BAB III

PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP PRODUK MIE BASAH YANG MENGANDUNG FORMALIN DI KABUPATEN SLEMAN

A. Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Mie Basah Yang Mengandung Formalin Di Kabupaten Sleman

Pangan merupakan salah satu kebutuhan primer yang harus terpenuhi dimanapun dan kapanpun, oleh karena itu pemenuhannya harus sesuai dengan standarisasi yang telah ditetapkan melalui peraturan perundang – undangan sebagai upaya menjamin kemanan dan gizi untuk dikonsumsi. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang – Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, pengertian Pangan adalah :

> "Segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman."

Salah satu upaya pemerintah dalam menjamin kepastian hukum terhadap perlindungan konsumen melalui Pasal 86 ayat (1) Undang – Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yaitu dengan menetapkan standarisasi khususnya tehadap pangan yang akan diperdagangkan.

Kemudian diatur lebih lanjut dengan Pasal 1 angka 22 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Kemanan Mutu dan Gizi Pangan, pengertian Standarisasi adalah :

> "Spesifikasi atau persyaratan teknis yang dibakukan, termasuk tata cara dan metode yang disusun berdasarkan konsensus semua pihak yang terkait dengan memperhatikan syarat-syarat keselamatan, keamanan, kesehatan, lingkungan hidup, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta pengalaman perkembangan masa kini dan masa yang akan datang untuk memperoleh manfaat yang sebesarbesarnya."

Kemanan pangan merupakan salah satu faktor penting yang harus diperhatikan terhadap apa yang kita konsumsi sehari hari, sebagiamana Pasal 67 Undang – Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang pada pokoknya mengatur bahwa keamanan pangan diselenggarakan untuk menjaga agar tetap higenis, aman, bermutu, bergizi serta untuk mencegah kemungkinan cemaran biologis, kimia dan benda lain yang dapat merugikan serta membahayakan kesehatan manusia, artinya sebelum pangan tersebut didistribusikan harus memenuhi persayaratan kualitas, penampilan, cita rasa dan tidak mengandung bahan berbahaya seperti cemaran biologis, kimia yang aman untuk di konsumsi.

Namun banyak sekali ditemukan pangan yang cacat karena tidak memenuhi standar yang yang telah ditentukan atau dapat dikataantidak menyediakan syarat – syarat keamanan bagi manusia atau harta benda mereka dalam penggunaanya sebagaimana diharapkan orang, karena berpotensi membahayakan pengkonsumsinya.

Adapun yang dimaksud cacat produk menurut Shidarta adalah:

> "Keadaan produk pada umumnya berada di bawah tingkat harapan konsumen, sehingga dapat membahayakan kesehatan tubuh atau jiwamanusia."

Berdasarkan hasil sidag dan hasil sample makanan yang dilakukan oleh team terpadu yang terdiri dari Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan Daerah Istimewa Yogyakarta, Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman, Dinas Perindustrian Perdagangan dan Koperasi Kabupaten Sleman, Dinas Pasar Kabupaten Sleman, banyak sekali menemukan makanan yang tidak terjamin kemanan dan mutu gizinya, karena ditambahkan bahan tambahan pangan yang dilarang jelas sehingga dapat merusak kesehatan apabila dikonsumsi, padahal perbuatan terbuatan tersebut bertentangan dengan Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Kemanan Mutu dan Gizi Pangan yang menyatakan larangan menggunakan bahan tambahan pangan yang dilarang sebagaimana diatur lebih lanjut di Lampiran Kedua Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 033 Tahun 2012 tentang Bahan Tambahan Pangan, bahan tambahan pangan yang dilarang yaitu :

1) Asam borat dan senyawanya;
2) Asam salisilat dan senyawanya;
3) Dietnilpirokarbonat;
4) Dulsin;
5) Formalin;
6) Kalium bromat;
7) Kalium klorat;
8) Kloramfenikol;
9) Minyak nabati yang dibrominasi;
10) Nitrofuzaron;
11) Dulkamara;
12) Kokain;
13) Nitrobenzen;
14) Sinamil antranilat;

15) Dihidrosafrol;
16) Biji tonka;
17) Minyak kalamus;
18) Minyak tansi;
19) Minyak sasafras.

