

Strategi Mewujudkan Keamanan Pangan Dalam Upaya Perlindungan Konsumen

Anna S. Wahongan¹, Yumi Simbala², Vecky Yanny Gosal³

¹ Faculty of Law, Sam Ratulangi University, Indonesia. E-mail: annawahongan@gmail.com

² Faculty of Law, Sam Ratulangi University, Indonesia. E-mail: yumisimbala@gmail.com

³ Faculty of Law, Sam Ratulangi University, Indonesia. E-mail: veckygosal@gmail.com

Abstract: *without distinguishing whether these substances are naturally present in the food ingredients used or mixed intentionally or unintentionally into food ingredients or finished food. The target of the food safety program is to prevent people from types of food that are harmful to health. In connection with this problem, there are several legal products that may support food safety strategies, namely Law Number 8 of 1999 concerning consumer protection, Law Number 18 of 2012 concerning food and other related regulations, which is a step forward that has been achieved. government to provide protection to consumers and producers of healthy, safe and halal food. The picture of the state of food safety in general is that food products are still circulating that do not meet the requirements for consumption, there are still many cases of food poisoning and the responsibility and awareness of producers and distributors about food safety are still low. As a basis, the purpose of this research is to find out the strategy in realizing food safety and how the efforts are in the context of consumer protection. The novelty to be achieved in this research is to find a strategy to realize food safety in an effort to protect consumers.*

Keywords: *food safety; consumer protection;*

Abstrak: Keamanan pangan menurut Winarno, adalah terbebasnya makanan dari zat-zat atau bahan yang dapat membahayakan kesehatan tubuh tanpa membedakan apakah zat itu secara alami terdapat dalam bahan makanan yang digunakan atau tercampur secara sengaja atau tidak sengaja ke dalam bahan makanan atau makanan jadi. Sasaran program keamanan pangan adalah menghindarkan masyarakat dari jenis pangan yang berbahaya bagi kesehatan. Sehubungan dengan masalah ini, ada beberapa produk hukum yang boleh menunjang strategi keamanan pangan yaitu undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen, undang-undang Nomor 18 tahun 2012 tentang pangan serta peraturan-peraturan terkait lainnya, yang merupakan suatu langkah maju telah dicapai pemerintah untuk memberi perlindungan kepada konsumen dan produsen akan pangan yang sehat, aman dan halal. Gambaran keadaan keamanan pangan secara umum adalah masih ditemukan beredarnya produk pangan yang tidak memenuhi persyaratan untuk dikonsumsi, masih banyak ditemukan kasus keracunan makanan dan masih rendahnya tanggung jawab dan kesadaran produsen serta distributor tentang keamanan pangan. Sebagai dasar dalam tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui strategi dalam mewujudkan keamanan pangan dan bagaimana upaya-upaya dalam rangka perlindungan konsumen. Adapun kebaruan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah akan ditemukan strategi mewujudkan keamanan pangan dalam upaya perlindungan konsumen.

Kata kunci: keamanan pangan; perlindungan konsumen

1. Pendahuluan

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD RI Tahun 1945) mengamanatkan bahwa tujuan didirikan negara Republik Indonesia antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Upaya untuk mencapai tujuan ini dilaksanakan antara lain dengan menciptakan suatu strategi yang mendukung terwujudnya keamanan pangan yang memadai dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak setiap warga negara.

Salah satu pengejawantahan dari tujuan negara tersebut adalah dengan membentuk Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang pangan di mana di dalam konsiderans huruf a dan b undang-undang Nomor 18 tahun 2012 tentang pangan ditegaskan bahwa (a) pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas, (b) negara berkewajiban mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu dan bergizi seimbang, baik pada tingkat nasional maupun daerah hingga perseorangan secara merata di seluruh wilayah negara kesatuan republik indonesia sepanjang waktu dengan memanfaatkan sumber daya, kelembagaan dan budaya lokal. Hal ini dapat diartikan pula bahwa masyarakat indonesia memiliki hak untuk memperoleh keamanan dan perlindungan atas produk pangan yakni hak untuk memperoleh produk pangan yang aman, bermutu, bergizi dan tersedia cukup setiap waktu dan hak ini menimbulkan kewajiban pada negara untuk melindungi, menghormati dan melaksanakannya.

Pengaturan-pengaturan yang disebutkan di atas menunjukkan bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar manusia dan pemenuhannya merupakan hak asasi setiap rakyat Indonesia agar senantiasa tersedia cukup setiap waktu, aman, bermutu, bergizi dan beragam dengan harga yang terjangkau oleh daya beli masyarakat. Upaya pencapaian hal-hal tersebut diselenggarakan melalui suatu sistem pangan yang memberikan perlindungan dan keamanan kepada masyarakat baik bagi pihak yang memproduksi maupun yang mengkonsumsi pangan serta memberikan ketersediaan pangan yang tidak bertentangan dengan keyakinan yang dianut oleh masyarakat dan pada akhirnya diharapkan agar pengelolaannya dapat memberikan kemakmuran dan kesejahteraan kepada rakyat secara maksimal. Kondisi inilah yang memberikan peran kepada hukum untuk berperan melindungi segala kegiatan memproduksi maupun mengkonsumsi pangan dengan menciptakan strategi dalam upaya perlindungan konsumen.

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui strategi-strategi dalam mewujudkan keamanan pangan dalam upaya perlindungan konsumen. Dan untuk mengetahui kebijakan negara atau pemerintah dalam menciptakan keamanan pangan yang memadai sebagai upaya perlindungan konsumen.

2. Metode

Kegiatan penelitian dalam kaitan pengambilan data yang akan dilaksanakan terdiri dari penelitian hukum Normatif dan didukung dengan survey lapangan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis (hukum Normatif), yaitu penelitian hukum yang mengacu pada Norma-Norma hukum, kaidah, dan doktrin yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi.¹ Juga dilakukan dengan meneliti bahan-bahan pustaka yang berkaitan dengan strategi mewujudkan keamanan pangan dalam rangka perlindungan konsumen menurut hukum nasional yang relevan dengan penelitian ini. Penelitian ini dilakukan dengan mengkaji buku-buku, peraturan perundang-undangan, dan dokumen yang bersifat teoritis. Penelitian terhadap bahan yang bersifat teoritis dilakukan dengan membahas asas-asas, sistematika, konsep hukum, kaidah-kaidah hukum, doktrin-doktrin hukum dan perbandingan hukum tentang strategi-strategi untuk mewujudkan keamanan pangan.

Penelitian lapangan atau survey merupakan penelitian tentang fakta-fakta di lapangan dengan cara melakukan wawancara kepada pihak-pihak yang berkompeten serta berdasarkan pada lokasi penelitian yang telah ditetapkan.

3. STRATEGI DALAM MEWUJUDKAN KEAMANAN PANGAN DALAM UPAYA PERLINDUNGAN KONSUMEN

3.1. Pembentukan Peraturan Bidang Pangan Nasional

Keamanan pangan menurut Winarno adalah terbebasnya makanan dari zat-zat atau bahan yang dapat membahayakan kesehatan tubuh tanpa membedakan apakah zat itu secara alami terdapat dalam bahan makanan yang digunakan, atau tercampur secara sengaja atau tidak sengaja kedalam bahan makanan atau makanan jadi. Keamanan pangan dipengaruhi oleh lingkungan, sosial budaya dan ekonomi, sistem pangan dan distribusi pangan, saling ketergantungan antara gizi dan keamanan pangan. Makanan yang tidak aman kalau dipaksakan dikonsumsi akan timbul gangguan kesehatan dan bisa berakibat lebih jauh pada kematian. Salah satu contohnya adalah diare terus-menerus karena mengonsumsi makanan yang tidak aman sehingga menyebabkan gangguan zat-zat gizi/malabsorpsi.

Salah satu sasaran pengembangan di bidang pangan adalah terjamin pangan yang dicirikan oleh terbebasnya masyarakat dari jenis pangan yang berbahaya bagi kesehatan. Hal ini secara jelas menunjukkan upaya untuk melindungi masyarakat dari pangan yang tidak memenuhi standard dan persyaratan kesehatan. Sasaran program keamanan pangan adalah: (1) menghindarkan masyarakat dari jenis pangan berbahaya bagi kesehatan, yang tercermin dari meningkatnya pengetahuan dan kesadaran produsen terhadap mutu dan keamanan pangan; (2) memantapkan kelembagaan pangan, yang antara lain dicerminkan oleh adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur keamanan pangan; dan (3) meningkatkan jumlah industri pangan yang memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan.

¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji. *Penelitian Hukum Normatif*. Rajawali Press, Jakarta, 1995. Hal. 15.

Meiners dalam *The Legal Environment Of Business* menyatakan kesehatan konsumen dari bahaya pangan dan obat-obatan yang tidak aman dengan memberlakukan undang-undang yang disebut *Pure Food And Drug Act* pada tahun 1906 yang menekankan masalah sanitasi dan pemberian label yang tidak sesuai pada produk perlindungan konsumen di bidang pangan terutama diterapkan kedalam bentuk pengawasan terhadap keamanan pangan. Di Amerika Serikat, pemerintah melindungi produk pangan. Namun demikian, pada tahun 1938 undang-undang tersebut diperluas dan diganti namanya menjadi *Food, Drug And Cosmetic Act* yang mengatur tidak saja hanya keamanan pangan dan obat-obatan, tapi juga ikut melarang iklan pangan dan obat-obatan yang menyesatkan konsumen., menggolongkan pangan yang tidak aman, dan menetapkan batas yang aman bagi bahan-bahan tambahan untuk pangan (*food additives*). Seiring dengan perkembangan yang terjadi, undang-undang keamanan pangan, obat-obatan dan kosmetik tersebut telah beberapa kali diamandemen, terakhir pada tahun 1996.

Dengan diberlakukannya UU Nomor 18 tentang Pangan Tahun 2012 sebuah langkah maju telah dicapai oleh pemerintah untuk memberi perlindungan kepada konsumen dan produsen, akan pangan yang sehat, aman, dan halal. Gambaran keadaan keamanan pangan secara umum adalah: (1) masih ditemukan beredarnya produk pangan yang tidak memenuhi persyaratan; (2) masih banyak dijumpai kasus keracunan makanan; (3) masih rendahnya tanggung jawab dan kesadaran produsen serta distributor tentang keamanan pangan.

Menurut Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 2004 tentang keamanan, mutu, dan gizi pangan, keamanan pangan merupakan tanggungjawab bersama antara pemerintah, industri pangan dan konsumen. Pemerintah bertanggung jawab untuk melaksanakan system pengawasan keamanan pangan melalui pengaturan, standarisasi, penilaian dan inspeksi keamanan pangan serta edukasi kepada konsumen dan industri pangan mengenai keamanan pangan. industri pangan bertanggung jawab untuk menjaga mutu dan keamanan produk pangan yang tidak bermutu dan tidak aman. oleh sebab itu konsumen perlu memiliki pengetahuan yang cukup mengenai keamanan pangan diantaranya pengetahuan tentang praktek higiene yang baik saat menangani, mengolah, menyajikan, dan menyimpan pangan. sinergi diantara ketiga pihak ini dengan tanggung jawabnya masing-masing sangat dibutuhkan dalam rangka meingkatkan keamanan pangan secara nasional.

Sebagaimana telah dikemukakan diatas, pangan adalah hak asasi setiap warga negara, karena pangan merupakan kebutuhan mendasar manusia yang berpengaruh terhadap eksistensi dan ketahanan hidupnya, baik dipandang dari segi kuantitas maupun kualitas. Untuk mendukung pemenuhan hak pangan tersebut, negara wajib memfasilitasi tersedianya pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi.

Beberapa regulasi pangan yang terkait dengan isu keamanan pangan antara lain sebagai berikut:

1. UU No. 7 tahun 1996 sebagaimana telah dirubah dengan UU No. 18 tahun 2012 tentang pangan
2. UU No. 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen
3. UU No. 36 tahun 2009 tentang kesehatan

4. PP No. 69 tahun 1999 tentang label dan iklan pangan'
5. PN No. 28 tahun 2004 tentang keamanan, mutu dan gizi pangan

Dibentuknya regulasi pangan tersebut diatas secara luas dinyatakan pada pasal 4 UU Nomor 12 tahun 2009 yang isinya, penyelenggaraan pangan bertujuan untuk:

1. Meningkatkan kemampuan memproduksi pangan secara mandiri;
2. Menyediakan pangan yang beraneka ragam dan memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan gizi bagi konsumsi masyarakat,
3. Mewujudkan tingkat kecukupan pangan, terutama pangan pokok dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat;
4. Mempermudah atau meningkatkan akses pangan bagi masyarakat, terutama masyarakat rawan pangan dan gizi;
5. Meningkatkan nilai tambah dan daya saing komoditas pangan di pasar dalam negeri dan luar negeri;
6. Meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang pangan yang aman, bermutu, dan bergizi bagi konsumsi masyarakat;
7. Meningkatkan kesejahteraan bagi petani, nelayan, pembudi daya ikan, dan pelaku usaha pangan; dan
8. Melindungi dan mengembangkan kekayaan sumber daya pangan nasional

Regulasi pangan tersebut secara jelas menunjukkan peran negara dalam hal pangan. Peran besar tersebut terlihat dari tanggung jawab negara dalam mengatasi persoalan pangan mulai dari ketersediaan pangan yang aman dan bermutu hingga ketersediaan pangan dengan harga yang terjangkau masyarakat.

Selain regulasi tersebut, negara melalui pemerintah membentuk kelembagaan yang turut menangani masalah pangan antara lain kementerian kesehatan, kementerian agama dan badan pom. Melalui lembaga tersebut dibuat instrument-instrumen yang mendukung penerapan regulasi pangan meliputi :

1. Menyusun standar-standar mutu keamanan pangan
2. Pedoman dan tata cara pemeriksaan dan penetapan halal
3. Tentang label makanan untuk lebih memahami peran negara dalam hal keamanan pangan, penting menyebutkan beberapa isu dalam regulasi pangan khususnya yang terkait dalam masalah keamanan pangan.

Berikut ini beberapa bagian dari peraturan perundang-undangan yang terkait langsung dengan masalah keamanan pangan.

Tabel 1. Peraturan perundangan tentang keamanan pangan

No.	Nama peraturan	Pengaturan
1.	UU No 18 tahun 2012	Muatan tentang pangan yang meliputi: A. Keamanan pangan B. Mutu dan gizi pangan C. Label dan iklan pangan

No.	Nama peraturan	Pengaturan
		D. Pemasukan dan pengeluaran pangan ke dalam dan dari wilayah Indonesia E. Tanggung jawab industri pangan F. Ketahanan pangan G. Peran serta masyarakat H. Pengawasan
2.	UU Nomor 36 tahun 2009	Muatan tentang kesehatan yang beberapa pasal terkait isu keamanan pangan seperti beberapa pasal berikut: Pasal 109 : Setiap orang dan/atau badan hukum yang memproduksi, mengolah, serta mendistribusikan makanan dan minuman yang diperlakukan sebagai makanan dan minuman hasil teknologi rekayasa genetika yang diedarkan harus menjamin agar aman bagi manusia, hewan yang dimakan manusia, dan lingkungan. Pasal 110 : Setiap orang dan/atau badan hukum yang memproduksi dan mempromosikan produk makanan dan minuman dan/atau yang diperlakukan sebagai makanan dan minuman hasil olahan teknologi dilarang menggunakan kata-kata yang mengecoh dan/atau disertai klaim yang tidak dapat dibuktikan kebenarannya. Pasal 111 : 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.	Peraturan pemerintah Nomor 61 tahun 1999	Muatan tentang pelembaan dan periklanan pangan
4.	Peraturan pemerintah No. 28 tahun 2004 tentang keamanan, mutu dan gizi pangan	Peraturan ini memuat : A. Keamanan pangan B. Sanitasi C. BTP D. Pangan produk rekayasa genetika E. Iradiasi pangan F. Kemasan pangan G. Jaminan mutu pangan dan pemeriksaan H. Laboratorium

