BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setiap makhluk hidup membutuhkan makanan. Tanpa makanan, makhluk hidup akan sulit dalam mengerjakan aktivitasnya sehari-hari. Makanan dapat membantu manusia dalam mendapatkan energi serta membantu pertumbuhan badan dan otak. Setiap makanan mempunyai kandungan gizi yang berbeda. Protein, karbohidrat, dan lemak adalah gizi yang akan didapatkan dari makanan. Makanan yang dibutuhkan manusia dapat berasal dari hewan atau tumbuhan.

Teknologi pengolahan makanan dewasa ini berkembang cukup pesat termasuk di Indonesia. Teknologi pengolahan makanan yang sebelumnya hanya mengandalkan tenaga manusia, sekarang mulai menggunakan tenaga mesin. Walaupun teknik pengolahan makanan telah berkembang pesat, namun keamanan makanan harus tetap dijaga.

Makanan harus tersedia dalam jumlah yang cukup dan harga yang terjangkau. Makanan yang akan dikonsumsi juga harus memenuhi persyaratan lain, yaitu sehat, aman, dan halal. Makanan yang akan didistribusikan harus memenuhi persyaratan kualitas, penampilan, dan cita rasa. Untuk memperoleh produk makanan olahan yang bercita rasa lezat, berpenampilan menarik, tahan lama maka digunakan berbagai bahan pendukung yang lazim disebut bahan tambahan makanan.

Di Indonesia, peraturan mengenai penggunaan bahan tambahan makanan telah diatur. Pengertian bahan tambahan makanan tercantum dalam Pasal 1 Angka 1 Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 1168/Menkes/Per/X/1999 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 722/Menkes/Per/IX/88 Tentang Bahan Tambahan Makanan:[1]

> Bahan tambahan makanan adalah bahan yang biasanya tidak digunakan sebagai makanan dan biasanya bukan merupakan ingredien khas makanan, rnempunyai atau tidak mempunyai nilai gizi, yang dengan sengaja ditambahkan kedalam makanan untuk maksud teknologi (termasuk organoleptik) pada pembuatan, pengolahan, penyiapan, perlakuan, pengepakan, pengemasan, penyimpanan atau pengangkutan makanan untuk menghasilkan atau diharapkan menghasilkan (langsung atau tidak langsung) suatu komponen atau mempengaruhi sifat khas makanan tersebut.

Bahan tambahan makanan yang digunakan harusnya memperhatikan ukuran yang diperbolehkan. Penggunaan yang berlebihan akan menimbulkan resiko terhadap kesehatan manusia. Selain memperhatikan penggunaan bahan tambahan makanan secukupnya sesuai dengan ukuran dan cara produksi yang baik atau sesuai dengan maksud penggunaannya, penggunaan bahan tambahan makanan dilakukan hanya bila benar-benar diperlukan pada pengelolaan makanan yang bersangkutan.

Manusia cenderung memilih makanan dengan penampilan yang menarik. Untuk memperindah penampilan makanan biasanya akan dipergunakan suatu bahan tambahan makanan yaitu bahan pewarna. Bahan pewarna makanan

[1] Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 1168/Menkes/Per/X/1999 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kesehatan 722/Menkes/Per/IX/88 Tentang Bahan Tambahan Makanan (online), 1988, http://hukum.unsrat.ac.id/men/menkes_1168_1999.pdf, diakses pada tanggal 12 September 2012.

terbagi dalam dua kelompok besar yaitu bahan pewarna alami dan bahan pewarna buatan.

Penambahan pewarna pada makanan membuat makanan lebih menarik dan lebih diminati, namun penambahan pewarna tersebut bukan hal yang baru. Pada tahun 1500 biasanya pewarna alami didapatkan dari ekstrak buah di India. Seiring berjalannya waktu penggunaan pewarna alami digantikan dengan pewarna buatan. Kemudian pada tahun tahun 1960, pewarna makanan diupayakan kembali berasal dari sayur-sayuran atau buah-buahan dengan alasan penggunaan pewarna buatan dapat menimbulkan zat penyebab kanker pada manusia. Pewarna buatan yang akan dipakai harus diadakan pengujian keamanan pangan sebelum digunakan secara terus-menerus.[2]

Telah terjadi penyalahgunaan pemakaian pewarna untuk bahan makanan. Sekarang ini, pewarna untuk makanan menggunakan pewarna untuk tekstil. Banyak produsen yang menggunakan pewarna tekstil untuk berbagai produk makanan. Berkembangnya industi tekstil di Indonesia menyebabkan pewarna tekstil menjadi murah dan mudah didapatkan yang akhirnya pewarna tekstil ini disalahgunakan pemanfaatannya oleh kalangan produsen makanan.

