

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kesehatan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak asasi manusia dan termasuk dalam aspek kesejahteraan umum yang dilindungi oleh negara. Hal ini tercermin dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Makanan dan minuman merupakan kebutuhan dasar manusia yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan sehari-hari. Oleh karena itu, industri makanan dan minuman menjadi salah satu sektor yang terus berkembang dan bertumbuh seiring dengan pertambahan jumlah penduduk. Kebutuhan masyarakat yang semakin meningkat telah mendorong munculnya berbagai pelaku usaha di bidang ini, terutama dari kalangan industri skala kecil dan menengah yang berupaya memenuhi permintaan pasar (1).¹ Salah satu bentuk produk yang paling banyak dikembangkan dan dikonsumsi adalah makanan kemasan. Makanan kemasan merupakan produk olahan yang dikemas dalam wadah tertentu dengan tujuan untuk menjaga mutu, keamanan, dan daya tahan produk hingga sampai ke tangan konsumen. Jenis makanan ini banyak dijumpai di pasaran dan dikonsumsi oleh berbagai lapisan masyarakat karena praktis dan mudah diperoleh. Tingginya permintaan, peredaran makanan kemasan pun semakin luas dan beragam.

¹ Aulia Rahman Hakim, 2020, "Perlindungan Konsumen Terhadap Peredaran Produk Makanan Dan Minuman Tanpa Label," *Jurnal YUSTITIABELEN*, hal. 98–110.

Kondisi ini menimbulkan masalah baru, salah satu permasalahannya adalah makanan kemasan tanpa izin edar. Produk tanpa izin edar berpotensi membahayakan kesehatan masyarakat karena tidak ada jaminan mengenai mutu dan keamanannya. Produk makanan kemasan yang belum atau tidak mendapat izin edar dapat membahayakan kesehatan masyarakat luas. Hal ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan pasal 1 ayat (2). Bentuk komitmen pemerintah dalam menjaga kesehatan masyarakat adalah melalui pengawasan peredaran produk pangan. Baik yang diproduksi di dalam negeri maupun yang diimpor dari luar negeri (2).²

Oleh karena itu, diperlukan pengawasan yang ketat serta perlindungan hukum yang jelas untuk menjamin bahwa hanya makanan kemasan yang memenuhi standar dan telah memiliki izin edar yang layak dikonsumsi oleh masyarakat. Dalam rangka mengawasi peredaran produk obat dan makanan yang berpotensi mengandung zat berbahaya di masyarakat, pemerintah membentuk Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) melalui keputusan Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan (3).³ Setiap makanan yang di produksi ataupun diolah yang kemudian diedarkan di Indonesia wajib

² Farhan Alfansuri, 2022, *Pelaksanaan Pengawasan Badan Pengawas Obat Dan Makanan (BPOM) Terhadap Peredaran Obat Tanpa Izin Di Kota Padang*, (Skripsi dipublikasikan), Padang: Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta.

³ Muhammad Nu'man, 2023, *Peran Loka Pengawas Obat Dan Makanan (POM) Tanggerang Terhadap Peredaran Obat Sirup Berbahaya: Kajian Undang-Undang Perlindungan Konsumen Dan Hukum Islam*, (Skripsi dipublikasikan), Jakarta: Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta

memiliki izin edar resmi untuk menjamin keamanan, mutu, dan gizi makanan.

Izin edar ini dikeluarkan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) dan terbagi menjadi dua kode yaitu MD (Makanan Dalam Negeri) untuk produk lokal, dan ML (Makanan Luar Negeri) untuk produk makanan impor. Sementara itu, produk yang dihasilkan oleh industri rumah tangga memerlukan izin PIRT yang diterbitkan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten atau Kota (4).⁴ Di Kabupaten Purbalingga, berdasarkan data dari Dinas Kesehatan, tercatat sebanyak 1.631 produk pangan telah memiliki nomor Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga (SPPIRT)⁵ namun, dilapangan masih saja produk pangan kemasan yang tidak memiliki izin edar yang diterbitkan oleh BPOM ataupun oleh Dinas Kesehatan. Kondisi ini mencerminkan masih lemahnya pengawasan dan kepatuhan terhadap ketentuan hukum yang berlaku.

