

EFEKTIVITAS PENGAWASAN BADAN PENGAWAS OBAT DAN MAKANAN TERHADAP PEREDARAN PRODUK PANGAN OLAHAN IMPOR DALAM MEWUJUDKAN PERLINDUNGAN KONSUMEN*

Irna Nurhayati**

Abstract

This research has two purposes. First, to argue the effectiveness of control by the National Agency of Drug and Food Control concerning distribution of imported processed food products in establishing consumer protection. Second, to analyze the obstacles faced by the National Agency of Drug and Food Control in the distribution control of imported processed food products in Indonesia. The research result shows that, first: the control by the National Agency of Drug and Food Control concerning distribution of imported processed food products in establishing consumer protection in Indonesia is ineffective yet. The proof is that there are imported processed food products which are illegal and still distributed in Indonesia without permission, also unsafe to be consumed. Moreover, there are imported processed food products which contain dangerous materials and danger to be consumed even though they have license to be distributed in Indonesia. Second, the obstacles faced by the National Agency of Drug and Food Control in controlling the imported processing food products in Indonesia include two categories, the internal and external aspects.

Kata Kunci: *efektivitas, kontrol, BPOM, proses import produk olahan.*

A. Latar Belakang

Pangan termasuk kebutuhan dasar terpenting dan sangat esensial dalam kehidupan manusia¹ di samping dua kebutuhan dasar lainnya, yaitu sandang dan papan. Demikian pentingnya fungsi pangan bagi manusia, sehingga tanpa pangan manusia tidak akan dapat bertahan hidup.

Kebutuhan akan produk pangan di suatu negara dapat dipenuhi oleh produk dalam negeri, atau oleh produk impor.

Di era globalisasi, aktivitas perdagangan internasional berupa ekspor impor barang dan jasa antar negara sudah tidak terhindarkan lagi. Dalam perkembangan diberlakukannya era pasar bebas bahkan menjadikan produk luar negeri beredar secara bebas di pasar Indonesia. Sebagai konsekuensinya, produk-produk luar negeri akan banyak dijumpai di Indonesia, berkompetisi dengan produk dalam negeri Indonesia.

* Laporan Penelitian Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Tahun 2008.

** Dosen Hukum Dagang, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. (email: anri_gmu@yahoo.com)

¹ Badan POM, 2007, *Kumpulan Materi Petunjuk CPMB*, hlm. 2.

Indonesia merupakan salah satu negara yang sudah terlibat dalam aktivitas ekspor maupun impor dengan negara lain. Ekspor Indonesia meliputi minyak dan gas sejak tahun 1970an, maupun non minyak dan gas sejak tahun 1980an.² Setelah krisis ekonomi pada akhir tahun 2007, aktivitas perdagangan internasional meningkat sejak 2001.³ Untuk kegiatan impor Indonesia sudah dimulai sejak tahun 1990an. Kebutuhan impor barang dan jasa di Indonesia dirasakan meningkat setelah terjadinya krisis ekonomi. Hal ini dikarenakan banyak kebutuhan akan produk barang dan jasa masyarakat konsumen di Indonesia yang tidak dapat dipenuhi oleh produsen dalam negeri, di samping juga kualitas produk barang dan jasa impor dipandang mempunyai kualitas tinggi.

Berbicara tentang kualitas produk impor, tentunya ini tidak hanya terkait dengan *image* masyarakat konsumen saja, akan tetapi juga terkait dengan kepuasan, dan terlebih lagi keamanan serta keselamatan dalam mengonsumsi produk. Produk impor selama ini memang diyakini oleh sebagian besar masyarakat konsumen Indonesia sebagai produk yang mempunyai kualitas yang unggul, karena disertai dengan persyaratan-persyaratan yang sudah standar

mengenai proses produksi, *packaging*, maupun pemasarannya.

Praktiknya, realita yang ada tidaklah seperti *image* yang tergambar. Ada, bahkan beberapa, produk impor yang tidak memenuhi standar persyaratan, sehingga produk impor yang dibeli oleh konsumen berkualitas rendah, bahkan membahayakan keselamatan konsumen. Sebagai contoh, produk daging sapi impor yang disinyalir mengandung penyakit sapi gila (*mad cow*),⁴ yang tidak memenuhi standar kesehatan, sehingga tidak aman untuk dikonsumsi. Ada juga produk makanan suplemen impor dari Australia yang setelah beredar beberapa saat di Indonesia kemudian diumumkan untuk ditarik kembali, karena terkait dengan masalah implementasi cara-cara produksi yang kurang baik yang berdampak pada keamanan dan mutu produk.⁵

Lebih lanjut, produk makanan olahan impor dari Cina, seperti permen, manisan, dan buah kering⁶ yang berdasarkan penelitian Badan Pengawas Obat dan Makanan (Badan POM) yang diumumkan tanggal 24 Juli 2007 ternyata mengandung formalin.⁷ Baru-baru ini juga disinyalir adanya produk susu formula bayi dari Cina yang mengandung melamin, yang berdampak menimbulkan

² The Economist Intelligence Unit Limited, "Country Profile Indonesia 2006", <http://web.ebscohost.com.ezproxy.lib.unimelb.edu.au/ehost/pdf?vid=36&hid=21&sid=cf209150-f9c8-458a-bb5e-71236ec6a4ea%40SRC5M1>, diakses 4 November 2006.

³ "Economy, Indonesia", <http://www.traveldocs.com/id/economy.htm>, diakses 18 September 2006.

⁴ Shofie, Yusuf, 2003, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 8.

⁵ "Tarik 100 Produk Suplemen Australia", http://tokohindonesia.com/berita/berita/2003/02/bpom_australia.shtml, diakses tanggal 8 Agustus 2008.

⁶ "Badan POM Temukan Tujuh Produk Pangan Impor Cina Berformalin", http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=4985&Itemid=69, diakses 8 Agustus 2008.

⁷ "Biarkan Formalin Beredar dalam Makanan, BPOM Digugat", <http://www.hukumonline.com>, diakses 8 Agustus 2008.

gangguan metabolisme pada bayi dan anak,⁸ sehingga Badan POM mengeluarkan *warning* untuk dilakukan pengamanan.

Hasil penelitian Badan POM ini tentu mengejutkan, karena yang sering diberitakan selama ini justru produk makanan dalam negeri, seperti tahu, bakso, juga ikan asin yang disinyalir mengandung formalin. Tidak disangka bahwa produk impor yang dikenal telah memenuhi standarisasi tinggi serta memiliki ijin beredar di Indonesia juga mengandung formalin yang membahayakan untuk dikonsumsi. Sebagaimana diberitakan, formalin mengandung sekitar 37 persen formaldehid di dalam air. Formalin juga dikenal sebagai bahan pembasmi hama (*desinfektan*) dan pengawet jenazah, yang dapat berefek buruk pada manusia, seperti mengakibatkan iritasi pada saluran pernapasan, luka bakar pada kulit dan reaksi alergi serta bahaya kanker. Oleh karena itu, Menteri Kesehatan melarang keberadaan formalin sebagai bahan tambahan makanan melalui Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1168/Menkes/Per/X/1999 jo. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 722/Menkes/Per/IX/1988 tentang Bahan Tambahan Makanan.

