;

2. Bahwa ada produsen yang melakukan kecurangan dalam melakukan kegiatan usahanya. Kecurangan ini tidak hanya merugikan konsumen saja tetapi juga akan merugikan produsen yang jujur dan bertanggung jawab;
3. Kesempatan untuk mengembangkan dan meningkatkan usaha bagi produsen yang bertanggung jawab dapat diwujudkan tidak dengan jalan merugikan kepentingan konsumen tetapi dapat dicapai melalui penindakan terhadap produsen yang melakukan kecurangan dalam melakukan kegiatan usahanya;
4. Bahwa beban kompensasi atas kerugian konsumen akibat pemakian produk cacat telah diperhitungkan sebagai komponen produksi, tetapi ditanggung bersama oleh seluruh konsumen yang memakai produk yang tidak cacat.

Bertolak dari keadaan yang demikian, perlindungan hukum terhadap konsumen tidak dapat diberikan oleh satu aspek hukum saja, melainkan oleh sistem perangkat hukum yang mampu memberikan perlindungan yang konprehensif sehingga terjadi persaingan yang jujur dan sehat yang secara langsung atau tidak langsung akan menguntungkan konsumen.[9]

[15] *Ibid.*, hlm.12

B. Ruang Lingkup Bahan Kimia Berbahaya pada Makanan

Persoalan mengenai banyaknya penggunaan bahan tambahan pada makanan yang tersedia secara komersil dengan harga yang relatif murah akan mendorong meningkatnya pemakaian bahan tambahan makanan yang berarti meningkatkan konsumsi bahan tersebut bagi individu. Saat ini masyarakat bukan hanya tertarik pada aspek bahan makanan yang memberikan cita rasa enak, dan nikmat untuk disajikan akan tetapi lebih kepada komponen apa saja yang terkandung dalam makanan yang dikonsumsinya tersebut.

Penggunaan bahan tambahan makanan atau pangan dalam proses produksi perlu diwaspadai baik oleh produsen maupun konsumen. Dampak penggunaannya dapat berakibat positif atau negatif bagi masyarakat jika makanan tersebut dikonsumsi secara terus menerus, penyimpangan dalam penggunaan bahan-bahan kimia tersebut akan berdampak dan berpengaruh besar pada kesehatan khususnya tubuh. Bahan tambahan makanan banyak digunakan pada jajanan yang umumnya diproduksi oleh industri kecil/rumah tangga. Perbuatan ini harus dicegah dan ditindak secara tegas oleh pemerintah yang memiliki kewajiban untuk melindungi rakyatnya dari penggunaan bahan tambahan makanan yang tidak sesuai peraturan.

Kebijakan keamanan makanan (*food safety*) dan pembangunan gizi nasional (*food nutrient*) merupakan bagian integral dari kebijakan pangan nasional, termasuk penggunaan bahan tambahan pangan atau makanan. Pengertian bahan tambahan pangan atau makanan dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No. 722/Menkes/Per/IX/88 No.168/Menkes/PER/X/1999 secara umum adalah bahan yang biasanya

tidak digunakan sebagai makanan dan biasanya bukan merupakan komponen khas makanan, mempunyai atau tidak mempunyai nilai gizi yang dengan sengaja ditambahkan ke dalam makanan untuk maksud teknologi pada pembuatan, pengolahan, penyiapan, perlakuan, pengepakan, pengemasan, dan penyimpanan.

Tujuan penggunaan bahan tambahan pangan atau makanan adalah dapat meningkatkan atau mempertahankan nilai gizi dan kualitas daya simpan, membuat bahan pangan lebih mudah dihidangkan, serta mempermudah preparasi bahan pangan. Pada umumnya bahan tambahan pangan atau makanan dapat dibagi menjadi dua golongan, yaitu :

1. Bahan tambahan makanan yang ditambahkan dengan sengaja ke dalam makanan, dengan mengetahui komposisi bahan tersebut dan maksud penambahan tersebut dapat mempertahankan kesegaran, cita rasa, dan membantu pengolahan. Contohnya pengawet, pewarna dan pengeras makanan.
2. Bahan tambahan makanan yang tidak sengaja ditambahkan, yaitu bahan yang tidak mempunyai fungsi dalam makanan tersebut, terdapat secara tidak sengaja, baik dalam jumlah sedikit ataupun banyak akibat perlakuan selama proses produksi, pengolahan, dan pengemasan. Bahan ini dapat juga berupa residu atau kontaminan dari bahan yang sengaja ditambahkan untuk tujuan produksi bahan mentah atau penanganannya yang masih terus terbawa kedalam

makanan yang akan dikonsumsi. Contohnya adalah residu pestisida, antibiotik dan hidrokarbon aromatik polisklis.[10]