Terutama pangan olahan seperti Mie basah, makanan yang berbahan dasar tepung terigu atau gandum ini sangat mudah didapati di pasar – pasar tradisional, beberapa ditemui dalam proses pembuatannya ditambahkan dengan bahan tambahan yang dilarang seperti formalin, pengertian formalin adalah suatu larutan tidak berwarna tajam, mengandung kurang lebih 37% *formalhyde* dalam air, biasanya ditambahkan *methanol* 10 – 15 % sebagai pengawet. Formalin banyak digunakan sebagai desinfektan untuk pembersih lantai, kapal, gudang, dan pakaian, sebagai germesida dan fungsida pada tanaman dan sayuran, pembasmi lalat serangga lainnya serta sebagai cairan pengawet mayat, jika bahan tersebut terakumulasi dan bersifat karsinogenik yang dalam jangka panjang menyebabkan berbagai macam penyakit tumor dan kanker pada tubuh manusia.

Pasal 8 sampai Pasal 17 Undang– Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen juga mengatur mengenai larangan Pelaku Usaha yaitu :

1) Pelaku Usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang :
   a. Tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang – undangan;
   b. Tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih atau netto, dan jumlah dalam hitungan sebagaiman ayang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut;
   c. Tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan dan dalam jumlah atau hitungan yang sebenarnya;

d. Tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket atau keterangan brang dan/atau jasa tersebut;
e. Tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/ataujasa tersebut;
f. Tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan ataupromosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut;
g. Tidak mencantumkan tanggal kadarluarsa atau jangka waktu penggunaan/ pemanfaatanyang paling baik atas barang tertentu;
h. Tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal, sebagaimana pernyataan "halal" yangdicantumkan dalam label;
i. Tidak memasang label atau membuat penjelasan barang yang memuat nama barang,ukuran, berat/isi bersih atau netto, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibatsampingan, nama dan alamat pelaku usaha serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus dipasang/dibuat;
j. Tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasaIndonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

2) Pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang rusak, cacat atau bekas, dan tercemar tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang dimaksud.
3) Pelaku usaha dilarang memperdagangkan sediaan farmasi dan pangan yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar, dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar.
4) Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran pada ayat (1) dan ayat (2) dilarang memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut serta wajib menariknya dari peredaran.

Dalam hal ini Pasal 8 Ayat (1) huruf A yang pada pokoknya mengatur mengenai larangan pelaku usaha memperdagangkan barang dan/atau jasa degan tidak memenuhi standar dan Pasal 8 Ayat (3) pelaku usaha memperdagangkan pangan rusak, cacat, bekas atau tercemar. Secara tidak langsung pelaku usaha juga telah mengingkari kewajibannya yang diatur dalam Pasal 7 UUPK untuk beritikad baik dengan tidak menjamin mutu terhadap apa

yang diperdagangkannya. Secara khusus larangan pelaku usaha mencampurkan bahan tambahan pangan yang dilarang juga diatur dalam Pasal 75 ayat (1) Undang – Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Adanya 2 kepentingan yang bertolak belakang antara pelaku usaha yang ingin meraup untung sebanyak – banyaknya, karena dengan menambahkan formalin, dapat menjadikan makanan olahan seperti mie basah lebih awet dan terlihat segar dari mie basah yang tidak ditambahakan formalin, sedangkan konsumen ingin menginginkan kualitas barang yang tinggi dengan harga rendah. Keterbatasan pengetahuan dan informasi konsumen terhadap apa yang dikonsumsinya menjadikan mereka tidak dapat membedakan mana makanan yang aman dikonsumsi, karena tanpa sadar mengkonsumsi makanan yang berpenampilan menarik dengan harga yang murah namun berbahaya yang menjadi sumber penyakit.

Walaupun didalam Kitab Undang – Undang Hukum Perdata tidak mengenal istilah konsumen maupun pelaku usaha, namun jika merujuk pada perjanjian yang mendasari hubungannya dapat dikatakan penjual adalah sebagai pelaku usaha, dan pembeli disamakan dengan konsumen.

Hubungan antara konsumen dan pelaku usaha yaitu didasari oleh suatu perjanjian jual beli dengan mana pihak yang satu (penjual) mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan dan berhak menerima pembayaran dari pembeli, dan pihak lain (pembeli) untuk membayar harga yang telah dijanjikan dan mendapatkan benda yang telah dibayarnya (1457 KUHPerdata).

