

**ASPEK HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP  
PEREDARAN DAUR ULANG MAKANAN KADALUWARSA  
DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999  
TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN**

**SKRIPSI**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum**

**HASTARINI YULIAWATI  
0505001119**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
KEKHUSUSAN IV (HUKUM TENTANG KEGIATAN EKONOMI)  
DEPOK  
JANUARI 2009**

## **HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS**

**Skripsi ini adalah hasil karya penulis sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah penulis nyatakan dengan benar.**

**Nama : Hastarini Yuliatwati**

**NPM : 0505001119**

**Tanda Tangan :**

**Tanggal : 7 Januari 2009**

## HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :

Nama : Hastarini Yuliawati  
NPM : 0505001119  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul Skripsi : Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Terhadap Peredaran Daur Ulang Makanan Kadaluwarsa Ditinjau dari Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

**Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Kekhususan IV (Hukum Tentang Kegiatan Ekonomi), Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.**

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Heri Tjandrasari, S.H., M.H. ( )  
Pembimbing : Henny Marlyna, S.H., M.H., M.L.I. ( )  
Penguji : Dr. Rosa Agustina, S.H., M.H. ( )  
Penguji : Akhmad Budi Cahyono, S.H., M.H. ( )  
Penguji : Abdul Salam, S.H., M.H. ( )

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 7 Januari 2009

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT, karena atas rahmat dan karunia-Nya, penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Penulis menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan skripsi ini, sangatlah sulit bagi penulis untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Ibu Heri Tjandrasari, S.H., M.H., selaku pembimbing skripsi I yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikirannya untuk mengarahkan penulis dalam penyusunan skripsi ini;
- (2) Ibu Henny Marlyna, S.H., M.H., M.L.I., selaku pembimbing skripsi II yang telah meluangkan waktu, tenaga dan pikirannya untuk membantu penulis dalam penyusunan skripsi ini;
- (3) Bapak Ignatius Sriyanto, S.H., M.H., selaku pembimbing akademik yang telah membimbing penulis selama masa perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
- (4) Ibu Dr. Rosa Agustina, S.H., M.H., selaku dewan penguji skripsi yang telah memberikan masukan dan saran kepada penulis;
- (5) Bapak Akhmad Budi Cahyono, S.H., M.H., selaku dewan penguji skripsi yang telah memberikan masukan dan saran kepada penulis;
- (6) Bapak Abdul Salam, S.H., M.H., selaku dewan penguji skripsi yang telah memberikan masukan dan saran kepada penulis;
- (7) Ibu Tiodora M Sirait, S.H., M.H., selaku Ketua Sub Bagian Penyuluhan Hukum Biro Hukmas Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) yang telah banyak membantu penulis dalam usaha memperoleh data yang penulis perlukan dalam rangka penyusunan skripsi ini;

- (8) Orang tua tercinta, yaitu Bapak Sarwono dan Ibu Daryati, serta adikku tersayang Putri Nugraheni dan seluruh keluarga besar penulis yang telah penuh cinta kasih memberikan banyak dukungan yang tiada terhingga kepada penulis baik secara materiil maupun moril;
- (9) Teman-teman seperjuangan FHUI angkatan 2005, khususnya anak-anak PK IV, Ira, Gista, Dita, Anggia, Nuy, Haris, Zoeprie, Icha, Yoan, Dewi, Hana, Ani serta teman-teman lainnya yang namanya tidak dapat penulis sebutkan satu, terima kasih untuk doa dan semangatnya selama kita bersama di kampus FHUI tercinta;
- (10) Seluruh jajaran sivitas akademik Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang tidak dapat penulis sebutkan semuanya yang telah banyak membantu penulis dalam penyusunan skripsi ini;
- (11) Segenap pihak yang telah membantu penulis.

Akhir kata, penulis berharap semoga Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan skripsi ini masih banyak kekurangan dan kelemahan, baik dari segi materi maupun teknis. Sehingga saran, kritik serta perbaikan yang membangun dari para pembaca akan penulis terima dengan segala kerendahan hati. Semoga skripsi ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Depok, 7 Januari 2009

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, penulis yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Hastarini Yuliatwati  
NPM : 0505001119  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Program Kekhususan : Hukum Tentang Kegiatan Ekonomi (PK IV)  
Fakultas : Hukum  
Jenis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusiv Royalty Free Right*)** atas karya ilmiah penulis yang berjudul:

ASPEK HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP PEREDARAN  
DAUR ULANG MAKANAN KADALUWARSA DITINJAU DARI UNDANG-  
UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir penulis tanpa meminta izin dari penulis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini penulis buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok  
Pada tanggal: 7 Januari 2009

Yang menyatakan

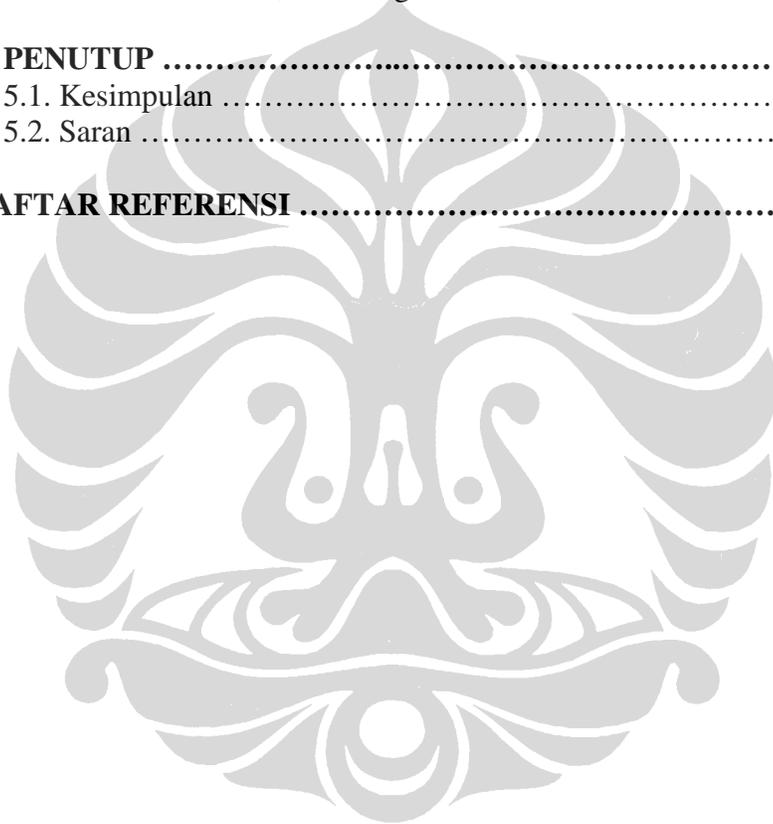
(Hastarini Yuliatwati)

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH .....	vi
ABSTRAK .....	vii
ABSTRACT .....	viii
DAFTAR ISI .....	ix
<b>1. PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Pokok Permasalahan .....	6
1.3. Tujuan Penelitian .....	6
1.4. Definisi Operasional .....	7
1.5. Metode Penelitian .....	8
1.6. Sistematika Penulisan .....	10
<b>2. TINJAUAN UMUM HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN .....</b>	<b>12</b>
2.1. Pengertian, Asas dan Tujuan Hukum Perlindungan Konsumen.....	12
Pengertian Hukum Perlindungan Konsumen .....	12
2.1.1. Asas Hukum Perlindungan Konsumen.....	14
2.1.2. Tujuan Hukum Perlindungan Konsumen .....	15
2.2. Pihak-pihak Terkait .....	16
2.2.1. Konsumen .....	16
2.2.2. Pelaku Usaha .....	20
2.2.3. Pemerintah .....	21
2.3. Hak dan Kewajiban Konsumen dan Pelaku Usaha .....	22
2.3.1. Hak dan Kewajiban Konsumen .....	22
2.3.2. Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha .....	26
2.3.3. Perbuatan yang dilarang bagi Pelaku Usaha .....	27
2.3.4. Tahap-tahap Transaksi .....	30
2.3.5. Penyelesaian Sengketa .....	32
<b>3. TINJAUAN UMUM MENGENAI PEREDARAN DAUR ULANG</b>	
<b>MAKANAN KADALUWARSA .....</b>	<b>35</b>
3.1. Kesehatan dan Keselamatan Produk Makanan .....	35
3.1.1. Pengertian Produk Makanan .....	36
3.1.2. Pengertian Produk Daur Ulang Makanan Kadaluwarsa .....	38
3.1.3. Pengertian Tanggal Kadaluwarsa .....	41
3.1.4. Tolok Ukur Dalam Penentuan Waktu Kadaluwarsa .....	42
3.1.5. Penandaan Kadaluwarsa .....	46

3.2. Ketentuan Mengenai Standar Kelayakan dan Keamanan Peredaran Makanan Menurut Peraturan Perundang-undangan yang Terkait .....	48
3.2.1. Standarisasi Label dan Mutu Produk Makanan .....	48
3.2.2. Kriteria Standar Kelayakan dan Keamanan Makanan .....	49
3.2.3. Pengawasan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Terhadap Kelayakan dan Keamanan Produk Makanan .....	53
<b>4. ASPEK PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN TERHADAP PEREDARAN DAUR ULANG MAKANAN KADALUWARSA .....</b>	<b>57</b>
4.1. Kasus-kasus Daur Ulang Makanan Kadaluwarsa Yang Dilakukan Oleh Pelaku Usaha.....	57
4.2. Pelanggaran Hukum Yang Dilakukan Oleh Pelaku Usaha Terkait Dengan Proses Daur Ulang Makanan Kadaluwarsa Berdasarkan Peraturan Perundangan .....	61
4.2.1. Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) .....	61
4.2.2. Undang-undang Kesehatan No. 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan (UU Kesehatan) .....	63
4.2.3. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan (UU Pangan) .....	64
4.2.4. Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan .....	65
4.2.5. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan .....	66
4.2.6. Permenkes No. 180/MEN.KES/PER/IV/1985 Tentang Makanan Kadaluwarsa dan Keputusan Dirjen POM No. 02591/B/SK/VIII/1991 Tentang Perubahan Lampiran Permenkes No. 180/MEN.KES/PER/IV/1985.....	67
4.3. Sanksi Hukum Yang Dikenakan Kepada Pelaku Usaha Yang Melakukan Daur Ulang Makanan Kadaluwarsa.....	67
4.3.1. Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) .....	67
4.3.2. Undang-undang Kesehatan No. 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan (UU Kesehatan) .....	69
4.3.3. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan (UU Pangan) .....	69
4.3.4. Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan .....	72
4.3.5. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan .....	72

4.3.6.	Permenkes No. 180/MEN.KES/PER/IV/1985 Tentang Makanan Kadaluwarsa dan Keputusan Dirjen POM No. 02591/B/SK/VIII/1991 Tentang Perubahan Lampiran Permenkes No. 180/MEN.KES/PER/IV/1985.....	73
4.3.7.	Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor HK.00.05.23.0131 Tentang Pencantuman Asal Bahan Tertentu, Kandungan Alkohol dan Batas Kadaluwarsa Pada Penandaan/Label Obat, Obat Tradisional, Suplemen Makanan, dan Pangan .....	74
<b>5.</b>	<b>PENUTUP .....</b>	<b>78</b>
5.1.	Kesimpulan .....	78
5.2.	Saran .....	79
<b>DAFTAR REFERENSI .....</b>		<b>81</b>



## ABSTRAK

Nama : Hastarini Yuliawati  
Progam Studi : Ilmu Hukum  
Judul : Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Terhadap Peredaran Daur Ulang Makanan Kadaluwarsa Ditinjau dari Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

Skripsi ini membahas mengenai aspek-aspek hukum perlindungan konsumen terhadap peredaran daur ulang makanan kadaluwarsa yang ditinjau dari Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UUPK). Penelitian skripsi ini menggunakan penelitian dengan metode pendekatan yuridis normatif, yaitu dengan menelaah dan mengkaji ketentuan-ketentuan perundang-undangan, terutama UUPK, dan peraturan lain yang berhubungan dengan masalah peredaran daur ulang produk pangan yang sudah kadaluwarsa. Peredaran daur ulang makanan kadaluwarsa sangat merugikan konsumen baik ditinjau dari aspek kesehatan maupun ekonomi. Sehubungan dengan itu perlu adanya sanksi hukum yang tegas terhadap pelaku usaha yang melakukan pelanggaran daur ulang makanan kadaluwarsa. Sanksi hukum tersebut dimaksudkan untuk melindungi konsumen agar kerugian dapat dicegah atau ditekan seoptimal mungkin.

Kata kunci:  
Perlindungan Konsumen, Pelaku Usaha, Makanan Kadaluwarsa

## ABSTRACT

Name : Hastarini Yuliawati  
Study Program : Law  
Title : The Aspect of Consumer Protection Law Toward Distribution of Expired Recycle Food From The View of Law Number 8 Year 1999 Regarding Consumer Protection

The focus of this study is the aspects of consumer protection law toward distribution of expired recycle food from the view of Law Number 8 Year 1999 regarding Consumer Protection. This research use juridical normative, which observe and explore regulations, particularly Law Number 8 Year 1999 Regarding Consumer Protection, and the additional regulation related with distribution of expired recycle food problem. The distribution of expired recycle food suffer consumer from the health and economic factors. Based on those factor its is necessary to give sanction to producer who recycle expired food. The sanction of is to protect consumer in order to minimize the lost.

Key words: Consumer Protection, Food Product, Expired Food

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pangan sebagai kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya merupakan hak asasi setiap rakyat Indonesia harus senantiasa tersedia cukup setiap waktu, aman, bermutu, bergizi, dan beragam dengan harga yang terjangkau oleh daya beli masyarakat. Untuk mencapai semua itu, perlu diselenggarakan suatu sistem pangan yang memberikan perlindungan, baik bagi pihak yang memproduksi maupun yang mengkonsumsi pangan, serta tidak bertentangan dengan keyakinan masyarakat.

Berbagai produk yang ditawarkan kepada masyarakat oleh pihak produsen pada saat ini gencar dilakukan. Adanya variasi produk khususnya produk makanan dan minuman yang telah beredar di pasaran cukup mampu meraih minat konsumen untuk mengkonsumsinya. Pihak produsen berharap agar pihak konsumen terus mengkonsumsi produknya, sehingga produsen mendapat keuntungan. Dengan demikian banyak produsen berlomba-lomba untuk menciptakan suatu produk yang baru agar mendapatkan keuntungan yang banyak, kadangkala produsen tidak mengutamakan kualitas produknya. Hal ini tampak dari mulai banyaknya produk daur ulang makanan kadaluwarsa.

Beredarnya makanan yang terbuat dari bahan-bahan yang kadaluwarsa memang tidak lepas dari tanggung jawab pemerintah sebagai pihak yang berwenang membuat peraturan. Dalam hal ini Undang–Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (yang selanjutnya disebut “UUPK”) telah mengatur bahwa masyarakat wajib mendapat perlindungan hak yang paling asasi yaitu, mendapatkan informasi dan keamanan terhadap makanan yang dibeli di pasaran, karena jika masyarakat mengkonsumsi makanan kadaluwarsa, tentu akan sangat membahayakan kesehatan.