No.	Nama peraturan	Pengaturan
		<p>I. Pangan tercemar J. Mutu dan gizi pangan K. Mutu pangan L. Sertifikasi mutu pangan M. Gizi pangan</p> <p>Di dalam peraturan ini juga memuat tentang pengawasan pangan yang isinya sebagai berikut.</p> <p>1. Dalam rangka pengawasan keamanan, mutu dan gizi pangan, setiap pangan olahan baik yang diproduksi didalam negeri atau yang dimasukkan ke dalam wilayah indonesia untuk diperdagangkan dalam kemasan eceran sebelum diedarkan wajib memiliki surat persetujuan pendaftaran yang ditetapkan oleh kepala Badan POM.</p> <p>2. Pangan olahan yang diproduksi oleh industry rumah tangga tidak diwajibkan memiliki surat persetujuan pendaftaran tetapi wajib memiliki sertifikat produksi pangan industry rumah tangga yang diterbitkan oleh Bupati/Walikota.</p>
5.	Ka. Badan POM Nomor. k.00.06.1.52.4011	Memuat tentang cemaran kimia logam dalam pangan.
6.	Menkes dan Mentan No. SKB.No.881/menkes.sk.viii.96 & 711 kptsn tp.270.8.96 tahun 1996	Memuat batas maksimum residu pestisida pada hasil pertanian.
7.	SK kepala badan pom No. Hk.00.05.1.4057 tahun 2004	Memuat batas maksimum aflatoksin dalam produk pangan.
8.	Keputusan Menteri Agama RI Nomor 518 tahun 2001	Tentang pedoman dan tata cara pemeriksaan dan penetapan pangan halal.
9.	Keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor 28/ menkes/sk/i/1996	Memuat tentang label makanan.
10.	Kep. Dirjen. POM No. 03726/b/sk/vii/1989	Muatan tentang cemaran mikroba dalam pangan.
11.	Permenkes No.722 / menkes / pe/ ix / 88	Muatan tentang bahan makanan tambahan. Di dalam peraturan disebutkan 11 golongan btp.
12.	Keputusan Kepala Badan Pom RI No. Hk.00.05.5.5.4547. Tahun 2004	<p>Muatan tentang penggunaan btp pemanis buatan dalam produk pangan. Disebutkan dalam peraturan ini ada 13 jenis pemanis buatan, yang meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Alitam 2. Asesulfam-k

No.	Nama peraturan	Pengaturan
		3. Aspartam 4. Isomalt 5. Laktitol 6. Maltitol 7. Manitol 8. Neotam 9. Sakarin 10. Siklambat 11. Silitol 12. Sorbitol, dan 13. Sukralosa.

Dalam UU No.18 tahun 2012 tentang pangan, khususnya tentang keamanan pangan diatur dalam pasal-pasal sebagai berikut :

- Pasal 67

- Keamanan pangan diselenggarakan untuk menjaga pangan tetap aman, higienis, bermutu, bergizi, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat.
- Keamanan pangan dimaksudkan untuk mencegah kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia.

- Pasal 68

- Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terwujudnya penyelenggaraan keamanan pangan disetiap rantai pangan secara terpadu.
- Pemerintah menetapkan Norma, standar, prosedur, dan kriteria keamanan pangan.
- Petani, nelayan, pembudi daya ikan, dan pelaku usaha pangan wajib menerapkan Norma, standar, prosedur, dan kriteria keamanan pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- Penerapan Norma, standar, prosedur, dan kriteria keamanan pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan secara bertahap berdasarkan jenis pangan dan skala usaha pangan.
- Pemerintah dan/atau pemerintah daerah wajib membina dan mengawasi pelaksanaan penerapan Norma, standar, prosedur, dan kriteria keamanan pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4).

- Pasal 69

- Penyelenggaraan keamanan pangan dilakukan melalui:
 - a. Sanitasi pangan
 - b. Pengaturan terhadap bahan tambahan pangan
 - c. Pengaturan terhadap pangan produk rekayasa genetic

- d. Pengaturan terhadap iradiasi pangan
- e. Penetapan standar kemasan pangan
- f. Pemberian jaminan keamanan pangan dan mutu pangan; dan
- g. Jaminan produk halal bagi yang dipersyaratkan.

Di tingkat peraturan, peran negara cukup kuat dalam mengatur, mengawasi dan menindak segala bentuk penyimpangan dalam hal keamanan pangan. Negara memiliki seluruh sumber daya yang dibutuhkan untuk menerapkan peraturan sampai di level operasional. Berdasarkan hal tersebut seharusnya tidak ada alasan bagi negara untuk lalai dalam melindungi warganya dari ancaman keamanan pangan.

3.2. Implementasi Regulasi Bidang Pangan

Regulasi pangan tersebut menata banyak aspek mulai dari produksi, penyimpanan, pengangkutan sampai pada peredarannya keseluruhan mata rantai pangan tersebut dijaga melalui system pengaturan, pembinaan dan pengawasan.

Pada kenyataannya, regulasi pangan hanya ada pada level peraturan. Peran negara demikian kuat di dalam pasal undang-undang. Ditingkat pelaksanaan lapangan, implementasi peraturan tersebut masih jauh dari harapan. Terdapat 4 indikator mengenai hal tersebut, yaitu :

1. Penyalahgunaan zat kimia berbahaya
2. Banyak produk pangan tidak aman dikonsumsi beredar luas dipasaran
3. Tindakan pemerintah yang masih sedikit kepada pihak yang melanggar peraturan
4. Kesadaran dan pengetahuan konsumen tentang keamanan pangan.

Keempat masalah di atas telah menjadi pembicaraan di berbagai media. Penggunaan formalin untuk mengawetkan pangan mulai merebak beberapa tahun lalu. Banyak produk makanan yang dikonsumsi masyarakat ternyata mengandung zat kimia yang umumnya digunakan sebagai pengawet mayat ini, seperti ayam potong, mie basah, ikan asin, tahu dan lain-lain. Keresahan masyarakat tersebut bisa dipahami mengingat penggunaan zat berbahaya tersebut sudah lama beredar dan disalahgunakan sebagai bahan tambahan pangan. Hal ini berarti masyarakat telah menimbun zat-zat kimia berbahaya dalam tubuh pada waktu yang mungkin cukup lama.

Pemerintah dalam hal ini menurut peneliti berada dalam posisi yang tidak sigap terhadap masalah penggunaan zat kimia berupa pengawet dan pewarna. Peredaran formalin seharusnya tidak bisa disalahgunakan sebagai bahan pengawet makanan. Namun, faktanya formalin banyak dimanfaatkan sebagai bahan tambahan pangan dan produk makanannya beredar luas di masyarakat tanpa pantauan yang memadai. Penggunaan formalin saat ini mulai surut di pasaran karena pemberitaan dan polemik masyarakat di media masa.

Pemberitaan formalin yang mulai berkurang memberikan rasa aman bagi masyarakat namun pada kenyataannya belum ada perubahan signifikan di tengah masyarakat seputar penggunaan formalin sebagai bahan pengawet makanan. Zat kimia berbahaya tersebut mudah di dapatkan di pasar dan banyak di salahgunakan untuk bahan pengawet berbagai jenis makanan yang banyak dikonsumsi masyarakat. Penggunaan formalin sebagai BTP juga menambah jajanan yang di sukai anak seperti permen. Sejumlah media masa juga sempat mengungkap peredaran formalin dan pemanfaatan zat kimia tersebut sebagai bahan tambahan makanan, namun respon masyarakat sudah tidak sekuat dulu.

Banyak kalangan masyarakat menganggap ringan mengenai permasalahan tersebut. Jika diperhatikan dengan seksama, formalin hanya salah satu dari sekian banyak bahan tambahan yang berbahaya bagi kesehatan masyarakat. Masih banyak zat-zat kimia berbahaya lain yang menjadi btp seperti pewarna tekstil, borax, pemanis dan penyedap sintesis dalam kadar yang tidak diijinkan pemerintah.

Produk makanan yang mengandung berbagai zat kimia berbahaya tersebut mudah dijumpai di dekat pemukiman warga seperti di kaki lima, sekolah, pasar, toko bahkan di pasar swalayan. Pendeknya, masyarakat telah dikelilingi oleh berbagai jenis produk pangan yang tidak aman dikonsumsi. Hal ini berarti kesehatan masyarakat berada dalam ancaman serius karena besarnya dampak yang ditimbulkan oleh produk pangan yang tidak aman. Berbagai zat kimia berbahaya dalam makanan yang beredar luas di masyarakat, memunculkan pertanyaan tentang efektifitas peran negara.