★ Situasi tersebut diperparah oleh kurangnya tanggung jawab sebagian pelaku usaha yang hanya berorientasi pada keuntungan ekonomi, tanpa memperhatikan dampak terhadap kesehatan masyarakat (5).⁶ Rendahnya kesadaran pelaku usaha akan pentingnya standar mutu dan peraturan perizinan turut memperparah keadaan. Tingkat kesadaran pelaku usaha akan

⁴ F. T. Yuliani, 2022, *Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Penjualan Makanan Beku Olahan Yang Tidak Memiliki Izin Edar MD Dari BPOM*, (Skripsi dipublikasikan), Makassar: Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

⁵ Data PIRT Dinas Kesehatan Purbalingga, 2021.

⁶ Komang Ayu Trisna Yanti dan Kadek Julia Mahadewi, 2023, "Perlindungan Konsumen Bagi Barang Kadaluarsa Yang Beredar Di E-Commerce Dalam Pasal Undang Undang Nomor 8 Tahun 1999," *Jurnal Kewarganegaraan*, 7 (1), hal. 650–661.

pentingnya standar mutu dan regulasi perizinan masih rendah padahal pelaku usaha memiliki kewajiban hukum untuk memastikan bahwa produk yang mereka edarkan aman dikonsumsi dan memiliki legalitas namun, masih banyak yang tetap menjual produk tanpa izin dari BPOM yang pada akhirnya membahayakan hak-hak konsumen(6).⁷

Kewajiban pelaku usaha untuk mendaftarkan izin edar produknya diatur oleh Pasal 91 ayat (1) Undang-Undang Pangan mewajibkan setiap pangan olahan, baik lokal maupun impor, memiliki izin edar jika diperdagangkan dalam kemasan eceran (7).⁸ Tujuannya adalah menjamin keamanan dan mutu produk bagi konsumen agar aman dikonsumsi. Peredaran produk tanpa izin edar berisiko besar membahayakan konsumen serta melanggar ketentuan hukum yang telah ditetapkan.

Perlindungan terhadap konsumen telah dijamin dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), dijelaskan bahwa “*Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.*” Ketentuan ini menegaskan bahwa kepastian hukum merupakan hak setiap konsumen, sekaligus sarana untuk memberdayakan mereka agar dapat membuat keputusan yang tepat dan menuntut hak-haknya ketika mengalami pelanggaran oleh pelaku usaha.

⁷ *Ibid.* Hal 5-6

⁸ Muhammad Iqbal, 2019, *Peran dan Efektivitas Pengawasan Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) terhadap Beredarnya Produk Makanan, Minuman, Obat-obatan, dan Kosmetik di D.I. Yogyakarta*, (Skripsi dipublikasikan), Yogyakarta: Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga.

Perlindungan hukum terhadap konsumen pada dasarnya tidak hanya bertujuan melindungi pihak konsumen dari kerugian, tetapi juga memastikan adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban baik bagi konsumen maupun pelaku usaha. Kalimat yang menyatakan “*segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum*”, diharapkan sebagai benteng untuk meniadakan tindakan sewenang-wenang yang merugikan pelaku usaha hanya untuk kepentingan perlindungan konsumen (8).⁹ Ketentuan ini menegaskan bahwa kepastian hukum merupakan hak setiap konsumen, sekaligus sarana untuk memberdayakan mereka agar dapat membuat keputusan yang tepat dan menuntut hak-haknya ketika mengalami pelanggaran oleh pelaku usaha.

BPOM, sebagai lembaga pemerintah non-kementerian sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017, berperan penting dalam pengawasan tersebut, termasuk dengan menerbitkan nomor izin edar sebagai bukti kelayakan produk dari sisi keamanan, mutu, dan gizi. Pengawasan dilakukan melalui dua tahap, yaitu sebelum dan sesudah produk beredar. Meski demikian, masih ada pelaku usaha yang tidak mengurus izin edar karena kendala biaya, waktu, atau kurangnya pemahaman, yang pada akhirnya dapat membahayakan konsumen. Oleh karena itu, konsumen perlu lebih teliti dalam memastikan produk yang

⁹ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, 2022, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hal.1

mereka konsumsi telah memiliki izin edar resmi (9).¹⁰

Pada 2024, sebanyak 55,9% izin edar diterbitkan untuk produk pangan olahan yang berasal dari UMKM, jauh lebih tinggi dibandingkan 44,1% dari skala industri besar¹¹. Jenis produk yang paling banyak didaftarkan oleh UMKM antara lain air mineral, minuman serbuk, minyak goreng sawit, bumbu siap pakai, dan kopi bubuk. Data ini menunjukkan bahwa produsen dalam negeri, khususnya dari kalangan usaha kecil, mulai menunjukkan kesadaran terhadap pentingnya legalitas produk. Akan tetapi, angka peredaran produk ilegal juga mengindikasikan bahwa penguatan sistem pengawasan dan sosialisasi perizinan tetap menjadi hal mendesak.

Kondisi ini menunjukkan bahwa penguatan pengawasan terhadap peredaran makanan kemasan tanpa izin edar sangat diperlukan. Selain itu, peran perlindungan hukum konsumen juga harus diperkuat untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan hak-hak konsumen. UUPK merupakan dasar hukum utama dalam menjaga hak-hak konsumen yang masih dalam posisi lemah, antara lain disebabkan oleh kurangnya kesadaran konsumen akan hak-haknya.¹²

¹⁰ Kadek Ayu Adhi Maya Rinihapsari, Februari 2025, Masyarakat Wajib Teliti dengan Izin Edar Makanan, *Radio Republik Indonesia*, diunduh dari <https://www.rri.co.id/denpasar/daerah/1259776/masyarakat-wajib-teliti-dengan-izin-edar-makanan> tanggal 20 Februari 2025.

¹¹ Daniel Gunawan, "SIARAN PERS: Nomor HM.01.1 2.02.25.77 Tanggal 24 Februari 2025 Tentang BPOM Percepat Proses Perizinan: UMKM Pangan Olahan Capai 55,9 Persen Registrasi Produk Di BPOM," *BPOM RI*, 2025, <https://www.pom.go.id/siaran-pers/bpom-percepat-proses-perizinan-umkm-pangan-olahan-capai-55-9-persen-registrasi-produk-di-bpom>.

¹² Vira Fibrianti Lutfi dan Ida Ayu Sukihana, 2021, "Perlindungan Hukum Terkait Produk Makanan Ringan Kemasan Ulang Terkait Dengan Undang-Undang Perlindungan Konsumen," *Kertha Desa*, 9 (9), hal. 63–71.

Dalam situasi ini, pemerintah diharapkan dapat mendorong sinergi antara pelaku usaha, konsumen, dan lembaga pengawasan seperti BPOM dalam membangun sistem perlindungan yang lebih baik. Ketidakseimbangan kekuatan konsumen dan pebisnis harus dijembatani melalui kebijakan publik yang efektif, edukasi konsumen, dan penegakan hukum yang tegas untuk tidak hanya menjamin kesehatan masyarakat, tetapi juga membangun kepercayaan terhadap sistem pengaturan dan pengawasan yang ada.

Melihat kompleksitas permasalahan tersebut, maka penting untuk menelaah secara mendalam bagaimana peran BPOM dalam melakukan pengawasan terhadap peredaran makanan kemasan tanpa izin edar, khususnya di wilayah Kabupaten Purbalingga. Berdasarkan latar belakang ini, penulis tertarik untuk mengangkat penelitian dengan judul: **“PERAN BPOM DALAM PENGAWASAN PEREDARAN MAKANAN KEMASAN TANPA IZIN EDAR DI PURBALINGGA”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah diuraikan, maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana peran BPOM terhadap pengawasan peredaran makanan kemasan tanpa izin edar di Kabupaten Purbalingga?
2. Bagaimana perlindungan hukum bagi konsumen terhadap produk

makanan kemasan tanpa izin edar?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut di atas, penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Mengetahui dan menganalisis dalam pengawasan peredaran makanan kemasan tanpa izin edar di Purbalingga.
2. Mengetahui dan menganalisis bagaimana perlindungan hukum bagi konsumen terhadap produk makanan kemasan tanpa izin edar.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diperoleh dari penelitian ini baik secara teoritis maupun praktis adalah sebagai berikut:

1) Manfaat Teoritis

Manfaat Teoritis Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pembaca dan pemahaman mengenai peran BPOM dalam mengawasi peredaran makanan kemasan tanpa izin edar atau dapat menjadi referensi bagi peneliti selanjutnya. Selain itu, penelitian ini juga dapat digunakan sebagai bahan pembelajaran mengenai aspek hukum perlindungan konsumen terhadap produk tanpa izin edar.

2) Manfaat Praktis

Manfaat Praktis Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah

pengetahuan dan memperluas wawasan bagi para pembaca untuk memahami bagaimana peran Badan Pengawas Obat dan Makanan dalam pengawasan makanan tanpa izin edar di Purbalingga dan perlindungan hukum bagi konsumen makanan tanpa izin edar. Selain itu, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan bagi praktisi hukum dan pemerintah dalam meningkatkan efektivitas pengawasan dan perlindungan hukum terhadap peredaran makanan dalam kemasan.

