

**EVALUASI PERATURAN MENTERI PERDAGANGAN  
NOMOR: 44/M-DAG/PER/9/2009 TENTANG PENGADAAN, DISTRIBUSI, DAN  
PENGAWASAN BAHAN BERBAHAYA**

The Evaluation of Ministry of Trade Decree Number: 44/M-DAG/PER/9/2009 on  
the Procurement, Distribution, and Control of Hazardous Materials

Erizal Mahatama, Bagus Wicaksana

Pusat Kebijakan Perdagangan Dalam Negeri, BP2KP, Kementerian Perdagangan - RI,  
Jl. M.I. Ridwan Rais No.5 Jakarta Pusat  
maha\_tama@yahoo.co.id, bwicaksana@yahoo.com

Naskah diterima: 27/1/2014, Direvisi:14/4/2014, Disetujui diterbitkan: 28/10/2014

**Abstrak**

Dalam rangka melindungi hak-hak konsumen dari penyalahgunaan yang dilakukan produsen, importir, distributor dan setiap pihak yang berada dalam jalur perdagangan barang atau jasa, pemerintah menetapkan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 44/M-DAG/PER/9/2009 tentang Pengadaan, Distribusi, dan Pengawasan Bahan Berbahaya. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui gambaran pelaksanaan sekaligus mengevaluasi Permendag tersebut. Dengan menggunakan metode Regulatory Impact Assesment (RIA), hasil penelitian menunjukkan bahwa Permendag tersebut belum komprehensif dan implementasinya belum efektif. Beberapa ketentuan dalam Permendag tersebut menunjukkan kontradiksi yang menimbulkan ketidakjelasan seperti pengaturan penunjukan Pengecer Terdaftar B2 (PT-B2) yang seharusnya hanya dapat ditunjuk oleh Distributor Terdaftar B2 (DT-B2) namun dapat juga ditunjuk oleh Importir Terdaftar B2 (IT-B2) atau Produsen B2 (P-B2). Ketidakjelasan yang lain adalah aturan terkait Produsen (P-B2) yang dapat mengimpor B2, sementara dalam peraturan ini diatur bahwa P-B2 hanya memproduksi B2 saja.

Kata kunci: Bahan Berbahaya, Permendag Nomor: 44/M-DAG/PER/9/2009, Regulatory Impact Assesment.

**Abstract**

Misuse of hazardous material may risk human health and the environment. In effort to protect consumer from the misconduct behavior of producers, importers, distributors, and other stakeholders along the distribution of goods and services, the Government issued Trade Minister Regulation Number 44/M-DAG/PER/9/2009 regarding Procurement, Distribution, and Surveillance of Hazardous Materials. This study aims to explore and evaluate the implementation of that regulation. Using Regulatory Impact Assesment (RIA) method, the study reveals that the Trade Minister Regulation is neither comprehensively nor effectively implemented. Further, some clauses are found contradictory and poor clarity such as B2-Registered Retailers (PT-B2) that should be only appointed by the Registered Distributor (DT-B2) but in other article states that it can also be appointed by the Registered Importer (IT-B2) or Manufacturer (P-B2). The other poor clarity rules is on B2-Producers (P-B2) that is allowed to import B2, while other article sets that B2-Producers (P-B2) is only allowed to produce hazardous materials only.

Keywords: Hazardous Materials, Trade Minister Regulation Number:44/M-DAG/PER/9/2009, Regulatory Impact Assesment.

JEL Classification: D18, D40, H75

## PENDAHULUAN

Dalam era globalisasi ekonomi, konsumen sebagai pengguna barang atau jasa sering menjadi objek aktivitas bisnis dari para pelaku usaha untuk memperoleh keuntungan sebesar-besarnya dan tidak jarang aktivitas bisnis tersebut dapat merugikan konsumen. Padahal seharusnya hak-hak konsumen dilindungi dari penyalahgunaan atau tindakan sewenang-wenang yang dilakukan produsen, importir, distributor, dan setiap pihak yang berada dalam jalur perdagangan barang atau jasa sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Selain itu juga dalam peredaran barang dan jasa di pasar, faktor keamanan, keselamatan, kesehatan, dan lingkungan menjadi hal yang sangat penting dalam perlindungan konsumen termasuk salah satunya adalah Bahan Berbahaya (B2). Pada umumnya, produk B2 bermanfaat bagi kehidupan manusia. Namun produk tersebut dapat menyebabkan resiko bagi kesehatan manusia dan juga lingkungan hidup apabila tidak dikelola dengan baik dan benar.

Hal-hal tersebut di atas mendorong Pemerintah pada tahun 2006 menetapkan Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) Nomor: 04/M-DAG/PER/2/2006 Tentang Distribusi dan Pengawasan Bahan Berbahaya, dengan harapan dampak

penyalahgunaan B2 dapat dikurangi. Namun dalam perkembangannya, baik pengadaan, pendistribusian maupun penggunaan B2 terus meningkat dan bahkan mudah diperoleh di pasar. Oleh karena itu, untuk mencegah terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan, Pemerintah mengeluarkan Permendag Nomor: 44/M-DAG/PER/9/2009 tentang Pengadaan, Distribusi, dan Pengawasan Bahan Berbahaya. Dalam ketentuan ini diatur pengadaan B2, baik yang berasal dari lokal maupun impor melalui pengaturan jenis, pengadaan, pendistribusian, perijinan, pelaporan, dan larangannya. Selanjutnya ditindaklanjuti dengan Permendag Nomor: 23/M-DAG/PER/9/2011 tentang Perubahan Permendag Nomor: 44/M-DAG/PER/9/2009. Permendag Nomor: 23/M-DAG/PER/9/2011 hanya menambahkan penetapan pelabuhan dan bandara yang dapat digunakan untuk impor B2 dengan menetapkan kewajiban verifikasi atau penelusuran teknis impor dalam upaya meningkatkan efektivitas pengawasan, sementara aturan yang ditetapkan sebelumnya dalam Permendag Nomor: 44/M-DAG/PER/9/2009 masih tetap berlaku.

Namun demikian pada saat ini masih banyak ditemukan penggunaan B2 yang tidak tepat peruntukannya, seperti penggunaan Formalin, Boraks, dan Rhodamin-B terutama pada produk pangan. Beberapa hasil penelitian

menunjukkan bahwa saat ini penyalahgunaan B2 pada produk pangan semakin banyak terjadi di masyarakat. Hasil uji sample Pangan Jajanan Anak Sekolah (PJAS) dari mobil laboratorium keliling di DKI Jakarta pada tahun 2012 menunjukkan bahwa 17% PJAS mengandung B2, berupa boraks, formalin dan rhodamin B. Kondisi tersebut diatas membuktikan bahwa pengawasan distribusi B2 belum efektif. Untuk mempermudah peredaran/pendistribusian /penjualan, B2 dikemas dalam ukuran kecil dan dalam kemasan yang serupa antara bahan baku untuk produk pangan dan non pangan (BPOM, 2012).

Penyalahgunaan B2 sebagai bahan tambahan makanan ini tentunya sangat memprihatinkan karena dapat membahayakan kesehatan manusia. Salah satu penyebab timbulnya penyalahgunaan B2 diduga karena bahan berbahaya mudah diperoleh di pasar. Kemudahan mendapatkan B2 di pasar ditengarai disebabkan oleh beberapa hal diantaranya karena adanya rembesan pada pengguna akhir, adanya pengalihan kode Harmonized System (HS) dan penyelundupan. Hal tersebut diindikasikan dengan adanya peredaran produk B2 di dalam negeri padahal data produsen dan importasinya tidak ada. Faktor lainnya adalah karena ketidaktahuan dan ketidakpedulian sebagian masyarakat (produsen dan konsumen) bahwa penggunaan B2 untuk pangan bisa membahayakan kesehatan manusia. Jika kondisi ini tidak cepat

diantisipasi, maka akan berdampak kepada masyarakat terutama bagi kesehatan, dan lebih lanjut dapat mengancam kualitas generasi muda. Penyalahgunaan peredaran B2 juga dapat mematikan potensi produsen yang jujur dan disisi lain tidak mendidik produsen pangan yang tidak bertanggung jawab.

Bertitik tolak dari fenomena di atas, maka analisis pengawasan distribusi B2 penting untuk dilakukan guna menjawab beberapa permasalahan terkait dengan implementasi kebijakan pengawasan B2 di lapangan. Secara rinci, penelitian ini bertujuan: (a) Mengetahui gambaran pelaksanaan Permendag Nomor: 44/M-Dag/Per/9/2009 tentang Pengadaan, Distribusi dan Pengawasan B2; dan (b) Mengevaluasi Permendag Nomor: 44/M-Dag/Per/9/2009 tentang Pengadaan, distribusi dan Pengawasan B2.