Maraknya kasus peredaran daur ulang makanan kadaluwarsa, berdasarkan pantauan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) terjadi karena lemahnya

aspek pembinaan, pengawasan dan penegakan hukum. Padahal, sanksi pidana bagi pelanggarnya sudah sangat jelas. Bagi pelaku usaha yang memproduksi dan menjual makanan yang telah kadaluwarsa atau dalam keadaan rusak, cacat atau bekas dan tercemar dapat diancam hukuman lima tahun penjara atau denda sebesar 2 (dua) miliar rupiah.<sup>1</sup>

Kasus daur ulang makanan kadaluwarsa terjadi di sebuah pabrik kue yang berlokasi di Waru III, Cengkareng, Jakarta Barat. Menurut keterangan Kasat Narkoba Polres Jakarta Barat Kompol Adex Yudiswan di Polres Jakarta Barat, pabrik kue tersebut sudah 4 (empat) tahun beroperasi. Setiap harinya, pabrik yang dimiliki oleh Feri Bong menghasilkan sekitar 3.500 bungkus kue dengan merek Hoka Sari.<sup>2</sup> Pelaku usaha tersebut memiliki modus yaitu dengan mendaur ulang cokelat untuk anak-anak yang dibuat dari remahan bahan-bahan lama kemudian diberi gula jawa sehingga seolah-olah tampak seperti kue cokelat yang baru.<sup>3</sup>

Kasus tersebut tak hanya terjadi di Tangerang saja, namun juga di Cirebon. Tiluk atau yang biasa disebut dengan “roti buluk” adalah istilah umum yang digunakan warga Cirebon untuk makanan kadaluwarsa. Tiluk ini telah didistribusikan secara luas di Pasar Wates, Kapetakan, Cirebon yang disinyalir sebagai salah satu tempat sentra makanan kadaluwarsa di Cirebon. Sebelumnya, makanan ini hanya untuk konsumsi ternak dan ikan, akan tetapi saat ini warga sekitar juga mengkonsumsi makanan kadaluwarsa tersebut karena harganya yang relatif murah.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Indonesia (a), *Undang-Undang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, LN No. 8 tahun 1999, TLN No. 3821, ps 62 ayat (1).

<sup>2</sup> “Pabrik Kue Daur Ulang Beroperasi Sejak 4 Tahun Lalu”, <[http://hermawan.net/index.php?action=news.detail&id\\_news=15004](http://hermawan.net/index.php?action=news.detail&id_news=15004)>, 23 September 2008.

<sup>3</sup> “Daur Ulang Kue Hokusari” <[http://buntetpesantren.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=446&Itemid=1](http://buntetpesantren.org/index.php?option=com_content&task=view&id=446&Itemid=1)>, 23 September 2008.

<sup>4</sup> *Ibid.*

Kasus serupa lainnya yang akhir-akhir ini merebak adalah penemuan tempat pengolahan daging sisa hotel dan restoran di kawasan Kapukjagal, Cengkareng oleh tim Suku Dinas Peternakan dan Perikanan Jakarta Barat. Makanan daur ulang tersebut dijual bebas di sejumlah pasar tradisional di kawasan Jakarta Barat. Makanan daur ulang ini terbilang cukup diminati masyarakat karena harganya yang murah. Setidaknya makanan tersebut dijual antara Rp 3.000,00 hingga Rp 8.000,00 per plastik.<sup>5</sup>

Makanan daur ulang tersebut berawal dari sampah basah hotel dan restoran yang dimasukkan ke dalam kantong plastik dan diletakkan dalam tempat sampah ataupun kontainer sampah hotel. Pada malam hari, sampah-sampah tersebut kemudian diambil petugas kebersihan. Petugas kebersihan lalu membawa sampah sisa hotel dan restoran ke tempat penampungan sampah. Kemudian ditempat penampungan sampah inilah, pemulung “mengorek” kantong plastik dan memisahkan antara sisa daging sapi, ayam, sosis dan bakso. Sisa daging hotel dan restoran ini dikumpulkan lalu dijual ke pengumpul. Lalu oleh pengumpul, daging sisa tersebut dijual ke pengolah seharga Rp 75.000,00 hingga Rp 125.000,00 per kantong plastik. Pengolah kemudian mencuci dengan formalin sisa daging, bakso dan sosis. Bahan-bahan tersebut kemudian direbus dan digoreng, lalu diberi pewarna. Setelah itu dikemas dan siap diedarkan ke pasar-pasar tradisional untuk bisa dijual ke konsumen.

Analisis medis membuktikan bahwa makanan kadaluwarsa dipastikan mengandung bakteri dan jamur. Kedua jasad renik tersebut sangat membahayakan kesehatan manusia. Jamur akan tumbuh pada makanan yang basah atau lembab, sehingga untuk menyamarkan makanan kadaluwarsa para pelaku usaha biasanya melakukan reformulasi makanan, sehingga seperti makanan baru. Makanan yang

---

<sup>5</sup> “Makanan Daur Ulang Dapat Menyebabkan Kematian” <<http://healindonesia.wordpress.com/2008/09/16/makanan-daur-ulang-bisa-menyebabkan-kematian/>>

direformulasikan tersebut umumnya terbuat dari bahan yang relatif tidak tahan lama atau yang mengandung kadar air cukup tinggi, seperti roti atau biskuit.<sup>6</sup>

Makanan kadaluwarsa yang diolah kembali dipastikan mengandung bahan kimia berbahaya, seperti formalin dan zat pewarna yang sangat berbahaya bagi kesehatan manusia. Bahkan apabila dikonsumsi secara berkepanjangan dapat mengakibatkan kematian. Demikian pendapat dr. Marius Wijajarta, Ketua Yayasan Pemberdayaan Konsumen Kesehatan Indonesia (YPKKI). Beliau juga mengatakan bahwa pemberian bahan kimia dilakukan para pelaku untuk mempertahankan bentuk dan warna segar pada makanan. Padahal, formalin yang dikonsumsi dalam jangka pendek dapat menyebabkan keracunan dan pada jangka panjang dapat menyebabkan kerusakan hati dan ginjal. Sedangkan zat pewarna tekstil dalam makanan dapat menyebabkan kerusakan otak, bahkan kematian.<sup>7</sup>

Dalam standar yang ditetapkan oleh Badan Pengawasan Obat dan Makanan (yang selanjutnya disebut “BPOM”), jelas ditetapkan bahwa makanan yang kadaluwarsa tidak boleh diperdagangkan. Bahkan makanan, minuman dan obat-obatan yang dijual bebas, wajib mencantumkan tanggal kadaluwarsa. Artinya, makanan mempunyai batas akhir yang aman untuk dapat dikonsumsi dan dijamin mutunya, dengan penyimpanan yang sesuai dengan petunjuk yang diberikan oleh produsen atau pelaku usaha.

Sehubungan dengan kegiatan perdagangan makanan, masyarakat yang mengkonsumsi perlu diberikan sarana yang memadai agar memperoleh informasi yang benar dan tidak menyesatkan melalui penetapan ketentuan mengenai label dan iklan tentang pangan. Dengan demikian, masyarakat yang mengkonsumsi pangan dapat mengambil keputusan berdasarkan informasi yang akurat sehingga tercipta

---

<sup>6</sup> “Konsumen Belum Sadari Haknya”, <<http://www.indonesia.com/bpost/72008/27/ekbis/ekbis10.htm>>, 27 Juli 2008.

<sup>7</sup> *Ibid.*

perdagangan pangan yang jujur dan bertanggung jawab serta menumbuhkan persaingan yang sehat di kalangan para pengusaha pangan.

Sesungguhnya sudah sejak lama hak-hak konsumen diabaikan oleh para pelaku usaha, bahkan sebelum lahirnya UUPK. Banyak orang tidak menyadari bagaimana pelanggaran hak-hak konsumen dilakukan secara sistematis oleh kalangan pelaku usaha, dan cenderung mengambil sikap tidak ingin mengalami perselisihan. Terkadang pula dalam pemakaian suatu barang dan/atau jasa konsumen tidak begitu memperhatikan hal-hal yang dapat merugikan mereka karena dalam pemilihan suatu barang dan/atau jasa masyarakat seringkali terpengaruh akan iklan yang sudah cukup meyakinkan. Tidak sedikit konsumen yang telah dirugikan namun tidak melaporkannya dan membiarkan saja karena merasa pernyataan yang diungkapkan akan dibantah dan pasti akan terkalahkan jika hal tersebut diangkat ke meja hijau.

Hal tersebut mungkin tidak akan terjadi jika setiap konsumen menyadari hak-hak mereka. Hak-hak konsumen antara lain dikemukakan oleh Presiden Amerika Serikat, J.F Kennedy yaitu<sup>8</sup>:

- a. Hak memperoleh keamanan dan keselamatan (*The right to safe products*);
- b. Hak memperoleh informasi atas produk (*The right to be informed about products*);
- c. Hak untuk memilih (*The right to definite choice on selecting products*);
- d. Hak untuk didengar (*The right to be heard regarding customer interest*).