Perjanjian itu dikatakan sah apabila memenuhi unsur – unsur sebgaimana Pasal 1320 KUHPerdata, yaitu :

1) Adanya kata sepakat,
2) Pihak yang cakap,
3) Suatu hal tertentu,
4) Suatu sebab yang halal.

Syarat subjektif dari suatu perjanjian itu adalah adanya kata sepakat dan para pihak yang cakap, apabila salah satu ataupun kedua nya tidak terpenuhi maka konsekwensi hukum nya adalah dapat dimintai pembatalan, sedangkan syarat objektif dari perjanjian tersebut adalah adanya suatu hal tertentu dan sebab yang halal, dan apabila tidak terpenuhi maka secara otomatis perjanjian tersebut batal demi hukum atau dianggap tidak pernah ada sebelumnya.

Setelah ditelusuri bahwa konsumen mendapatkan mie basah bukan dari pelaku usaha yang membuat langsung produk tersebut, karena penjualannya melalui beberapa rantai, yaitu produsen jadi mie basah yang dijual ke distributor, kemudian distributor menjualnya ke pengecer di pasaran, hingga sampai pada konsumen akhir.

Perlindungan konsumen adalah upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen, sebagaimana tujuan dari adanya perlindungan konsumen menurut Pasal 3 Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yaitu :

1) Meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;

2) Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari akses 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 unsur 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.

Perlindungan konsumen dapat diimplementasikan dengan menegakan hak– hak yang dimiliki konsumen sebagaimana telah diatur dalam Pasal 4 Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yaitu :

1) Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
2) Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
3) Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
4) Hak untuk didengan pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
5) Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
6) Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
7) Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
8) Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/ataujasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
9) Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Dalam hal ini perbuatan pelaku usaha telah menggeser salah satu hak yang dimiliki oleh konsumen yaitu untuk mendapatkan keamanan dan

kenyamanan terhadap apa yang di konsumsinya, karena apabila mengkonsumsi makanan yang mengandung formalin dapat berdampak misalnya mual, muntah, diare, gangguan pada mata, bahkan dapat menyebabkan kanker.

Menurut hasil penelitian Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), faktor – faktor yang melemahkan konsumen adalah :[58]

a) Masih rendahnya tingkat kesadaran konsumen akan haknya;
b) Belum terkondisinya masyarakat konsumen karena sebagai masyarakat belum tahu akan hak – hak dan kemana haknya disalurkan jika mendapatkan kesulitan atau kekurangan dari standar barang dan/atau jasa yang sewajarnya;
c) Belum terkondisinya masyarakat konsumen menjadi masyarakat yang mempunyai kemauan untuk menuntut hak – haknya;
d) Proses peradilan yang ruwet dan waktu berkepanjangan;
e) Posisi konsumen yang lemah.

Walaupun doktrin *ceveat emvetor* dimana konsumen harus berhati – hati dalam memilih, menggunakan atau mengkonsumsi barang yang diperolehnya dari pelaku usaha telah ditinggalkan dan sekarang beralih pada doktrin *ceveat venditor* dimana sebaliknya, pelaku usaha lah yang harus berhati– hati terhadap apa yang diperdagangkannya, namun melihat faktor – faktor yang dapat melemahkan hak konsumen, artinya konsumen pun harus

[58]Bahan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), *Laporan Akhir Penelitian Perlindungan Konsumen Atas Kelalaian Produsen,* Sebagaiman dikutip N.H.T. Sihaan dalam: *Hukum Konsumen, Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Produk,* Hal. 15

tetap berhati – hati dalam memilih produk yang akan digunakannya. Lain halnya dengan teori *The privity of contract*, pada dasarnya teori ini berniat untuk melindungi konsumen, hal tersebut dapat terjadi apabila ada kontrak yang mendasarinya, berbeda dengan teori Kontrak Bukan Syarat yang menyatakan bahwa pertanggungjawaban pelaku usaha tidak harus didasarkan dengan kontrak, dalam hal ini konsumen dan pelaku usaha yang membuat mie basah mengandung zat formalin yang beredar di Kabupaten Sleman tidak didasarkan adanya kontrak jual beli, namun apabila mengacu pada teori *Kontrak Bukan Syarat*, maka pelaku usaha pembuat mie basah yang mengandung formalin dapat ditanggung gugat maupun di tuntut secara pidana.

Agar pangan aman tersedia memadai, perlu diupayakan terwujudnya suatu sistem pangan yang memberikan perlindungan oleh pemerintah melalui berbagai kebijakan kepada masyarakat yang mengkonsumsi pangan yang akan diperdagangkan dan/atau tidak diperdagangkan lagi tidak merugikan serta aman bagi kesehatan jiwa manusia, dengan kata lain harus memenuhi persayaratan kemanan pangan dimulai dari proses yang meliputi produksi, penyimpanan, pengangkutan, peredaran, hingga tiba ditangan konsumen.[59]

[59]*Op.,cit*, Hlm. 171

Sesuai amanat Pasal 29 – 30 Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen bahwa pemerintah memiliki tugas terkait pengawasan maupun pembinaan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen khususnya di bidang pangan, mengingat keamanan pangan merupakan aspek penting dalam menentukan kualitas sumber daya manusia dengan memperhatikan kesehatan dan gizi terhadap produk yang dikonsumsinya.

Melalui penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen, dimana pembinaan perlindungan konsumen diselenggarakan oleh Pemerintah dalam upaya untuk menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban masing-masing, misalnya dengan peningkatan kualitas penyidik, peningkatan kualitas peneliti atau penguji barang dan/atau jasa, pengembangan pengujian teknologi barang dan/atau jasa dan standar mutu.

Sedangkan pengawasan perlindungan konsumen dilakukan secara bersama oleh pemerintah, masyarakat dan LPKSM, mengingat banyak ragam dan jenis barang dan/atau jasa yang beredar di pasar serta luasnya wilayah Indonesia. Pengawasan dimulai dari proses produksi, penawaran, promosi, periklanan, hingga penjualan barang dan/atau jasa yang dilakukan dengan cara penelitian, pengujian, atau survei terhadap barang dan/atau jasa yang diduga tidak memenuhi kemanan, keselamatan, dan kesehatan konsumen.

Pembinaan terhadap pelaku usaha dan pengawasan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar tidak semata-mata ditujukan untuk melindungi kepentingan konsumen tetapi sekaligus bermanfaat bagi pelaku usaha dalam

upaya meningkatkan daya saing barang dan/atau jasa di pasar global. Di samping itu, diharapkan pula tumbuhnya hubungan usaha yang sehat antara pelaku usaha dengan konsumen, yang pada gilirannya dapat menciptakan iklim usaha yang kondusif.

Adapun upaya Pemerintah Kabupaten Sleman dalam rangka perwujudtan perlindungan konsumen terhadap produk mie basah yang mengandung zat formalin, yaitu :

1. **Perlindungan Konsumen Produk Mie Basah Yang Mengandung Formalin oleh Balai Pengawas Obat dan Makanan Daerah Istimewa Yogyakarta**

   Badan Pengawas Obat dan Makanan (Badan POM) dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 103 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2005 Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut, Badan POM melaksanakan Tugas Pemerintahan di bidang Pengawasan Obat dan Makanan. Sebagaimana fungsinya :

   1. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan Obat dan Makanan.
   2. Pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang pengawasan Obat dan Makanan.

3. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas dan Badan POM.
4. Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang pengawasan Obat dan Makanan.
5. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.

Sesuai Pasal 3 Peraturan Kepala Badan POM No. 14 Tahun 2014, Unit Pelaksana Teknis di lingkungan Badan POM mempunyai fungsi :

1. Penyusunan rencana dan program pengawasan obat dan makanan.
2. Pelaksanaan pemeriksaan secara laboratorium, pengujian dan penilaian mutu produk terapetik, narkotika, psikotropika zat adiktif, obat tradisional, kosmetik, produk komplemen, pangan dan bahan berbahaya.
3. Pelaksanaan pemeriksaan laboratorium, pengujian dan penilaian mutu produk secara mikrobiologi.
4. Pelaksanaan pemeriksaan setempat, pengambilan contoh dan pemeriksaan sarana produksi dan distribusi
5. Investigasi dan penyidikan pada kasus pelanggaran hukum.

6. Pelaksanaan sertifikasi produk, sarana produksi dan distribusi tertentu yang ditetapkan oleh Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan
7. Pelaksanaan kegiatan layanan informasi konsumen.
8. Evaluasi dan penyusunan laporan pengujian obat dan makanan.
9. Pelaksanaan urusan tata usaha dan kerumahtanggaan.
10. Pelaksanaan tugas lain yang ditetapkan oleh Kepala BadanPengawas Obat dan Makanan, sesuai dengan bidang tugasnya.

Dalam hal ini, perlindungan konsumen yang dilakukan oleh Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan Daerah Istimewa Yogyakarta di implementasikan melalui Program Keamanan Pangan, berupa :[60]

1. *Program Puasa Identifikasi*, dimana penjualan khususnya terhadap makanan meningkat dari hari – hari biasanya, baik pangan olahan maupun makanan yang dikemas dengan parcel, oleh karena itu Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan Daerah Istimewa Yogyakarta rutin mengadakan sidag atau investigasi sebagai upaya perwujudtan keamanan pangan,
2. *Program Pasar Aman*, Monitoring terhadap makanan yang kadaluarsa maupun mengandung bahan tambahan pangan yang

[60]Berdasarkan Hasil Wawancara dengan Bu Opsah, Bagian Penyidikan Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pada tanggal 6 Agustus 2015, Pukul 13:21WIB

berbahaya, tidak hanya dilakukan pada saat bulan puasa, namun juga hari biasa yang telah di programkan Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri dengan cara terjun langsung ke Pasar – pasar yang ada di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta secara bergilir, selain itu BPOM DIY juga melakukan penyuluhan kemanan pangan terhadap pelaku usaha yang ada di pasar tersebut,

3. *Gerakan Kemanan Pangan Desa*, Gerakan ini dicanangkan dengan tujuan untuk meningkatkan akses keamanan pangan desa yang berbasis kearifan lokal dan peningkatan ekonomi keluarga dan mengembangkan produk pangan unggulan desa berbasis keamanan pangan. di bekali dengan materi keamanan pangan, uji *rapid test kit* untuk bahan berbahaya dalam pangan dan design thinking yang disampaikan oleh narasumber dari BPOM Yogyakarta. Diharapkan dengan pembekalan ini, para kader mampu meningkatkan kemandirian masyarakat desa di bidang keamanan pangan sehingga dapat melakukan pengawasan keamanan pangan secara mandiri dalam upaya menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang aman sampai tingkat perseorangan sekaligus memperkuat ekonomi desa melalui program “Keamanan Pangan Desa”.

Adapun hasil salah satu sidag atau investigasi yang dilakukan oleh BPOM DIY pada bulan juli 2015 atau pada saat berlangsungnya bulan rahmadhan di Pasar Prambanan yang merupakan salah satu pasar

di Kabupaten Sleman menemukan 225Kg Mie Basah yang mengandung Formalin, menurut hasil penelusuran BPOM DIY bahwa mie tersebut di dapatkan oleh pelaku usaha di pasar Prambanan dari Produsen di Klaten, Jawa Tengah. Tindakan yang dilakukan BPOM DIY dengan cara memberi penyuluhan terhadap Pelaku Usaha tersebut, dan membuat kesepakatan dengan para pelaku usaha tersebut untuk tidak menjual mie basah yang mengandung formalin lagi. Apabila perbuatan tersebut diulangi lagi oleh pelaku usaha yang sama maka akan mendapat surat berhenti menjual.[61]

2. Perlindungan Konsumen Produk Mie Basah Yang mengandung Formalin oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman

Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman juga berperan aktif dalam upaya perwujudtan kemanan pangan khususnya di Kabupaten Sleman, berdasarkan wawancara dengan Kepala Bidang Farmasi, Alkes, Obat dan Makanan Bapak Gunanto mengatakan bahwa partisipasi DinasKesehatan Sleman dalam mewujudkan keaman pangan khususnya di Kabupaten Sleman yaitu dengan 3 aspek :[62]

1. *Aspek Pemerintah*, yaitu dengan menjalankan amanat peraturan perundang – undangan yang berlaku khususnya yang berkaitan dengan keamanan pangan,

[61]Berdasarkan Hasil Wawancara dengan Bu Opsah Bagian Penyidikan Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan Yogyakarta, pada tanggal 6 Agustus 2015, Pukul 13:40WIB.

[62]Berdasarkan Hasil Wawancara dengan Pak Gunanto, Kepala Bidang Farmasi, Alkes, dan Makanan Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman, pada 14 Desember 2015, pukul 07:30Wib

2. *Aspek Konsumen*, dalam hal ini Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman tak henti– hentinya melakukan sosialisasi mengenai kemanan pangan, makanan yang bergizi dan bermutu sesuai dengan standar yang di tetapkan, selain itu memberikan selebaran – selebaran mengenai bahan tambahan pangan serta dampak – dampaknya,
3. *Aspek Pelaku Usaha*, upaya yang dilakukan Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman sidag monitoring rutin bersama team sidag lainnya yaitu BPOM DIY dan Diperindagkop. Beberapa pelaku usaha juga mendapatkan penyuluhan mengenai keamanan pangan baik saat proses pembuatan sampai dengan saat diperdagangkannya produk/barang tersebut.

Berikut merupakan hasil sampling Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman terhadap Mie Basah yang mengandung Formalin di Kabupaten Sleman pada tahun 2014 :

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Persent
Valid	Negative/ms	24	17,4	72,4	72,7
	Positive/ms	**9**	6,5	27,3	100,0

Formalin Carosstabulation

		Formalin		Total
		Negative/ms	Positif/ms	
	Mie Basah	7	**9**	16
	Bakso	6	0	6
	Daging/ikan/telor	3	0	3
	Tahu/tempe	8	0	8
Total		24	9	33

Sumber : Data sampel makanan Tahun 2014 Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman

Dapat dilihat dari data sample makanan Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman Tahun 2014, ditemukan 9 makanan yang mengandung formalin dan ditemukan di jenis makanan mie basah. Adapun tindakan yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman terhadap pelaku usaha yang menjual mie basah dengan bahan tambhan pangan yang dilarang yaitu formalin, dengan memberikan penyuluhan serta melarang pelaku usaha untuk menjual mie basah berformalin yang didapatkan bukan dari hasil produksinya sendiri.

3. Perlindungan Konsumen Produk Mie Basah Yang Mengandung Formalin oleh Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi Kabupaten Sleman

Sebagaimana Pasal 93 sampai dengan Pasal 96 Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan yang mengatur mengenai tugas dan wewenang pemerintah dalam perdagangan terkait pemberian izin kepada pelaku usaha perdagangan, melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap kegiatan perdagangan, dan pendistribusian barang.

Sama halnya dengan BPOM DIY dan Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman, Diperindagkop Kabupaten Sleman juga ikut berperan aktif dalam mewujudkan kemanan pangan. Menurut hasil wawancara dengan Ibu Fitri bagian Perdagangan Dinas Perindutrian, Perdagangan, dan Koperasi mengatakan bahwa di Pasar- Pasar di Kabupaten Sleman beberapa ditemeui makanan yang mengandung bahan tambahan pangan yang di larang sesuai dengan Undang – undang, misalnya seperti Mie basah yang mengandung formalin, tetapi di Kabupaten Sleman sendiri, tidak ditemui Pelaku Usaha atau Produsen pembuat Mie Basah yang mengandung formalin itu sendiri, karena mie basah yang mengandung formalin berasal dari daerah luar dan banyak di jual di pasar – pasar perbatasan, kemudian akan ditindaklanjuti dengan bekerja sama dengan pemerintah daerah lain

dimana pelaku usaha atau produsen penghasil mie basah yang mengandung formalin tersebut berada.

Adapun upaya yang dilakukan Disperindagkop Kabupaten Sleman yang merupakan bagian dari Team Terpadu, yaitu melakukan monitoring di Pasar – pasar khususnya di Kabupaten Sleman :[63]

1. Melakukan pengawasan terhadap pendistribusian Bahan Tambahan Pangan, salah satunya formalin,
2. Melakukan penyuluhan terhadap pelaku usaha,
3. Memberikan izin pada pelaku usaha dalam kegiatan perdagangan.

Posisi hukum perlindungan konsumen berada di tengah – tengah antara hukum perdata dan hukum publik, dimana terdapat hubungan yang mengatur antara orang dengan orang atau orang dengan badan usaha (hukum perdata) tetapi juga telah ada intervensi dari terkait sanksi dan mekanisme sebagaimana di atur dalam ketentuan undang – undang yang berlaku (hukum publik). Jika dikaitkan dengan konsep tanggung jawab dan tanggung gugat, maka istilah tanggung jawab lebih cocok digunakan untuk pertanggung jawaban secara pidana maupun sangsi administratif (hukum publik), misalnya pemberian peringatan untuk tidak menjual kembali, memberhentikan kegiatan pelaku usaha secara sementara, pemberian denda, maupun penutupan usaha bagi

[63]Berdasarkan Hasil Wawancara dengan Ibu Fitri, Bagian Perdagangan Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi Kabupaten Sleman, pada 22 Oktober 2015, Pukul 13:15WIB

pelaku usaha yang melanggar aturan terkait, termasuk menambahkan bahan tambahan pangan yang dilarang ke dalam makanan, sedangkan tanggung gugat digunakan dalam pertanggung jawaban secara keperdataan, misalnya ganti rugi.

Pasal 19 sampai Pasal 28 Undang - Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen telah dinyatakan tegas mengenai tanggung jawab pelaku usaha kepada konsumen, dalam Pasal 19 menyatakan bahwa :

1) Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atau kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan ata jasa yang dihasilkan dan diperdagangkan;
2) Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku;
3) Permberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi;
4) Pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasrkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan.

Dapat dikatakan bahwa pelaku usaha dapat dimintai pertanggungjawaban ketika barang yang diperdagangkannya cacat, rusak bahkan menyebabkan kerugian bagi konsumen karena mengkonsumsinya. Kesalahan pelaku usaha dan kerugian konsumen menjadi unsur dapat dimintakan pertanggungjawaban pelaku usaha tersebut, dimana pelaku usaha dapat dikatakan lalai karena memperdagangkan barang yang rusak/cacat/membahayakan konsumen, sedangkan gangguan kesehatan yang dialami konsumen akibat mengkonsumsi barang yang cacat tersebut menjadi unsur kerugian bagi konsumen.

Dalam Pasal 19 UUPK juga menjelaskan bahwa tuntutan atas kerugian tersebut dapat berupa ganti rugi, seperti santunan biaya pengobatan maupun kompensasi lainnya. Dalam UUPK tidak mengatur secara khusus berapa jumlah ganti rugi yang harus diberikan pelaku usaha kepada konsumen, menurut penulis akan dapat memicu permasalahan baru antara pelaku usaha dan konsumen, hal itu dapat membuat posisi konsumen semakin lemah karena tidak adanya kepastian hukum, harusnya mengenai jumlah ganti rugi tersebut disepakati antara pelaku usaha dan konsumen yang mengalami kerugian secara langsung.

Berkaitan dengan posisi hukum konsumen berada diantara hukum privat dan hukum publik, melalui Pasal 19 ayat (4) menyatakan bahwa walaupun pelaku usaha telah digugat secara materil melalui ganti adanya gugatan ganti rugi secara keperdataan, namun pelaku usaha juga harus menjalani hukuman pidana sebagaimana perbuatan yang dilanggarnya. Hal ini

menunjukan upaya pemerintah dalam perlindungan konsumen dengan memberi efek jera melalui hukuman pidana kepada pelaku usaha yang lalai dengan barang yang diperdagangkannya yang mengakibatkan kerugian konsumen setelah mengkonsumsinya.

Secara khusus melalaui Undang –Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan mengatur mengenai tanggung jawab pelaku usaha secara pidana, bahwa setiap pelaku usaha yang melakukan produksi pangan yang menggunakan bahan yang dilarang sebagai bahan tambahan pangan untuk diedarkan atau dijual sebagaimana pasal 75 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun atau denda paling banyak Rp.10.000.000.000 (sepuluh milyar rupiah).

Apabila mengacu pada kententuan Pasal 1504 KUHPerdata yang menyatakan bahwa seorang penjual harus bertanggung jawab terhadap produk yang diperdagangkannya apabila mempunyai cacat tersembunyi. Dalam hal ini pelaku usaha yang mengedarkan produk pangan yang tidak sesuai dengan ketentuan mutu dan kemanan gizi dapat dimintai pertanggungjawaban.

Seorang konsumen mempunyai hak terhadap 2 pihak. Pertama, terhadap retailer yang menjual produk dengan kontrak jual beli. Kedua, dengan pihak produsen (*manufakturer*). Hak konsumen terhadap retailer berdasarkan kontrak sedangkan hanya terhadap manufaktur adalah berdasarkan kelalaian.[64]

[64]*Op.Cit.*, Hlm. 66

Pelaku usaha yang meliputi berbagai bentuk/jenis usaha sebagaimana yang dimaksud dalam UUPK, sebaiknya ditentukan urutan – urutan yang seharusnya digugat oleh konsumen manakala dirugikan oleh pelaku usaha. Urutan – urutan tersebut sebaiknya disusun sebagai berikut :[65]

1) Yang pertama digugat adalah pelaku usaha yang membuat produk tersebut jika berdomisili di dalam negeri dan domisilinya diketahui oleh konsumen yang dirugikan;
2) Apabila produk yang merugikan konsumen tersebut diprodusi di luar negeri, maka yang digugat adalah impotirnya, karena UUPK tidak mencakup pelaku usaha di luar negeri;
3) Apabila produsen maupun impotir dari suatu produk tidak diketahui, maka yang digugat adalah penjual dari siapa konsumen membeli barang.