Bahan tambahan makanan yang digunakan hanya dapat dibenarkan apabila :

a. Dimaksudkan untuk mencapai masing-masing tujuan penggunaan dalam pengolahan;
b. Tidak digunakan untuk menyembunyikan penggunaan bahan yang salah atau yang tidak memenuhi persyaratan;
c. Tidak digunakan untuk menyembunyikan cara kerja yang bertentangan dengan cara produksi yang baik untuk makanan;
d. Tidak digunakan untuk menyembunyikan kerusakan bahan makanan.

Penggunaan bahan tambahan makanan sebaiknya tidak melebihi ambang batas yang telah ditentukan, oleh sebab itu diperlukan pengawasan. Pasal 3 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan disebutkan bahawa:

"Tujuan dari pembinaan dan pengawasan pangan adalah :
1. Tersedia pangan yang memenuhi persyaratan keamanan, mutu dan gizi bagi kesehatan manusia;
2. Terciptanya perdagangan pangan yang jujur dan bertanggung jawab;
3. Terwujudnya tingkat kecukupan pangan dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat."

Hal tersebut juga diperkuat dengan larangan terhadap penggunaan bahan tambahan makanan yang melebihi ambang batas dalam pasal 10

[16] Wisnu Cahyadi, *Analisis & Aspek Kesehatan Bahan Tambahan Pangan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2009, hlm.2

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, yang menyebutkan bahwa :

"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 dilarang dan atau dapat digunakan sebagai bahan tambahan pangan dalam kegiatan atau proses produksi pangan serta ambang batas maksimal sebagaimana dimaksud pada ayat (1)."

Pemerintah untuk mengatasi hal tersebut melakukan pembinaan dalam bidang pangan, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 49 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan menyebutkan bahwa :

"Pemerintah melaksanakan pembinaan yang meliputi upaya :
a. Pengembangan sumber daya manusia di bidang pangan melalui kegiatan pendidikan dan pelatihan, terutama usaha kecil;
b. Untuk mendorong dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam kegiatan pengembangan sumber daya manusia, peningkatan kemampuan usaha kecil, penyuluhan di bidang pangan, serta penganekaragaman pangan;
c. Untuk mendorong dan mengarahkan peran serta asosiasi dan organisasi profesi di bidang pangan;
d. Untuk mendorong dan menunjang kegiatan penelitian atau pengembangan teknologi di bidang pangan;
e. Penyebarluasan pengetahuan dan penyuluhan di bidang pangan;
f. Pembinaan kerja sama internasional di bidang pangan, sesuai dengan kepentingan nasional;
g. Untuk mendorong dan meningkatkan kegiatan penganekaragaman pangan yang dikonsumsi masyarakat serta pemantap mutu pangan tradisional."

Pembinaan yang dimaksud dilakukan oleh Dinas Kesehatan sedangkan pengawasan dalam bidang pangan dilakukan oleh Balai Pengawasan Obat dan Makanan, karena kedua-duanya merupakan bagian dari Departemen Kesehatan Republik Indonesia.

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 722/MenKes/Per/IX/188 golongan bahan tambahan makanan yang diizinkan diantaranya sebagai berikut :

1. Antioksidan (*antioxidant*)
2. Antikempal (*anticaking agent*)
3. Pengatur keasaman (*acidity regulator*)
4. Pemanis buatan (*artificial sweeterner*)
5. Pemutih dan pematang telur (*flour treatment agent*)
6. Pengemulasi, pemantap, dan pengental (*emulsifier, stabilizer, thickener*)
7. Pengawet (*preservative*)
8. Pengeras (*firming agent*)
9. Pewarna (*colour*)
10. Penyedap rasa dan aroma, penguat rasa (*flavour, flavour enhancer*)
11. Sekuestran (*sequestrant*).

Bahan tambahan makanan selain yang tercantum dalam peraturan menteri tersebut masih ada beberapa bahan tambahan makanan lainnya yang biasa digunakan dalam makanan, misalnya :

1. Enzim, yaitu bahan tambahan makanan yang berasal dari hewan, tanaman, atau mikroba yang dapat menguraikan zat secara enzimatis, misalnya membuat makanan menjadi lebih empuk, lebih larut, dan lain-lain;

2. Penambah gizi, yaitu bahan tambahan berupa asam amino, mineral, atau vitamin, baik tunggal maupun campuran, yang dapat meningkatkan nilai gizi makanan;
3. Humektan, yaitu bahan tambahan makanan yang menyerap lembab (uap air) sehingga mempertahankan kadar air makanan.