Dengan adanya hak-hak yang dimiliki oleh konsumen, maka produsen harus dapat bertanggung jawab atas produksi dari suatu barang dan/atau jasa yang diproduksinya dengan selalu meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa tersebut.

Kondisi konsumen di Indonesia menurut pemaparan Az Nasution, S.H secara umum masih rentan terhadap pelanggaran hak dan selalu berada di posisi yang

---

<sup>8</sup>Gunawan Widjaya dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Gramedia, 2001), hal. 27, lihat juga Samsul, Inosentius, Materi kuliah Hukum Perlindungan Konsumen, (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2005)

dirugikan.<sup>9</sup> Keberadaan hukum perlindungan konsumen sebagai keseluruhan asas-asas dan kaedah-kaedah hukum yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungan dan masalah antara konsumen dalam hubungan dan masalah antara konsumen dan pelaku usaha dalam bermasyarakat, dibutuhkan untuk menyeimbangkan kedudukan yang lemah dari sisi konsumen.<sup>10</sup>

Keseluruhan tindakan yang diupayakan dalam pelaksanaan perlindungan konsumen bermuara pada intisari perlindungan konsumen, yaitu pertama untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen dengan menumbuhkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan, dan kemandirian dalam melindungi dirinya. Kedua menumbuhkembangkan sikap jujur dan bertanggung jawab dari pelaku usaha dalam menjalankan usahanya. Ketiga meningkatkan kualitas barang/jasa untuk menjamin kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen<sup>11</sup>.

Piranti hukum yang melindungi konsumen tidak dimaksudkan untuk mematikan usaha para pelaku usaha, tetapi justru sebaliknya perlindungan konsumen dapat mendorong iklim berusaha yang sehat yang mendorong lahirnya perusahaan-perusahaan khususnya di bidang industri makanan agar lebih maju dalam memproduksi makanan yang sesuai dengan standar mutu yang berkualitas.

Atas dasar latar belakang pemikiran tersebut, penulis menganggap hak-hak konsumen perlu dilindungi khususnya terhadap peredaran daur ulang makanan kadaluwarsa yang tidak memenuhi ketentuan persyaratan perundang-undangan. Maka, penulis ingin meneliti lebih jauh dan membahasnya dalam skripsi penulis yang berjudul **“Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Terhadap Peredaran Daur**

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Terhadap Peredaran daging sapi impor di tinjau dari Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Skripsi. Azaris Pahlemy.

<sup>11</sup> Indonesia, Undang-undang Tentang Perlindungan Konsumen, UU No. 8, LN No. 3821 tahun 1999, TLN. No. 3821 ps. 3.

## **Ulang Makanan Kadaluwarsa Ditinjau Dari Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen”.**

### **1.2. Pokok Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kasus-kasus daur ulang makanan kadaluwarsa apa saja yang dilakukan oleh pelaku usaha?
2. Pelanggaran hukum apa yang dilakukan oleh pelaku usaha terkait dengan proses daur ulang makanan kadaluwarsa berdasarkan peraturan perundang-undangan?
3. Sanksi hukum apa yang dikenakan kepada pelaku usaha yang melakukan daur ulang makanan kadaluwarsa?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian dari skripsi ini antara lain:

1. Mengkaji secara lengkap kasus-kasus daur ulang makanan kadaluwarsa apa saja yang dilakukan oleh pelaku usaha;
2. Menjelaskan dengan terperinci mengenai pelanggaran hukum apa yang dilakukan oleh pelaku usaha terkait dengan proses daur ulang makanan kadaluwarsa berdasarkan peraturan perundang-undangan
3. Memaparkan mengenai sanksi hukum apa yang dikenakan kepada pelaku usaha yang melakukan daur ulang makanan kadaluwarsa.

### **3.4. Definisi Operasional**

Dalam upaya untuk mendapatkan pemahaman yang baik dan menghindari interpretasi yang berlainan, akan dijelaskan pengertian dari berbagai istilah yang sering digunakan dalam skripsi ini. Definisi yang diungkapkan ini merupakan patokan baku dalam skripsi ini. Adapun definisi operasional yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Perlindungan Konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.<sup>12</sup>
2. Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.<sup>13</sup>
3. Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.<sup>14</sup>
4. Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah, yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan atau pembuatan makanan atau minuman.<sup>15</sup>
5. Makanan adalah barang yang diwadahi dan diberikan label dan yang digunakan sebagai makanan atau minuman manusia, akan tetapi bukan obat.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> *Ibid.* ps 1 ayat (1).

<sup>13</sup> *Ibid.* ps 1 ayat (2).

<sup>14</sup> *Ibid.* ps 1 ayat (3).

<sup>15</sup> Indonesia. *Undang-Undang Pangan*. UU No. 7 Tahun 1996, LN No. 7 Tahun 1996, TLN 3656, ps ayat (1).

<sup>16</sup> Indonesia, Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No. 180 /Men.Kes/Per/Iv/85 Tentang Makanan Daluwarsa, Ps 1 (a).

6. Makanan kadaluwarsa adalah makanan yang telah lewat tanggal kadaluwarsa.<sup>17</sup>
7. Daur ulang makanan kadaluwarsa adalah proses reformulasi (pembuatan kembali) produk makanan kadaluwarsa yang dilakukan oleh produsen untuk menyiasati konsumen agar tampak seperti makanan baru.<sup>18</sup>
8. Tanggal kadaluwarsa adalah batas akhir suatu makanan dijamin mutunya sepanjang penyimpanannya mengikuti petunjuk yang diberikan oleh produsen.<sup>19</sup>
9. Produksi pangan adalah kegiatan atau proses menghasilkan, menyiapkan, mengolah, membuat, mengawetkan, mengemas, mengemas kembali, dan/atau mengubah bentuk pangan.<sup>20</sup>

## **1.5 Metode Penelitian**

### **1. Jenis dan Sifat Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan metode pendekatan yuridis normatif yang bersifat deskriptif dan preskriptif analitis, yaitu dengan menelaah dan mengkaji ketentuan-ketentuan perundang-undangan, terutama Undang-undang Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), dan peraturan lain yang berhubungan dengan masalah peredaran daur ulang produk pangan yang sudah kadaluwarsa.

---

<sup>17</sup> *Ibid.* ps. 1 (c).

<sup>18</sup> F.G. Winarno, *Penentuan Waktu Kadaluwarsa Bagi Makanan dan Minuman, Seminar Kadaluwarsa Bahan Makanan Olahan*, YLKI, (Jakarta: 1985), hal. 29.

<sup>19</sup> *Ibid.* ps 1 (d).

<sup>20</sup>Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu Dan Gizi Pangan, ps 1 ayat (11).

## 2. Data Yang Diperlukan

- a. Bahan hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat<sup>21</sup>, yang terdiri dari:
  - a.1. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UUPK);
  - a.2. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan (UU Pangan);
  - a.3. Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan (UU Kesehatan);
  - a.4. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu dan Gizi pangan;
  - a.5. Peraturan Pemerintah Nomor 69 tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan;
  - a.6. Permenkes No. 180/MEN.KES/PER/IV/1985 Tentang Makanan Kadaluwarsa dan Keputusan Dirjen POM No. 02591/B/SK/VIII/1991 Tentang Perubahan Lampiran Permenkes No. 180/MEN.KES/PER/IV/1985;
  - a.7. Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan, Nomor HK.00.06.51.0475 Tentang Pedoman Pencantuman Informasi Nilai Gizi Pada Label Pangan, tanggal 17 Januari 2005.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu berupa bahan-bahan yang memberikan kejelasan mengenai bahan hukum primer<sup>22</sup>, yang terdiri dari:
  - b.1. buku-buku literatur;
  - b.2. buku-buku yang berkaitan dengan perlindungan konsumen;
  - b.3. jurnal-jurnal yang berkaitan dengan permasalahan pada skripsi ini;
  - b.4. artikel-artikel yang berkaitan dengan permasalahan pada skripsi ini.

---

<sup>21</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, cet. 3, (Jakarta: Rajawali Pers, 1990), hal. 14.

<sup>22</sup> *Ibid.*, hal 15.

- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder<sup>23</sup>, yang terdiri dari:
  - c.1. kamus;
  - c.2. ensiklopedi;
  - c.3. bibliography.

### **3. Metode Pengumpulan Data**

Pengumpulan data yang penulis lakukan adalah melalui studi kepustakaan yang dilakukan di beberapa perpustakaan di perguruan tinggi dan instansi pemerintah, Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Perpustakaan Pusat Universitas Indonesia, Perpustakaan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) dan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI). Selain itu juga dilakukan wawancara kepada Ibu Tiodora M Sirait, S.H., M.H., selaku Ketua Sub Bagian Penyuluhan Hukum Biro Hukmas BPOM.

### **4. Metode Pengolahan Data**

Metode yang digunakan oleh Penulis adalah analisis data kualitatif, yaitu merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis yaitu apa yang dinyatakan oleh sasaran penelitian yang bersangkutan secara tertulis, lisan, dan perilaku nyata. Dalam hal ini yang diteliti dan dipelajari adalah obyek penelitian yang utuh.<sup>24</sup>

### **1.6. Sistematika Penulisan**

Untuk lebih memudahkan pembahasan skripsi, maka penulisan skripsi ini dibagi ke dalam lima bab, yang terdiri dari:

---

<sup>23</sup> Soerjono Soekanto, *op.cit.*, hal 52.

<sup>24</sup> Sri Mamudji, *op cit*, hal 67.

Bab I adalah bagian pendahuluan yang akan menjelaskan secara garis besar, latar belakang, pokok permasalahan, tujuan penelitian, deskripsi operasional, metode penelitian yang digunakan, serta uraian mengenai sistematika penulisan skripsi ini.

Bab II akan membahas tentang tinjauan umum hukum perlindungan konsumen yang terdiri dari pengertian, asas, dan tujuan hukum perlindungan konsumen, pihak-pihak terkait yang terdiri dari konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah, hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha, dan perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha.

Bab III akan membahas mengenai tinjauan umum mengenai peredaran daur ulang makanan kadaluwarsa yang terdiri kesehatan dan keselamatan produk makanan, dan mengenai standar kelayakan dan keamanan peredaran makanan menurut peraturan perundang-undangan yang terkait.

Bab IV aspek perlindungan hukum konsumen terhadap peredaran daur ulang makanan kadaluwarsa yang terdiri dari bentuk-bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha, pelanggaran hukum yang dilakukan oleh pelaku usaha yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan di bidang peredaran daur ulang makanan kadaluwarsa dan sanksi hukum yang dikenakan kepada pelaku usaha yang melakukan daur ulang makanan kadaluwarsa.

Bab V merupakan bab penutup yang secara singkat akan memaparkan kesimpulan-kesimpulan berdasarkan pembahasan-pembahasan dari bab-bab sebelumnya serta saran-saran.

## **BAB 2**

### **TINJAUAN UMUM HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN**

#### **2.1. Pengertian, Asas dan Tujuan Hukum Perlindungan Konsumen**

Pembahasan sekilas mengenai pengertian, asas, dan tujuan hukum perlindungan konsumen dibutuhkan untuk memberikan gambaran yang menyeluruh mengenai topik bahasan aspek hukum perlindungan konsumen terhadap peredaran daur ulang makanan kadaluwarsa.

##### **2.1.1. Pengertian Hukum Perlindungan Konsumen**

Indonesia seperti halnya negara berkembang lainnya menghadapi permasalahan yang tidak jauh berbeda dalam bidang hukum perlindungan konsumen. Kondisi konsumen di negara kita masih sering mengalami hal-hal yang merugikan dirinya, posisi konsumen lebih lemah dibandingkan dengan pengusaha dan organisasinya.

Permasalahan ketidakseimbangan kedudukan konsumen tersebut kemudian dijumpai oleh hukum perlindungan konsumen.<sup>1</sup> Hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen yang memuat asas-asas atau kaidah-kaidah yang mengatur sifat yang melindungi kepentingan konsumen.<sup>2</sup>

Hukum konsumen dapat diartikan sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk (barang dan/atau jasa) antara penyedia dan penggunaannya dalam kehidupan bermasyarakat.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Tim penelitian di bawah pimpinan Ibrahim Idahm, "Laporan Akhir Penelitian Perlindungan Terhadap Konsumen Atas Kelalaian Produsen", Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, 1992, hal. 76.

<sup>2</sup> Az Nasution (a), *Konsumen dan Konsumen; Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia*, cet. 1, (Jakarta: Pustaka Sinar, 1995), hal. 65.

<sup>3</sup> Az Nasution (b), *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, cet. 2, (Jakarta: Diadit Media, 2002), hal. 22

Sedangkan hukum perlindungan konsumen adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk (barang dan/atau jasa) konsumen antara penyedia dan penggunaannya dalam kehidupan bermasyarakat.<sup>4</sup>

Berdasarkan kedua pengertian di atas dapat dilihat bahwa aspek hukum konsumen lebih luas dibandingkan hukum perlindungan konsumen. Hukum perlindungan konsumen hanya salah satu aspek di dalam hukum konsumen yang mengatur bagaimana melindungi hak-haknya dari gangguan pihak-pihak lain.

Sedangkan dalam definisi yang dirumuskan dalam *Law Dictionary* yang dikeluarkan oleh *Baron's Educational Series Inc.*, karya Steven H. Givis, dikatakan bahwa:

“Consumer Protection refers to laws designed to aid retail consumers of goods and service that have been improperly manufactured, delivered, performed, handled, or described. Such laws provide the retail consumer with additional protections and remedies not generally provided to merchant and others who engaged in business transactions, on the premise that consumers do not enjoy an “arm’s length” bargaining position with respect to the businessman with whom they deal and therefore should not be strictly limited by the legal rules that govern recovery for damages among businessmen”

Tinjauan pada hukum positif Indonesia menunjukkan bahwa hukum konsumen, yaitu rangkaian peraturan perundang-undangan yang memuat asas dan kaidah yang berkaitan dengan hubungan dan masalah konsumen, tersebar di dalam berbagai lingkungan hukum acara, hukum administrasi, dalam berbagai konvensi internasional dan lain-lain.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> *Ibid*

<sup>5</sup> Az Nasution (a), *op. cit.*, hal. 21.

Dengan adanya konsumen yang aktif dapat mendorong pelaku usaha agar memperbaiki kualitas barang/jasa yang di produksinya. Kesadaran pelaku usaha untuk menjaga dan meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang diproduksi adalah sangat penting untuk menyukseskan usaha perlindungan konsumen. Dengan kualitas yang terjaga akan mengikat konsumen untuk terus menggunakan barang/jasa yang ditawarkan oleh pelaku usaha yang bersangkutan, sehingga bukan saja konsumen yang terlindungi dan diuntungkan, tetapi pelaku usaha pun akan memetik keuntungan yang sama.

### **2.1.2. Asas Hukum Perlindungan Konsumen**

Perlindungan Konsumen di Indonesia diselenggarakan sebagai usaha bersama berdasarkan 5 (lima) Asas Pembangunan Nasional yaitu:<sup>6</sup>

a. Asas Manfaat

Dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha keseluruhan.

b. Asas Keadilan

Dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil.

c. Asas Keseimbangan

Dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha dan pemerintah dalam arti materiil ataupun spirituiil.

d. Asas Keamanan dan Keselamatan Konsumen

---

<sup>6</sup> Badan Perlindungan Konsumen Nasional, *Perlindungan Konsumen Indonesia*, cet. 2, (Jakarta: 2005), hal. 5.

Dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.

e. Asas Kepastian Hukum

Dimaksudkan agar baik pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen serta Negara menjamin kepastian hukum.

### 2.1.3. Tujuan Hukum Perlindungan Konsumen

Hukum perlindungan konsumen memiliki tujuan yang diantaranya adalah:<sup>7</sup>

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

---

<sup>7</sup> Indonesia (a), *op. cit.*, ps. 3.