Konsumen memiliki kemampuan yang terbatas dalam mengumpulkan dan mengolah informasi tentang makanan yang dikonsumsinya, sehingga mereka mempunyai keterbatasan dalam menilai makanan dan sulit untuk menghindari risiko dari produk-produk makanan yang tidak bermutu dan tidak aman bagi kesehatan. Akhirnya konsumen dengan senang dan tanpa sadar mengkonsumsi produk-produk makanan tersebut karena penampilan yang

[2] Achmad Fathony, *Perwarna Pada Makanan*, 2012, (online) http://blog.ub.ac.id/achmadfathony/pewarna/, diakses tanggal 10 Agustus 2012.

menarik dengan harga yang murah. Produsen makanan hanya mementingkan keuntungan yang akan didapatkan dari penjualan makanan tersebut.

Pewarna tekstil yang banyak digunakan oleh produsen makanan adalah Rhodamin B. Pewarna tekstil Rhodamin B adalah pewarna sintetis yang digunakan untuk membuat makanan bewarna merah terang. Pewarna tekstil Rhodamin B sebenarnya telah dilarang penggunaanya melalui Keputusan Direktur Jendral Pengawasan Obat dan Makanan Departemen Kesehatan Republik Indonesia Nomor 00386/C/SK/II/90 Tentang Perubahan Lampiran Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 239/Menkes/Per/V/85 Tenang Zat Warna Tertentu Yang Dinyatakan Sebagai Bahan Berbahaya.[3]

Penggunaan pewarna tekstil Rhodamin B pada makanan akan mengakibatkan gangguan fungsi hati bahkan apabila dipergunakan dalam jangka waktu yang lama akan mengakibatkan kanker hati. Selain itu pewarna tekstil Rhodamin B dapat mengakibatkan iritasi pada saluran nafas, kulit, mata, dan infeksi pada saluran pencernaan. Di sinilah hak-hak konsumen untuk mendapatkan makanan yang sehat telah dilanggar.

Pada Tahun 2012 peredaran makanan di Kabupaten Nganjuk dengan menggunakan pewarna tekstil Rhodamin B sangat marak terjadi. Hal ini dibuktikan pada Tanggal 2 Agustus 2012 telah terjadi razia pasar yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan bekerjasama dengan Dinas Perindustrian Perdagangan Koperasi Pertambangan dan Energi, sebagai berikut:[4]

---

[3] Vananda Shiva, Rhodamin B, 2012, (online), http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/23703/1/Appendix.pdf, diakses ada tanggal 7 September 2012.

[4] MNC Tv News, *Petugas Temukan Makanan Berpewarna Tekstil*, 2 Agustus 2012 (online) http://news.mnctv.com , diakses pada tanggal 4 September 2012.

> Menyambut datangnya bulan suci Ramadan, masyarakat harus lebih berhati-hati dalam membeli makanan dan minuman yang beredar di pasaran. Pasalnya, banyak ditemukan makanan yang kadaluarsa dan diduga mengandung bahan pewarna berbahaya. Menjelang bulan puasa Rabu, Disperindag dan Dinas Kesehatan Kabupaten Nganjuk, Jawa Timur, menggelar razia makanan dan minuman berbahaya. Razia dilakukan di sejumlah pasar tradisional di Nganjuk. Hasilnya, di beberapa toko, petugas menemukan banyak makanan kemasan seperti roti yang dijual tanpa dilengkapi dengan batas waktu kadaluarsa. Tak hanya makanan kadaluarsa, petugas juga menemukan makanan yang dicurigai menggunakan bahan pewarna tekstil Rhodamin B karena warnanya yang sangat mencolok. Maraknya makanan yang kadaluarsa dan mengandung bahan berbahaya membuat konsumen harus lebih berhati-hati dalam memilih makanan yang akan dikonsumsi. Petugas menyebutkan banyak pedagang makanan di pasaran yang berbuat nakal dengan menjual makanan yang tidak layak dikonsumsi. Pemerintah pun seharusnya lebih tegas menindak pedagang-pedagang yang berbuat curang tersebut.

Selain itu pada tahun 2011 siswa SDN Mancong Kecamatan Wilangan Kabupaten Nganjuk keracunan akibat memakan sosis dan mie yang menggunakan pewarna tekstil Rhodamin B.[5]

> Belasan siswa SD Mancon 2 Kecamatan Wilangan Nganjuk, terpaksa mendapat perawatan di Puskemas Wilangan. Mereka keracunan setelah mengkonsumsi mie kering dan sosis saat jam istirahat. Para siswa beli jajanan di depan sekolah. Namun saat pulang sekolah tiba tiba 11 siswa dari kelas 6 SD Mancon 2 batuk-batuk, pusing sampai muntah-muntah. Para guru yang melihat kejadian ini langsung membawa ke Puskesmas wilangan. "Saya makan mie merah, setelah makan saya batuk batu dan muntah," kata Angga salah satu korban keracunan kepada Wartawan usai mendapat perawatan di Puskesmas Wilangan, Jumat (7/10/2011). Sementara dr Bagus yang menangani para siswa membenarkan jika mereka muntah-muntah karena mengkonsumsi jajanan di sekolah. "Kami curiga jika makanan yang di konsumsi para siswa tercampur oleh zat pewarna tekstil Rhodamin B, hal ini dilihat dari sisa makanan yang terlihat bewarna mencolok tidak seperti pewarna makanan pada umumnya," jelas dr Bagus. Bagus menegaskan, kepastian mengetahui kebenaran dugaannya itu, pihaknya masih meneliti bersama Dinas Kesehatan Nganjuk. Sedangkan pihak kepolisian yang mendapat laporan langsung melakukan olah TKP di sekolahan dan mengumpulkan sisa sisa makanan untuk dijadikan barang bukti. "Kami belum bisa menjelaskan kepastian penyebab keracunan, karena semua masih dalam proses

[5] Detik Surabaya, *Belasan Siswa SD Mancon Nganjuk Keracunan Mie dan Sosis*, 7 Oktober 2012 (online) http://surabaya.detik.com, diakses tanggal 4 September 2012.

penyelidikan," ungkap AKP Dasiyanto Kapolsek Wilangan. Untuk penyelidikan lebih lanjut, para penjual makanan dibawa ke Mapolsek Wilangan untuk menjalani pemeriksaan.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan Pasal 21 menyatakan bahwa:

Setiap orang dilarang mengedarkan:

a. Pangan yang mengandung bahan beracun, berbahaya, atau yang dapat merugikan atau membahayakan kesehatan atau jiwa manusia;
b. Pangan yang mengandung cemaran yang melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan;
c. Pangan yang mengandung bahan yang dilarang digunakan dalam kegiatan atau proses produksi pangan;
d. Pangan yang mengandung bahan yang kotor, busuk, tengik, terurai atau mengandung bahan nabati atau hewani yang berpenyakit atau berasal dari bangkai sehingga menjadikan pangan tidak layak dikonsumsi manusia;
e. Pangan yang sudah kadaluwarsa.

Dalam Pasal 21 huruf c menyatakan bahwa makanan yang mengandung bahan yang dilarang seperti pewarna tekstil Rhodamin B yang dipergunakan dalam kegiatan atau proses produksi makanan dilarang. Namun pada kenyataannya masih banyak makanan yang mengandung pewarna tekstil Rhodamin B beredar di masyarakat.

Produk pangan yang dikonsumsi masyarakat pada dasarnya melalui suatu mata rantai proses yang meliputi, produksi, penyimpanan, pengangkutan, peredaran, hingga tiba di tangan konsumen, agar keseluruhan mata rantai tersebut memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan gizi, maka perlu diwujudkan suatu sistem pengaturan, pembinaan, dan pengawasan yang efektif di bidang keamanan, mutu, dan gizi pangan.[6]

[6] Jhon Pieris dan Wiwik Sri Widiarty, *Negara Hukum dan Perlindungan Konsumen terhadap Produk Pangan Kadaluarsa*, Pelangi Cendekia, Jakarta, 2007, hal.60.