Bahan tambahan makanan yang dilarang digunakan dalam makanan menurut Permenkes Republik Indonesia Nomor 722/Menkes/Per/IX/88 dan No. 1168/Menkes/PER/X/1999 adalah sebagai berikut :

1. Natrium tetraborat (*boraks*)
2. Formalin (*formaldehyd*)
3. Minyak nabati yang dibrominasi (*brominanted vegetable oils*)
4. Kloramfenikol (*chlorampenicol*)
5. Kalium klorat (*potassium chlorate*)
6. Dietilpirokarbonat (*diethylpyrocarbonate*, DEPC)
7. Nitrofuranzon (*nitrofuranzone*)
8. P-Pheneyikarbamida (*p-phenethycarbamide, dulcin, 4-ethoxyphenyl urea*)
9. Asam salisilat dan garamnya (*salicylic acid and its salt*).[11]

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 1168/Menkes/PER/X/1999, menegaskan selain bahan tambahan tersebut masih ada bahan tambahan kimia yang dilarang digunakan pada makanan, diantaranya :

[17] *Ibid.,* hlm.4

1. Rhodamin B (pewarna merah)
2. *Methanyl yellow* (pewarna kuning)
3. Dulsin (pemanis sintesis), dan
4. Potassium bromat (pengeras).

Pelanggaran para produsen terhadap berbagai peraturan perundangan tidak hanya disebabkan oleh faktor ekonomi, juga dapat disebabkan oleh faktor kurangnya pengetahuan mengenai peraturan dan penegakan hukum oleh aparat yang kurang konsisten. Pelaksanaan dan penegakan hukum dalam hal keamanan pangan kurang berjalan dengan baik. Hal ini tampak dari tidak adanya penindakan yang sesuai dengan peraturan yang berlaku terhadap para pelaku pelanggaran keamanan pangan.

Peran serta masyarakat sangat diperlukan sebagai pendeteksi awal dari keberadaan bahan kimia tambahan dalam makanan, dalam hal ini, kejelian masyarakat selaku konsumen sangat diperlukan. Masyarakat harus teliti dalam memastikan kandungan yang ada sesuai dengan label. Hal ini diperlukan karena banyak kasus keracunan makanan adalah akibat bahan pengawet, akibat rendahnya kewaspadaan konsumen. Lengahnya konsumen diperparah oleh sumber daya manusia yang masih rendah & faktor daerah yang harus diawasi juga terlalu luas.

Kendala lainnya yaitu dalam mengawasi penggunaan bahan pengawet adalah peredaran bahan kimia bagi industri makanan rumahan yang jumlahnya sangat besar. Keracunan yang paling banyak diperbincangkan biasanya yang sifatnya jangka pendek. Namun, jarang sekali dipersoalkan dampak makanan yang mengandung bahan tambahan makanan yang dapat

mengancam manusia dalam waktu jangka yang panjang. Seperti, kerusakan organ tubuh setelah mengkonsumsi makanan tertentu. Secara hukum, belum tegas dinyatakan untuk memberikan sanksi pada efek jangka panjang karena pembuktiannya sulit dilakukan.

Upaya dari semua pihak sangat diperlukan untuk memahami pentingnya menghindari keracunan, baik yang bisa dikenali langsung, maupun dalam jangka panjang. Pemerintah dalam hal ini harus menegakkan hukum secara tegas yang dapat memberikan efek jera bagi mereka yang melanggar hukum dan membahayakan kesehatan masyarakat.

Kebersihan dalam proses pembuatan makanan juga sangat penting selain disebabkan oleh bahan-bahan tambahan makanan yang mengandung kimia berbahaya tersebut. Ada 6 prinsip upaya sanitasi kebersihan pada usaha makanan, yaitu :

1. Prinsip Pemilihan Bahan Makanan, meliputi :
    a. Bahan makanan yang dimaksud disini adalah bahan makanan yang mentah (segar) yaitu bahan makanan yang perlu pengolahan sebelum dihidangkan, contohnya daging, beras, sayuran, singkong, kentang dan lain-lain;
    b. Makanan yang terolah (pabrik) yaitu makanan yang sudah dapat langsung dimakan tetapi digunakan untuk proses lebih lanjut. Contohnya tahu, tempe, kecap, ikan kaleng, kornet dan lain-lain;
    c. Makanan yang siap santap, yaitu nasi rames, soto mie, bakso, goreng ayam dan lain-lain.