Realita mengenai produk pangan impor yang berkualitas buruk dan tidak memenuhi standar keamanan dan keselamatan untuk dikonsumsi ini tentu memprihatinkan. Hal ini dikarenakan keamanan pangan selalu menjadi pertimbangan pokok dalam perdagangan nasional maupun internasional.⁹ Pasal 21 ayat (1) UU

Nomor 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan menyatakan pengamanan makanan dan minuman diselenggarakan untuk melindungi masyarakat dari makanan dan minuman yang tidak memenuhi ketentuan mengenai standar dan atau persyaratan kesehatan. Suatu produk impor untuk masuk ke Indonesia seharusnya sudah memenuhi persyaratan-persyaratan standar yang ditetapkan, tetapi mengapa produk yang berkualitas buruk, bahkan yang membahayakan keselamatan konsumen tersebut bisa masuk, bahkan beredar di Indonesia. Ini tentunya tidak luput dari aspek pengawasan terhadap peredaran produk pangan olahan impor itu sendiri.

Berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 166 Tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001, Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, terkait dengan pengawasan ini menjadi kompetensi dari Badan POM. Biro Hukum Badan POM, Adam P.W.A Wibowo menandakan, semua produk pangan olahan yang beredar di Indonesia maupun yang diekspor ke luar negeri harus mengantongi izin dari Badan POM terlebih dahulu.¹⁰

B. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana efektivitas pengawasan Badan POM terhadap peredaran produk pangan olahan impor di Indonesia dalam

⁸ Kompas, "Minuman Susu, Waspada! Cemaran Melamin", 19 September 2008.

⁹ Badan POM, *Loc. cit.*

¹⁰ "Produk Pangan Olahan Harus Terdaftar di BPOM", <http://www.hukumonline>, diakses tanggal 8 Agustus 2008.

- mewujudkan perlindungan konsumen?
2. Apakah kendala-kendala dalam pengawasan oleh Badan POM terhadap peredaran produk pangan olahan impor di Indonesia?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris, yaitu penelitian dengan melakukan identifikasi terhadap aplikasi dari aturan yang mengatur peredaran produk makanan yang diimpor dari luar negeri terkait dengan persoalan perlindungan konsumen.

Penelitian ini dilakukan melalui penelitian kepustakaan untuk memperoleh data sekunder, dengan cara studi dokumen berupa pengkajian bahan hukum primer dan sekunder. Sementara itu, untuk menunjang data kepustakaan dilakukan juga penelitian lapangan guna memperoleh data primer. Penelitian lapangan dilakukan di Jakarta dan Yogyakarta, dengan mewawancarai Narasumber berikut: Staf Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Departemen Keuangan Khususnya yang terkait dengan impor produk pangan, Staf pada Kantor Direktorat Jenderal Bea dan Cukai DIY, Staf Departemen Perdagangan RI, Staf Dinas Perdagangan DIY, Staf Departemen Kesehatan RI, Staf Dinas Kesehatan DIY, dan staf Lembaga Konsumen Yogyakarta masing-masing satu orang. Responden terdiri dari 1 (satu) staf pada Badan POM RI di Jakarta dan 1 (satu) staf pada Balai POM Yogyakarta. Alat pengumpulan data berupa pedoman wawancara.

Hasil penelitian dianalisis dengan metode analisis deskriptif, yaitu memaparkan semua hasil penelitian dalam beberapa variabel sehingga dihasilkan data deskriptif analitis. Metode analisis kualitatif juga dilakukan dengan cara mengkualifikasi dan membandingkan kemanfaatan dan kepastian hukum terhadap semua ketentuan-ketentuan hukum nasional dan internasional berdasarkan relevansinya masing-masing terhadap permasalahan yang diteliti.

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Efektivitas Pengawasan Peredaran Produk Pangan Olahan Impor oleh Badan POM

Produk pangan olahan impor harus melewati pendaftaran di Badan POM untuk mendapatkan izin masuk dan beredar di Indonesia.¹¹ Pangan olahan diartikan sebagai makanan atau minuman hasil proses dengan cara atau metode tertentu dengan atau tanpa bahan tambahan. Produk pangan olahan ini ada yang menyatakan mampu bertahan selama 7 hari dalam suhu kamar.¹² Peredaran pangan sendiri adalah setiap kegiatan dalam rangka penyaluran pangan kepada masyarakat, baik untuk diperdagangkan maupun tidak. Terkait dengan label pangan (Peraturan Pemerintah RI No. 6 Tahun 1999), maksudnya adalah setiap keterangan mengenai pangan yang berbentuk gambar, tulisan, kombinasi keduanya, atau bentuk lain yang disertakan pada pangan, dimasukkan ke dalam, ditempelkan pada, atau merupakan bagian kemasan pangan.

¹¹ Hasil wawancara dengan Ibu Endang (Staf Ekspor Impor Dinas Perdagangan DIY).

¹² Produk Pangan Olahan Harus Terdaftar di BPOM, *Loc. cit.*

Pengawasan yang dilakukan Badan POM terdiri 2 bentuk,¹³ yaitu: *Pre Market* dan *Post Market*. *Pre Market* di antaranya dilakukan saat pelaku usaha/importir mengurus pendaftaran di Badan POM dan saat pemeriksaan kelengkapan dan keabsahan dokumen dan barang di pintu gerbang pelabuhan/bandara yang dilakukan oleh petugas Bea dan Cukai.

Menurut ketentuan Pasal 36 ayat (1) UU No. 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, disebutkan bahwa setiap pangan yang dimasukkan ke dalam wilayah RI untuk diedarkan wajib memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini dan peraturan pelaksanaannya. Terkait pelaksanaan fungsi pengawasan Badan POM tersebut telah dikeluarkan Peraturan Kepala Badan POM RI No. HK.00.05.23.1455 Tanggal 24 Maret 2008 Tentang Pengawasan Pemasukan Pangan Olahan, yang di dalam Pasal 3 diatur hal berikut:

- a. Pangan olahan yang dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia harus memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Selain memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mendapatkan persetujuan pemasukan dari Kepala Badan;
- c. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) berlaku pula untuk pemasukan bahan baku, bahan tambahan pangan, bahan penolong, *ingredient* pangan dan bahan lain.

Selanjutnya Pasal 4, Pasal 5 Peraturan Kepala Badan POM RI No. HK.00.05.23.1455 tersebut mengatur sebagai berikut:

Pasal 4:

Pangan Olahan yang dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia harus memenuhi persyaratan:

- a. Telah diuji dan atau diperiksa serta dinyatakan lulus dari segi keamanan, mutu dan gizi oleh instansi yang berwenang di negara asal;
- b. Pengujian dan atau pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada huruf a harus dibuktikan dengan sertifikasi analisis dari laboratorium yang terakreditasi;
- c. Terhadap pangan olahan sebagaimana dimaksud pada huruf a dapat dan atau diperiksa kembali di Indonesia dari segi keamanan, mutu dan atau gizi sebelum diedarkan.

Pasal 5:

- (1) Setiap pangan olahan yang dimasukkan ke wilayah Indonesia untuk diperdagangkan dalam kemasan eceran wajib memiliki surat persetujuan pendaftaran dari Kepala Badan;
- (2) Dikecualikan, untuk:
 - (a) mempunyai masa simpan kurang dari 7 (tujuh) hari pada suhu kamar dan atau
 - (b) dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia dalam jumlah kecil untuk keperluan:
 - (2) permohonan surat pendaftaran;
 - (3) penelitian; atau konsumsi sendiri

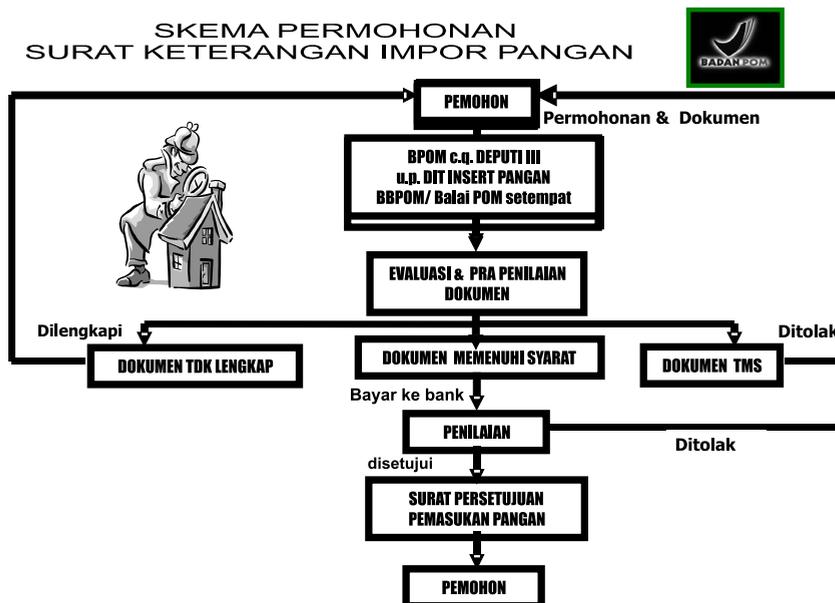
Sertifikat analisis uji laboratorium yang harus diajukan oleh importir saat mendaftar ke Badan POM berisi mengenai hasil uji yang dikeluarkan oleh laboratorium

¹³ Hasil wawancara dengan Ibu Chairunnisa (Ka. Sie. Inspeksi Peredaran Pangan pada Direktorat Inspeksi dan Sertifikasi Produk Pangan BPOM), tanggal 28 November 2008.

yang terakreditasi/diakui secara nasional dan internasional. Importir boleh memberikan sertifikat analisis tersebut dari negara asal, yang ketentuannya sudah diakui internasional. Sebelum proses kirim barang, dianjurkan ke Direktorat penilaian keamanan pangan untuk dilakukan penilaian keamanan pangan. Ada beberapa form yang harus diisi, diantaranya Form A isinya: informasi umum yang meliputi nama dagangnya, jenisnya, kemasan, nama pabriknya, nama importirnya. Form B isinya mengenai komposisi barang. Secara ringkas, selama proses pendaftaran ijin edar dilakukan penilaian mutu dan keamanan sesuai persyaratan pendaftaran pangan, antara lain: contoh produk, rancangan label, surat penunjukan dari pabrik asal, sertifikat kesehatan (*free sale*), surat keterangan lain yang berlaku, jaminan keamanan pangan

dengan hasil uji laboratorium yang meliputi cemaran mikroba dan cemaran kimia (cemaran logam). Penilaian ini perlu karena disadari bahwa pangan di satu sisi memang merupakan sumber energi dan berbagai zat gizi untuk mendukung hidup manusia, namun di sisi lain pangan dapat juga menjadi wahana bagi unsur pengganggu kesehatan manusia, yang berupa unsur yang secara alamiah telah menjadi bagian dari pangan, maupun unsur yang masuk ke dalam pangan dengan cara tertentu. Timbulnya bahaya pada pangan dapat terjadi melalui unsur mikroorganisme, kimia atau alami.¹⁴

Setelah pemeriksaan selesai, Badan POM memberikan ijin edar berupa kode Makanan Luar (ML) dan mengeluarkan SKI (surat keterangan impor) yang diberlakukan mulai bulan Maret 2008. Tata cara permohonan SKI secara lengkap adalah:



Sumber: *Importasi Pangan Olahan (Badan POM) 2007*¹⁵

¹⁴ *Ibid*, hlm. 4.

¹⁵ Badan POM, 2007, *Skema Importasi Pangan Olahan*.

Setelah produk memiliki ijin edar ML, setiap kali produk masuk Indonesia importir diwajibkan untuk mengajukan permohonan rekomendasi impor kepada Direktur Inspeksi dan Sertifikasi Pangan Badan POM RI. Ini sesuai dengan Pasal 6 Peraturan Kepala Badan POM RI No. HK.00.05.23.1455 menentukan bahwa Setiap permohonan hanya berlaku untuk 1 (satu) kali pemasukan (setiap *shipment*). Untuk keperluan pemasukan produk berikutnya harus dilakukan permohonan kepada Badan POM. Termohon mengajukan pendaftaran ke Badan POM, lalu Ditjen Bea Cukai memeriksa kelengkapan dokumen yang telah dikeluarkan Badan POM melalui manual atau sistem komputerisasi. Sistem komputerisasi ini dikenal dengan *Indonesia National Single Window* (INSW) yang diatur melalui Keputusan Menko Perekonomian Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Tim Persiapan INSW. INSW merupakan sistem elektronik yang mampu melayani proses pengajuan dan pengolahan data dan informasi, pengambilalihan keputusan penyelesaian dokumen kepabeanan, kepelabuhan dan kebandarudaraan secara terpadu dengan prinsip kesatuan, kecepatan pelayanan, konsisten, sederhana, transparan, efisien dan berkelanjutan. Sistem ini nantinya akan memudahkan petugas Bea dan Cukai dalam melakukan pemeriksaan kesesuaian dokumen impor secara *online* yang terhubung dengan instansi terkait. INSW dapat diakses melalui website www.insw.go.id.¹⁶

Permohonan rekomendasi impor itu berisi:¹⁷ nama dan alamat importir, nama jenis dan nama dagang, kemasan, jumlah yang diimpor, negara asal pangan, nama dan alamat perusahaan pemasok, nomor ML, nomor dan tanggal *invoice*, nomor dan tanggal BL. Permohonan harus dilampiri dokumen-dokumen berupa:¹⁸

- a. copy nomor pendaftaran (ML)
- b. spesifikasi produk dengan mencantumkan deskripsi/komposisi/*ingredient*, karakteristik fisik, karakteristik kimia, karakteristik mikrobiologi, kemasan, penggunaan/aplikasi, penyimpanan, dan kadaluwarsa.
- c. Sertifikat, meliputi sertifikat kesehatan (*free sale*) dari pemerintah yang berwenang,sertifikatanalisis(disertakan untuk setiap kali impor dengan jangka waktu maksimal 6 bulan), untuk produk *hydrolated vegetable protein* (HVP), *isolated soy protein*, *soy sauce* harus melampirkan hasil analisis residu 3 MCPD (*monochloro propandiol*)
- d. Sertifikat *phyto sanitary* bagi produk pertanian
- e. Sertifikat bebas radiasi untuk produk susu asal negara Eropa
- f. Sertifikat *genetic modified organism* (GMO) untuk produk yang berasal dari kedelai, jagung, tomat, kentang dan hasil olahannya
- g. Sertifikat asal negara (*certificate of origin*) untuk produk daging dan hasil olahannya (gelayin, kolagen, kulit)

¹⁶ Hasil wawancara dengan Bpk. Andrias Tulus (Staf dari Seksi Intelijen III Direktorat Penindakan dan Penyidikan (P2) pada Kantor Pusat Dirjen Bea Cukai), 28 November 2008.

¹⁷ Badan POM RI, *Rekomendasi Impor Pangan*.

¹⁸ *Ibid*.

- h. Sertifikat SNI untuk produk AMDK, garam, tepung terigu
- i. Sertifikat halal bila produk mencantumkan halal pada labelnya
- j. Dokumen lain yang menunjang penilaian seperti surat pesanan dari importir, *invoice*, B/L, AWB, RIB, L/C.

