

EFEKTIFITAS PERAN NEGARA DALAM KEAMANAN PANGAN

Eni Purwani

Prodi Gizi Fakultas Ilmu Kesehatan
Universitas Muhammadiyah Surakarta
Jl. A. Yani Tromol Pos I Pabelan Surakarta 57162

Abstract

Adequate of food availability and food safety are rights for every citizen. State shall ensure that the food availability and food consumed is safety by the public. The state's obligation to fulfill the right of food and to protect citizens from the threat of food security conducted in various forms such as food regulation and strengthening regulatory oversight on the entire food chain from production, storage, transport to the circulation. During this time, the role of the state in protecting its citizens from the threat of food security particularly less effective. There are three indications to show the ineffectiveness of these, which are: 1) the number of hazardous chemicals in the community, such as formaldehyde, that are used as Food Additive, 2) the number of unsafe food products consumption is circulating widely in the community, and 3) the number of irregularities that are not handled by the state apparatus. Ineffective role of the state is due to the problems and challenges that must be overcome include 1) the extent of the work areas to be addressed, 2) resources limitation, 3) operational strategy limitation, and 4) leadership and enforcement issues. The solutions of these problems and challenges are : 1) problem solving of main food problem, 2) enforcement, 3) building partnerships, and 4) develop prevention strategies.

Key words : the state role, food regulation, food safety, food security

PENDAHULUAN

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

Penggunaan formalin untuk mengawetkan pangan mulai merebak

beberapa tahun lalu. Banyak produk makanan yang dikonsumsi masyarakat ternyata mengandung zat kimia yang umumnya digunakan sebagai pengawet mayat ini, seperti ayam potong, mi basah, ikan asin, tahu dll. Keresahan masyarakat tersebut bisa dipahami mengingat penggunaan zat berbahaya tersebut sudah lama beredar dan disalahgunakan sebagai bahan tambahan pangan. Hal ini berarti masyarakat telah menimbun zat-zat kimia berbahaya dalam tubuh pada waktu yang mungkin cukup lama. Pemerintah

seperti kecolongan karena peredaran formalin seharusnya tidak bisa disalahgunakan sebagai bahan pengawet makanan. Namun, faktanya formalin banyak dimanfaatkan sebagai bahan tambahan pangan (BTP) dan produk makanannya beredar luas di masyarakat tanpa pantauan yang memadai. Penggunaan formalin sebagai BTP sempat surut di pasaran karena pemberitaan dan polemik masyarakat di media massa.

Saat ini isu formalin mulai mereda di media. Masyarakat sudah relatif merasa aman. Para pemerhati juga tidak keras berpolemik menyuarakan ancaman zat kimia bahaya tersebut. Tetapi masalahnya, Apakah peredaran formalin di masyarakat saat ini sudah cukup terkontrol oleh pemerintah? Apakah formalin sudah tidak digunakan lagi oleh sebagian masyarakat sebagai bahan pengawet makanan? Apakah masyarakat sudah cukup mendapat perlindungan dari negara terkait dengan ancaman zat-zat kimia berbahaya di dalam produk makanan yang beredar luas?

Pada kenyataannya belum ada perubahan signifikan di tengah masyarakat seputar penggunaan formalin sebagai bahan pengawet makanan. Berdasarkan beberapa hasil penelitian, zat kimia berbahaya tersebut mudah didapatkan di pasar dan banyak disalahgunakan untuk bahan pengawet berbagai jenis makanan yang banyak dikonsumsi masyarakat. Penggunaan formalin sebagai BTP juga merambah

jajanan yang disukai anak seperti permen. Sejumlah media massa juga sempat mengungkap peredaran formalin dan pemanfaatan zat kimia tersebut sebagai bahan tambahan makanan, namun respon masyarakat sudah tidak sekuat dulu. Banyak kalangan masyarakat menganggap ringan mengenai permasalahan tersebut.