Keberadaan masyarakat sebagai konsumen perlu dilindungi dari pangan yang dapat merugikan dan atau membahayakan kesehatan. Dalam peraturan pemerintah Nomor 28 tahun 2004 tentang keamanan, mutu dan gizi pangan, perlindungan konsumen untuk keamanan juga telah diatur. Dalam bab kedua mulai pasal 2 sampai dengan pasal 28. Adapun besar kriteria keamanan pangan yang diatur dalam peraturan pemerintah tersebut adalah tentang:

1. Sanitasi; bahwa setiap orang yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan kegiatan pada rantai pangan yang meliputi proses produksi, penyimpanan, pengangkutan dalam peredaran pangan wajib memenuhi persyaratan sanitasi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Bahan tambahan pangan; bahwa setiap orang yang memproduksi pangan untuk diedarkan dilarang menggunakan bahan apapun sebagai bahan tambahan pangan yang dinyatakan terlarang;
3. Pangan produk rekayasa genetika; bahwa setiap orang yang memproduksi pangan atau menggunakan bahan baku, bahan tambahan pangan, dan/atau bahan bantu lain dalam kegiatan atau proses produksi pangan yang dihasilkan dari proses rekayasa genetika wajib terlebih dahulu memeriksakan keamanan pangan tersebut sebelum diedarkan;
4. Iradiasi pangan, bahwa fasilitas iradiasi yang digunakan dalam kegiatan atau proses produksi pangan untuk diedarkan harus mendapatkan izin pemanfaatan tenaga

nuklir dan didaftarkan kepada kepala badan yang bertanggung jawab dibidang pengawasan tenaga nuklir.

5. Kemasan pangan; bahwa 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;
6. Jaminan mutu pangan dan pemeriksaan laboratorium; bahwa setiap orang yang memproduksi pangan untuk diperdagangkan bertanggung jawab menyelenggarakan system jaminan mutu sesuai dengan jenis pangan yang diproduksi;
7. Pangan tercemar; bahwa setiap orang dilarang mengedarkan pangan yang mengandung bahan beracun, berbahaya atau yang dapat merugikan atau membahayakan kesehatan atau jiwa manusia, yang melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan, yang mengandung bahan yang dilarang digunakan dalam kegiatan atau proses produksi 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; atau pangan yang sudah kadaluwarsa.

Kriteria keamanan pangan ini harus benar-benar diperhatikan dalam mengkonsumsi produk pangan. Setiap kali, jika hendak membeli pangan dalam kemasan, langkah pertama yang harus dilakukan calon konsumen adalah melihat kemasan dan labelnya. Kemasan itu sangat beragam bentuk dan bahannya. Namun, yang lebih penting adalah label yang terdapat pada kemasan itu. Dari label tersebut harus benar-benar diperhatikan cara mengkonsumsi produk pangan. Setiap kali, jika hendak membeli pangan dalam kemasan inilah konsumen mengetahui banyak hal soal produk didalam kemasan itu, yang dapat menjamin keamanan dalam mengkonsumsi produk pangan.

Melalui label kemasan produk pangan, maka ada delapan jenis informasi yang bisa diketahui yaitu;

1. Nama produk;
2. Daftar bahan yang digunakan
3. Berat bersih / isi bersih;
4. Nama dan alamat pihak yang memproduksi atau mengimpor;
5. Halal bagi yang dipersyaratkan;
6. Tanggal dan kode produksi;
7. Tanggal, bulan dan tahun kadaluwarsa
8. Nomor ijin edar bagi pangan olahan;
9. Asal-usul bahan pangan tertentu.

Hal-hal tersebut harus diperhatikan dengan teliti, agar konsumen tidak salah beli. Selain itu, ada juga informasi yang tidak boleh dicantumkan pada label kemasan. Informasi itu menyangkut hal-hal yang membingungkan dan membuat bingung konsumen. Juga,

informasi tentang sesuatu ciri khas yang sebenarnya dimiliki oleh produk pangan sejenis. sebagai contoh, tulisan tanpa zat pewarna untuk produk yang memang dilarang menggunakan zat pewarna. Informasi efek pengobatan atau penyembuhan penyakit tertentu, juga tidak boleh dicantumkan pada label kemasan produk pangan bukan dietetik.

Peran pemerintah dalam hal ini menjamin bahwa zat-zat yang berbahaya tersebut tidak beredar dan tidak disalahgunakan didalam masyarakat.

Implementasi regulasi terkait dengan keamanan pangan yang menjadi sorotan dan banyak terjadi penyimpangan adalah pada pencantuman informasi dalam label produk.

Badan Pengawas Obat dan Makanan mengatur tentang kriteria keamanan pangan berdasarkan keputusan kepala BPOM No: hk.00.05.23 0131 tentang penyantunan asal bahan tertentu, kandungan alkohol, dan batas kadaluwarsa pada panandaan/label obat, obat tradisional, suplemen makanan, dan pangan tanggal 13 januari 2003.

Informasi dalam label yang paling populer dan sering diperhatikan adalah masa kadaluwarsa produk. Masa kadaluwarsa (*expired date*) memang wajib dicantumkan dalam kemasan produk pangan, kecuali untuk buah-buahan atau sayuran segar, roti, kue, dan pangan yang diperkirakan habis dalam 24 jam. Juga untuk produk cuka, garam dapur, gula pasir, kembang gula, permen karet, dan keju yang dibuat dengan tujuan matang dalam kemasannya. Masa kadaluwarsa tadi dinyatakan dalam satu diantara tiga cara yakni:

1) tanggal akhir konsumen (tak). Tak dalam kemasan sering tertulis sebagai dikonsumsi sebelum tanggal tak macam ini harus dicantumkan pada kemasan pangan mudah rusak, yakni pangan yang masa penyimpanannya kurang dari 6-8 minggu. Contohnya, susu pasteurisasi, yogurt, krim, dan keju. Tanggal ini mesti tercantum jelas dan disertai dengan cara penyimpanan yang diperlukan untuk mencapai tanggal itu. Begitu tak dicapai, pangan dalam kemasan itu tidak bersih atau tidak sehat lagi, dan harus ditarik dari peredaran sehari sebelum batas tak;

2) tanggal akhir penggunaan optimal (tapo). Tapo dicantumkan kedalam label kemasan produk pangan yang daya simpannya lebih dari enam minggu, yakni pangan yang tidak membahayakan kesehatan. Diantaranya bumbu dapur, susu, produk beku, dan minuman. Penulis tapo dalam kemasannya adalah sebaiknya digunakan, dikonsumsi sebelum, atau sebelum akhir Jika lama tapo kurang dari tiga bulan, yang dicantumkan berupa tanggal dan bulan. bila lama tapo-nya 3-18 bulan, ditulis bulan dan tahun. yang lebih dari 18 bulan, yang dicantumkan tahunnya saja. Begitu tapo tercapai, produk didalam kemasan akan kehilangan kualitas rasa, bau, dan nutrisi;

3) tanggal pembuatan (tp). Untuk produk pangan terkonversi lama, semi konversi, pangan beku, susu bubuk kering, dan mentega, masa kadaluwarsa yang wajib dicantumkan dalam label kemasan adalah tp. Penulisannya ada berbagai cara. Misalnya, untuk produk susu bubuk yang dibuat 24 april 1997, cara penulisannya bisa 24.4.97; 97-113 (dua angka pertama menunjukkan tahun pembuatan, tiga angka berikutnya hari keberapa dari tanggal pembuatannya yang dihitung sejak 1 januari 1998); atau n-113

(kode huruf tahun pembuatan untuk produk tersebut dan hari keberapa dari tanggal pembuatannya yang dihitung sejak 1 januari 1998);

Informasi soal identifikasi asal produk dan lainnya dapat dinyatakan dalam kode bergaris (*bar code*). Dibawah garis-garis vertical yang dapat dibaca dengan teknologi optic itu, umumnya terdapat 13 angka. Dua angka pertama menunjukkan negara asal, lima angka berikutnya pembuatan distributornya, lima angka selanjutnya merupakan identifikasi produk itu sendiri, dan satu angka terakhir adalah angka control.

Melalui informasi-informasi pada label kemasan produk pangan, diharapkan konsumen tidak keliru dalam menentukan dan mendapat jaminan kualitas dan kuantitas produk. Anda sebagai konsumen hendaknya juga selalu ingat pada pesan yang terkesan klise namun hingga kini tetap dianggap bermanfaat, yakni teliti sebelum membeli.

Pangan merupakan kebutuhan yang sangat mendasar karena berpengaruh terhadap eksistensi dan ketahanan hidupnya, baik dipandang dari segi kuantitasnya dan kualitasnya. Mengingat kadar pengertiannya yang demikian tinggi, pada dasarnya pangan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang sepenuhnya menjadi hak asasi setiap rakyat indonesia. Tersedianya pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi merupakan prasyarat utama yang harus terpenuhi dalam upaya mewujudkan insan yang berharkat dan bermartabat serta sumber daya manusia yang berkualitas.