Post Market adalah terkait masa setelah produk memiliki ijin edar ML dan diedarkan di masyarakat. Teknis pengawasan peredaran produk pangan olahan impor adalah sama dengan produk makanan dalam negeri. Selama peredaran produk dilakukan pengawasan terus menerus secara berkesinambungan yaitu melalui pemeriksaan/inspeksi sarana di lapangan, baik di sarana produksi maupun sarana distribusi. Selanjutnya dilakukan *sampling* terhadap produk dan pemeriksaan label, kemudian dilanjutkan dengan pengujian laboratorium terhadap mutu dan keamanan produk. Jadi dalam *post market* ini dilakukan secara rutin oleh Badan POM dengan wujud nyata melakukan *sampling* ke pasar, toko, warung, dan supermarket. Petugas memeriksa labelnya, apakah baik atau tidak, apakah ada rusak/cacat pada kemasannya, ada ijin edar atau tidak --ditandai dengan kode ML atau MD (Makanan Dalam), ada kode produksi atau tidak, dan untuk pangan impor labelnya harus bertuliskan bahasa Indonesia. Ketentuan ini diatur dalam PP 69 Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan.

Waktu pengawasan oleh petugas Badan POM dilakukan secara berkala, yang pelaksanaannya bisa sekali atau lebih dalam tiap bulan. Biasanya Balai POM di

tiap daerah provinsi mempunyai data/peta/daftar sarana distribusi dari toko kecil (kios) hingga ritel-ritel besar seperti *Carrefour* atau *Giant*, kemudian dibuat perencanaan dalam suatu skala, misalnya sarana distribusi mana saja yang menjadi target untuk pemeriksaan. Badan POM mempunyai Pedoman Pemeriksaan Sarana Distribusi dalam rangka melakukan pemeriksaan terhadap pangan, tetapi ini belum bisa didapatkan. Balai POM melakukan pelaporan hasil inspeksi ke Badan POM pusat setiap 3 bulan sekali. Pusat mengevaluasi laporan tersebut dan secara periodik melakukan inspeksi. Laporan terhadap adanya temuan kasus bisa dalam bermacam bentuk, inspeksi yang dilakukan Badan POM, pengaduan dari konsumen melalui ULPK (Unit Layanan Perlindungan Konsumen) Badan POM, maupun informasi dari media atau lembaga seperti Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI).

Di daerah juga terdapat Operasi Gabungan yang dilakukan di luar program Badan POM, yang biasanya dilakukan secara terpadu antara beberapa pihak terkait. Biasanya koordinasinya dilakukan oleh pihak kepolisian, Pemda (yang memiliki Tim Ketahanan Pangan Daerah), atau juga dinas perdagangan. Sebagai contoh, penyitaan terhadap ribuan batang permen dan ratusan pasta gigi oleh aparat gabungan dari Pemkab Sukoharjo Jawa Tengah tanggal 25 Juli 2007 di empat swalayan dan gudang rabat kelas besar di Sukoharjo, yaitu Swalayan Mitra Sukoharjo Kota, Rabat Alfa Solo Baru, Rabat Alfa Kartosuro, dan Swalayan Goro Kartosuro, karena produk impor tersebut masuk tanpa ijin dan diragukan aspek kesehatannya.¹⁹

¹⁹ Majalah Warta Konsumen, Agustus 2007, *Mengandung Formalin, Permen & Pasta Gigi Impor Disita*.

Jika dalam suatu inspeksi hanya ditemukan label-label yang tidak memenuhi syarat sesuai yang telah didaftarkan, Badan POM memerintahkan pelaku usaha/sarana distribusi yang menjual produk tersebut untuk menarik produknya dan memperbaikinya atau menggantinya. Jika dalam kasus makanan impor, maka perintah ini ditujukan kepada importir. Jika yang ditemukan adalah bahan-bahan berbahaya yang terkandung di dalam suatu produk pangan, Badan POM terlebih dahulu mengambil sampel pangan tersebut untuk diteliti di Laboratorium Badan POM, dan jika positif, maka Badan POM segera memberitahukan importir melalui surat pemberitahuan berupa hasil uji laboratorium, dan memerintakkannya untuk menarik dan memusnahkan semua produk tersebut yang bisa dilakukan sendiri oleh importir dengan disaksikan oleh Badan POM, dan importir harus melaporkan hasil kegiatan tersebut.

Dalam hal produk impor benar-benar bermasalah dan membahayakan kesehatan dan keselamatan konsumen, maka akan dikeluarkan *public warning*. Contoh *public warning* yang pernah dikeluarkan oleh Badan POM antara lain:²⁰

1. Tahun 2007:

- a. KH.00.04.53.094 tanggal 24 Juli 2007 (Produk pangan impor China yang mengandung bahan berbahaya)
- b. KH.00.01.5113 tanggal 2 Agustus 2007 (Produk pangan impor China yang mengandung formalin)

- c. PO.02.02.531.16356 tanggal 1 Oktober 2007 (Daging olahan impor)
 - d. PO.02.02.531.16414 tanggal 2 Oktober 2007 (Penanganan daging sapi olahan impor)
 - e. PO.02.02.531.16487 tanggal 2 Oktober 2007 (Daging olahan Impor)
 - f. PO.02.02.531.20347 tanggal 6 Desember 2007 (Edaran tindak lanjut temuan daging olahan impor)
2. Tahun 2008:
- a. Surat PO.02.02.531.21585 tanggal 18 September 2008 (Edaran susu formula asal China)
 - b. Surat PO.04.01.1.4970 tanggal 23 September 2008 (Pengamanan produk susu yang berasal dari China)
 - c. KH.00.01.5.531 tanggal 24 September 2008 (Keterangan pers tentang isu produk China yang mengandung melamin)
 - d. Surat PO.01.02.531.1368 tanggal 25 September 2008 (Produk China mengandung melamin)
 - e. KH.00.01.5.533 tanggal 27 September 2008 (Keterangan pers tentang kandungan melamin produk China yang mengandung susu)
 - f. Surat edaran PO.02.02.531.24649 tanggal 3 November 2008 (Telur produksi RRT yang mengandung melamin).

²⁰ Badan POM.

Badan POM mempunyai tugas sesuai yang diatur di dalam Pasal 73 Keppres Nomor 166 Tahun 2000, yaitu untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan obat dan makanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pelaksanaan tugas Badan POM ini dikoordinasikan oleh Menteri Kesehatan dan Menteri Kesejahteraan Sosial. Secara khusus juga terdapat SKB Menteri Kesehatan dan Men-PAN Nomor 264A/Menkes/SKB/VII/2003 dan Nomor 02/SKB/M.PAN/7/2003 yang dikeluarkan 4 Juli 2003, mengatur tentang tugas, fungsi dan kewenangan di bidang pengawasan obat dan makanan.

Penjabaran dari fungsi Badan POM tersebut meliputi:²¹

- a. Pengaturan, regulasi, dan standarisasi;
- b. Lisensi dan sertifikasi industri di bidang farmasi berdasarkan Cara-cara Produksi yang Baik;
- c. Evaluasi produk sebelum diizinkan beredar;
- d. *Post marketing vigilance* termasuk sampling dan pengujian laboratorium, pemeriksaan sarana produksi dan distribusi, penyidikan dan penegakan hukum.
- e. *Pre-audit* dan *pasca-audit* iklan dan promosi produk;
- f. Riset terhadap pelaksanaan kebijakan pengawasan obat dan makanan;
- g. Komunikasi, informasi dan edukasi publik termasuk peringatan publik.