Tiga pilar stakeholders penanggung jawab keamanan pangan yaitu Pemerintah (*Government*), Konsumen (*Consumer*), dan Pelaku Usaha (*Industry atau Trade*)[7]. Pemerintah dalam Pasal 29 dan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen[8] menjelaskan mengenai Pembinaan dan Pengawasan mengenai Perlindungan Konsumen.

Pasal 29 Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengenai Pembinaan

1) Pemerintah bertanggungjawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban konsumen dan pelaku usaha.
2) Pembinaan oleh pemerintah atas penyelenggaraan perlindungan konsumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Menteri dan/atau menteri teknis terkait.
3) Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) melakukan koordinasi atas penyelenggaraan perlindungan konsumen.
4) Pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi upaya untuk:
   a. terciptanya iklim usaha dan tumbuhnya hubungan yang sehat antara pelaku usaha dan konsumen;
   b. berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat;
   c. meningkatnya kualitas sumberdaya manusia serta meningkatnya kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang perlindungan konsumen.
5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 30 Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengenai Pengawasaan

1) Pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundangundangannya diselenggarakan oleh pemerintah, masyarakat, dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat.
2) Pengawasan oleh pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh menteri dan/atau menteri teknis terkait.
3) Pengawasan oleh masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dilakukan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar.
4) Apabila hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ternyata menyimpang dari peraturan perundangundangan yang berlaku dan

[7] Yusuf Shofie, *Kapita Selekta Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008, hal. 359.

[8] *Undang-Undang 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen* (online), 1999, http://www.dikti.go.id/files/atur/sehat/UU-8-1999PerlindunganKonsumen.pdf, diakses pada tanggal 12 September 2012.

membahayakan konsumen, menteri dan/atau menteri teknis mengambil tindakan sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku.

5) Hasil pengawasan yang diselenggarakan masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dapat disebarluaskan kepada masyarakat dan dapat disampaikan kepada menteri dan menteri teknis.
6) Ketentuan pelaksanaan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Nganjuk, disebutkan bahwa kedudukan Dinas Kesehatan merupakan unsur pelaksana otonomi daerah di bidang kesehatan. Dalam upaya mewujudkan perlindungan hukum bagi konsumen seperti yang tercantum dalam Pasal 29 dan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, maka Dinas Kesehatan Kabupaten Nganjuk membentuk seksi Farmasi Makanan Minuman di lingkup Bidang Pelayanan Kesehatan. Disini penulis akan memaparkan peran pemerintah dalam upaya hukum melindungi kepentingan konsumen khususnya peran pengawasan dari Dinas Kesehatan karena dalam struktur organisasi Dinas Kesehatan Kabupaten Nganjuk terdapat Seksi Farmasi Makanan Minuman dilingkup Bidang Pelayanan Kesehatan, yang salah satu tugasnya adalah melakukan pembinaan dan melaksanakan tugas dibidang farmasi dan makanan minuman.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka penulis mengambil judul penelitian Peran Dinas Kesehatan Dalam Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Peredaran Makanan Yang Mengandung Pewarna Tekstil Rhodamin B Untuk Pemenuhan Perlindungan Hukum Bagi Konsumen (Studi di Kabupaten Nganjuk). Dari penjelasan mengenai latar belakang penelitian ini maka rumusan masalah yang akan dikaji sebagai berikut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah diuraikan dapat dimunculkan beberapa masalah yaitu:

