

**SKRIPSI**

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN  
TERHADAP PENJUALAN MAKANAN BEKU OLAHAN  
YANG TIDAK MEMILIKI IZIN EDAR MD DARI BPOM**

Disusun dan diajukan oleh:

**FINKA TRI YULIANI  
B011171555**



**ILMU HUKUM / HUKUM KEPERDATAAN  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2022**

**HALAMAN JUDUL**

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN  
TERHADAP PENJUALAN MAKANAN BEKU OLAHAN  
YANG TIDAK MEMILIKI IZIN EDAR MD DARI BPOM**

OLEH

FINKA TRI YULIANI

B011171555

**SKRIPSI**

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada

Departemen Hukum Keperdataan Program Studi Ilmu Hukum

**PEMINATAN HUKUM PERDATA  
DEPARTEMEN HUKUM KEPERDATAAN  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2022**

**LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI**

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN TERHADAP PENJUALAN  
MAKANAN BEKU OLAHAN YANG TIDAK MEMILIKI IZIN EDAR MD DARI  
BPOM**

Disusun dan diajukan oleh:

**FINKA TRI YULIANI**

**B011171555**

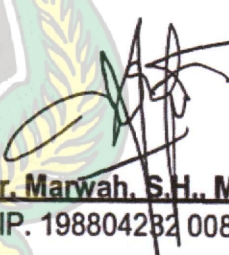
Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Keperdataan  
Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
pada hari Senin, 1 Agustus 2022  
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

**Menyetujui,**

**Pembimbing Utama**

**Pembimbing Pendamping**

  
**Prof. Dr. Ahmadi Miru, S.H., M.H.**  
NIP. 196106071 986011 003

  
**Dr. Marwah, S.H., M.H.**  
NIP. 198804282 008012 006

**Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum,**



**Dr. Maskun, S.H., LL.M.**  
NIP. 19761129 199903 1 005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa.

Nama : Finka Tri Yuliani

Nomor Induk Mahasiswa : B011171555

Program Studi : Ilmu Hukum

Departemen : Hukum Keperdataan

Judul : Perlindungan Hukum Bagi Konsumen  
Terhadap Penjualan Makanan Beku Olahan  
Yang Tidak Memiliki Izin Edar MD Dari BPOM

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi di Fakultas  
Hukum Universitas Hasanuddin.

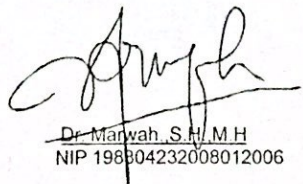
Makassar, 18 Juli 2022

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Ahmadi Miru, S.H., M.H  
NIP 196106071986011003



Dr. Marwah, S.H., M.H  
NIP 196304232008012006



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,  
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan  
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

**PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : FINKA TRI YULIANI  
N I M : B011171555  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Departemen : Hukum Keperdataan  
Judul Skripsi : Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Penjualan Makanan Beku Olahan Yang Tidak Memiliki Izin Edar MD Dari BPOM

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Juli 2022

a.n. Dekan  
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset  
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH., M.H., M.A.P.  
NIP. 197312311999031003

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Finka Tri Yuliani

NIM : B011171555

Program Studi : Ilmu Hukum

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul **Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Penjualan Makanan Beku Olahan Yang Tidak Memiliki Izin Edar MD Dari BPOM** adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila dikemudian hari Skripsi karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 29 Juli 2022

Yang Menyatakan



Finka Tri Yuliani

## ABSTRAK

**FINKA TRI YULIANI (B011171555)**, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, dengan judul skripsi “**Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Penjualan Makanan Beku Olahan Yang Tidak Memiliki Izin Edar MD Dari BPOM**”. Dibimbing oleh Bapak Ahmadi Miru sebagai pembimbing utama dan Ibu Marwah sebagai pembimbing pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bentuk perlindungan hukum bagi konsumen terhadap peredaran makanan beku olahan yang tidak memiliki izin edar MD dari BPOM, serta untuk mengetahui peran BBPOM Makassar terhadap peredaran makanan beku olahan yang tidak memiliki izin edar MD dari BPOM.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian empiris dan dilakukan di Kota Makassar, yaitu BBPOM Makassar, Dinas Perdagangan Kota Makassar, Badan Penyelesaian Sengketa (BPSK), Dinas Perdagangan Provinsi Sulawesi Selatan. Metode pengumpulan data dilakukan dengan penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan. Data yang diperoleh baik data primer maupun data sekunder akan dianalisis menggunakan teknik deskriptif kualitatif.

Adapun hasil penelitian, yaitu pada hakikatnya berbagai peraturan telah diterbitkan pemerintah sebagai upaya untuk melindungi konsumen makanan beku olahan, seperti UUPK, UU Pangan, dan UU Kesehatan. Namun, peraturan tersebut belum disertai dengan penegakan yang maksimal oleh aparatur negara yang berwenang. Adapun peran BBPOM Makassar dalam mengawasi peredaran makanan beku olahan yang tidak memiliki izin edar MD dari BPOM, yaitu dengan melakukan pengawasan rutin *post market* dan *pre market*, serta Balai Besar POM juga mengimbau masyarakat untuk menggunakan aplikasi Cek BPOM untuk memeriksa nomor izin edar produk makanan beku olahan.

Kata kunci : **Perlindungan Konsumen, Makanan Beku Olahan, Izin Edar BPOM**

## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmanirrahim*

*Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.*

Segala puji dan syukur penulis ucapkan atas kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan nikmat, rahmat, berkat, hidayah-Nya serta petunjuk dan keikhlasan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi dengan judul **“Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Penjualan Makanan Beku Olahan Yang Tidak Memiliki Izin Edar MD Dari BPOM”** sebagai salah satu syarat meraih gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Sarjana Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Shalawat serta salam semoga selalu tercurah kepada Nabi Muhammad SAW, keluarga, sahabat, serta pengikutnya.

Selama penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari segala rintangan namun, berkat dukungan dan motivasi dari berbagai pihak, akhirnya penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi ini. Rasa terima kasih yang setinggi-tingginya penulis ucapkan kepada kedua orang tua tercinta, yakni Irfan Saide, S.Sos. dan Ibunda Yuli Widya Fabiola atas segala doa, dan bentuk dukungan, baik dukungan moral maupun materil, juga kepada saudara-saudara penulis, Ahmad Fandy Sugestiaman S.Kom, dan Elfira Indhirani Dwi Safitri, S.Ikom.

Ucapan terima kasih juga kepada Prof. Dr. Ahmadi Miru, S.H., M.H. selaku Pembimbing Utama dan Dr. Marwah, S.H., M.H. selaku Pembimbing



Pendamping, atas waktu, tenaga, inspirasi, saran, dan kesabaran yang luar biasa dalam mendidik penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini. Tidak lupa pula ucapan terima kasih juga penulis ucapkan kepada tim penguji Dr. Sakka Pati, S.H., M.H. selaku Penguji I dan Dr. Aulia Rifai, S.H., M.H. selaku Penguji II atas segala saran serta masukan selama penyusunan skripsi ini.

Pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih kepada berbagai pihak yang telah memberikan bantuan baik berupa kesempatan, bimbingan, motivasi, perhatian, kritik dan saran selama penulis menjalani pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan selama proses penulisan skripsi ini, yaitu kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin, Prof. drg. Muh. Ruslin, M.Kes, Ph.D. selaku Wakil Rektor Bidang Akademik dan Kemahasiswaan, Prof. Subehan, S.Si, M.Pharm, Sc, Ph.D, Apt. selaku Wakil Rektor Bidang Perencanaan, Pengembangan, dan Keuangan, Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H, M.Hum. selaku Wakil Rektor Bidang Sumber Daya Manusia, Alumni dan Sistem Informasi, Prof. dr. Eng Ir. Adi Maulana, S.T, M.Phil. selaku Wakil Rektor Bidang Kemitraan, Inovasi, Kewirausahaan, dan Bisnis, Prof Dr. Ir. Sumbangan Baja, M.Phil, Ph.D. selaku Sekertaris Universitas Hasanuddin.
2. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A. selaku Rektor Universitas Hasanuddin Periode 2018-2022, Prof Dr.Ir. Muh. Restu, MP. selaku

Wakil Rektor Bidang Akademik Periode 2018-2022, Prof. Ir. Sumbangan Baja, M.Phil, Ph.D. selaku Wakil Rektor Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Infrastruktur Periode 2018-2022, Prof. Dr. drg. A. Arsunan Arsin, M.kes. selaku Wakil Rektor Bidang Kemahasiswaan dan Alumni Periode 2018-2022, Prof. dr. Muh. Nasrum Massi, Ph.D. selaku Wakil Rektor Bidang Riset, Inovasi, dan Kemitraan Periode 2018-2022, Prof Dr. Ir. Nasaruddin Salam, MT. selaku Sekertaris Universitas Hasanuddin Periode 2018-2022.

3. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. MAP. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Periode 2018-2022, Dr. Maskun, S.H., LL.M. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan, Prof. Dr. lin Karita Sakharina, S.H., M.A. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya dan Alumni, Dr. Ratnawati, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset, dan Inovasi.
4. Dr. Winner Sitorus, S.H.,M.H.,LL.M. selaku Ketua Departemen Hukum Keperdataan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
5. Dr. Maskun, S.H., LL.M. selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin.
6. Prof. Dr. Muhammad Ashri, S.H., M.H. selaku penasehat akademik yang telah memberikan bimbingan kepada penulis selama masa perkuliahan.

7. Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu persatu dalam skripsi ini. Terima kasih atas segala ilmu pengetahuan dan motivasi yang telah diberikan selama ini.
8. Seluruh pegawai akademik yang telah memberi bantuan dan pelayanan administrasi yang sangat baik sejak awal perkuliahan hingga tahap penyelesaian skripsi ini.
9. Muh. Akil Akbar, S.H. selaku Kepala Bidang Perlindungan Konsumen/BPSK, Akbar Mansyur Tadaga, SE. M.Si . selaku Kepala Seksi Pengawasan Barang Beredar dan Jasa Dinas Perdagangan Provinsi Sulawesi Selatan, Andi Amirah Milawati, S.Si, Apt, MHSM. selaku Kepala Bagian Tata Usaha Balai Besar POM, Drs. Muh. Ridwan, Apt. selaku Staf Bagian Sertifikasi Balai Besar POM dan kepada responden/narasumber yang telah memberi izin, serta informasi dan membantu penulis dalam melakukan dan menyelesaikan penelitian skripsi ini.
10. Terima kasih kepada pengelola perpustakaan, baik perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin maupun perpustakaan pusat Universitas Hasanuddin yang telah mengizinkan penulis untuk mendapatkan berbagai sumber literatur yang berguna bagi penelitian skripsi ini.
11. Kepada keluarga besar penulis yang banyak memberikan bantuan dan motivasi kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

12. Kepada sahabat seperjuangan sejak SMA, Sarmila, Nurmagfirah Jufri, dan Wanda Indrasuari yang telah memberikan bantuan, masukan, motivasi, dan ilmu yang bermanfaat bagi penulis.
13. Kepada sahabat-sahabat seperjuangan penulis sejak awal perkuliahan, Andi Nirwana dan Andi Nisa Aulia Hidayanti yang setiap saat memotivasi, menyemangati serta memberikan pengalaman baru dan luar biasa penulis selama masa perkuliahan hingga memasuki masa-masa perjuangan menyelesaikan skripsi ini.
14. Sahabat-sahabat teman seperjuangan sejak SMP, Andi Nur Sakina, Andi Widya Helmaliah, Nurul Fajriyanti, Nurul Fitriyana, Savira Hasan, Salsabila Sakinah, Andi Rizqha Nurul yang menjadi wadah penulis menyalurkan suka duka perkuliahan dan memberi banyak dorongan serta motivasi selama masa studi.
15. Kepada teman-teman seperjuangan dan senior-senior penulis yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu memberikan banyak motivasi kepada penulis selama ini.
16. Teman-teman KKN Reguler Gelombang 104 Manggala 7 yang memberikan penulis pengalaman serta pengetahuan baru selama menjalani masa KKN di Kelurahan Tamangapa.
17. Kepada Keluarga Besar Lembaga Debat Hukum dan Konstitusi (LeDHaK) Fakultas Hukum Unhas, yang menjadikan penulis bagian dari “keluarga” serta telah memberikan wadah belajar berorganisasi bagi penulis selama beberapa tahun ini, memberikan banyak

aspirasi dan memberikan pengalaman organisasi yang berharga dan tidak terlupakan bagi penulis.