Sumber daya manusia merupakan unsur terpenting dan sekaligus tujuan utama pembangunan nasional karena sumber daya manusia yang berkualitas merupakan faktor penentu keberhasilan pembangunan yang pada akhirnya mampu meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat serta dapat mengurangi atau menghapus kemiskinan. Kualitas sumber daya manusia dimaksud antara lain sangat ditentukan oleh kualitas pangan yang dikonsumsi, sehingga segala daya upaya perlu dikerahkan secara optimal agar pangan yang aman, bermutu dan bergizi tersedia secara memadai, cukup serta terjangkau oleh daya beli masyarakat.

Produk pangan yang aman tersedia secara cukup dan memadai menimbulkan keharusan menciptakan suatu system pangan yang mampu memberikan perlindungan kepada masyarakat yang mengkonsumsinya sehingga pangan yang diedarkan atau diperdagangkan tidak merugikan serta aman bagi kesehatan jika manusia. Dengan perkataan lain, harus memenuhi persyaratan keamanan pangan. Produk pangan yang dikonsumsi masyarakat pada dasarnya melalui suatu mata rantai proses yang meliputi produksi, penyimpanan, pengangkutan, peredaran hingga tiba di tangan konsumen. Keseluruhan mata rantai tersebut memenuhi persyaratan keamanan mutu dan gizi serta ketersediaan pangan, maka perlu diwujudkan suatu system pengaturan, pembinaan dan pengawasan yang efektif di bidang keamanan, mutu dan gizi serta ketersediaan pangan.

Pengawasan pemerintah terhadap produk pangan yang beredar merupakan bagian implementasi regulasi yang wajib dilaksanakan sebagai bagian tugas negara dalam melindungi segenap warganya dari segala macam bentuk ancaman termasuk ancaman keamanan pangan. Negara bukan hanya bertanggung jawab terhadap ketersediaan pangan yang cukup bagi warga, tetapi juga bertanggung jawab terhadap ketersediaan pangan yang bermutu dan aman dikonsumsi bagi warganya.

Tersedianya pangan yang cukup, aman, bermutu dan bergizi merupakan prasyarat utama yang harus terpenuhi dalam upaya mewujudkan insan yang berharkat dan bermartabat serta sumber daya manusia yang berkualitas. Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dibidang pangan serta makin maju dan terbukanya dunia perdagangan baik domestic maupun antar negara akan membawa dampak pada semakin beragamnya jenis pangan yang beredar dalam masyarakat baik yang diproduksi didalam negeri maupun yang berasal dari luar negeri.

Dalam undang-undang pangan disebutkan, bahwa pembangunan pangan diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil dan merata berdasarkan kemandirian dan tidak bertentangan dengan keyakinan masyarakat. Hal ini disebabkan karena tujuan peraturan, pembinaan dan pengawasan pangan adalah:

- A. Tersedianya pangan yang memenuhi persyaratan keamanan, mutu dan gizi bagi kepentingan kesehatan manusia.
- B. Terciptanya perdagangan pangan yang jujur dan bertanggung jawab.
- C. Terwujudnya tingkat kecukupan pangan dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Setiap warga negara berhak atas keamanan dan ketersediaan pangan yang merupakan kewajiban yang harus diberikan oleh negara sebagai wujud tanggung jawab negara untuk pemenuhan hajat hidup orang banyak. Kontaminasi pangan tidak hanya beresiko terhadap kesehatan masyarakat, tetapi juga memiliki dampak besar dari sisi sosial dan ekonomi bagi suatu negara. Besarnya dampak penyakit akibat pangan menuntut kemampuan pemerintah dalam mendeteksi sumber cemaran yang harus didukung *chain traceability*. Oleh karena itu diperlukan penguatan internal system ketelusuran pada masing-masing pelaku usaha disepanjang rantai pangan lintas daerah dan negara.

Sejumlah tantangan dalam meningkatkan keamanan pangan di Indonesia antara lain adalah cakupan area pengawasan yang luas, beragamnya jenis produk pangan yang harus diawasi, keterbatasan pengetahuan dan kesadaran produsen maupun konsumen akan keamanan pangan, keterbatasan tenaga pengawas dan penyuluh keamanan pangan yang kompeten dan keterbatasan infrastruktur pendukung. Negara dapat dianggap lalai jika peran dan tanggung jawabnya dalam menjamin ketersediaan pangan yang aman dikonsumsi oleh warga. Selama ini negara belum bekerja optimal dalam memenuhi hak pangan yang aman bagi warganya. Hal ini terbukti masih banyak penyalahgunaan zat kimia sebagai BTP dan masih banyak beredarnya produk makanan dipasaran yang tidak aman dikonsumsi oleh masyarakat.

Kondisi ini tidak boleh terus berlangsung. Negara harus hadir lebih maksimal dalam penyelesaian masalah pangan.

Tabel 2

No	Konsumen	Lokasi				
		Manado	Mitra	Minut	Bitung	Minsel
1.	Pemeliharaan produk (%)	95	85	90	90	90
2.	Mengikuti petunjuk	90	95	75	95	95
3.	Pengenalan pengawetan	70	40	60	50	60
4.	Membeli pangan tidak layak	75	80	70	75	75
5.	Sumber pangan tidak layak					
	- took	20	56,3	42,9	13,3	60
	- supermarket	33,3	12,5	35,7	46,7	22,67
	- pasar tradisional	46,7	31,2	21,4	40	13,33
6.	Tindakan					
	- diam	13,3	0	21,4	6,7	26,7
	- polisi	0	18,8	0	20	13,3
	- kembalikan	86,7	81,2	78,6	73,3	60
7.	Mengenal pewarna	85	75	90	85	70

Sumber : olahan kuesioner, 2019

Berdasarkan tabel diatas, dapat dijelaskan bahwa :

1. Faktor utama yang mendorong konsumen memilih produk pangan adalah faktor higienis. Hasil survey menunjukkan bahwa 95% konsumen di kota Manado, 85% konsumen di kabupaten minahasa tenggara, 90% konsumen di kabupaten minahasa utara, 90% konsumen di kota bitung, dan 90% konsumen di kabupaten minahasa selatan menyatakan bahwa faktor higienis merupakan faktor penting dalam memilih produk pangan. Hanya sebagian kecil konsumen yang memilih produk pangan berdasarkan faktor harga yang murah dan faktor kemasan yang menarik.
2. Dalam membeli produk pangan, konsumen pada umumnya mengikuti petunjuk atau informasi serta prosedur pemakaian atau pemanfaatannya. Hasil survey menunjukkan 90% konsumen di kota manado, 95% konsumen di kabupaten minahasa tenggara, 75% konsumen di kabupaten minahasa utara, 95% konsumen di kota bitung, dan 95% konsumen di kabupaten minahasa selatan telah mengikuti petunjuk informasi penggunaan atau pemanfaatan. Hanya sebagian kecil konsumen yang tidak mengikuti petunjuk atau informasi penggunaan atau pemanfaatan.
3. Mengenai produk pangan yang diawetkan dengan bahan kimia seperti formalin dan boraks ada cukup banyak konsumen yang belum mengetahui. Hasil survey menunjukkan 70% konsumen di kota manado, 40% konsumen di kabupaten minahasa tenggara, 60% konsumen di kabupaten minahasa utara, 50% di kota bitung, dan 60% konsumen di kabupaten minahasa selatan telah mengetahui produk-produk pangan yang diawetkan dengan bahan kimia. Kondisi ini

menunjukkan bahwa konsumen masih perlu mendapatkan bimbingan atau informasi untuk mengenai produk-produk pangan yang diawetkan dengan bahan kimia. Hal ini penting karena kesalahan dalam memilih produk-produk pangan tersebut dapat berakibat buruk bagi kesehatan konsumen.