Jika diperhatikan dengan seksama, formalin hanya salah satu dari sekian banyak bahan tambahan pangan yang berbahaya bagi kesehatan masyarakat. Masih banyak zat-zat kimia berbahaya lain yang menjadi BTP seperti pewarna tekstil, borax, pemanis dan penyedap sintesis dalam kadar yang tidak diijinkan pemerintah. Produk makanan yang mengandung berbagai zat kimia berbahaya tersebut mudah dijumpai di dekat pemukiman warga seperti di kaki lima, sekolah, pasar, toko bahkan di pasar swalayan. Pendeknya, masyarakat telah dikelilingi oleh berbagai jenis produk pangan yang tidak aman dikonsumsi. Hal ini berarti kesehatan masyarakat berada dalam ancaman serius karena besarnya dampak yang ditimbulkan oleh produk pangan yang tidak aman.

Berbagai zat kimia berbahaya dalam makanan yang beredar luas di masyarakat, memunculkan pertanyaan tentang efektifitas peran negara. Bagaimana negara melindungi warganya dari ancaman pangan yang tidak aman bagi kesehatan masyarakat? Di mana kehadiran negara ketika masyarakat mendapatkan serbuan produk

pangan yang mengancam keberlangsungan hidupnya? Sejauh mana negara hadir dan bekerja melindungi warganya dari berbagai ancaman termasuk didalamnya keamanan pangan?

Regulasi Pangan

Realitanya, negara tidak berpangku tangan terhadap persoalan keamanan pangan. Di dalam beberapa hal, negara memainkan peran cukup penting. Salah satu peran tersebut diwujudkan dalam bentuk regulasi pangan. Negara, baik melalui lembaga legislatif maupun eksekutif, telah mengeluarkan kebijakan pangan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Regulasi pangan tersebut menata banyak aspek mulai dari produksi, penyimpanan, pengangkutan sampai pada peredarannya. Keseluruhan mata rantai pangan tersebut dijaga melalui sistem pengaturan, pembinaan dan pengawasan. Beberapa regulasi pangan yang terkait dengan isu keamanan pangan antara lain sebagai berikut.

1. UU No.7 tahun 1996 tentang Pangan
2. UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
3. UU No. 36 tahun 2009 tentang Kesehatan
4. PP No. 69 tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan
5. PP No. 28 tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan

Adapun tujuan dibentuknya regulasi pangan tersebut di atas secara jelas dinyatakan pada pasal 3 UU Nomor 7 tahun 1999 yang isinya:

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

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

Selain regulasi tersebut, negara melalui pemerintah membentuk kelembagaan yang turut menangani masalah pangan antara lain Kementerian Kesehatan, Kementerian Agama dan Badan POM. Melalui lembaga tersebut dibuat instrumen-instrumen yang mendukung penerapan regulasi pangan meliputi :

1. Menyusun standar-standar mutu keamanan pangan
2. Pedoman dan tata cara pemeriksaan dan penetapan halal
3. Tentang lebel makanan

Untuk lebih memahami peran negara dalam hal keamanan pangan,

penting menyebutkan beberapa isu dalam regulasi pangan khususnya yang terkait dengan masalah keamanan pangan. Berikut ini beberapa

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

Tabel 1. Peraturan Perundangan tentang Keamanan Pangan

NO	NAMA PERATURAN	PENGATURAN
1.	UU Nomor 7 Tahun 1996	<p>Muatan tentang pangan yang meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Keamanan Pangan b. Mutu dan Gizi Pangan c. Label dan Iklan Pangan d. Pemasukan dan Pengeluaran Pangan ke dalam dan dari wilayah Indonesia e. Tanggung jawab Industri Pangan f. Ketahanan Pangan g. Peran serta Masyarakat h. Pengawasan
2.	Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009	<p>Muatan tentang kesehatan yang beberapa pasal terkait isu keamanan pangan seperti beberapa pasal berikut.</p> <p><i>Pasal 109 :</i> Setiap orang dan/atau badan hukum yang memproduksi, mengolah, serta mendistribusikan makanan dan minuman yang diperlakukan sebagai makanan dan minuman hasil teknologi rekayasa genetik yang diedarkan harus menjamin agar aman bagi manusia, hewan yang dimakan manusia, dan lingkungan.</p> <p><i>Pasal 110 :</i> Setiap orang dan/atau badan hukum yang memproduksi dan mempromosikan produk makanan dan minuman dan/atau yang diperlakukan sebagai makanan dan minuman hasil olahan teknologi dilarang menggunakan kata-kata yang mengecoh dan/atau yang disertai klaim yang tidak dapat dibuktikan kebenarannya.</p> <p><i>Pasal 111:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> 1) Makanan dan minuman yang dipergunakan untuk masyarakat harus didasarkan pada standar dan/ atau persyaratan kesehatan. 2) Makanan dan minuman hanya dapat diedarkan setelah mendapat izin edar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3.	Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 1999	Muatan tentang pelebelan dan periklanan pangan