18. Kepada Keluarga UKM Sepakbola Fakultas Hukum Unhas, yang menjadi wadah bagi penulis selama masa perkuliahan yang memberikan penulis kepercayaan, pengalaman organisasi yang luar biasa dan sangat berharga yang tidak dapat penulis lupakan.

19. Kepada teman-teman Angkatan 2017 PLEDOI yang selama ini bersama-sama dalam mengikuti proses perkuliahan dan pengkaderan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

20. Kepada semua pihak yang telah banyak membantu yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu persatu. Terima kasih atas dukungan dan doanya. Semoga kedepan penulis bisa menjadi lebih baik.

Akhir kata, penulis berharap dan mendoakan semua pihak yang telah berjasa dalam hidup penulis, semoga Allah SWT senantiasa memberikan ridho dan balasan atas jasa-jasa dan kebaikan yang diberikan kepada penulis. Besar harapan penulis agar kiranya skripsi ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Makassar, Juli 2022

Finka Tri Yuliani

## DAFTAR ISI

<b>SKRIPSI.....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>ii</b>
<b>PENGESAHAN SKRIPSI .....</b>	<b>iii</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING .....</b>	<b>iv</b>
<b>PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI .....</b>	<b>v</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN .....</b>	<b>vi</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>vii</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xiv</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>xvi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
<b>A. Latar Belakang .....</b>	<b>1</b>
<b>B. Rumusan Masalah.....</b>	<b>9</b>
<b>C. Tujuan Penelitian .....</b>	<b>10</b>
<b>D. Kegunaan Penelitian .....</b>	<b>10</b>
<b>E. Keaslian Penelitian .....</b>	<b>11</b>
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>14</b>
<b>A. Perlindungan Konsumen .....</b>	<b>14</b>
<b>1. Pengertian, Asas-Asas, dan Tujuan Perlindungan</b>	
<b>Konsumen .....</b>	<b>14</b>
<b>a. Pengertian Perlindungan Konsumen .....</b>	<b>14</b>
<b>b. Asas-Asas Perlindungan Konsumen .....</b>	<b>18</b>
<b>c. Tujuan Perlindungan Konsumen.....</b>	<b>21</b>
<b>2. Konsumen .....</b>	<b>21</b>
<b>a. Pengertian Konsumen .....</b>	<b>21</b>
<b>b. Hak dan Kewajiban Konsumen.....</b>	<b>24</b>
<b>3. Pelaku Usaha.....</b>	<b>28</b>
<b>a. Pengertian Pelaku Usaha .....</b>	<b>28</b>

b. Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha.....	30
c. Tanggung Jawab Pelaku Usaha .....	34
<b>B. Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) .....</b>	<b>39</b>
1. Pengertian, Tugas, fungsi, dan Kewenangan BPOM .....	39
a. Pengertian BPOM .....	39
b. Tugas BPOM .....	39
c. Fungsi BPOM .....	40
d. Kewenangan BPOM.....	41
2. Struktur Organisasi BPOM.....	41
3. Izin Edar.....	44
4. Makanan Beku Olahan.....	47
a. Pengertian Makanan Beku olahan .....	47
b. Produk Makanan Beku Olahan .....	48
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>53</b>
A. Lokasi Penelitian.....	53
B. Populasi dan Sampel .....	54
C. Jenis dan Sumber Data.....	55
D. Teknik Pengumpulan Data .....	55
E. Analisis Data.....	56
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS .....</b>	<b>57</b>
A. Bentuk Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Produk Makanan Beku Olahan Yang Tidak Memiliki Izin Edar MD dari BPOM .....	57
B. Peran Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Terhadap Peredaran Makanan Beku Olahan Yang Tidak Memiliki Izin Edar MD dari BPOM .....	78
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>94</b>
A. Kesimpulan.....	94
B. Saran .....	95
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>97</b>
<b>LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR TABEL

<b>Tabel 1</b>	Kriteria responden berdasarkan usia dan pekerjaan responden penelitian.....	58
<b>Tabel 2</b>	Pertimbangan konsumen sebelum membeli produk makanan beku olahan.....	59
<b>Tabel 3</b>	Tingkat kesadaran konsumen dalam membaca label produk makanan beku olahan .....	60
<b>Tabel 4</b>	Keterangan label pada kemasan produk makanan beku olahan yang diperhatikan oleh konsumen.....	63
<b>Tabel 5</b>	Pencantuman persyaratan label pangan di kemasan produk.....	67



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara dengan jumlah penduduk keempat terbanyak di dunia, memiliki kurang lebih sekitar 276.000.000 (dua ratus tujuh puluh enam) jiwa dengan perilaku gaya hidup konsumtif.<sup>1</sup> Hal tersebut membuat Indonesia menjadi target pasar oleh produsen. Pelaku usaha memanfaatkan perilaku konsumtif masyarakat dengan menjalankan berbagai bisnis untuk meraup keuntungan. Namun, sejak pandemi Covid-19 pelaku usaha di bidang makanan beku olahan (*frozen food*) menjadi banyak peminat.

Memulai bisnis di bidang makanan beku olahan menjadi pilihan menarik, karena usaha makanan beku olahan dapat dilakukan secara online, sehingga tidak membutuhkan jumlah modal yang cukup besar. Masyarakat Indonesia perlahan mulai beradaptasi dengan kehadiran makanan beku olahan seiring dengan berkembangnya zaman. Makanan beku olahan atau yang dikenal dengan *frozen food* merupakan hasil dari metode pengawetan makanan yang dilakukan dengan cara menurunkan suhu hingga titik beku, untuk memperlambat proses pembusukan.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> <https://www.kompas.com/edu/read/2021/07/30/113751971/5-negara-dengan-populasi-terbanyak-di-dunia-indonesia-nomor-berapa?page=all>, diakses pada 20 Desember 2021 pukul 14.55 WITA.

<sup>2</sup> Christopher Richie Rahardjo, "Faktor Yang Preferensi Konsumen Dalam

Adapun, makanan beku olahan yang banyak diproduksi dan atau diperdagangkan oleh para pelaku usaha berupa makanan beku olahan dalam bentuk kemasan seperti nugget, kentang goreng, bakso, sosis, siomay, pempek, sempol ayam, otak-otak, dan lain-lain. Pada umumnya, makanan beku olahan sama seperti makanan rumahan yang biasanya dijadikan lauk pauk, tetapi makanan beku olahan ini mudah dijual dan menarik minat konsumen karena dianggap mudah dalam cara penyajian, serta praktis tidak butuh waktu yang lama, dan memiliki rasa yang lezat.

*Frozen food* atau makanan beku olahan sangat mudah ditemui karena tersedia di swalayan, pasar tradisional, dan toko khusus yang menjual aneka makanan beku olahan. Makanan beku olahan bervariasi harganya, semakin terkenal merek makanan tersebut, maka harganya pun cenderung semakin mahal. Merek yang sudah terkenal seperti *fiesta*, *so good*, *kanzler*, lebih mahal harganya dibanding merek makanan beku olahan yang lainnya. Makanan beku olahan termasuk dalam kategori pangan sehingga peredarannya pun harus tunduk pada aturan-aturan yang ada.

Dalam hal pengawasan keamanan, mutu, dan gizi, setiap pangan olahan yang dibuat di dalam negeri atau yang diimpor untuk diperdagangkan dalam kemasan eceran, pelaku usaha pangan wajib

---

Membeli Produk Frozen Food”, Jurnal Manajemen dan Start-Up Bisnis, Fakultas Manajemen Bisnis Universitas Ciputra, Vol. 1, Nomor 1 April 2016, hlm. 32-33.

memiliki izin edar.<sup>3</sup> Adapun izin edar yang wajib dimiliki oleh produk pangan olahan dalam hal ini makanan beku olahan yang di produksi di dalam negeri, yakni izin edar BPOM. BPOM menerbitkan 2 (dua) jenis izin edar untuk pangan olahan, yaitu izin edar berupa MD (makanan dalam) untuk pangan produksi dalam negeri, dan ML (makanan luar) untuk pangan produksi luar negeri yang di impor ke Indonesia. Selain izin edar dari BPOM, terdapat juga izin edar yang diterbitkan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota, yaitu izin edar Produksi Industri Rumah Tangga (PIRT), untuk pangan yang diproduksi oleh industri rumah tangga.

Produk makanan beku olahan termasuk ke dalam kategori pangan. Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan selanjutnya disebut Undang-Undang Pangan diatur dalam pasal 91 UU Pangan Bahwa dalam hal pengawasan keamanan, mutu, dan Gizi, setiap Pangan Olahan yang dibuat di dalam negeri atau yang diimpor untuk diperdagangkan dalam kemasan eceran, Pelaku Usaha Pangan wajib memiliki izin edar.<sup>4</sup> Selain diatur dalam UU Pangan diatur pula dalam Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 27 Tahun 2017 tentang Pendaftaran Pangan Olahan selanjutnya disebut PerBPOM Nomor 27 Tahun 2017, bahwa setiap pangan olahan yang diproduksi di dalam negeri untuk diperdagangkan dalam kemasan eceran wajib memiliki Izin edar berupa tulisan BPOM RI MD yang diikuti dengan digit angka. Izin edar adalah persetujuan hasil

---

<sup>3</sup> *Vide* Pasal 91 ayat 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

<sup>4</sup> *Vide* Pasal 91 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan.

penilaian pangan olahan yang diterbitkan oleh kepala badan dalam rangka peredaran pangan olahan.<sup>5</sup> Berkaitan dengan peredaran makanan beku olahan yang tidak memiliki izin edar MD dari BPOM, dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, selanjutnya disebut UU Kesehatan diatur pula mengenai makanan dan minuman hanya dapat diedarkan setelah mendapatkan izin edar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam peredarannya, masih terdapat makanan beku olahan yang dijual bebas namun tidak memiliki izin edar BPOM. Hal ini tentu dapat merugikan konsumen di kemudian hari karena produk belum melalui prosedur penilaian keamanan, mutu, dan gizi pangan olahan. Mutu produk yang diedarkan menjadi tidak terjamin keamanan, serta keselamatan konsumen dalam mengonsumsi produk makanan beku olahan yang tidak memiliki izin edar MD dari BPOM. Selanjutnya, kurangnya kesadaran dari pelaku usaha dalam menjamin mutu barang yang diproduksi dan diperdagangkan sesuai ketentuan standar mutu yang berlaku. Diantaranya beberapa pelaku usaha masih memperdagangkan produk yang tidak memiliki izin edar BPOM. Seharusnya pelaku usaha memikul tanggung jawab karena menawarkan barang atau jasa kepada umum yang mana

---

<sup>5</sup>Peraturan Badan Pengawas Obat Dan Makanan Nomor 27 Tahun 2017 tentang Pendaftaran Pangan Olahan.

mengharuskan ia berlaku hati-hati, mempunyai keahlian yang cukup, serta jujur dalam berdagang.<sup>6</sup>

Peredaran *frozen food* atau makanan beku olahan yang tidak memiliki izin edar MD dari BPOM terkait dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang selanjutnya disebut dengan UUPK. UUPK berisi aturan pengertian dari perlindungan konsumen dalam Pasal 1 angka (1) bahwa “Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.” Kepastian hukum meliputi segala upaya untuk memberdayakan konsumen memperoleh atau menentukan pilihannya atas barang dan/atau jasa kebutuhannya serta mempertahankan atau membela hak-haknya apabila dirugikan oleh perilaku pelaku usaha penyedia kebutuhan konsumen tersebut.<sup>7</sup>

UUPK merupakan payung hukum bagi perlindungan konsumen di Indonesia. Namun, meski telah memiliki payung hukum perlindungan konsumen belum sepenuhnya menjamin hak-hak dan kepentingan konsumen terlindungi dengan baik. Hal ini terjadi karena masih lemahnya sanksi yang diberikan kepada pelaku usaha yang tidak beritikad baik dalam berdagang, sehingga berpotensi membuat pelaku usaha tidak memiliki efek

---

<sup>6</sup> Nurhayati Abbas, 2011, *Tanggung Jawab Produk Terhadap Konsumen dan Implementasinya Pada Produk Pangan*, ASPublishing, Makassar, hlm. 6.

<sup>7</sup> Susanti Adi Nugroho, 2011, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau Dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, Kencana, Jakarta, hlm. 4.

jera, kemudian faktor lainnya ialah masih kurangnya kesadaran dari konsumen untuk melaporkan pelanggaran yang terjadi.

Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM) berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan, salah satu tugasnya adalah melakukan penyusunan dan penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang pengawasan terhadap produk sebelum beredar dan pengawasan selama beredar. Terkait peredaran produk tanpa izin edar MD dari BPOM yang beredar di Indonesia tentu tidak lepas dari pengawasan BPOM dan merupakan tugas BPOM untuk menertibkan produk yang beredar tanpa memiliki izin edar BPOM untuk melindungi konsumen.

Berdasarkan hasil pra penelitian yang penulis lakukan pada bulan Januari 2021, penulis menemukan masih terdapat produk makanan beku olahan yang beredar di Makassar yang tidak memiliki izin edar MD dari BPOM dijual oleh pelaku usaha baik melalui media sosial, pasar tradisional, maupun tersedia di toko khusus yang menjual berbagai macam makanan beku olahan. Adapun beberapa contoh merek makanan beku olahan yang beredar di Kota Makassar, antara lain yaitu “Marala Food”, “Batagor gaga”, “Aha”, dan adapula yang beredar tanpa dilengkapi merek dan label keterangan produk.

“Marala Food” diproduksi oleh Poklhasar Marala Food Gowa, menyediakan makanan beku olahan kemasan, seperti bakso goreng salju,

bakso ikan, sempol ayam, pempek, nugget, dan otak-otak, untuk kemasan produk dari Marala Food hanya mencantumkan komposisi, dan tanggal kedaluwarsa, sebagian produknya seperti bakso ikan, dan otak-otak telah mencantumkan nomor P-IRT namun, untuk produk makanan beku olahan tetap harus memiliki nomor izin edar dari BPOM sesuai aturan yang berlaku.

Merek selanjutnya adalah “Batagor Gaga” yang menyediakan produk makanan beku olahan kemasan, yaitu batagor, tahu walik, dan siomay beku. Usaha kuliner dari batagor gaga mencakup makanan siap saji dan makanan beku. Merek ini cukup terkenal di Makassar bahkan telah memiliki beberapa *franchise*, namun dalam kemasan produk bekunya hanya mencantumkan tanggal produksi, dan cara penyajian. Selanjutnya, “Aha” menyediakan produk makanan beku olahan kemasan yaitu otak-otak, bakso ikan, kaki naga, nugget ikan, dan siomay. Kemasan produk dari “Aha” hanya mencantumkan tanggal kedaluwarsa, berat bersih, keterangan tanpa bahan pengawet dan petunjuk penyimpanan, namun tidak mencantumkan nomor izin edar dari BPOM.

Pada tahun 2020, kerugian akibat mengonsumsi makanan beku olahan pernah terjadi di Batang, yang dialami oleh 7 (tujuh) siswa Sekolah Dasar Negeri Proyonanggan 06, Kecamatan Batang, Kabupaten Batang, Jawa Tengah. Keracunan terjadi setelah mengonsumsi jajanan sosis dan nugget di luar halaman sekolah.<sup>8</sup> Selanjutnya, kasus kerugian akibat

---

<sup>8</sup>Ani Nursalika, *Tujuh Siswa SD di Batang Keracunan Jajanan*, <https://republika.co.id/berita/daerah/jawa-tengah-diy/20/01/16/q4751u366-tujuh-siswa-sd->

mengonsumsi makanan beku olahan juga pernah dialami oleh 12 (dua belas) siswa Sekolah Dasar (SD) 09 Suraugadang, Kecamatan Nanggalo, Kota Padang, Sumatera Barat. Keracunan makanan terjadi setelah mengonsumsi jajanan nugget dan sempol ayam di luar halaman sekolah.<sup>9</sup> Meskipun pada tahun 2021 dan 2022 penulis belum menemukan kasus yang terkait dengan judul namun, menurut penulis potensi untuk terjadinya kasus akibat mengonsumsi makanan beku olahan yang tidak memiliki izin edar MD dari BPOM masih dapat terjadi.

Berdasarkan ketentuan UU Pangan dan PerBPOM Nomor 27 Tahun 2017 telah diatur bahwa produk pangan olahan wajib memiliki izin edar. Produk makanan beku olahan termasuk dalam kategori pangan berisiko sedang (*Medium-Risk Food*), karena diproses dengan pembekuan dimana penyimpanannya memerlukan lemari pembeku.<sup>10</sup> Dalam hal ini, yang masuk dalam kategori pangan berisiko tinggi (*High-Risk Food*) dan pangan berisiko sedang (*Medium-Risk Food*) wajib memiliki izin edar dari MD dari BPOM.

Pencantuman izin edar BPOM untuk produk makanan beku olahan memiliki beberapa keuntungan, yaitu produk dapat beredar secara legal sesuai ketentuan yang berlaku di Indonesia, produk pangan memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan gizi pangan, meningkatkan daya saing

---

*di-batang-keracunan-jajanan*, diakses pada 8 Maret 2021 pukul 00.56 WITA.

<sup>9</sup> Ramadhani, *Diduga Keracunan Nugget, 12 Siswa SD di Nanggalo Dilarikan ke RS*, <https://klikpositif.com/baca/2709/diduga-keracunan-nugget--12-siswa-sd-di-nanggalo-dilarikan-ke-rs>, diakses pada 8 Maret 2021 01.06 WITA.

<sup>10</sup> <https://istanaumkm.pom.go.id/>, diakses pada 9 Maret 2021 pukul 15.55 WITA.



produk pangan, kepercayaan menjadi meningkat, memperluas pemasaran produk pangan baik di dalam negeri maupun di luar negeri, dan mendapatkan nilai tambah pada produk pangan.<sup>11</sup>

Selanjutnya berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih lanjut tentang bentuk perlindungan hukum bagi konsumen produk makanan beku olahan yang tidak memiliki izin edar MD dari BPOM dan peran Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) terhadap peredaran produk makanan beku olahan yang tidak memiliki izin edar MD dari BPOM di Kota Makassar.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka masalah yang akan penulis kaji selanjutnya dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimanakah bentuk perlindungan hukum bagi konsumen produk makanan beku olahan tanpa izin edar MD dari BPOM?
2. Bagaimanakah peran Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) terhadap peredaran produk makanan beku olahan yang tidak memiliki izin edar MD dari BPOM?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

---

<sup>11</sup> Yuni Kuswanti, Registrasi Pangan Olahan, Webinar Harmonisasi Pengurusan Izin Edar Bagi UMKM Perikanan, 8 Juli 2020.

1. Untuk menguraikan bentuk perlindungan hukum bagi konsumen produk makanan beku olahan yang tidak memiliki izin edar MD dari BPOM
2. Untuk menguraikan peran Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Kota Makassar dalam mengatasi peredaran makanan beku olahan olahan yang tidak memiliki izin edar MD dari BPOM

### **C. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis
  - a. Diharapkan dapat memberikan sumbangsih bagi perkembangan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum perdata, khususnya dibidang perlindungan konsumen.
  - b. Diharapkan dapat dipergunakan sebagai referensi bacaan mengenai penelitian selanjutnya yang terkait dengan perlindungan konsumen penjualan makanan beku olahan yang tidak memiliki izin edar MD dari BPOM.
2. Secara praktis
  - a. Sebagai sarana bagi penulis untuk mengembangkan pola serta pemahaman dan pengetahuan dalam bidang hukum perdata khususnya terkait perlindungan konsumen.

- b. Sebagai salah satu syarat akademik bagi penulis untuk dapat menyelesaikan studi serta memperoleh gelar sarjana hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

#### **D. Keaslian Penelitian**

Setelah peneliti melakukan pencarian terhadap beberapa judul dan permasalahan yang terkait di Perpustakaan Universitas Hasanuddin dan repository *online* serta beberapa perguruan tinggi di Indonesia, penulis mendapati bahwa terdapat beberapa penelitian dengan topik yang serupa dan berhubungan erat dengan penelitian yang penulis kaji ini, yaitu mengenai perlindungan konsumen terhadap penjualan produk tanpa izin edar Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM). Adapun penelitian tersebut, antara lain:

1. Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Snack Impor Tanpa Izin Edar Yang Beredar Secara *Online*, oleh Athaya Modina, Skripsi, 2018, Ilmu Hukum, Universitas Hasanuddin.

Penelitian oleh Athaya Modina mengkaji tentang bagaimanakah perlindungan hukum khususnya bagi konsumen terhadap snack impor tanpa izin edar yang beredar secara online serta bagaimana pula peranan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) dalam mengawasi peredaran snack impor tanpa izin edar yang beredar secara *online*. Selanjutnya, hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa Undang-Undang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang kesehatan dan peraturan terkait lainnya belum melindungi konsumen dari peredaran

snack impor yang tidak memiliki izin edar namun tetap diperdagangkan secara *online*, hal ini dikarenakan peraturan-peraturan tersebut belum mengikuti perkembangan zaman khususnya perdagangan yang menggunakan sistem elektronik. Serta peran BPOM dalam mengawasi peredaran produk dalam penelitian ini menunjukkan bahwa BPOM dalam mengawasi *snack* impor yang beredar secara *online* melakukan *post market* atau pengawasan rutin dengan memantau situs-situs *online* yang memperdagangkan produk makanan secara *online*.

Adapun salah satu perbedaan utama kajian antara penulis dengan penelitian ini, yaitu penulis mengkaji lebih dalam mengenai peredaran produk makanan beku olahan atau *frozen food* yang tidak memiliki izin edar MD dari BPOM. “MD” merupakan singkatan dari “makanan dalam” yang artinya produk tersebut di produksi dalam negeri, berbeda dengan peneliti sebelumnya yang meneliti produk makanan yang di produksi diluar wilayah Indonesia yang mengharuskan mendapat izin edar BPOM berupa “ML” ketika hendak diperdagangkan di Indonesia secara *online*. “ML” merupakan singkatan dari “makanan luar”, yang artinya produk tersebut diproduksi di luar negeri. ketika hendak diperdagangkan di Indonesia secara *online*.

2. Perlindungan Konsumen Terhadap Snack Impor Tanpa Izin Edar Yang Dijual Melalui Shopee, oleh Aghesa Yudia Putri, Skripsi 2019, Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia.

Penelitian oleh Aghesa Yudia Putri mengkaji bagaimanakah perlindungan konsumen *snack* impor tanpa izin edar yang diperdagangkan melalui aplikasi shopee. Selanjutnya, hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa shopee sebagai *marketplace* tidak melakukan penilaian dengan teliti terhadap pelaku usaha yang memperdagangkan *snack* impor tanpa izin edar BPOM. Beberapa *snack* impor tanpa izin edar BPOM yang diperdagangkan pelaku usaha melalui aplikasi shopee tentu melanggar hak-hak konsumen, yaitu hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai produk yang diperdagangkan.

Adapun salah satu perbedaan fokus utama kajian antara penulis dengan penelitian ini, yaitu penulis mengkaji lebih dalam tentang peredaran produk makanan beku olahan atau *frozen food* yang tidak memiliki izin edar MD dari BPOM. MD merupakan singkatan dari “makanan dalam” yang artinya produk tersebut di produksi dalam negeri berbeda dengan peneliti sebelumnya yang meneliti produk makanan *snack* yang di produksi diluar wilayah Indonesia yang mengharuskan mendapat izin edar BPOM berupa “ML” ketika hendak diperdagangkan di Indonesia menggunakan *e-commerce* Shopee.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Perlindungan Konsumen

##### 1. Pengertian, Asas-Asas, dan Tujuan Perlindungan Konsumen

###### a. Pengertian Perlindungan Konsumen

Menurut Az. Nasution hukum konsumen merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain berkaitan dengan barang dan atau jasa konsumen, di dalam pergaulan hidup.<sup>12</sup> Selain itu Az. Nasution juga berpendapat bahwa hukum perlindungan konsumen merupakan aturan yang memuat asas-asas atau kaidah-kaidah yang bersifat mengatur hubungan hukum dan juga mengandung sifat yang melindungi kepentingan konsumen.<sup>13</sup>

Hukum perlindungan konsumen yang berlaku di Indonesia memiliki dasar hukum yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Melihat adanya dasar hukum tersebut maka, perlindungan atas hak-hak konsumen bisa dilakukan dengan optimisme.<sup>14</sup> Terdapat dua instrumen hukum penting yang menjadi landasan kebijakan perlindungan konsumen di Indonesia, yakni : Pertama, Undang-Undang Dasar NRI 1945, sebagai sumber dari segala sumber

---

<sup>12</sup> Eli Wuria Dewi, 2015, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm.4.

<sup>13</sup> *Ibid.*,

<sup>14</sup> Happy Susanto, 2008, *Hak-Hak Konsumen Jika Dirugikan*, Transmedia Pustaka, Jakarta, hlm. 18.

hukum di Indonesia, mengamanatkan bahwa pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur.<sup>15</sup> Kedua, UUPK yang lahir sebagai harapan baru bagi masyarakat Indonesia, dimana konsumen dapat memperoleh perlindungan jika terjadi kerugian atas transaksi suatu barang dan jasa.<sup>16</sup>

UUPK memuat aturan tentang pengertian perlindungan konsumen dalam Pasal 1 angka (1) bahwa:

“Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen.”

Meski Undang-Undang ini disebut sebagai UUPK namun, bukan berarti kepentingan pelaku usaha tidak ikut menjadi perhatian, teristimewa karena keberadaan perekonomian nasional banyak ditentukan oleh para pelaku usaha.<sup>17</sup> Perlindungan konsumen berhubungan erat dengan kepentingan manusia, oleh karenanya menjadi harapan bagi semua bangsa di dunia untuk dapat mencapainya.<sup>18</sup> Tentu dengan lahirnya UUPK kedudukan dari konsumen dan pelaku usaha berimbang dan terlindungi dari kesewenang-wenangan para pihak yang beritikad buruk. Kita semua sadar bahwa hubungan hukum antara pelaku usaha dan konsumen sangat sering terjadi

---

<sup>15</sup> Abdul Atsar, Rani Apriani, 2019, *Buku Ajar Hukum Perlindungan Konsumen*, Deepublish, Yogyakarta, hlm. 22.

<sup>16</sup> *Ibid*, hal 23

<sup>17</sup> Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, 2008, *Hukum Perlindungan Konsumen*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 1.

<sup>18</sup> Erman Rajagukguk, dkk, 2000, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 7.

hanya sebatas kesepakatan lisan mengenai “harga” dan “barang” dan/atau “jasa”, tanpa diikuti atau ditindaklanjuti dengan suatu bentuk perjanjian tertulis yang ditandatangani oleh para pihak yang bersangkutan.<sup>19</sup> Selama terjadi kesepakatan antara para pihak mengenai harga dan barang atau jasa seharusnya antara konsumen dan pelaku usaha menyadari hak dan kewajiban dari masing-masing sehingga di kemudian hari tidak timbul kerugian yang diderita oleh salah satu pihak, karena dalam hukum perlindungan konsumen telah mengatur bagaimana seharusnya pelaku usaha serta konsumen menjalankan hak dan kewajibannya.

Perlindungan hukum bagi konsumen mempunyai banyak manfaat bagi masyarakat luas, hal ini terjadi karena masyarakat diberi jaminan kepastian hukum yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga hak-hak dari masyarakat terlihat jelas dilindungi oleh hukum, oleh karenanya tercapai kehidupan masyarakat yang adil dan makmur.<sup>20</sup>

Perlindungan konsumen tentu mempunyai cakupan yang luas, seperti perlindungan konsumen terhadap barang dan atau jasa, dimana diatur dari tahap kegiatan untuk mendapatkan barang dan atau jasa sampai akibat-akibat yang ditimbulkan dari pemakaian barang dan/atau jasa tersebut.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, 2000, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Graha Media Pusaka Utama, Jakarta, hlm. 25.

<sup>20</sup> Eli Wuria Dewi, *Op. Cit*, hlm. 9.

<sup>21</sup> Zulham, 2013, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 22.



Cakupan perlindungan konsumen terbagi kedalam 2 (dua) aspek, yaitu:<sup>22</sup>

- a. Perlindungan terhadap kemungkinan apabila barang yang diserahkan kepada konsumen tidak sesuai dengan apa yang telah disepakati sebelumnya.
- b. Perlindungan terhadap diberlakukannya syarat-syarat yang tidak adil serta memberatkan kepada pihak konsumen.

Gerakan-gerakan perlindungan konsumen sudah sejak lama dikenal di negara lain, contohnya di Eropa dan Amerika telah lama mempunyai peraturan tentang Perlindungan Konsumen. Organisasi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pun menaruh tidak perhatian terhadap masalah perlindungan konsumen. Pada tahun 1985 PBB Resolusi Perserikatan Bangsa-Bangsa No.39/248. Resolusi ini memuat kepentingan konsumen yang harus dilindungi, yaitu sebagai berikut:<sup>23</sup>

- a. Perlindungan konsumen dari bahaya terhadap kesehatan serta keamanannya;
- b. Promosi dan perlindungan tentang kepentingan sosial ekonomi konsumen;
- c. Tersedianya informasi yang memadai bagi para konsumen untuk memberikan kemampuan dalam melakukan pilihan yang tepat sesuai dengan kehendak dan kebutuhan pribadi yang dikehendaki;
- d. Pendidikan bagi konsumen;
- e. Tersedianya upaya ganti rugi yang efektif jika terjadi kerugian;
- f. Kebebasan untuk membentuk organisasi konsumen jika perlu.

Berbeda halnya dengan Negara lain, di Indonesia masalah perlindungan konsumen baru mulai mendapat perhatian khusus pada tahun

---

<sup>22</sup> *Ibid.*,

<sup>23</sup> Celina Tri Siwi Kristiyanti, 2008, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 4.

1970-an. Hal ini ditandai dengan dibentuknya Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) bulan Mei tahun 1973. Secara historis, awalnya yayasan ini berkaitan dengan kehati-hatian terhadap kegiatan promosi untuk memperlancar barang-barang dalam negeri. Adanya keinginan serta desakan dari masyarakat luas untuk melindungi dirinya dari kehadiran barang-barang yang rendah kualitasnya tidak sesuai dengan harga yang ditawarkan, hal ini kemudian memacu untuk kemudian memikirkan secara sungguh-sungguh usaha yang dapat dilakukan untuk melindungi konsumen. kemudian YLKI melahirkan sebuah motto yang menjadi landasan dan arah perjuangan awal dari YLKI, yaitu melindungi konsumen, menjaga martabat konsumen, dan membantu pemerintah. Selanjutnya, keinginan-keinginan untuk memberdayakan konsumen semakin terlihat, baik melalui ceramah-ceramah, seminar-seminar, maupun melalui tulisan-tulisan di media massa. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa puncak dari perlindungan konsumen di Indonesia adalah ketika lahirnya UUPK yang saat ini menjadi payung hukum bagi perlindungan konsumen di Indonesia.

#### b. Asas-Asas dan Tujuan Perlindungan Konsumen

Asas-asas perlindungan hukum terhadap konsumen telah tercantum dalam Pasal 2 UUPK , antara lain adalah :<sup>24</sup>

##### a. Asas Manfaat

Asas manfaat ini dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala cara yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan

---

<sup>24</sup> Eli Wuria Dewi, *Op. Cit*, hlm. 10.

penyelesaian permasalahan perlindungan konsumen, harus memberikan manfaat secara menyeluruh bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha tanpa terkecuali, sehingga dari kedua pihak tidak ada merasakan diskriminasi. Selain itu, Asas ini juga menghendaki agar di dalam pengaturan serta penegakan hukum perlindungan konsumen tidak hanya dimaksudkan untuk menempatkan salah satu pihak di atas pihak yang lain ataupun sebaliknya, akan tetapi asas ini bertujuan agar perlindungan konsumen juga diberikan kepada kedua belah pihak, baik pihak pengusaha (pelaku usaha) maupun konsumen.

b. Asas Keadilan

Asas keadilan dalam perlindungan hukum konsumen ini bertujuan agar keterlibatan seluruh masyarakat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen maupun pelaku usaha untuk dapat memperoleh haknya masing-masing, dan juga melaksanakan kewajibannya secara seimbang sehingga tidak memberatkan salah satu pihak.

c. Asas Keseimbangan

Asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan pelaku usaha keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil dan spiritual. Asas ini menghendaki agar konsumen, produsen (pengusaha), dan pemerintah dapat memperoleh manfaat yang seimbang dari pengaturan serta penegakan hukum terhadap perlindungan konsumen. Kepentingan antara konsumen, produsen (pengusaha), dan pemerintah tersebut harus diatur dan diwujudkan secara seimbang sesuai dengan hak maupun kewajibannya masing-masing.

d. Asas Keamanan dan Keselamatan Konsumen

Asas keamanan dan keselamatan konsumen ini dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan, kenyamanan, dan keselamatan kepada konsumen di dalam penggunaan, pemakaian, pemanfaatan serta mengkonsumsi barang dan/ atau jasa yang dikonsumsi. UUPK menempatkan sejumlah kewajiban maupun larangan yang harus dipenuhi oleh pihak produsen (pelaku usaha) dalam memproduksi dan memperdagangkan produk barang atau jasa yang dihasilkannya.

e. Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum dalam perlindungan konsumen bertujuan agar pelaku usaha maupun konsumen dapat mentaati hukum

yang berlaku serta memperoleh keadilan di dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, dan dapat dipastikan bahwa negara hadir untuk memberikan jaminan kepastian hukum.”

Dari kelima asas perlindungan konsumen dapat dikatakan bahwa perlindungan konsumen ibarat sekeping logam yang memiliki dua sisi yang berbeda, satu sisi merupakan sisi konsumen, dan sisi lainnya ialah pelaku usaha. Namun, dalam asas keempat hanya memuat kepentingan konsumen yang mengandung makna bahwa tidak dibenarkan bagi pelaku usaha memupuk keuntungan dengan mengabaikan kenyamanan, keamanan dan keselamatan dari konsumen dalam mengonsumsi produk barang dan/atau jasa dari pelaku usaha.<sup>25</sup>

“Kelima asas yang disebutkan dalam pasal 2 UUPK, bila diperhatikan substansinya, dapat dibagi menjadi 3 (tiga) asas yaitu :

- a. Asas kemanfaatan yang di dalamnya meliputi asas keamanan dan keselamatan konsumen
- b. Asas keadilan yang di dalamnya meliputi asas keseimbangan
- c. Asas kepastian hukum.”<sup>26</sup>

Dalam hukum ekonomi keadilan disejajarkan dengan asas keseimbangan, kemanfaatan disejajarkan dengan asas maksimalisasi, dan kepastian hukum disejajarkan dengan asas efisiensi. <sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Yusuf Shofie, 2008, *Kapita Selekta Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 154.

<sup>26</sup> Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Op. Cit*, hlm. 26.

<sup>27</sup> *Ibid*, hal. 33

### c. Tujuan Perlindungan Konsumen

Tujuan dari perlindungan konsumen, telah termuat dalam Pasal 3

UUPK sebagai berikut :

- a. Meningkatkan kesadaran, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
- b. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari akses negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
- c. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
- d. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses mendapatkan informasi;
- e. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
- f. Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.

## 2. Konsumen

### a. Pengertian Konsumen

Kata konsumen di setiap bahasa berbeda, seperti dalam Bahasa Belanda, yaitu *consument*, kemudian dalam Bahasa Inggris, yaitu *consumer*, dalam Bahasa Italy, yaitu *consumatore*, dan masih banyak lagi kata konsumen dalam berbagai bahasa lainnya. Adapun dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memberi arti kata konsumen sebagai pemakai barang hasil produksi. Konsumen umumnya diartikan sebagai pemakai terakhir dari produk yang diserahkan pada mereka, yaitu setiap orang yang mendapatkan barang untuk dipakai dan tidak untuk

diperdagangkan atau diperjualbelikan.<sup>28</sup> Selanjutnya pengertian konsumen secara harfiah dapat dimaknai “orang atau perusahaan yang membeli barang tertentu atau menggunakan jasa tertentu” dan/ “sesuatu atau seseorang yang menggunakan suatu persediaan atau sejumlah barang”.<sup>29</sup>

Dalam UUPK Pasal 1 angka (2) memuat aturan bahwa:

“Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

Az. Nasution menegaskan beberapa batasan tentang konsumen, yakni :<sup>30</sup>

- a. Konsumen adalah setiap orang yang mendapatkan barang atau jasa digunakan untuk tujuan tertentu;
- b. Konsumen antara adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan/jasa untuk digunakan dengan tujuan membuat barang/jasa lain atau untuk diperdagangkan (tujuan komersial);
- c. Konsumen akhir adalah setiap orang alami yang mendapat dan menggunakan barang dan/jasa untuk tujuan memenuhi kebutuhan hidupnya pribadi, keluarga dan atau rumah tangga dan tidak untuk diperdagangkan kembali (nonkomersial).”

Berbeda halnya dengan di Indonesia, pengertian dari konsumen di Amerika Serikat meliputi “korban produk yang cacat” bukan hanya meliputi

---

<sup>28</sup> Rosmawati, 2018, *Pokok-Pokok Hukum Perlindungan Konsumen*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm.2.

<sup>29</sup> Muthia Sakti, Dwi Aryanti R, Yuliana Yuli W, “Perlindungan Konsumen Terhadap Makanan Yang Tidak Bersertifikat Halal”, *Jurnal Yuridis*, Fakultas Hukum UPN “veteran”, Vol.2 Nomor 1 Juni 2015, hlm. 62-63

<sup>30</sup> Az. Nasution, 2001, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Diadit Media, Jakarta, hlm. 13.

pembeli, namun juga meliputi korban yang bukan pemakai pun memperoleh perlindungan yang sama dengan pemakai, sedangkan di Eropa pengertian konsumen bersumber dari *Product Liability Directive* (selanjutnya disebut *directive*) sebagai pedoman bagi negara MEE dalam menyusun ketentuan Hukum Perlindungan Konsumen. Berdasarkan *Directive* tersebut yang berhak menuntut ganti kerugian adalah hanya pihak-pihak yang mengalami kerugian (karena kematian atau cedera) ataupun kerugian berupa kerusakan terhadap produk selain produk cacat tersebut.<sup>31</sup>

Hubungan hukum perjanjian antara konsumen dan pelaku usaha timbul karena terdapat suatu alasan pokok, yaitu kebutuhan akan barang dan/atau jasa tertentu, tentunya kita akan berharap bahwa konsumen dapat “menikmati” penggunaan, pemanfaatan, dan pemakaian yang layak dari barang dan/atau jasa tersebut.<sup>32</sup> Bagi seorang konsumen, informasi seputar produk baik itu barang dan/jasa merupakan suatu kebutuhan pokok, sebelum konsumen mengadakan transaksi jual beli, atau sewa menyewa. Informasi dari suatu produk yang dimaksud meliputi tentang ketersediaan produk barang dan atau jasa yang diperlukan oleh konsumen, tentang kualitas dari produk tersebut, keamanan produk, harga, tentang jaminan atau garansi produk, dan hal lain yang berkaitan informasi penting lainnya yang berkaitan dari barang dan/jasa tersebut.<sup>33</sup> Selanjutnya, untuk dapat

---

<sup>31</sup> Ahmadi Miru, 2013, *Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 21.

<sup>32</sup> Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Op. Cit*, hlm. 27.

<sup>33</sup> Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Op. Cit*, hlm. 70.

menikmati penggunaan, pemanfaatan, dan pemakaian yang layak dari barang dan/atau jasa tentu konsumen memiliki hak dan kewajiban.<sup>34</sup>

#### b. Hak dan Kewajiban Konsumen

Hak dan kewajiban dalam bahasa Belanda dikenal dengan istilah *subjectief rech* untuk hak dan *objectief recht* untuk hukum. *Objectief recht* adalah hukum dalam suatu negara yang berlaku umum dan tidak mengenal orang atau golongan tertentu. Adapun *seubjectief recht* adalah suatu *hubungan* yang diatur oleh hukum objektif, berdasarkan mana yang satu mempunyai hak, yang lain mempunyai kewajiban.<sup>35</sup> Hak dan kewajiban bukanlah merupakan kumpulan kaedah, tetapi merupakan perimbangan kekuasaan dalam bentuk hak individual di satu pihak yang tercermin pada kewajiban pada pihak lawan. Hak dan kewajiban merupakan kewenangan yang diberikan seseorang oleh hukum.<sup>36</sup>

Secara universal sempat saat ini diakui adanya hak-hak dari konsumen yang harus dilindungi dan dihormati oleh pelaku usaha, yaitu :<sup>37</sup>

- a. Hak keamanan, kenyamanan dan keselamatan atas produk pangan yang dikonsumsi oleh konsumen
- b. Hak atas informasi benar, jujur, dan termasuk pula jaminan kehalalan atas suatu produk
- c. Hak untuk memilih
- d. Hak untuk didengar, dan
- e. Hak atas lingkungan hidup.

---

<sup>34</sup> Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Loc.Cit.*

<sup>35</sup> L.J. van Apeldoorn, 1985, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, hlm. 55.

<sup>36</sup> Ishaq, 2009, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 82.

<sup>37</sup> Eli Wuria Dewi, *Op. Cit.*, hlm.7.



Deklarasi hak asasi manusia yang dicanangkan oleh organisasi PBB pada tanggal 10 Desember tahun 1948, yang mana pada Pasal 3, 8, 19, 21, dan 26 yang oleh Organisasi Konsumen Sedunia (*International Organization of Consumers Union-IOCU*) ditambahkan 4 (empat) hak dasar konsumen yang harus dimiliki oleh konsumen, yaitu sebagai berikut:<sup>38</sup>

- a. Hak untuk memperoleh kebutuhan hidup;
- b. Hak untuk memperoleh ganti rugi;
- c. Hak untuk memperoleh pendidikan konsumen;
- d. Hak untuk Memperoleh lingkungan hidup yang bersih dan sehat.

Pada dasarnya, perlindungan konsumen menggambarkan bahwa hukum berpihak kepada kepentingan-kepentingan dari konsumen, adapun kepentingan konsumen menurut Resolusi Perserikatan Bangsa-Bangsa No. 39/248 tentang *Guidelines for Consumer Protection*, yaitu sebagai berikut :<sup>39</sup>

- a. Perlindungan konsumen dari bahaya terhadap keselamatan dan keamanan atas suatu produk yang dikonsumsi oleh konsumen.
- b. Promosi serta perlindungan sosial ekonomi terhadap konsumen.
- c. Terdapat informasi yang cukup bagi konsumen untuk memberikan kemampuan mereka dalam menentukan pilihan yang tepat sesuai kehendak dan kebutuhan pribadinya sebagai konsumen.
- d. Memperoleh pendidikan konsumen, agar konsumen dapat membedakan produk mana yang benar-benar telah dijamin aman untuk dikonsumsi.
- e. Tersedianya upaya ganti-rugi yang efektif.
- f. Kebebasan untuk membentuk organisasi konsumen atau organisasi lainnya yang relevan dan memberikan kesempatan kepada organisasi tersebut untuk menyuarakan pendapatnya dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan konsumen.

---

<sup>38</sup> Ahmadi Miru, *Op. Cit*, hlm. 103.

<sup>39</sup> *Ibid*, hal. 19

Di samping itu Masyarakat Eropa juga telah menyepakati lima hak dasar konsumen sebagai berikut :<sup>40</sup>

- a. hak perlindungan kesehatan dan keamanan (*recht op bescherming van zijn gezondheid en veiligheid*)
- b. hak perlindungan kepentingan ekonomi (*recht op bescherming van zijn economische belangen*)
- c. hak mendapat ganti rugi (*recht op schadevergoeding*)
- d. hak penerangan (*recht op voorlichting en vorming*) hak untuk didengar (*recht om te worden gehor*).

Lain halnya di Indonesia, dalam UUPK Pasal 4 memuat aturan tentang hak konsumen sebagai berikut :

“Konsumen memiliki hak sebagai berikut:

- a. Hak memperoleh kenyamanan, keamanan, serta keselamatan mengonsumsi produk barang dan/atau jasa;
- b. Hak untuk memilih dan mendapatkan barang dan/atau jasa sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan oleh pelaku usaha;
- c. Hak memperoleh informasi benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan produk barang dan/atau jasa;
- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. Hak untuk memperoleh advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. Hak memperoleh pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. Hak untuk mendapat perlakuan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h. Hak untuk memperoleh kompensasi, baik berupa ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

---

<sup>40</sup> Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Op. Cit*, hlm.39-40.

Berdasarkan beberapa hak konsumen yang telah diatur dalam Pasal 4 tersebut dapat dikatakan bahwa poin yang paling utama ialah tentang hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen merupakan salah satu bagian terpenting dari beberapa hak konsumen yang lain, hal tersebut dimaksudkan agar konsumen berhak mendapatkan jaminan atas produk barang dan atau jasa yang, aman, nyaman, serta tidak membahayakan keselamatan bagi konsumen.

Selain mengatur tentang beberapa hak yang dimiliki oleh konsumen perlindungan hukum konsumen juga menjelaskan mengenai kewajiban yang dimiliki oleh konsumen. Hal ini diatur di dalam Pasal 5 UUPK, yaitu sebagai berikut :

“Kewajiban konsumen, yaitu:

- a. Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa demi keamanan dan keselamatan;
- b. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
- c. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
- d. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.”

Berdasarkan hal tersebut dapat tergambar bahwa selain konsumen harus selalu memerhatikan hak-haknya, tentu juga harus memerhatikan dan menjalankan kewajibannya sebagai konsumen.

### 3. Pelaku Usaha

#### a. Pengertian Pelaku Usaha

UUPK memuat aturan tentang pengertian pelaku usaha dalam Pasal 1 angka (3), yaitu :

”Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan ataupun badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.”

Adapun pelaku usaha yang termasuk dalam pengertian diatas meliputi perusahaan, BUMN, koperasi, perusahaan, importir, distributor, pedagang, dan lain-lain. Dalam UUPK pengertian pelaku usaha cukup luas karena meliputi grosir, pengecer, dan sebagainya. Namun, dalam pengertian pelaku usaha, tidaklah mencakup eksportir atau pelaku usaha di luar negeri, karena UUPK membatasi orang perseorangan atau badan usaha baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia. Cakupan pelaku usaha tersebut juga mempunyai persamaan dengan Masyarakat Eropa seperti di Negara Belanda, bahwa yang dimaksud sebagai produsen adalah: pembuat produk jadi (*finished product*); penghasil bahan baku; pembuat suku cadang; setiap orang yang menamai dirinya sebagai produsen, dengan jalan mencantumkan namanya, tanda pengenal tertentu, pada produk tertentu; importir suatu produk dengan maksud untuk dijual belikan, disewakan, atau

bentuk distribusi lain dalam transaksi perdagangan;pemasok (*supplier*) dalam hal ini identitas dari produsen atau importir tidak dapat ditentukan. Dalam UUPK pelaku usaha sama dengan cakupan produsen yang dikenal di Belanda, karena produsen dapat berupa perorangan ataupun badan hukum.<sup>41</sup>

*Directive Product Liability Directive* (selanjutnya disebut *Directive*) merupakan sebuah pedoman bagi negara Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE), dalam *Directive* Pasal 3 mendefinisikan pelaku usaha atau produsen, yaitu sebagai berikut :<sup>42</sup>

- a. Produsen dapat diartikan sebagai pembuat produk akhir, produsen dari setiap bahan mentah, atau pembuat dari suatu suku cadang dan setiap orang yang memasang nama, merek atau suatu tanda pembedaan yang lain pada produk, menjadikan dirinya sebagai produsen;
- b. Tanpa mengurangi tanggung gugat dari produsen, maka setiap orang yang mengimpor suatu produk untuk dijual, dipersewakan, atau setiap bentuk pengedaran dalam hal usaha perdagangannya di lingkup Masyarakat Eropa, akan dipandang dalam arti produsen dalam arti *Directive* ini, dan akan bertanggung gugat sebagai produsen;
- b. Dalam hal suatu produsen tidak dikenal identitasnya, maka setiap *leveransir/supplier* akan bertanggung gugat sebagai produsen, kecuali ia memberitahukan orang yang menderita kerugian mengenai identitas produsen atau orang yang menyerahkan produk itu kepadanya.

---

<sup>41</sup> Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Op. Cit*, hlm.8-9.

<sup>42</sup> *Ibid*, hal. 9-10

## b. Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha

Pelaku usaha dalam menjalankan usahanya memiliki hak yang termuat dalam Pasal 6UUPK adalah sebagai berikut :<sup>43</sup>

- a. Hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- b. Hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
- c. Hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya didalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
- d. Hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- e. Hak-hak yang diatur oleh ketentuan perundang-undangan lainnya.

Hak yang dimiliki oleh pelaku usaha sebagaimana dimuat dalam UUPK memiliki tujuan untuk melindungi pelaku usaha agar konsumen dapat memahami dan juga menghormati hak-hak pelaku usaha(produsen) dalam menjalankan bisnisnya. Selanjutnya, pelaku usaha dibebaskan dari segala tanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh konsumen, meskipun kerusakan timbul akibat cacat pada produk. Hal ini dapat terjadi apabila memenuhi faktor-faktor sebagai berikut :<sup>44</sup>

- a. Produk tersebut sebenarnya tidak untuk diedarkan;
- b. Cacat produk timbul di kemudian hari;
- c. Cacat produk timbul setelah produk berada di luar kontrol dari produsen;
- d. Barang yang diproduksi secara individual tidak untuk keperluan produksi;

---

<sup>43</sup> Eli Wuria Dewi, *Op. Cit*, hlm. 23.

<sup>44</sup> Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Op. Cit*, hlm. 42.

- e. Cacat produk timbul akibat ditaatinya ketentuan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Di Amerika Serikat, terdapat beberapa faktor yang dapat membebaskan produsen dari tanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh konsumen, yaitu sebagai berikut:<sup>45</sup>

- a. Kelalaian dari konsumen itu sendiri;
- b. Terdapat sebuah penyalahgunaan produk yang tak terduga pada saat produk dibuat (*unforseeable misuse*);
- c. Daluwarsa jangka waktu penuntutan, yaitu sejak 6 (enam) tahun setelah pembelian pertama produk, atau 10 (sepuluh) tahun sejak produk diproduksi;
- d. Produk merupakan pesanan dari pemerintah pusat;
- e. Kerugian yang timbul (sebagian) akibat kelalaian yang dilakukan oleh produsen lain dalam kerja sama produksi (di beberapa negara bagian yang mengakui *joint and several liability*).

Selain memiliki hak seorang pelaku usaha tentu memiliki kewajiban, hal ini juga telah dimuat dalam Pasal 7 UUPK, sebagai berikut:<sup>46</sup>

- a. Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b. Memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberikan penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan;
- c. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- d. Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
- e. Memberikan kesempatan pada konsumen untuk dapat menguji dan mencoba produk barang dan/atau jasa tertentu serta memberikan jaminan dan/atau garansi atas produk barang yang dibuat dan/atau diperdagangkan.
- f. Memberikan kompensasi, baik berupa ganti rugi, dan/atau penggantian dalam bentuk materil apabila barang dan/atau jasa yang diterima oleh konsumen tidak sesuai dengan perjanjian.

---

<sup>45</sup> *Ibid*, hal. 43

<sup>46</sup> Eli Wuria Dewi, *Op. Cit*, hlm. 24.

Berdasarkan hal diatas dapat dikatakan bahwa salah satu poin yang paling utama bahwa pelaku usaha wajib beritikad baik dalam menjalankan usahanya, hal ini tentu bertujuan agar konsumen tidak merasa dirugikan dengan sikap pelaku usaha yang tidak beritikad baik dalam menjalankan usaha.

Selain diatur dalam UUPK, BW juga memuat aturan tentang kewajiban bagi penjual, yaitu:

“Dalam pasal 1474 BW penjual mempunyai dua kewajiban pokok:  
a) Menyerahkan barang yang dijual itu  
b) Menjamin barang yang dijual.”<sup>47</sup>

Dalam UUPK, selain mengatur hak dan kewajiban pelaku usaha juga mengatur mengenai perbuatan yang dilarang atau yang tidak diperbolehkan bagi seorang pelaku usaha dalam menjalankan usahanya, hal ini diatur dalam Pasal 8 UUPK sebagai berikut:

“Pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang:

- a. tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih atau netto, dan jumlah dalam hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut;
- c. tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya;
- d. tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
- e. tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu

---

<sup>47</sup> C.S.T. Kansil dan Christine Kansil, 2006, *Modul Hukum Perdata Termasuk Asas-Asas Hukum Perdata*, Pradnya Paramita, Jakarta, hlm. 238.



- sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
- f. tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut;
  - g. tidak mencantumkan tanggal kedaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/ pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu;
  - h. tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal, sebagaimana pernyataan "halal" yang dicantumkan dalam label;
  - i. tidak memasang label atau membuat penjelasan barang yang memuat nama barang, ukuran, berat/isi bersih atau netto, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus dipasang/ dibuat;
  - j. tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku;
  - k. Pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang rusak, cacat atau bekas, dan tercemar tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang dimaksud;
  - l. Pelaku usaha dilarang memperdagangkan sediaan farmasi dan pangan yang rusak, cacat, atau bekas dan tercemar, dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar;
  - m. Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran pada ayat (1) dan ayat (2) dilarang memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut serta wajib menariknya dari peredaran."

Berdasarkan beberapa poin tersebut, beberapa perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha dalam melakukan kegiatan usahanya, pada poin a dijelaskan bahwa pelaku usaha dilarang memproduksi atau memperjualbelikan barang dan atau jasa yang tidak memenuhi standar yang telah diatur berarti dalam hal ini, jika pelaku usaha menjual produk pangan salah satunya makanan beku olahan tanpa memiliki izin edar BPOM MD, lalu memasarkannya berarti telah melanggar poin a tersebut karena memperdagangkan produk tanpa izin edar yang belum memenuhi

standar keamanan dan dapat membahayakan konsumen karena produk tersebut belum melewati serangkaian prosedur untuk penilaian kenyamanan, keamanan, mutu, serta gizi pangan olahan.

### c. Tanggung Jawab Pelaku Usaha

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), tanggung jawab adalah kewajiban menanggung segala sesuatu bila terjadi suatu hal maka boleh untuk dituntut, dipersalahkan, dan diperkarakan. Dalam kamus hukum, tanggung jawab adalah suatu kewajiban bagi seseorang untuk menjalankan segala sesuatu yang telah diamanatkan kepadanya. Menurut hukum, tanggung jawab adalah suatu sebab akibat atas konsekuensi kebebasan seseorang tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika dan moral dalam melakukan suatu perbuatan. Menurut Titik Triwulan, pertanggungjawaban harus mempunyai dasar, yaitu hal yang menyebabkan timbulnya hak hukum bagi seorang untuk menuntut orang lain sekaligus berupa hal yang melahirkan kewajiban hukum orang lain untuk memberi pertanggungjawabannya.<sup>48</sup>

UUPK memuat aturan tentang tanggung jawab pelaku usaha diatur dalam Pasal 19, sebagai berikut :

- a. Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.

---

<sup>48</sup> Eni Suriati, Darmawan, Teuku Muttaqin Mansur, "Perlindungan Konsumen Jajanan Bahan Berbahaya Di Lingkungan Sekolah", Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Vol. 20, Nomor 3, Desember 2018, hlm. 499.

- b. Ganti rugi sebagaimana yang dimaksud ayat (1) dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi
- d. Pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan.
- e. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.”

Berdasarkan hal di atas dapat dilihat bahwa tanggung jawab pelaku usaha terbagi menjadi 3 (tiga) yaitu, tanggung jawab kerugian atas kerusakan barang dan atau jasa, tanggung jawab kerugian atas pencemaran barang dan atau jasa, dan tanggung jawab kerugian konsumen akibat mengonsumsi barang dan atau jasa.

Berbicara tentang perlindungan konsumen sama halnya dengan membicarakan tanggung jawab produsen atau tanggung jawab produk, karena pada dasarnya tanggung jawab produsen dimaksudkan untuk memberikan perlindungan kepada konsumen. Tanggung jawab produk adalah tanggung jawab para produsen untuk produk yang telah dibawanya ke dalam peredaran, yang menimbulkan atau menyebabkan kerugian karena cacat yang melekat pada produk tersebut.<sup>49</sup> Secara historis, tanggung jawab produk ada karena ada ketidakseimbangan tanggung jawab yang diemban antara produsen (pelaku usaha) dan

---

<sup>49</sup> Ahmadi Miru, *Op. Cit*, hlm. 31.

konsumen. Produsen (pelaku usaha) awalnya menerapkan strategi *product oriented* dalam pemasaran produknya namun lambat laun harus mengubah strateginya menjadi *customer oriented*, karena tanggung jawab produk menganut prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*).<sup>50</sup>

Tujuan utama dari dunia hukum memperkenalkan tanggung jawab produk menurut Johannes Gunawan adalah:

- a. Memberikan perlindungan hukum kepada para konsumen (*consumer protection*);
- b. Agar terdapat keseimbangan risiko antara hak dan kewajiban yang adil antara produsen dan konsumen (*a fair apportionment of risks between producers and consumers*).<sup>51</sup>

Selanjutnya, dalam perlindungan konsumen dikenal pula prinsip-prinsip tanggung jawab produk. Secara garis besar prinsip-prinsip tanggung jawab produk di dalam hukum perlindungan konsumen dibedakan sebagai berikut :

- a. Prinsip tanggung jawab berdasarkan adanya unsur kesalahan (*fault liability atau liability based on fault* ). Dalam prinsip ini menjelaskan bahwa seseorang baru dapat dimintakan pertanggungjawaban secara hukum apabila dipenuhinya unsur kesalahan yang dilakukan.<sup>52</sup>

Berdasarkan prinsip ini diharapkan bagi pelaku usaha yang berbuat kesalahan dalam menjalankan kegiatan usahanya yang menyebabkan timbulnya kerugian bagi konsumen wajib memberikan ganti kerugian dan

---

<sup>50</sup> Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Op. Cit*, hlm. 99.

<sup>51</sup> *Ibid*,.

<sup>52</sup> Eli Wuria Dewi, *Op. Cit*, hlm. 72

besar ganti rugi yang diberikan sebanding dengan kerugian yang di derita oleh konsumen.

- b. Prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab (*presumption of liability principle*). Prinsip ini menjelaskan bahwa tergugat selalu dianggap bertanggungjawab, sampai dia dapat membuktikan bahwa ia tidak bersalah, jadi beban pembuktian terdapat pada pihak tergugat hal ini dikenal dengan istilah pembuktian terbalik.<sup>53</sup>

Berdasarkan prinsip ini maka pelaku usaha selalu dianggap bersalah sampai ia dapat membuktikan bahwa dia tidak bersalah.

- c. Prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung jawab (*presumption of non liability*). Prinsip ini hanya dikenal dalam transaksi konsumen yang sangat terbatas dan pembatasan yang demikian secara *common sense* dapat dibenarkan. Dalam pasal 44 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1995 tentang Angkatan Udara menegaskan bahwa prinsip ini tidak lagi diterapkan secara mutlak dan mengarah kepada prinsip tanggung jawab dengan pembatasan uang ganti kerugian.<sup>54</sup>
- d. Prinsip ini adalah kebalikan dari prinsip kedua, adapun contoh dalam penerapan prinsip ini diterapkan dalam hukum pengangkutan. Dimana ketika terjadi kehilangan atau kerusakan pada bagasi kabin/bagasi tangan merupakan tanggung jawab dari penumpang, pihak pengangkut (pelaku usaha) tidak dapat diminta pertanggungjawab atas hal itu.<sup>55</sup>
- e. Prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*). Prinsip ini merupakan prinsip tanggung jawab yang menetapkan kesalahan bukan sebagai faktor yang menentukan tanggung jawab, melainkan terdapat pengecualian-pengecualian yang memungkinkan untuk seorang pelaku usaha dibebaskan dari tanggung jawabnya untuk memberikan ganti kerugian, sebagai contoh dalam keadaan *force majeure*.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> *Ibid*, hal. 73

<sup>54</sup> *Ibid*, hal. 74

<sup>55</sup> Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Op. Cit*, hlm. 96.

<sup>56</sup> Eli Wuria Dewi, *Op. Cit*, hlm. 75.

Prinsip ini bertujuan untuk menjerat pelaku usaha yang tidak menjalankan kegiatan usahanya dengan itikad baik atau tidak sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku sehingga bisa mencederai hak serta merugikan konsumen.

Sampai saat ini, masih banyak produsen atau pelaku usaha yang tidak menyadari tanggung jawabnya untuk menjamin kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengonsumsi produk yang dihasilkannya. Hal ini juga dipengaruhi oleh faktor-faktor, sebagai berikut:<sup>57</sup>

- a. Masih rendahnya kesadaran hukum para pemangku jabatan di pemerintah dalam melakukan pengawasan terhadap barang-barang konsumsi yang dihasilkan produsen atau pelaku usaha.
- b. Adanya kebijakan resmi pemerintah tentang pemakaian barang berbahaya, misalnya dipakainya bahan tambahan makanan (BTM) untuk mempengaruhi sifat ataupun bentuk makanan melalui Depkes RI.
- c. Masih rendahnya kesadaran konsumen dan pelaku usaha (produsen) serta kurangnya penyuluhan hukum tentang peraturan yang ada sehingga mereka tidak mengetahui.
- d. Terdapat faktor kesengajaan dari produsen untuk mengedarkan produk cacat dan berbahaya, baik karena menyadari posisi lemah konsumen, kelemahan tingkat pengawasan, ataupun demi mengejar laba yang besar.

## **B. Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM)**

### **1. Pengertian, Tugas, Fungsi, Dan Kewenangan BPOM**

#### **a. Pengertian BPOM**

---

<sup>57</sup> Abuyazid Bustomi, "Tanggung Jawab Pelaku Usaha Terhadap Kerugian Konsumen", Fakultas Hukum Universitas Palembang, Volume 16, Nomor 2, Mei 2018, hlm. 155.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan memuat aturan tentang pengertian Badan Pengawas Obat dan Makanan atau biasa dikenal dengan sebutan BPOM bahwa “BPOM adalah suatu lembaga pemerintah nonkementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan Obat dan Makanan.”

b. Tugas BPOM

BPOM memiliki tugas yaitu, sebagai berikut :

“BPOM mempunyai tugas menyelenggarakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan obat dan makanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Obat dan makanan yang dimaksud terdiri atas obat, bahan obat, narkotika, psikotropika, precursor, zat adiktif, obat tradisional, suplemen kesehatan, kosmetik, dan pangan olahan.”<sup>58</sup>

Dalam perlindungan konsumen, BPOM merupakan salah satu lembaga unit pelayanan pengaduan konsumen, BPOM juga bersifat independen artinya tidak berpihak kepada salah satu pihak apabila terjadi sengketa. BPOM dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri kesehatan. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya BPOM dibantu oleh Unit Pelaksana Teknis (UPT). Unit Pelaksana Teknis adalah satuan kerja yang bersifat mandiri yang melaksanakan tugas teknis operasional tertentu dan/atau tugas teknis penunjang tertentu di bidang pengawasan obat dan makanan.<sup>59</sup> Unit Pelaksana teknis di klasifikasi

---

<sup>58</sup> *Vide* Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2017 Tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan.

<sup>59</sup> *Vide* Pasal 1 Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 12 Tahun

menjadi 3 yaitu Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM), Balai pengawas obat dan makanan (Balai POM), dan Loka pengawas obat dan makanan (Loka POM). Klasifikasi UPT BPOM ditentukan berdasarkan kriteria yang diatur oleh Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan.

c. Fungsi BPOM

BPOM memiliki fungsi diatur dalam Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan makanan, yaitu sebagai berikut :

- (1) Dalam melaksanakan tugas pengawasan Obat dan Makanan, BPOM menyelenggarakan fungsi:
  - a. Penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan obat dan makanan;
  - b. Pelaksanaan kebijakan nasional di bidang pengawasan obat dan makanan;
  - c. Penyusunan dan penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang pengawasan sebelum beredar dan pengawasan selama beredar;
  - d. Pelaksanaan pengawasan sebelum beredar dan pengawasan selama beredar;
  - e. Koordinasi pelaksanaan pengawasan obat dan makanan dengan instansi pemerintah pusat dan daerah;
  - f. Pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang pengawasan obat dan makanan;
  - g. Pelaksanaan penindakan terhadap pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengawasan obat dan makanan;
  - h. Koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi dilingkungan BPOM
  - i. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab BPOM;
  - j. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPOM;

---

2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis di Lingkungan Badan Pengawas Obat dan Makanan.



- k. Pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan BPOM.
- (2) Pengawasan Sebelum Beredar sebagaimana dimaksud pada ayat 1 adalah pengawasan Obat dan Makanan sebelum beredar sebagai tindakan pencegahan untuk menjamin Obat dan Makanan yang beredar memenuhi standar dan persyaratan keamanan, khasiat/ manfaat, dan mutu produk yang ditetapkan.
- (3) Pengawasan Selama Beredar sebagaimana dimaksud pada ayat 1 adalah pengawasan Obat dan Makanan selama beredar untuk memastikan Obat dan Makanan yang beredar memenuhi standar dan persyaratan keamanan, khasiat/manfaat, dan mutu produk yang ditetapkan serta tindakan penegakan hukum.

d. Kewenangan BPOM

Selain mempunyai tugas dan fungsi, BPOM juga memiliki kewenangan dalam menjalankan tugas pengawasan obat dan makanan diatur dalam Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan, yaitu sebagai berikut :

- a. Menerbitkan izin edar produk dan sertifikat sesuai dengan standar dan persyaratan keamanan, khasiat/manfaat dan mutu, serta pengujian obat dan makanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- b. Melakukan intelijen dan penyidikan di bidang pengawasan obat dan makanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Pemberian sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Struktur Organisasi BPOM

Badan Pengawas Obat dan Makanan memiliki struktur organisasi,

BPOM terdiri atas:

- a. Kepala

Kepala bertugas memimpin serta bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas, fungsi, dan kewenangan BPOM.<sup>60</sup>

b. Sekertaris Utama

Sekretaris utama bertugas menyelenggarakan koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPOM. Adapun dalam melaksanakan tugas, sekretaris utama menyelenggarakan fungsi:<sup>61</sup>

- a) Koordinasi kegiatan BPOM;
- b) Koordinasi dan penyusunan rencana, program, dan anggaran di lingkungan BPOM;
- c) Pembinaan dan pemberian dukungan administrasi yang meliputi ketatausahaan, kepegawaian, keuangan, kerumahtanggaan, kerja sama, hubungan masyarakat, arsip, dan dokumentasi; .
- d) Pembinaan dan penataan organisasi dan tata laksana;
- e) Koordinasi dan penyusunan peraturan perundangundangan serta pelaksanaan advokasi hukum;
- f) Penyelenggaraan pengelolaan barang milik/ kekayaan negara dan layanan pengadaan barang/jasa; dan
- g) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh kepala.

c. Deputi Bidang Pengawasan Obat, Narkotika, Psicotropika, Prekursor, dan Zat Adiktif

Deputi Bidang Pengawasan Obat, Narkotika, Psicotropika, Prekursor, dan Zat Adiktif bertugas menyelenggarakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengawasan obat, bahan obat, narkotika, psicotropika, prekursor, dan zat adiktif.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> *Vide* Pasal 6 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2017.

<sup>61</sup> *Vide* Pasal 8-9 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2017.

<sup>62</sup> *Vide* Pasal 12 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2017.

d. Deputi Bidang Pengawasan Obat Tradisional, Suplemen Kesehatan, dan Kosmetik<sup>63</sup>

Deputi Bidang Pengawasan Obat Tradisional, Suplemen Kesehatan, dan Kosmetik bertugas menyelenggarakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengawasan obat tradisional, kosmetik, dan suplemen kesehatan.

e. Deputi Bidang Pengawasan Pangan Olahan

Deputi Bidang Pengawasan Pangan Olahan bertugas menyelenggarakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengawasan pangan olahan.<sup>64</sup>

f. Deputi Bidang Penindakan

Deputi Bidang Penindakan bertugas menyelenggarakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan penindakan terhadap pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengawasan Obat dan Makanan.<sup>65</sup>

g. Inspektorat Utama

Inspektorat Utama bertugas menyelenggarakan pengawasan intern di lingkungan BPOM. Adapun dalam melaksanakan tugas Inspektorat Utama menjalankan fungsi:<sup>66</sup>

a) Penyusunan kebijakan teknis pengawasan intern;

---

<sup>63</sup> *Vide* Pasal 16 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2017.

<sup>64</sup> *Vide* Pasal 20 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2017.

<sup>65</sup> *Vide* Pasal 24 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2017.

<sup>66</sup> *Vide* Pasal 28-29 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun

- b) Pelaksanaan pengawasan intern terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, revidu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya;
- c) Pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan kepala;
- d) Penyusunan laporan hasil pengawasan; dan
- e) Pelaksanaan administrasi inspektorat utama.

### 3. Izin Edar

Izin Edar adalah bentuk persetujuan hasil penilaian produk pangan olahan yang telah melewati beberapa persyaratan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, dan ketentuan lainnya. Izin edar produk pangan olahan terbagi menjadi 2 (dua), yaitu sebagai berikut:

- 1) Izin edar produk pangan yang dikeluarkan oleh BPOM terbagi menjadi 2 (dua), yaitu:
  - a. Izin MD, MD merupakan singkatan dari makanan dalam, artinya produk pangan olahan yang diberi izin MD diproduksi di dalam negeri.
  - b. Izin ML, ML merupakan singkatan dari makanan luar, artinya produk pangan olahan yang diberi izin ML diproduksi di luar negeri dalam hal ini merupakan produk impor yang telah memenuhi syarat untuk diperdagangkan di Indonesia.
- 2) Izin edar produk pangan juga dapat dikeluarkan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota. Dalam hal ini jaminan tertulis ini diberikan oleh Bupati/Walikota melalui Dinas Kesehatan. Izin edar SPP-IRT merupakan izin edar yang dikeluarkan untuk produk pangan industri rumah tangga yang telah memenuhi syarat dan

standar keamanan sesuai ketentuan yang berlaku. Namun, tidak semua produk industri rumah tangga bisa mendapatkan izin edar SPP-IRT, untuk macam produk pangan industri rumah tangga yang dapat didaftarkan izin edar SPP-IRT diatur dalam lampiran Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pedoman Pemberian Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga.

Setiap pangan olahan yang diproduksi di dalam negeri atau yang diimpor untuk diperdagangkan dalam kemasan eceran wajib memiliki Izin Edar.<sup>67</sup> Berdasarkan Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) setiap produk pangan olahan baik produk makanan dan minuman yang diproduksi dalam negeri atau yang diimpor dari luar negeri wajib mempunyai izin edar, izin edar dapat diterbitkan dengan cara mendaftarkan produk untuk diuji oleh Badan POM terlebih dahulu apakah produk tersebut aman, dan telah sesuai dengan persyaratan seperti memenuhi persyaratan label, cara memproduksi yang baik dan hal-hal yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Adapun pengertian dari nomor izin edar termuat dalam Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 27 Tahun 2017 bahwa “Nomor izin edar adalah nomor yang diberikan bagi pangan olahan dalam rangka peredaran Pangan yang tercantum pada Izin Edar.” Produk yang

---

<sup>67</sup> *Vide* Pasal 1 angka 8 Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 27 Tahun 2017 tentang Pendaftaran Pangan Olahan.

mencantumkan nomor izin edar dalam kemasan berarti telah menjamin kualitas produk yang diperdagangkan karena telah melalui proses uji kriteria keamanan, mutu, dan gizi. Kegunaan lain dari adanya nomor izin edar pada kemasan produk ialah mempermudah BPOM untuk mengawasi peredaran produk yang telah beredar di pasaran. Dalam kemasan produk makanan beku olahan atau *frozen food* yang beredar di Indonesia wajib mencantumkan nomor izin edar BPOM, untuk makanan yang di produksi dalam negeri atau di wilayah Indonesia nomor izin edar akan tercantum tulisan “BPOM RI MD” yang disertai dengan digit angka dibelakangnya. Kegunaan dari digit angka tersebut untuk sebagai informasi identitas pangan olahan yang meliputi perusahaan, lokasi produsen, nomor urut produk, jenis kemasan, dan jenis pangan.<sup>68</sup>

Setiap pangan olahan yang diproduksi di dalam negeri atau yang diimpor untuk diperdagangkan dalam kemasan eceran wajib memiliki Izin Edar.<sup>69</sup> Berdasarkan Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) setiap produk pangan olahan baik produk makanan dan minuman yang di produksi dalam negeri atau yang diimpor dari luar negeri wajib untuk memiliki izin edar, izin edar dapat diterbitkan dengan cara mendaftarkan produk untuk diuji oleh Badan POM terlebih dahulu apakah produk tersebut aman, dan telah sesuai dengan persyaratan seperti memenuhi persyaratan

---

<sup>68</sup> *Vide* Pasal 75 Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 27 Tahun 2017 tentang Pendaftaran Pangan Olahan.

<sup>69</sup> *Vide* Pasal 1 angka 8 Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 27 Tahun 2017 tentang Pendaftaran Pangan Olahan.

label, cara memproduksi yang baik dan hal-hal yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Adapun pengertian dari nomor izin edar termuat dalam PerBPOM Nomor 27 Tahun 2017 bahwa “Nomor izin edar adalah nomor yang diberikan bagi pangan olahan dalam rangka peredaran Pangan yang tercantum pada Izin Edar.” Produk yang mencantumkan nomor izin edar dalam kemasan berarti telah menjamin kualitas produk yang diperdagangkan karena telah melalui proses uji kriteria keamanan, mutu, dan gizi. Kegunaan lain dari adanya nomor izin edar pada kemasan produk ialah mempermudah BPOM untuk mengawasi peredaran produk yang telah beredar di pasaran.

Dalam kemasan produk makanan beku olahan atau *frozen food* yang beredar di Indonesia wajib mencantumkan nomor izin edar BPOM, untuk makanan yang di produksi dalam negeri atau di wilayah Indonesia nomor izin edar yang tercantum pada kemasan produk berupa tulisan “BPOM RI MD” yang dilanjutkan dengan digit angka. MD merupakan singkatan dari “makanan dalam”. Digit angka berisi informasi identitas pangan olahan yang meliputi perusahaan, lokasi produsen, nomor urut produk, jenis kemasan, dan jenis pangan.<sup>70</sup>

#### 4. Makanan Beku Olahan

##### a. Pengertian Makanan Beku Olahan

---

<sup>70</sup> *Vide* Pasal 75 Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 27 Tahun 2017 tentang Pendaftaran Pangan Olahan.

Makanan beku olahan atau yang sering disebut dengan *frozen food* adalah hasil dari metode pengawetan makanan yang dilakukan dengan cara menurunkan suhu hingga titik beku, pembekuan ini bertujuan untuk memperlambat terjadinya proses pembusukan makanan. Pada awalnya *Frozen food* diciptakan untuk mempermudah menyiapkan makanan dalam waktu singkat dan praktis. Kemudian seiring dengan berjalannya waktu terdapat perubahan gaya hidup masyarakat yang mulai beralih dari konvensional ke modern, masyarakat Indonesia mulai menerima kehadiran pola konsumsi yang ada di negara-negara maju, salah satunya dengan mengonsumsi produk *frozen food* atau makanan beku olahan.<sup>71</sup>

#### b. Produk Makanan Beku Olahan

Produk makanan beku olahan terbagi menjadi dua jenis kategori, yaitu *meal* dan *snack*. Beberapa produk makanan beku olahan yang termasuk dalam kategori *meal* antara lain *chicken nugget*, *smoked beef*, sosis, bakso, dan lain-lain, sedangkan yang termasuk ke dalam kategori *snack* antara lain dimsum, mantao, kentang goreng, lumpia, dan lain-lain.

<sup>72</sup> Produk makanan beku olahan termasuk ke dalam kategori pangan. Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan selanjutnya disebut Undang-Undang Pangan terdapat beberapa macam pangan sebagai berikut :

---

<sup>71</sup> Christopher Richie Rahardjo, *Loc. Cit.*

<sup>72</sup> Sanitarianing Anggraini, 2010, " Analisis Persepsi Dan Preferensi Konsumen Terhadap Produk Daging Ayam Olahan Beku (*Chicken Frozen Food Product*) Di Kota Bogor", Tesis, Institut Pertanian Bogor, Bogor, hlm. 4.



- a. Pangan pokok ditetapkan sebagai makanan utama sehari-hari sesuai dengan potensi sumber daya serta kearifan lokal.
- b. Pangan lokal adalah makanan yang dikonsumsi oleh masyarakat setempat sesuai dengan potensi dan kearifan lokal.
- c. Pangan segar adalah pangan yang belum mengalami pengolahan yang dapat dikonsumsi langsung dan/atau yang dapat menjadi bahan baku pengolahan pangan.
- d. Pangan Olahan adalah makanan atau minuman hasil proses dengan cara atau metode tertentu dengan atau tanpa bahan tambahan.”

Produk makanan beku olahan termasuk dalam macam pangan olahan karena proses pembuatannya menggunakan suatu metode tertentu, seperti metode pembekuan makanan agar tidak cepat terjadi pembusukan, selain itu makanan beku olahan umumnya menggunakan bahan tambahan seperti penguat rasa, perisa, perlakuan tepung, pewarna termasuk pewarna alami sintesis, dan sebagainya.

Berdasarkan kemudahannya menimbulkan penyakit karena tercemarnya pangan oleh mikroba patogen, pangan dapat dikategorikan menjadi:<sup>73</sup>

- a. Pangan yang dikategorikan sebagai pangan berisiko Tinggi (*High-Risk Food*), seperti pangan basah yang mudah rusak (*perishable food*) contohnya pangan hewani yang mudah ditumbuhi oleh bakteri patogen seperti *Salmonella*, *E. coli*, dan *Clostridium botulinum*, sehingga dapat menimbulkan penyakit serius.
- b. Pangan yang dikategorikan sebagai Pangan Berisiko Rendah (*Low-Risk Food*), seperti pangan kering contohnya keripik, biskuit, buah kering, dan pangan kering lainnya membatasi tumbuhnya mikroba patogen yang bisa menimbulkan penyakit.
- c. Pangan yang dikategorikan sebagai pangan Berisiko Sedang (*Medium-Risk Food*), yaitu pangan yang tidak dapat ditumbuhi bakteri patogen tetapi dapat ditumbuhi mikroba pembusuk. Sebagai contoh susu pasteurisasi yang sudah mengalami proses pemanasan yang cukup (60°C selama 30 menit atau 72°C selama

---

<sup>73</sup> <https://istanaumkm.pom.go.id/>, diakses pada 9 Maret 2021 15.51 WITA.

15 detik) untuk membunuh bakteri patogen harus disimpan di dalam lemari es (5 °C) selama sekitar dua minggu untuk mencegah tumbuhnya bakteri pembusuk.

Selanjutnya, dalam UU Pangan Pasal 108 angka (1) memuat aturan bahwa "Dalam melaksanakan penyelenggaraan pangan, pemerintah berwenang melakukan pengawasan." Namun, pada praktiknya, tugas pembinaan ini dilakukan oleh dinas kesehatan di lingkungan Kementerian Kesehatan, sedangkan pengawasan dilakukan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan".<sup>74</sup> Berdasarkan UU Pangan, pengawasan pangan yang dilakukan pemerintah wajib menjamin tersedianya pangan yang memenuhi syarat. Pangan dapat dikatakan memenuhi syarat apabila telah teruji dari segi keamanan, mutu, gizi pangan, serta persyaratan label, dan iklan pangan. Dalam hal ini diperlukan suatu sistem pengaturan, pembinaan dan pengawasan yang efektif di bidang keamanan, mutu, dan gizi pangan.<sup>75</sup>

Produk makanan beku olahan yang di produksi dan diperjualbelikan bebas di pasaran tanpa memiliki izin edar tentu melanggar ketentuan dan mencederai hak konsumen untuk mendapatkan kenyamanan serta keamanan dalam mengkonsumsi produk. Produk makanan beku olahan atau *frozen food* yang di produksi di Indonesia wajib memiliki nomor izin edar BPOM karena termasuk dalam kategori pangan olahan yang wajib memiliki nomor izin edar. Adapun pengecualian untuk produk pangan

---

<sup>74</sup> Janus Sibadalok, 2006, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 172.

<sup>75</sup> John Pieris dan Wiwik Sri Widiarty, 2007, *Negara Hukum dan Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Pangan Kadaluarasa*, Pelangi Cendekia, Jakarta, hlm. 60.

olahan yang tidak wajib memiliki izin edar termuat dalam Pasal 3 PerBPOM sebagai berikut:

“(1) Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, untuk:

- a. Pangan Olahan yang diproduksi oleh industri rumah tangga Pangan;
  - b. Pangan Olahan yang mempunyai masa simpan kurang dari 7 (tujuh) hari;
  - c. Pangan Olahan yang diimpor dalam jumlah kecil untuk keperluan:
    1. sampel dalam rangka pendaftaran;
    2. penelitian;
    3. konsumsi sendiri;
  - d. Pangan Olahan yang digunakan lebih lanjut sebagai bahan baku dan tidak dijual secara langsung kepada konsumen akhir;
  - e. Pangan Olahan yang dikemas dalam jumlah besar dan tidak dijual secara langsung kepada konsumen akhir;
  - f. Pangan yang dijual dan dikemas langsung di hadapan pembeli dalam jumlah kecil sesuai permintaan konsumen;
  - g. Pangan siap saji; dan/atau
  - h. Pangan yang hanya mengalami pengolahan minimal (pasca panen) meliputi pencucian, pengupasan, pengeringan, penggilingan, pemotongan, penggaraman, pembekuan, pencampuran, dan/atau blansir serta tanpa penambahan BTP, kecuali BTP untuk pelilinan.
- (2) Jumlah kecil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c merupakan jumlah berdasarkan hasil kajian atas permohonan surat keterangan impor sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis pangan olahan yang dapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a ditetapkan oleh Kepala Badan.”

Adapun menurut Kepala BPOM Penny K Lukito menyebut bahwa tidak semua makanan beku wajib memiliki izin edar, ada beberapa kriteria yang membebaskan produk makanan beku wajib memiliki izin edar yaitu, pertama, jika produk makanan beku olahan diproduksi berdasarkan

pesanan, dan memiliki masa simpan sementara pada suhu beku selama dalam perjalanan pendistribusian dengan masa kurang dari tujuh hari, namun hal ini harus dibuktikan dengan dicantumkan label tanggal produksi dan tanggal kedaluwarsa pada label produk kemasan. Kedua, produk tersebut tidak dijual langsung ke konsumen akhir, melainkan hanya akan digunakan sebagai tambahan bahan baku pangan. Ketiga, produk tersebut ketika selesai diproduksi langsung dijual dan dikemas di hadapan konsumen, dan keempat produk termasuk kedalam golongan makanan olahan siap saji. Namun selain daripada itu setiap pangan olahan beku dan pangan olahan siap saji yang disimpan beku dengan masa simpan tujuh hari atau lebih dan diproduksi secara massal wajib memiliki izin edar dari BPOM. Penny menjelaskan, definisi dan maksud makanan beku adalah pangan olahan yang diproduksi dengan menggunakan proses pembekuan dan dipertahankan tetap beku pada suhu minus 18°C sepanjang rantai distribusi dan penyimpanannya, contohnya seperti es krim. Sementara pangan olahan siap saji yang dimaksudkan adalah produk-produk yang dapat disimpan sementara pada suhu beku untuk memperpanjang umur simpan produk dan menjaga kualitas produk sebelum didistribusikan dan disajikan hingga sampai ke tangan konsumen akhir. Contoh pangan olahan siap saji yang disimpan beku, seperti mie ayam yang dibekukan atau ayam berbumbu yang dibekukan.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20211021072917-20-710262/bpom-tak-semua-frozen-food-wajib-punya-izin-edar>, diakses pada 26 Oktober 2021 21.44 WITA