Dalam hal ini, penjualan produk mie basah yang mengandung formalin ini melalui beberapa rantai, dimulai dari pelaku usaha pembuat hasil jadi mie basah yang mengandung formalin kemudian dijual ke distributor, dijual lagi kepada pengecer, lalu sampai ke tangan konsumen.

Menurut temuan Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi Kabupaten Sleman, pelaku usaha pembuat mie basah yang mengandung formalin berdomisili di luar daerah Kabupaten Sleman, walaupun demikian

[65] *Op.cit.,* Hlm.10.

artinya pelaku usaha masih berdomisili di dalam negeri dan dapat dimintai pertanggungjawaban.

Namun ada pengecualian – pengecualian yang memungkinkan pelaku usaha untuk dibebaskan dari tanggung jawab, misalnya *force majeur*. Pasal 27 UUPK mengatur bahwa pelaku usaha dapat dibebaskan dari tanggung jawab apabila :

a. barang tersebut terbukti seharusnya tidakdiedarkan atau tidak dimaksudkan untuk diedarkan;
b. cacat barang timbul pada kemudian hari;
c. cacat timbul akibat ditaatinya ketentuan mengenai kualifikasi barang;
d. kelalaian yang diakibatkan oleh konsumen.
e. Lewatnya jangka waktu penuntutan 4 (empat) tahun sejak barang dibeli atau lewatnya jangka waktu yang diperjanjikan.

Perlindungan terhadap pelaku usaha lain yang memperdagangkan barang yang didapatnya dari pelaku usaha pembuat barangsebagaimana diataur dalam Pasal 24 UUPK, apabila pelaku usaha lain tidak melakukan perubahan terhadap barang yang akan diperdagangkannya dan pelaku usaha lain tidak mengetahui adanya cacat pada barang tersebut.

Dalam hal ini, menurut penulis pelaku usaha mie basah yang mengandung formalin di Kabupaten Sleman tidak dapat dimintai pertanggungjawaban, karena mereka sendiri bukan sebagai pelaku usaha yang

membuat barang jadi (mie basah yang mengandung formalin), posisi mereka dapat dikatakan sebagai konsumen antara, karena mie basah yang mengandung formalin tersebut diperdagangkan kembali, bukan untuk di konsumsi sendiri, namun disisi lain juga dapat dikatakan sebagai pelaku usaha yang mejual barang kepada konsumen yang tidak dapat dimintai pertanggungjawaban karena tidak melakukan perubahan terhadap mie basah tersebut dan tidak mengetahui adanya cacat/kerusakan pada produk mie basah tersebut, namun seharusnya pelaku usaha dapat mencurigai produk mie basah yang didapatkan nya dari pelaku usaha lain itu dapat dijual lebih murah dengan tekstur maupun penampilan yang baik dan menarik apakah aman untuk dikonsumsi maupun sebaliknya.

Product Liability adalah suatu tanggung jawab secara hukum dari seorang atau badan yang mengahasilkan suatu produk atau dari orang atau badan yang bergerak dalam suatu proses untuk menghasikan suatu produk atau dari orang/badan yang terlibat dalam rangkaian komersial tentang persiapan atau penyebaran dari produk, termasuk para pengusaha bengkel atau perdagangan.[66]

Tanggung jawab ini dikenal dengan nama *produk liability*, pelaku usaha wajib bertanggung jawab atas kerugian yang diderita konsumen atas penggunaan produk yang dipasarkannya. Gugatan *produk liability* dapat dilakukan berdasarkan 3 hal :[67]

---

[66]*Ibid*, Hlm .91.
[67]*Op.Cit.*, Hlm. 79

a. Melanggar jaminan (*breach of waranty*), misalnya khasiat yang timbul tidak sesuai dengan janji yang terteta dalam kemasan produk (wanprestasi);
b. Ada unsur kelalaian (*negligence*) yaitu pelaku usaha lalai memenuhi standart obat yang baik (perbuatan melawan hukum);
c. Menerapkan tanggung jawab mutlak (*strict liability*).