NO	NAMA PERATURAN	PENGATURAN
4.	Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan,	<p>Peraturan ini memuat:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Keamanan pangan b. Sanitasi c. BTP d. Pangan produk rekayasa genetika e. Iradiasi pangan f. Kemasan pangan g. Jaminan mutu pangan dan pemeriksaan h. Laboratorium i. Pangan tercemar j. Mutu dan gizi pangan k. Mutu pangan l. Sertifikasi mutu pangan m. Gizi pangan <p>Di dalam peraturan ini juga memuat tentang pengawasan pangan yang isinya sebagai berikut.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dalam rangka pengawasan keamanan, mutu dan gizi pangan, setiap pangan olahan baik yang diproduksi di dalam negeri atau yang dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia untuk diperdagangkan dalam kemasan eceran sebelum diedarkan wajib memiliki surat persetujuan pendaftaran yang ditetapkan oleh Kepala badan POM. 2. Pangan olahan yang diproduksi oleh industri rumah tangga tidak diwajibkan memiliki surat persetujuan pendaftaran tetapi wajib memiliki sertifikat produksi pangan industri rumah tangga yang diterbitkan oleh Bupati/ Walikota.
5.	Ka. Badan POM Nomor K.00.06.1.52.4011	Memuat tentang cemaran kimia logam dalam pangan.
6.	Menkes & Mentan No SKB. No.881/Menkes. SK. VIII.96&711 Kptsn TP. 270.8.96 Tahun 1996	Memuat batas maksimum residu pestisida pada hasil pertanian.
7.	SK Kepala Badan POM No. HK.00.05.1.4057 Tahun 2004	Memuat batas maksimum aflatoxin dalam produk pangan.
8.	Keputusan Menteri Agama RI Nomor 518 Tahun 2001	Tentang pedoman dan tata cara pemeriksaan dan penetapan pangan halal.
9.	Keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor 28/Menkes/SK/I/1996	Memuat tentang label makanan.

NO	NAMA PERATURAN	PENGATURAN
10.	Kep. Dirjen. POM No. 03726/B/SK/VII/1989	Muatan tentang cemaran mikroba dalam pangan.
11.	Permenkes No. 722/Menkes/Per/IX/88	Muatan tentang bahan makanan tambahan. Di dalam peraturan disebutkan 11 golongan BTP.
12.	Keputusan Kepala Badan POM RI No. HK.00.05.5.5.4547 tahun 2004	Muatan tentang Penggunaan B T P pemanis buatan dalam produk pangan. Disebutkan dalam peraturan ini ada 13 jenis pemanis buatan , yang meliputi: 1. Alitam, 2. Asesulfam-k, 3. Aspartam, 4. Isomalt, 5. Laktitol, 6. Maltitol, 7. Manitol, 8. Neotam, 9. Sakarin, 10. Siklambat, 11. Silitol, 12. Sorbitol, dan 13. Sukralosa.

Masalah dan Tantangan

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

Pada kenyataannya, regulasi pangan hanya ada pada level peraturan. Peran negara demikian kuat di dalam pasal undang-undang. Di tingkat pelaksanaan lapangan, implementasi peraturan tersebut masih jauh dari harapan. Terdapat 3 indikator

mengenai hal tersebut, yaitu :

1. Penyalahgunaan zat kimia berbahaya sebagai BTP tetap terus berlangsung
2. Banyak produk pangan tidak aman dikonsumsi beredar luas di pasaran
3. Tindakan pemerintah yang masih sedikit kepada pihak yang melanggar peraturan

Melihat carut marut perihal keamanan pangan terbut memicu pertanyaan seputar peran negara dalam keamanan pangan. Keberadaan negara seolah-oleh tidak hadir di tengah masyarakat. Negara seperti tidak mampu menjamin kemanan pangan pada warganya. Efektifitas peran negara dinilai tidak maksimal dalam melindungi warganya dari ancaman

keamanan pangan. Kondisi tersebut cukup memprihatinkan karena dampak yang ditimbulkan oleh masalah keamanan pangan ini cukup besar bagi masyarakat.