1. Bagaimana peran Dinas Kesehatan Kabupaten Nganjuk dalam pelaksanaan pengawasan terhadap peredaran makanan yang mengandung pewarna tekstil Rhodamin B untuk perlindungan hukum bagi konsumen.
2. Apa hambatan yang dialami oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Nganjuk dalam pelaksanan pengawasan terhadap peredaran makanan yang mengandung pewarna tekstil Rhodamin B untuk perlindungan hukum bagi konsumen.
3. Apa upaya yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Nganjuk untuk mengatasi hambatan dalam pelaksanan pengawasan terhadap peredaran makanan yang mengandung pewarna tekstil Rhodamin B untuk memberikan perlindungan hukum bagi konsumen.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, mengidentifikasi, mendeskripsikan serta menganalisis peran Dinas Kesehatan Kabupaten Nganjuk dalam pelaksanan pengawasan terhadap peredaran makanan yang mengandung pewarna tekstil Rhodamin B untuk perlindungan hukum bagi konsumen.
2. Untuk mengetahui, mengidentifikasi, mendeskripsikan serta menganalisis hambatan Dinas Kesehatan Kabupaten Nganjuk dalam pelaksanaan

pengawasan terhadap peredaran makanan yang mengandung pewarna tekstil Rhodamin B untuk perlindungan hukum bagi konsumen.

3. Untuk mengetahui, mengidentifikasi, mendeskripsikan serta menganalisis upaya yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Nganjuk untuk mengatasi hambatan dalam pelaksanaan pengawasan terhadap peredaran makanan yang mengandung pewarna tekstil Rhodamin B untuk memberikan perlindungan hukum bagi konsumen.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan ada kegunaannya. Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

   Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang berarti untuk pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan khususnya ilmu hukum perdata. Serta hasil penelitian ini dapat menjadi wawasan hukum bagi kalangan akademisi untuk menambah citra empiris yang sangat dibutuhkan bagi pengembangan keilmuan khususnya hukum perlindungan konsumen, hukum kesehatan, dan hukum tentang pangan.

2. Manfaat Praktis

   a. Bagi Dinas Kesehatan Kabupaten Nganjuk

      Sebagai sarana sosialisasi bahwa Dinas Kesehatan Kabupaten Nganjuk mempunyai kewajiban untuk melakukan pengawasan terhadap peredaran makanan yang menggunakan pewarna tekstil Rhodamin B guna memberikan perlindungan hukum kepada konsumen serta dapat

meningkatkan kinerja dan kualitasnya agar lebih baik lagi dalam menjalankan tugasnya.

b. Bagi Konsumen

Memberikan informasi kepada konsumen bahwa konsumen mempunyai hak untuk mendapatkan perlindungan hukum terhadap penggunaan pewarna tekstil Rhodamin B dalam makanan dan memberikan pedoman kepada konsumen agar berhati-hati dalam membeli makanan.

c. Bagi Pelaku Usaha

Memberikan informasi kepada pelaku usaha bahwa penggunaan pewarna tekstil Rhodamin B dalam makanan tidak diperbolehkan karena membahayakan kesehatan konsumen.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

Adapun sistematika penulisan yang akan digunakan adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini berisi latar belakang masalah penelitian akan dilakukan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Dalam bab ini berisi uraian tentang teori-teori pendukung dalam mengerjakan penulisan dan proses pengolahan data, meliputi kajian umum tentang peran, kajian umum tentang pelaksanaan hukum, kajian umum tentang

pengawasan, kajian umum tentang pangan, kajian tentang Rhodamin B, kajian umum tentang perlindungan hukum terhadap konsumen.

BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam bab ini berisi uraian tentang metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu terdiri dari metode pendekatan, lokasi penelitian, populasi dan sampel, jenis data, teknik pengumpulan data, teknik analisa data, dan definisi operasional.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan yang menganalisis tentang peran Dinas Kesehatan Kabupaten Nganjuk dalam pelaksanaan pengawasan terhadap peredaran makanan yang mengandung pewarna tekstil Rhodamin B untuk pemenuhan perlindungan hukum bagi konsumen dan hambatan yang dialami oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Nganjuk serta upaya untuk mengatasi hambatan dalam pelaksanaan pengawasan terhadap peredaran makanan yang mengandung pewarna tekstil Rhodamin B untuk memberikan perlindungan hukum bagi konsumen

BAB V : PENUTUP

Bab ini berisi tentang dua hal, yaitu kesimpulan yang berisi tentang seluruh kesimpulan secara umum dari pembahasan rumusan permasalahan yang ada dalam penelitian ini dalam satu kerangka berfikir dan saran yang berisi tentang himbauan dan harapan yang terkait dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.