Hampir seluruh masyarakat secara individu merupakan konsumen suatu barang atau jasa tertentu, sehingga perlindungan hukum terhadap konsumen merupakan bagian dari pembangunan secara keseluruhan yang merupakan kewajiban dari Negara. Seiring dengan hal itu, keberadaan UUPK sangat dibutuhkan oleh masyarakat sebagai konsumen. Hal ini disebabkan oleh lemahnya posisi konsumen dibandingkan posisi produsen yang dalam memproduksi barang dan jasa yang cenderung hanya mengejar tingkat produktifitas dan efektifitas tertentu dalam rangka mencapai tujuan usaha.

Perlindungan konsumen dipandang secara materiil maupun formil semakin terasa penting, mengingat ilmu pengetahuan dan teknologi yang merupakan penggerak bagi produktifitas dan efisiensi produsen atas barang atau jasa yang dihasilkan dalam rangka mengejar dan mencapai kedua hal tersebut, akhirnya baik langsung atau tidak langsung, maka konsumen yang akan merasakan dampaknya.<sup>8</sup>

Dengan adanya UUPK, memungkinkan konsumen yang dirugikan oleh produsen melakukan penuntutan melalui jalur hukum sesuai dengan jenis pelanggarannya.

Pasal 1 angka 1 UUPK memberikan pengertian, yaitu “segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen”

Dengan demikian perlindungan hukum merupakan suatu upaya untuk memberikan perlindungan terhadap kepentingan manusia atau kelompok manusia dengan adanya kaedah-kaedah hukum yang diberlakukan di masyarakat. Dalam rangka memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen, berarti dengan mengeluarkan suatu peraturan perundang-undangan yang benar-benar mampu memberikan perlindungan terhadap kepentingan konsumen secara optimal.

---

<sup>8</sup> Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati ed. Al, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Bandung: Mandar Maju, 2000), hal. 33.

Pada dasarnya makin kompleks teknologi yang diterapkan dalam menghasilkan suatu produk menuntut pula makin banyaknya informasi yang harus disampaikan kepada konsumen, agar tidak timbul sengketa konsumen.

## 2.2. Pihak-pihak Terkait

Dalam ranah hukum perlindungan konsumen terdapat pihak-pihak yang terlibat di dalamnya. Berikut adalah pihak-pihak tersebut:

### 2.2.1. Konsumen

Istilah konsumen berasal dari bahasa Inggris, yaitu *consumer*. Dalam Kamus English-Indonesia<sup>9</sup> memberikan arti kata *consumer* sebagai “pemakai atau konsumen.”

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia memberikan pengertian konsumen adalah sebagai berikut<sup>10</sup>: “*Konsumen adalah pemakai (barang-barang hasil industri, bahan makanan dan sebagainya), lawan dari produsen.*”

Dalam Kamus Ekonomi Inggris-Indonesia memberikan pengertian konsumen yaitu: “*Consumer adalah seseorang yang menikmati penggunaan fisik dari suatu benda atau jasa ekonomi.*”

Dalam Resolusi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) No. 39/248 Tahun 1985 Tentang Perlindungan Konsumen (*Guidelines for Consumer Protection*) menyebutkan: “*Konsumen adalah Pemakai barang atau jasa yang tersedia dalam masyarakat untuk kepentingan pribadi, keluarga, dan/atau rumah tangganya, tidak untuk diperdagangkan kembali.*”

Pengertian yuridis formal ditemukan dalam Pasal 1 angka (2) UUPK dinyatakan bahwa: “*Konsumen adalah setiap orang pemakai barang atau jasa yang tersedia*

<sup>9</sup> Peter Salim, *Advance English-Indonesia Dictionary*, Edisi ketiga, (Jakarta: Modern English Press, 1991), hal.186.

<sup>10</sup>W.J.S Poerwadaminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1984), hal. 769.

*dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak diperdagangkan.”*

Berdasarkan pengertian yang telah dipaparkan di atas dapat di simpulkan bahwa konsumen adalah pihak yang membeli, memakai, menikmati, menggunakan barang dan/atau jasa dengan tujuan untuk kepentingan pribadi, keluarga, dan rumah tangganya.

Sesuai dengan Pasal 1 angka (2) UUPK dikenal istilah konsumen akhir dan konsumen antara. Konsumen akhir adalah penggunaan atau pemanfaat akhir dari suatu produk, sedangkan konsumen antara adalah konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai bagian dari proses produksi lainnya. Maka dapat disimpulkan bahwa pengertian konsumen dalam UUPK adalah konsumen akhir (selanjutnya disebut dengan Konsumen).

Pengertian Konsumen dalam Pasal 1 angka (2) UUPK mengandung unsur-unsur sebagai berikut<sup>11</sup>:

a. Konsumen adalah setiap orang

Maksudnya adalah orang perseorangan dan termasuk juga badan usaha (badan hukum atau non badan hukum)<sup>12</sup>.

b. Konsumen sebagai pemakai

Pasal 1 angka (2) UUPK hendak menegaskan bahwa UUPK menggunakan kata “pemakai” untuk pengertian konsumen sebagai konsumen akhir (*end user*). Hal ini disebabkan karena pengertian pemakai lebih luas, yaitu semua orang mengkonsumsi barang dan/atau jasa untuk diri sendiri.

c. Barang dan/atau jasa

Barang yaitu segala macam benda (berdasarkan sifatnya) untuk diperdagangkan dan dipergunakan oleh Konsumen. Jasa yaitu layanan berupa pekerjaan atau prestasi yang tersedia untuk digunakan oleh konsumen.

---

<sup>11</sup> Shidarta. *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, (Jakarta: Grasindo, 2000), hal. 4-8.

<sup>12</sup> Pasal 1 angka (3) UUPK

d. Barang dan/atau jasa tersebut tersedia dalam masyarakat

Barang dan/atau jasa yang akan diperdagangkan telah tersedia di pasaran, sehingga masyarakat tidak akan mengalami kesulitan untuk mengkonsumsinya.

e. Barang dan/atau jasa tersebut digunakan bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain atau makhluk hidup lain

Dalam hal ini tampak adanya teori kepentingan pribadi terhadap pemakaian suatu barang dan/atau jasa.

f. Barang dan/jasa itu tidak untuk diperdagangkan

Pengertian konsumen dalam UUPK dipertegas, yaitu hanya konsumen akhir, sehingga maksud dari pengertian ini adalah konsumen tidak memperdagangkan barang dan/atau jasa yang telah diperolehnya. Namun untuk dikonsumsi sendiri.

Pengertian istilah konsumen yang diterima masyarakat secara umum berbeda dengan pengertian yang diberikan oleh hukum. Dalam pengertian sehari-hari sering dianggap bahwa yang disebut konsumen adalah pembeli (Inggris: *buyer*, Belanda: *koper*). Pengertian konsumen secara hukum tidak hanya terbatas kepada pembeli karena jika diamati lebih lanjut pada Pasal 1 ayat (2) UUPK, tidak digunakan istilah “pembeli” untuk menunjukkan pengertian konsumen.<sup>13</sup> Istilah yang digunakan pada UUPK untuk menjelaskan pengertian konsumen adalah “pemakai barang dan/atau jasa” yang memiliki makna lebih luas daripada pembeli.

Berbagai pengertian konsumen yang beragam ini akan bermanfaat terhadap pemahaman perlindungan konsumen sebagaimana diatur dalam UUPK. Selanjutnya terhadap berbagai pengertian konsumen tersebut di atas, Az Nasution mengklasifikasikan menjadi tiga bagian, yaitu:<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> N. H. T. Siahaan, *Hukum Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Produk*, cet. 1. (Bogor: Grafika Mardi Yuana, 2005), hal. 23.

<sup>14</sup> Az Nasution, “Aspek Hukum Perlindungan Kosnumen Tinjauan Singkat UU Nomor 8 Tahun 1999,” <http://www.pemantauperadilan.com>, 17 September 2008

- a. Konsumen dalam arti umum, yaitu pemakai, pengguna dan/atau pemanfaat dan/atau jasa untuk tujuan tertentu.<sup>15</sup>
- b. Konsumen antara, yaitu pemakai, pengguna dan/atau pemanfaat barang dan/atau jasa untuk diproduksi menjadi barang dan/atau jasa lain untuk memperdagangkannya (distributor) dengan tujuan komersial. Konsumen antara ini sama dengan pelaku usaha.
- c. Konsumen akhir, yaitu pemakai, pengguna dan/atau pemanfaat dan/atau jasa konsumen untuk memenuhi kebutuhan diri sendiri, keluarga atau rumah tangganya dan tidak untuk diperdagangkan kembali. Konsumen akhir inilah yang dengan jelas diatur perlindungannya dalam UUPK.