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

Ada banyak faktor penyebab kurang efektifnya negara dalam mengatasi masalah keamanan pangan. Beberapa diantaranya dapat dipetakan dalam 4 masalah utama, yaitu:

1. Cakupan kerja yang luas
Mengelola dan mengawasi keamanan pangan di Indonesia tidaklah mudah ketika area kerja yang harus diatasi meliputi seluruh wilayah Nusantara, mulai dari Sabang sampai Merauke, dari kota besar yang padat penduduk sampai pelosok wilayah pedalaman, termasuk di pulau-pulau terpencil yang sedikit jumlah penduduknya. Luasnya area kerja ini menyebabkan negara tidak bisa menjangkau semua permasalahan.
2. Terbatasnya sumber daya
Luasnya wilayah kerja yang harus diatasi pemerintah dalam menerapkan regulasi pangan harus didukung sumber daya yang memadai khususnya sumberdaya manusia. Selama ini aparat negara yang bertanggung jawab terhadap

pelaksanaan regulasi pangan di tingkat lapangan masih relatif terbatas baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Adanya keterbatasan tersebut berakibat pada banyaknya masalah yang tidak teratasi.

3. Kurang memiliki strategi kerja
Kurang efektifnya negara dalam mengatasi persoalan keamanan pangan salah satunya disebabkan oleh tidak adanya strategi kerja lembaga pemerintah. Selama ini seluruh elemen pemerintah yang bekerja dalam mengawal penerapan regulasi pangan terkesan masih berjalan sendiri-sendiri. Belum ada koordinasi dan langkah bersama baik antar elemen pemerintahan maupun elemen di luar pemerintah seperti sektor swasta maupun masyarakat. Secara sederhana, belum ada *blueprint* kerja dalam penerapan regulasi pangan.
4. Masalah *leadership* dan penegakan aturan
Semua produk peraturan tidak akan efektif berjalan di lapangan tanpa disertai adanya penegakan aturan itu sendiri. Penegakan aturan artinya seluruh ketentuan di dalam peraturan diterapkan baik yang bersifat perintah maupun sanksi-sanksi bagi siapapun yang melanggar aturan. Upaya penegakan aturan umumnya tidak akan berjalan tanpa didukung *leadership* yang baik oleh semua

unsur pimpinan yang terlibat dalam regulasi pangan. Selama ini permasalahan penegakan aturan dan *leadership* dalam mengawal pelaksanaan regulasi pangan belum berjalan dengan baik. Ada banyak pelanggaran yang terjadi di lapangan namun sering tidak ada tindakan yang tegas untuk mengatasinya.

Upaya Pemecahan Masalah

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

Berikut ini adalah beberapa alternatif pemecahan masalah seputar penerapan regulasi pangan khususnya berkaitan dengan keamanan pangan.

1. Mengatasi masalah utama keamanan pangan

Salah satu masalah keamanan pangan adalah ketersediaan bahan tambahan pangan murah dan mudah didapatkan. Untuk pengawet makanan misalnya, selama ini belum banyak alternatif bahan pengawet makanan yang murah, mudah diperoleh dan tahan mengawetkan makan untuk jangka waktu yang relatif lama. Sebagian produsen makanan masih menggunakan formalin sebagai bahan pengawet makanan karena secara

ekonomis mudah diperoleh, harganya relatif murah dan mampu mengawetkan makanan dalam waktu yang relatif lama meski hal itu berbahaya. Pengawet lain mungkin juga ada tetapi kurang bernilai ekonomis. Dalam kondisi semacam ini, negara harus memberikan solusinya dengan mencari alternatif pengawet pengganti formalin. Tanpa ada solusi alternatif, penggunaan formalin sebagai bahan pengawet makanan akan sulit diatasi. Hal yang sama dilakukan pada jenis BTP lainnya yang dinilai tidak aman buat kesehatan.

