

**EVALUASI KEBIJAKAN PERLINDUNGAN KONSUMEN PRODUK
MAKANAN DAN MINUMAN TERHADAP ZAT PEWARNA TERLARANG
DI KABUPATEN PROBOLINGGO**

Mohammad Natsir¹

¹Ilmu Adminisitrasi Publik

**¹Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Politik (STISIPOL), Raja Haji Fisabilillah
Tanjung Pinang**

¹nats_ir@yahoo.com

Abstract :

The purpose of this study was to determine consumer protection food and drink product against illegal coloring substances the judged less successful because the presence of food and drink containing substances forbidden coloring is still outstanding in the markets and consumed by the public. The method used is to with the CIPP Model, namely the evaluation context, input, process and product. Context analysis to perform a test of whether the objectives are formulated clearly and specifically, or not. Evaluasi input to do the test if input to achieve adequateas well as how its quality. The evaluation process is related to how the procedure doing the program, and if there are a weakness in support of the work process. Evaluation of Products related to the evaluation of results achieved from a program or policy, as well as whether the program needs to be continued, followed by revision or not followed. This research is qualitative research, evaluation research with qualitative design-verivikatif, with variants of the qualitative evaluative, because this this research doing to research a policy or program. In every stage of the research or retrieval conclusion, do the steps in the form of data reduction, data display, and data verivication. Based on the evaluation of the context, it was concluded that consumer protection policy has not been formulated clearly, so haven't been able to understand and be understood by Investigating civil servant (PPNS), consumer protection Apparatus Builder with regard to consumer protection as Office of industry and Trading (Perindag) and the Health Service. Based on the evaluation of the input obtained concluded that consumer protection has yet to allocate the funds, facilities and infrastructure, as well as sufficient resources to conduct surveillance of food and drink products as well as sweeping up food and drink product containing coloring substances forbidden colors has already circulated in the markets. Based on the analysis of the Evaluation process, the stages that can be obstacles or constraints in the supervision of food and drink products is forbidden color substance is in determining the time of joint supervisory with teams BPOM from East Java Province.

Keywords: food and drink, a substance forbidden colors, the Consumer Protection constitution number 8 in 1999 about the protection of consumers.

Abstrak :

Tujuan Penelitian ini adalah untuk mengetahui perlindungan konsumen produk makanan dan minuman terhadap zat pewarna terlarang, yang dinilai kurang berhasil karena masih adanya makanan dan minuman yang mengandung zat pewarna terlarang masih beredar di pasar – pasar dan dikonsumsi oleh masyarakat. Metode yang digunakan adalah dengan menggunakan Model CIPP, yaitu evaluasi konteks, input, proses serta produk. Analisis konteks untuk melakukan uji apakah tujuan dirumuskan secara jelas dan spesifik, atau tidak. Evaluasi Input untuk melakukan uji apakah input untuk mencapai tujuan sudah cukup memadai serta bagaimana kualitasnya. Evaluasi proses terkait dengan bagaimana prosedur melaksanakan program, serta apakah terdapat kelemahan-kelemahan dalam mendukung proses pekerjaan. Evaluasi Produk terkait dengan evaluasi terhadap hasil yang dicapai dari suatu program/kebijakan, serta apakah program perlu dilanjutkan, dilanjutkan dengan revisi atau tidak dilanjutkan. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif, berupa penelitian evaluasi dengan desain kualitatif- verivikatif, dengan varian kualitatif evaluatif, karena penelitian ini dilakukan untuk meneliti suatu kebijakan/program. Dalam setiap tahapan penelitian/ pengambilan kesimpulan, dilakukan langkah-langkah berupa data reduksi, data display, serta data *verivication*. Berdasarkan Evaluasi Konteks, disimpulkan bahwa kebijakan Perlindungan Konsumen belum dirumuskan secara jelas, sehingga belum dapat dimengerti dan difahami oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Perlindungan Konsumen , Aparat Pembina yang berkaitan dengan perlindungan konsumen seperti Dinas Perindustrian dan perdagangan (Perindag) dan Dinas Kesehatan. Berdasarkan evaluasi input didapatkan kesimpulan bahwa PPNS Perlindungan Konsumen belum mengalokasikan dana, sarana dan prasarana, serta sumber daya yang mencukupi untuk melakukan pengawasan produk makanan dan minuman serta penertiban atas produk makanan dan minuman yang mengandung zat warna terlarang telah/terlanjur beredar di pasar – pasar. Berdasarkan analisis Evaluasi Proses , tahapan yang dapat menjadi hambatan/kendala dalam pengawasan produk makanan dan minuman terhadap zat warna terlarang adalah dalam menentukan waktu pelaksanaan pengawasan bersama tim dari BPOM Propinsi Jawa Timur, Polisi serta tes kit untuk mengetahui secara langsung bahwa produk makanan dan minuman tersebut mengandung zat warna terlarang pada waktu pengambilan sampel di pasar – pasar, Berdasarkan Evaluasi Output, maka belum mencapai sasaran. Rekomendasi penelitian adalah kebijakan perlu tetap dilanjutkan hanya pada tataran di tingkat Pemerintah Daerah pelaksanaan pengawasan produk makanan dan minuman perlu di lakukan perbaikan yang sangat mendasar.

Kata Kunci : Makanan dan Minuman, Zat Perwarna Terlarang, Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

PENDAHULUAN

Masalah perlindungan konsumen semakin gencar dibicarakan. Permasalahan ini tidak akan pernah habis dan akan selalu menjadi bahan perbincangan di masyarakat. Selama masih banyak konsumen yang dirugikan, masalahnya tidak akan pernah tuntas. Oleh karena itu, masalah perlindungan konsumen perlu diperhatikan. Hak konsumen yang diabaikan oleh pelaku usaha perlu dicermati secara seksama. Pada era globalisasi dan perdagangan bebas saat ini, banyak bermunculan berbagai macam produk makanan dan minuman yang dipasarkan kepada konsumen di tanah air, baik melalui promosi iklan, maupun penawaran barang secara langsung, jika tidak berhati-hati dalam memilih produk makanan dan minuman yang diinginkan, maka akan membahayakan kesehatan konsumen itu sendiri sedang pelaku usaha yang tidak bertanggung jawab mendapat banyak keuntungan. Perkembangan perekonomian, perdagangan, dan perindustrian yang kian hari kian meningkat telah memberikan kemandirian yang luar biasa kepada konsumen karena ada beragam variasi produk makanan dan minuman untuk dikonsumsi. Perkembangan globalisasi dan perdagangan bebas didukung oleh teknologi informasi dan telekomunikasi yang memberikan ruang gerak yang sangat bebas dalam setiap transaksi perdagangan, sehingga makanan dan minuman yang dipasarkan bisa dengan mudah didapatkan. Permasalahan yang dihadapi konsumen tidak hanya sekedar bagaimana memilih barang, tetapi jauh lebih kompleks dari itu yang menyangkut pada kesadaran semua pihak, baik pengusaha, pemerintah maupun konsumen itu sendiri tentang pentingnya perlindungan konsumen. Produsen makanan dan

minuman harus menyadari hak-hak konsumen yaitu dengan memproduksi barang dan jasa yang berkualitas, aman untuk digunakan atau dikonsumsi, mengikuti standar yang berlaku, dengan harga yang sesuai. Pemerintah menyadari bahwa diperlukan undang-undang serta peraturan-peraturan disegala sektor yang berkaitan dengan berpindahnya barang dan jasa dari pengusaha ke konsumen. Pemerintah juga bertugas untuk mengawasi berjalannya peraturan serta undang-undang tersebut dengan baik. Tujuan penyelenggaraan, pengembangan dan pengaturan perlindungan konsumen yang direncanakan adalah untuk dapat meningkatkan martabat dan kesadaran konsumen, dan secara tidak langsung mendorong pelaku usaha dalam menyelenggarakan kegiatan usahanya dengan penuh rasa tanggung jawab, perlu disadari oleh konsumen adalah mereka mempunyai hak yang dilindungi oleh undang-undang perlindungan konsumen sehingga dapat melakukan sosial kontrol terhadap perbuatan dan perilaku pengusaha dan pemerintah. Dengan lahirnya undang-undang No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen diharapkan upaya perlindungan konsumen di Indonesia dapat lebih diperhatikan. Menurut Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UU Perlindungan Konsumen), faktor utama yang menjadi penyebab eksploitasi terhadap konsumen sering terjadi adalah masih rendahnya tingkat kesadaran konsumen akan haknya.

PENELITIAN TERDAHULU

Rizka Annisa Ilham (2015) Rizka Annisa Ilham melakukan penelitian dengan judul perlindungan hukum terhadap konsumen atas penjualan obat-obatan ilegal secara online. Penelitian ini

menggunakan metode penelitian yuridis normatif, dengan menggunakan pendekatan perundangundangan. Penelitian ini meneliti sejauh mana perlindungan konsumen dari aspek hukum terhadap penjualan obat-obatan ilegal secara online. Temuan pada penelitian ini ternyata konsumen belum sepenuhnya mendapatkan perlindungan konsumen seutuhnya meskipun dari undang-undang perlindungan konsumen, undang-undang pangan, undang-undang ITE dan undang-undang kesehatan utamanya pada hak-hak konsumen.

Viktoria Szucs (Budapest 2014) Viktoria Szucs Consumer risk perception of food additives. Tujuan utama dari penelitian ini untuk menganalisis berbagai Negara (Hungaria, Spanyol dan Rumania) melihat persepsi resiko sehubungan dengan aditif makanan. Untuk menghindari kesalah pahaman dan untuk klarifikasi informasi konsumen tentang aditif makanan, informasi harus disesuaikan dengan kekhasan negara. Menghindari aditif makanan jauh lebih penting untuk mengurangi resiko kesehatan. Rohanah (2014) Rohanah melakukan penelitian dengan judul perlindungan konsumen terhadap produk makanan industri olahan rumah tangga. Tujuan utama dari penelitian ini untuk mengetahui perlindungan konsumen terhadap produk makanan industri olahan rumah tangga dan mengetahui peranan Balai Besar POM Mataran terhadap peredaran produk makanan industri olahan rumah tangga. Adapun metode penelitian yang digunakan adalah normatif empiris. Bentuk perlindungan konsumen berupa perlindungan preventif dan refresif. Adapun peranan Balai Besar Pengawasan Obat dan Makanan dalam upaya memberikan perlindungan konsumen adalah dengan melakukan pembinaan dan pengawasan serta

sosialisasi terhadap pelaku usaha dan konsumen.

Makhmadah (2013) Makhmadah Analisis kandungan zat pewarna sintesis Rhodamin B dalam terasi yang beredar di pasar Suradadi Tegal. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah terasi yang beredar mengandung Rhodamin B dan berapa persen (%) kandungannya, kalau tidak mengandung Rhodamin B zat pewarna apa yang digunakan. Untuk mendapatkan data primer dalam mengadakan penelitian langsung ke objeknya yaitu para pedagang terasi di pasar Suradadi Tegal, dan dilakukan uji laboratorium kimia sehingga dapat diketahui kandungan zat pewarna di dalam terasi. Hasil penelitian berdasarkan uji laboratorium kimia tidak didapat kandungan zat pewarna Rhodamin B dalam terasi. Berdasarkan hasil wawancara dan pengujian terhadap pewarna lain, para pengolah terasi menambahkan pewarna angkah atau yang dikenal dengan pewarna jingga kedalam terasi. Pewarna angkah merupakan hasil produksi fermentasi beras merah cina oleh kapang monasaus purpureus.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode evaluasi, dengan metode evaluasi diharapkan peneliti mampu memberi penilaian terhadap pelaksanaan dari Undang – Undang no. 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen pada produk makanan dan minuman terhadap zat pewarna terlarang, yaitu tentang efektivitasnya. Secara kualitatif, penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran keadaan yang sebenarnya (naturalistik) di lapangan. Meskipun dilakukan lebih dahulu sebagai pembuka awal dalam mencari data, tetapi digunakan juga untuk mendukung analisis. Sebagai suatu

membandingkan suatu kejadian, kegiatan yang diharapkan pada tujuan awal kebijakan ini dibuat pada kondisi yang seharusnya tercapai dengan kenyataan di lapangan (kejadian sebenarnya) Sementara evaluasi sebagai penelitian akan berfungsi untuk menjelaskan fenomena. Dalam penelitian kualitatif analisis data merupakan proses penelaahan, pengurutan, dan pengelompokan data dengan tujuan menyusun hipotesis kerja dan mengangkatnya menjadi teori sebagai hasil penelitian (Sugiyono, 2013). Sedangkan menurut Burhan (2012), analisis data adalah merupakan proses penelaahan dan penyusunan secara sistematis semua transkrip wawancara, catatan lapangan, dan material-material lainnya yang telah ditulis peneliti selama proses pengumpulan data. Model evaluasi CIPP merupakan kerangka komprehensif untuk melakukan evaluasi formatif dan evaluasi sumatif terhadap proyek, personil, produk, organisasi maupun evaluasi sistem. Taylor (dalam Mardikanto, 2013) menyebutkan bahwa evaluasi formatif adalah evaluasi yang dilaksanakan terhadap program atau kegiatan yang telah dirumuskan, sebelum program atau kegiatan itu sendiri dilaksanakan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Probolinggo telah menjalankan kebijakan untuk melakukan pengawasan dalam rangka perlindungan konsumen khususnya pada makanan dan minuman terhadap zat tambahan yang terlarang melalui penyediaan program dan anggaran sebagai turunan dari kebijakan nasional. Sebagai turunan kebijakan nasional maka kebijakan pengawasan dan pembinaan yang terkait dengan perlindungan konsumen di daerah hanya mengadopsi kemudian

meneruskan implementasinya dengan sedikit penyesuaian dengan kondisi di daerah. Penelitian ini juga menemukan bahwa dalam upaya perlindungan konsumen, khususnya produk makanan dan minuman terhadap zat pewarna terlarang meskipun hanya mengadopsi dan menjadi terusan dari kebijakan nasional, namun yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Probolinggo sesungguhnya ada upaya untuk mencapai hasil yang optimal akan tetapi di karenakan kurangnya tenaga yang profesional yang mempunyai kompetensi terhadap perlindungan konsumen misal tenaga PPNS. Perlindungan Konsumen yang hanya satu orang dan jumlah personil pada bidang perlindungan konsumen pada dinas perindustrian dan perdagangan juga masih sangat kurang yaitu berjumlah 6 orang dengan banyaknya jumlah dan ragam produk makanan dan minuman yang harus ditangani dan luas wilayah sangat besar sehingga masih terjadinya peredaran makanan dan minuman yang mengandung zat pewarna terlarang yang bisa dilihat pada hasil temuan pada pengujian contoh bahan makanan dan minuman yang dilakukan oleh 150 Negeri Dikepung Racun balai besar laboratorium kesehatan Surabaya maupun oleh balai besar pengawas obat dan makanan Surabaya, sehingga pelaksanaan pengawasan perlindungan konsumen khususnya produk makanan dan minuman terhadap zat pewarna terlarang belum berhasil secara optimal. Penelitian ini juga menemukan bahwa meskipun pemerintah kabupaten probolinggo telah menyusun program yang diikuti dengan penyediaan anggaran untuk kegiatan perlindungan konsumen, tetapi karena anggaran yang disediakan sangat sedikit dibandingkan dengan jumlah produk dan luasan wilayah sehingga membatasi daya jangkau pengawasan dan pembinaan perlindungan konsumen. sehingga

pelaksanaan perlindungan konsumen hanya bersifat seporadis dan hanya memenuhi anggaran saja. Disamping itu, program pembinaan dan pengawasan perlindungan konsumen yang diselenggarakan dengan daya jangkauan yang terbatas, lebih banyak berbentuk sosialisasi pemakaian zat aditif pada produk makanan dan minuman, pengawasan barang beredar dan operasional badan penyelesaian sengketa konsumen hanya bersifat sekedar pemenuhan dari program, sehingga tidak bisa menjadikan masyarakat yang telah disosialisasi benar-benar memahami dan menjadikan sangat pentingnya masalah ini. Selain itu, ditemukan pula bahwa pemerintah kabupaten probolinggo bersifat pasif dalam memfasilitasi pelaksanaan perlindungan konsumen, karena tenaga PPPNS. Perlindungan Konsumen hanya satu orang itupun bukan tenaga khusus fungsional tapi merangkap sebagai kepala seksi pembinaan dan pengawasan pada dinas perindustrian dan perdagangan yang tentu saja sudah sarat dengan muatan tugas dan tanggung jawab struktural, sehingga fasilitasi pembinaan dan pengawasan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen berlangsung seadanya saja. Temuan lain dari penelitian ini adalah bahwa kebijakan yang diimplementasikan dalam kaitannya perlindungan konsumen seluruhnya berasal dari Undang-Undang nomor 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 58 tahun 2001 tentang pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan perlindungan konsumen, peraturan menteri perdagangan Republik Indonesia nomor 20/M-DAG/PER/5/2009 tentang ketentuan dan tata cara pengawasan barang dan/ atau jasa, peraturan menteri kesehatan Republik Indonesia nomor 239/Men.Kes/ Per/V/85 tentang zat warna tertentu yang dinyatakan sebagai

bahan berbahaya. Di tingkat kabupaten probolinggo tidak ditemukan kebijakan daerah berbentuk peraturan daerah (perda), peraturan Bupati maupun keputusan Bupati yang secara langsung dan eksplisit mengatur perlindungan konsumen. Secara implisit dan secara tidak langsung kebijakan perlindungan konsumen termuat dalam peraturan daerah tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang berisi anggaran dan program dalam rangka perlindungan konsumen. Disamping itu, terdapat pula peraturan daerah mengenai pembentukan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang secara langsung maupun tidak langsung diberi tugas pokok dan fungsi untuk memberikan pembinaan perlindungan. Penelitian ini tidak menemukan kebijakan yang diimplementasikan di kabupaten probolinggo, secara implisit maupun eksplisit bagaimana bila terjadi pelanggaran terhadap makanan dan minuman yang beredar maupun bagi produsen dan pedagang yang memproduksi maupun menjual makanan dan minuman yang menggunakan zat pewarna terlarang, hanya dihimbau atau dianjurkan untuk tidak menjual atau memproduksi lagi dengan alasan lebih mengutamakan pembinaan, hal ini yang menyebabkan pedagang maupun produsen tidak ada rasa takut maupun jera untuk menjual maupun memproduksi makanan dan minuman yang menggunakan zat pewarna terlarang. Memproduksi maupun menjual makanan dan minuman dengan zat pewarna terlarang jauh lebih menguntungkan dari pada makanan dan minuman yang menggunakan zat pewarna makanan, dikarenakan selain harga zat pewarna terlarang tersebut sangat murah juga warna yang ditimbulkan bila ditambahkan pada makanan dan minuman sangat menarik dan bagus sekali contoh: kalau pewarna tekstil warna merah bila ditambahkan maka

warnanya akan cerah sekali dan sebaliknya kalau pewarna makanan merah bila ditambahkan akan berwarna merah pucat.

Berdasarkan hasil dan temuan penelitian, maka dapat disusun proposisi sebagai berikut: 1) Mengadakan reformasi dan transformasi terhadap berbagai institusi yang dianggap kurang menguntungkan bagi konsumen makanan dan minuman 2) Implementasi kebijakan atas desain institusi dan pilihan instrumen kebijakan berdasarkan pengetahuan bahwa kebutuhan-kebutuhan top mampu untuk memonitor dan mengontrol tingkat jalanan dengan biaya yang dapat diterima. Salah satu aspek dari hal ini adalah menumbuhkan fokus pada kontrak yang aktual dan yang berimplikasi dalam menentukan hubungan antara principal dengan agen untuk memastikan bahwa tujuan-tujuan principal diikuti oleh agen. Dalam layanan publik, peranan konvensional dari pemerintah sebagai penyedia langsung layanan ditinjau secara kritis, dengan suatu tinjauan untuk memperbaiki efisiensi dan ketanggapan layanan untuk tujuan kementerian dan kebutuhan konsumen. Ungkapan yang menarik para pereformasi adalah bahwa pemerintah seharusnya menjadi pengemudi bukan pengayuh kapal Negara (Angga,2012), yang membatasi dirinya sendiri hanya pada apa yang dapat dilakukan dengan yang terbaik. 3) Rencana-rencana pengawasan produk makanan dan minuman terhadap zat pewarna terlarang harus diarahkan pada kekuatan-kekuatan pengawasan, efisiensi, efektifitas dan model pengawasan dan pembinaan. 152 Negeri Dikepung Racun 4) Perencanaan pengawasan dan pembinaan dalam kaitannya dengan perlindungan konsumen harus diarahkan pada keamanan konsumen produk makanan dan minuman. 5) Perencanaan untuk meningkatkan penyediaan sarana dan

prasarana pengawasan dan pembinaan produk makanan dan minuman yang berkaitan dengan perlindungan konsumen. 6) Perencanaan proyek pengawasan dan pembinaan perlindungan konsumen khususnya produk makanan dan minuman yang efektif. Dari keenam proposisi tersebut, dapat dijelaskan sebagai berikut: • Proposisi 1 (1) reformasi dan transformasi terhadap birokrasi yang tidak mempunyai kompetensi harus segera dirubah dan perlunya membentuk organisasi jabatan fungsional terhadap PPNS perlindungan konsumen. • Proposisi 2 (2) Karena banyaknya program-program maupun kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen banyak bersifat top down hendaknya terjadi persamaan persepsi dalam implementasi program maupun kegiatan tersebut dengan banyaknya atau seringnya pemerintah pusat mengadakan sosialisasi dan tatap muka terhadap daerah agar terjadi kesinambungan pelaksanaan kebijakan tersebut. • Proposisi 3 (3) Pelaksanaan pengawasan harus direncanakan dengan sempurna dan diimplementasikan secara efektif dan efisien serta dibuat model pengawasan agar didapat hasil yang sempurna. • Proposisi 4 (4) Perencanaan pengawasan harus diarahkan untuk kepentingan perlindungan konsumen dan diutamakan pada keselamatan konsumen. • Proposisi 5 (5) Sarana dan Prasarana untuk melakukan pengawasan dan pembinaan perlindungan konsumen harus direncanakan dengan benar sehingga kebutuhan sarana dan prasarana tercukupi sesuai dengan kebutuhan. • Proposisi 6 (6) Proyek-proyek/kegiatan-kegiatan pengawasan dan pembinaan perlindungan konsumen harus direncanakan dengan baik sehingga didapat hasil yang maksimal dan target-target yang diinginkan dapat tercapai dengan sempurna.

Setelah Undang-undang perlindungan konsumen diundangkan pada tahun 1999 yang mempunyai tujuan: 1) Meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri, 2) Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif pemakaian barang dan/atau jasa, 3). Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen, 4) Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi, 5) Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha, 6) Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen, kemudian juga dilengkapi dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Kesehatan, Peraturan Menteri Perdagangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri dan Kepala Badan pengawas Obat dan Makanan sampai dengan saat ini didalam pelaksanaan aturan – aturan tersebut belum berjalan efektif yang ditandainya dengan temuan-temuan makanan dan minuman yang masih mengandung zat pewarna terlarang. Pemerintah Propinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kabupaten Probolinggo belum membuat Peraturan Daerah yang berkaitan dengan perlindungan konsumen dan sampai sekarang untuk pengawasan dan pembinaan terhadap perlindungan konsumen masih didasarkan pada undang-undang dan peraturan pemerintah sehingga muatan lokal sulit untuk di adopsi didalam aturan-aturan tersebut yang ada sampai saat ini yang

