

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Perlindungan Konsumen

##### 1. Pengertian Perlindungan Konsumen

Dalam Bahasa Inggris konsumen disebut *consumer*, dan dalam Bahasa Belanda disebut *consument*, secara harfiah konsumen disebut “orang yang membeli membeli nbarang tertentu atau menggunakan jasa tertentu”.<sup>4</sup> Menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia, istilah konsumen ditemukan pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen(UUPK). UUPK menyatakan, konsumen adalah setiap orang pemakain barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.<sup>5</sup>

Menurut para pakar dibeberapa negara terkait dengan definisi konsumen yaitu, di Belanda, Hondius menyimpulkan, para ahli hukum pada umumnya sepakat mengartikan konsumen sebagai pemakai produksi terakhir dari benda dan jasa. Dengan rumusan ini Hondius ingin membedakan antara konsumen bukan pemakai terakhir (konsumen antara) dengan konsumen pemakai terakhir.

Di Perancis, berdasarkan doktrin dan yurisprudensi yang berkembang, konsumen diartikan sebagai “*The person who obtains goods*

---

<sup>4</sup>Mutia Sakti dkk, 2015, “ Perlindungan Konsumen Terhadap Beredarnya Makanan Yang Tidak Bersertifikat Halal”, *Jurnal Yuridis* vol.2 No.1, Juni Hal. 1

<sup>5</sup>Shidarta, 2004, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, PT.Grasindo, Jakarta, Hal.2

*or services for personal or family purposes*”. Dari definisi itu hanya mengandung dua unsur yaitu (1) konsumen hanya orang, dan (2) barang atau jasa yang digunakan untuk keperluan pribadi atau keluarga.<sup>6</sup>

Menurut Inosentius Samsul menyatakan bahwa “konsumen adalah pengguna atau pemakai akhir suatu produk, baik sebagai pembeli maupun diperoleh melalui cara lain, seperti pemberian, hadiah dan undangan”.

Marim Darus Badrul Zaman mendefinisikan bahwa “konsumen dengan cara mengabilalih pengertian yang digunakan oleh kepustakaan Belanda, yaitu “Semua individu yang menggunakan barang dan jasa secara konkret dan riil”. Para ahli hukum pada umumnya sepakat bahwa arti konsumen adalah pemakaian terakhir dari benda dan/atau jasa yang diserahkan kepada mereka pengusaha.<sup>7</sup>

## 2. Asas Perlindungan Konsumen

Perlindungan konsumen dilaksanakan sebagai usaha bersama untuk semua pihak yang terkait masyarakat, pelaku usaha, dan pemerintah berdasarkan lima asas, yang menurut pasal 2 Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 ini adalah:

### a. Asas manfaat

Asas manfaat dimaksudkan ialah asas yang melakukan penyelenggaraan perlindungan konsumen dan memberikan

---

<sup>6</sup>*Ibid.*3

<sup>7</sup>*Loc, cid.*

manfaat bagi konsumen dan pelaku usaha.<sup>8</sup>Asas ini menyatakan bahwa pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen tidak dimaksudkan untuk menepatkan salah satu pihak di atas pihak lain atau sebaliknya, tetapi adalah untuk memberikan kepada masing-masing pihak, produsen dan konsumen, apa yang menjadi haknya. Dengan demikian, diharapkan bahwa pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen bermanfaat bagi seluruh lapisan masyarakat dan pada gilirannya bermanfaat bagi kehidupan berbangsa.

b. Asas keadilan

Asas keadilan ialah asas dimana seluruh masyarakat ikut berpartisipasi agar dapat memberikan keadilan baik untuk konsumen maupun pelaku usaha untuk memperoleh hak dan kewajibannya secara adil. Asas ini menghendaki bahwa melalui pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen ini, konsumen dan produsen dapat berlaku adil melalui perolehan hak dan penuaian kewajiban secara seimbang. Karena itu, undang-undang ini mengatur sejumlah hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha (produsen).

c. Asas keseimbangan

---

<sup>8</sup>Janus Sidabalok,2006,*Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, PT.Citra Aditya Bakti,Medan, Hal.31

Asas keseimbangan ialah asas yang memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil dan spiritual. Asas ini menghendaki agar konsumen, pelaku usaha, usaha (produsen), dan pemerintah memperoleh manfaat yang seimbang dari pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen. Kepentingan antara konsumen, produsen, dan pemerintah diatur dan harus diwujudkan secara seimbang sesuai dengan hak dan kewajibannya masing-masing dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Tidak ada salah satu pihak yang mendapat perlindungan atas kepentingannya yang lebih besar dari pihak lain sebagai komponen bangsa dan negara.

d. Asas keamanan dan keselamatan konsumen.