Hal-hal penting yang wajib diperhatikan pada saat memilih bahan makanan adalah bentuk fisik, izin Departemen Kesehatan, dan tanggal kadaluarsa yang biasa tercantum pada kemasan.

2. Prinsip Penyimpanan Bahan Makanan

Penyimpanan bahan makanan sebelum diolah perlu perhatian khusus mulai dari wadah tempat penyimpanan sampai dengan cara penyimpanannya perlu diperhatikan dengan maksud untuk menghindari terjadinya keracunan karena kesalahan penyimpanan serta dapat menyebabkan kerusakan pada bahan makanan.

Kerusakan pada bahan makanan dapat terjadi karena :

a. Tercemar bakteri karena alam atau perlakuan manusia;
b. Adanya enzim dalam makanan yang diperlukan untuk proses pematangan seperti pada buah-buahan;
c. Kerusakan mekanis akibat gesekan, tekanan, atau benturan.

3. Prinsip Pengolahan Bahan Makanan

Pengolahan makanan menjadi makanan siap santap merupakan salah satu titik rawan tercemarnya makanan oleh bahan-bahan kimia berbahaya, banyak kasus terjadi akibat tenaga pengolahnya yang tidak memperhatikan aspek sanitasi. Pengolahan makanan yang baik adalah yang mengikuti kaidah dan prinsip-prinsip kebersihan dan sanitasi, yang dikenal dengan istilah *Good Manufactering Practice* (GMP) atau cara produksi makanan yang baik.

Tercemarnya makanan sehingga dapat menyebabkan kerusakan pada makanan bahkan apabila makanan tersebut dikonsumsi akan menyebabkan keracunan, hal ini disebabkan karena :

a. Tempat pengolahan makanan, pengusaha dan penanggung jawab menyediakan tempat pengolahan makanan atau sering disebut dapur yang memenuhi standar persyaratan kebersihan dan sanitasi untuk mencegah resiko pencemaran (kontaminasi silang dan kontaminasi ulang terhadap makanan);
b. Peralatan masak, yang dimaksud disini semua perlengkapan yang diperlukan dalam proses pengolahan makanan baik sendok, pisau, kuali, dan lain-lain. Peralatan masak juga dapat menyebabkan keracunan pada makanan. Logam dan senyawa kimia dapat terlarut dalam alat masak atau kontainer yang digunakan untuk mengolah dan menyimpan makanan, dapat menyebabkan keracunan. Logam dan senyawa kimia dapat terlarut, umumnya disebabkan karena makanan yang bersifat asam.
c. Tenaga pengolah makanan (penjamah makanan).

   Seorang tenaga pengolah makanan, atau penjamah makanan baik dalam mempersiapkan, mengolah, menyimpan, mengangkut, maupun menyajikan perlu memperhatikan kebersihan perorangannya. Salah satu contoh adalah kebersihan tangan. Biasakan mencuci tangan sebelum makan atau mengolah makanan. Seorang penjamah makanan yang

tidak sehat dapat menjadi sumber penyakit dan dapat menyebar kesuatu masyarakat konsumen, peranannya dalam suatu penyebaran penyakit dengan cara :

1) Kontak antara penjamah makanan yang menderita penyakit menular dengan konsumen yang sehat;
2) Kontaminasi terhadap makanan oleh penjamah makanan yang sakit, misalnya batuk atau luka ditangan;
3) Pengolah atau penanganan makanan oleh penjamah makanan yang sakit atau pembawa kuman.

4. Prinsip Penyimpanan Makanan Masak

Makanan masak merupakan campuran bahan yang lunak dan sangat disukai bakteri. Bakteri akan tumbuh dan berkembang dalam makanan yang berada dalam suasana yang cocok untuk hidupnya sehingga jumlahnya menjadi banyak. Diantara bakteri terdapat beberapa bakteri yang menghasilkan racun (toksin), ada racun yang dikeluarkan oleh tubuhnya (eksotoksin), dan ada yang disimpan dalam tubuhnya (endotoksin/ enterotoksin). Sementara di dalam makanan juga terdapat enzim. Enzim terutama terdapat pada sayuran dan buah-buahan yang akan menjadikan buah matang dan jika berlangsung terus buah akan menjadi busuk.

Proses penyimpanan makanan yang telah diolah juga harus memperhatikan hal-hal yang dapat menyebabkan makanan tersebut terkontaminasi, yaitu diantaranya :

a. Karakteristik Pertumbuhan Bakteri pada Makanan Masak, meliputi :

1) Kadar Air dalam Makanan

Bakteri akan tumbuh subur dalam makanan dengan tingkat aw yang tinggi (0,9). Makanan yang basah sangat disukai bakteri dari pada makanan yang kering.