berkaitan dengan perlindungan konsumen masih sangat makro yaitu percepatan peningkatan derajat kesehatan masyarakat (dalam RPJM). Sehingga sulit untuk mencapai efektifitas dalam pelaksanaan pengawasan dan pembinaan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen. Dalam keterbatasan tersebut setidaknya hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan perlindungan konsumen produk makanan dan minuman terhadap zat pewarna terlarang di Kabupaten Probolinggo masih belum efektif di sebabkan oleh beberapa faktor, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Pertama, faktor internal adalah budaya masyarakat yang kurang peduli terhadap kesehatan badannya lebihlebih yang diakibatkan oleh zat pewarna terlarang tersebut memerlukan waktu yang lama (sekitar 10 tahun lebih) untuk mengetahui akibat negatif zat pewarna terlarang dan tingkat pendidikan konsumen yang masih rendah. Kedua faktor eksternal adalah belum adanya peraturan daerah tentang perlindungan konsumen baik peraturan daerah propinsi Jawa Timur maupun Peraturan daerah Kabupaten Probolinggo yang saat ini masih menggunakan aturan-aturan yang bersifat makro (undang-undang, Peraturan Pemerintah dan peraturan menteri) sehingga strategi strategi yang digunakan dalam proses pengawasan dan pembinaan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen masih sebatas hanya pemenuhan dari aturan-aturan makro (nasional) tersebut (hanya sekedar ada), sedang muatan-muatan lokal bagaimana mengatasi hal-hal tersebut diatas belum diatur.

Kekeliruan Kebijakan maka jelaslah bahwa kenapa sampai saat ini masalah perlindungan konsumen makanan dan minuman terhadap zat pewarna terlarang tidak dapat diatasi hingga pada titik negatif terhadap zat

pewarna terlarang. Karena masalah perlindungan konsumen merupakan masalah yang kompleks dan banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor dalam setiap sisi kehidupan. Karenanya walaupun berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah untuk penanganan perlindungan konsumen, tapi hingga saat ini faktanya masih terjadi peredaran makanan dan minuman yang mengandung zat pewarna terlarang. Sepertinya pemerintah khususnya pemerintah daerah harus lebih jeli lagi dalam memahami masalah perlindungan konsumen. Karena selama ini, banyak kebijakan yang ditetapkan pemerintah hanya sebatas pemenuhan sekedar ada tidak pada akar masalah seperti program perlindungan konsumen dan pengamanan perdagangan pada kegiatan pengawasan barang beredar dan sosialisasi pemakaian zat adiktif pada produksi makanan dan minuman. Nugroho (2012) menyatakan bahwa pembuat kebijakan yang bijaksana seharusnya menggunakan berbagai pendekatan untuk menganalisis situasi secara bersamaan, baik bottom-up maupun top-down. Keterampilan kunci adalah kemampuan untuk memetakan partisipan (stakeholder dalam jargon modern nya), situasi mereka, perspektif mereka, nilai-nilai mereka, strategi mereka, hasil-hasil yang dikehendaki oleh mereka dan kemampuan mereka untuk menunda, menghalangi, membalikkan atau membantu implementasi kebijakan Sebagai sebuah generalisasi yang luas, dalam berbagai macam sub-sistem kebijakan kesehatan, kebanyakan pemerintah bersifat ambisius (mereka ingin membuat dampak yang signifikan), tetapi sub-sistem yang ada bersifat kompleks dan pemerintah mempunyai kapasitas terbatas dalam mengontrol secara langsung atas banyak aktor kunci, contohnya, mereka sangat tergantung pada berbagai organisasi profesi yang

sangat berpengaruh. Hal ini menunjukkan bahwa persuasi dan tawar-menawar akan sering menjadi sebuah bagian penting dalam strategi implementasi.

Penyebab Kegagalan Ada dua faktor penting yang dapat menyebabkan kegagalan dalam program perlindungan konsumen di Indonesia. Pertama, program-program perlindungan konsumen selama ini masih tidak terjadi kesinambungan antara program pusat dan program daerah contoh: untuk pengiriman tenaga penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) perlindungan konsumen yang merupakan program kegiatan pusat tidak diperhatikan oleh daerah karena daerah beranggapan program tersebut tidak prioritas sehingga dalam pengirimannya hanya sekedar pemenuhan permintaan pemerintah pusat (Kementerian Perdagangan) sehingga yang di kirim tidak pada birokrat yang profesional, untuk program yang dari daerah itupun hanya setengah hati ini dibuktikan dengan dana yang diluncurkan sangat sedikit. Temuan Penelitian, Proposisi, Implikasi Teori, Implikasi Praktis dan Keterbatasan Penelitian 155 dengan sarana dan prasarana yang sangat terbatas dan dalam implementasinya bersifat normatif tidak ada terobosan - terobosan program dari daerah yang berdampak luas sehingga tidak ada lagi ditemukan makanan dan minuman yang beredar dan dikonsumsi masyarakat mengandung zat pewarna terlarang misalnya program pengawasan terpadu yang melibatkan unsur penegak hukum (misal polisi) untuk mempidanakan mereka baik yang memproduksi maupun yang mengedarkan makanan dan minuman yang mengandung zat pewarna terlarang. Faktor kedua, yang dapat mengakibatkan gagalnya perlindungan konsumen adalah kurangnya pemahaman berbagai pihak tentang pentingnya perlindungan konsumen itu sendiri sehingga program-