Selain peraturan tersebut di atas, terdapat juga Peraturan Pemerintah RI No. 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan, yang dalam Pasal 37 ayat (2) mengatur mengenai kewenangan Badan POM terhadap pengawasan pangan olahan yang akan dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia, sebagai berikut:

- a. Pangan telah diuji, diperiksa dan/atau dinyatakan lulus dari segi keamanan, mutu dan/atau gizi oleh instansi yang berwenang di negara asal;
- b. Pangan telah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 (tentang sistem jaminan mutu)
- c. Pangan dilengkapi dengan dokumen hasil pengujian dan/atau pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada huruf a; dan
- d. Pangan terlebih dahulu diuji dan atau diperiksa di Indonesia dari segi keamanan, mutu dan/atau gizi sebelum peredarannya.

Selain ketentuan tersebut, Pasal 38 PP No. 28 Tahun 2004 menentukan bahwa dalam hal pangan yang akan dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia terlebih dahulu diuji dan/atau diperiksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2) huruf c, maka pengeluarannya dari pabean hanya dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan pemasukan pangan yang dikeluarkan Kepala Badan POM. Lebih lanjut Pasal 42 PP No. 28 Tahun 2004 tersebut mengatur bahwa dalam rangka pengawasan keamanan pangan, mutu dan gizi pangan, setiap pangan

²¹ Badan POM, <http://pom.go.id/>, diakses 9 Januari 2009.

olahan baik yang diproduksi di dalam negeri atau yang dimasukkan ke dalam wilayah RI untuk diperdagangkan dalam kemasan eceran sebelum diedarkan wajib memiliki surat persetujuan pendaftaran. Ini sesuai visi Badan POM agar obat dan makanan terjamin aman, bermutu dan berkasiat, juga sesuai misi Badan POM untuk melindungi masyarakat dari obat dan makanan yang berisiko terhadap kesehatan.²²

Selain Badan POM, terdapat beberapa instansi terkait dengan tugas pengawasan peredaran produk pangan olahan impor di Indonesia, meliputi:

a. Ditjen Bea dan Cukai

Pengawasan oleh Ditjen Bea dan Cukai terkait dengan keabsahan dokumen impor (surat persetujuan pengeluaran barang/SPPB). Direktorat Penindakan dan Penyidikan (P2) Bea dan Cukai bertugas memberikan dukungan teknis pengawasan di bidang kepabeanan, termasuk pengawasan lalu lintas barang yang keluar atau masuk ke dalam daerah pabean Indonesia. Teknis yang dilakukan petugas Ditjen Bea dan Cukai saat pengecekan barang impor biasanya yang pertama kali adalah²³ pemeriksaan dokumen importir, saat ini sudah berlaku Surat Keterangan Impor (SKI) yang sudah bersifat final dan menyeluruh yang dikeluarkan oleh Badan POM.

Kanwil Bea Cukai²⁴ menyatakan bahwa produk makanan olahan yang akan diimpor pertama harus mendapatkan izin edar dan uji laboratorium yang dilakukan oleh Badan POM, kemudian harus dilengkapi dengan dokumen kesehatan dari Depkes setelah itu harus dilengkapi dengan dokumen perdagangan dari Departemen Perdagangan. Instansi terkait selain Badan POM tidak memiliki tugas untuk memeriksa langsung kondisi produk makanan olahan impor yang akan beredar atau yang sudah beredar di pasaran.

b. Departemen Kesehatan/Dinas Kesehatan

Departemen Kesehatan dan Dinas Kesehatan juga ikutserta membantu pengawasan yang dilakukan oleh Badan POM dan Balai Besar POM dengan melakukan kontrol terhadap terpenuhinya aspek-aspek kesehatan dari produk makanan olahan impor yang akan diedarkan oleh pihak distributor. Mekanismenya adalah dengan berkoordinasi dengan Balai Besar dan Balai POM setempat dalam melakukan pembinaan kepada distributor.

c. Departemen Perdagangan/Dinas Perdagangan

Pengawasan oleh Dinas Perdagangan adalah terkait dengan

²² *Ibid.*

²³ Hasil wawancara dengan Bpk. Andrias Tulus (Staf dari Seksi Intelijen III Direktorat Penindakan dan Penyidikan (P2) pada Kantor Pusat Dirjen Bea Cukai), 28 November 2008.

²⁴ Hasil wawancara dengan Bapak Sucipto (Kepala Kantor Pengawasan Bea dan Cukai DIY).

regulasi perijinan sebagai importir dan distributor serta kebijakan peraturan di bidang impor. Mekanisme pengawasannya dengan melakukan pemeriksaan berkala di lapangan/tempat produk makanan olahan impor yang diperdagangkan. Pemeriksaan yang dilakukan oleh Dinas Perdagangan hanya sebatas pemeriksaan keadaan fisik dari produk pangan olahan impor yang beredar di pasaran, seperti pemeriksaan kode registrasi yang terdapat di kemasan produk. Hal ini diatur dalam Pasal 4 KEPMENPERINDAG RI No. 634/MPP/KEP/9/2002 tentang ketentuan dan tata cara pengawasan barang beredar dan atau jasa yang beredar di pasar yang mana pengawasan dilakukan terhadap standar mutu, pencantuman label, klausula baku, pelayanan purna jual, cara menjual dan pengiklanan dari barang yang beredar di pasaran. Untuk keadaan tertentu, Dinas perdagangan dapat memohon uji laboratorium.

d. Lembaga Konsumen Swadaya Masyarakat

YLKI berperan dalam menjalankan fungsi kontrol sosial. Diibaratkan anggota tubuh, YLKI adalah sebagai “mata” dan “mulut”, sedangkan yang punya tangan adalah Pemerintah melalui instansi terkait.²⁵ Dalam praktik, YLKI

sering melakukan penelusuran di pasar tradisional maupun ritel-ritel modern dan banyak menemui produk impor tidak teregistrasi atau tidak berkode ML. Setiap produk yang masuk harus teregistrasi di Badan POM yang ditandai dengan adanya kode ML dan data importir maupun produsen guna kepentingan konsumen jika ada masalah pada produk tersebut maka memudahkan penelusuran mengenai siapa yang harus bertanggungjawab, apakah itu importir, produsen asal, atau agennya (biasanya perwakilan dari pihak produsen asal).²⁶

Pengaduan mengenai produk pangan olahan impor ini banyak terjadi, salah satunya pernah ada kasus kadaluwarsa pada suatu biskuit, yang seharusnya di negara asal kadaluwarsanya hanya 6 bulan, tetapi saat di Indonesia menjadi 1 tahun. Kasus tersebut biasanya terjadi saat masa hari-hari besar keagamaan, dalam bentuk *parcel-parcel*. Di negara asal biasanya produk yang 3 (tiga) bulan sudah mendekati kadaluwarsa diobral besar-besaran dengan maksud untuk dapat segera dikonsumsi, dan yang sering terjadi adalah produk tersebut diekspor ke Indonesia yang sedang membutuhkan untuk pemenuhan permintaan pada hari-hari besar keagamaan.²⁷ Pengaduan

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Hasil wawancara dengan Ibu Sularsi (Staf YLKI Bidang Hukum dan Pengaduan) tanggal 1 Desember 2008.

²⁷ *Ibid.*

dari konsumen itu diteruskan ke instansi terkait dan pelaku usaha. Cara lain adalah dengan Mediasi, atau pembuktian terbalik, yaitu si konsumen yang mengadu harus membuktikan kebenaran informasi yang disampaikan ke YLKI.

Dengan menganalisis data yang ada terkait pengawasan yang dilakukan oleh Badan POM terhadap peredaran produk pangan olahan impor di Indonesia dalam kaitannya dengan perlindungan konsumen, sebenarnya efektif atau tidaknya dapat dilihat dari kriteria apakah tugas kewenangan Badan POM dalam pengawasan peredaran produk pangan olahan impor menurut ketentuan (peraturan perundang-undangan yang mengatur) itu sudah dipenuhi. Jadi memang dalam hal ini adalah menganalisis *law enforcement* dari Badan POM terhadap ketentuan yang ada, dengan kata lain adalah mengkaji kinerja Badan POM dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Hal ini tentunya juga tidak terlepas dari dukungan pengawasan instansi terkait.

Dari aspek peraturan perlindungan konsumen, tugas dan fungsi Badan POM adalah dalam rangka pemenuhan terhadap Pasal 30 UUPK, yaitu untuk pengawasan perlindungan konsumen. Sesuai yang diatur di dalam Pasal 73 Keppres Nomor 166 Tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001, Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen Badan POM mempunyai tugas yaitu untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan obat dan makanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

undangan yang berlaku. Berdasarkan SKB Menteri Kesehatan dan Men-PAN Nomor 264A/Menkes/SKB/VII/2003 dan Nomor 02/SKB/M.PAN/7/2003 yang dikeluarkan 4 Juli 2003, mengatur tentang tugas, fungsi dan kewenangan Badan POM di bidang pengawasan obat dan makanan, yaitu:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan obat dan makanan;
- b. Pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang pengawasan obat dan makanan;
- c. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas Badan POM;
- d. Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang pengawasan obat dan makanan;
- e. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.

Lebih lanjut Pasal 45 PP No. 28 Tahun 2004 mengatur sebagai berikut:

- (1) Badan berwenang melakukan pengawasan keamanan, mutu dan gizi pangan yang beredar.
- (2) Dalam melaksanakan fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Badan berwenang untuk:
 - a. mengambil contoh pangan yang beredar; dan/atau
 - b. melakukan pengujian terhadap contoh pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) butir a.
- (3) Hasil pengujian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) butir b:
 - a. untuk pangan segar disampaikan

kepada dan ditindaklanjuti oleh instansi yang bertanggung jawab di bidang pertanian, perikanan atau kehutanan sesuai dengan bidang tugas dan kewenangan masing-masing;

- b. untuk pangan olahan disampaikan dan ditindaklanjuti oleh instansi yang bertanggung jawab di bidang perikanan, perindustrian atau Badan sesuai dengan bidang tugas dan kewenangan masing-masing;
- c. untuk pangan olahan tertentu ditindaklanjuti oleh Badan;
- d. untuk pangan olahan hasil industri rumah tangga pangan dan pangan siap saji disampaikan kepada dan ditindaklanjuti oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Dikaji dari implementasi pengawasan Badan POM terhadap tugas pengawasan yang seharusnya dilakukan Badan POM terhadap peredaran produk pangan olahan impor di Indonesia menurut peraturan tersebut dapat dikatakan bahwa implementasinya masih kurang efektif. Hal ini dapat dilihat dari masih terdapatnya produk pangan olahan impor ilegal yang masuk dan beredar di Indonesia tanpa ijin, serta masih adanya produk pangan olahan impor yang sudah mendapatkan ijin beredar di Indonesia tetapi terbukti mengandung bahan-bahan yang membahayakan bagi konsumen yang mengonsumsi, padahal tujuan pengawasan peredaran pangan olahan impor tersebut adalah untuk memberikan perlindungan terhadap konsumen. Perlindungan konsumen dikatakan efektif apabila hak-hak konsumen seperti yang tertera dalam Pasal 4 huruf

a dan b UUPK dapat terpenuhi. Hak-hak tersebut adalah:

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

Realitanya, dengan masih banyaknya produk pangan olahan impor ilegal, dan juga produk pangan olahan impor legal yang mengandung bahan-bahan yang membahayakan kesehatan konsumen di Indonesia, maka aspek perlindungan konsumen terkait hak konsumen untuk memperoleh kenya-

manan, keamanan, dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan atau jasa itu belum terpenuhi. Hak konsumen untuk mendapatkan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan atau jasa juga belum terpenuhi dengan baik. Hal ini dikarenakan Badan POM sering terlambat memberikan klarifikasi mengenai kebenaran isu yang merebak, atau Badan POM juga sering terlambat melakukan pemeriksaan atau pengkajian terhadap produk pangan olahan impor yang diisukan mengandung bahan berbahaya.

Oleh karena itu *law enforcement* harus dilakukan. Pengawasan *pre market* harus lebih ketat²⁸ dan lebih tegas sesuai aturan yang berlaku.²⁹ Uji makanan oleh Badan POM hendaknya juga secara menyeluruh terhadap semua produk makanan yang akan beredar di Indonesia baik itu produk impor maupun produk domestik agar dapat diketahui manfaat secara positif maupun negatif dari makanan tersebut terhadap manusia. Pengawasan *pre market* dirasa lebih penting juga dengan pertimbangan biaya yang harus dikeluarkan, serta dampak semakin luas yang akan ditimbulkannya.³⁰

Namun demikian, pengawasan *post market*³¹ juga perlu ditingkatkan agar pengawasan Badan POM lebih maksimal, karena pemeriksaan terhadap produk makanan olahan impor yang beredar hanya dilakukan secara periodik maka ada kemungkinan pihak

pengusaha melakukan kecurangan pada saat pemeriksaan tidak dilakukan. Perlu adanya peningkatan kinerja³² dari Badan POM, Departemen Kesehatan, Dirjen Bea Cukai dan Departemen Perdagangan karena pintu pertama untuk dapat beredarnya produk makanan olahan impor terdapat pada instansi tersebut. Badan POM hendaknya lebih *concern* terhadap masyarakat, misalnya dengan menyampaikan *progress report* suatu kasus yang terjadi dengan jelas dan cepat tanggap, atau mempublikasikan setiap hasil penelitian yang dilakukan Badan POM. *Public warning* Badan POM seharusnya detail mengenai temuan produk yang bermasalah tersebut, sehingga konsumen tidak dibuat bingung atau panik mengenai pihak mana yang bermasalah, apakah yang dari luar atau yang dalam negeri.³³ Badan POM hendaknya juga lebih banyak memberi himbauan pada masyarakat untuk menghindari mengonsumsi makanan yang tidak memenuhi kriteria kesehatan yang baik. Masyarakat diharapkan berperan serta secara lebih aktif, sebagai kontrol terakhir terhadap pengawasan peredaran produk makanan olahan impor yang beredar di Indonesia.

Perlindungan hukum yang diberikan kepada konsumen dengan demikian masih kurang optimal.³⁴ Sebagai bukti masih sering ada pelanggaran yang merugikan konsumen, dan jika merujuk pada kasus-kasus yang sudah terjadi banyak hal yang mengin-

²⁸ Hasil wawancara dengan Ibu Endang (staf khusus ekspor impor Dinas Perdagangan DIY).

²⁹ Hasil wawancara dengan Ibu Sularsi (Staf Bidang Hukum dan Pengaduan YLKI) tanggal 1 Desember 2008.

³⁰ Hasil wawancara dengan Ibu Diah (Kepala Bagian Farmasi Dinas Kesehatan DIY).

³¹ Hasil wawancara dengan Bpk. Andrias Tulus (Staf dari Seksi Intelijen III Direktorat Penindakan dan Penyidikan (P2) pada Kantor Pusat Dirjen Bea Cukai), 28 November 2008.

³² Hasil wawancara dengan Ibu Endang (staf khusus ekspor impor Dinas Perdagangan DIY).

³³ *Ibid.*

³⁴ Hasil wawancara dengan Ibu Anna (staf LKY).

dikasikan bahwa pengawasan terhadap produk makanan olahan impor sepertinya tidak optimal dilakukan oleh instansi terkait. Selain itu ada hal-hal yang memungkinkan untuk terjadinya pemalsuan barang dilakukan oleh pihak importir maupun pihak lain yang memanfaatkan kondisi yang telah tercipta, seperti: label yang terdapat pada produk berupa stiker yang ditempelkan pada kemasan produk makanan tersebut.

2. Kendala Yang Dihadapi Badan POM dalam Pengawasan Produk Pangan Olahan Impor

Kendala-kendala yang dihadapi Badan POM dalam pengawasan terhadap peredaran produk pangan olahan impor di Indonesia bersifat internal dan eksternal. Kendala internal meliputi:

- a. Keterbatasan staf Badan POM baik yang berada di pusat maupun di propinsi sehingga menjadikan kinerja Badan POM tidak maksimal.³⁵ Jumlah staf yang terbatas ini tentu mempengaruhi pelaksanaan tugas pengawasan dari Badan POM, apalagi ditambah dengan wilayah kerja yang sangat luas, sehingga akan berpengaruh pada intensitas pengawasan yang rendah ataupun lingkup pengawasan produk yang lebih sempit.
- b. Pengawasan Badan POM yang dilakukan secara berkala dan acak, sehingga menyebabkan adanya produk pangan olahan impor yang lepas dari pengawasan. Sistem pengawasan

secara berkala dan acak ini tentu akan berpengaruh pada luas lingkup produk pangan olahan yang dapat diawasi, karena akan berpengaruh pada adanya produk ilegal maupun produk yang membahayakan yang beredar di pasar pada saat tidak dilakukan pengawasan, serta akan adanya produk yang mungkin ilegal dan atau mengandung bahan yang berbahaya yang beredar di pasar karena tidak mendapatkan giliran pemeriksaan oleh Badan POM. Pengawasan yang dilakukan secara berkala oleh Badan POM ini sering disalahgunakan oleh pengusaha untuk mengambil kesempatan dalam kesempatan untuk memasukkan produk ke Indonesia pada periode saat tidak dilakukan pengawasan.

Kendala eksternal terdiri dari:

- a. Kurang ketatnya sistem pengawasan yang dilakukan oleh instansi terkait sebagai penunjang pengawasan yang dilakukan Badan POM, sehingga pada akhirnya ini mempengaruhi tidak efektifnya pengawasan oleh Badan POM;
- b. Kurang dipatuhinya persyaratan-persyaratan impor produk pangan olahan impor oleh importir, seperti tidak jelasnya informasi yang tertera pada label yang dicantumkan pada produk impor tersebut. Para importir terkadang tidak mencantumkan label sesuai dengan yang telah terdaftar. Hal ini meragukan bagi Badan POM untuk memberikan

³⁵ Hasil wawancara dengan Ibu Chairunnisa (Ka. Sie. Inspeksi Peredaran Pangan pada Direktorat Inspeksi dan Sertifikasi Produk Pangan BPOM), tanggal 28 November 2008.

ijin edar ataukah tidak. Hal yang patut disayangkan adalah bahwa Badan POM lebih sering memberikan ijin beredar kepada produk pangan olahan impor tersebut daripada menolaknya untuk masuk dan beredar di Indonesia. Selain itu juga banyaknya ditemukan produk impor yang beredar di Indonesia yang belum memiliki ijin edar (ML), jadi hanya berupa stiker, sehingga sulit diketahui ijin edar tersebut asli atau palsu;

- c. Masih rendahnya kesadaran hukum konsumen untuk melakukan pengaduan atau laporan kepada pemerintah ataupun lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat terkait adanya produk pangan olahan impor yang mengandung bahan berbahaya bagi konsumen.

Berbagai upaya untuk meningkatkan pengawasan dilakukan Badan POM dengan membentuk jejaring pengawasan pangan terpadu dengan instansi lain, seperti Departemen Pertanian, Ditjen Bea dan Cukai, serta Departemen Perdagangan. Selain itu ada kerjasama yang khusus dilakukan antara Badan POM dengan Departemen Perdagangan untuk Direktorat Impor, Direktorat Pengawasan Barang Beredar, serta Direktorat Perlindungan Konsumen dengan membentuk Tim Pengawas Barang Beredar, yang nantinya akan ada gugus-gugus, di mana Departemen Perdagangan yang menyiapkan strategi dan mekanisme, dan Badan POM bagian teknis pengawasannya. Mengenai hal ini belum ada penjelasan yang lebih detil karena pada saat dilakukannya penelitian ini kerjasama ini baru dilakukan pada tahap rapat-rapat

dan pembahasan antara kedua instansi.

Mengenai kendala-kendala yang dihadapi oleh Badan POM dalam menjalankan tugas dan fungsinya tersebut memang perlu dilakukan langkah-langkah yang bersifat korektif. Terkait kendala internal, khususnya keterbatasan staf Badan POM, Badan POM memang sebagai instansi Pemerintah Non Departemen yang struktur organisasinya sudah diatur dan ditentukan oleh Pemerintah melalui peraturan-peraturan yang mengatur mengenai fungsi, tugas, kewenangan dan struktur organisasi Badan POM. Jumlah staf ataupun pegawai di kantor pusat (Badan POM) maupun di daerah propinsi (Balai Besar atau Balai POM) juga sudah ditentukan oleh pemerintah. Oleh karena itu, keterbatasan staf ini memang perlu diatasi oleh pemerintah sebagai pihak yang memberikan tugas amanat pengawasan kepada Badan POM untuk mempertimbangkan penambahan jumlah staf. Hal ini tentunya juga bisa diusulkan oleh Badan POM sendiri kepada pemerintah terkait penambahan jumlah staf tersebut. Keterbatasan jumlah staf ini tentunya bukan hal yang remeh, karena ini akan mempengaruhi kinerja Badan POM menjadi kurang maksimal dalam menjalankan tugas pengawasannya. Hal ini juga bisa mempengaruhi intensitas pengawasan yang bisa dilakukan oleh Badan POM, dan juga luas lingkup produk barang yang bisa diperiksa oleh Badan POM dalam waktu tertentu.

Tentang pengawasan Badan POM yang dilakukan secara berkala dan acak ini memang patut disayangkan, karena tentunya banyak kemungkinan produk pangan

olahan impor lain yang tidak mendapatkan undian untuk diperiksa atau diuji akan lolos dari pengawasan, padahal mungkin saja produk pangan tersebut mengandung bahan berbahaya bagi konsumen. Oleh karena itu perlu kiranya pemeriksaan dan pengujian oleh Badan POM terhadap produk pangan impor yang akan masuk dan beredar di Indonesia itu diperluas kepada beberapa produk, bahkan kalau memungkinkan kepada setiap produk pangan yang akan masuk dan beredar. Kalau hal ini tidak dapat dilakukan karena keterbatasan petugas, paling tidak pemeriksaan dan pengujian itu harus dilakukan terhadap produk pangan yang meragukan, baik dari sisi label, informasi yang dikandung, ataupun bahan atau ingredient yang dikandung. Jadi terhadap setiap produk yang meragukan tersebut hendaknya dilakukan pemeriksaan dan pengujian, agar ada kepastian bahwa produk pangan impor yang diberikan ijin edar di Indonesia itu memang mempunyai jaminan kualitas produk, sehingga tidak akan membahayakan bagi konsumen.

