

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Perkembangan teknologi pangan telah mampu membuat makanan sintesis serta menciptakan berbagai zat pengawet makanan, zat aditif serta zat-zat kimia lainnya. Zat-zat kimia tersebut adalah zat yang ditambahkan pada produk makanan sehingga produk tersebut menjadi lebih awet dan lebih lezat. Hal tersebut jarang di sadari oleh konsumen yang mana zat-zat tersebut memiliki dampak yang tidak aman untuk kesehatan, dengan demikian konsumen tetap mengonsumsi makanan tersebut sehingga zat-zat kimia semakin menumpuk di dalam tubuhnya yang akhirnya dapat menjadi racun.<sup>1</sup>

Bahan Tambahan Pangan yang selanjutnya di sebut BTP telah diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 033 Tahun 2012 yaitu bahan yang ditambahkan ke dalam pangan untuk memengaruhi sifat atau bentuk pangan. Penggunaan BTP dalam proses produksi ini perlu diwaspadai karena bila penggunaannya menyalahi ketentuan dapat membahayakan kesehatan konsumen seperti halnya zat yang dilarang atau melebihi takaran yang dilakukan oleh pelaku usaha.<sup>2</sup>

Terkait dengan penggunaan Bahan Tambahan Pangan yang tidak sesuai standar terjadi dalam praktik pembuatan gula merah nira kelapa di Kabupaten Pangandaran. Kabupaten Pangandaran ini sendiri merupakan daerah agraris yang

---

<sup>1</sup> Ni Made Sri Utami Dharmaningsih, "Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Dengan Adanya Penggunaan Bahan Tambahan Makanan (BTM)", *E-Journal Ilmu Hukum Universitas Udayana*, Vol 5, No 2 (2017), hlm. 5.

<sup>2</sup> *Ibid.*

memiliki sumber daya alam yang cukup potensial berupa hasil laut dan pertanian. Oleh karena itu kegiatan ekonomi yang ada pada umumnya berupa industri yang mengolah atau memanfaatkan sumber daya alam dan industri jasa. Industri yang berkembang mengarah pada industri yang dapat memanfaatkan produk-produk pertanian dan industri yang dikerjakan oleh masyarakat sehingga mampu menyerap tenaga kerja pedesaan pada umumnya.

Salah satu potensi produk industri tersebut merupakan industri makanan yang banyak dikelola oleh masyarakat dan umumnya menjadi industri rumah tangga yang banyak menyerap tenaga kerja dengan memanfaatkan bahan baku dari wilayah di sekitarnya. Salah satu potensi yang ada dan telah berhasil dikembangkan di Kabupaten Pangandaran yaitu komoditas gula kelapa. Gula kelapa atau pada umumnya disebut gula jawa atau gula merah merupakan bahan pemanis alami dan bahan baku pokok makanan olahan. Gula merah asli dari Kabupaten Pangandaran memiliki kualitas sangat baik, para produsen kecap berskala besar seperti Kecap merek Bango menjadikan standar bahwa dengan gula merah dari Pangandaran menghasilkan produk kecap yang berkualitas.

Gula merah nira kelapa ini memiliki nilai indeks glikemik yang rendah dibandingkan dengan gula pasir, sehingga baik dikonsumsi oleh masyarakat yang menjaga kesehatan khususnya bagi penderita diabetes. Namun, akibat keterbatasan pengetahuan dan rendahnya tingkat pendidikan produsen gula kelapa menyebabkan sanitasi proses mulai dari penyadapan hingga pengemasan produk kurang diperhatikan. Demikian juga dalam penambahan bahan tambahan pangan seringkali

berlebihan bahkan adanya peluang ditambahkan bahan campuran untuk meningkatkan rendemen kimia.<sup>3</sup>

Berdasarkan sumber media jayantaranews.com<sup>4</sup> terdapat sejumlah pelaku usaha di Kabupaten Pangandaran yang menggunakan bahan tambahan pangan melebihi takaran yang dapat menambah kualitas warna dan pengawetan yaitu obat kimia berupa *sodium metabisulfite* atau *natrium metabisulfite* yang di tambahkan ke dalam nira kelapa, takaran yang digunakan oleh produsen gula kelapa berupa sendok makan yang tidak diketahui berapa jumlah takarannya pada setiap sendok yang di campurkan, hal ini sangat berpotensi menyalahi anjuran dalam penggunaan bahan tambahan pangan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penggunaan pengawet *sodium* maupun *natrium metabisulfite* memang diperbolehkan, namun harus sesuai dengan takarannya seperti yang tercantum dalam Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 36 Tahun 2013, karena nira kelapa sendiri merupakan bahan yang mudah rusak maka untuk menghambat terjadinya fermentasi nira biasanya produsen gula kelapa menggunakan bahan pengawet tersebut.<sup>5</sup> Akan tetapi penggunaannya harus tetap diperhatikan agar tidak membahayakan kesehatan. Maka dari itu dibutuhkan peningkatan pengawasan bagi perlindungan konsumen terhadap kesehatan pangan yang beredar di pasaran.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Jusmyra, 2021, "Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Penggunaan Bahan Tambahan Pangan Pada Produksi Gula Merah Nira Kelapa", (Skripsi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makasar), hlm. 5.

<sup>4</sup> Nur Hilman, 2021, *Waspada Beredar Gula Merah Berbahan Baku Berbahaya* <https://www.jayantaranews.com/?p=84377>, (Diakses pada tanggal 20 November 2022 Pukul 19.00 WIB)

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm 7-8.

<sup>6</sup> Celina Tri Siwi Kristianti, 2021, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 138.

Meskipun Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen selanjutnya disebut UUPK telah menjelaskan mengenai hak-hak konsumen, namun kenyataannya seringkali pelaku usaha menambahkan bahan tambahan pangan yang tidak sesuai dengan ketentuan yang sudah ada kedalam produknya.<sup>7</sup> Penggunaan bahan tambahan pangan berupa *natrium metabisulfite* yang berlebihan ini akan sangat beresiko bagi kesehatan konsumen terutama yang memiliki sensitifitas sulfit karena zat ini cenderung bersifat toksit dan karsinogenik yang merupakan stimulant kanker. Tanpa disadari zat ini dapat memberikan efek racun kepada konsumen gula kelapa dan juga menurunkan kualitas gula sehingga tidak memenuhi standar ekspor.<sup>8</sup>

Gejala ringan yang mungkin timbul berupa sakit kepala, iritasi pernapasan, iritasi pada jaringan mulut, kerongkongan, dan menyebabkan reaksi alergi sedangkan gejala yang parah dapat berupa penyempitan saluran pernapasan, dan anafilaksis (reaksi yang berpotensi mengancam nyawa yang dapat terjadi dalam hitungan detik atau menit paparan). Meskipun dampaknya pada konsumen akan muncul dalam jangka panjang, namun pada orang yang memiliki sensitifitas terhadap sulfit ketika mengonsumsi makanan yang telah ditambahkan *natrium metabisulfite* secara berlebih, maka gejala-gejala akan timbul setelah 15-30 menit setelah konsumsi. Reaksi sulfit umumnya terjadi pada orang yang memiliki asma.

---

<sup>7</sup> Tranggono, 1999, *Bahan Tambahan Pangan*, Yogyakarta, Pusat Antar Universitas Pangan dan Gizi UGM, hlm. 23.

<sup>8</sup> Novi Dwi Nurelita, 2016, "Analisa Kadar Natrium Metabisulfit Pada Gula Merah Siwalan (Studi di Desa Dungek Kecamatan Dungek Kabupaten Sumenep)", (Skripsi Ilmu Kesehatan, Insan Cendekia Medika Jombang), hlm. 17.

Walaupun hanya minoritas manusia yang memiliki alergi atau sensitifitas terhadap sulfat,<sup>9</sup> namun sebagai konsumen tetap perlu waspada karena pada praktiknya terdapat sejumlah konsumen gula kelapa di Kabupaten Pangandaran yang mengeluhkan gejala sakit kepala, hingga asma setelah mengonsumsi makanan yang mengandung gula kelapa campuran sulfat tersebut. Penggunaan BTP ini telah diatur dalam Perka BPOM Nomor 36 Tahun 2013 mengenai batas maksimum penggunaan BTP pengawet. Secara umum, batasan penggunaan sulfat berdasarkan *acceptable daily intake* (ADI) adalah 0-0,7 mg/kg, sedangkan batas maksimum penggunaan dalam produk gula merah sebesar 40 mg/kg.<sup>10</sup>

Produk pangan yang beredar menjadi tanggung jawab orang yang memproduksi dan yang mengedarkan, terutama jika terjadi kerugian kesehatan maupun kematian seseorang yang mengonsumsi produk tersebut. Dengan adanya keamanan pangan pada kebutuhan masyarakat diharapkan dapat menjadikan makanan yang ada di pasaran sudah aman dan berkualitas agar tidak menimbulkan penyakit maupun gangguan pada kesehatan tubuh. Maka dari itu perlu adanya upaya pencegahan guna tidak terjadi kemungkinan tercemarnya pangan dari segala faktor kimia, biologis maupun hal yang dapat merusak mutu serta gizi pada pangan, serta perlu adanya upaya peningkatan pengawasan dari pemerintah agar dapat menjamin keamanan, manfaat serta mutu pada produk agar produk tersebut aman dikonsumsi oleh masyarakat.

---

<sup>9</sup> Siti Aisyah, 2017, "Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Atas Penggunaan Zat Aditif Pada Makanan di Kabupaten Dharmasraya", (Skripsi Ilmu Hukum, Fakultas Universitas Muhammadiyah Yogyakarta), hlm 2.

<sup>10</sup> Novi Dwi Nurelita, *Op., cit*, hlm. 2

Dengan demikian, berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan penulisan hukum dengan judul: **“Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Gula Kelapa di Kabupaten Pangandaran”**

### **B. Rumusan Masalah**

1. Mengapa masih banyak gula kelapa yang menggunakan bahan tambahan pangan tidak sesuai standar di Kabupaten Pangandaran?
2. Bagaimana perlindungan hukum bagi konsumen terhadap penggunaan bahan tambahan pangan yang tidak sesuai standar pada produksi gula kelapa di Kabupaten Pangandaran?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini dimaksudkan untuk:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji alasan masih banyak gula kelapa yang menggunakan bahan tambahan pangan tidak sesuai standar di Kabupaten Pangandaran.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji perlindungan hukum bagi konsumen terhadap penggunaan bahan tambahan pangan yang tidak sesuai standar pada produksi gula kelapa di Kabupaten Pangandaran.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini akan memberikan beberapa manfaat yaitu:

## **1. Manfaat Teoritis**

Memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka pengembangan ilmu hukum khususnya hukum perlindungan konsumen juga diharapkan dapat mengevaluasi pelaksanaan bentuk perlindungan hukum terhadap konsumen dalam penggunaan bahan tambahan pangan yang tidak sesuai standar pada produksi gula kelapa.

## **2. Manfaat Praktis**

### a) Bagi Konsumen

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan dorongan agar para konsumen lebih berhati-hati dan dapat lebih selektif dalam memilih, membeli dan mengkonsumsi gula kelapa yang berkualitas baik.

### b) Bagi Pelaku Usaha

Diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat dijadikan sebagai suatu acuan bagi para produsen atau pelaku usaha dalam melakukan produksi gula merah nira kelapa yang lebih berkualitas agar tidak merugikan konsumen.

### c) Bagi Dinas Kesehatan

Penelitian ini diharapkan dapat menggerakkan Dinas Kesehatan khususnya di Kabupaten Pangandaran agar lebih memperhatikan

pengawasan terhadap penggunaan bahan tambahan pangan yang tidak sesuai standar pada produksi gula kelapa yang tersebar di sekitar Kabupaten Pangandaran.