program perlindungan konsumen tidak didasarkan pada isu-isu pentingnya kesehatan yang menyebabkan program-program perlindungan konsumen hanya bersifat sekedar pemenuhan saja tidak ada target yang jelas baik dalam jangka pendek maupun jangka menengah. Memperhatikan temuan penelitian dari hasil evaluasi melalui model CIPP, maka secara teoritik hasil penelitian menyatakan bahwa teori top down yang dikenal sebagai model psikolinguistik dalam membaca, teori ini dikembangkan oleh Dardjowidjojo (2012) dan Mar'at (2011) yang menggunakan logika berpikir dari atas kemudian melakukan pendekatan kebawah untuk melihat keberhasilan atau kegagalan suatu implementasi kebijakan sering disebut juga sebagai pendekatan policy centered, ternyata didalam pelaksanaan pembinaan dan pengawasan perlindungan konsumen produk makanan dan minuman terhadap zat pewarna terlarang tidak dapat berjalan secara efektif ini dibuktikan dengan hasil evaluasi melalui model CIPP, yang artinya teori Top down kurang tepat untuk digunakan karena: 1. Pelaksanaan pendekatan Top down yang digunakan baik berupa kebijakan, program maupun kegiatan-kegiatan dari Pemerintah pusat tidak dapat di tangkap oleh birokrat garda depan (Pemda) dan kelompok sasaran memiliki kecenderungan untuk menyelenggarakan arah kebijakan untuk kepentingan mereka. 2. Pelaksanaan top down terlalu reaktif karena tidak semua apa yang dibaca pusat sama dengan yang dibaca oleh daerah. 3. Karena proses pembuatan kebijakan, program maupun kegiatan yang semuanya dibuat oleh Pemerintah pusat, sehingga objek yang muncul tidak sesuai dengan konsep, ekspektasi dan memori. Melihat hasil-hasil penelitian ini, maka secara teoritik kedepan pengawasan dan pembinaan perlindungan konsumen di Kabupaten Probolinggo, kebijakan, program

maupun kegiatan baik yang berupa pengawasan dan pembinaan lebih didasarkan pada peningkatan sumber daya manusia (kualitas maupun kuantitas) yang sesuai dengan kondisi daerah (daerah yang sangat luas dan jumlah produk makanan dan minuman ragam dan jumlahnya sangat banyak).

Implikasi Praktis Ukuran keberhasilan dari perlindungan konsumen produk makanan dan minuman terhadap zat pewarna terlarang tidak ditemukannya zat pewarna terlarang dalam makanan dan minuman baik yang berbungkus dan bermerek maupun yang tidak berbungkus dan tidak bermerek, sehingga masyarakat merasa aman dan nyaman untuk mengkonsumsi makanan dan minuman apa saja dan dimana saja hal ini bisa terjadi apabila pengawasan dan pembinaan perlindungan konsumen dilaksanakan secara efektif dan profesional. Publik harus terus menerus mengawasi peredaran makanan dan minuman utamanya yang diduga mengandung zat pewarna terlarang dan segera melaporkan kepada pihak yang berwenang sehingga segera dicegah untuk dikonsumsi oleh masyarakat. Berdasarkan temuan hasil penelitian dapat dikatakan bahwa pelaksanaan pengawasan produk makanan dan minuman terhadap zat pewarna terlarang di Kabupaten Probolinggo belum berjalan efektif bahkan hasil pengawasan yang telah dilaksanakanpun belum mencapai hasil yang diharapkan sesuai dengan tujuan dari kebijakan undang-undang no. 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen. Dari uraian tersebut diatas, maka implikasi praktis dari temuan penelitian ini adalah mengharapakan Pemerintah Kabupaten Probolinggo, perlu membuat peraturan daerah maupun peraturan Bupati tentang perlindungan konsumen dan teknis pengawasan perlindungan konsumen serta memperbanyak pengiriman

personil penyidik pegawai negeri sipil perlindungan konsumen baik melalui dana anggaran pendapatan belanja nasional (kementerian perdagangan) maupun lewat anggaran pendapatan belanja daerah (dinas perindustrian dan perdagangan kabupaten probolinggo). Secara mendasar, diharapkan tidak adanya makanan dan minuman yang mengandung zat pewarna terlarang apabila jumlah personil penyidik pegawai negeri sipil perlindungan konsumen ditambah sesuai dengan perbandingan yang ideal serta menumbuhkan kesadaran konsumen melalui sosialisasi yang terus menerus tentang bahayanya zat pewarna terlarang tersebut apabila di konsumsi secara terus menerus akan menyebabkan generasi yang bodoh, kerdil dll (lost generation), untuk itu perlu dikembangkan suatu strategi dan rencana aksi program perlindungan konsumen yang komprehensif. Apabila dilihat dari implikasi praktis, temuan hasil penelitian menunjukkan bahwa perlindungan konsumen yang terjadi di kabupaten probolinggo hanya bersifat normatif sekedar memenuhi keinginan dari pemerintah pusat (kementerian perdagangan) tidak ada keinginan dari pemerintah daerah untuk melindungi masyarakat terhadap zat pewarna terlarang dikarenakan/diasumsikan bahwa hal tersebut menjadi urusan pemerintah pusat.