4. Sebagai besar konsumen pernah mengalami mendapatkan produk pangan yang sudah tidak layak untuk di konsumsi pada saat membeli. Hasil survei menunjukkan 75% konsumen di kota Manado, 80% konsumen di kabupaten Minahasa Tenggara, 70% konsumen di kabupaten Minahasa Utara, 75% di kota Bitung, dan 75% konsumen di kabupaten Minahasa Selatan pernah mendapatkan produk pangan yang tidak layak di konsumsi pada saat membeli. Hal ini mengindikasikan bahwa masih banyak produk yang tidak layak di konsumsi beredar di pasaran. Untuk mengurangi peredaran produk pangan yang tidak layak ini, maka peran negara melalui instansi terkait perlu di tingkatkan antara lain dengan melakukan inspeksi-inspeksi regular maupun yang bersifat insidental ke pasaran.
5. Hasil survey menunjukkan ada keragaman pada lembaga pemasaran yang menjadi sumber pangan tidak layak. Lembaga pemasaran terbanyak yang menjadi sumber pangan tidak layak adalah pasar tradisional di kota Manado, toko di kabupaten Minahasa Tenggara, kabupaten Minahasa Utara, kabupaten Minahasa Selatan serta kota Bitung. Namun secara umum semua lembaga pemasaran tergolong signifikan sebagai sumber pangan tidak layak (masing-masing lebih dari 10%).
6. Ketika menemukan produk pangan yang tidak layak, sebagian besar konsumen mengambil tindakan mengembalikan produk tersebut ke penjualnya. Hanya sebagian kecil yang melaporkan ke pihak berwajib. Hasil survey menunjukkan 86,7% konsumen di kota Manado, 81,2% konsumen di kabupaten Minahasa Tenggara, 78,6% konsumen di kabupaten Minahasa Utara, 73,3% konsumen di kota Bitung, di kabupaten Minahasa Selatan mengembalikan produk pangan yang tidak layak kepada penjual.
7. Ada banyak jenis produk yang menggunakan zat pewarna yang di gunakan ada yang tergolong layak atau sesuai (*food grade*) dan ada yang tidak layak (*Non food grade*). Bahan pewarna yang tidak layak tersebut biasanya digunakan untuk tekstil dan dapat menyebabkan gangguan kesehatan karena sifatnya yang karsinogenik. Secara umum mayoritas konsumen telah mengenai produk pangan yang menggunakan zat pewarna yang layak dan tidak layak.

Kurang efektifnya negara dalam mengatasi keamanan pangan tidak bisa dibiarkan terus berlanjut. Perlu dicari akar permasalahan mengapa kondisi tersebut dapat terjadi dan apa solusi yang tepat untuk mengatasinya. Ada banyak faktor penyebab kurang efektifnya negara dalam mengatasi masalah keamanan pangan.

Beberapa diantaranya dapat dipetakan dalam 4 masalah utama, yaitu:

1. Cakupan kerja yang luas. Mengelola dan mengawasi keamanan pangan di Indonesia tidaklah mudah ketika area kerja yang harus diatasi meliputi seluruh wilayah Nusantara, mulai dari Sabang sampai Merauke, dari kota besar yang padat penduduk sampai pelosok wilayah pedalaman, termasuk di pulau-pulau terpencil

yang sedikit jumlah penduduknya. Luasnya area kerja ini menyebabkan negara tidak bisa menjangkau semua permasalahan.

2. Terbatasnya sumber daya luasnya wilayah kerja yang harus diatasi pemerintah dalam menerapkan regulasi pangan harus didukung sumber daya yang memadai khususnya sumber daya manusia. Selama ini aparat negara yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan regulasi pangan di tingkat lapangan masih relative terbatas baik dari segi kuantitas. Adanya keterbatasan tersebut berakibat pada banyaknya masalah yang tidak teratasi.
3. Kurang memiliki strategi kerja kurang efektifnya negara dalam mengatasi persoalan keamanan pangan salah satunya disebabkan oleh tidak adanya strategi kerja lembaga pemerintah. Selama ini seluruh lemen pemerintah yang bekerja dalam mengawal penerapan regulasi pangan terkesan masih berjalan sendiri-sendiri. Belum ada koordinasi dan langkah bersama baik antar elemen pemerintahan maupun elemen diluar pemerintah seperti sector swasta maupun masyarakat. secara sedeharna, belum ada *blueprint* kerja dalam penerapan regulasi pangan.
4. Masalah *leadership* dan penegakan aturan. Semua produk peraturan tidak akan efektif berjalan di lapangan tanpa disertai adanya penegakan aturan itu sendiri. Penegakan aturan artinya seluruh ketentuan di dalam peraturan diterapkan baik yang bersifat pemerintah maupun sanksi-sanksi bagi siapapun yang melanggar aturan. Upaya penegakan aturan umumnya tidak akan berjalan tanpa didukung *leadership* yang baik oleh semua unsur pimpinan yang terlibat dalam regulasi pangan. Selama ini permasalahan penegakan aturan dan *leadership* dalam mengawal pelaksanaan regulasi pangan belum berjalan dengan baik. ada banyak pelanggaran yang terjadi di lapangan namun sering tidak ada tindakan yang tegas untuk mengatasinya.

Segala bentuk masalah dan tantangan yang terjadi berkaitan dengan regulasi pangan khususnya masalah keamanan pangan harus ada upaya untuk mengatasinya. negara harus hadir dan lebih berfungsi secara efektif dalam mengatasi setiap permasalahan yang terjadi.

Kepala bidang sertifikasi dan layanan informasi informasi konsumen balai besar POM Manado dalam wawancara tanggal 18 agustus 2019 mengemukakan kendala dalam pelaksanaan pengawasan pangan dan makanan adalah sikap para pemilik industri rumah tangga yang merasa terhalangi usaha karena adanya kegiatan pengawasan dan penarikan sampel untuk penelitian. Untuk kendala ini maka yang ditempuh adalah melakukan pendekatan ataupun memberikan peringatan atau dilakukan upaya antara lain pembinaan, teuran, penyitaan, penghentian sementara. Jenis pangan yang menjadi objek pengawasan antara lain pangan berkemas, buah dan sayuran, daging sapi layam, ikan segar pangan siap dan pengawasan dikoordinir oleh badan ketahanan pangan provinsi.

4. Kebijakan Negara Dalam Menciptakan Sistem Keamanan Pangan Yang Memadai Sebagai Upayaperlindungan Konsumen

4.1. Kebijakan Badan POM dalam Pengawasan Obat dan Makanan

Pengawasan obat dan makanan menghadapi lingkungan strategis yang semakin kompleks dan tidak dapat diprediksi. Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, ekspektasi masyarakat, perdagangan global, perubahan *life style*, era perdagangan bebas berimplikasi signifikan pada strategi dan kebijakan pengawasan obat dan makanan yang harus ditetapkan. Untuk itu, Badan POM telah menetapkan strategi pengawasan obat dan makanan yaitu:

- A. Peningkatan intensitas pengawasan pre-market obat dan makanan untuk menjamin keamanan, khasiat/manfaat dan mutu produk.
- B. Penguatan System, Sarana dan Prasarana Laboratorium Obat dan Makanan.
- C. Peningkatan Pengawasan Post Market Obat dan Makanan.
- D. Pemantapan Regulasi dan Standar di Bidang Pengawasan Obat dan Makanan.
- E. Pemantapan Peran Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Bidang Tindak Pidana Obat dan Makanan.
- F. Perkuatan Institusi
- G. Peningkatan Kerjasama Lintas Sektor dalam Rangka Pembagian Peran Badan POM dengan Lintas Sektor Terkait.

Peran strategis Badan POM RI dalam mendukung RPJM 2015-2019 diwujudkan melalui dua komponen utama pengawasan yaitu:

- A. Memberikan perlindungan konsumen dari produk obat dan makanan yang tidak memenuhi persyaratan keamanan, manfaat/khasiat dan mutu.
- B. Meningkatkan daya saing mutu produk obat dan makanan di pasar lokal maupun global.

Hal ini sejalan dengan agenda pemerintah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pengawasan mutu produk obat dan makanan yang beredar di masyarakat dilakukan melalui rangkaian kegiatan yaitu: penilaian melalui prosedur registrasi, pemeriksaan sarana produksi, distribusi dan sarana pelayanan, pengambilan contoh dan pengujian laboratorium terhadap contoh produk tersebut, kemudian tindak lanjut terhadap hasil pemeriksaan dan pengujian laboratorium. Dampak dari kegiatan pengawasan adalah peningkatan mutu dan manfaat dari obat dan makanan yang beredar. penggunaan produk tersebut juga diharapkan tepat sesuai dengan kebutuhan yang sebenarnya. Pemeriksaan dan pengujian laboratorium di lakukan secara terus menerus untuk mencegah produksi dan peredaran produk yang tidak memenuhi persyaratan mutu. adanya kandungan bahan berbahaya dalam produk obat dan makanan, mendapatkan perhatian serius dalam kegiatan pengawasan. Hal ini dikeranakan adanya kandungan bahan

berbahaya tersebut dapat berdampak kepada kesehatan konsumen, atau bahkan dapat menyebabkan kematian kepada konsumen.

Selain pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah, yang dalam hal ini adalah BPOM, bagi pelaku usaha atau produsen, mereka juga perlu menyadari bahwa kelangsungan hidup usahanya sangat tergantung kepada konsumen. Untuk itu mereka memiliki kewajiban untuk memproduksi barang dan jasa sebaik dan seaman mungkin dan berusaha untuk memberikan kepuasan kepada konsumen. Pemberian informasi yang benar tentang kandungan bahan pembuatan dari suatu produk dengan menjadi arti yang sangat penting. Hal ini akan berhubungan dengan masalah keamanan, kesehatan maupun keselamatan konsumen.

Dalam pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan, fungsi pemerintah adalah melayani dan mengayomi masyarakat serta menumbuhkan dan mengembangkan prakarsa, dan peran serta masyarakat dalam pembangunan. Tugas dan fungsi pemerintah tersebut dilaksanakan oleh segenap aparatur pemerintah, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah termasuk aparatur perekonomian negara dalam bentuk fungsi-fungsi sebagai berikut.

1. Pengaturan yang meliputi perumusan kebijaksanaan nasional dan kebijaksanaan umum, perumusan dan penetapan kebijaksanaan pelaksanaan serta kebijaksanaan teknis sesuai dengan kebijaksanaan umum yang ditetapkan oleh presiden.
2. Pemberian pelayanan dan perizinan sesuai dengan kebijaksanaan umum yang ditetapkan oleh presiden dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan masyarakat dibidang tugasnya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Penyediaan dan penyebarluasan informasi seluas-luasnya kepada masyarakat sesuai dengan kebijaksanaan umum yang ditetapkan oleh presiden dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
5. Penguasaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya serta cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak sesuai dengan kebijaksanaan umum yang ditetapkan oleh presiden dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
6. Pengelolaan atas kekayaan dan milik negara yang dipergunakan untuk pelaksanaan tugas pokok yang menjadi tanggung jawabnya.
7. Pengembangan sumber daya manusia (masyarakat) sesuai dengan bidang pokoknya.

Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini adalah bpom yang mendapat otoritas pengawasan dari pemerintah untuk melaksanakan pengawasan, baik itu pengawasan secara kualitas yang dapat didefinisikan sebagai suatu system yang efektif untuk mengatur kualitas utama dan serta meningkatkan kualitas dari

bermacam-macam komoditas oleh produsen sebagai industri farmasi yang memasarkan hasil produksinya tentu juga harus berdasarkan ketentuan yang ada serta dapat dipertanggung jawabkan, sehingga pada akhirnya produsen dapat memenuhi kepuasan para pelanggan masyarakat sebagai konsumen.

Selain itu, pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah/BPOM adalah dengan melakukan pengawasan melalui penerapan pengaturan dan penetapan standarisasi; penilaian keamanan, khasiat dan mutu produk sebelum diizinkan beredar di wilayah Indonesia; inspeksi pengambilan sampel dan pengujian laboratorium produk yang beredar serta peringatan kepada masyarakat yang didukung penegakan hukum yang tegas dan konsisten. BPOM juga memberikan pembinaan dan pengawasan terhadap masyarakat sebagai konsumen, dimana dalam rangka pemanfaatan obat dan makanan yang dikonsumsi oleh masyarakat, dapat memberikan pelayanan public sesuai dengan yang diharapkan. system pengawasan obat dan makanan yang diterapkan oleh pemerintah dalam hal ini bpom, dapat mendorong peran serta dari masyarakat sebagai konsumen. salah satu penerapannya adalah dengan memberlakukan suatu peraturan yang dikeluarkan oleh bpom yaitu dalam mendukung dengan penerapan pengaturan yang diterapkan dalam hal melindungi sebagai konsumen.

Pemerintah juga melakukan upaya-upaya untuk memberdayakan masyarakat agar memiliki kesadaran mengenai hak dan tanggung jawabnya berkaitan dengan mutu dan keamanan produk baik produk obat maupun makanan yang telah dikatakan aman untuk dikonsumsi sesuai dengan standar yang ditentukan. pemerintah jga berusaha untuk memberdayakan serta meningkatkan kesadaran dan pengetahuan masyarakat sebagai konsumen melalui kegiatan komunikasi, informasi dan edukasi.

Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap produk-produk obat dan makanan yang beredar di wilayah indonesia antara lain mencakup beberapa komoditas yaitu obat, makanan, obat tradisional dan napza, dimana pengaturan yang dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengawasan yang dilakukan terhadap produk-produk tersebut sesuai dengan tahap-tahap yang telah ditentukan, dimana setiap produk yang didaftarkan di BPOM harus melalui jalur-jalur yang telah ditentukan sesuai mekanisme system yang berlaku. Pengawasan yang dilakukan oleh BPOM adalah melalui masing-masing pengaturan secara perkomoditi.

Pengawasan obat dan makanan yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini bpom agar dapat berhasil dengan baik maka diperlukan suatu penerapan di bidang komunikasi, informasi dan edukasi serta pengembangan pengelolaan sumber daya secara baik dan benar sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan demikian BPOM memiliki system pengawasan obat dan makanan secara nasional dan internasional yang handal, dimana pengawasan yang dilakukan tersebut harus didukung oleh peraturan yang kuat dan legalitasnya diakui secara internasional. hal ini dikerenakan salah satu tugas dan fungsi dari bpom adalah melindungi masyarakat dari bahaya pemakaian obat dan makanan yang tidak

memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4.2. Kebijakan sistem mutu dan keamanan pangan

Salah satu strategi kebijakan negara dalam menciptakan system keamanan pangan yang memadai adalah dengan menerapkan kebijakan sistem mutu dan keamanan pangan.

Sasaran pengembangan di bidang pangan adalah terjaminnya pangan yang dicirikan oleh terbebasnya masyarakat dari jenis pangan yang berbahaya bagi kesehatan. Hal ini secara jelas menunjukkan upaya untuk melindungi masyarakat dari pangan yang tidak memenuhi standard dan persyaratannya kesehatan. Adapun sasaran program keamanan pangan adalah:

- a. Menghindarkan masyarakat dari jenis pangan yang berbahaya bagi kesehatan, yang tercemar dari meningkatnya pengetahuan dan kesadaran produsen terhadap mutu dan keamanan pangan.
- b. Memantapkan kelembagaan pangan yang antara lain dicerminkan oleh adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur keamanan pangan.
- c. Meningkatkan jumlah industry pangan yang memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan diberlakukannya undang-undang Nomor 7 tahun 1996 dan dirubah dengan undang-undang Nomor 18 tahun 2012 tentang pangan, merupakan sebuah langkah maju telah dicapai pemerintah untuk memberi perlindungan kepada konsumen dan juga produsen akan pangan yang sehat, aman dan halal.

Dalam upaya penjabaran undang-undang tersebut diatas telah disusun peraturan pemerintah tentang keamanan pangan serta label dan iklan pangan. Demikian juga peraturan pemerintah tentang mutu dan gizi pangan serta ketahanan pangan. secara umum, gambaran keadaan keamanan pangan selama beberapa tahun terakhir ini adalah;

1. Masih ditemukan beredarnya produk pangan yang tidak memenuhi persyaratan; yaitu penggunaan bahan tambahan pangan yang dilarang atau melebihi batas dalam produk pangan, ditemukan cemaran kimia berbahaya seperti pestisida, logam berat pada produk pangan, cemaran mikroba yang tinggi dan cemaran mikroba patogen pada produk pangan, pelabelan dan periklanan produk pangan yang tidak memenuhi syarat, masih beredarnya pangan kedaluwarsa, pemalsuan produk pangan, cara peredaran dan distribusi produk pangan yang tidak memenuhi syarat mutu dan keamanan produk pangan belum dapat bersaing di pasar internasional.
2. Masih banyak dijumpai kasus keracunan makanan.
3. Masih rendahnya pengetahuan, tanggung jawab dan kesadaran produsen serta distributor tentang keamanan pangan yang diproduksi atau diperdagangkan;

4. Masih kurangnya kepedulian dan pengetahuan konsumen terhadap keamanan pangan.

Penyimpangan terhadap mutu dan keamanan pangan mempunyai dampak terhadap pemerintah, industry dan konsumen seperti tercantum pada tabel di bawah ini:

Tabel 3. Dampak Penyimpangan Mutu dan Keamanan Pangan Terhadap Pemerintah, Industri dan Konsumen

Penyimpangan Mutu dan Keamanan Pangan		
Pemerintah	Industri	Konsumen
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Penyelidikan dan penyediaan kasus ❖ Biaya penyelidikan dan analisis ❖ Kehilangan produktivitas ❖ Penurunan ekspor ❖ Biaya sosial sekuriti ❖ Pengangguran 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Penarikan produk ❖ Penutupan pabrik ❖ Kerugian ❖ Penelusuran penyebab ❖ Kehilangan pasar dari pelanggan ❖ Kehilangan kepercayaan konsumen (domestic dan internasional) ❖ Administrasi asuransi ❖ Biaya legalitas ❖ Biaya dan waktu rehabilitasi (pengambilan kepercayaan konsumen) ❖ Penuntutan konsumen 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Biaya pengobatan dan rehabilitas ❖ Kehilangan pendapatan dan produktivitas ❖ Sakit, penderitaan dan mungkin kematian ❖ Kehilangan waktu ❖ Biaya penuntutan / pelaporan

Tabel di atas menunjukkan dampak penyimpangan mutu dan keamanan pangan terhadap pemerintah, industry dan konsumen. Ini berarti penyelenggaraan pangan harus dilaksanakan secara terpadu dan sinergis oleh semua pemangku kepentingan pada setiap rantai pangan.