Terkait dengan kurang ketatnya pengawasan oleh instansi terkait, sebagai contoh Ditjen Bea dan Cukai, hal ini memang akan berpengaruh terhadap kualitas pengawasan oleh Badan POM. Ditjen bea dan Cukai yang merupakan palang pintu untuk *screening* terhadap produk pangan yang akan masuk dan beredar di Indonesia tentu akan mempengaruhi tugas pengawasan tahap selanjutnya yang dilakukan oleh Badan POM. Jika pengawasan Ditjen Bea dan Cukai bagus, naka tentunya akan mempengaruhi pengawasan Badan POM menjadi bagus juga. Oleh kare-

na itu, instansi lain terkait dengan tugas pengawasan yang dilakukan oleh Badan POM harus saling mendukung, dan bekerjasama untuk mewujudkan perlindungan konsumen yang lebih baik di Indonesia.

Kendala eksternal terkait kurang dipenuhinya persyaratan-persyaratan yang sudah ditentukan dalam peraturan-peraturan yang ada terkait persyaratan masuk dan beredarnya produk pangan impor ke Indonesia oleh importir, menunjukkan bahwa kepatuhan terhadap hukum dari para importir tersebut masih rendah. Importir tersebut seharusnya melakukan kewajiban-kewajibannya, yaitu memenuhi persyaratan-persyaratan, misalnya pemenuhan label dan sebagainya. Importir diharapkan untuk tidak hanya mengejar haknya saja untuk memperoleh profit, tetapi juga harus memenuhi apa yang menjadi kewajibannya. Untuk itu, sebenarnya instansi berwenang perlu menindak dengan tegas para importir yang hanya mengejar profit tetapi melalaikan kewajibannya. Perlu kiranya diberikan sanksi yang nyata dan tegas agar dapat menimbulkan efek jera bagi importir tersebut, dan dapat mencegah ditirunya perbuatan pelanggaran tadi oleh importir lain.

Faktor kurangnya atau masih rendahnya kesadaran hukum konsumen untuk melakukan pengaduan atau pelaporan baik kepada lembaga perlindungan konsumen nasional maupun lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat tentu juga akan berpengaruh kepada kualitas pengawasan oleh Badan POM. Walaupun disadari bahwa ada beberapa konsumen yang melapor atau mengadu terkait dengan produk pangan

olahan impor yang membahayakan dan merugikan konsumen tersebut,³⁶ akan tetapi bila dibandingkan dengan jumlah konsumen yang ada di Indonesia pengaduan tersebut sangat kecil persentasenya. Jumlah konsumen yang tidak melapor atau mengadu masih jauh lebih besar ketimbang yang mengadu atau melapor. Di Yogyakarta sendiri pada saat penelitian ini dilakukan justru belum pernah ada konsumen yang melakukan pengaduan atau laporan ke LKY atas produk pangan olahan impor tersebut,³⁷ padahal produk-produk pangan olahan impor tersebut juga beredar di Yogyakarta juga, sehingga konsumen di Yogyakarta juga sudah mengalami kerugian, baik itu karena tidak memperoleh informasi yang benar secara cepat dari Badan POM, maupun kerugian karena adanya ketidaknyamanan konsumen dalam mengonsumsi produk impor tersebut karena adanya isu produk itu mengandung bahan berbahaya yang tidak aman untuk dikonsumsi. Ketiadaan laporan atau pengaduan ini tentu juga berpengaruh terhadap lemahnya aspek pengawasan dari masyarakat yang pada akhirnya juga mempengaruhi pengawasan dari Badan POM, karena tidak jarang pengawasan oleh Badan POM itu baru dilakukan ketika ada laporan-laporan atau pengaduan dari masyarakat yang masuk ke lembaga perlindungan konsumen yang kemudian diteruskan kepada Badan POM. Oleh karena itu, kesadaran hukum konsumen untuk melaporkan atau mengadukan persoalannya ketika mengonsumsi suatu produk ini

sangat positif pengaruhnya bagi efektivitas pengawasan yang dilakukan oleh Badan POM terhadap produk pangan olahan impor yang beredar di Indonesia.

E. Kesimpulan

Pengawasan peredaran produk pangan olahan impor di Indonesia oleh Badan POM belum dapat dikatakan sudah efektif. Masih terdapatnya produk pangan olahan impor *illegal* atau yang belum mendapatkan ijin edar oleh Badan POM (belum ada tanda ML) yang beredar bebas di pasar Indonesia, serta masih terdapatnya produk pangan olahan impor yang beredar di Indonesia yang mengandung bahan makanan yang membahayakan kesehatan konsumen, seperti formalin dan melamin, adalah buktinya. Belum efektifnya pengawasan Badan POM terhadap produk pangan olahan impor yang membahayakan yang beredar di pasaran tersebut dapat merugikan konsumen, sehingga perlindungan terhadap konsumen yang menjadi cita-cita yang ingin dicapai oleh peraturan perundang-undangan menjadi tidak terwujud.

Kendala-kendala yang dihadapi oleh Badan POM dalam pengawasan terhadap peredaran produk pangan olahan impor, baik itu aspek internal maupun eksternal, seyogyanya ditingkatkan dalam rangka mewujudkan aspek perlindungan konsumen, yaitu melalui *law enforcement* yang tegas dalam tahap *pre market* maupun *post market*. Selain itu perlu peningkatan koordinasi pengawasan dengan instansi terkait dengan

³⁶ "Ketika Konsumen Susu Formula Menggugat", <http://www.hukumonline.com/>, diakses 8 Agustus 2008.

³⁷ Hasil wawancara dengan Ibu Anna (staf LKY).

didukung peran serta masyarakat konsumen terhadap pengawasan peredaran produk secara lebih aktif sebagai kontrol terakhir makanan olahan impor di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku dan Artikel

- “Economy, Indonesia”, <http://www.traveldocs.com/id/economy.htm>.
- “Tarik 100 Produk Suplemen Australia”, http://tokohindonesia.com/berita/berita/2003/02/bpom_australia.shtml.
- ”Badan POM Temukan Tujuh Produk Pangan Impor Cina Berformalin”, http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=4985&Itemid=695.
- ”Biarkan Formalin Beredar dalam Makanan, BPOM Digugat”, <http://www.hukumonline.com>.
- ”Ketika Konsumen Susu Formula Menggugat”, <http://www.hukumonline.com>.
- ”Produk Pangan Olahan Harus Terdaftar di BPOM”, <http://www.hukumonline.com>.
- Badan POM, 2007, *Kumpulan Materi Petunjuk CPMB*.
- Kompas, ”Minuman Susu, Waspadai Cemarannya Melamin”, 19 September 2008.
- Shofie, Yusuf, 2003, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- The Economist Intelligence Unit Limited, “Country Profile Indonesia 2006”, <http://web.ebscohost.com.ezproxy.lib.unimelb.edu.au/ehost/pdf?vid=36&hid=21&sid=c7209150-f9c8-458a-bb5e-71236ec6a4ea%40SRC5M1>.

Warta Konsumen, Agustus 2007, ”Mengandung Formalin, Permen & Pasta Gigi Impor Disita”.

B. Peraturan Perundang-undangan

- Keputusan Menko Perekonomian No. 5/2007 Tentang Tim Persiapan Indonesia National Single Window.
- Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI Nomor 229/MPP/Kep/7/1997 Tentang Ketentuan Umum di Bidang Impor.
- Peraturan Dirjen Bea dan Cukai No. P-34/BC/2007 tentang Tata Laksana Registrasi Importir.
- Peraturan Kepala Badan POM RI No. HK.00.05.23.1455 Tanggal 24 Maret 2008 Tentang Pengawasan Pemasukan Pangan Olahan.
- Peraturan Pemerintah No 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan.
- Peraturan Pemerintah RI No. 6 Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 Tahun 1996 Tentang Pangan.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.