## TINJAUAN PUSTAKA

### Definisi Bahan Berbahaya

Menurut Permendag Nomor: 44/M-DAG/Per/9/2009 Tentang Pengadaan, Distribusi Dan Pengawasan Bahan Berbahaya, B2 adalah zat, bahan kimia dan biologi, baik dalam bentuk tunggal maupun campuran yang dapat membahayakan kesehatan dan lingkungan hidup secara langsung atau tidak langsung, yang mempunyai sifat racun (toksisitas), karsinogenik, teratogenik, mutagenik, korosif, dan iritasi.

Zat berbahaya, umum juga disebut dengan zat adiktif yaitu obat serta bahan-bahan aktif yang apabila dikonsumsi oleh organisme hidup dapat menyebabkan kerja biologi terhambat. Dalam hal ini, penggunaan zat tambahan dalam produk pangan pun menimbulkan beberapa dampak yang mengganggu sistem kerja organ tubuh dalam proses metabolisme, sehingga zat tambahan tersebut termasuk adiktif.

Aturan resmi awal yang dimiliki pemerintah Indonesia terkait B2 tercatat dalam Staatblad Nomor 377 tahun 1949. Dalam aturan tersebut dijelaskan bahwa B2 adalah obat-obat disinfeksi, obat-obat pembersihan atau obat-obat pemusnahan, serta bahan-bahan yang bersifat racun dengan komposisi yang berbahaya terhadap kesehatan manusia. Lebih lanjut dijelaskan bahwa pembuatan, pengangkutan, persediaan, penjualan, penyerahan, penggunaan, dan pemakaian sendiri bahan-bahan berbahaya tersebut dilarang, kecuali dengan izin dari pihak yang berwenang.

Pada tahun 1985, diberlakukan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 239/MENKES/PER/V/85 yang mengatur tentang zat pewarna tertentu yang dinyatakan sebagai B2 dan dilarang penggunaannya dalam obat, makanan, dan kosmetik, karena dapat membahayakan kesehatan konsumen. Dalam aturan tersebut disebutkan 30 zat pewarna yang dianggap sebagai B2, salah satunya adalah Rhodamin-B.

Sebelumnya pada tahun 1979, Menteri Kesehatan RI juga mengeluarkan peraturan terkait bahan tambahan makanan (Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 235/MENKES/PER/VI/79), yang kemudian digantikan oleh Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 772/MENKES/PER/IX/88 tentang Bahan Tambahan Makanan. Dalam peraturan tersebut dijelaskan mengenai bahan tambahan makanan yang dilarang dan digolongkan sebagai B2. Aturan mengenai bahan tambahan makanan yang digolongkan sebagai B2 ini kemudian diperbaharui melalui Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1168/MENKES/PER/X/1999 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 772/MENKES/PER/IX/88 Tentang Bahan Tambahan Makanan. Dari sepuluh bahan tambahan makanan yang digolongkan sebagai B2, dua diantaranya adalah Asam Borat (Borat Acid) beserta senyawanya dan Formalin (Formaldehyde).

Saat ini, aturan terkait B2 (berkaitan dengan pengadaan, distribusi, dan pengawasannya) mengacu pada Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 44/M-Dag/Per/9/2009. Dalam aturan tersebut, B2 didefinisikan sebagai zat bahan kimia dan biologi, baik dalam bentuk tunggal maupun campuran yang dapat membahayakan kesehatan dan lingkungan hidup secara langsung atau tidak langsung, yang mempunyai

sifat racun (toksisitas), karsinogenik, teratogenik, mutagenik, korosif, dan iritasi (Pasal 1 ayat 1)

Tingginya perhatian pemerintah juga diimbangi dengan tingkat kesadaran masyarakat akan keamanan pangan yang mereka konsumsi. Liu, Pieniak, dan Verbeke (2014) mengidentifikasi segmen persepsi konsumen terhadap bahaya pangan yang meliputi khawatir dan tahu (worried and knowledgeable), khawatir dan tidak peduli (worried and ignorant), dan cukup khawatir (moderately worried) dimana mayoritas responden berada pada kategori “worried and knowledgeable consumers”. Responden pada umumnya mengetahui jenis resiko isu bahan berbahaya pada pangan yang mencakup zat tambahan, residu, kualitas rendah, modifikasi genetik, kandungan gizi yang rusak/tidak berimbang, dan makanan palsu (counterfeit food). Sementara Mohammed (2013) menilai bahwa kesadaran akan keamanan pangan juga dipengaruhi unsur gender dimana perempuan dapat memberikan peran positif dalam peningkatan kesadaran keamanan pangan. Hal ini didasari pada peran perempuan dalam menentukan keputusan pembelian produk pangan di lingkungan keluarga. Dari hasil analisisnya, kesadaran perempuan akan keamanan pangan semakin tumbuh seiring dengan peningkatan tingkat pendidikan dan usia. Kang (2010) juga menilai bahwa pengetahuan akan keamanan pangan perlu dimulai sejak

dini dimana peran perempuan sangat penting. Tumbuhnya kesadaran masyarakat akan keamanan pangan dan didukung dengan regulasi yang baik pada akhirnya akan memberikan surplus bagi semua pihak, termasuk produsen.

Bahan berbahaya dikenal juga dengan istilah hazardous materials (HAZMAT) atau hazardous substances atau dangerous goods di kalangan internasional. Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui United Nations Economic and Social Council (ECOSOC) mengeluarkan suatu rekomendasi terkait praktek pengangkutan bahan-bahan berbahaya yang lebih dikenal dengan nama United Nation (UN) Recommendations on the Transport of Dangerous Goods (EPA, 2007)

Departemen Transportasi Amerika Serikat yang berwenang untuk mengatur regulasi terkait pengangkutan bahan berbahaya di negara tersebut, mengacu pada rekomendasi PBB dalam mendefinisikan B2. Bahan berbahaya atau hazardous material adalah segala zat yang kemungkinan memiliki resiko berbahaya terhadap kesehatan dan keamanan personel operasional atau personel darurat, masyarakat umum, dan/atau lingkungan jika tidak dikontrol dengan baik selama proses perlakuan, penyimpanan, manufacturing, pemrosesan, pengemasan, penggunaan, pembuangan, atau pengangkutan. Dalam rangka melindungi konsumen (terutama keluarga dan anak) dari banyaknya risiko

bahaya dan kecelakaan akibat produk-produk konsumen, pemerintah Amerika mengesahkan undang-undang terkait bahan berbahaya yang dikenal dengan nama Federal Hazardous Act yang pertama kali disahkan pada tahun 1960 (EPA, 2007).

Perhatian pemerintah dan konsumen dalam pengendalian bahan berbahaya pada pangan dalam kerangka keamanan pangan (food safety) juga menunjukkan peningkatan yang signifikan. Pemerintah sebagai pembuat regulasi dituntut untuk menjamin keamanan pangan bagi masyarakat melalui regulasi yang ketat dan reliable. Bagumire et al (2010) menyebutkan pangan yang beredar di pasar Uni Eropa harus memenuhi ketentuan higienitas (hygiene) dan keterlacakan (traceability) yang diawasi oleh otoritas yang berwenang. Regulasi tersebut wajib dipatuhi oleh produsen yang menjual produknya di pasar Uni Eropa. Bahkan, beberapa negara sudah mengharmonisasikan regulasi keamanan pangan untuk menjamin kesetaraan bagi masyarakat, seperti Australia dan New Zealand (Magnuson et al, 2013).

#### Penyalahgunaan Bahan Berbahaya

Salah satu penyalahgunaan bahan berbahaya yang umum terjadi dan menjadi sorotan berbagai pihak adalah penggunaan B2 sebagai bahan tambahan dalam produk pangan. Sejumlah bahan berbahaya dimanfaatkan oleh pelaku usaha untuk mengawetkan produk

pangan (Formalin dan Boraks), meningkatkan kualitas fisik (Boraks untuk kekenyalan), dan juga sebagai pewarna (Rhodamin-B).

Formalin, Boraks, dan Rhodamin-B digolongkan sebagai bahan berbahaya karena berdampak negatif terhadap kesehatan bila dikonsumsi oleh konsumen. Dampak negatif penggunaan Formalin dalam jangka panjang dapat menyebabkan kanker, selain itu Formalin juga dikaitkan dengan inflamasi dan keracunan pada saluran pencernaan pada jangka pendek (EPA, 2007). Sementara itu, penggunaan Boraks dalam jangka pendek dapat menyebabkan gangguan, seperti demam, sakit kepala, dan muntah. Sementara dalam penggunaan jangka panjang, konsumsi Boraks dapat menyebabkan gagal ginjal dan berujung pada kematian (CDC, 2010). Walaupun belum ada penelitian yang cukup mendukung terkait konsumsi Rhodamin-B dengan kanker pada manusia, namun penelitian pada hewan menunjukkan bahwa zat ini bersifat karsinogenik.

Dalam laporan kinerja kuartal I tahun 2012, BPOM menyebutkan, dari 9.071 sampel produk makanan yang diuji, sekitar 854 diantaranya masuk dalam kategori tidak memenuhi syarat (TMS). Sekitar 144 TMS formalin, 223 TMS boraks, dan 290 TMS Rhodamin B (BPOM, 2012).

Anak-anak menjadi korban paling potensial terkait praktek penyalahgunaan B2 dalam makanan. Hasil penelitian Andarwulan, Madaniyah dan

Zulaikhah (2009) mengenai keamanan jajanan anak sekolah di Indonesia menunjukkan bahwa sekitar 12,9% jajanan yang diuji, positif mengandung Formalin dan 9,7% mengandung Boraks, sementara 2,2% makanan ringan yang diuji, positif mengandung pewarna Rhodamin B. Sementara itu, penelitian Punvanti, Wulandari dan Rahayu (2009) di 12 sekolah di Surakarta menunjukkan bahwa sekitar 49% jajanan anak sekolah yang diuji mengandung formalin.

Penyalahgunaan B2 dalam produk makanan tidak hanya terjadi di Indonesia, tapi juga umum terjadi di negara-negara berkembang. Sareen (2011) menyoroti permasalahan keamanan pangan di wilayah ASEAN. Salah satu isu yang paling mengemuka adalah masalah residual dan kontaminan pada makanan akibat pestisida, logam berat, dan zat kimia berbahaya. Setiap negara memiliki faktor-faktor risiko utama berkaitan dengan keamanan pangan, diantaranya penggunaan formalin pada produk tahu dan mie serta pewarna berbahaya pada jajanan jalanan di Indonesia, penggunaan Boraks dan pewarna pada produk mie di Malaysia, dan penggunaan Boraks pada produk daging dan olahannya serta ikan di Kamboja.

Penggunaan formalin untuk produk perikanan juga menjadi fokus tersendiri di Bangladesh. Penelitian pada tahun 2010 di sejumlah pusat perbelanjaan di negara tersebut menunjukkan bahwa 42% dari 100 sampel ikan yang diteliti

mengandung formalin; sementara penelitian pada tahun 2012 di lima pasar tradisional mengungkap bahwa terdapat sekitar 17% sampel ikan yang mengandung formalin. Selain itu, konsumen di negara berkembang cenderung menginginkan produk (terutama makanan) dalam jumlah yang besar dengan harga yang relatif lebih murah. Adanya sikap tersebut ditambah dengan pengetahuan konsumen yang kurang dan semakin diperparah dengan keberadaan sejumlah pelaku usaha yang menginginkan keuntungan yang lebih melalui cara-cara yang tidak fair merupakan faktor pendorong penggunaan B2 dalam produk makanan (Sabet, 2012).

Hasil penelitian Wikanta (2010) di Surabaya menunjukkan bahwa hampir seluruh responden menyetujui jika formalin merupakan bahan yang berbahaya dan harus dilarang untuk pengawetan makanan. Namun, sekitar 72% responden mengaku tidak melakukan apapun untuk mengantisipasi kandungan formalin dalam makanan. Hal tersebut diakui responden karena minimnya pengetahuan penggunaan formalin dan B2 lainnya.

Hal tersebut sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Rohr et al. (2005) yang menyatakan bahwa persepsi konsumen terhadap kandungan berbahaya dalam makanan pada dasarnya sudah meningkat. Artinya, konsumen sudah memiliki kesadaran untuk lebih selektif dalam memilih produk pangan. Dalam hal ini, konsumen sangat

bergantung pada informasi yang diperoleh dari kemasan, produsen, pakar, dan media. Bahkan, konsumen lebih mempercayai informasi yang dikeluarkan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau swasta dibandingkan dengan pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa peran pemerintah dalam memberikan informasi tentang keamanan pangan masih belum optimal di mata konsumen

Sementara itu dari sisi kebijakan, maraknya kasus penyalahgunaan formalin pada produk makanan di Bangladesh dianggap sebagai kegagalan pasar. Kegagalan tersebut sebagai buntut dari tidak efektifnya pemerintah dalam menjalankan tugas sebagai regulator (Sebet, 2012). Senada dengan penjelasan tersebut, Chuangchote (2003) menyatakan bahwa tidak adanya harmonisasi antar pihak yang berwenang dalam menangani masalah keamanan pangan di Thailand, menjadi salah satu pokok permasalahan. Lupien (2007) menyebutkan bahwa peran pemerintah sangat penting dalam hal mencegah dan mengawasi resiko keamanan pangan. Dalam hal ini, pemerintah disamping memiliki regulasi yang jelas juga perlu mendanai proses perijinan pra-pasar bagi produk pangan serta pengawasan untuk memastikan persyaratan pangan sudah sesuai dengan ketentuan.

Dukungan pemerintah dalam pembangunan infrastruktur juga diperlukan. Islam dan Hoque (2013) melakukan penelitian di Bangladesh

terkait kemungkinan bahan berbahaya yang dipakai atau terpakai pada bahan makanan, mulai dari residu pestisida hingga penggunaan zat kimia yang disengaja. Sehingga disimpulkan bahwa regulasi dan pengawasan belum cukup dan harus didukung oleh infrastruktur laboratorium bagi otoritas pengawas pangan dan lembaga yang bertugas membangun kesadaran masyarakat akan dampak buruk dari B2.

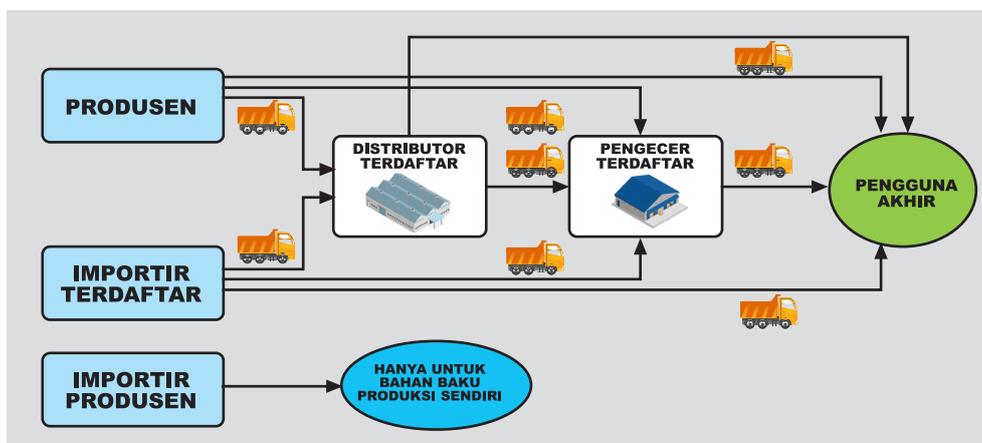
#### Gambaran Umum Perdagangan B2 di Indonesia

Secara teknis, Formalin (HS 2912.11.00.00) merupakan larutan yang tidak berwarna dengan bau yang sangat tajam. Di dalam formalin terkandung sekitar 37% formaldehide dalam air sebagai pelarut. Biasanya di dalam formalin juga terdapat bahan tambahan berupa methanol hingga 15% sebagai pengawet. Formalin dikenal luas sebagai bahan antimikrobia atau pembunuh hama (desinfektan) dan banyak digunakan dalam industri. Sementara Boraks (HS 2840.19.00.00) merupakan senyawa kimia dengan nama Natrium Tetraborat yang berbentuk kristal lunak. Boraks bila dilarutkan dalam air akan terurai menjadi natrium hidroksida serta asam borat. Baik boraks maupun asam borat memiliki sifat antiseptik dan biasa digunakan oleh industri farmasi sebagai ramuan obat misalnya dalam salep, bedak, larutan kompres, obat oles mulut, dan obat pencuci mata. Secara lokal boraks dikenal sebagai 'bleng' dengan bentuk larutan

atau padatan. Sedangkan Rhodamin B (HS 3204.13.00.00) atau yang biasa dikenal dengan pewarna buatan adalah senyawa kimia yang bersifat toksik dan karsinogenik atau dapat memicu kanker.

Pengadaan dan distribusi B2 diatur dalam Permendag Nomor:23/M-DAG/PER/9/2011 tentang perubahan atas Permendag 44/M-DAG/PER/9/2009 tentang Pengadaan, Distribusi, dan Pengawasan Bahan Berbahaya. Dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa segala bentuk zat dalam bentuk tunggal maupun campuran yang dapat membahayakan kesehatan dan lingkungan hidup secara langsung atau tidak langsung, yang mempunyai sifat racun (toksisitas), karsinogenik, teratogenik, mutagenik, korosif, dan iritasi diatur pengadaan dan distribusinya secara ketat oleh pemerintah, termasuk B2.

Dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa pelaku usaha B2 meliputi Produsen (P-B2), importir Terdaftar (IT-B2), Importir Produsen Terdaftar (IP-B2), Distributor Terdaftar (DT-B2), Pengecer Terdaftar (PT-B2), dan Pengguna Akhir Terdaftar (PA-B2). Dalam mekanismenya, IT-B2 mengimpor formalin untuk kemudian mendistribusikannya kepada pengguna akhir dalam hal ini pengguna yang membutuhkan formalin sebagai bahan baku industrinya, yaitu kepada DT-B2, PT-B2, dan PA-B2. Perusahaan yang ditunjuk sebagai IT-B2 berdasarkan Permendag 44/M-Dag/Per/9/2009 adalah PT Perusahaan Perdagangan Indonesia (PPI). Sementara IP-B2 mengimpor formalin untuk digunakan sendiri sebagai bahan baku industrinya dan hanya diperuntukkan bagi kebutuhan produksinya sendiri serta tidak dapat diperjual-belikan maupun dipindah-tangankan.



**Gambar 1. Alur Distribusi B2.**

Sumber : Kementerian Perdagangan (2009), diolah

Produk B2 yang umum diperdagangkan di dalam negeri adalah formalin (HS 2912.11.00.00) yang dijual dalam berbagai merek seperti formol, morbicid, methanal, formic aldehyde, methyl oxide, oxymethylene, methylene aldehyde, oxomethane, formoform, formalith, karsan, methylene glycol, paraforin, polyxymethylene glycols, superlysoform, tetraoxymethylene, dan rioxane. Kapasitas produksi formalin dalam negeri mencapai 800 ribu ton per tahun namun utilitasnya baru mencapai 40% atau sekitar 350 ribu ton per tahun. Sementara untuk Boraks (HS 2840.19.00.00) umumnya digunakan oleh industri farmasi sebagai ramuan obat misalnya dalam salep, bedak, larutan kompres, obat oles mulut dan obat pencuci mata sedangkan Rhodamin B (HS 3204.13.00.00) umum digunakan sebagai pewarna kain. Tahun 2012, terdapat 25 IP-B2 yang beroperasi di Indonesia.

## METODE PENELITIAN

### Metode Analisis

Alat analisis yang digunakan dalam kajian ini adalah Regulation Impact Analysis (RIA) untuk mengevaluasi Permendag 44/M-DAG/PER/9/2009 tentang Pengadaan, Distribusi Dan Pengawasan Bahan Berbahaya. BAPPENAS (2011) menyatakan bahwa metode RIA merupakan salah satu alat atau pendekatan yang dapat digunakan

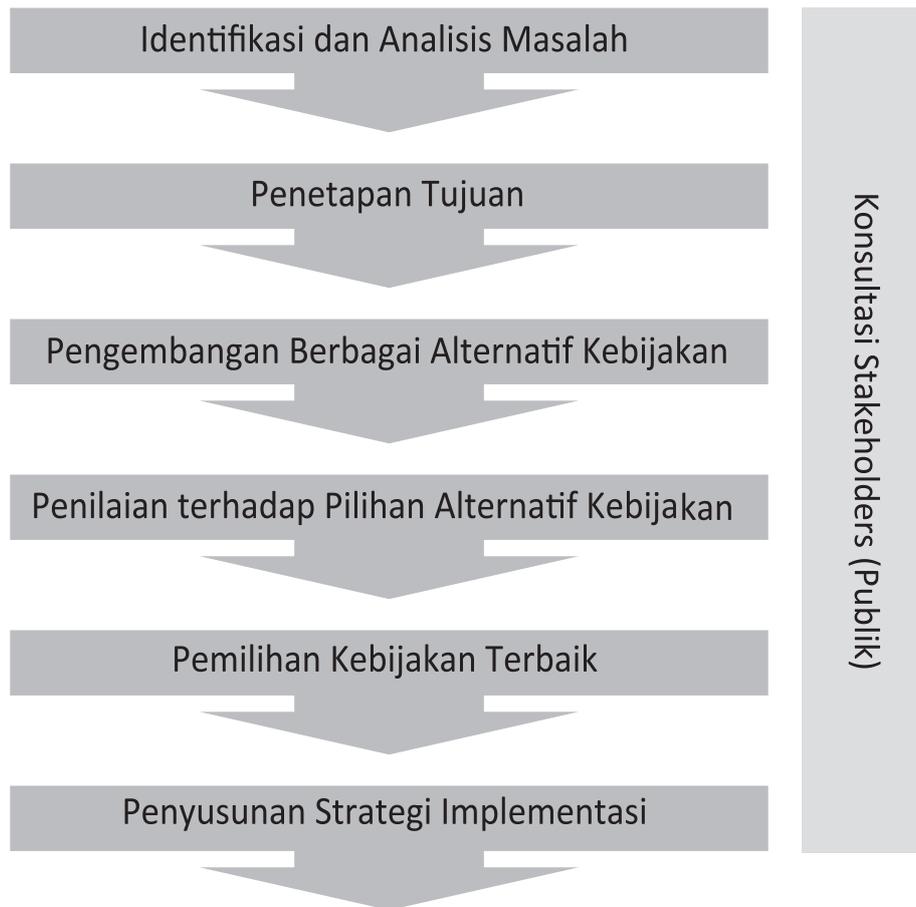
untuk meningkatkan kualitas suatu kebijakan pemerintah. Metode RIA ini merupakan proses analisis dan pengkomunikasian secara sistematis berbagai aspek dalam penetapan dan pelaksanaan sebuah kebijakan, baik yang berbentuk peraturan maupun non-peraturan, yang sudah ada maupun kebijakan baru. Nasokah (2008) juga menjelaskan bahwa RIA adalah sebuah metode yang secara sistematis dan konsisten mengkaji pengaruh yang ditimbulkan oleh tindakan pemerintah dan mengkomunikasikan informasi kepada para pengambil keputusan

Dalam kajian ini, kebijakan yang akan dianalisis merupakan kebijakan yang sudah ada berupa Peraturan-Peraturan Menteri Perdagangan tentang Pengadaan, Distribusi, dan Pengawasan Bahan Berbahaya (Nomor: 44/M-DAG/PER/9/2009 dan Nomor: 23/M-DAG/PER/9/2011). Proses dalam pelaksanaan metode RIA dijelaskan pada Gambar 1.

Sebagai suatu proses, pelaksanaan metode RIA dilakukan melalui berbagai tahapan (langkah), yaitu:

1. Identifikasi dan analisis masalah terkait dengan kebijakan

Dalam tahapan identifikasi dan analisis masalah ini, pengambil kebijakan diharapkan dapat melihat dengan jelas permasalahan yang sebenarnya dihadapi dan hendak dipecahkan dengan melalui



**Gambar 2. Proses Pelaksanaan Regulatory Impact Assessment (RIA).**

Sumber: BAPPENAS (2011)

penetapan kebijakan. Pada tahap ini, perlu dibedakan antara masalah (problem) dengan gejala (symptom), karena penetapan kebijakan haruslah diarahkan untuk memecahkan masalah, bukan gejalanya. Dengan demikian, kebijakan haruslah menyentuh kepada masalah dan penyebab masalahnya.

## 2. Penetapan Tujuan

Setelah masalah dan akar masalah teridentifikasi, pengambil kebijakan perlu menetapkan tujuan dari

kebijakan yang akan diambil atau telah diambil. Tujuan dari kebijakan ini sangat penting dirumuskan dengan jelas karena akan terkait dengan penilaian terhadap efektivitas suatu kebijakan yang ditetapkan. Efektivitas dari suatu kebijakan menyangkut kepada suatu kondisi apakah kebijakan yang ditetapkan dan diimplementasikan dapat mencapai tujuannya kebijakan tersebut.

3. Pengembangan berbagai pilihan/ alternatif kebijakan

Setelah menetapkan tujuan dengan jelas, langkah selanjutnya adalah mencari berbagai alternatif atau pilihan yang bisa diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Untuk analisis dampak dari suatu kebijakan yang sudah dilakukan, maka alternatif pertama adalah tetap membiarkannya dan tidak melakukan apa-apa (kondisi baseline). Pilihan/alternatif kebijakan harus dapat digali dengan seluas-luasnya dan dengan melibatkan seluruh stakeholders dari berbagai latar belakang dan kepentingan, sehingga diperoleh beragam alternatif yang dipertimbangkan untuk kebijakan.

4. Penilaian terhadap pilihan alternatif kebijakan

Penilaian terhadap alternatif pilihan kebijakan dilakukan dengan mempertimbangkan berbagai aspek, seperti legalitas, biaya, dan manfaat. Suatu pilihan kebijakan harus tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karenanya, penilaian pilihan berdasarkan aspek legalitas ini merupakan awal dalam melakukan penilaian alternatif kebijakan. Terhadap masing-masing alternatif kebijakan yang tidak bertentangan dengan perundang-undangan ini, kemudian dilakukan penilaian biaya

dan manfaat. Penilaian biaya dan manfaat ini tidak harus berarti dalam bentuk biaya dan manfaat finansial (yang diukur dengan uang), namun dapat berupa apa dan siapa yang terkena atau mendapat dampak (biaya) dan manfaat akibat dari alternatif kebijakan, termasuk pilihan kebijakan tidak melakukan apa-apa.