Konsumen memiliki kedudukan yang sangat penting didalam kegiatan ekonomi. Fungsi konsumen adalah sebagai pihak yang memakai barang dan jasa tanpa memperdagangkan atau mengolahnya lebih lanjut. Konsumen tidak mempunyai motivasi untuk mendapatkan keuntungan melainkan hanya mendapatkan kepuasan untuk memenuhi kebutuhan. Kedudukan konsumen sangat penting ketika konsumen harus menyesuaikan harga penawaran yang diberikan pelaku usaha dengan minat, kebutuhan, dan daya belinya. Jika konsumen tidak mau membeli barang dan jasa yang diproduksi oleh pelaku usaha maka dapat dipastikan pelaku usaha akan merugi.

### **2.2.2. Pelaku Usaha**

Istilah pelaku usaha merupakan pengertian yuridis dari istilah produsen.<sup>16</sup> Pengertian pelaku usaha juga telah dirumuskan secara khusus dalam Pasal 1 angka 3 UUPK yaitu:<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Menurut Az Nasution “pemakai” ditujukan untuk pemakaian barang yang tidak mengandung listrik/elektronik, “pengguna” adalah untuk penggunaan yang mengandung listrik atau elektronik, dan “pemanfaat” adalah untuk pemanfaat jasa-jasa.

Lihat Az Nasution, “Berlakunya Undang-undang perlindungan Konsumen Pada Seluruh Barang dan/atau Jasa Tinjauan Pada UU No. 8 Tahun 1999”, (Makalah disampaikan pada seminar Perlindungan Konsumen di Universitas Padjajaran, Bandung, 14 Januari 2001, hal. 6.

<sup>16</sup> N. H. T. Siahaan, *op cit.*, hal. 26

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

Pengertian pelaku usaha di atas cukup luas karena meliputi grosir, leveransir, pengecer, dan sebagainya. Pengertian pelaku usaha yang bermakna luas tersebut, akan memudahkan konsumen menuntut ganti kerugian. Konsumen yang dirugikan akibat penggunaan produk tidak begitu kesulitan dalam menemukan kepada siapa tuntutan diajukan, karena banyak pihak yang dapat digugat.<sup>18</sup>

Sementara itu, ruang lingkup yang diberikan sarjana ekonomi yang tergabung dalam Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI) mengenai pelaku usaha adalah sebagai berikut:<sup>19</sup>

- a. Investor, yaitu pelaku usaha penyedia dana untuk membiayai berbagai kepentingan seperti perbankan, usaha leasing, “tengkulak”, penyedia dana, dsb.
- b. Produsen, yaitu pelaku usaha yang membuat, memproduksi barang dan/atau jasa dari barang-barang dan/atau jasa-jasa lain (bahan baku, bahan tambahan/penolong dan bahan-bahan lainnya). Pelaku usaha dalam kategori ini dapat terdiri dari orang/badan usaha berkaitan dengan pangan, orang/badan yang memproduksi sandang, orang/badan usaha yang berkaitan dengan pembuatan perumahan, orang/badan yang berkaitan dengan jasa angkutan, perasuransian, perbankan, orang/badan yang berkaitan dengan obat-obatan, kesehatan, dsb.

---

<sup>17</sup> Indonesia (a), *op. cit.*, Ps. 1 angka 3

<sup>18</sup> Ahmad Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, cet. 1 (Jakarta: PT Rajagrafindo PERSADA, 2004), hal. 9.

<sup>19</sup> Az Nasution, “Aspek Hukum Pelindungan Konsumen Tinjauan Singkat Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999,” *loc.cit.*

- c. Distributor, yaitu pelaku usaha yang mendistribusikan atau memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut kepada masyarakat. Pelaku usaha pada kategori ini misalnya pedagang retail, pedagang kaki lima, warung, toko, supermarket, rumah sakit, klinik, usaha angkutan (darat, laut dan udara), kantor pengacara, dsb.

### 2.2.3. Pemerintah

Pemerintah merupakan pihak yang terkait dan memiliki peranan yang penting dalam upaya penegakan perlindungan konsumen dan melaksanakan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan perlindungan konsumen dan pelaku usaha serta dapat membentuk peraturan perundang-undangan yang terkait dalam usahanya untuk melindungi kepentingan konsumen.<sup>20</sup>

Adanya keterlibatan pemerintah dalam pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen berdasarkan ketentuan Pasal 29 UUPK, didasarkan pada kepentingan yang diamanatkan oleh pembukaan UUD 1945 bahwa kehadiran Negara antara lain untuk menyejahterakan rakyat.<sup>21</sup> Adanya tanggung jawab pemerintah dalam hal ini pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen tidak lain dimaksudkan untuk memberdayakan konsumen memperoleh haknya.<sup>22</sup>

Berkenaan dengan hal pengawasan, dalam Pasal 30 UUPK pemerintah disertai tugas melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangannya. Dihubungkan dengan penjelasan dilakukan dengan cara penelitian, pengujian, dan/atau survey, terhadap

---

<sup>20</sup> Az Nasution, "Laporan Perjalanan ke Daerah-daerah Dalam Rangka Pengembangan Perlindungan Konsumen", hal. 6.

<sup>21</sup> Ahmad Miru dan Sutarman Yodo, *op. cit.*, hal. 180.

<sup>22</sup> *Ibid.*, hal. 181.

aspek yang meliputi pemuatan informasi tentang risiko penggunaan barang, pemasangan label, pengiklanan dan lain-lain.<sup>23</sup>

Wewenang pemerintah dalam hal ini pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen adalah bentuk upaya untuk terciptanya iklim usaha dan hubungan yang sehat anatar konsumen dan pelaku usaha, berkembangnya lembaga kualitas sumber daya manusia dan penelitian serta pengembangan perlindungan konsumen.

Dalam berbagai hubungan hukum yang terjadi, pemerintah memiliki peran sebagai pemegang kekuasaan publik yang berdasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kekuasaan publik yang dijalankan oleh alat-alat negara berdasarkan hukum yang berlaku tidak lain dimaksudkan untuk menyasikan hubungan-hubungan hukum dan atau masalah diantara pengusaha/pelaku usaha dan konsumen.<sup>24</sup>

### **2.3. Hak dan Kewajiban Konsumen dan Pelaku Usaha**

Pihak-pihak yang terlibat langsung dalam kegiatan ekonomi adalah konsumen dan pelaku usaha. Berikut ini adalah hak dan kewajiban masing-masing pihak yang sangat terkait dengan hukum perlindungan konsumen.

#### **2.3.1. Hak dan Kewajiban Konsumen**

Sejak lahirnya UUPK, hak-hak konsumen telah diakui secara tegas tidak hanya di Indonesia, tetapi juga di luar negeri. Secara umum terdapat 4 (empat) hak yang dimiliki oleh konsumen, yaitu:<sup>25</sup>

- a. Hak memperoleh keamanan dan keselamatan (*The right to safe products*);

---

<sup>23</sup> *Ibid.* hal. 187.

<sup>24</sup> Az Nasution (b), *op.cit.*, hal. 20.

<sup>25</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, cet. 3, (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2006), hal. 19.

- b. Hak memperoleh informasi atas produk (*The right to be informed about products*);
- c. Hak untuk memilih (*The right to definite choice on selecting products*);
- d. Hak untuk didengar (*The right to be heard regarding consumer interest*).

Hak-hak dasar di atas pertama kali dikemukakan oleh Presiden Amerika Serikat J.F. Kennedy pada pidato kenegaraan yang berjudul “A special Message of Protection the Consumer Interest” di depan kongres pada 15 Maret 1962.<sup>26</sup> Hak-hak di atas juga merupakan bagian dari Deklarasi Hak-hak Asasi Manusia yang dicanangkan PBB pada 10 Desember 1948.

