

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Pesatnya pembangunan Indonesia di bidang ekonomi telah memicu semakin bertambahnya kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa. Kebutuhan akan barang dan jasa yang meningkat tersebut tidak terlepas dari kebutuhan dan keinginan masyarakat untuk menjalankan usaha untuk meningkatkan pendapatan dan perekonomian. Kondisi tersebut kemudian mendorong para pelaku usaha untuk semakin gencar memberikan berbagai penawaran menggiurkan dan kebebasan bagi konsumen untuk dapat memilih aneka ragam jenis bentuk barang yang diinginkan. Kemajuan teknologi dan berkembangnya zaman membuat kebutuhan akan barang semakin meningkat seiring dengan meningkatnya laju perekonomian di Indonesia. Dengan demikian, kondisi tersebut secara tidak langsung dapat merugikan konsumen, karena dengan minat dan kebutuhan konsumen yang meningkat serta dengan meningkatnya kebutuhan akan barang yang menyebabkan kenaikan harga dapat memperbesar kemungkinan para pelaku usaha untuk berbuat “nakal”.¹

Konsumen kerap dijadikan “lahan” untuk mengeruk keuntungan yang sebesar-besarnya, yang mana hal tersebut dilakukan melalui kiat-kiat

¹*Pelaku Usaha Mikro*, <http://www.suaramerdeka.com/> (diakses pada 13 Februari 2011 pukul 22.30 WIB)

dan metode apa saja yang oleh pelaku usaha dirasakan efektif tetapi tidak terlalu membebani “*budget*”, mulai dari promosi yang gencar, menyalahgunakan ketidaktahuan konsumen, mencampurkan Bahan Tambahan Pangan (BTP) yang kemungkinan dapat merugikan konsumen, bahkan sampai kepada pemberian informasi yang tidak benar atau menyesatkan, yang tujuannya tidak lain agar pelaku usaha dapat lancar menjalankan usahanya dengan memperoleh keuntungan yang maksimal. Memang tidak dipungkiri bahwa yang terjadi selama ini adalah konsumen secara tidak langsung memberikan kesempatan bagi para pelaku usaha untuk dapat mengambil keuntungan dari mereka. Minimnya pengetahuan ditambah lagi dengan kurang pedulinya konsumen terhadap hak-haknya tersebut semakin membuat para pelaku usaha mudah untuk beraksi untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-sebesarnya.²

Yang menyita perhatian dan keprihatinan adalah tindakan pelaku usaha dalam mencampurkan bahan-bahan yang tidak layak dikonsumsi dalam barang yang di produksinya yang kemungkinan besar dapat membahayakan siapapun yang mengkonsumsinya. Tindakan pelaku usaha ini dominan dilakukan oleh pelaku usaha kecil yang tingkat pendidikannya rendah. Sasaran empuk para pelaku usaha kecil ini adalah lingkungan sekitar Sekolah Dasar (SD).

²*Tindakan Pelaku Usaha Nakal*, <http://www.rintisyanto.com/> (diakses pada 13 Februari 2011 pukul 20.31 WIB)

Lingkungan sekitar sekolah merupakan lahan untuk menjalankan sebuah usaha. Sebagian besar lingkungan sekitar sekolah di Indonesia diramaikan oleh pelaku usaha yang menyediakan jasa *fotocopy*, warung internet, toko perlengkapan sekolah seperti buku dan alat tulis, seragam sekolah, dan barang-barang lain yang dianggap berguna bagi kepentingan sekolah. Selain beragam usaha yang berhubungan dengan kepentingan sekolah tersebut, lingkungan sekitar sekolah juga diramaikan oleh para pedagang Pangan Jajanan Anak Sekolah (PJAS) yang menjual berbagai macam jenis pangan siap saji. Keberadaan para pelaku usaha tersebut bertujuan untuk mempermudah para pelajar SD serta pengunjung sekolah lainnya untuk memperoleh kebutuhan dengan mudah. Di lingkungan sekitar SD pelaku usaha umumnya menjual berbagai jenis mainan berharga murah yang sesuai dengan uang saku pelajar SD tersebut, serta menjual berbagai macam PJAS yang disukai oleh pelajar SD. Makanan-makanan seperti bakso, gorengan, cendol, minuman es warna-warni, *jelly*, es mambo atau es campur, mie, dan makanan jajanan lainnya banyak dijual di lingkungan sekitar SD.³

PJAS yang dijual dengan harga yang relatif murah, rasa yang enak, serta warna-warni yang menarik tidak membuat para pelajar SD tersebut berpikir lebih dalam mengenai bahan-bahan apa saja yang terkandung dalam PJAS tersebut serta jaminan kebersihannya. Karena pada umumnya

³*Jajanan Aman di Sekolah Jadi Fokus BPOM*, <http://www.health.detik.com/> (diakses pada 13 Februari 2011 pukul 20.55 WIB)

PJAS tersebut dijual di pinggir jalan dan dekat dengan selokan. Masyarakat khususnya para orang tua dinilai memiliki kewaspadaan yang rendah atas kualitas jajanan anak terutama di sekolah. Hal ini mengakibatkan anak-anak terancam mengidap penyakit mulai yang ringan sampai yang berbahaya.⁴

Yang menjadi permasalahan dari PJAS tersebut adalah tindakan pedagang PJAS yang dengan sengaja mencampurkan bahan-bahan yang penggunaannya dilarang oleh peraturan perundang-undangan karena berbahaya bagi kesehatan. Dalam PJAS sering kali dicampurkan bahan kimia yang dilarang, diantaranya adalah *Rhodamin B* dan *Methanil Yellow* yang merupakan zat pewarna tekstil. Selain pedagang jajanan tersebut juga menggunakan bahan pengawet yang seharusnya tidak digunakan untuk makanan, yaitu Boraks dan Formalin.⁵ Hal tersebut disebabkan karena BTP yang aman cenderung lebih mahal dan tidak memberikan keuntungan besar kepada para pedagang jajanan sekolah tersebut. Akibat dari tindakan pedagang PJAS yang mencampurkan bahan-bahan berbahaya tersebut adalah tidak sedikit pelajar SD yang keracunan makanan, dan menderita gangguan pencernaan. Terdapat pula kasus yang muncul terkait dengan hal tersebut. Pedagang PJAS selaku pelaku usaha seharusnya memberikan kenyamanan, keamanan, serta jaminan mutu yang sesuai standar agar

⁴*Ibid*

⁵*Bahan Berbahaya*, <http://www.detiknews.com> (diakses pada tanggal 6 Desember 2010 pukul 01.08)

pelajar SD selaku konsumen dapat mengkonsumsi barang yang diproduksinya dengan aman tanpa harus mendapatkan akibat buruk dari barang yang dikonsumsinya.

Jika kembali dilihat pada fungsi dan tujuan hukum, maka secara garis besar hukum dapat diklasifikasikan dalam tiga tahap, yaitu :

1. Fungsi hukum sebagai alat ketertiban dan keteraturan masyarakat yang memberi pedoman dan petunjuk tentang bagaimana berperilaku dalam masyarakat
2. Fungsi hukum sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial lahir batin, melalui sifatnya yang mengikat maka hukum memberikan keadilan dan menghukum yang bersalah.
3. Fungsi hukum sebagai sarana penggerak pembangunan yang mana hukum merupakan sarana untuk membawa masyarakat ke arah yang lebih maju.⁶

Sedangkan mengenai tujuan hukum, dikenal dua buah teori yaitu Teori Etis dan Teori Utilitas. Teori Etis diperkenalkan oleh *Aristoteles*, yang berpendapat bahwa tujuan hukum itu semata-mata untuk mewujudkan keadilan. Yang dimaksud dengan keadilan disini adalah memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi bagian atau haknya. Sedangkan Teori Utilitas dipelopori oleh *Jeremy Bentham*, yang berpendapat bahwa hanya dalam ketertibanlah setiap orang akan

⁶Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada. Cet. Ke-2, 2001), hlm 139

mendapatkan kesempatan untuk mewujudkan kebahagiaan yang terbanyak.⁷

Alasan pokok terjadinya hubungan hukum perjanjian antara konsumen dan pelaku usaha, yaitu kebutuhan akan barang dan/atau jasa tertentu, tentunya kita akan berharap bahwa konsumen akan dapat “menikmati” penggunaan, pemanfaatan, dan pemakaian yang layak dari barang dan/atau jasa tersebut.⁸

Dari penjabaran teori hukum di atas jika dikaitkan dengan permasalahan kandungan bahan berbahaya dalam jajanan sekolah maka dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam kehidupan bermasyarakat kepastian fungsi dan tujuan hukum merupakan hal yang harus diutamakan. Dalam permasalahan ini keseriusan pemerintah dalam mengatasi masalah ini cukup penting. Hukum positif Indonesia menggunakan ajaran teori sumber hukum formal yang mana sumbernya berasal dari undang-undang, kebiasaan (*usance*), traktat dan perjanjian-perjanjian internasional, yurisprudensi, dan pendapat ahli yang diterima oleh hakim dalam pengadilan. Begitu pula dengan masalah perlindungan konsumen, dengan adanya keinginan dan desakan masyarakat untuk melindungi dirinya dari

⁷Muchsin, *Ikhtisar Ilmu Hukum*, (Jakarta : Badan Penerbit Iblam, 2006), hlm. 12

⁸Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2000), hlm. 27

barang yang rendah kualitasnya telah memacu untuk memikirkan secara sungguh-sungguh untuk melindungi konsumen.⁹

Maka dari itu penerapan peraturan dan pelaksanaan dari Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) selaku payung hukum yang mengatur mengenai norma-norma yang mengikat hubungan antara pelaku usaha dengan konsumen serta badan atau lembaga yang turut terkait dengan permasalahan perlindungan konsumen perlu lebih ditegakkan demi tercapainya tujuan hukum tersebut. UUPK mengatur mengenai hak serta kewajiban dari konsumen dan pelaku usaha dan menjelaskan mengenai hal-hal yang dilarang untuk dilakukan dalam proses menjalankan usaha beserta sanksinya.

Selain itu terdapat pula sebuah lembaga pemerintah non-departemen yang bertugas dalam mengawasi peredaran obat dan makanan yang beredar di masyarakat, lembaga tersebut adalah Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM). Dengan adanya UUPK serta terdapatnya BPOM ditambah dengan terdapatnya peraturan perundang-undangan lain yang turut terkait dengan masalah perlindungan konsumen, diharapkan masyarakat Indonesia dapat bebas mengkonsumsi produk barang dan/ atau jasa yang beredar di masyarakat dengan rasa aman dan terjamin kualitasnya tanpa harus khawatir dengan terdapatnya kandungan bahan berbahaya dan bahan haram yang terdapat dalam produk yang

⁹Endang Sri Wahyuni, *Aspek Hukum Sertifikasi dan Keterkaitannya Dengan Perlindungan Konsumen*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2003), hlm. 84

dikonsumsinya. Namun pada kenyataannya, dewasa ini telah timbul banyak fakta yang diungkap melalui media massa mengenai bahan haram dan bahan berbahaya yang terkandung dalam produk makanan, minuman maupun obat-obatan. Bahkan banyak pula makanan, minuman maupun obat-obatan yang beredar bebas dipasaran yang tidak terdaftar dalam BPOM.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka penulis ingin melakukan penulisan terhadap masalah tersebut dengan judul **Peranan Badan Pengawas Obat dan Makanan Atas Ditemukannya Kandungan Bahan Berbahaya Dalam Jajanan Sekolah.**

B. Pokok Permasalahan

Dari latar belakang di atas dapat ditarik beberapa permasalahan seputar Perlindungan Konsumen. Diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah ketentuan mengenai hak serta kewajiban dari pedagang PJAS selaku pelaku usaha dan pelajar SD selaku konsumen menurut UUPK?
2. Apa tugas, fungsi, dan kewenangan BPOM terkait dengan ditemukannya kandungan bahan berbahaya dalam PJAS?
3. Bagaimanakah bentuk tindakan yang dilakukan oleh BPOM atas ditemukannya kandungan bahan berbahaya dalam PJAS?

C. Pembatasan Masalah

Dalam hal ini penulis membatasi permasalahan yang akan dibahas agar tinjauan yang dibahas dalam penulisan ini tidak terlalu luas penjabarannya. Permasalahan yang akan penulis bahas hanya mengenai peranan BPOM atas ditemukannya kandungan bahan berbahaya dalam PJAS, konsumen dari PJAS yang merupakan pelajar SD dan pelaku usaha dari PJAS yang merupakan pedagang jajanan sekolah yang memproduksi dan menjual barang dagangannya sendiri. Bahan berbahaya yang penulis bahas dalam penulisan ini merupakan bahan pewarna dan bahan pengawet yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan, serta menyangkut permasalahan-permasalahan yang penulis angkat dalam penulisan ini.

D. Tujuan Penulisan

Dalam penyusunan skripsi ini penulis mempunyai beberapa tujuan, yaitu :

1. Untuk mengetahui hak serta kewajiban dari pelaku usaha dan konsumen menurut UUPK.
2. Untuk mengetahui tugas, fungsi, dan kewenangan BPOM terkait dengan ditemukannya kandungan bahan berbahaya dalam PJAS.
3. Untuk mengetahui langkah-langkah yang dilakukan BPOM atas ditemukannya kandungan bahan berbahaya dalam PJAS.

E. Definisi Operasional

1. Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen.¹⁰
2. Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.¹¹ Konsumen yang penulis maksud dalam penulisan ini adalah pelajar SD yang kerap mengkonsumsi makanan jajanan sekolah.
3. Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama – sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.¹² Pelaku usaha yang penulis maksud dalam penulisan ini adalah pedagang PJAS yang memproduksi dan menjual dagangannya sendiri.
4. Barang adalah setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat untuk diperdagangkan, dipakai,

¹⁰Indonesia, *Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen*, LN. R.I. No. 42 Th 1999, TLN No. 3821, Pasal 1 Ayat 1

¹¹*Ibid*, Ayat 2

¹²*Ibid*, Ayat 3

dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen.¹³ Barang yang penulis maksud dalam penulisan ini merupakan PJAS yang dijual di sekitar lingkungan sekolah.

5. Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.¹⁴ Anak yang penulis maksud dalam penulisan ini adalah pelajar SD yang minim pengetahuan mengenai makanan jajanan sekolah yang aman untuk dikonsumsi.
6. Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) adalah sebuah lembaga di Indonesia yang bertugas mengawasi peredaran obat-obatan dan makanan di Indonesia.¹⁵
7. Sekolah bangunan atau lembaga untuk belajar dan mengajar serta tempat menerima dan memberi pelajaran.¹⁶ Sekolah yang penulis maksud dalam penulisan ini adalah SD yang mana di sekitar lingkungannya terdapat penjual jajanan sekolah.
8. Jajanan adalah panganan yang dijajakan (kudapan).¹⁷ Jajanan yang penulis maksud dalam penulisan ini adalah PJAS yang biasa dijual di sekitar lingkungan sekolah.

¹³*Ibid*, Ayat 4

¹⁴Indonesia, *Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak*, LN. R.I. No. 109 Th 2002, TLN No. 4235, Pasal 1 Ayat 1

¹⁵*BPOM*, <http://www.pom.go.id/> (diakses pada tanggal 3 November 2010 pukul 00.01 WIB)

¹⁶*Definisi*, <http://www.kamusbahasaindonesia.org/> (diakses pada 13 Februari pukul 19.00 WIB)

9. Pedagang adalah orang yang mencari nafkah dengan berdagang.¹⁸

Pedagang yang penulis maksud dalam penulisan ini adalah pedagang PJAS yang menjajakan dagangannya di lingkungan sekitar sekolah.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang penulis gunakan adalah analisis yuridis dengan penelitian normatif. Penelitian normatif adalah suatu penelitian yang dilakukan terhadap data-data yang berupa “*Law In Book*”. Bentuk penelitian normatif adalah suatu bentuk penelitian dengan melihat studi kepustakaan, dilakukan dengan cara menelusuri atau menelaah dan menganalisis bahan pustaka atau bahan dokumen siap pakai. Dalam penelitian hukum bentuk ini dikenal sebagai *Legal Research*, dan jenis data yang diperoleh disebut data sekunder. Kegiatan yang dilakukan dapat berbentuk menelusuri dan menganalisis peraturan, mengumpulkan dan menganalisis vonis atau yurisprudensi, membaca dan menganalisis kontrak atau mencari, membaca dan merangkum dari suatu buku acuan.¹⁹

Metode pengumpulan data yang akan penulis lakukan dalam penulisan ini adalah dengan cara melakukan penelitian kepustakaan yang meliputi:

¹⁷*Ibid*

¹⁸*Ibid*

¹⁹Valerine J.L Kriekhoff, “*Penelitian Kepustakaan dan Lapangan Dalam Penulisan Skripsi*”, Pedoman Penulisan Skripsi Bidang Hukum, UPT Penerbitan Universitas Tarumanegara,1996, hlm. 18

- a. Bahan Hukum Primer yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan.
- b. Bahan Hukum Sekunder yaitu buku-buku serta bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer yaitu berupa penjelasan undang-undang.²⁰
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang berkaitan dengan bahan hukum primer dan sekunder, misalnya wacana dari internet dan brosur-brosur.

G. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan yang akan penulis bahas dalam penulisan ini adalah :

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini penulis membahas mengenai latar belakang permasalahan ditemukannya kandungan bahan berbahaya dalam PJAS, serta menentukan pokok permasalahan, pembatasan masalah, tujuan penulisan,

²⁰Henry Arianto, *Modul kuliah Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Universitas Indonusa Esa Unggul, 2009), hlm. 7

definisi operasional, metode penulisan dan sistematika penulisan.

BAB II HAK SERTA KEWAJIBAN KONSUMEN DAN PELAKU USAHA BERKAITAN DENGAN UUPK DAN UU PANGAN

Dalam bab ini penulis akan membahas mengenai hak serta kewajiban dari konsumen dan pelaku usaha menurut UUPK dan UU Pangan, selain itu penulis juga akan membahas mengenai prinsip tanggung jawab perlindungan konsumen, perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha menurut UUPK dan UU Pangan, serta sanksi atas pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha menurut UUPK dan UU Pangan.

BAB III PERANAN BADAN PENGAWAS OBAT DAN MAKANAN TERHADAP JAJANAN SEKOLAH.

Dalam bab ini penulis akan membahas mengenai latar belakang berdirinya BPOM, visi dan misi BPOM, fungsi, tugas, dan kewenangan BPOM, struktur organisasi BPOM, serta ketentuan hukum berkaitan dengan PJAS dan BTP.

**BAB IV UPAYA YANG DILAKUKAN BPOM DALAM
MENGATASI PERMASALAHAN KANDUNGAN
BAHAN BERBAHAYA DALAM JAJANAN SEKOLAH**

Dalam bab ini penulis akan membahas mengenai daftar bahan berbahaya dalam PJAS, ciri-ciri PJAS yang mengandung bahan berbahaya, serta langkah-langkah yang dilakukan BPOM atas ditemukannya kandungan bahan berbahaya dalam PJAS.

BAB V PENUTUP

Penulis akan menutup penulisan ini dengan memberikan kesimpulan dan intisari pembahasan dari permasalahan yang diangkat oleh penulis, serta memberikan saran yang sekiranya dapat menjadi saran yang baik dalam penyelesaian permasalahan dalam penulisan ini.