Tabel 4. Sistem Mutu dan Keamanan Pangan Konsep Implementasi Quality System dan Safety Jaminan Mutu dan Keamanan Pangan

Sistem Mutu dan Keamanan Pangan			
Kekuatan	Kelemahan	Peluang	Ancaman

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perkembangan industry pangan yang semakin pesat ▪ Tersedianya UU pangan dan peraturan ▪ Tersedianya sistem manajemen mutu dan keamanan (gap/gfp, ghp, gmp, gdp, grp, iso 14000, dan lain-lain) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Produk pangan didominasi oleh industry kecil/rumah tangga ▪ Kualitas sdm belum memadai ▪ Kelembagaan koordinasi belum terpadu ▪ Penguasaan iptek yang masih lemah ▪ Keterbatasan dan sumber dana ▪ Kepedulian produsen dan konsumen masih rendah ▪ Keterbatasan infrastruktur (laboratorium, peraturan, pedoman standar) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Globalisasi produk agroindustri 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Persaingan internasional yang semakin ketat ▪ Peraturan dan kesepakatan internasional (wto/tbt, sps, dan lain-lain).
Kebijakan, strategi dan program Pengendalian mutu dan keamanan pangan (mengacu pada konsep haccp, iso 9000 dan iso 14000)			
Implementasi program dan pengawasan			

Tabel diatas menunjukkan bahwa sistem mutu dan keamanan pangan yang menjadi strategi kebijakan negara dalam menciptakan sistem keamanan pangan mempunyai kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman.

Pengembangan sistem mutu dan keamanan pangan merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah, industry yang meliputi produsen bahan baku, industry pangan, dan distributor serta konsumen.

Menurut peraturan pemerintah No.28 tahun 2004 tentang keamanan, mutu dan gizi pangan, keamanan pangan merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah, industry pangan dan konsumen. Pemerintah bertanggung jawab untuk melaksanakan sistem pengawasan keamanan pangan melalui pengaturan, standarisasi, penilaian, dan inspeksi keamanan pangan serta edukasi pada konsumen dan industry pangan mengenai keamanan pangan. Industry pangan bertanggung jawab untuk menjaga mutu dan keamanan produk yang dihasilkannya sedangkan konsumen berperan dalam melindungi dirinya sendiri dari pangan yang

tidak bermutu dan tidak aman. Oleh sebab itu, konsumen perlu memiliki pengetahuan yang cukup mengenai keamanan pangan diantaranya pengetahuan tentang praktek higienis yang baik saat menangani, mengolah, menyajikan, dan menyimpan pangan. Sinergi diantara ketiga pihak ini dengan tanggung jawabnya masing-masing sangat dibutuhkan dalam rangka meningkatkan keamanan pangan secara nasional, serta keterlibatan ketiga sector tersebut sangat berpengaruh terhadap keberhasilan pengembangan sistem mutu dan keamanan pangan seperti terlihat pada tabel dibawah ini :

Tabel 5. Hubungan antara tanggung jawab pemerintah, industri dan konsumen Dalam implementasi sistem dan keamanan pangan

Implementasi sistem mutu dan keamanan pangan		
Pemerintah	Industri (industri bahan baku, pengolahan, distributor, pengecer)	Konsumen Masyarakat
A. Penyusunan kebijakan strategi, program dan peraturan B. Pelaksanaan program C. Pemasarakatan UU pangan dan peraturan D. Pengawasan dan low enforcement E. Pengumpulan informasi F. Pengembangan iptek dan penelitian G. Pengembangan sdm (pengawas pangan, penyuluh pangan, industry) H. Penyuluhan dan penyebaran informasi kepada konsumen I. Penyelidikan dan penyidikan kasus penyimpangan mutu dan keamanan pangan	A. Penerapan sistem jaminan mutu dan keamanan pangan (gap/gfp, ghp, gmp, gdp, gr, haccp, iso 9000, iso 14000) B. Pengawasan mutu dan keamanan produk C. Penerapan tekNologi yang tepat (aman, ramah lingkungan, dan lain-lain) D. Pengembangan sdm (manager, supervisor, pekerja pengolah pangan)	A. Pengembangan sdm (pertanian, penyuluhan dan penyebaran informasi kepada konsumen) tentang keamanan pangan. B. Praktek penanganan dan pengolahan pangan yang baik (gcp) C. Partisipasi dan kepedulian masyarakat tentang mutu dan keamanan pangan.
Tanggung jawab bersama		

Jaminan mutu danKeamanan pangan

5. Kesimpulan

Strategi dalam mewujudkan keamanan pangan dalam upaya perlindungan konsumen, pertama dengan pembentukan peraturan atau regulasi bidang pangan nasional, kedua implementasi regulasi bidang pangan, di mana dengan adanya aturan atau regulasi di bidang pangan menata banyak aspek mulai dari produksi, penyimpanan, pengangkutan sampai pada peredaran dan keseluruhan mata rantai pangan tersebut dijaga melalui sistem pengaturan, pembinaan dan pengawasan. Kebijakan negara dalam menciptakan sistem keamanan pangan yang memadai sebagai upaya perlindungan konsumen adalah kebijakan Badan POM dalam pengawasan obat dan makanan serta menerapkan kebijakan sistem mutu dan keamanan pangan, karena yang menjadi sasaran pengembangan di bidang pangan adalah terjaminnya pangan yang dicirikan oleh terbebasnya masyarakat dari jenis pangan yang berbahaya bagi kesehatan sebagai upaya melindungi masyarakat dari pangan yang tidak memenuhi standard dan persyaratan kesehatan.

Untuk mencapai sasaran strategis mewujudkan keamanan pangan dalam upaya perlindungan konsumen diperlukan kesadaran dan kerjasama yang baik mulai dari distributor, produsen, konsumen maupun pemerintah dengan dengan penegakan hukum yang baik. Kebijakan negara dalam menciptakan keamanan pangan antara lain dengan memberi edukasi kepada produsen, konsumen maupun distributor agar di setiap mata rantai keamanan pangan terjamin.

Referensi

- Hadjon, Philipus, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia Sebuah Study Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Pt. Bina Ilmu Surabaya 1987 Philipus Hadjon,
- Kusumaatmadja, Mochtar, *Pengantar Hukum Indonesia*, Pusat Studi Wawasan Nusantara, Hukum Dan Pembangunan Bekerjasama Dengan Penerbit P.T. Alumni, 2003.
- Muchs in. *Perlindungan Dan Kepastian Hukum Bagi Investor Di Indonesia*. Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret : Surakarta, 2003.
- Poerwadarminta, W.J.S., *Kamus Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Rasjidi, Lili dan B Arief Sidharta, *Filsafat Hukum Madzab Dan Refleksi*, Pt. Remaja Rosda Karya , Bandung, 1994.
- Rahardjo, Satjipto, *Sisi-Sisi Lain Dari Hukum Di Indonesia*, Kompas , Jakarta, 2003.
- Setiono, *Rule Of Law (Supremasi Hukum)*, Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret : Surakarta, 2004.

Simorangkir, J.C.T. dan WoerjoNo SastropraNoto, *Pelajaran Hukum Indonesia, Gunung Agung, Jakarta.*

SoerjoNo Soekamto Dan Sri Mamuji. *Penelitian Hukum Normatif.* Rajawali Press, Jakarta, 1995.

Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum,* Sinar Grafika : Jakarta, 2006.

Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D.* Penerbit Alfabeta, Bandung, 2010,