

I. PENDAHULUAN

Makanan menjadi kebutuhan dasar dan sangat penting bagi semua manusia. Seiring dengan perkembangan yang begitu pesat tuntutan kebutuhan masyarakat berpengaruh pada sektor makanan. Berkembang pula makanan yang diproduksi dan diedarkan kepada konsumen dalam berbagai bentuk, jenis, rasa hingga kemasan. Dengan begitu muncullah beragam masalah yang terjadi berhubungan dengan kegiatan tersebut. Makanan tak pernah lepas dari kehidupan manusia, sehingga pemenuhan dan pengadaannya menjadi kegiatan yang menarik perhatian banyak pihak.

Ditambah lagi dengan kemampuan masyarakat sebagai pelaku usaha dalam mendirikan industri pangan. Di Indonesia Industri Pangan berkembang begitu cepat, dengan ditandai semakin meningkatnya usaha-usaha pangan baik berskala usaha besar, sedang maupun kecil salah satunya adalah usaha berskala Rumahan (*Home Industry*), yang membutuhkan pembinaan dan pengawasan pada produk pangan yang dihasilkan sesuai dengan standar ketentuan pangan yang aman untuk dikonsumsi oleh konsumen.¹

Pelaku usaha dalam Pasal 7 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen harus memiliki itikad baik dalam menjalankan kegiatan usahanya. Sedangkan dalam Pasal 7 huruf b Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyatakan:

¹ Panduan Pengelolaan Pangan yang Baik Bagi Industri Rumah Tangga, oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan Deputi Bidang Pengawas Keamanan Pangan dan Bahan Berbahaya Direktorat Surveilans Dan Penyuluhan Keamanan Pangan, 2002.

“Pelaku usaha atau produsen juga berkewajiban memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan, perbaikan, dan pemeliharaan.” Hal ini bertujuan agar konsumen mendapatkan informasi yang benar, jelas dan jujur karena ketiadaan informasi yang memadai dari produsen merupakan salah satu cacat produk (cacat informasi) yang bisa merugikan konsumen.²

Di Kota Yogyakarta banyak pelaku usaha atau produsen yang membuka usaha makanan Produk Rumahan (*Home Industry*), yang produknya diedarkan dan ditempatkan pada pusat penjualan oleh-oleh ataupun dijual secara langsung kepada konsumen. Dengan kebutuhan konsumen yang semakin kompleks dan ketatnya persaingan usaha dapat mengubah perilaku pelaku usaha pada persaingan yang tidak sehat. Tak jarang para pelaku usaha Produk Rumahan (*Home Industry*) berbuat curang, bahkan banyak pelaku usaha yang mengedarkan produk makanan rumahan tidak memenuhi persyaratan mutu keamanan pangan (Bahan Tambahan pangan dan pencantuman tanggal kadaluwarsa pada kemasan), rendahnya pengetahuan, keterampilan serta tanggung jawab pelaku usaha Produk Rumahan terhadap makanan yang mereka produksi. Persaingan usaha yang tidak sehat ini pada akhirnya dapat merugikan konsumen.³

Ketentuan perundang-undangan sudah mengatur konsumen dan produsen, tetapi selalu terjadi perilaku menyimpang dari produsen, seperti

² Eli Wuria Dewi, 2015, Hukum Perlindungan Konsumen, Yogyakarta, Graha Ilmu, hlm 58.

³ Janus Sinabalok, 2014, Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia, Bandung, PT. Citra Aditya, hlm 2.

kekurangtaatan pada peraturan yang ada baik disengaja maupun lalai. Untuk melindungi konsumen agar terhindar dari produk makanan yang dapat merugikan dan membahayakan karena sudah tidak layak untuk dikonsumsi, Undang-Undang juga telah menegaskan larangan bagi pelaku usaha dalam Pasal 8 ayat (1) huruf i Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen:

“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.”

Hal ini berkaitan pula dengan peraturan pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan serta Putusan Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor HK. 00.05.5.1639 Tentang Pedoman Cara Produksi Pangan yang Baik untuk Industri Rumah Tangga yang mewajibkan kepada pelaku usaha untuk mencantumkan label sesuai dengan produk makanannya.

Produk Rumahan (*home industry*) terutama pada makanan yang tidak disertai dengan pencantuman label Tanggal Kadaluwarsa dan akhirnya berdampak pada masa kadaluwarsa yang telah lewat akan berbahaya dan merugikan konsumen. Sama dengan suatu peraturan tanpa adanya penegakan hukum tidak akan berfungsi secara maksimal.

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan penulisan hukum dengan judul:

“PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KONSUMEN PRODUK MAKANAN RUMAHAN DI KOTA YOGYAKARTA”

II. METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian hukum empiris kualitatif. Jenis penelitian yang diperoleh dengan melakukan penelitian lapangan (*field research*).⁴ Penelitian dilakukan dengan mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya di masyarakat atau dengan kata lain suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat. Penelitian dilakukan secara langsung ke Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta guna memperoleh data dan informasi dilapangan dengan melakukan wawancara. Wawancara dilakukan sebagai sarana atau alat pengumpulan data dalam penelitian.⁵

Dalam penelitian ini penulis menggunakan sumber data meliputi:⁶

- a. Data Primer yaitu data yang diperoleh langsung dari tangan pertama dan belum diolah, data yang diperoleh melalui penelitian dilapangan dengan cara wawancara. Wawancara dilakukan kepada Dinas Kesehatan di Kota Yogyakarta

⁴ Muhammad Endriyo Susilo et al, 2007, Buku Panduan Penulisan Hukum, Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, hlm.36.

⁵ Soerjono Soekanto, 2015, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta, Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), hlm 220.

⁶ Ibid., hlm37.

- b. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung dan sudah diolah terlebih dahulu, data yang diperoleh melalui data kepustakaan yang berupa bahan tertulis seperti buku teks, peraturan perundang-undangan, internet dan data dari instansi atau lembaga tempat penelitian yang berhubungan dengan masalah yang dibahas dalam penelitian. Dilakukan sebagai bahan penunjang data primer. Data diperoleh secara tidak langsung dari objek yang diteliti.

Lokasi penelitian dan Cara pengambilan data:

1. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Kota Yogyakarta.

2. Cara Pengambilan Data

Data diperoleh pada penelitian ini adalah melalui wawancara langsung dengan Pihak Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta

3. Informan

Informan dalam penelitian ini adalah:

- a. Kepala Bidang Seksi Regulasi dan Sumber Daya Kesehatan Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta
- b. Kepala Bidang Pelayanan Lapangan Kesehatan Khusus Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta
- c. Pegawai Pengawas Lapangan dari Bidang Pelayanan Lapangan Kesehatan Khusus Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta

Dari penelitian ini, semua data yang telah diperoleh akan dianalisis dan disusun secara sistematis. Kemudian dipaparkan secara deskriptif⁷, maksudnya memberikan gambaran atau pemaparan atas subjek dan objek dari hasil penelitian yang telah dilakukan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan.

III. HASIL PENELITIAN

A. Perlindungan Hukum terhadap Konsumen Produk Makanan Rumahan di Kota Yogyakarta.

Perkembangan Industri Rumahan didukung dengan bahan baku yang hampir tersedia didalam negeri, dipasarkan didalam negeri dan dikonsumsi oleh masyarakat secara luas memberikan kontribusi besar bagi perkembangan ekonomi masyarakat kecil dan menengah. Industri Rumahan adalah perusahaan pangan dimana usahanya dilakukan dirumah tempat tinggal dengan peralatan pengelolaan pangan yang masih manual hingga semi otomatis.

Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta mengakui bahwa produsen pada lapangan Industri Rumahan masih ada melakukan pelanggaran sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen Pasal 8 ayat (1) huruf (a), (g), dan (i) Banyak produk pangan yang tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ditentukan peraturan perundang-undangan; Banyak produk pangan yang tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu; dan masih

⁷ Mukti Fajar, Yulianto Achmad, 2015, Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm.183.

banyak produk pangan yang 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.

Sebagian produsen tidak mendaftarkan makanan Industri Rumahan tersebut pada Dinas Kesehatan, sehingga masih banyak produk makanan yang beredar pada masyarakat dan masih dipertanyakan keamanan dari makanan tersebut. Undang-undang kesehatan menentukan dengan tegas makanan dan minuman hanya bisa diedarkan apabila telah mendapatkan ijin edar sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian, apabila makanan dan minuman belum memiliki ijin maka tidak diperbolehkan untuk diedarkan dan dikonsumsi oleh konsumen.

Perlindungan Konsumen merupakan upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan pada konsumen. Penjaminan kepastian hukum diberikan kepada konsumen berdasarkan tujuan perlindungan konsumen dalam menciptakan keterbukaan informasi dan akses mendapatkan informasi yang benar mengenai produk makanan, serta meningkatkan kesadaran produsen terhadap sikap jujur dan tanggung jawab dalam menjalankan proses produksi dan distribusi. Perlindungan konsumen juga menjamin agar produsen menjalankan kewajibannya sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang, sehingga segala perbuatan yang dilakukan produsen tidak melanggar hak-hak konsumen.

Dengan adanya kepastian hukum memberikan kesempatan bagi konsumen dalam memilih, menentukan dan mempertahankan hak-haknya sebagai seorang konsumen. Hukum memiliki kekuatan untuk memaksa produsen menjalankan peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah. Produsen harus memperhatikan hak-hak konsumen sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Apabila hak-hak tersebut telah dipenuhi oleh produsen maka dapat dipastikan bahwa perlindungan hukum terlaksanakan dengan baik. Sementara apabila produsen masih tidak menjalankan kewajibannya dan menyebabkan hak-hak konsumen tidak terpenuhi, maka konsumen berhak mendapatkan perlindungan. Perlindungan hukum yang dimaksud berupa perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif, yaitu:

1. Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan hukum preventif adalah perlindungan yang diberikan kepada masyarakat guna mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Perlindungan hukum Konsumen sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Dalam Pasal 8 ayat (1) huruf a dijelaskan bahwa produsen dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Konsumen mempunyai hak-hak yang wajib dipenuhi oleh produsen terutama dalam produk makanan. Hak konsumen yang paling utama

berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen Pasal 4 huruf a yaitu hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi produk makanan.

Dalam Pasal 111 ayat (2) Undang-Undang No 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, mengatakan bahwa “Makanan dan Minuman hanya dapat diedarkan setelah mendapat izin edar sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.” Perundang-undangan yang dimaksud adalah Pasal 43 Peraturan Pemerintah No 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan mengatakan bahwa produksi pangan yang diolah oleh Industri Rumahan wajib memiliki Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga (SPP-IRT), sertifikat tersebut diterbitkan oleh Bupati/Walikota.

Maksud dari pemberian Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga (SPP-IRT) ini agar produk pangan rumahan yang diedarkan kepada masyarakat nantinya mempunyai standar mutu, keamanan sehingga makanan tersebut aman untuk dikonsumsi.

Dalam perlindungan hukum preventif, usaha pencegahan yang dapat dilakukan dengan cara:

Pemberian Izin dan Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga (SPP-IRT)

Dari hasil wawancara penulis dengan Ibu Eni Dwimidarsih, ST., MM. selaku Ketua Seksi Pelayanan Kesehatan Khusus, produk makanan industri rumahan yang akan diedarkan terlebih dahulu harus memiliki izin edar dan Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga (SPP-IRT),

Berikut adalah jenis makanan Produksi Rumahan yang diizinkan memperoleh Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga (SPP-IRT) yang dikeluarkan oleh Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta adalah sebagai berikut:

- a. Jenis pangan yang diizinkan untuk diproduksi dalam memperoleh SPP-IRT tercantum pada Lampiran II Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 22 Tahun 2018, dan yang tidak termasuk:
 - 1) Pangan yang diproses dengan sterilisasi komersil atau pasteurisasi;
 - 2) Pangan yang diproses dengan pembekuan (*frozen food*) yang penyimpanannya memerlukan lemari pembeku;
 - 3) Pangan olahan asal hewan yang disimpan beku/dingin;
 - 4) Pangan diet khusus dan pangan keperluan medis khusus, antara lain MP-ASI, *booster-ASI*, Formula bayi, formula lanjutan, pangan untuk penderita diabetes;
 - 5) Jenis pangan yang wajib fortifikasi dan pangan berklaim.
- b. Jenis pangan yang diizinkan memperoleh SPP-IRT merupakan hasil proses produksi IRTP diwilayah Indonesia, bukan pangan import.
- c. Jenis pangan yang mengalami pengemasan kembali terhadap produk pangan yang telah memiliki SPP-IRT dalam ukuran besar.

Berdasarkan hasil wawancara pemberian Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga (SPP-IRT) dapat diperoleh dan diterbitkan kepada Produsen Rumahan apabila telah memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:⁸

1. Telah memiliki sertifikat Penyuluhan Keamanan Pangan
2. Telah memenuhi Hasil pemeriksaan sarana produksi Pangan produksi Industri Rumah Tangga Pangan (IRTP), dan
3. Label Pangan memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan

2. Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan Hukum Represif ialah upaya pemerintah untuk melakukan perlindungan hukum terhadap konsumen dari perilaku produsen yang curang terhadap produk makanan rumahan (*home industry*). Kecurangan yang dimaksud karena memproduksi makanan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dalam Pasal 102 ayat (3), pemerintah diberi wewenang untuk memberikan sanksi administratif terhadap produsen yang tidak mematuhi aturan yang telah ditentukan oleh Undang-Undang. Sanksi administratif yang dimaksud berupa:

- a. Denda;
- b. Penghentian sementara dari kegiatan, produksi dan/atau peredaran;

⁸ Hasil Wawancara dengan Ibu Eni Dwimidarsih, ST., MM, selaku Kepala Seksi Pelayanan Lingkungan Kesehatan Khusus Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta, 24 Desember 2018.

- c. Penarikan makanan dari peredaran oleh produsen;
- d. Ganti rugi; dan/atau
- e. Pencabutan izin.

Pemberian sanksi dimaksud agar produsen produk makanan rumahan (*home industry*) jera terhadap apa yang telah mereka lakukan. Selain itu untuk mewujudkan penyediaan makanan yang aman untuk diedarkan dan dikonsumsi.

Dalam perlindungan hukum represif tidak hanya memberikan peringatan secara tertulis, pemberian denda, penarikan produk, pencabutan izin produksi, dan izin usaha. Perlindungan hukum represif juga dilakukan dengan menjalankan pengawasan kepada para produsen dalam menjalankan produksi produk makanan rumahan.

B. Pengawasan Produk Makanan Rumahan di Kota Yogyakarta

Pengawasan Dinas Kesehatan terhadap Produk Makanan Rumahan di Kota Yogyakarta.

Dalam Pasal 1 Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 22 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pemberian Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga, yang dimaksud dengan Pengawas Pangan adalah:

“Pengawas Pangan Kabupaten/Kota adalah pegawai negeri sipil yang mempunyai kualifikasi DFI dan mempunyai kompetensi sesuai dengan bidangnya dalam produksi Pangan serta diberi tugas untuk melakukan pengawasan Keamanan Pangan IRTP dalam rantai Pangan organisasi yang kompeten.”

Menurut Bapak Eko Rahmadi, S.KM., MPH, ada sekitar 1845 produksi rumahan yang tersebar di Kota Yogyakarta, tetapi sampai saat ini hanya sekitar 609 produksi rumahan di Kota Yogyakarta yang masih aktif dalam kegiatan produksinya.

Bapak Eko Rahmadi, S.KM., MPH, mengatakan dalam 5 Tahun terakhir ini cukup banyak masyarakat yang datang pada Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta untuk mendaftarkan produk usahanya. “Usaha tersebut banyak dari produsen makanan yang produknya dijual untuk di jadikan oleh-oleh khas Yogyakarta.”⁹ Masyarakat sebagai pelaku usaha berlomba-lomba berkreasi dan menghasilkan produk makanan baru sebagai peluang usaha untuk dijual kepada para konsumen khususnya kepada para wisatawan untuk dijadikan oleh-oleh.

Pengawasan terhadap makanan produk rumahan, terutama secara administratif dilakukan dengan pendaftaran produk terlebih dahulu. Diselenggarakan untuk melindungi masyarakat guna menjamin apakah makanan tersebut sudah memenuhi syarat kesehatan, keamanan dan mutu makanan. Dengan demikian produsen wajib mendaftarkan makanan yang mereka produksi.

Pengawasan produk makanan rumahan ini bertujuan untuk melindungi kesehatan konsumen. Baik pengawasan makanan/minuman yang berkaitan dengan bahan olahan, cara produksi, lingkungan produksi,

⁹ Hasil Wawancara, Eko Rahmadi, S.KM., MPH selaku Bidang Regulasi dan Sumber Daya Kesehatan Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta, 19 Desember 2018.

pengangkutan, pengemasan, dan lain-lain, sehingga apabila semua telah terpenuhi dan sesuai dengan ketentuan maka konsumen akan terlindungi.

Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta melakukan pengawasan terhadap produk makanan rumahan secara periodik, biasanya pengawasan dilakukan waktu menjelang hari raya idul fitri, natal dan tahun baru. Menurut Ibu Eni Dwimidarsih, ST., MM. Selaku Ketua Seksi Pelayanan Kesehatan Khusus, Dinas Kesehatan biasanya melakukan sidak ke pasar tradisional, mini market, penjual jajanan disekolah, alun-alun, rumah makan/ warung makan, dan juga tempat oleh-oleh. selain itu di Yogyakarta sendiri sidak juga dilakukan pada saat acara Sekaten berlangsung. Ibu Eni Dwimidarsih, ST., MM juga mengatakan “selain ditempat-tempat yang telah saya sebutkan, Tim kami juga melakukan sidak ditempat makanan yang tidak memiliki ijin edar.”¹⁰

Dalam melakukan pengawasan Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta berkerja sama dengan Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan Yogyakarta. Menurut Ibu Eni Dwimidarsih, ST., MM, pengawasan dilakukan jika:

1. Ada laporan mengenai makanan yang tidak aman untuk di konsumsi;
2. Jika ada yang mengalami keracunan;
3. Jika sedang dalam Proses pemeriksaan dilapangan;
4. Saat uji petik kualitas air dan produksi; dan
5. Saat UKL rutin.

¹⁰ Hasil Wawancara dengan Ibu Eni Dwimidarsih, ST., MM, selaku Kepala Seksi Pelayanan Lingkungan Kesehatan Khusus Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta, 24 Desember 2018.

Dari hasil penelitian yang dilakukan, masih banyak ditemukan produk makanan industri rumahan yang beredar tanpa izin dan tidak memiliki label. “Bahkan banyak produsen yang sengaja membuat izin edar palsu untuk produk makanannya agar dapat dijual kepada konsumen.”¹¹ Walaupun begitu, belum tentu produk makanan tersebut tidak aman untuk dikonsumsi. Hanya saja untuk keselamatan dan keamanan maka sebaiknya produk memiliki izin edar dan memasang label kemasan.

Dalam Pasal 8 Peraturan Walikota Nomor 64 Tahun 2010 tentang Hygiene Sanitasi Pengelolaan Pangan, menegaskan bahwa: “Sertifikat hygiene sanitasi pengelolaan pangan wajib dipasang ditempat yang mudah dibaca dan dilihat oleh umum.”

Dari Pasal ini menjelaskan bahwa setiap pelaku usaha atau produsen wajib memiliki Sertifikat Hygiene Sanitasi Pengelolaan Pangan, dan apabila kedapatan tidak mematuhi maka akan mendapatkan saksi peringatan secara tertulis sebanyak 3 (tiga) kali berturut-turut dalam tenggang waktu masing masing 1 (satu) minggu, dan apabila masih tidak diindahkan juga maka izin produksinya akan dicabut.

1. Hambatan Dinas Kesehatan dalam Melaksanakan Pengawasan terhadap Produk Makanan Rumahan di Kota Yogyakarta.

Hambatan adalah faktor yang menjadi permasalahan dalam menjalankan kegiatan. Faktor penghambat Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta Bidang Regulasi dan Sumber Daya Kesehatan dan Seksi

¹¹ *Ibid.*

Pelayanan Lingkungan Kesehatan Khusus dalam melaksanakan perlindungan hukum dan pengawasan terhadap produk makanan rumahan meliputi hambatan internal yaitu dari Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta dan hambatan eksternal yaitu dari masyarakat sebagai konsumen dan pengusaha/ produsen.

a. Hambatan bersifat Internal

Menurut pegawai Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta Seksi Pelayanan Lingkungan Kesehatan Khusus selaku Tim Pengawas Lapangan Adhi Luwung Prakoso, dalam pelaksanaan pengawasan terhadap produk makanan rumahan di Kota Yogyakarta terdapat beberapa kendala, antara lain:¹²

- 1) Terbatasnya jumlah pegawai yang ada pada Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta, sementara tugas yang begitu banyak di berbagai bidang. Khususnya dalam pengawasan lapangan masih dibantu dari beberapa Seksi pada bidang lain, sehingga timbul pembagian tugas.
- 2) Terbatasnya sumber dana untuk Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta, dikarenakan banyaknya produsen produk makanan rumahan yang tersebar dikota Yogyakarta. Dengan demikian pemerintah kota mengatur anggaran dengan sedemikian rupa dan sebaik mungkin agar tidak terjadi kebocoran, dengan terbatasnya jumlah dana yang diberikan sementara dalam program kerja Dinas

¹² Hasil Wawancara dengan Adhi Luwung Prakoso, Pegawai Pengawas Lapangan dari Seksi Pelayanan Lingkungan Kesehatan Khusus Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta, 24 Desember 2018

Kesehatan membutuhkan dana yang tidak sedikit. Dana tersebut dialokasikan untuk:

- a) Dana dalam melakukan koordinasi dengan instansi lain yang berwenang;
- b) Dana yang digunakan untuk menjalankan program penyuluhan produsen dan konsumen;
- c) Dana yang digunakan untuk melakukan uji laboratorium uji sample pangan industri rumahan.

Sementara dana yang digunakan untuk melakukan pengawasan juga tidak sedikit. Dengan jumlah produsen rumahan yang menyebar dan sarana operasional yang terbatas, mempengaruhi pegawai Dinas Kesehatan dalam melaksanakan Program Kerja di Kota Yogyakarta khususnya pada bidang Seksi Pelayanan Lingkungan Kesehatan Khusus.

b. Hambatan bersifat Eksternal

Selain hambatan yang bersifat internal adapula hambatan yang bersifat eksternal yaitu hambatan yang berasal dari luar. Menurut pegawai Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta Seksi Pelayanan Lingkungan Kesehatan Khusus selaku Tim Pengawas Lapangan Adhi Luwung Prakoso, dari hasil wawancara ada beberapa faktor penghambat yang ditemui, yaitu:¹³

- 1) Hambatan yang berasal dari Produsen

¹³ Hasil Wawancara dengan Adhi Luwung Prakoso, Pegawai Pengawas Lapangan dari Seksi Pelayanan Lingkungan Kesehatan Khusus Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta, 24 Desember 2018

Sebagai produsen sebaiknya tetap mematuhi aturan yang telah ditentukan oleh Undang-Undang, sementara masih banyak Produsen yang menyalahi aturan dengan mengesampingkan hak Konsumen demi kepentingan pribadi dan memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya. Dengan begitu produsen tidak mengikuti aturan yang diwajibkan untuk mendaftarkan produk ke Dinas Kesehatan, dengan alasan produsen sudah meyakini bahwa produk makanan yang mereka produksi telah aman dan baik untuk dikonsumsi.

2) Hambatan yang berasal dari Konsumen

Dalam menjalankan pengawasan, bukan hanya produsen tetapi konsumen juga berperan dalam melaksanakan hak atas informasi. Konsumen diharapkan untuk cerdas dan cermat dalam menggunakan haknya. Berdasarkan hasil wawancara, masih banyak konsumen produk makanan yang mengesampingkan hal-hal yang telah ditentukan, seperti label kemasan dan izin edar. Bagi mereka asal makanan tersebut murah dan enak, maka konsumen tetap membeli produk tersebut tanpa berpikir kedepan mengenai bahaya dari makanan yang mereka konsumsi.

3) Hambatan yang berasal dari produk makanan

Kendala juga berasal dari produk makanan, karena masih banyak produk makanan yang tersebar luas di Kota Yogyakarta sehingga jangkauan pengawasan dari Dinas Kesehatan belum

maksimal. Ditambah lagi dengan Pegawai Dinas Kesehatan yang kurang memadai sehingga pengawasan belum bisa dilakukan secara merata.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari hasil penelitian dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa perlindungan terhadap konsumen diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dimana dalam Pasal 4 dan 5 Undang-Undang Perlindungan Konsumen menjelaskan tentang Hak dan Kewajiban Konsumen, selanjutnya dalam Pasal 6 dan 7 menjelaskan tentang Hak dan Kewajiban Produsen yang harus dilaksanakan. Selain itu diatur juga dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan. Demi terwujudnya makanan yang aman dan baik untuk dikonsumsi, maka baik dari Konsumen maupun Produsen harus mengetahui hak-hak dan juga kewajibannya.
2. Perlindungan hukum terhadap konsumen produk makanan rumahan di kota Yogyakarta dikatakan masih belum maksimal. Hal ini dikarenakan beberapa faktor yang menjadi kendala antara lain:
 - a. Masih adanya produsen yang berlaku curang terhadap produk makanan yang mereka produksi. Salah satu contohnya masih ada produsen yang

- membuat nomor izin palsu dikemas produk makanan yang mereka jual.
- b. Kurangnya kesadaran produsen dalam proses produksi dengan memperhatikan kebersihan, kualitas dan aturan tata cara memproduksi yang baik.
 - c. Produsen kurang aktif pada saat diundang oleh Dinas Kesehatan pada saat melakukan penyuluhan maupun sosialisasi.
3. Masih kurangnya kesadaran Konsumen akan pentingnya memilih produk yang aman bagi kesehatan dan keselamatan. Hal ini juga menjadi alasan dari masyarakat yang masih memiliki pendidikan dan faktor ekonomi yang rendah. Sehingga mereka lebih memilih produk yang murah dan enak tanpa memperhatikan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan.
 4. Dinas Kesehatan yang tidak dapat maksimal dan terus menerus dalam melakukan pengawasan dikarenakan jumlah produsen yang semakin bertambah dan tersebar diseluruh Kota Yogyakarta. Ditambah lagi dengan kurangnya Tenaga Kerja dari Dinas Kesehatan dalam melakukan pengawasan dan terbatasnya sumber dana.
 5. Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta dalam pengawasan terhadap produk makanan rumahan juga telah melakukan upaya-upaya yang diberikan kepada para produsen, antara lain:
 - a. Penyuluhan yang dilakukan terhadap produsen apabila belum mendapatkan sertifikat;

- b. Melakukan pembinaan kepada masyarakat yang akan memproduksi makanan.
 - c. Razia/Operasi dadakan/Sidak terhadap makanan yang tidak sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
6. Dinas kesehatan kota Yogyakarta dalam melakukan pengawasan tertuju pada produsen industri rumahan melalui uji sample makanan dan memberikan izin sertifikat *hygiene* sanitasi pengelolaan pangan dan sertifikat produksi. Dengan adanya sertifikat tersebut produk makanan industri rumahan dapat diedarkan dan pastinya aman untuk dikonsumsi.

B. Saran

Saran-saran yang dapat diberikan penulis antara lain:

1. Bagi Konsumen

Bagi konsumen diwajibkan untuk meningkatkan kesadaran dalam memilih, membeli dan mengkonsumsi produk makanan rumahan. Konsumen juga diharapkan bisa turut serta dalam melaksanakan perlindungan konsumen, misalnya melakukan pengaduan apabila mendapati produk makanan tidak layak dan tidak aman untuk dikonsumsi ke lembaga terkait. Sebagai konsumen juga harus berani melakukan pengaduan kepada pihak yang berwenang atau lembaga terkait apabila mendapati produsen yang berlaku curang terhadap produk makanan yang diproduksi, misalnya tidak memiliki ijin, membuat ijin palsu, dan produk makanan yang tidak berlabel.

2. Bagi Produsen Industri Rumahan

Bagi produsen sudah seharusnya dalam menjalankan usahanya harus berlaku jujur dan beritikad baik sesuai dengan Undang-Undang. Mendaftarkan usahanya pada Dinas Kesehatan sehingga produk memperoleh izin terlebih dahulu, dengan begitu produk makanan rumahan yang diedarkan kepada konsumen sudah layak untuk dikonsumsi diakui keamanan, mutu dan gizinya.

Produsen tidak berlaku curang terhadap produk makanan yang dibuat agar tercipta hubungan timbal balik yang saling menguntungkan antara produsen dengan konsumen.

3. Bagi Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta

Bagi Dinas Kesehatan kota Yogyakarta sebaiknya perlu menambahkan pegawai khususnya pegawai yang terkait dalam menjalankan tugas dilapangan untuk pengawasan produk-produk makanan, sehingga dapat membentuk pegawai yang terfokus pada satu bidang. Dengan demikian maka pengawasan akan terlaksana dengan maksimal dan dapat melakukan pengawasan yang tersebar secara merata. Selain itu Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta sebaiknya dalam melakukan pengawasan dilakukan secara rutin kepada para Produsen di Kota Yogyakarta, karena dengan adanya pengawasan secara rutin maka akan mendorong produsen dalam meningkatkan kualitas dan mutu makanan yang diproduksi sehingga menghasilkan produk makanan yang baik dan aman untuk dikonsumsi oleh masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU:

- AZ. Nasution, 1995, *Konsumen dan Hukum*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
- Barkatullah, Abdul Halim, 2010, *Hak-Hak Konsumen*, Bandung, Nusa Media
- Departemen Kesehatan RI, 2006, Kumpulan Modul Kursus Higiene Sanitasi Makanan dan Minuman, Jakarta
- Departemen Pendidikan dan Budaya, 1989, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Buku Satu*, Jakarta, Balai Pustaka Utama.
- Dewi, E.W, 2015, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Yogyakarta, Graha Ilmu.
- Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad, 2015, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Hadjon, Philipus M., 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya, Bina Ilmu.
- HS, Salim dan Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta, Raja Grafindo Persada.
- Kansil, CST., 1989, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka.
- Mardiasmo, 2002, *Akutansi Keuangan Dasar I*, edisi 3 Cetakan Pertama, Yogyakarta, BPFE.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2011, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group.
- Mertokusumo, Sudikno, 2007, *mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Liberty.
- Miru, Ahmadi dan Sutarman Yodo, 2004, *Hukum Perlindungan konsumen*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- Profil Industri Kecil dan Kerajinan Rumah Tangga*, 1999, Jakarta, Badan Pusat Statistik.
- Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EI) UII, 2008, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada (Kerjasama UII dengan BI)

- Rachman, Arifin Abdul, 2001, *Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangunan*, CV.Haji Mas Agus.
- Schermerhorn, 2002, *Management*, 7th ed, New York, John Wiley & Sons Inc.
- Situmorang, Viktor M., 1998, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, Jakarta, Rineka Cipta.
- Soekanto, Soerjono, 2015, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press)
- Sujanto, 1986, *Beberapa pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia.
- Susanto, Happy, 2008, *Hak-Hak Konsumen Jika Dirugikan*, Jakarta, Visimedia.
- Susilo, Muhammad Endriyo, Dkk, 2007, *Buku Panduan Penulisan Hukum*, Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Sutedi, Adrian, 2008, *Tanggung Jawab Produk dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, Bogor, Ghalia Indonesia.
- Zulham, 2013, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group.

Undang-Undang:

- Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 Tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan
- Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 180/MEN.KES/PER/IV/1985 Tentang Makanan Kadaluwarsa
- Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan
- Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor : HK.00.05.5.1639 Tentang Pedoman Cara Produksi Pangan yang Baik untuk Industri Rumah Tangga (CPPB-IRT)
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah
- Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan

Jurnal

Christian Audy Manopo, “Tanggung Jawab Pelaku Usaha Terhadap Pengedaran Makanan Kadaluwarsa Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999” *Jurnal Hukum Lex et societatis*, Volume 3, Nomor 7, Tahun 2015

Bambang Hermanu, “Studi Implementasi Izin Edar Produk Pangan Industri Rumah Tangga (PIRT) Dalam Mewujudkan Keamanan Pangan Yang Optimal Di Kota Semarang”, *Jurnal Hukum dan Dinamika Masyarakat* , Volume 11, Nomor 2, Tahun 2014.

Dian Lestari Hura, “Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Makanan Olahan Yang Mengandung Bahan Berbahaya Di Jawa Tengah” *Diponegoro Law Journal*, Volume 5, Nomor 4, Tahun 2016.

Erhian, “Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Makanan Dan Minuman Kadaluwarsa (studi kasus BPOM)” *Jurnal Hukum Legal Opinion*, Volume 5, Nomor 3, Tahun 2013.

Irna Nurhayati, “ Efektivitas Pengawasan Badan Pengawas Obat dan Makanan Terhadap Peredaran Produk Pangan Olahan Impor Dalam Mewujudkan Perlindungan Konsumen”, *Mimbar Hukum* , Volume 21, Nomor 2, Tahun 2015

Isabella Sucitra, “Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Makanan Kadaluwarsa Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen”, *Jurnal Hukum Lex Privatum* Volume 5, Nomor 8, Tahun 2017.

Jesica Gloria Grace Tambuwun, “Peranan Hukum Perlindungan Konsumen Terhadap Peredaran Makanan Kadaluwarsa” *Jurnal Ilmu Hukum Lex Privatum*, Volume 2, Nomor 3, Tahun 2014.

Nur Ismi Febrianti, “Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Produk Makanan yang Mengandung Formalin Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen” *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 5, Nomor 3, Tahun 2016

Komang Rina A. L & I Gede P. A, “Pertanggungjawaban Pelaku Usaha dalam Peredaran Jajanan Anak (*Home Industry*) Yang Tidak Terdaftar dalam Dinas Kesehatan”, *Jurnal Hukum Legal Opinion* Volume 4, Nomor 3, Tahun 2016.

Ricko M. Tilaar, “Perlindungan dan Penyesalan Hukum Terhadap Konsumen Dari Makanan Kadaluwarsa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen” *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 1, Nomor 2, Tahun 2013.