Keterbatasan Penelitian yaitu 1) Penelitian ini terbatas hanya mengevaluasi dari pelaksanaan kebijakan perlindungan konsumen yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah Kabupaten Probolinggo yang diimplementasikan dalam bentuk pengawasan, pembinaan dan dalam bentuk penyediaan program dan anggaran yang disediakan satuan perangkat daerah yang mempunyai tugas pokok dan fungsi berkaitan dengan penyelenggaraan perlindungan

konsumen. 2) Penelitian ini terbatas hanya mengevaluasi dari pelaksanaan kebijakan Undang-Undang no. 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen dengan model CIPP (evaluasi terhadap konteks, evaluasi terhadap masukan, evaluasi terhadap proses dan evaluasi terhadap hasil).

SIMPULAN

Hasil evaluasi kebijakan publik perlindungan konsumen produk makanan dan minuman terhadap zat pewarna terlarang masih belum efektif untuk menyelesaikan masalah kebocoran makanan dan minuman oleh zat pewarna terlarang, di karenakan masih sedikitnya sumber daya manusia (SDM) yang kompeten di tingkat kabupaten dari segi pengawasan yang dilakukan oleh Penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) perlindungan konsumen, sedikitnya dana yang tersedia untuk operasional pengawasan bila dibandingkan dengan produk makanan dan minuman yang beredar dan luasnya wilayah, sarana dan prasarana yang tersedia tidak memadai untuk melakukan pengawasan dan pelaksanaan pengawasan tidak dilaksanakan secara rutin tetapi hanya sporadis pada bulan-bulan tertentu (misal Hari Raya Idul Fitri, Hari Raya Natal dan tahun baru).

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa ada beberapa faktor yang menjadi kendala dalam melaksanakan pengawasan peredaran produk makanan dan minuman yang mengandung zat pewarna terlarang, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Pertama faktor internal, adalah adanya budaya masyarakat yang tidak peduli terhadap kesehatan, keamanan produk makanan dan minuman yang penting harganya murah dan enak walaupun produk tersebut patut diduga menggunakan zat pewarna terlarang, tingkat pendidikan masyarakat Kabupaten Probolinggo yang masih rendah ini menyebabkan

konsumen produk makanan dan minuman kurang kritis.

Kedua faktor eksternal belum adanya perda Kabupaten Probolinggo tentang perlindungan konsumen dan birokrat yang tidak kompeten terhadap masalah tersebut sehingga permasalahan perlindungan konsumen hanya sebatas proyek saja yang penting dilaksanakan saja kegiatan tersebut, Birokrat tersebut tidak berfikir jauh dampak bahanya akibat zat pewarna terlarang antara lain menyebabkan sakit ginjal, jantung, kanker dan *lost generation* pada waktu panjang (diatas 20 tahun) yang dampak panjangnya nanti pada ekonomi, sosial dan keamanan negara. Ada tiga faktor mengapa terjadi kebocoran pada makanan dan minuman bisa mengandung zat pewarna terlarang yaitu faktor pertama karena faktor budaya, dimana budaya masyarakat yang turun temurun sebagai keluarga miskin, sehingga anak keturunan selanjutnya juga menjadi miskin yang mengakibatkan mereka membeli makanan yang penting murah dan enak, kedua faktor pendidikan yang rendah yang mengakibatkan konsumen tidak kritis terhadap produk makanan dan minuman yang di konsumsi dan ketiga adalah faktor Birokrasi yang tidak kompeten yang mengakibatkan lemahnya pengawasan terhadap produk makanan dan minuman yang mengandung zat pewarna terlarang.

DAFTAR PUSTAKA

Anggara, Sahya, 2012. *Ilmu administrasi Negara*. Bandung: CV Pustaka Setia
Burhan. 2012. *Qualitative Research Data Analysis*. Jakarta :Raja Grafindo. Persada
an Konsumen

- Dardjowidjojo, Soenjono. 2012. *PSIKOLINGUISTIK: Pengantar Pemahaman Manusia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Ilham, R.A.2015. Penelitian Terdahulu. *Hukum Terhadap Konsumen Atas Penjualan Obat-.obatan Ilegal Secara Online*
- Makhmadah.2013. Penelitian Terdahulu. *Kandungan Zat Pewarna Sintetis Rhodamin B Dalam Terasi Yang Beredar Di Pasar Surada di Tegal*
- Marfat Samsunuwiyati. 2011. *Psikolinguistik*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Nugroho D, Riant. 2012. *Public Policy*.Jakarta:Gramedia
- Rohanah.2014. Penelitian Terdahulu. *Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Makanan Industri Olahan Rumah Tangga*
- Scruz,V.2014. Penelitian Terdahulu. *Viktoria Szucs Consumer risk perception of food additives*.
- Sugiyono. 2013. *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta
- Taylor, Philip.2013. *Performance Management and the New Workplace Tyranny : A Report for the Scottish Trades Union Congress*, [https:// strathprints.strath.ac.uk/57598/](https://strathprints.strath.ac.uk/57598/)
- Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan