

Perspektif Global Terhadap Perlindungan Pengguna Melalui Undang-undang Keselamatan Makanan

(Global Perspectives on Consumer Protection through Food Safety Law)

RAMALINGGAM RAJAMANICKAM
THIYAGU GANESAN
NITYA RAVINDRAN

ABSTRAK

Makanan merupakan keperluan asas kepada semua habitat di dunia ini. Walau bagaimanapun, dalam arena globalisasi ini makanan menjadi lebih kompleks dan komplikasi pelbagai bahan kimia yang berbahaya kepada manusia. Isu keselamatan makanan, sama ada virus dalam bahan mentah, cara pemprosesan yang tidak menepati undang-undang ataupun makanan segera yang kurang khasiat sudah menjadi isu global yang hangat diperkatakan. Mendapatkan produk dan perkhidmatan yang selamat digunakan adalah salah satu hak pengguna yang utama di mana secara umumnya, para pengeluar mempunyai tugas yang tersendiri untuk menawarkan produk makanan yang selamat kepada pengguna. Namun, masalah keselamatan makanan tidak pernah hilang paparan di media massa di seluruh negara. Sejak tahun 2006, penduduk di Malaysia telah menyaksikan pelbagai skandal keselamatan produk pengguna di Malaysia dan antarabangsa bermula dengan keracunan makanan di sekolah dan baru-baru ini pula E-coli yang menjadi raja maut kepada pengguna yang menggemari sayur-sayuran. Persoalannya, adakah pengeluar mengutamakan keselamatan produk makanan dan menjaga kebajikan pengguna. Rentetan itu, penulisan ini akan memberikan tumpuan kepada dua isu utama. Pertamanya, akan ditinjau bagaimana peranan instrumen antarabangsa dalam mengatasi isu berkaitan keselamatan makanan dan adakah perundangan yang sedia ada mencukupi bagi menyelesaikan masalah? Keduanya, tinjauan terhadap perundangan domestik di beberapa negara seperti UK, Australia, China, Malaysia dan India bagi mengetahui adakah perundangan mencukupi bagi menjaga kebajikan dan kepentingan pengguna dalam aspek keselamatan makanan. Akhirnya, penulisan ini akan memperlihatkan kekurangan yang terdapat dalam aspek keselamatan makanan dan langkah-langkah yang komprehensif dan drastik bagi mengatasi isu-isu yang lahir daripada produk makanan yang kurang selamat dan memudaratkan kesihatan di Malaysia.

Katakunci: makanan, keselamatan makanan, pengguna, perundangan

ABSTRACT

Food is a basic requirement for all habitats in the world. However, in the arena of globalization foods become more complex and complications with several of chemicals which are dangerous to humans. There are many food safety issues debated as global issues such as virus in raw materials, method of processing which not complied with the law or fast food with less nutritious. One of the main consumer rights is to get safe products and services. Generally, the manufacturers have their own duties to provide safe food products to consumers. However, the problem of food safety has never been missing views in the mass media throughout the country. Since 2006, Malaysians have seen a variety of consumer product safety scandals in Malaysia and international starting with food poisoning in schools and recently E-coli, the king of death to the user who prefers vegetables. The question is whether the producer giving priority to product safety and consumer welfare. Thus, this writing will focus on two main issues. Firstly, will review how the role of international instruments to address issues related to food safety and whether existing legislation is sufficient to solve the problem? Secondly, the review of domestic legislation in several countries such as UK, Australia, China, Malaysia and India to know whether the legislation is adequate for the welfare and interests of consumers in the aspect of food safety. Finally, this writing will address the shortcomings of the food safety aspects and comprehensive and drastic steps to overcome the issues that result from unsafe food products and hazardous to health in Malaysia

Keywords: consumer, food, food safety, legislation

Perspektif Global Terhadap Perlindungan Pengguna Melalui Undang-undang Keselamatan Makanan

(Global Perspectives on Consumer Protection through Food Safety Law)

RAMALINGGAM RAJAMANICKAM
THIYAGU GANESAN
NITYA RAVINDRAN

ABSTRAK

Makanan merupakan keperluan asas kepada semua habitat di dunia ini. Walau bagaimanapun, dalam arena globalisasi ini makanan menjadi lebih kompleks dan komplikasi pelbagai bahan kimia yang berbahaya kepada manusia. Isu keselamatan makanan, sama ada virus dalam bahan mentah, cara pemprosesan yang tidak menepati undang-undang ataupun makanan segera yang kurang khasiat sudah menjadi isu global yang hangat diperkatakan. Mendapatkan produk dan perkhidmatan yang selamat digunakan adalah salah satu hak pengguna yang utama di mana secara umumnya, para pengeluar mempunyai tugas yang tersendiri untuk menawarkan produk makanan yang selamat kepada pengguna. Namun, masalah keselamatan makanan tidak pernah hilang paparan di media massa di seluruh negara. Sejak tahun 2006, penduduk di Malaysia telah menyaksikan pelbagai skandal keselamatan produk pengguna di Malaysia dan antarabangsa bermula dengan keracunan makanan di sekolah dan baru-baru ini pula E-coli yang menjadi raja maut kepada pengguna yang menggemari sayur-sayuran. Persoalannya, adakah pengeluar mengutamakan keselamatan produk makanan dan menjaga kebajikan pengguna. Rentetan itu, penulisan ini akan memberikan tumpuan kepada dua isu utama. Pertamanya, akan ditinjau bagaimana peranan instrumen antarabangsa dalam mengatasi isu berkaitan keselamatan makanan dan adakah perundangan yang sedia ada mencukupi bagi menyelesaikan masalah? Keduanya, tinjauan terhadap perundangan domestik di beberapa negara seperti UK, Australia, China, Malaysia dan India bagi mengetahui adakah perundangan mencukupi bagi menjaga kebajikan dan kepentingan pengguna dalam aspek keselamatan makanan. Akhirnya, penulisan ini akan memperlihatkan kekurangan yang terdapat dalam aspek keselamatan makanan dan langkah-langkah yang komprehensif dan drastik bagi mengatasi isu-isu yang lahir daripada produk makanan yang kurang selamat dan memudaratkan kesihatan di Malaysia.

Katakunci: makanan, keselamatan makanan, pengguna, perundangan

ABSTRACT

Food is a basic requirement for all habitats in the world. However, in the arena of globalization foods become more complex and complications with several of chemicals which are dangerous to humans. There are many food safety issues debated as global issues such as virus in raw materials, method of processing which not complied with the law or fast food with less nutritious. One of the main consumer rights is to get safe products and services. Generally, the manufacturers have their own duties to provide safe food products to consumers. However, the problem of food safety has never been missing views in the mass media throughout the country. Since 2006, Malaysians have seen a variety of consumer product safety scandals in Malaysia and international starting with food poisoning in schools and recently E-coli, the king of death to the user who prefers vegetables. The question is whether the producer giving priority to product safety and consumer welfare. Thus, this writing will focus on two main issues. Firstly, will review how the role of international instruments to address issues related to food safety and whether existing legislation is sufficient to solve the problem? Secondly, the review of domestic legislation in several countries such as UK, Australia, China, Malaysia and India to know whether the legislation is adequate for the welfare and interests of consumers in the aspect of food safety. Finally, this writing will address the shortcomings of the food safety aspects and comprehensive and drastic steps to overcome the issues that result from unsafe food products and hazardous to health in Malaysia

Keywords: consumer, food, food safety, legislation

Pengenalan

Isu keselamatan makanan peringkat antarabangsa dilihat sebagai satu cabaran global dan menjadi kebimbangan antarabangsa yang semakin meningkat. Rentan itu, perlindungan pengguna di dunia kini berada dalam era yang penuh cabaran ekoran ledakan globalisasi dan kepesatan teknologi yang telah menghasilkan pelbagai kreativiti dan ciptaan. *World Health Organization (WHO) Plan of Action for Technical Cooperation in Food Safety* telah mengakui bahawa keselamatan makanan adalah menyumbang kepada kemajuan ke arah pencapaian *Millennium Development Goal (MDG)* bagi mengurangkan kebuluran dan kemiskinan. Walau bagaimanapun, keselamatan makanan merupakan satu aspek yang mengundang pelbagai cabaran dalam menjaga kesihatan dan kebajikan pengguna. Permasalahan keselamatan makanan dalam konteks perlindungan pengguna sudah kian lama menjadi paparan arus kepenggunaan dan media massa di seluruh dunia.

Jadi, adalah menarik bagi melihat kepada definisi makanan dan keselamatan makanan sebelum menilai sama ada instrumen antarabangsa yang disediakan adalah sesuai untuk menghadapi masalah keselamatan makanan di peringkat global. Makanan telah didefinisikan dalam *Oxford Fajar Advanced Learner's English Dictionary* sebagai:

*...any substance that people or animals eat or drink or plants take in to maintain life and growth...*¹

Hal ini bermaksud makanan adalah apa-apa bahan yang dimakan atau diminum oleh manusia atau binatang atau yang diserap oleh tumbuh-tumbuhan untuk meneruskan kehidupan dan pertumbuhan. Manakala, Seksyen 1(1) Akta Keselamatan Makanan United Kingdom 1990² menyatakan bahawa:

Food includes drink, articles and substance of no nutritional value which are used for human consumption; chewing gum and other products of a like nature and use and articles and substances used as ingredients in the preparation of food or anything failing within section 1(1).

Di peringkat Malaysia pula, Seksyen 2 Akta Makanan Malaysia 1983³ telah mendefinisikan bahawa:

Makanan meliputi setiap barang yang dikilang, dijual atau diberi gambaran untuk digunakan sebagai makanan atau minuman untuk kegunaan manusia atau yang masuk pada atau digunakan dalam campuran, penyediaan, pengawetan apa-apa makanan atau minuman dan meliputi gula-gula, benda kunyahan dan apa-apa ramuan bagi makanan, minuman, gula-gula atau benda-benda kunyahan itu.

Dengan ini boleh dikatakan bahawa Malaysia mempunyai definisi makanan yang agak sama dengan negara United Kingdom. Namun, kedua-dua akta ini gagal memberikan definisi tentang keselamatan makanan.

Menurut penulis, keselamatan makanan boleh disimpulkan sebagai suatu keadaan yang mana makanan adalah bersih, selamat dan bebas daripada segala bentuk bahan yang boleh mengancam kesihatan dan persekitaran manusia seperti kuman berbahaya, racun, toksin dan bahan buangan yang lain.

INSTRUMEN ANTARABANGSA DALAM ISU KESELAMATAN MAKANAN

Bahagian pertama ini akan meninjau kepada instrumen antarabangsa dalam konteks hak asasi manusia dan adakah instrumen antarabangsa sama ada "*Hard Law*" atau "*Soft Law*" menjamin hak manusia untuk mendapatkan makanan yang selamat dengan sepenuhnya. Ketua Pengarah *Food and Agriculture Organization of United Nations (FAO)*; Jacques Diouf turut menyatakan bahawa makanan yang selamat adalah amat penting dalam menjaga kesihatan manusia secara sejagat.⁴ Sebagai permulaan, kita akan melihat kepada undang-undang antarabangsa yang dikenali sebagai "*Hard Law*." Perkara 25 *Universal Declaration of Human Rights (UDHR)* menyatakan bahawa:

*...everyone has the right to a standard of living adequate for the health of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services*⁵

Manakala, Perkara 12, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)* menegaskan bahawa:

*...the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*⁶

Kedua-dua instrumen ini mengiktiraf hak asasi setiap insan untuk mendapatkan makanan serta bebas daripada masalah kebuluran akibat kekurangan makanan. Prinsip ini juga telah diiktiraf sebagai undang-undang adat antarabangsa, oleh itu semua negara di dunia adalah terikat dengan prinsip ini. Selain itu, ia juga secara tidak langsung meletakkan kewajipan ke atas semua negara bagi mengambil langkah-langkah berkesan secara individu dan melalui kerjasama antarabangsa bagi memperbaiki kaedah-kaedah pengeluaran dan pengedaran makanan serta menjamin pembekalan makanan yang selamat.⁷ Walau bagaimanapun, instrumen yang sedia ada ini hanya meletakkan kewajipannya terhadap semua negara

secara tidak langsung. Hal ini bermaksud tiada satu kerangka perundangan antarabangsa yang menyeluruh bagi tujuan keselamatan makanan yang mengikat semua negara melainkan undang-undang adat antarabangsa. Perkara ini jelas apabila timbul pelbagai masalah di peringkat dunia. Hal ini disebabkan kebanyakan negara meletakkan kepentingan industri sebagai fokus utama berbanding keselamatan pengguna dan kesihatan awam. Perkara ini dibuktikan dengan kewujudan dua kes keselamatan makanan yang sangat serius di peringkat antarabangsa. Pertama, kes *Bovine spongiform encephalopathy* (BSE)⁸ di negara United Kingdom, Amerika Syarikat, Kanada, Jepun dan Saudi Arabia. Kedua, kes *2008 Melamine Contamination*⁹ di China.

Dalam konteks instrumen "Soft Law" terdapat beberapa deklarasi dan instrumen antarabangsa "Soft Law" yang mengesahkan hak individu untuk menikmati makanan yang secukupnya dan selamat.¹⁰ Pada tahun 1992, *FAO International Conference on Nutrition* melalui *World Declaration on Nutrition*, menegaskan bahawa "hak setiap individu bagi mengakses kepada makanan berkhasiat yang mencukupi dan selamat." Tambahan pula, *Draft Principles on Human Rights and the Environment* pada 16 May 1994 menyatakan bahawa semua orang mempunyai hak untuk makanan yang selamat dan sihat serta air yang mencukupi bagi kesejahteraan hidup.

Pada tahun yang sama, *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures* (SPS) ialah perjanjian antarabangsa yang memastikan kualiti dan mengawal aktiviti-aktiviti keselamatan bekalan makanan. Perjanjian SPS ini juga adalah berhubung dengan peraturan-peraturan kerajaan dan pengharaman import terhadap keselamatan makanan dan produk yang menyebarkan kuman.¹¹ Hampir kesemua negara mempunyai standard SPS mereka yang tersendiri dan kerajaan biasanya akan menggunakan ukuran standard SPS bagi memastikan makanan diimport adalah selamat untuk para pengguna.¹² Walau bagaimanapun, standard itu tidak dipatuhi dengan sepenuhnya oleh beberapa negara. Salawati berpendapat keadaan ini wujud kerana peraturan dan pemakaian standard yang mengelirukan, prosedur pengesahan dan ujian komplikasi yang menelan kos yang tinggi, kekurangan data saintifik, ketidaktelusan dan pemakaian yang tidak konsisten oleh prosedur kastam di negara-negara yang berbeza.¹³ Seterusnya, pada tahun 1996, *Rome Declaration on World Food Security* mendesak kerajaan setiap negara bagi mengadakan dan melaksanakan dasar-dasar kerajaan bagi membasmi kemiskinan dan ketidakseimbangan serta meningkatkan akses fizikal dan ekonomi bagi semua individu pada setiap masa dan juga memastikan kandungan makanan yang mencukupi dan selamat."

Diikuti dengan deklarasi yang diterima oleh *FAO World Food Summit Five Years Later* pada Jun 2002 mengesahkan bahawa "hak setiap individu bagi mengakses kepada makanan yang selamat dan berkhasiat."¹⁴ *Beijing Declaration on Food Safety* pada tahun 2007 mengulangi kenyataan yang telah dibuat dalam *World Declaration on Nutrition* 1992. Justeru, *United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights* melalui Resolusi 63/187 pada 18 Disember 2008 mengesahkan hak setiap individu untuk mengakses kepada makanan yang selamat dan mencukupi serta berkhasiat. Ia selaras dengan hak untuk mendapatkan makanan yang mencukupi dan hak individu yang bebas dari kelaparan." Daripada kerangka undang-undang ini, boleh disimpulkan bahawa dalam perspektif hak asasi manusia, setiap individu berhak untuk makanan yang selamat dan berkualiti baik kerana makanan yang selamat adalah fungsi kepada pencapaian kebebasan daripada kelaparan dan menikmati kesihatan yang baik. Walau bagaimanapun, tidak terdapat satu instrumen antarabangsa yang secukupnya bagi mengikat semua negara dalam dunia ini di bawah sebuah payung bagi memastikan makanan adalah dalam keadaan selamat. Namun, permasalahan ini masih boleh diselesaikan dengan faktor undang-undang dan penguatkuasaan undang-undang yang mantap dalam negara masing-masing.

Selain itu, terdapat beberapa organisasi antarabangsa yang utama dan penting yang terlibat dalam penjagaan aspek pengeluaran makanan dan pengagihan makanan ke seluruh dunia bagi tujuan menjaga makanan yang dibekalkan selamat diguna. *World Trade Organization* (WTO) adalah badan yang mengawal selia segala hal-ehwal perdagangan antarabangsa dengan objektif untuk menghapuskan halangan perdagangan, menggalakkan pembangunan ekonomi, meningkatkan taraf hidup, memastikan permintaan yang berkesan, dan mengembangkan perdagangan barangan dan perkhidmatan. Selain itu, terdapat juga dua perbadanan yang penting dalam isu keselamatan makanan iaitu *United Nations Food and Agriculture Organization* (FAO) dan *World Health Organization* (WHO). WHO ialah sebuah institusi antarabangsa yang paling relevan untuk menangani isu-isu keselamatan makanan global dan ia ditubuhkan pada tahun 1948. Objektif asas WHO ialah menjaga kesihatan global seperti yang dinyatakan oleh Perkara I Perlembagaan iaitu:

...attainment by all peoples of the highest possible level of health.

Kedua-dua badan ini menyediakan CODEX *Alimentarius Commission* (CAC)¹⁵ di mana ini bertujuan membangunkan piawai makanan antarabangsa, garis panduan serta cadangan untuk melindungi kesihatan pengguna. Selama ini, CAC

menggubal piawaian antarabangsa bagi pelbagai produk makanan dan khusus keperluan yang merangkumi racun perosak, bahan tambahan makanan, pencemaran makanan dan pelabelan serta sistem pensijilan.

PERUNDANGAN DOMESTIK DI BEBERAPA BUAH NEGARA

Dalam meneliti isu keselamatan makanan di persada antarabangsa, beberapa negara telah dipilih sebagai pusat kajian iaitu United Kingdom, Australia, China, India dan juga Malaysia. UK dan Australia dipilih atas dasar negara Komanwel. China dan India pula disebabkan negara pengeluar makanan yang terbesar di mimbar dunia.

MALAYSIA

Dalam konteks negara Malaysia, dua undang-undang yang utama dalam isu keselamatan makanan ialah Akta Makanan 1983¹⁶ dan Peraturan-peraturan Makanan 1985. Pada tahun 1983, Akta Makanan telah diwujudkan sebagai tambahan kepada *Code of Practice of Food Hygiene*. Ia kemudiannya telah disokong oleh pengenalan peraturan tentang standard makanan dan kandungan (Peraturan-peraturan Makanan 1985) dan kod amalan dan panduan penguatkuasaan yang lain.

Selain dua instrumen undang-undang di atas, terdapat beberapa perundangan lain yang mempunyai impak ke atas keselamatan makanan ialah Akta Racun Makhluk Perosak 1974¹⁷ (Pesticide Act 1974), Akta Perikanan 1985¹⁸ (Fisheries Act 1985), Akta Doktor Veterinar 1974¹⁹ (Veterinary Surgeon Act 1974) dan Ordinan Binatang 1953 (Animal Ordinance 1953) serta Kaedah-Kaedah Pemeriksaan Daging 1985 di bawah Kementerian Pertanian dan Industri Asas Tani dan Akta Perihal Dagangan 2011²⁰ (Trade Description Act) di bawah Kementerian Perdagangan Dalam Negeri, Koperasi dan Kepenggunaan.

Bukan itu sahaja, malah terdapat juga dokumen perundangan lain yang terlibat seperti *Plant Quarantine Act 1976*, *Poison Act 1952*, *Prevention and Control of Disease Act 1988*, *Local Government Act 1976*, *Customs Act 1967*. Tambahan pula, pada tahun 1982, *Code of Practice for School Canteens* telah diterbitkan dan diikuti dengan *Guidelines for Mass Catering* pada tahun 1996.²¹ Undang-undang yang sedia ada ini disokong pula dengan beberapa akta dan peraturan baru yang telah didraf untuk meningkatkan pelaksanaan program keselamatan makanan, inter alia, *Food Hygiene Regulations*, *Food Irradiation Regulations*, *Food Import Regulations*, *Food Analyst Act* dan *Animal Feed Act*.²²

Kajian berterusan dan pengemaskinian Peraturan-peraturan Makanan 1985 adalah dijalankan oleh *Technical Advisory Committee on the Food Regulations*

1985 yang dipengerusikan oleh Pengarah *Food Quality Control Division*, Kementerian Kesihatan. Pada tahun 1974, *Food Quality Control Unit (FQCU)* telah dibentuk rentetan perkembangan kepentingan keselamatan makanan di Malaysia dengan tujuan memastikan makanan yang dijual kepada orang awam selamat, dan keseluruhannya, bebas daripada bahaya dan frod. Pada awalnya, perkembangan perundangan yang memadai dan penguatkuasaan yang kuat telah ditekankan

Bukan itu sahaja, malah penubuhan Majlis Keselamatan Makanan dan Pemakanan Kebangsaan (MKMPK) menunjukkan satu lagi perkembangan penting di Malaysia dalam isu keselamatan makanan. MPMPK adalah badan penasihat tertinggi negara dalam menangani semua perkara berhubung dengan keselamatan makanan dan pemakanan. Ia juga bertindak untuk memperkukuhkan usaha semua agensi yang terlibat dalam keselamatan makanan dan pemakanan supaya ia boleh meningkatkan kesepaduan negara dengan mengambil kira keperluan kepada pendekatan bersepadu, mengurangkan pertindihan tugas yang mengoptimumkan sumber kepakaran yang ada dari kedua-dua sektor awam dan swasta. Pencapaian MKMPK termasuklah Dasar Keselamatan Makanan Kebangsaan, Dasar Pemakanan Kebangsaan Malaysia, Pelan Tindakan Keselamatan Makanan Kebangsaan, Pelan Tindakan Pemakanan Kebangsaan Malaysia II (2006 – 2015), Pelan Tindakan Kebangsaan bagi Analisis Makanan dan Penubuhan Akademi Latihan Kebersihan dan Keselamatan Makanan (ALKEM) dengan kerjasama Universiti Kebangsaan Malaysia (UKM).

Selain MKMPK, terdapat juga persatuan-persatuan yang menitikberatkan isu kepenggunaan. Antaranya, Persatuan Pengguna-Pengguna Standard Malaysia (Standards Users), Jabatan Standard Malaysia (Standards Malaysia), Persekutuan Persatuan-persatuan Penternak dan Gabungan Persatuan-persatuan Pengguna-pengguna Malaysia (FOMCA).

CHINA

Kes terkenal *Melamine* pada tahun 2008 telah membawa kepada suatu pembaharuan dalam undang-undang keselamatan makanan di China. Ia telah membawa kepada implementasi *Chinese Food Safety Law* yang baru, yang mana menggantikan *Food Hygiene Act* dan telah mula berkuat kuasa pada 1 Jun 2009. *Food Safety Law (FSL)* pertama yang komprehensif telah diluluskan oleh *China's National People's Congress (NPC) Standing Committee* pada 28 Februari selepas lima tahun mendrafnya, draf pertama telah dibaca pada Disember 2007. FSL ini mengandungi 104 Perkara.

Selain FSL, *Rules of Food Safety Law*²³ turut wujud di China yang mula berkuat kuasa pada 20 Julai 2009. Peraturan ini mengandungi sebanyak 64 Perkara.

Majlis Negeri (State Council) dan *Agriculture authority* juga berperanan dalam isu keselamatan makanan di China. Majlis Negeri telah mewujudkan Jawatankuasa Keselamatan Makanan (Food Safety Committee) dengan tanggungjawabnya ditentukan oleh Majlis Negeri.

Sebagai salah sebuah negara pembekal makanan yang utama di dunia, China perlulah mempunyai satu sistem undang-undang yang komprehensif dalam isu keselamatan makanan. Namun begitu, undang-undang keselamatan makanan China yang baru masih mengekalkan beberapa kekurangan yang wujud dalam perundangan sebelumnya. Sebagai contoh, dalam *Chinese Food Safety Law*, tiada peruntukan yang melarang eksport produk makanan yang tidak selamat. Walaupun terdapat enam perkara yang berkaitan obligasi pengimport, namun hanya satu perkara sahaja yang berkaitan eksport makanan. Selain itu, undang-undang yang baru ini juga tidak mampu menyelesaikan pertindihan kompetensi dalam kalangan pihak berkuasa yang bertanggungjawab untuk menyelia pengeluaran-pengeluaran makanan. Di China juga, masalah penguatkuasaan undang-undang adalah sangat serius dan jurang antara undang-undang yang bertulis dan penguatkuasaannya menjadi besar.²⁴

AUSTRALIA

Food Standards Australia New Zealand Act 1991 merupakan akta yang telah mewujudkan suatu badan yang dikenali sebagai *Food Standards Australia New Zealand* dengan fungsi berkaitan dengan pembangunan langkah-langkah pengawalan makanan dan tujuan yang berkaitan dengannya. Manakala, *Food Standards Australia New Zealand Regulations 1994*²⁵ adalah peraturan yang telah dibuat di bawah *Food Standards Australia New Zealand Act 1991*.

Badan yang memainkan peranan penting dalam isu keselamatan makanan di Australia ialah *Food Standards Australia New Zealand (FSANZ)* yang sebelumnya dikenali sebagai *Australia New Zealand Food Authority*. Selain perundangan tersebut, terdapat juga *Australia New Zealand Food Standards Code*. Kod ini memastikan makanan di Australia dan New Zealand adalah selamat dan sesuai untuk dimakan. Kod ini telahpun disemak sepenuhnya sebelum tahun 2000 dan perubahan yang lahir daripada semakan itu telah mula berkuat kuasa pada Disember 2000.

Bagi Australia sahaja, Akta Makanan 1981 (*Food Act 1981*) yang merupakan perundangan pertama Australia berdasarkan *Model Food Act* sangat penting dalam isu keselamatan makanan. Selain itu, pada 1 Julai 1982, *Food (General) Regulations 1982* dan *Food Standards Regulations 1982* telah mula berkuat kuasa.²⁶ *Food Safety Standards (Australia only)*²⁷ pula telah

dibangunkan untuk memberikan perundangan keselamatan makanan yang lebih efektif dan seragam di seluruh negara bagi Australia. Keadaan ini dicerminkan oleh Bahagian 3 *Food Standards Code* (Australia sahaja).

*Imported Food Control Act 1992*²⁸ juga relevan dalam perbincangan ini memandangkan akta ini bertujuan untuk memeriksa dan mengawal import makanan ke dalam Australia dan tujuan yang berkaitan dengannya. Selain itu, terdapat Akta Makanan 2001 (*Food Act 2001*) yang terpakai kepada Australia Selatan (South Australia) dan Peraturan Makanan 2002 (*Food Regulation 2002*) yang dibuat di bawah Akta Makanan tersebut.

INDIA

Negara India mempunyai *Food Safety and Standards Authority of India (FSSAI)* yang terlibat dalam isu keselamatan makanan. FSSAI telah diwujudkan di bawah *Food Safety and Standards Act, 2006*²⁹ yang mana menggabungkan pentadbiran pelbagai akta dan arahan di bawah satu autoriti tunggal.³⁰ Akta 2006 ini telah membentuk FSSAI sebagai satu autoriti statutori bebas (*independent statutory authority*) dan sebagai satu tempat rujukan tunggal bagi semua perkara berkaitan dengan standard keselamatan makanan di India. Dalam usaha implementasi penuh Akta 2006, FSSAI telah memperkenalkan draf peraturan baru pada 11 Disember 2009. *Draft Food Safety and Standards Regulations, 2010*, menekankan sasaran mengintegrasikan akta-akta, peraturan dan arahan yang sedia ada, ke dalam satu kerangka peraturan yang koheren.³¹

FSSAI juga telah menerbitkan "*Draft of Operationalizing the Regulation of Genetically Modified Foods in India*," "*Revised draft of Regulation of Energy drinks, and Caffeine*," dan "*Revised Draft on Regulation of Trans Fatty Acids in Partially Hydrogenated Vegetable Oils*." Ketiga-tiga peraturan dijangkakan akan menjadi bahagian dalam *Food Safety Standards Regulations 2010* yang baru.

Di India, keselamatan makanan *microbial* dikuatkuasakan melalui pelbagai mekanisma perundangan seperti *Prevention of Food Adulteration (PFA) Act, 1955*, *Agricultural Produce (Grading & Marking) Act, 1937* serta arahan kawalan kualiti yang dikeluarkan di bawah *Essential Commodities Act, 1955* seperti *Fruit Product Order (FPO), 1955*, *Meat Food Products Order (MFPO), 1973*, dan *Milk Product Order (MMPO), 1992*.³²

UNITED KINGDOM

Akta Keselamatan Makanan 1990³³ (*The Food Safety Act 1990*) membekalkan suatu kerangka untuk semua perundangan makanan di Great Britain – perundangan serupa digunakan di Northern Ireland.

The General Food Law Regulation (EC) 178/2002 adalah perundangan EC tentang keselamatan makanan umum. Terdapat pelbagai instrumen statutori yang melaksanakan Akta Keselamatan Makanan 1990.³⁴

The General Food Regulations 2004 memberikan penguatkuasaan kepada beberapa peruntukan *Regulation (EC) 178/2002* (termasuklah pengenaan penalti) dan meminda Akta Keselamatan Makanan 1990 untuk menjadikan selaras dengan *Regulation (EC) 178/2002*. Perundangan serupa digunakan di Northern Ireland.

Food Law Code of Practice merupakan suatu dokumen yang dikeluarkan sebagai panduan kepada Pihak Berkuasa Makanan (Food Authorities) dan peruntukannya boleh dikuatkuasakan melalui perintah mahkamah. Kod amalan ini telah diperkenalkan di bawah Seksyen 40 Akta Keselamatan Makanan 1990, Peraturan 24 *Food Hygiene (England) Regulations 2006*, and Peraturan 6 *Official Feed and Food Controls (England) Regulations 2007*, yang mana memberi kuasa kepada *Secretary of State* untuk mengeluarkan kod amalan berkenaan pelaksanaan dan penguatkuasaan perundangan tersebut oleh Pihak Berkuasa Makanan. Ia berkaitan kepada England sahaja. Sehingga tahun 2002 sahaja, terdapat sebanyak 20 kod amalan yang telah dikeluarkan.³⁵

Undang-undang yang terpakai kepada makanan juga terkandung dalam *Animal Health Act 1981*, *European Communities Act 1972*, Akta Perlindungan Pengguna 1987, Akta Perihal Dagangan 1968, dan secara langsung di bawah *EC Regulations. General Product Safety Regulations*³⁶ juga relevan dalam isu keselamatan makanan di UK kerana ia menyatakan keperluan berkenaan keselamatan produk termasuk makanan dan minuman.³⁷

PERMASALAHAN DAN LANGKAH-LANGKAH PENAMBAHBAIKAN DALAM ISU KESELAMATAN MAKANAN DI MALAYSIA

Mutakhir ini, arena antarabangsa dan juga domestik sedang mengambil usaha proaktif dan pragmatik rentetan daripada peningkatan drastik kemelut keselamatan makanan. WHO telah menggangarkan bahawa kos untuk mengatasi pencemaran makanan adalah sangat tinggi di seluruh alaf.³⁸ Media massa tempatan dan antarabangsa sering meuar-uarkan mengenai isu makanan yang tidak selamat dan impaknya terhadap masyarakat. Rentetan ini, isu keselamatan makanan bukan lagi isu domestik semata-mata, malah menjadi isu politik global yang memerlukan perhatian daripada semua pihak khususnya negara-negara yang membangun seperti Malaysia. Transformasi zaman dan makanan yang kompleks saban hari meningkatkan keselamatan makanan di Malaysia.

Situasi ini tidak berbeza di negara-negara membangun mahupun dengan negara-negara maju termasuk Malaysia. Sistem undang-undang makanan di negara-negara membangun adalah kurang teratur, kurang komprehensif dan kurang efektif berbanding dengan negara-negara maju. Keadaan ini ditambah pula oleh ketidakmampuan negara-negara membangun untuk terlibat sama dalam proses menetapkan standard makanan antarabangsa Codex, yang mana seringkali memberikan dan mengubah standard makanan antarabangsa. Justeru, negara-negara membangun menghadapi kesukaran dalam mengandaikan tanggungjawab dan akauntabiliti untuk perlindungan kesihatan pengguna dan keselamatan makanan.³⁹ Situasi ini jelas digambarkan dalam dokumen jawatankuasa FAO⁴⁰ seperti berikut:

Food safety standards in developing countries may actually attain those of international standards, but the lack of technical and institutional capacity to control and ensure compliance essentially makes the standards less effective. Inadequate technical infrastructure-in terms of food laboratories, human and financial resources, national legislative and regulatory frameworks, enforcement capacity, management and coordination-weakens the ability to confront these challenges.

Di Malaysia, Pusat Aduan Khidmat Nasional (NCCC) telah menerima anggaran sebanyak 340 aduan isu keselamatan makanan setiap tahun.⁴¹ Aduan-aduan seperti lipas mati dalam muffin, cebisan kaca dalam roti, pertumbuhan kulat dalam taufu goreng, cicak mati dalam sos lada⁴² dan sebagainya menimbulkan keraguan sama ada hak pengguna untuk mendapatkan barang dan makanan yang selamat dilindungi dengan sempurna ataupun tidak.

Persoalannya, mengapakah tindakan drastik diambil selepas cetusnya masalah mengenai keselamatan makanan, tidakkah lebih selamat sediakan payung sebelum hujan? Akta Makanan 1983 dan Peraturan-peraturan Makanan 1985 serta rancangan akta sampingan yang berkaitan tersedia ada untuk melindungi pengguna daripada memakan makanan yang tidak selamat. Namun begitu, bilangan aduan dan mangsa akibat isu makanan yang kurang selamat meningkat tanpa had sempadan. Berdasarkan laporan daripada Bahagian Keselamatan dan Kualiti Makanan, terdapat sebanyak 7327 kes keracunan makanan 2008, manakala pada tahun 2006 hanya sebanyak 6938 kes sahaja yang dilaporkan.⁴³

Di manakah permasalahannya? Adakah sama ada akibat daripada undang-undang yang luwes, penguatkuasaan yang kurang mantap, ataupun mentaliti pengguna dan pengeluar sendiri yang harus dipersoalkan? Maka, bahagian ini akan mengupas dengan lebih lanjut permasalahan yang terdapat dalam aspek keselamatan makanan dan seterusnya akan mengutarakan langkah-langkah yang komprehensif

dan drastik bagi mengatasi isu-isu yang lahir daripada produk makanan yang kurang selamat dan memudaratkan kesihatan di Malaysia.

KEKURANGAN HUKUMAN SETIMPAL

Salah satu permasalahan yang penting ialah kekurangan hukuman yang setimpal bagi kesalahan yang dilakukan oleh golongan rantai makanan. Selepas tercetusnya pelbagai isu keselamatan makanan, marcapada ini Amerika Syarikat, China dan Kesatuan Eropah (pengekspor dan pengimport) telah meninjau dan mengetatkan lagi peraturan dan meningkatkan hukuman terhadap isu keselamatan makanan. Keadaan di Malaysia sebaliknya. Keadaan ini mungkin disebabkan ketaksaan peruntukan dalam sesuatu akta atau peraturan yang memberikan fleksibiliti kepada industri dan agensi kerajaan untuk tidak mengambil apa-apa tindakan mengawal keselamatan makanan ataupun lain-lain produk pengguna di Malaysia. Undang-undang mengenai keselamatan makanan tersedia ada tetapi kelemahannya, undang-undang tersebut hanya memberikan garis panduan yang umum dan hukuman yang ringan bagi pesalah. Contohnya, walaupun kes keracunan makanan dan kes makanan tercemar tidak lagi isu asing bagi negara Malaysia, namun hukuman mengikut Akta Makanan 1983, Seksyen 34(1) (w) hanyalah sekadar saman tidak melebihi sepuluh ribu ringgit dan penjara selama tempoh tidak melebihi dua tahun. Hukuman sebegini tidak menggetarkan golongan rangkaian makanan untuk mengulangi kesilapan mereka.

Mengikut rencana *Standard User* pada tahun 2009, kebanyakan produk yang telah ditentukan tidak selamat di negara-negara lain tidak dikawal oleh mana-mana undang-undang di Malaysia.⁴⁴ Malah, ada pihak yang memasarkan makanan tersebut di Malaysia. Adakah hukuman sedemikian merupakan hukuman setimpal dan mencukupi untuk menangani kekangan dalam isu keselamatan makanan? Maka, hukuman setimpal bagi golongan yang melakukan kesalahan dengan mengetahui impak sepatutnya hukuman berat seperti hukuman gantung atau penjara seumur hidup.⁴⁵ Baru-baru ini, negara China menyatakan bahawa hukuman gantung sampai mati akan diberikan kepada pengilang yang secara cuainya memasarkan barang makanan yang meragut nyawa pengguna selepas bilangan kematian pengguna akibat makan makanan yang tidak selamat meningkat.⁴⁶ Maka, keluwesan undang-undang dalam pemberian hukuman setimpal menjadi satu kelemahan utama dalam mengatasi kemelut keselamatan makanan di negara ini.

Rentetan itu, satu undang-undang yang tegas diperlukan bagi menjaga keselamatan pengguna daripada makanan tidak selamat dan menjamin hak pengguna untuk mendapatkan makanan yang selamat. Walaupun Akta Makanan 1983 dan Peraturan-peraturan

Makanan 1985 mengenai makanan tersedia ada, namun pada masa kini, negara amat memerlukan satu akta spesifik untuk keselamatan makanan. Bermula Insiden 15 Oktober 1989 di Kampar, Teluk Intan, Tanjung Tualang, Batu Gajah Perak yang telah mengorbankan 15 nyawa akibat kes keracunan makanan Mee Tikus, sehingga kini Malaysia banyak menyaksikan skandal keselamatan produk makanan yang meragut nyawa.⁴⁷ Kecuaian pengeluar makanan, sifat tamak pengedar dan penjual dan sikap evasif pengusaha restoran, catering dan juga kantin antara punca dominan keselamatan produk makanan sering tercabar di Malaysia walaupun terdapat peraturan dan hukuman yang telahpun ditetapkan.⁴⁸

Sementelahan pula, laporan NCCC menggambarkan kemelut keselamatan dalam aspek makanan tidak dapat dikawal dengan efektif kerana kekurangan undang-undang yang tegas. Maka, satu usaha untuk mengulangkaji Akta Makanan 1983 dan Peraturan-peraturan Makanan 1985 untuk menetapkan pematuhan mandatori terhadap standard GMP dan Amalan Pengilangan yang Baik dan Bahaya Analisa Tahap Kawalan Kritikal (HACCP) oleh pihak pengeluar, pengedar dan penjual makanan amat digalakkan. Hukuman yang lebih berat harus diberikan, tamsilannya, hukuman penjara seumur hidup dan pembatalan lesen serta senarai hitamkan nama syarikat bagi kesalahan menyebabkan kematian akibat makanan yang tidak selamat perlu disertakan supaya bukan sahaja hukuman tersebut menjadi teladan kepada golongan lain, malah boleh mengurangkan risiko makanan tidak selamat dan yang penting hukuman tersebut harus implimentasikan tanpa prejudis.

PENGUATKUASAAN YANG KURANG SISTEMATIK

Selain itu, penguatkuasaan yang kurang rapi dan mantap serta kekurangan implimentasi peraturan yang sedia ada pula menjadi kelemahan yang harus diatasi untuk melindungi pengguna daripada didiskriminasi oleh golongan rantai makanan.⁴⁹ Penguatkuasaan yang berterusan merupakan cara utama untuk memastikan makanan selamat diproses dan dipasarkan. Peningkatan aduan pengguna mengenai makanan yang tidak selamat membuktikan dan seterusnya menggambarkan ramai pengeluar tidak mematuhi peraturan ataupun standard yang ditentukan oleh pihak berkuasa. Bahagian Keselamatan dan kualiti makanan harus menguatkuasakan pematuhan ketat terhadap standard keselamatan makanan khususnya bagi catering dan makanan diproses.

Tambahan pula, badan penguatkuasaan khusus diperlukan bagi setiap standard. Setiap standard dikeluarkan perlu diletakkan di bawah pemantauan mutlak oleh segolongan pegawai penguatkuasa. Hal ini dapat memudahkan penguatkuasaan yang menyeluruh dan sempurna. Manakala, kelemahan penguatkuasaan

dalam setiap standard pula boleh dikenal pasti dengan mudah. Contohnya, JAKIM satu badan yang memantau standard untuk pengeluaran produk halal MS (1500:2004). Begitu juga satu badan penguatkuasa khusus untuk standard HACCP (MS 1400:2007) harus ditubuhkan supaya produk makanan yang dihasilkan tidak menyebabkan ancaman kuman kepada pengguna. Penguatkuasaan penting kerana sesungguhnya ini merupakan satu cara yang paling berkesan bagi memastikan peraturan itu benar-benar dikuatkuasakan.

Penguatkuasaan yang efisien dan mantap amat diperlukan untuk memperbaiki isu keselamatan makanan. Undang-undang haruslah berserta dengan implimentasi dan implimentasi pula hanya dapat dijayakan dengan dorongan penguatkuasaan. Bertitik tolak daripada manifestasi ini, satu badan penguatkuasaan yang khusus untuk memantau dan melaksanakan segala hal berkaitan isu keselamatan pengguna perlu diwujudkan. Langkah yang sama sedang dilaksanakan oleh kebanyakan negara. Contohnya, deretan skandal keselamatan makanan baru-baru ini telah mendesak Amerika Syarikat untuk membuat tinjauan semula dan penambahbaikan tugas dan tanggungjawab badan Pentadbiran Makanan dan Ubat-ubatan (Food dan Drugs Administration) dari segi undang-undang dan kewangan. Satu standard keselamatan makanan (katering dan makanan yang diproses) telahpun wujud di negara ini tanpa penguatkuasaan yang ketat.

Premis perniagaan yang tidak bersih boleh menyebabkan pengguna memakan makanan yang mengandungi bakteria yang menghasilkan toksin yang akan bertindak balas atau mengganggu sistem penghadaman. Manakala, penggunaan bahan awet yang tidak dibenarkan atau melebihi had penggunaannya dalam memproses makanan juga mengakibatkan keracunan makanan. Maka, demi melindungi pengguna dari aspek keselamatan makanan, satu pematuhan ketat terhadap standard tersebut wajib dikuatkuasakan. Dalam pada itu, Bahagian Keselamatan dan Kualiti Makanan juga boleh menyediakan kemudahan notifikasi kepada badan-badan bukan kerajaan dan persatuan-persatuan pengguna di seluruh Malaysia supaya peka dengan isu keselamatan makanan di arena antarabangsa dan menyampaikannya kepada pengguna dengan cepat, tepat dan mudah.

STANDARD TIDAK DIJADIKAN SEBAGAI PEMATUHAN MANDATORI

Masalah seterusnya ialah standard-standard yang dikeluarkan untuk menjaga keselamatan makanan tidak dijadikan sebagai pematuhan mandatori. Heterogen standard disusun rapi dalam undang-undang negara kita, tetapi berapakah standard sukarela (voluntari) yang relevan dijadikan mandatori untuk dipatuhi oleh golongan rantaian makanan? Tetapi sehingga kini,

berapakah standard yang dijadikan mandatori untuk dipatuhi? Kegunaan standard boleh dipersoalkan jika ia tidak dijadikan mandatori. Pengeluar mempunyai kuasa budi bicaranya sendiri untuk mematuhi ataupun tidak standard itu. Hal ini seolah-olah memberikan ruang yang besar untuk pengeluar membuat kesalahan kerana walaupun pengeluar melakukan kesalahan melanggar standard tersebut, tindakan tidak boleh diambil melalui standard tersebut. Tamsilanya, Jabatan Standard Malaysia telah membangunkan Standard Malaysia MS 1514 untuk prinsip am kebersihan dan MS 1480: 2007 keselamatan makanan mengikut sistem HACCP untuk membantu pihak pengilang dan pengendali makanan bagi memastikan dan menghasilkan makanan yang selamat untuk pengguna. Akibat tidak menjadikan standard tersebut sebagai mandatori, pematuhannya sangat minimum dan sehingga kini, jumlah kes keracunan makanan di kantin sekolah amat tinggi.⁵⁰ Selain itu, wujud satu standard katering berdasarkan CODEX untuk pengusaha tetapi standard tersebut juga tidak dijadikan mandatori.

KEMUDAHAN NOTIFIKASI YANG KURANG EFISIEN

Tambahan pula, di Malaysia, kemudahan notifikasi kurang disediakan oleh agensi-agensi penguatkuasaan bagi mendapatkan informasi tentang produk makanan yang tidak selamat dan telah ditarik balik dari pasaran oleh negara-negara yang berkaitan.⁵¹ Ketiadaan kemudahan sebegini bukan sahaja melemahkan badan penguatkuasa untuk bertindak pantas, malah juga mengurangkan kesedaran konsumer dalam kalangan pengguna Malaysia.

UNDANG-UNDANG YANG TIDAK HOLISTIK

Disamping itu, arus modenisasi yang menjurus kepada penggunaan teknologi yang canggih dalam pemrosesan makanan membawa pelbagai cabaran dalam isu-isu pengendalian makanan. Kejuruteraan genetik makanan, nanoteknologi, makanan yang kompleks kian hari menggugat keselamatan makanan. Satu undang-undang yang seiring dengan arus modenisasi diperlukan untuk mengatasi masalah keselamatan makanan. Kini, negara memerlukan peraturan-peraturan yang tidak menyebelahi mana-mana pihak. Negara memerlukan satu akta yang dapat meninjau isu-isu keselamatan makanan yang baru dan mudah bagi menangani isu-isu teknikal ini. Seperti yang dinyatakan, makanan merupakan komoditi penting bagi manusia dan risiko keselamatannya perlu diatasi dengan segera. Maka, disarankan sebarang keputusan sama ada membaharui akta atau peraturan dan tindakan undang-undang harus dijalankan dengan secepat-mungkin kerana kealpaan dalam hal ini mungkin memberikan kesan yang lebih serius.

SINERGI ANTARA KERAJAAN DAN BUKAN KERAJAAN DALAM MENGAPLIKASIKAN UNDANG-UNDANG

Langkah seterusnya adalah sinergi antara kerajaan dan badan bukan kerajaan. Kerjasama ini mungkin sudahpun wujud secara umumnya. Namun, badan bukan kerajaan tiada atau kurang mempunyai kuasa untuk implimentasi undang-undang keselamatan makanan. Contohnya, Standard User di Malaysia setiap kali mencadangkan kepada kerajaan untuk menjadikan standard-standard voluntari kepada mandatori. Jika kuasa pelaksanaan diberikan kepada Standard User, setiap standard yang dikeluarkan akan terus menjadi mandatori. Ia juga akan mengurangkan beban dan masa kerajaan untuk menjaga keselamatan makanan. Banyak badan-badan bukan kerajaan berhempas pulas mendidik pengguna untuk mempertahankan hak mereka, tetapi mereka tidak mempunyai sebarang kuasa untuk mengawal pengeluar, pengilang dan penjual. Golongan inilah perlu dipantau berterusan supaya mereka juga sedar akan tanggungjawab terhadap pengguna. Kementerian Kesihatan dan Kementerian Perdagangan Dalam Negeri, Koperasi dan Kepenggunaan harus bekerjasama dalam beberapa hal berkaitan isu keselamatan makanan. Contohnya, Kementerian Kesihatan bertanggungjawab bagi kebersihan dan sanitasi premis makanan manakala KPDNKK perlu sentiasa menyedarkan pengguna dengan informasi terkini tentang keselamatan makanan melalui cara notifikasi yang mudah serta cepat.

Kerjasama antara kementerian dan badan bukan kerajaan diperlukan untuk menetapkan keselamatan makanan segar dan makanan yang diproses, bermula dengan penghasilan sehingga ia memasuki rangkaian peruncitan. Tambahan pula, di bawah badan tersebut boleh diwujudkan satu sistem yang melibatkan pemeriksaan makanan yang dihasilkan daripada sumber asal, pemeriksaan bahan makanan mentah dan kaedah memproses. Sebagai contoh, di Singapura, Penguasa Nasional yang digelar sebagai *Agri-food & Veterinary Authority (AVA)* berganding bahu dengan kerajaan Singapura untuk mengatasi potensi ancaman keselamatan makanan.

KEKURANGAN KESEDARAN PENGGUNA

Kekurangan kesedaran dalam kalangan pengguna juga menjadi masalah keselamatan makanan yang harus diatasi. Kajian Persatuan Pengguna-Pengguna Standard Malaysia menerangkan pengguna Asia kurang perihatin terhadap hak mereka sebagai pengguna⁵². Kekurangan kesedaran menyebabkan pengguna secara mudahnya terdedah kepada makanan yang tidak selamat. Pengguna mengalami kemusykilan besar dalam dua perkara. Pertama, bagi mengetahui hak dan tanggungjawab mereka untuk mengatasi masalah makanan tercemar dan yang kedua, walaupun mengetahuinya, mereka gagal untuk mengenal pasti

wahana ataupun akses yang mudah untuk menyuarakan pendapat dan masalah yang dihadapinya daripada pengeluar dan penjual makanan tercemar⁵³. Pengguna yang bermentaliti materialistik pula pandang enteng terhadap makanan tercemar akibat kekangan masa yang mereka ada untuk memperjuangkan hak mereka manakala golongan yang menyedari haknya pula ragu dan takut untuk mengadu masalah kerana bagi mereka ia mengundang masalah yang lebih rumit. Deduksinya, kekurangan kesedaran pengguna dan kekurangan keiltizam berjuang demi haknya menjadi penghalang serta kelemahan dalam usaha perlindungan pengguna terhadap makanan tercemar.

Dalam isu ini, langkah untuk mendidik pengguna demi mempertahankan dan menjamin haknya tidak kurang pentingnya. Kendatipun ini hanya sekadar langkah sosial namun tanpa kesedaran dan komitmen daripada pengguna, langkah-langkah komprehensif yang lain bagi tujuan mengatasi isu-isu yang lahir daripada produk makanan yang kurang selamat dan memudaratkan kesihatan tidak akan berjaya. Kerajaan boleh mengenakan kawalan ke atas kualiti dan keselamatan makanan yang dihasilkan atau diimport melalui perundangan dan penguatkuasaan. Tetapi, pengawalan rasmi tidak boleh diwujudkan pada setiap rumah. Pengguna mempunyai kawalan secara langsung ke atas keselamatan makanan yang disediakan untuk diri dan keluarga. Justeru, pengguna harus melengkapi dirinya dengan ilmu pengetahuan mengenai risiko keselamatan makanan dan amalan makanan yang selamat bagi mengelakkan risiko tersebut. Pengguna harus menyedari saluran yang disediakan untuk membuat aduan jika mendapati konsum makanan yang tercemar, kurang ataupun tidak selamat. Pendidikan yang konsisten boleh dilakukan dengan bantuan media massa dan media elektronik. Iklan yang berunsurkan pendidikan mengenai keselamatan makanan, jenis produk makanan yang tidak selamat dimakan, penyakit dan virus yang boleh mengancam nyawa, cara-cara membuat aduan mengenai produk makanan yang memudaratkan kesihatan dan sebagainya boleh disiarkan secara konsisten.

KESIMPULAN

Sesungguhnya, dapatlah dirumuskan bahawa keselamatan makanan bukan satu isu yang boleh dipandang enteng oleh umat manusia. Ia bukan sahaja menjadi isu domestik, malah merupakan satu isu yang sentiasa bermain di bibir masyarakat di pentas dunia. Negara Malaysia tidak terkecuali dalam hal ini. Kita perlulah lebih cakna dengan isu keselamatan makanan supaya kesihatan dan kesejahteraan manusia sentiasa terpelihara daripada anasir-anasir yang tidak dikehendaki. Pembangunan dunia dari masa ke masa meningkatkan risiko atau bahaya kepada manusia.

Oleh itu, langkah-langkah komprehensif dan konsisten perlu sentiasa diambil bagi mengatasi dan seterusnya mencegah permasalahan daripada timbul.

NOTA

¹ A S Horny and Asmah Haji Omar *Oxford Fajar Advanced Learner's English Dictionary* Edisi Pertama, Penerbit Fajar Bakti Sdn Bhd, hlm 705; Lihat kes *Hinde v Allmand* (1918) LJ KB 893; Webster's Third New International Dictionary, 1993, hlm 884 mendefinisikan makanan dalam skop yang lebih luas iaitu *Material consisting of carbohydrates, fats, proteins, and absorbed into body of an animal in order sustain growth, repair, and all vital processes and to furnish energy for all activity of the organism...*

² Akta Makanan United Kingdom 1990.

³ Akta 281.

⁴ Ketua Pegarah FAO Dr. Jacques Diouf, *Focus on food for the future*, Food and Agriculture Organization of the United Nations.

⁵ <http://www.un.org/en/documents/udhr/>, this declaration been adopted on December 10, 1948 by the General Assembly of the United Nations adopted and proclaimed the Universal Declaration of Human Rights (6 July 2011).

⁶ <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>, this convention been adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) on 16 December 1966 and its entry into force 3 January 1976, (6 July 2011).

⁷ Philip Alston and K. Tomasevski, *The Right to Food*, International Studies in Human Rights, 1984, Martinus Nijhoff Publishers, hlm 21-31.

⁸ Sejenis penyakit yang menjadi kebimbangan antarabangsa disebabkan oleh pencemaran makanan. Bermula November 1986 hingga September 2008, di mana lebih daripada 184500 kes BSE telah disahkan di United Kingdom sahaja dan sebanyak 3286 kes telah dilaporkan di dua puluh negara sehingga Oktober 2009. Manakala, lebih 200 kes vCJD telah dilaporkan dalam tujuh negara, termasuk negara dari Eropah, Amerika Syarikat, Kanada, Jepun, dan Saudi Arabia. Pada masa itu, World Health Organization (WHO) tetap jelas bahawa BSE dan v CJD terus membawa ancaman besar kepada haiwan dan kesihatan manusia secara global.

⁹ Masalah keselamatan makanan ini berlaku di China pada September 2008. *Melamine* ialah sebatian elemen kimia yang kaya dengan nitrogen kimia yang digunakan dalam industri produk. *Melamine* tersebut telah sengaja ditambah ke dalam susu mentah bagi meningkatkan kandungan protein dalam susu. Biasanya keadah analisis protein sukar menentukan kehadiran protein itu wujud dari *melamine* atau tidak. Keadaan ini mendorong dan mewujudkan insentif ekonomi untuk percampuran *melamine* dalam susu. Tetapi penambahan elemen *melamine* ke dalam makanan tidak diluluskan oleh FAO / WHO Codex Alimentarius atau oleh mana-mana pihak berkuasa negara. Hal ini kerana, pengambilan *melamine* dalam makanan akan membawa pelbagai masalah kesihatan termasuk batu karang, kegagalan buah pinggang serta kematian dalam keadaan tertentu. Produk *Melamine* yang dihasilkan dari China membawa pelbagai masalah kesihatan bukan hanya di China malah ia turut menjejaskan 46 buah negara yang lain.

¹⁰ Stefania Negri, *Food Safety and Global health An international perspective* hlm 3.

¹¹ Marsha A. Echols, "Food Safety and the WTO: The Interplay of Culture, Science and Technology" 2001, Kluwer Law International, hlm 2 & 3.

¹² Salawati Mat Basir, *Perjanjian Perdagangan di Bawah WTO: Isu isu yang mengundang ketidakadilan kepada negara-negara anggota OIC* [2011] 15 JUUM 119-134, hlm 122.

¹³ Salawati Mat Basir, *Perjanjian Perdagangan di Bawah WTO: Isu isu yang mengundang ketidakadilan kepada negara-negara anggota OIC* [2011] 15 JUUM 119-134, hlm 122.

¹⁴ Isabella Rae, Julian Thomas and Margret Vidar "The Right to Food as a Fundamental Human Right: FAO's Experience"

Studies in Development Economic and Policy, United Nations University, 2007, Palgrave Macmillan.

¹⁵ Satu lagi institusi antarabangsa yang amat penting bagi keselamatan makanan, dimana diwujudkan oleh dua resolusi yang diterima pada *Eleventh Session of the FAO Conference in 1961* dan *Sixteenth World Health Assembly in 1963*.

¹⁶ Akta 281.

¹⁷ Akta 149.

¹⁸ Akta 317.

¹⁹ Akta 147.

²⁰ Akta 87.

²¹ Pacific Food System Outlook 2002 - 2003.

²² Food Safety Legislation in Malaysia: FAO/WHO Regional Conference on Food Safety for Asia and the Pacific, Seremban, Malaysia, 24-27 May 2004.

²³ Implementasi *Rules of Food Safety Law* telah diambil di *73rd Standing Committee Meeting* Majlis Negeri pada 8 Julai 2009.

²⁴ *Virgina Journal of International Law* [2011] Vol. 51: 637, hlm 651-653.

²⁵ Statutory Rules 1994 No. 286.

²⁶ Maurice W. Gerkens & Randall J. Gerkens, *Food Law in Australia*, 1985, The Law Book Company Limited, Sydney, hlm 1.

²⁷ Fact Sheets for Charities and Community Organizations on the Food Safety Standards, *An Introduction to the new Food Safety Standards*, Edisi Pertama, Mei 2002.

²⁸ Akta No. 221, 1992.

²⁹ Akta 34, 2006.

³⁰ "The implementation of the 2006 Act formally repeals the regulatory framework established by the Prevention of Food Adulteration Act, 1954, the Fruit Products Order, 1955, the Meat Food Products Order, 1973, the Vegetable Oil Products (Control) Order, 1947, the Edible Oils Packaging (Regulation) Order 1988, the Solvent Extracted Oil, De-Oiled Meal and Edible Flour (Control) Order, 1967, and the Milk and Milk Products Order, 1992."

³¹ Laws on Food Adulteration: A Critical Study with Special Reference to the Food Safety and Standards Act, 2006, IILJ Law Review (2010) Vol. 1:1, 163, hlm 173.

³² Ritambhara Singh "FSSAI Seeks Comments on New India Food Safety Law," New Delhi, 8th September 2010.

³³ Mula berkuat kuasa pada 1 Januari 1991

³⁴ Sebagai contoh, *The Food Safety Act 1990 (Commencement (C40) (No 1) Order 1990, The Food Safety Act 1990 (Commencement (C62) (No 2) Order 1990, The Food Safety (Enforcement Authority) (England and Wales) Order 1990, The Food Safety (Sampling and Qualifications) Regulations 1990, The Food Safety Act 1990 (Consequential Modifications) (England and Wales) Order 1990, The Food Safety Act 1990 (Consequential Modifications) (No 2) (Great Britain) Order 1990, Food Safety (Improvement and Prohibition - Prescribed Forms) Regulations 1991, The Food Premises (Registration) Regulations 1991, The Food Safety Act 1990 (Commencement No. 3) Order 1992, The Food Safety Act 1990 (Consequential Modifications) (Local Enactments) Order 1992, The Food Safety Act 1990 (Consequential Modifications) (Local Enactments) (No 2) Order 1992, The Food Premises (Registrations) (Amendment) Regulations 1993, The Food Premises (Registrations) (Amendment) Regulations 1997.*

³⁵ *Food Law Guide*, The Food Standards Agency, September 2002.

³⁶ No 2328, 1994.

³⁷ *Food Law Guide*, The Food Standards Agency, September 2002.

³⁸ Persatuan Pengguna-pengguna Standard Malaysia (Standards Users), *Situasi Keselamatan Makanan di Malaysia* siri 03/02/08 hlm. 3.

³⁹ *Virgina Journal of International Law* [2011] Vol. 51: 637, hlm 659.

⁴⁰ *Virgina Journal of International Law* [2011] Vol. 51: 637, hlm 658.

⁴¹ Persatuan Pengguna-pengguna Standard Malaysia (Standards Users), *Situasi Keselamatan Makanan di Malaysia* siri 03/02/08, hlm 4.

41. Persatuan Pengguna-pengguna Standard Malaysia (Standards Users), *Situasi Keselamatan Makanan di Malaysia* siri 03/02/08, hlm 7.
42. Persatuan Pengguna-pengguna Standard Malaysia (Standards Users), *Situasi Keselamatan Makanan di Malaysia* siri 03/02/08, hlm 2.
43. <http://www.konsumerkini.net.my> diakses pada 3 Julai 2011.
44. www.suarapengguna.com yang diakses pada 3 Julai 2011.
45. www.standardusers.com yang diakses pada 28 Jun 2011.
46. Mohana Priya, *Kesihatan/Keselamatan: Makanan Berkhasiat*, Jurnal Pengguna Malaysia, December 2002, Jilid 4, hlm 12.
47. Artikel Standard User, *Standard Keselamatan Makanan di Malaysia*, 8 April 2011, hlm 2.
48. The Department of standards Malaysia (DSM), *The World of Standards, Ministry of Science Technology and Innovation*, 2002, hlm 16.
49. Artikel Standard User, *Isu Keselamatan Produk Pengguna di Malaysia*, 16 Mac 2009, hlm 11.
50. Artikel Standard User, *Isu Keselamatan Produk Pengguna di Malaysia*, 16 Mac 2009, hlm 1.
51. Artikel Standard User, *Hak Saya Mengetahui Keselamatan Produk Kanak-Kanak*, 12 April 2007, hlm 7.
52. Persatuan Pengguna-pengguna Standard Malaysia (Standards Users), *Situasi Keselamatan Makanan di Malaysia* siri 03/02/08, hlm 4.

RUJUKAN

- Alston, P. & Tomasevski, K. 1984. The Right to Food. In *International Studies in Human Rights*, 21-31. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Echols, M. A. 2001. *Food Safety and the WTO: The Interplay of Culture, Science and Technology*. The Netherlands: Kluwer Law International.
- Gerken, M. W. & Gerken, R. J. 1985. *Food Law in Australia*. Sydney: The Law Book Company Limited.
- Horn, A. S. & Asmah Haji Omar. 2000. *Oxford Fajar Advanced Learner's English Dictionary*. Edisi pertama. Kuala Lumpur: Fajar Bakti Sdn Bhd.
- Laws on Food Adulteration: A Critical Study with Special Reference to the Food Safety and Standards Act, 2006. *ILI Law Review* 1(2010):1, 163, 173.
- Mohana Priya. 2002. Kesihatan/Keselamatan : Makanan Berkhasiat. *Jurnal Pengguna Malaysia* 4 (December):12.
- Negri, S. 2009. Food safety and global health: An international perspective. *Journal for the New Health Security Paradigm*: 3.
- Rae, I., Thomas, J & Vidar, M. 2007. Studies in Development Economic and Policy, United Nations University. In *The Right to Food as a Fundamental Human Right: FAO's Experience*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Salawati Mat Basir. 2011. Perjanjian Perdagangan di Bawah WTO: Isu isu yang mengundang

ketidakadilan kepada negara-negara anggota OIC. *Jurnal Undang-undang dan Masyarakat*: 119-134.

Virginia Journal of International Law (2011)51: 637, 651-653.

Webster's Third New International Dictionary. 1993. hlm 884

Ramalingam Rajamanickam
Fakulti Undang-Undang
Universiti Kebangsaan Malaysia
43600 UKM Bangi
Selangor
E-mel : rama@ukm.my

Thiyagu Ganesan
Fakulti Undang-Undang
Universiti Kebangsaan Malaysia
43600 UKM Bangi
Selangor

Nitya Ravindran
Fakulti Undang-Undang
Universiti Kebangsaan Malaysia
43600 UKM Bangi
Selangor