Asas keamanan dan keselamatan konsumen ialah asas yang memberikan jaminan untuk membuat konsumen merasa nyaman dan aman terhadap barang/jasa yang digunakan. Dengan adanya jaminan hukum yang memberikan manfaat serta dan keamanana yang dipreroleh oleh konsumen dari produk yang digunakan/dipakai demi keselamatan jiwa, harta benda konsumen. Karena itu, undang-undang perlindungan konsumen memberikan kewajiban dan

larangan kepada produsen yang harus dipatuhi dalam memproduksi dan mengedarkan suatu barang/jasa.

e. Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum ialah baik pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum. Artinya, undang-undang perlindungan konsumen ini mengharapkan bahwa aturan-aturan tentang hak dan kewajiban yang terkandung di dalamnya harus di wujudkan dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, sehingga kedua belah pihak memperoleh keadilan.<sup>9</sup>

3. Hak-hak dan Kewajiban Konsumen

Istilah “Perlindungan konsumen” sangat erat kaitannya dengan Perlindungan Hukum. Perlindungan yang di dapat bukan hanya sekedar perlindungan secara fisik saja, melainkan hak-hak yang bersifat abstrak. Dengan kata lain, perlindungan konsumen sebenarnya identik dengan hukum perlindungan mengenai hak-hak konsumen. Dalam menjamin hak-hak konsumen, secara umum ada empat hak dasar konsumen yaitu :

1. Hak untuk mendapatkan keamanan (*the right to safety*);
2. Hak untuk mendapatkan informasi (*the right be to informed*);
3. Hak untuk memilih (*the right to choose*);

---

<sup>9</sup>*Ibid.*32-33

4. Hak untuk didengar (*the right to be heard*).

Hak-hak perlindungan konsumen diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Hak atas kekayaan dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa menyatakan bahwa ;

- a. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta menapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan ;
- b. Hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa ;
- c. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atau barang dan/atau jasa yang digunakan;
- d. Hak untuk mendapatkan advokasi perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut ;
- e. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- f. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif ;
- g. Hak untuk diberikan kompensasi ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya ;

- h. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>10</sup>

Dari penjelasan mengenai hak-hak konsumen diatas, menurut pendapat Yusuf Sofraie bahwa “secara hipotesis sudah tersirat dalam Undang-Undang Hak Asasi Manusia yaitu :

- a. Hak untuk hidup (Pasal 9 Undang-Undang Hak Asasi Manusia), dal pasal ini hak yang dimaksud ialah hak untuk hidup bahagia, hak atas lingkungan yang sehat dan baik.
- b. Hak untuk memperoleh keadilan (Pasal 17 s/d Pasal 19 Undang-Undang Hak Asasi Manusia), dalam pasal-pasal ini hak yang dimaksud ialah hak mengajukan pengaduan, permohonan serta hak untuk melakukan gugatan baik pidana ataupun perdata dan administrasi.
- c. Hak mengembangkan diri ( Pasal 11 s/d Pasal 16 Undang-Undang Hak Asasi Manusia), hak yang dimaksdu pada pasal-pasal ini adalah hak untuk memperoleh informasi, hak untuk pemenuhan krbutuhan dasar serta hak untuk meningkatkan kebutuhan hidup.
- d. Hak untuk kesejahteraan (Pasal 36 s/d Pasal 42 Undang-Undang Hak Asasi Manusia), Hak yang tidak boleh di

---

<sup>10</sup>Celina Tri Siwi Kristiyanti,2008,*Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika, Malang, Hal 31-32.

rampas dan tidak melanggar hukum, serta mendapatkan hidup yang layak.<sup>11</sup>

Dari hak-hak tersebut, konsumen juga memiliki kewajiban yang telah di atur dalam UUPK pasal 5 yang menyatakan bahwa :

- 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.<sup>12</sup>

#### 4. Pengertian Pelaku Usaha, Hak, Dan Kewajibannya.

Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 disebutkan bahwa pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dari kedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.

---

<sup>11</sup>Zaeni Asyhadie, 2005, "*Hukum Bisnis Prinsip dan Pelaksanaan di Indonesia*", RajaGrafindo Persada, Jakarta, Hal. 195

Hak-Hak bagi Pelaku Usaha dapat ditemukan antara lain faktor-faktor yang membebaskan produsen dari tanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh konsumen, meskipun timbul akibat cacat produk, yaitu apabila ;

- 1) Produk tersebut sebenarnya tidak diedarkan;
- 2) Cacat timbul di kemudian hari;
- 3) Cacat timbul setelah produk beredar di luar kontrol produsen;
- 4) Barang yang diproduksi secara individual tidak untuk keperluan produksi;
- 5) Cacat timbul akibat ditaatinya ketentuan yang ditetapkan oleh penguasa.

Dalam Pasal 6 Undang-Undang No.8 Tahun 1999 Pelaku usaha mempunyai hak sebagai berikut:

- a. Hak untuk menerima pembayaran 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 di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;

- d. Hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/jasa yang dipergadangkan;
- e. Hak-hak diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun dalam pasal 7 diatur kewajiban pelaku usaha, sebagai berikut :

- a. Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b. Memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi 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 kepada konsumen untuk menguji dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau yang diperdagangkan.
- f. Memberikan kompensasi, ganti rugi/dan atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;

- g. Memberi kompensasi ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.<sup>13</sup>

Dalam UUPK pelaku usaha memiliki kewajiban untuk beritikad baik melakukan kegiatan usahanya, sedangkan konsumen beritikad baik untuk melakukan transaksi pembelian baik barang/jasa.

#### 5. Hubungan Hukum antara Produsen dengan konsumen

Dalam hal terjadi pengalihan barang dari satu pihak ke pihak lain, maka secara garis besar pihak-pihak yang terlibat dapat dikelompokkan dalam dua kelompok, yaitu :

- 1) Penyedia dana untuk keperluan para penyedia barang atau jasa;
- 2) Penghasil atau pembuat barang/jasa ;
- 3) Penyalur barang atau jasa;

Sedangkan dalam kelompok kedua terdapat :

- 1) Pemakai atau pengguna (konsumen) barang atau jasa dengan tujuan memproduksi (membuat) barang atau jasa lain; atau mendapatkan barang atau jasa itu untuk dijual kembali (tujuan komersial); dan

---

<sup>13</sup>*Ibid.*43

- 2) Pemakai atau pengguna (konsumen) barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhan diri sendiri, keluarga atau rumah tangga untuk tujuan nonkomersial.<sup>14</sup>

## 6. Perbuatan Yang di Larang Pelaku Usaha

Tujuan dibentuknya undang-undang perlindungan konsumen ialah agar mencegah pelanggaran terhadap hak-hak konsumen dan mengangkat harkat dan martabat konsumen. Pelaku usaha tidak boleh sembarangan melakukan kegiatan produksi.<sup>15</sup> Adapun dalam Undang-Undang perlindungan konsumen beberapa perbuatan yang di larang oleh pelaku usaha tercantum pada Pasal 8 UUPK menyatakan bahwa :

1. Pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/jasa yang :
  - a. Tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan 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;

---

<sup>14</sup>Ahmadi Miru, 2001, *Prinsip-prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Di Indonesia*, PT. Rajagrafindu Persada, Jakarta, Hal. 33

<sup>15</sup>Pricilla Natalia Atom, 2014, "Perlindungan Terhadap Konsumen Bahan Makanan Dan Minuman Kadaluwarsa", *Ekonomi dan Bisnis*, vol. 2 No. 1, Hal. 9.

- d. Tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan atau kemajuan sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket atau keterangan barang dan/jasa tersebut;
- e. Tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu 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 kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/ pemanfaatan yang paling baik atas barang tersebut;
- h. Tidak mengetahui 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 netto, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus di pasang/dibuat;

- j. Tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang yang dimaksud.
3. Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap ayat 1 dilarang melanjutkan penawaran, promosi, dan pengiklanan barang dan/atau jasa tersebut.<sup>16</sup>

Dari bunyi pasal diatas dapat disimpulkan bahwa pelaku usaha tidak dapat bertindak sesuai keinginannya, apalagi sampai berbuat curang dalam melakukan usahanya. Dan telah dijelaskan pula bahwa Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mengatur mengenai adanya larangan bagi pelaku usaha untuk tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu.

## **B. Pemerintah sebagai Pengawas Pangan**

### **1. Pengertian Badan Pengawas Obat dan Makanan**

Badan Pengawas Obat dan Makanan adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), yaitu sesuai Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 merupakan lembaga pemerintah pusat

---

yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintah tertentu dari Presiden serta bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Latar belakang dibentuknya Badan Pengawas Obat dan Makanan adalah dengan adanya perkembangan dunia melalui teknologi dan perubahan-perubahan yang terjadi sangat cepat terutama dalam bidang industri farmasi, obat asli Indonesia, makanan, kosmetik dan alat-alat kesehatan. Dengan telah dikemas secara keseluruhan menggunakan teknologi modern, sehingga industri tersebut kini mampu memproduksi dengan skala yang sangat besar mencakup berbagai produk dengan “*range*” yang sangat luas. Dengan dukungan kemajuan transformasi dan “*entry barrier*” yang semakin pesat dalam proses perdagangan internasional, maka produk-produk tersebut dapat menyebar secara singkat dan cepat keseluruh masyarakat dunia.

Minat masyarakat selaku konsumen pada produk-produk baik luar maupun dalam negeri terus meningkat seiring dengan perubahan gaya hidup manusia termasuk pada pola konsumsinya, sementara itu pengetahuan dari masyarakatnya sendiri belum memadai untuk dapat memilih makanan yang baik dan tepat untuk dikonsumsi. Di sisi lain dari perubahan teknologi yang semakin pesat, pihak produsen memanfaatkannya untuk melakukan iklan atau promosi produknya secara berlebihan dan tidak rasional. Perubahan yang akan diakibatkan oleh perkembangan teknologi ini adalah suatu saat baik produsen maupun konsumen akan ketergantungan terhadap barang-barang yang semakin hari semakin beragam, sehingga menimbulkan

kecurangan-kecurangan yang akan di lakukan oleh produsen akibat persaingan terhadap industry-industi lainnya. Maka dari itu Indonesia harus memiliki Sistem Pengawasan Obat dan Makanan (SISPOM) yang efektif dan efesien, mampu mendeteksi, mencegah dan mengawasi produk-produk termasuk untuk melindungi keamanan, keselamatan dan kesehatan konsumennya baik di dalam maupun di luar negeri. Maka telah di bentuk Badan POM yang memiliki jaringan nasional maupun internasional serta kewenangan penegakan hukum dan kredibilitas profesionalan yang tinggi.<sup>17</sup>

## 2. Fungsi Badan Pengawas Obat dan Makanan

Fungsi Badan Pengawas Obat dan Makanan adalah :

- 1) Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan Obat dan Makanan.
- 2) Pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang pengawasan Obat dan Makanan.
- 3) Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas Badan POM.
- 4) Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang pengawasan Obat dan Makanan.
- 5) Pengaturan, regulasi, dan standardisasi.

---

<sup>17</sup>Ade Sanjaya. *Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Latar Belakang dan Sejarah*. 24 Juli 2017. Pukul 11.54. <http://www.landasanteori.com/2015/10/badan-pengawas-obat-dan-makanan-bpom.html>.

- 6) Lisensi dan sertifikasi industri di bidang farmasi berdasarkan cara-cara produksi yang baik.
- 7) Evaluasi produk sebelum diizinkan beredar.
- 8) Post marketing vigilance termasuk sampling dan pengujian laboratorium, pemeriksaan sarana produksi dan distribusi, penyidikan dan penegakan hukum.
- 9) Pre-audit dan pasca-audit iklan dan promosi produk.
- 10) Riset terhadap pelaksanaan kebijakan pengawasan obat dan makanan.
- 11) Komunikasi, informasi dan edukasi publik termasuk peringatan publik.<sup>18</sup>

Berdasarkan Pasal 68 Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001,

BPOM mempunyai fungsi :

- 1) Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan Obat dan Makanan.
- 2) Pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang pengawasan Obat dan Makanan.
- 3) Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BPOM.

---

<sup>18</sup>Beritasepuluh.com. *10 fungsi dan wewenang balai pengawas obat-obatan dan makanan*. 25 Juli 2017 pukul 10.40. <https://beritasepuluh.com/2014/10/17/583/>.

- 4) Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang pengawasan Obat dan Makanan.
- 5) Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.<sup>19</sup>

### 3. Wewenang Badan Pengawas Obat dan Makanan

Berdasarkan Pasal 69 Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001, BPOM memiliki kewenangan :

- 1) Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- 2) Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- 3) Penetapan sistem informasi di bidangnya.
- 4) Penetapan persyaratan penggunaan bahan tambahan (zat aditif) tertentu untuk makanan dan penetapan pedoman peredaran Obat dan Makanan.
- 5) Pemberi izin dan pengawasan peredaran Obat serta pengawasan industri farmasi.

---

<sup>19</sup>BadanPOM.*Fungsi Utama BPOM*. 25 Juli 2017 Pukul 10.46.  
<http://www.pom.go.id/new/view/direct/function>

- 6) Penetapan pedoman penggunaan konservasi, pengembangan dan pengawasan tanaman Obat.<sup>20</sup>

#### 4. Pengertian Dinas Kesehatan

Dinas kesehatan merupakan instansi pemerintahan otonomi daerah dalam bidang kesehatan yang bertanggungjawab langsung kepada kepala daerah. Dinas kesehatan yang berperan sebagai pemerintahan yang melayani masyarakat, dan juga sebagai pembina pelaku usaha dalam meningkatkan kemajuan insdustri dan perekonomian negara dalam bidang kesehatan.<sup>21</sup> Perlindungan yang di berikan oleh Dinas Kesehatan terhadap konsumen adalah dengan mengeluarkan peraturan perundang-undang, peraturan-peraturan pemerintah, atau penerbitan standar mutu barang. Di samping itu yang tidak kalah pentingnya adalah Dinas Kesehatan melakukan pengawasan pada penerapan peraturan, ataupun standar-standar yang telah ada. Fungsi pengawasan terhadap produk pangan juga harus dilakukan oleh pemerintah. Adapun fungsi dari Dinas Kesehatan ialah :

- 1) Sebagai penyelenggara dalam urusan pemerintah serta pelayanan umum dalm bidang kesehatan di ruang lingkup kabupaten.
- 2) Sebagai pelaksanaan dan pembinaan tugas dalam bidang pelayanan kesehatan, pencegahan penyakit bagi masyarakat,

---

<sup>20</sup>Pom.go.id. *Fungsi dan Wewenang Badan Pengawas Obat dan Makanan*. 25 Juli 2017. Pukul 08.34 WIB. <http://www.uraiantugas.com/2017/06/tugas-fungsi-dan-wewenang-bpom.html>

<sup>21</sup>Jhon Pieris, Wiwik Sri Widiarty, 2007, *Negara Hukum dan Perindungan Konsumen (terhadap produk pangan Kedaluarsa)*, Pelangi Cendekia, Jakarta, Hal.113

serta sebagai sumber daya kesehatan di ruang lingkup kabupaten.

- 3) Sebagai pemantauan, pelaporan, dan evaluasi dalam bidang medis di ruang lingkup kabupaten.
- 4) Sebagai pelaksanaan tugas dalam bidang kesehatan yang diserahkan oleh Bupati sesuai dengan tugas pokok serta fungsinya.<sup>22</sup>

Perlindungan yang dilakukan oleh pemerintah tidak hanya dari sudut konsumen saja tetapi perlindungan juga di berikan kepada pelaku usaha. Pemerintah banyak mengeluarkan peraturan-peraturan tentang perlindungan terhadap konsumen, seperti Peraturan tentang Penggunaan Pemanis Buatan, Peraturan tentang Zat Waran Makanan, dan Penerapan tentang Penetapan Harga Obat serta Peraturan tentang Distribusi. Namun dengan adanya berbagai peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah belum mampu memberikan rasa aman bagi konsumen dalam mengkonsumsi suatu produk karena kesiapan dalam melakukan pengawasan masih kurang.

Bagi pelakuprodusen dan pelaku usaha mereka harusnya menyadari, bahwa kelangsungan usahanya bergantung pada konsumen. Oleh karena itu baik pelaku usaha tau produsen mempunyai kewajiban untuk memproduksi barang dan jasa sebaik dan seaman mungkin dan berusaha untuk memberikan kepuasan kepada konsumen. Pelaku usaha

---

<sup>22</sup>Konsultankolesterol, *Pengertian Dinas Kesehatan*, 28 Juli 2017. Pukul 14.57 WIB.  
<http://www.konsultankolesterol.com/tag/pengertian-dinas-kesehatan>.

harus memberikan informasi yang benar tentang masa konsumsi dari suatu produk pangan menjadi arti yang sangat penting. Hal tersebut akan berhubungan dengan keamanan, keselamatan, dan kesehatan konsumen.

Dalam melaksanakan penegakan hukum khususnya hukum perlindungan konsumen, yang berkaitan dengan peredaran produk pangan kedaluwarsa, perlu adanya alat negara yang melaksanakannya. Berdasarkan Pasal 59 UUPK telah diatur tentang penyidikan. Dalam pasal tersebut diatur, bahwa “selain Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu dilingkungan instansi pemerintahan yang lingkup tugas dan tanggung jawab di bidang konsumen juga diberi wewenang khusus sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang berlaku”.

### **C. Makanan Kedaluwarsa**

#### **1. Pengertian Makanan Kedaluwarsa**

Makanan kedaluwarsa merupakan makanan yang dapat menimbulkan penyakit bagi orang yang mengkonsumsinya. Kedaluwarsa adalah sudah lewat waktu ataupun habisnya jangka waktu penggunaannya, sebagaimana yang telah ditetapkan dan apabila dikonsumsi, maka makanan tersebut dapat membahayakan orang yang mengkonsumsinya. Kedaluwarsa dapat disimpulkan sebagai penjualan atau peredaran barang yang sudah tidak layak untuk dikonsumsi.

Makanan kadaluwarsa berkaitan dengan daya simpan (*shelf life*) makanan tersebut. Daya simpan ialah mutu yang menjaga kualitas ketahanan pangan, mulai setelah di produksi hingga sampai pada tangan konsumen. Daya simpan menjadi faktor yang penting karena akan menentukan kapan makanan tersebut memasuki waktu kadaluwarsa. Oleh sebab itu waktu kedaluwarsa adalah jangka waktu daya simpan. Batas kadaluwarsa menjadi tolak ukur untuk menentukan makanan tersebut masih layak konsumsi, ketika telah melebihi batas penggunaan maka akan menurunkan kandungan gizi yang ada pada makanan tersebut, hal ini dapat disebabkan oleh tumbuhnya bakteri pathogen dan salmonella. Bakteri-bakteri tersebut mengakibatkan suatu produk menjadi cacat atau rusak. Tanggal kadaluwarsa menjadi tolak ukur bagi pelaku usaha agar menjamin keamanan mutu dari produk makanan yang akan diedarkan ke pasaran hingga sampai pada konsumen. Apabila makanan sudah memasuki batas kadaluwarsa dan daya mutu makanan telah menurun maka bukan menjadi tanggungjawab produsen lagi, melainkan tanggung jawab pelaku usaha selaku penjual produk makanan tersebut.<sup>23</sup>

Penulisan pada batas masa kadaluwarsa suatu produk harus dengan mencantumkan bulan dan tahun, apabila dalam produk tidak ditulis dalam 4 digit angka. Sedangkan penulisan batas kadaluwarsa untuk produk makanan yang kurang dari tiga bulan harus mencantumkan tanggal, bulan

---

<sup>23</sup>Ade Sanjaya. *Pengertian Makanan Kadaluwarsa Definisi Penyebab Penentuan Tanggal dan Tanggung Jawab Pelaku Usaha*. 28 Juli 2017. Pukul 14.59 WIB.  
<http://www.landasanteori.com/2015/09/pengertian-makanan-kadaluwarsa-definisi.html>

dan tahun. Yang dimaksud dengan penulisan batas kadaluwarsa adalah untuk menjaga kepentingan perlindungan konsumen. Dalam peraturan pemerintah Nomor 28 tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan, perlindungan konsumen untuk keamanan juga telah diatur.<sup>24</sup> Secara garis besar kriteria keamanan pangan diatur dalam Peraturan Pemerintah tersebut adalah tentang :

- 1) Sanitasi ialah setiap orang yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan kegiatan pada pengolahan pangan yang meliputi proses produksi, pengangkutan, penyimpanan yang akan di berikan kepada masyarakat sesuai dengan undang-undang dan ketentuan yang berlaku.
- 2) Kemasan pangan ialah setiap orang yang memproduksi suatu produk pangan dengan kemasan harus dinyatakan aman dan tidak boleh menggunakan bahan kemasan yang berbahaya atau merugikan serta membahayakan manusia.
- 3) Pangan Produk Rekayasa Genetika ialah setiap orang yang memproduksi pangan dengan menggunakan bahan baku, bahan tambahan pangan, atau bahan lainnya dalam kegiatan produksi pangan yang dihasilkan dari proses rekayasa genetika wajib terlebih dahulu memeriksakan keamanan pangan tersebut sebelum diedarkan.

---

<sup>24</sup>*Ibid*, 123

- 4) Iradiasi pangan merupakan fasilitas yang digunakan dalam kegiatan atau proses produksi pangan, sebelum diedarkan harus mendapat izin pemanfaatan tenaga nuklir dan didaftarkan kepada Kepala badan yang bertanggung jawab di bidang pengawasan tenaga nuklir.
- 5) Bahan tambahan pangan ialah setiap orang yang melakukan produksi pangan kemudian akan diedarkan dilarang menggunakan bahan apapun sebagai bahan tambahan pangan yang dinyatakan terlarang.
- 6) Jaminan Pangan dan Pemeriksaan Laboratorium ialah setiap orang yang memproduksi pangan untuk diperjual-belikan harus bertanggung jawab menyelenggarakan sistem jaminan mutu sesuai dengan jenis pangan yang diproduksi.
- 7) Pangan Tercemar ialah setiap orang dilarang mengedarkan pangan yang mengandung bahan berbahaya, beracun yang dapat merugikan dan membahayakan kesehatan jiwa manusia, yang melampaui batas maksimal yang ditetapkan, yang mengandung bahan yang dilarang digunakan dalam kegiatan atau proses produksi pangan, yang mengandung bahan yang busuk, bau, kotor, tengik, terurai, atau mengandung bahan nabati atau hewani yang berpenyakit atau berasal dari bangkai sehingga menjadikan pangan tidak

layak dikonsumsi manusia atau pangan yang sudah kedaluwarsa.<sup>25</sup>

Informasi dalam label suatu produk yang perlu di perhatikan masa kedaluwarsa produk. Masa kedaluwarsa memang wajib dicantumkan dalam kemasan produk pangan, kecuali untuk makanan segar seperti buah-buahan, sayur-sayuran, roti, kue, dan panganan yang diperkirakan akan habis dalam waktu 24 jam. Juga untuk produk cuka, garam dapur, gula pasir, kembang gula, permen karet, dan keju yang dibuat dengan tujuan matang dalam kemasan. Masa kedaluwarsa tadi dinyatakan dalam satu di antara tiga cara, yaitu :

a. Tanggal Akhir Konsumsi.

Tanggal akhir konsumsi dalam kemasan sering tertulis sebagai “dikonsumsi sebelum tanggal .....” tanggal akhir konsumsi semacam ini harus dicantumkan pada kemasan pangan mudah rusak, yakni pangan yang masa penyimpanannya kurang dari 6-8 minggu. Contohnya, yoghurt dan krim. Tanggal mesti tercantum jelas disertai cara penyimpanan yang diperlukan untuk mencapai tanggal itu. Begitu tanggal akhir konsumsi mencapai batas akhir penggunaan, pangan dalam kemasan itu tidak berisi atau

---

<sup>25</sup>*Ibid.* 124

tidak sehat lagi, dan harus ditarik dari peredaran sehari sebelum batas tanggal akhir konsumsi.

b. Tanggal Akhir Penggunaan Optimal.

Tanggal akhir penggunaan optimal dicantumkan pada label kemasan produk pangan yang daya simpannya lebih dari enam minggu, yakni produk pangan yang tidak membahayakan kesehatan. Di antaranya bumbu dapur, produk beku, dan minuman. Penulisan tanggal akhir penggunaan optimal dalam kemasannya adalah “sebaiknya digunakan ....., dikonsumsi sebelum ....., atau sebelum akhir.....” Jika lama tanggal akhir penggunaan optimal kurang dari tiga bulan, yang mencantumkan berupa tanggal dan bulan. Bila lama tanggal akhir penggunaan optimalnya 3-18 bulan, yang dicantumkan tahunnya saja. Begitu tanggal tersebut telah mencapai batas masa gunanya, maka produk di dalam kemasan akan kehilangan kualitas rasa, bau, dan nutrisi.

c. Tanggal Pembuatan.

Untuk Produk pangan terkonversi lama, semi konversi, pangan beku, susu bubuk kering, dan mentega, masa kedaluwarsa yang wajib dicantumkan dalam label kemasan adalah TP. Penulisannya ada berbagai cara. Misalnya, untuk produk susu bubuk yang dibuat 24 April 1997, cara

penulisannya 24.4.97 ; 97-133 (dua angka pertama menunjukkan tanggal pembuatan, satu angka setelahnya bulan dan dua angka setelahnya lagi tahun pembuatan) ;atau N-113 (kode huruf tahun pembuatan untuk produk tersebut dari hari ke berapa dari tanggal pembuatannya yang dihitung sejak 1 Januari 2001).

Identifikasi asal produk dan lainnya dapat dinyatakan dalam kode bergaris (*bar code*). Di bawah garis-garis vertikal yang dapat dibaca dengan teknologi optic, umumnya terdapat 13 angka. Dua angka pertama menunjukkan negara asal, lima angka berikutnya pembuatan dan distributornya, lima angka berikutnya merupakan identifikasi produk itu sendiri, dan satu angka terakhir adalah angka kontrol.

Menurut Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pendaftaran Pangan Olahan mengenai makna kadaluwarsa :

- a. Keterangan kadaluwarsa merupakan batas akhir suatu pangan olahan dijamin mutunya sepanjang penyimpanannya mengikuti petunjuk yang diberikan produsen.
- b. Produsen wajib mencantumkan keterangan kadaluwarsa pada label pangan.

- c. Keterangan kadaluwarsa dicantumkan pada label dengan didahului tulisan “Baik digunakan sebelum”.
- d. Keterangan kadaluwarsa untuk pangan olahan yang daya simpannya sampai dengan 3 (tiga) bulan dinyatakan dalam tanggal, bulan dan tahun.
- e. Keterangan kadaluwarsa untuk pangan olahan yang daya simpannya lebih dari 3 (tiga) bulan dinyatakan dalam bulan dan tahun.
- f. Keterangan kadaluwarsa dapat dicantumkan terpisah dari tulisan ”Baik digunakan sebelum”, akan tetapi harus disertai dengan petunjuk tempat pencantuman tanggal kedaluwarsa, Contoh : ”Baik digunakan sebelum, lihat bagian bawah kaleng” ”Baik digunakan sebelum, lihat pada tutup botol”.
- g. Jika tanggal kadaluwarsa sangat dipengaruhi oleh cara penyimpanan, maka petunjuk/cara penyimpanan harus dicantumkan pada label, dan berdekatan dengan keterangan kedaluwarsa. Contoh: ”Baik digunakan sebelum 10 15 jika disimpan pada suhu 5oC – 7oC”
- h. Pangan olahan yang tidak perlu mencantumkan keterangan tanggal kadaluwarsa, yaitu :
  - 1) Minuman beralkohol jenis anggur (wine);

- 2) Minuman yang mengandung alkohol lebih dari 10 (sepuluh) persen;
  - 3) Cuka;
  - 4) Gula (sukrosa); dan
  - 5) Roti dan kue yang mempunyai masa simpan kurang dari atau sama dengan 24 (dua puluh empat) jam.
- i. Pangan olahan sebagaimana dimaksud pada huruf h, tetap harus mencantumkan tanggal pembuatan dan atau tanggal pengemasan.

## 2. Metode Penentuan Produk Pangan Kadaluwarsa.

Makanan kadaluwarsa merupakan salah satu penyebab utama terjadinya keracunan. Selain membuat konsumen merasa pusing-pusing, diare, sesak napas, dan kematian akibat keracunan, mengonsumsi makanan yang telah kadaluwarsa dalam waktu yang lama dapat juga menyebabkan kanker. Maraknya kejadian keracunan makanan, sangat berkaitan dengan proses produksi. Penyimpanan dan distribusi, serta penggunaan bahan baku yang tidak layak konsumsi. Pemilihan bahan baku yang baik merupakan salah satu kunci untuk menghindari kasus keracunan.

Penentuan batas kadaluwarsa dapat dilakukan dengan menggunakan metode-metode tertentu. Penentuan batas kadaluwarsa dilakukan untuk menentukan umur simpan produk. Faktor-faktor tersebut misalnya adalah keadaan alamiah (sifat makanan), mekanisme berlangsung perubahan (misalnya kepekaan terhadap air dan oksigen), serta kemungkinan terjadinya perubahan kimia. Faktor lain adalah ukuran kemasan (volume), kondisi atmosfer (terutama suhu dan kelembaban), serta daya tahan masuknya air, gas, dan bau.

- a. Umumnya Produsen akan menyantukan batas kadaluwarsa sekitar dua hingga tiga bulan lebih cepat dari umur simpan produk yang sesungguhnya. Hal ini dilakukan dengan menghindarkan dampak-dampak yang merugikan konsumen, apabila batas kadaluwarsa itu benar-benar terlampaui;
- b. Memberi tenggang waktu bagi produsen untuk menarik produk-produknya yang telah melampaui batas kadaluwarsa dari para pengecer atau tempat penjual, agar konsumen tidak lagi membeli produk tersebut. Hal tersebut dilakukan agar tidak terjadi sesuatu yang tidak diinginkan pada konsumen, seperti keracuan makanan.<sup>26</sup>

#### A. Mekanisme Proses Produksi Makanan Hingga Sampai ke Konsumen

---

<sup>26</sup>*Ibid.* 127-129

Proses produksi suatu makanan hingga sampai ke tangan konsumen memerlukan beberapa tahapan. Dalam proses produksi makanan sendiri di bagi menjadi dua tahapan, yaitu produksi terhadap makanan segar dan Proses produksi makanan olahan. Kedua tahapan ini memiliki prosesn produksi yang berbeda ;

#### 1) Proses Produksi Makanan Segar

Proses produksi makanan segar itu sendiri lebih mudah dan cepat di bandingkan dengan makanan olahan. Awalnya makanan segar ini sendiri di produksi oleh per petani dan perkebunan, kemudian beberapa orang menciptakan perusahaan untuk mengelolah dan memasarkan makanan segar tersebut ke konsumen. Hasil panen akan di berikan ke perusahaan kemudian di kemas dan di masukan ke super market, pasar-pasar baik untuk dalam maupun luar negeri. Tetapi adapula proses dimana hasil produksi langsung di serahkan kepada penjual( baik pasar-pasar ataupun super market). Sehingga tidak melalui distributor.

#### 2) Proses Produksi Makanan Olahan

Proses produksi makanan olahan itu sendiri dimana makanan tersebut di buat dengan proses yang relatif lebih Panjang. Makanan olahan tersebut memerlukan proses pembuatan di pabrik. Contoh dari makanan olahan seperti makanan ringan dan makanan instan. Makanan-makanan tersebut

memerlukan pengolahan yang menggunakan mesin teknologi canggih agar mempermudah proses produksi dan pengemasan. Seperti halnya mie instan, dimana mie instan telah menjadi makanan pokok bagi orang Indonesia, pengolahan mie instan itu sendiri melalui proses yang Panjang. Cara produksi dari mie instan itu sendiri meliputi : Perusahaan pengambil bahan baku dari pemasok setelah itu di olah di pabrik. Tahapan memproduksi mie instan yaitu :

- a) *Mixing*(pencampuran) yaitu proses di mana semua bahan baku di campurkan agar menjadi adonan sebagai bahan dasar pembuatan mie instan. Dengan suhu yang telah di tentukan 35°C.
- b) *Pressing* (Pengepresan) yaitu proses dimana setelah menjadi adonan maka di lakukan pengepresan melalui mesin *roll press*. Dari mesin *roll press* akan menghasilkan adonan yang homogen, elastis dan tidak terputus dengan ketebalan tertentu. Rata-rata ketebalan yang di hasilkan dari *mesin roll press* kurang lebih 1,12-1,18 mm.
- c) *Slitting* (Pembentukan Untaian) yaitu proses dimana adonan yang telah menjadi lembaran akan di untaikan menjadi gelombang mie. Kemudian untaian yang telah menjadi gelombang mie di

bentuk persegi empat dengan menggunakan mesin *waving net*. Sehingga menghasilkan mie yang rapi dan rata.

- d) *Streaming* (Pengkukusan) yaitu proses pengkukusan pada mie yang telah keluar dari mesin *waving net* kemudian pengkukusan di lakukan dengan menggunakan mesin *istream box* dengan tekanan uap yang cukup tinggi. Proses pengkukusan berlangsung selama 2 menit dengan suhu kurang lebih 65°C. Pengkukusan dilakukan dengan tujuan untuk menjadikan mie yang mentah menjadi mie yang bersifat padat.
- e) *Cutting and Folder*(Pemotongan dan Pencetakan) yaitu proses dimana mie di potong dengan ukuran tertentu kemudian dilipat menjadi dua bagian dengan ukuran yang sama. Mie di potong dengan alat berupa bisau yang berputar.
- f) *Frying* (Penggorengan) yaitu proses merapikan mie di dalam mangkok penggorengan dengan suhu yang telah di tentukan. *Frying* bertujuan untuk mengurangi kadar air yang terdapat pada mie.
- g) *Cooling* (Pendingin) merupakan suatu ruang pendingin untuk mendinginkan mie setelah

penggorengan dilakukan hingga menghasilkan suhu 30°C. Pendinginan yang dilakukan memerlukan waktu 2 menit.

- h) Pengemasan yaitu proses dimana mie yang telah jadi kemudian di masukan ke dalam mesin pengemasan yang telah di beri label dari merk mie yang akan di edarkan.

Dari proses-pross di atas kemudian mie siap untuk di edarkan. ProsuK yang telah jadi kemudian di serahkan kepada distributor kemudian di edarkan ke agen kemudian toko-toko, supermarket hingga warung-warung kecil. Sehingga memudahkan konsumen mendapatkan produk makanan yang di inginkan.