2. Penegakan aturan

Peraturan dibuat untuk diterapkan kepada pihak-pihak yang terkait. Selama ini penerapan regulasi pangan belum dijalankan secara maksimal di lapangan. Ada banyak pelanggaran yang secara nyata dilakukan oleh produsen makanan tetapi dibiarkan atau tidak tersentuh aparat penegak hukum. Hal ini menimbulkan dampak kurang baik karena banyak pihak mengambil kesempatan untuk menjual produk makanan tanpa mengindahkan ketentuan-ketentuan yang berlaku demi keuntungan yang sebanyak-banyaknya.

3. Kemitraan

Jika dibanding dengan besarnya area kerja yang harus diatasi, jumlah aparat negara dalam meng-

awasi dan mengendalikan keamanan pangan tidaklah sebanding. Tetapi hal tersebut bukan menjadi alasan bagi pemerintah untuk mampu menyentuh permasalahan sampai pada lapisan bawah masyarakat di seluruh wilayah Indonesia. Salah satu strategi yang dibangun pemerintah sebagai organ negara harus membangun mitra dengan berbagai pihak baik itu dari kalangan pemerintah sendiri, kalangan swasta maupun masyarakat.

4. Strategi pencegahan dan penindakan

Banyak penjaja makanan menggunakan zat-zat kimia berbahaya dengan alasan kepentingan ekonomi, yakni mencari keuntungan yang sebanyak-banyaknya. Namun banyak juga para penjaja makanan menggunakan zat-zat kimia berbahaya karena kurang pengetahuan dan informasi. Kondisi semacam ini penegakan peraturan tidak serta merta harus dengan penindakan tegas. Sebelum dilakukan penindakan, strategi pencegahan harus dilakukan secara intensif kepada masyarakat luas. Para produsen makanan,

terutama mereka yang termasuk kelas menengah ke bawah, perlu dilakukan pembinaan dan pendampingan secara intensif.

KESIMPULAN

Merupakan tugas negara dalam melindungi segenap warganya dari segala macam bentuk ancaman termasuk ancaman keamanan pangan. Negara bukan hanya bertanggung jawab terhadap ketersediaan pangan yang cukup bagi warga, tetapi juga bertanggung jawab terhadap ketersediaan pangan yang bermutu dan aman dikonsumsi bagi warganya. Negara dapat dianggap lalai jika peran dan tanggungjawabnya dalam menjamin ketersediaan pangan yang aman dikonsumsi oleh warga.

Selama ini Negara belum bekerja optimal dalam memenuhi hak pangan yang aman bagi warganya. Hal ini terbukti masih banyak penyalahgunaan zat kimia sebagai BTP dan masih banyak beredarnya produk makanan dipasaran yang tidak aman dikonsumsi oleh masyarakat. Kondisi ini tidak boleh terus berlangsung. Negara harus hadir lebih maksimal dalam menyelesaikan masalah pangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ka. Badan POM Nomor HK.00.06.1.52.4011 Tentang Penetapan Batas Maksimum Cemar Mikroba Dan Kimia Dalam Makanan
- Kep. Dirjen. POM No. 03726/B/SK/VII/1989 Tentang Cemar Mikroba Dalam Pangan
- Keputusan Kepala Badan POM RI No. HK.00.05.5.5.4547 tahun 2004 Penggunaan BTP Pemanis Buatan Dalam Produk Pangan.
- Keputusan Menteri Agama RI Nomor 518 Tahun 2001 Tentang Pedoman dan Tata Cara Pemeriksaan dan Penetapan Pangan Halal
- Keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor 28/Menkes/SK/I/1996 Tentang Label makanan
- Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 1999 Tentang Pelabelan dan Periklanan Pangan
- Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan
- Permenkes No. 722/Menkes/Per/IX/88 tentang Bahan Makanan Tambahan
- SK Kepala Badan POM No. HK.00.05.1.4057 Tahun 2004 Tentang Batas maksimum Aflatoksin Dalam Produk Pangan
- SKB. No.881/Menkes.SK. VIII.96&711 Kptsn TP. 270.8.96 Tahun 1996 Tentang Batas Maksimum Residu Pestisida Pada Hasil Pertanian
- Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan
- UU Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan