

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Tujuan Negara Republik Indonesia sebagaimana tertuang dalam alenia 4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bahwa Pemerintah Republik Indonesia wajib melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Republik Indonesia sebagai negara hukum melindungi masyarakat Indonesia dengan produk hukumnya. Atas dasar komitmen sebagai negara hukum itulah, sehingga terbit Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen selanjutnya disingkat UUPK.<sup>1</sup>

Manusia pada dasarnya memiliki tiga kebutuhan dasar yang harus dipenuhi agar dapat bertahan hidup. Kebutuhan tersebut terdiri dari kebutuhan primer, kebutuhan sekunder, dan kebutuhan tersier. Berdasarkan tiga kebutuhan tersebut, kebutuhan primer merupakan kebutuhan terpenting yang harus dipenuhi oleh manusia. Kebutuhan primer atau disebut juga dengan kebutuhan dasar, terdiri dari sandang dan pangan.<sup>2</sup>

Meningkatnya suatu kesejahteraan, membuat manusia sendiri mempunyai kebutuhan yang beragam. Sekian banyaknya suatu kebutuhan pada manusia salah satunya berupa kebutuhan pangan. Makanan yang di konsumsi sehari-hari bukan

---

<sup>1</sup> Siti Febrina Sari, 2015, '*Upaya Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Pangan Yang Tidak Mencantumkan Label Komposisi Pada Kemasan Makanan Di Kota Pontianak*', Program Strata 1 Universitas Tanjungpura, Pontianak.

<sup>2</sup> Debora, Martono Agusti, 2018, '*Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Pemberian Label Gizi Yang Tidak Sesuai Dengan Mutu Pada Produk Pangan Olahan*', Jurnal Hukum, Volume 07 Nomor 03 Desember 2018.

hanya sekedar makanan, makanan yang di konsumsi haruslah mengandung zat- zat tertentu yang baik dicerna oleh tubuh sebagai pemenuhan gizi, sehingga makanan yang dikonsumsi dapat menambah gizi dan meningkatkan kesehatan.<sup>3</sup>

Pada era globalisasi ini, orang-orang lebih cenderung memilih mengkonsumsi makanan ringan saat berkumpul dengan keluarga, teman, sahabat, dan lainnya. Makanan ringan ini digemari masyarakat karena tekstur dan kemasannya yang unik, serta memastikan bahwa orang yang mengkonsumsinya dapat menunda rasa lapar. Banyak makanan siap saji yang diproduksi oleh pabrik yang sudah mapan dan didistribusikan di toko-toko di Indonesia, sehingga orang dapat dengan mudah mendapatkan makanan ringan ini.<sup>4</sup>

Peminat atau fanatik makanan ringan saat ini didominasi oleh kalangan anak-anak karena rasanya yang enak, unik, murah dan mudah didapat, saat ini banyak pengusaha yang memanfaatkan peluang bisnis tersebut, dan biaya produksi yang dikeluarkan oleh para pengusaha untuk pembuatannya pun tidak terlalu tinggi. Banyak dari para pelaku ekonomi saat ini memanfaatkan peluang besar tersebut dengan aksi-aksi yang tidak sesuai dengan aturan, seperti tidak memenuhi persyaratan yang harus dipenuhi sebagai standar produksi pangan di Indonesia. Diantaranya kemasan yang rusak, tidak mencantumkan tanggal kadaluarsa, tidak mengandung nilai gizi dan juga tidak mengandung komposisi

---

<sup>3</sup> Soekidjo Notoadmojo, 2003, *Prinsip-Prinsip Dasar Ilmu Kesehatan Masyarakat*, Rineka cipta, Jakarta, hlm. 195.

<sup>4</sup> Achmad Yudha Yogaswara, 2019, '*Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Terkait Produk Makanan Ringan yang Tidak Mencantumkan Komposisi Bahan Dasar*', *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 07, Nomor 09 2019, hlm. 2.

bahan makanan ringan, maka hal tersebut tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 8 UUPK, meliputi tindakan-tindakan yang melarang pelaku perdagangan yang memproduksi dan/atau memasarkan barang dan/atau jasanya.<sup>5</sup>

Memberikan informasi tertentu pada label makanan olahan penting. Pasal 97 ayat 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan mengatur: “Pencantuman label pada kemasan pangan wajib ditulis atau dicetak dalam bahasa Indonesia dan paling sedikit memuat keterangan tentang: nama produk; daftar bahan yang digunakan; berat bersih atau isi bersih; nama dan alamat pihak yang memproduksi atau mengimpor; halal bagi yang dipersyaratkan; tanggal dan kode pembuatan; tanggal kedaluwarsa, bulan dan tahun; Nomor izin edar pangan olahan dan asal bahan pangan tertentu”.

Kewajiban mencantumkan informasi tertentu menurut Undang-Undang Pangan tidak termasuk kewajiban mencantumkan informasi gizi, melainkan peraturan yang berlaku yaitu Pasal 32 ayat 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan, yang mengatur bahwa “Pencantuman Informasi Gizi pada pangan adalah wajib untuk pangan yang disertai dengan pernyataan bahwa pangan mengandung vitamin, mineral atau lainnya mengandung zat gizi yang ditambahkan atau dipersyaratkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait gizi, mutu, dan zat gizi lainnya. Oleh karena itu, pencantuman informasi pada label gizi pangan olahan dengan klaim sebagai nilai gizi merupakan kewajiban bagi produsen.

---

<sup>5</sup> Achmad Yudha Yogaswara, *Op. Cit.* hlm. 3.

Pelabelan komposisi bahan-bahan pada kemasan makanan dan minuman memiliki fungsi di masyarakat sebagai konsumen mengetahui bahan-bahan yang digunakan dalam pembuatan makanan dan minuman tersebut, terutama anak-anak. Peranan Badan Pengawasan Obat dan Makanan atau BPOM terkait dengan pengawasan dan izin terhadap makanan dan minuman yang tidak mencantumkan label gizi serta komposisi pada kemasan produk sangat penting karena BPOM merupakan instansi yang ditunjuk oleh pemerintah terkait pengawasan dan izin terhadap produk yang akan diedarkan ke masyarakat atau konsumen.<sup>6</sup>

Keamanan pangan penting, mengingat pangan merupakan kebutuhan pokok setiap manusia, maka produk makanan dan minuman harus memenuhi standar yang diatur dalam Undang-Undang. Pemerintah dan Dinas Kesehatan serta Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) diperlukan untuk menjaga dan menjamin keamanan pangan bagi konsumen serta menjamin hak-hak konsumen, guna tercapainya tujuan Negara Republik Indonesia dalam melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia yang tertuang di dalam alenia 4 Undang-Undang Dasar 1945.<sup>7</sup>

Sesuai Pasal 3 pada Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 tentang BPOM yaitu untuk melaksanakan tugas dari pemerintah di bidang pengawasan obat dan makanan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Guna mendukung terselenggaranya perlindungan konsumen sebagaimana diatur dalam

---

<sup>6</sup> Wahyu Simon Tampubolon, 2018, '*Peranan dan Tanggung Jawab Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Terkait Kasus Albothyl Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen*', Jurnal Ilmiah Advokasi Hukum, Volume 6, Nomor 1 2018.

<sup>7</sup> Achmad Yudha Yogaswara, *Ibid*, hlm. 3.

UUPK Pasal 3 terkait perlunya pengawasan perlindungan konsumen yang tepat dan proporsional, yang mana pengawasan ini ditujukan khususnya kepada produsen atau pelaku komersial. Terselenggaranya perlindungan konsumen di dalam masyarakat maka akan menimbulkan keseimbangan perlindungan antara pelaku usaha dan konsumen menampakkan fungsi hukum yang menurut Rescoe Pound sebagai sarana pengendalian hidup bermasyarakat dengan menyeimbangkan kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat atau dengan kata lain sebagai sarana kontrol sosial.<sup>8</sup>

Pada zaman sekarang tidak jarang pelaku usaha dalam memasarkan produknya tidak mencantumkan label kandungan gizi serta komposisi bahan pada kemasan luarnya dan produk beredar luas dikalangan masyarakat dan hal ini menyebabkan timbulnya kecemasan bagi konsumen, dalam misi BPOM untuk melindungi konsumen dan masyarakat dari bahaya makanan dan produk farmasi yang tidak sehat, terlibat dalam sistem pengawasan *spektrum* penuh dari pra hingga pasca pemasaran. Dan pengendalian, disertai dengan upaya penegakan dan pemberdayaan masyarakat. Berdasarkan uraian permasalahan di atas, penulis tertarik untuk mengkaji lebih lanjut mengenai **“KEWENANGAN BPOM TERHADAP KEMASAN PRODUK MAKANAN DAN MINUMAN YANG TIDAK MENCANTUMKAN LABEL KANDUNGAN GIZI DAN KOMPOSISI BAHAN DI KOTA PADANG”**.

---

<sup>8</sup> Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Op. Cit.*, hlm. 24.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pembahasan di atas maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan, diantaranya:

1. Bagaimanakah Tanggung Jawab BPOM terhadap Peredaran Kemasan Produk Makanan dan Minuman yang Tidak Mencantumkan Label Kandungan Gizi dan Komposisi Bahan di Kota Padang?
2. Apakah Kendala yang Dihadapi oleh BPOM terhadap Peredaran Kemasan Produk Makanan dan Minuman yang Tidak Mencantumkan Label Kandungan Gizi dan Komposisi Bahan di Kota Padang?
3. Bagaimanakah Upaya yang Dilakukan oleh Pihak BPOM terhadap Peredaran Kemasan Produk Makanan dan Minuman yang Tidak Mencantumkan Label Kandungan Gizi dan Komposisi Bahan di Kota Padang?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini memiliki beberapa tujuan, diantaranya:

1. Untuk Mengetahui Tanggung Jawab BPOM terhadap Peredaran Kemasan Produk Makanan dan Minuman yang Tidak Mencantumkan Label Kandungan Gizi dan Komposisi Bahan di Kota Padang.
2. Untuk Mengetahui Kendala yang Dihadapi oleh BPOM Terhadap Peredaran Kemasan Produk Makanan dan Minuman yang Tidak Mencantumkan Label Kandungan Gizi dan Komposisi Bahan di Kota Padang.

3. Untuk Mengetahui Upaya yang Dilakukan oleh Pihak BPOM terhadap Peredaran Kemasan Produk Makanan dan Minuman yang Tidak Mencantumkan Label Kandungan Gizi dan Komposisi Bahan di Kota Padang.

#### **D. Metode Penelitian**

##### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum sosiologis/empiris atau istilah lainnya yang digunakan adalah penelitian hukum sosiologis dan dapat disebut pula dengan penelitian lapangan. Disebut penelitian lapangan karena jika penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang didasarkan atas data sekunder, maka penelitian hukum sosiologis ini bertitik tolak dari data primer. Data primer/data dasar adalah data yang didapat langsung dari masyarakat sebagai sumber pertama dengan melalui penelitian lapangan. Perolehan data primer dari penelitian lapangan dapat dilakukan baik melalui pengamatan, (observasi), wawancara ataupun penyebaran kuesioner.<sup>9</sup>

##### 2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

###### a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh atau dikumpulkan oleh peneliti langsung dari sumbernya. Data primer pada umumnya disebut sebagai data asli atau data baru yang bersifat kekinian. Untuk

---

<sup>9</sup> Maiyestati, 2022, *Metode Penelitian Hukum*, LPPM Universitas Bung Hatta, Padang, hlm. 23.

memperoleh data primer, peneliti harus mengumpulkannya secara langsung. Data primer penelitian yaitu observasi, diskusi tefokus, wawancara dan penyebaran angket.<sup>10</sup>

Data didapat melalui sebuah penelitian secara wawancara langsung di Kantor BPOM Kota Padang. Wawancara ini dilakukan bertujuan untuk mendapatkan dan mengumpulkan informasi penting yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini. Hasil wawancara tersebut didapatkan dari wawancara dengan Informan yaitu Ibu Aria Bogorianti Asgul selaku Pengawas Farmasi Makanan Ahli Madya BPOM Kota Padang dan 10 orang responden atau 10 orang pelaku usaha yaitu Bapak Mn, Ibu NH, Ibu ID, Ibu DA, dan Ibu DS.

#### b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan terdiri atas:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai otoritas dan mengikat. Pada dasarnya bahan hukum primer berkaitan dengan bahan pokok dalam penelitian, biasanya berupa himpunan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini bahan hukum primer meliputi:

a. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

---

<sup>10</sup> Suharsimi Arikunto, 2006, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*, Rineka Citra, Jakarta, hlm. 130.



- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.
  - c. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan.
  - d. Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan.
  - e. Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 26 Tahun 2021 tentang Informasi Nilai Gizi Pada Label Pangan Olahan.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder meliputi:
- a. Buku-buku yang berkaitan dengan objek penelitian
  - b. Dokumen
  - c. Jurnal dan artikel

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan antara lain:

- a. Studi kepustakaan

Adalah data kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 107.

b. Studi Lapangan

Adalah data lapangan yang diperlukan sebagai data penunjang diperoleh melalui informasi dan pendapat-pendapat dari *responden*. Responden ini terdiri dari 5 orang pelaku usaha

c. Wawancara

Adalah metode pengumpulan data untuk memperoleh keterangan dengan melakukan tanya jawab secara lisan. Wawancara dimaksudkan untuk memperoleh informasi yang benar dan akurat dari sumber yang ditetapkan sebelumnya<sup>12</sup>. Wawancara yang dilakukan tersebut untuk memperoleh informasi mengenai Tanggung Jawab BPOM terhadap Kemasan Produk Makanan dan Minuman yang Tidak Mencantumkan Label Kandungan Gizi dan Komposisi Bahan di Kota Padang, dengan Pengawas Farmasi Makanan Ahli Madya BPOM Kota Padang.

4. Analisis Data

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lain, sehingga dapat mudah dipahami, dan temuannya dapat diinformasikan

---

<sup>12</sup> Elisabeth Nurhaini B., 2018, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Rafika Aditama, Bandung, hlm. 143.

kepada orang lain.<sup>13</sup> Analisis data dalam penelitian ini adalah *deskriptif analitis*, analisis data yang digunakan adalah pendekatan *kualitatif* terhadap data primer dan data sekunder. *Deskriptif* tersebut, meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian, pola-pola tadi dianalisis lagi dengan menggunakan teori yang *obyektif*.<sup>14</sup> Dalam penelitian ini juga tidak lepas dari teknik *deskriptif* yang dimaksudkan memaparkan apa adanya tentang suatu peristiwa hukum atau kondisi hukum.<sup>15</sup>