5. Pemilihan kebijakan terbaik

Pemilihan kebijakan terbaik dilakukan dengan melakukan analisis manfaat dan biaya. Pada tahap pemilihan kebijakan terbaik dapat dilakukan berbagai kaidah pemilihan. Namun pada umumnya, pemilihan kebijakan terbaik berdasarkan manfaat bersih, yaitu jumlah semua manfaat dikurangi dengan jumlah semua biaya, yang terbesar.

6. Penyusunan strategi implementasi

Penerapan suatu kebijakan seperti yang dikemukakan sebelumnya akan berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat. Dan seringkali penerapan kebijakan tersebut tidak secara otomatis dapat mencapai tujuan dari ditetapkannya kebijakan. Oleh karenanya, perlu disusun strategi dalam implementasi sehingga penerapan suatu kebijakan dapat mencapai tujuan ditetapkannya kebijakan tersebut, dan tidak menimbulkan hasil yang tidak diharapkan.

## 7. Partisipasi masyarakat di semua proses

Pada setiap tahapan dari proses analisis RIA ini harus melibatkan berbagai komponen masyarakat (stakeholders) baik stakeholders yang secara langsung maupun tidak langsung terdampak oleh suatu kebijakan yang sedang disusun. Dengan melibatkan stakeholders dalam setiap tahapan akan didapat data dan informasi yang akurat dalam mempertimbangkan sebuah kebijakan.

### Data

Data yang dikumpulkan dalam analisis ini diperoleh dengan cara survei dan observasi lapangan kepada responden di daerah penelitian dengan menggunakan kuesioner yang telah dipersiapkan serta melakukan wawancara langsung secara mendalam (in depth). Pertanyaan dikembangkan untuk mendalami berbagai hal yang belum tertangkap melalui kuesioner. Selain survei, pengambilan data dan informasi juga dilakukan melalui Diskusi Terbatas (konsultasi publik) untuk menggali dan mencari solusi dari permasalahan yang ada dalam penerapan kebijakan pengawasan B2. Dalam Diskusi Terbatas ini diundang para pemangku kepentingan yang terkait dengan B2. Metode yang digunakan dalam penentuan responden adalah purposive sampling (metode pemilihan sampling dengan cara

sengaja memilih sampel-sampel tertentu karena memiliki ciri-ciri khusus yang tidak dimiliki sampel lainnya) pada pelaku usaha yang memperdagangkan Formalin, Boraks dan Rhodamin-B.

Data yang digunakan dalam kajian ini terdiri dari data primer dan sekunder. Data primer terdiri dari harga B2 dari setiap simpul pemasaran, biaya pemasaran, jumlah pelaku usaha pada saluran pemasaran dan implementasi Permendag. Data Primer diperoleh dari wawancara langsung dengan responden yaitu produsen, distributor, pengecer, industri pengolahan B2. Data sekunder yang dikumpulkan adalah produksi serta kebijakan terkait komoditas B2. Sumber data Sekunder diperoleh melalui pendekatan Desk Study (review dokumenter) dari instansi yang terkait, seperti BPS, BPOM, Kementerian Perindustrian dan lainnya.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Evaluasi Peraturan Bahan Berbahaya Menggunakan Regulatory Impact Analysis (RIA)

#### 1. Identifikasi masalah

Berdasarkan hasil evaluasi dan diskusi dengan stakeholders yang terlibat dengan B2, dapat diidentifikasi permasalahan terkait dengan pengaturan B2 yaitu belum tersedianya data base B2 yang akurat serta belum ada pemetaan kebutuhan setiap jenis

B2 secara jelas, baik nasional maupun setiap wilayah khususnya Boraks, Formalin, Rhodamin-B dan Metanil Yellow. Data base B2 dan pemetaan kebutuhan setiap jenis B2 tersebut penting untuk mengetahui jumlah pengadaan B2 terutama dari impor. Terkait dengan IT-B2, PT PPI merupakan satu-satunya perusahaan yang ditunjuk sebagai IT-B2 tidak mampu melakukan impor untuk semua jenis B2. Sehingga dimungkinkan adanya “indikasi” kebocoran yang berasal dari Importir produsen B2 (IP-B2) atau adanya impor B2 ilegal di pasaran.

Selain itu, jenis B2 yang tercantum dalam Permendag Nomor: 23/M-DAG/PER/9/2011 sebagai Perubahan atas Permendag Nomor: 44/M-DAG/PER/9/2009 dan Tentang Pengadaan, Distribusi dan Pengawasan B2, belum disesuaikan Buku Tarif Kepabeanan Indonesia (BTKI) tahun 2012, sehingga ada kesulitan dalam penyesuaian Harmonized System (HS) dalam importasi B2. Pengaturan distribusi B2 juga menyulitkan pengawasan karena saluran distribusi B2 yang kurang terstruktur dan tidak ada pengaturan wilayah distribusi. Sebagai contoh, P-B2 atau IT-B2 dapat mendistribusikan B2 kepada DT-B2, PT-B2 dan/atau PA-B2; DT-B2 dapat mendistribusikan B2

kepada PT-B2 dan/atau PA-B2; dan PT-B2 mendistribusikan B2 kepada PA-B2.

Permasalahan dalam pelaporan juga belum efektif dimana monitoring pelaporan tidak berjalan dengan semestinya terutama di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Pelaporan dari IT-B2 atau DT-B2 yang didistribusikan di suatu wilayah dilakukan melalui kantor pusatnya yang mungkin saja tidak di wilayah tersebut. Jumlah B2 yang didistribusikan ke dalam suatu wilayah sulit untuk diidentifikasi. Disamping itu, tidak ada kewajiban laporan PA-B2 merupakan tendensi kebocoran berasal dari PT-B2 ke PA-B2 yang dapat disalahgunakan peruntukannya. Hal ini diperparah, koordinasi dan mekanisme antar-lembaga pengawas B2 belum banyak dilakukan di daerah. Komitmen Pemerintah daerah yang relatif rendah sehingga pelaksanaan pengawasan B2 belum didukung oleh sumber daya manusia. Pengawasan oleh Disperindag lebih kepada pengawasan barang beredar terkait SNI dan Label, sedangkan untuk B2 belum berjalan secara baik. Sementara pengawasan oleh BPOM lebih kepada industri makanan/minuman yang menggunakan B2, tetapi bukan kepada pelaku usaha perdagangan B2. Permasalahan

pengawasan juga diperparah dengan masih banyak daerah yang belum memiliki Tim Pemeriksa B2 yang berfungsi untuk melakukan verifikasi persyaratan fasilitas penyimpanan yang memenuhi syarat K3L sebagai syarat untuk mendapatkan SIUP-B2 bagi PT-B2.

## 2. Penetapan Tujuan

Secara umum, tujuan revisi peraturan mengenai pengadaan, distribusi, dan pengawasan B2 dilakukan untuk mencegah beredarnya B2 secara ilegal dan untuk mencegah penyalahgunaan B2 yang dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Secara khusus, revisi peraturan mengenai B2 bertujuan untuk: (1) memperbaiki ketentuan pengadaan B2 sehingga memenuhi kebutuhan secara akurat; (2) menyempurnakan sistem distribusi B2 sehingga mudah dikendalikan dan diawasi; (3) memperbaiki sistem pengawasan B2 dan sanksi atas pelanggaran; dan (4) mengintegrasikan pengaturan penggunaan B2.

## 3. Pengembangan berbagai pilihan/ alternatif kebijakan

Untuk mencapai tujuan tersebut, beberapa pilihan perbaikan kebijakan sebagai berikut :

### a. Perbaikan ketentuan pengadaan B2

Berkaitan dengan pengaturan kembali ijin impor, ada beberapa alternatif, di antaranya: (1) pemberian ijin pengadaan impor tetap diberikan kepada IP-B2 dan IT-B2, dimana IP-B2 mendistribusikan untuk proses produksinya sendiri (tidak boleh mendistribusikan ke pasar) dan IT-B2 dapat mendistribusikan kepada DT-B2, PT-B2, atau PA-B2 dan ditunjuk sebagai IT-B2 adalah PPI (alternatif 1, tidak ada perubahan); (2) pemberian ijin pengadaan impor B2 hanya diberikan kepada IT-B2 dan sebagai IT-B2 ditunjuk satu BUMN (alternatif 2); dan (3) pemberian ijin pengadaan impor B2 hanya diberikan kepada perusahaan yang memenuhi syarat sebagai IT-B2 (alternatif 3). Secara detail alternatif kebijakan beserta keuntungan dan kerugian serta konsekuensi dari masing-masing alternatif kebijakan disajikan dalam Tabel 1.