2) Jenis Makanan

Makanan yang mengandung protein seperti daging, ikan, telur, susu serta hasil olahannya merupakan jenis makanan yang disukai bakteri, karenanya cepat menjadi rusak, salah satu spesies bakteri yang sering ada pada jenis makanan tersebut adalah salmonella aureus. Makanan yang mengandung lemak sedikit dan air, tidak disukai bakteri tetapi disukai jamur sehingga timbul bau tengik.

3) Suhu Makanan

Suhu makanan yang masak yang cocok untuk pertumbuhan bakteri, yaitu suhu yang berdekatan suhu tubuh manusia (37°C). Pada suhu dibawah 10°C bakteri sama sekali tidak tumbuh, dan pada suhu 60°C bakteri akan mati. Oleh karena itu untuk mencegah pertumbuhan bakteri maka usahakanlah makanan selalu berada pada suhu dimana bakteri tidak bisa tumbuh.

b. Cara Penyimpanan Makanan yang akan Disimpan Setelah Proses

1) Wadah

   Setiap makanan masak mempunyai wadah masing-masing terpisah dan tertutup, tetapi berventilasi yang dapat mengeluarkan uap air, makanan yang berkuah dipisah antara lauk dengan saus atau kuahnya.

2) Suhu

   Yang perlu diperhatikan adalah suhu penyimpanan pada masing-masing jenis makanan. Makanan kering seperti goreng-gorengan disimpan dalam suhu kamar (25°C – 30°C), makanan basah seperti sop, gulai dan lain-lain harus disajikan pada suhu diatas 60°C, dan makanan basah yang masih lama disimpan pada suhu di bawah 10°C.

3) Waktu Tunggu

   Makanan masak yang baru saja selesai diolah suhunya masih cukup panas yaitu 80°C. Makanan dengan suhu demikian masih berada daerah aman, tetapi suhu makanan dalam waktu tunggu berada dibawah 60°C, segera dihidangkan karena waktu tunggunya semakin singkat. Makanan yang disimpan dibawah 10°C harus dipanaskan kembali sebelum disajikan.

5. Prinsip Pengangkutan Makanan

Pengangkutan makanan yang sehat akan sangat berperan dalam mencegah terjadinya pencemaran makanan. Pencemaran pada makanan masak lebih tinggi resikonya dari pada pencemaran pada bahan makanan. Oleh karena itu titik berat pengendalian yang perlu diperhatikan adalah pada makanan masak. Dalam proses pengangkutan makanan banyak pihak yang terkait mulai dari persiapan, pewadahan, orang, suhu, dan kendaraan pengangkut sendiri. Makanan siap santap lebih rawan terhadap pencemaran sehingga perlu perlakuan yang ekstra hati-hati.

Makanan agar terhindar dari kontaminasi maka yang perlu diperhatikan adalah :

a. Setiap makanan mempunyai wadah masing-masing;
b. Isi makanan tidak terlampau penuh untuk mencegah terjadinya kondensasi. Uap makanan yang mencair (kondensat) merupakan media yang baik untuk pertumbuhan bakteri sehingga makanan cepat menjadi basi;
c. Wadah yang dipergunakan harus utuh, kuat dan ukurannya memadai dengan makanan yang ditempatkan dan terbuat dari makanan anti karat atau bocor;
d. Pengangkutan untuk waktu yang lama harus diatur suhunya agar tetap panas 60°C atau tetap dingin 4°C;
e. Wadah selama dalam perjalanan tidak boleh selalu dibuka dan tetap dalam keadaan tertutup sampai ditempat penyajian;

f. Kendaraan pengangkut disediakan khusus dan tidak digunakan untuk keperluan mengangkut bahan lain.

6. Prinsip Penyajian Makanan

Penyajian makanan merupakan rangkaian akhir dari perjalanan makanan. Makanan yang disajikan adalah makanan yang siap santap. Makanan siap santap harus layak santap, layak santap dapat dinyatakan bilamana telah dilakukan uji organoleptik dan uji biologis, disamping uji laboratorium yang dilakukan secara insidental bila ada kecurigaan.

Manusia sebagai sumber bahan pencemar karena manusia menggunakan bahan makanan tambahan dalam proses pengolahan makanan, serta menggunakan pestisida atau insektisida yang tidak tepat dan bijaksana dalam pengendalian hama serangga pada gudang penyimpanan bahan makanan dan pada tempat pengolahan bahan makanan.