**Tabel 1. Alternatif Kebijakan Dalam Ketentuan Pengadaan B2**

No.	Alternatif Kebijakan	Keuntungan	Kerugian	Konsekuensi dari Alternatif Kebijakan
1	Alternatif 1: Pengadaan Impor diberikan kepada IP-B2 dan IT-B2 (tetap).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tidak perlu ada "regulatory arrangement" yang baru (tidak perlu pengaturan kelembagaan baru)</li> <li>- IP-B2 tetap dapat mengimpor bahan baku (B2) pada tingkat harga yang efisien</li> <li>- Importir B2 tidak menghadapi perubahan prosedur impor (status perijinan sebagai importir tetap sama, yaitu IP dan IT)</li> <li>- Kemudahan untuk membedakan pelaku usaha sebagai produsen B2 dan importir. Perbedaan antara IP-B2 dengan IT-B2 diperlukan untuk mengontrol kebutuhan B2 bagi kebutuhan industri dengan kebutuhan dagang sehingga trace back terhadap penyimpangan mudah dilakukan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kemungkinan adanya 'kebocoran' dari IP-B2 ke pasar</li> <li>- Keterbatasan IT-B2 dalam pengadaan semua jenis B2 mengakibatkan munculnya peluang impor ilegal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perlu, memperbaiki pelaksanaan dari peraturan tersebut</li> <li>- Perlu mengoptimalkan mekanisme pelaporan importir juga dapat diminta untuk bertanggung jawab jika terjadi penyalahgunaan produknya. Artinya, importir dipaksa untuk ikut dalam pengawasan dan pendistribusian produknya</li> </ul>
2	Alternatif 2: Pengadaan impor hanya diberikan kepada IT-B2, dan ditunjuk satu perusahaan BUMN untuk IT-B2 (PT.PPI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengawasan dan pengendalian impor B2 relatif lebih mudah dilakukan karena hanya ada satu perusahaan IT-B2 sehingga mengurangi peredaran B2 ilegal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bersifat 'monopoli'</li> <li>- IP-B2 dianggap sebagai PA-B2 yang akan tergantung pada IT-B2 (dan tentunya akan menerima harga yang lebih tinggi)</li> <li>- Keterbatasan IT-B2 dalam pengadaan semua jenis B2 mengakibatkan munculnya peluang impor ilegal</li> <li>- Distribusi bahan baku oleh produsen menjadi lebih panjang karena harus membeli dari IT-B2</li> </ul> <p>Memerlukan pengaturan kelembagaan impor yang baru dan sosialisasi</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perlu peningkatan kemampuan IT-B2 dalam memenuhi seluruh kebutuhan B2</li> <li>- Diperlukan insentif bagi produsen skala besar untuk efisiensi produksinya</li> </ul>
3	Alternatif 3: Pengadaan impor hanya diberikan kepada IT-B2 dan IT-B2 diberikan kepada perusahaan-perusahaan yang memenuhi ketentuan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menutup kemungkinan terjadinya kebocoran dari IP-B2</li> <li>- Semua jenis B2 yang dibutuhkan berpeluang dapat disediakan oleh IT-B2 (dapat menutup peluang impor ilegal)</li> <li>- Tidak ada perbedaan 'status' pengimpor dan tidak ada diskriminasi (IT-B2 vs IP-B2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- IP-B2 dianggap sebagai PA-B2 yang akan tergantung pada IT-B2 (dan tentunya akan menerima harga yang lebih tinggi)</li> <li>- Distribusi bahan baku oleh produsen menjadi lebih panjang karena harus membeli dari IT-B2</li> <li>- IT-B2 belum tentu mengetahui spesifikasi khusus B2 yang diperlukan produsen.</li> </ul> <p>Memerlukan pengaturan kelembagaan impor yang baru dan sosialisasi</p>	

Sumber: Hasil olahan (2013)

b. Penyempurnaan sistem distribusi B2

Penyempurnaan sistem distribusi dilakukan agar penyaluran B2 dapat dilakukan dengan baik, serta pengendalian dan pengawasannya dapat dilakukan secara efektif. Dalam pengaturan sistem distribusi, ada dua pilihan sistem distribusi: (1) sistem distribusinya seperti yang sekarang ada (alternatif 1), dimana IT-B2 atau P-B2 dapat mendistribusikan B2 kepada DT-B2, PT-B2, dan/atau PA-B2; DT-B2 dapat mendistribusikan B2 kepada PT-B2 dan/atau PA-B2;

dan PT-B2 dapat mendistribusikan kepada PA-B2 dan sistem distribusi yang baru (alternatif 2) dimana IT-B2 atau P-B2 mendistribusikan B2 kepada DT-B2 atau kantor cabang IT- B2 di suatu wilayah; DT-B2 atau Kantor Cabang IT-B2 mendistribusikan B2 kepada PT-B2 di wilayahnya; dan PT-B2 mendistribusikan B2 kepada PA-B2 di wilayahnya. Keuntungan, kerugian, dan konsekuensi dari masing-masing alternatif kebijakan tersebut disajikan dalam Tabel 2.

**Tabel 2. Alternatif Kebijakan Dalam Ketentuan Distribusi B2**

No.	Alternatif Kebijakan	Keuntungan	Kerugian	Konsekuensi dari Alternatif Kebijakan
1	Alternatif 1 : Pengaturan distribusi seperti sekarang	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tidak ada perubahan chanel distribusi B2 (mulai produsen/importir sampai pengecer dan pengguna akhir)</li> <li>- Pengecer dan pengguna akhir dapat membeli dengan harga yang relatif murah</li> <li>- IT-B2 langsung menyalurkan B2 ke pengecer B2 dan PA-B2</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistem distribusi lebih kompleks sehingga menyulitkan pengawasan dan pengendalian</li> </ul>	
2	Alternatif 2: Pengaturan distribusi B2 diubah	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Herarki distribusi Relatif memudahkan dalam pengawasan dan pengendalian B2</li> <li>- Keberadaan kantor cabang IT-B2 atau DT-B2 dapat memperpendek rantai tata niaga B2</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PA-B2 akan menerima harga relatif lebih mahal (merugikan PA-B2 yang besar)</li> <li>- Pengecer Tidak bisa memenuhi kebutuhan PA dalam jumlah besar</li> </ul>	

Sumber: Hasil olahan (2013)

- c. Perbaiki sistem pengawasan B2 dan sanksi atas pelanggaran

Pengaturan mekanisme pengawasan harus lebih jelas dengan sanksi yang tegas tidak hanya sanksi administratif. Dalam sistem pemerintahan yang sekarang, mekanisme pengawasan harus mempertimbangkan kewenangan pemerintah daerah. Harus ada komitmen bahwa pengawasan B2 menjadi kewajiban dari pemerintah daerah dan bukan semata-mata menjadi tanggungjawab pemerintah pusat. Oleh karenanya, perlu dibentuk dan diefektifkan kinerja Tim B2 di tingkat pusat dan Tim Terpadu B2 di tingkat propinsi atau kabupaten/kota.

Pelaku usaha yang memiliki usaha B2 di suatu wilayah memiliki kewajiban untuk melaporkan langsung pengadaan dan distribusi B2 kepada Tim Terpadu atau instansi terkait di wilayahnya, selain melalui kantor pusatnya. Ketidakpatuhan pelaku usaha B2 terhadap kewajiban melapor secara rutin dapat dikenakan sanksi administratif tidak hanya pencabutan SIUP tetapi juga denda dan/atau penggantian kerugian sesuai dengan ketentuan perundangan yang ada (misalnya: UU No 18/2012 tentang Pangan).

- d. Pengintegrasian pengaturan penggunaan B2.

Ketentuan mengenai penggunaan B2 oleh PA-B2 secara

umum sebaiknya perlu dicantumkan dalam peraturan mengenai pengadaan, distribusi dan pengawasan B2, termasuk di antaranya perlunya PA-B2 mengajukan perencanaan kebutuhan secara rutin selain melaporkan penggunaan B2 yang diperolehnya.

4. Penilaian terhadap pilihan alternatif kebijakan

Peraturan mengenai pengadaan, distribusi dan pengawasan B2 secara umum perlu direvisi. Selain untuk menyempurnakan ketentuan yang ada, revisi dilakukan untuk mengantisipasi dan sebagai konsekuensi dari adanya ketentuan lain seperti adanya ketentuan baru (misalnya: KTBI, 2012) atau Undang-Undang baru (misalnya: UU No 18/2012). Berkaitan dengan penilaian alternatif kebijakan menyangkut pengaturan pengadaan impor, maka berdasarkan diskusi dengan stakeholders penilaian keuntungan dan kerugian secara kualitatif, sebagai berikut:

- a. Alternatif 1: pemberian ijin pengadaan impor tetap diberikan kepada IP-B2 dan IT-B2. Hal ini diperkirakan akan memberikan keuntungan terutama bagi pemerintah antara lain tidak diperlukan sosialisasi dan regulatory arrangement yang baru, dapat memperbaiki mekanisme pelaksanaan peraturan, dan hanya perlu

mengoptimalkan mekanisme pelaporan. Pada sisi lain, alternatif ini memiliki kerugian antara lain permasalahan pengadaan impor mungkin akan tetap ada, terjadinya kebocoran dari IP-B2 ke pasar, dan belum mampunya IT-B2 dalam pengadaan semua jenis B2 memunculkan peluang pengadaan melalui impor ilegal.

- b. Alternatif 2: pemberian izin pengadaan impor B2 hanya diberikan kepada IT-B2 dan sebagai IT-B2 ditunjuk satu BUMN. Keuntungannya adalah pengawasan dan kontrol pengadaan B2 dari impor lebih mudah diawasi serta kemungkinan kebocoran B2 dari IP-B2 dapat dihilangkan. Namun perkiraan kerugiannya adalah menumbuhkan monopoli importir, kebutuhan IP-B2 akan tergantung pada IT-B2 (dan tentunya IP-B2 yang membutuhkan B2 untuk proses produksinya akan menerima harga yang lebih tinggi) dan perlu peningkatan kemampuan IT-B2 dalam memenuhi seluruh kebutuhan B2.
- c. Alternatif 3: pemberian izin pengadaan impor B2 hanya diberikan kepada perusahaan yang memenuhi syarat sebagai IT-B2. Keuntungannya adalah tidak menimbulkan perbedaan perlakuan antar pengimpor, sehingga memungkinkan untuk membentuk asosiasi pengimpor B2, pengawasan dan

pengendalian dapat relatif mudah dilakukan apabila mereka membentuk asosiasi pengimpor B2, serta menghilangkan kemungkinan kebocoran dari IP-B2. Sementara beberapa kerugian yang mungkin terjadi adalah IP-B2 akan menerima harga yang lebih tinggi karena dianggap sebagai PA-B2 dan akan tergantung pada IT-B2

Berkaitan dengan penilaian alternatif kebijakan menyangkut pengaturan distribusi B2, maka berdasarkan diskusi dengan stakeholders penilaian keuntungan dan kerugian secara kualitatif, sebagai berikut:

- a. Alternatif 1: Sistem distribusi tetap seperti yang ada sekarang. Keuntungan dari alternatif kebijakan ini adalah efisiensi oleh pemerintah karena tidak memerlukan upaya sosialisasi peraturan yang baru. Selain itu, PA-B2 dapat memperoleh B2 lebih mudah dari berbagai pelaku usaha. Namun demikian, alternatif ini juga memiliki kerugian antara lain menyulitkan pengawasan dan pengendalian karena distribusi tidak terstruktur dengan jelas. Selain itu penyalahgunaan B2 bisa lebih marak karena mudah didapat dengan harga yang relatif murah.
- b. Alternatif 2: Perubahan sistem distribusi. Keuntungannya adalah pengawasan dan pengendalian akan relatif lebih mudah dilakukan. Selain itu, keberadaan kantor cabang

IT-B2 atau DT-B2 dapat memperpendek rantai tataniaga B2, dan kebutuhan serta penyaluran B2 dapat dipantau dengan baik oleh pemerintah. Sementara beberapa kerugiannya antara lain PA-B2 hanya akan dapat memperoleh B2 dari PT-B2, sehingga akan menerima harga relatif lebih mahal (merugikan PA-B2 yang besar).

#### 5. Pemilihan kebijakan terbaik

Berdasarkan hasil diskusi, dengan mempertimbangkan keuntungan dan kerugiannya, maka dapat diambil keputusan bahwa:

1. Pengaturan mengenai pengadaaan ijin impor diberlakukan (alternatif 1) atau tetap seperti yang diatur dalam Permendag. Ijin pengadaan impor diberikan kepada IP-B2 untuk keperluan proses produksi dan kepada IT-B2 yang ditunjuk yaitu PTPPI untuk mendistribusikan B2 ke pasar. Namun demikian, disarankan IP-B2 tidak boleh merangkap sebagai P-B2 sehingga dapat mengurangi kemungkinan terjadinya kebocoran B2 yang diimpor IP-B2 ke pasar.
2. Pengaturan mengenai distribusi B2 dipilih alternatif 2 dimana adanya pengaturan distribusi yang lebih terstruktur dan membatasi wilayah distribusi. Dalam konsultasi, tidak ada stakeholders yang merasa

keberatan dengan pengaturan distribusi yang baru. Hanya saja untuk pengguna akhir B2 (PA-B2) yang membutuhkan B2 dalam jumlah besar dapat mengajukan ijin untuk bisa mendapatkannya dari IT-B2 atau P-B2 agar mereka tidak merasa dirugikan dengan menerima harga yang lebih tinggi jika pengaturan ini diberlakukan.

#### Upaya Peningkatan Efektifitas Pengawasan Distribusi B2

Penyalahgunaan B2 terutama sebagai bahan tambahan untuk pangan dapat membahayakan kesehatan manusia dan juga lingkungan. Salah satu penyebab timbulnya penyalahgunaan B2 diduga karena bahan berbahaya mudah diperoleh di pasar. Meskipun Pemerintah telah menerbitkan peraturan-peraturan dengan tujuan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan B2. Namun dalam pelaksanaannya masih belum sesuai dengan apa yang menjadi tujuan dari peraturan tersebut. Pengadaaan, pendistribusian maupun penggunaan B2 terus meningkat dan bahkan semakin mudah diperoleh di pasar.

Beberapa ketentuan terutama dalam Permendag Nomor: 44/M-DAG/PER/9/2009 tentang Pengadaaan, Distribusi dan Pengawasan B2 menunjukkan kontradiksi yang menimbulkan ketidakjelasan, antara lain:

1. Pengecer Terdaftar B2 (PT-B2) hanya ditunjuk oleh Distributor

- Terdaftar B2 (DT-B2) sebagaimana diatur pada Pasal 1 Angka 8 dan PT-B2 ditunjuk oleh DT-B2 pada Pasal 11 Ayat (2) Huruf d. Namun pada Pasal 1 Angka 12 diatur bahwa PT-B2 dapat ditunjuk oleh Importir Terdaftar B2 (IT-B2) atau Produsen B2 (P-B2).
2. Selain itu, pada Pasal 1 Angka 9, ketentuan tentang Pengguna Akhir B2 (PA-B2) tidak menjelaskan batasan besar-kecilnya skala usaha. Mengingat baik P-B2 dan IT-B2 maupun PT-B2 dapat langsung menjual ke PA-B2, maka P-B2 dan IT-B2 dapat menjual B2 ke PA-B2 dalam skala kecil.
  3. Dalam peraturan tersebut juga terkesan tidak semua B2 dapat diawasi. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 2 Ayat (1) menyebutkan jenis B2 yang diatur tata niaga impor dan distribusinya dan Pasal 20 Ayat (1) menyebutkan pengawasan terhadap distribusi, pengemasan dan pelabelan B2. Pada Lampiran 1, jenis B2 yang diatur tata niaga impornya sebanyak 351 jenis, sedangkan jenis B2 yang diatur distribusinya sebanyak 54, sehingga tidak semua jenis B2 dilakukan pengawasan.
  4. Terkait dengan impor, Pasal 3 Ayat (1) menyebutkan P-B2 boleh mengimpor B2, sedangkan pada pasal 1 Angka (3) P-B2 hanya memproduksi B2 saja.

5. Selain itu juga terdapat hal yang belum sesuai dengan peruntukan kebutuhan khususnya PA-B2 skala kecil, dimana Pasal 8 Ayat (3) tentang ketentuan kemasan dan pengemasan ulang (repacking) yang dilakukan oleh P-B2, IT-B2 dan DT-B2 (Lampiran II). Namun PT-B2 juga melakukan repacking untuk dijual kepada PA-B2 dalam kemasan kecil.

Pasal lain yang menimbulkan kontradiksi adalah terkait dengan kantor cabang yang dijelaskan dalam Pasal 12 Ayat (2) menyebutkan kantor cabang perusahaan dapat berfungsi sebagai PT-B2. Jika kantor cabang adalah PT-B2 maka tidak diwajibkan memiliki persyaratan, salah satunya memiliki peralatan sistem tanggap darurat dan tenaga ahli di bidang pengelolaan B2. Terkait dengan pembinaan, Pasal 19 menjelaskan bahwa pembinaan dilakukan terhadap IP-B2, IT-B2, DT-B2, PT-B2 namun belum menyebutkan pembinaan terhadap P-B2 sehingga dapat menimbulkan resiko penyalahgunaan oleh P-B2.

Sebagai langkah antisipatif, kontradiksi dalam peraturan perlu direvisi untuk meminimalisir penyalahgunaan B2 yang berdampak negatif bagi masyarakat. Beberapa hal yang perlu dicermati antara lain:

1. Dalam Pasal 1 Ayat 8, diusulkan PT-B2 hanya ditunjuk DT-B2 tidak ditunjuk oleh Importir Terdaftar B2

- (IT-B2) atau Produsen B2 (P-B2) seperti pada Pasal 1 Ayat 12.
2. Terkait dengan skala usaha pada Pasal 1 Angka 9, pada ketentuan PA-B2 perlu dijelaskan tentang besar-kecilnya skala usaha, hal ini karena baik P-B2 dan IT-B2 dapat langsung menjual ke PA-B2 termasuk pada skala usaha kecil.
  3. Sementara terkait dengan pengawasan B2 pada Pasal 2 Ayat 1, perlu pengawasan pada semua jenis B2 baik yang diatur tataniaganya (Lampiran 1 : 351 jenis B2) maupun distribusinya (Lampiran II : 54 jenis), sehingga tidak ada perbedaan dalam pengawasan dan kejelasan peran P-B2 sebagai produsen saja sehingga tidak boleh mengimpor dengan menghapus Pasal 3 Ayat 1.
  4. Terkait dengan peruntukan kebutuhan B2, Pasal 8 Ayat 3 perlu ditambahkan ayat yang peruntukannya kepada PA-B2 dengan mengatur berat/volume.
  5. Kemudian terkait dengan kantor cabang, diusulkan agar kantor cabang hanya sampai DT-B2 karena harus memiliki persyaratan, salah satunya memiliki peralatan sistem tanggap darurat dan tenaga ahli di bidang pengelolaan B2, sementara PT-B2 tidak diharuskan memiliki persyaratan tersebut. Selain itu, perlu juga dilakukan pembinaan terhadap P-B2 dan usulan ini dapat dimasukkan pada pasal 19.

## KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN

Permendag Nomor: 44/M-DAG/PER/9/2009 tentang Pengadaan, Distribusi dan Pengawasan Bahan Berbahaya belum komprehensif dan implementasinya belum efektif. Beberapa ketentuan dalam Permendag menunjukkan kontradiksi yang menimbulkan ketidakjelasan seperti aturan penunjukan Pengecer Terdaftar B2 (PT-B2) yang seharusnya hanya dapat ditunjuk oleh Distributor Terdaftar B2 (DT-B2) namun dapat juga ditunjuk oleh Importir Terdaftar B2 (IT-B2) atau Produsen B2 (P-B2). Sedangkan ketidakjelasan yang lain adalah aturan terkait Produsen (P-B2) yang dapat mengimpor B2, sementara dalam peraturan ini diatur bahwa P-B2 hanya memproduksi B2 saja.

Implementasi Permendag Nomor: 44/M-DAG/PER/9/2009 tentang Pengadaan, Distribusi dan Pengawasan B2, belum berjalan dengan baik yang disebabkan beberapa kendala yaitu: belum tersedia database B2 yang akurat, belum ada pemetaan kebutuhan untuk mengetahui jumlah pengadaan B2 terutama dari impor, dan IT-B2 belum mampu melakukan impor untuk semua jenis B2 sehingga memungkinkan adanya kebocoran yang berasal dari Importir produsen B2 (IP-B2) atau adanya impor B2 ilegal di pasaran.

Pengaturan distribusi B2 menyulitkan pengawasan karena saluran distribusi B2 yang kurang terstruktur dan tidak ada

pengaturan wilayah distribusi. Disisi lain sistem pelaporan belum berjalan dengan semestinya terutama di tingkat propinsi dan kabupaten/kota menyebabkan jumlah B2 yang didistribusikan ke dalam suatu wilayah sulit untuk diidentifikasi. Koordinasi dan mekanisme antar-lembaga pengawas B2 belum banyak dilakukan di daerah yang disebabkan rendahnya komitmen Pemerintah daerah sehingga pelaksanaan pengawasan B2 belum terlaksana dengan baik.

Perlu dilakukan penyempurnaan Permendag Nomor: 44/M-DAG/PER/9/2009 Tentang Pengadaan, Distribusi Dan Pengawasan B2 agar penyalahgunaan B2 dapat diminimalkan. Penyempurnaan peraturan sebaiknya memuat hal-hal sebagai berikut: penetapan ketentuan perencanaan pengadaan, kebutuhan, perijinan dan pelaporan B2. Dalam upaya memudahkan dan mengefektifkan pengawasan terhadap peredaran B2, perlu diatur sistem distribusi B2 yang terstruktur yaitu Produsen (P-B2) dan Importir Terbatas (IT-B2) menyalurkannya ke Distributor Terdaftar (DT-B2), DT-B2 menyalurkannya ke Pengecer Terdaftar (PT-B2) dan PT-B2 menyalurkannya ke PA-B2, sehingga mudah dalam melakukan pengawasan. Selain itu perlu juga diatur ketentuan mengenai sanksi yang lebih jelas dan menimbulkan efek jera sesuai dengan pelanggarannya dalam upaya meningkatkan kepatuhan pelaku usaha dalam memenuhi segala kewajiban.

## DAFTAR PUSTAKA

- Andarwulan N, S. Madanijah, Zulaikhah. (2009). Safety of school children foods in Indonesia. Di dalam: Dewanti-Hariyadi et al. Editor. Proceeding of International Seminar Current Issue and Challenges in Food Safety. Bogor: Seafast Center.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS). (2011). Kajian Ringkas Pengembangan dan Implementasi Metode Regulatory Impact Analysis (RIA) Untuk Menilai Kebijakan (Peraturan dan Non Peraturan) di Kementerian PPN/BAPPENAS. Jakarta: Biro Hukum Kementerian PPN/BAPPENAS
- Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM). (2012). Report to the Nation: Laporan Kinerja Pengawasan Obat dan Makanan RI kwartal I Tahun 2012. Jakarta: BPOM
- Bagumire, A., E.C.D. Todd, , G.W. Nasinyama, & C. Muyanja. (2010). Food safety regulatory requirements with potential effect on exports of aquaculture products from developing countries to the EU and US. African Journal of Food Science and Technology, Vol. 1 (2), pp. 031-050.
- Centre for Disease Control (CDC). (2010). Borax (Boric Acid) sold or represented as food. Food Safety Notes
- Chuangchote, C. (2003). Food safety strategy. [http://siteresources.worldbank.org/INT/RANETTRADE/Resources/Topics/Standards/standards\\_training\\_challenges\\_thailand.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INT/RANETTRADE/Resources/Topics/Standards/standards_training_challenges_thailand.pdf) [11 Februari 2013]Februari 2013]
- Environmental Protection Agency (EPA). (2007). Formaldehyde. TEACH Chemical Summary.[http://www.epa.gov/teach/chem\\_summ/Formaldehyde\\_summary.pdf](http://www.epa.gov/teach/chem_summ/Formaldehyde_summary.pdf) (04 Februari 2013)
- Islam, GMR and M.M. Hoque. (2013). Food Safety Regulation in Bangladesh, Chemical Hazard, and Some Perception to Overcome the Dilemma. International Food Research Journal 20 (1): 47 – 58.

- Kang, N., J.H. Kim, Y.S. Kim, , & A.W. Ha. (2010). Food safety knowledge and practice by the stages of change model in school children. *Nutrition Research and Practice*, Vol 4 (6), pp.535-540.
- Kementerian Perdagangan. (2009). Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 44/M-Dag/Per/9/2009 tentang Pengadaan, Distribusi dan Pengawasan Bahan Berbahaya.
- Liu, R., Z. Pieniak, & W. Verbeke, W. (2014). Food-related hazards in China: Consumers' perceptions of risk and trust in information sources. *Journal of Food Control*, Vol. 46, pp. 291-298.
- Lupien, J.R. (2007). Prevention and control of food safety risk: the role of governments, food producers, marketers, and academia. *Asia Pacific Journal of Clinical Nutrition*. Vol 16 (Supplement 1): 74-79.
- Magnuson, B., I. Munro, , P. Abbot, N. Baldwin, L.R. Garcia, , K. Ly, , L. McGirr, A. Roberts, & S. Socolovsky. (2013). Review of the regulation and safety assessment of food substances in various countries and jurisdictions. *Journal of Food and Contaminants, Part A*, Vol. 30, No. 7, pp. 1147-1220.
- Mohammed, S.G.S. (2013). Food safety knowledge among women in selected areas in Khartoum City. *International Journal of Science and Research*, India Online ISSN: 2319-7064.
- Nasokah. 2008. Implementasi Regulatory Impact Assessment (RIA) Sebagai Upaya Menjamin Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Peraturan Daerah. *Jurnal Hukum Universitas Islam Indonesia*, No. 3 Vol 15: 443 – 458.
- Punvanti, I.T, Y.W. Wulandari, & K. Rahayu. (2009). Formalin contamination in children's street food at school in Surakarta, Central Java, Indonesia. Di dalam: Dewanti-Hariyadi et al. Editor. *Proceeding of International Seminar Current Issue and Challenges in Food Safety*. Bogor: Seafast Center.
- Sabet, D. (2012). Formalin: How to address a market failure? *Monthly Current Event Analysis Series*. University of Liberal Arts Bangladesh.
- Sareen, S. (2011). Ensuring Food Safety for Food Security. Presented at International Conference on Asian Food Security, 10 – 12 August. Singapore
- Rohr, A., K. Luddecke, S. Drusch S, M.J. Muller & R.V. Alvensleben. (2005). Food Quality and Safety: Consumer Perception and Public Health Concern. *Food Control Journal*. Vol (16): 649-655.
- Wikanta, W. (2010). Persepsi Masyarakat Tentang Penggunaan Formalin Dalam Bahan Makanan dan Pelaksanaan Pendidikan Gizi dan Keamanan Pangan. *Jurnal Biologi dan Pembelajarannya*. Vol 1 (2).