Pada perkembangannya, *The International Organization of Consumer Union* (IOCU) yang merupakan gabungan organisasi-organisasi konsumen menambahkan lagi beberapa hak lainnya, seperti:<sup>27</sup>

- a. Hak untuk memperoleh kebutuhan hidup (*the right to satisfaction of basic needs*);
- b. Hak mendapatkan ganti kerugian (*the right to redress*);
- c. Hak mendapatkan pendidikan konsumen (*the right to consumer education*);
- d. Hak mendapatkan lingkungan hidup yang bersih dan sehat (*the right to a healthy environment*).

Resolusi Perserikatan Bangsa-bangsa No. 39/238 Tahun 1985 Tentang Perlindungan Konsumen (*Guidelines for Consumer Protection*) merumuskan berbagai kepentingan yang perlu dilindungi, yang meliputi:

- a. Perlindungan konsumen dari bahaya-bahaya terhadap kesehatan dan keamanannya;
- b. Promosi dan perlindungan kepentingan ekonomi sosial konsumen;

---

<sup>26</sup> “Consumer Rights and Its Expansion; Rights and Responsibilities”. <<http://cuts-international.org/Consumer-Rights.htm>>, diakses 17 September 2008.

<sup>27</sup> Ahmad Miru dan Sutarman Yodo, *op. cit.*, hal. 39.

- c. Tersedianya informasi yang memadai bagi konsumen untuk memberikan kemampuan mereka melakukan pilihan yang tepat sesuai kehendak dan kebutuhan pribadi;
- d. Pendidikan konsumen;
- e. Tersedianya upaya ganti rugi yang efektif;
- f. Kebebasan untuk membentuk organisasi konsumen atau organisasi lainnya yang direlevan dan memberikan kesempatan kepada organisasi tersebut untuk menyuarakan pendapatnya dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan mereka.

Selanjutnya hak-hak dasar tersebut dijadikan landasan bagi lembaga-lembaga konsumen, baik lembaga konsumen swasta maupun lembaga konsumen pemerintah di seluruh dunia. Demikian pula di Indonesia, UUPK memuat beberapa hak konsumen yang bertolak ukur dari hak-hak dasar yang dirumuskan oleh IOCU. UUPK secara khusus menjabarkan hak-hak konsumen yaitu:<sup>28</sup>

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa digunakan;
- e. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. Hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen;

---

<sup>28</sup> Indonesia (a), *op. cit.*, ps. 4.

- g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Dari kesembilan butir hak konsumen yang dikemukakan di atas, terlihat bahwa masalah kenyamanan, keamanan dan keselamatan konsumen merupakan hal yang paling pokok dan utama dalam perlindungan konsumen. Barang dan/atau jasa yang penggunaannya tidak memberikan kenyamanan, terlebih lagi tidak aman atau membahayakan keselamatan konsumen jelas tidak layak untuk diedarkan dalam masyarakat.

Selanjutnya, untuk menjamin bahwa suatu barang dan/atau jasa dalam penggunaannya akan nyaman, aman maupun tidak membahayakan konsumen penggunaannya, maka konsumen diberikan hak untuk memilih barang dan/atau jasa yang dikehendaknya berdasarkan atas keterbukaan informasi yang benar, jelas dan jujur. Jika terdapat penyimpangan yang merugikan, konsumen berhak untuk didengar, memperoleh advokasi, pembinaan, perlakuan yang adil, kompensasi sampai ganti rugi.<sup>29</sup>

Hak-hak konsumen di atas juga dapat diimbangi dengan kewajiban yang melekat kepada konsumen. Berikut adalah kewajiban konsumen menurut UUPK:<sup>30</sup>

- 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;

---

<sup>29</sup> Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Tantang Perlindungan Konsumen*, cet. 3, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2003), hal. 30.

<sup>30</sup>Indonesia (a), *op. cit.*, ps. 5.

- c. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
- d. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

Adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban yang diatur oleh UUPK ini dimaksudkan agar konsumen dapat memperoleh hasil yang optimum atas perlindungan dan/atau kepastian hukum bagi dirinya.<sup>31</sup>

### 2.3.2. Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha

UUPK selain mengatur hak dan kewajiban konsumen juga mengatur hak dan kewajiban pelaku usaha. Berikut adalah hak-hak pelaku usaha tersebut:<sup>32</sup>

- a. Hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- b. Hak untuk mendapatkan 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/atau jasa yang diperdagangkan;
- e. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Dari batasan hak dan tanggung jawab pelaku usaha, jelaslah bahwa UUPK tidak hanya berusaha memberikan perlindungan kepada konsumen, tetapi juga memberikan perlindungan kepada pelaku usaha yang jujur dan beritikad baik sehingga mampu

---

<sup>31</sup> Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Op. cit.*, hal. 31.

<sup>32</sup> Indonesia (a), *op. cit.*, ps. 6.

bersaing dengan sehat, tidak hanya terhadap barang dan/atau jasa dari luar negeri. Namun demikian usaha perlindungan melalui UUPK tentu saja lebih ditujukan kepada konsumen, karena kedudukan konsumen sendiri secara ekonomis memang lebih lemah dibandingkan dengan kedudukan pelaku usaha.

Hak-hak pelaku usaha di atas juga disertai dengan berbagai kewajiban yang diembankan oleh UUPK. UUPK selanjutnya menetapkan berbagai kewajiban tersebut sebagai berikut.<sup>33</sup>

- a. Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b. Memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta 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. Memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi 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.

Kecenderungan masyarakat konsumen hanya bersandar kepada sejumlah lembaga advokasi konsumen, sesuai dengan Pasal 44 UUPK, yaitu dengan adanya pengakuan dari pemerintah terhadap keberadaan lembaga perlindungan konsumen

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, ps. 7.

swadaya masyarakat yang mempunyai kegiatan meliputi, penyebaran informasi dalam rangka meningkatkan kesadaran atas hak dan kewajiban dan kehati-hatian konsumen dalam mengkonsumsi barang dan jasa, memberikan nasehat kepada konsumen yang memerlukannya, bekerjasama dengan instansi terkait dalam upaya mewujudkan perlindungan konsumen, membantu konsumen dalam memperjuangkan haknya termasuk menerima keluhan atau pengaduan konsumen, melakukan pengawasan bersama pemerintah dan masyarakat terhadap pelaksanaan perlindungan konsumen.

### **2.3.3. Perbuatan yang Dilarang Bagi Pelaku Usaha**

Bagian dari tujuan perlindungan konsumen menurut UUPK diantaranya adalah untuk mengangkat harkat kehidupan konsumen. Dalam kaitan tersebut berbagai hal yang membawa akibat negatif dari pemakaian barang dan/atau jasa harus dihindarkan dari aktivitas perdagangan pelaku usaha. Sebagai upaya untuk menghindarkan akibat negatif pemakaian barang dan/atau jasa tersebut, UUPK menentukan berbagai larangan bagi pelaku usaha yang terdiri dari 10 Pasal, dimulai dari Pasal 8 sampai dengan Pasal 17.<sup>34</sup>

Pada Pasal 8 UUPK, yang termasuk perbuatan-perbuatan yang dilarang dilakukan pelaku usaha yaitu:

- (1) Pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa:
  - a. Tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - b. Tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih atau netto dan jumlah dalam hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut;

---

<sup>34</sup> Ahmad Miru dan Sutarman Yodo, *op. cit.*, hal. 63.

- c. Tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya;
  - d. Tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
  - e. Tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut;
  - f. Tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu;
  - g. Tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara sebagaimana pernyataan “halal” yang dicantumkan dalam label;
  - h. 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;
  - i. Tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang rusak, cacat, atau bekas dan tercemar memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang dimaksud;
- (3) Pelaku usaha dilarang memperdagangkan sediaan farmasi dan pangan yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar, dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar;
- (4) Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran pada ayat (1) dan ayat (2) dilarang memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut wajib menariknya dari peredaran.

Inti dari Pasal 8 tertuju pada dua hal, yaitu larangan memproduksi barang dan/atau jasa dan larangan memperdagangkan barang dan/atau jasa yang dimaksud.

Pada Pasal 9 UUPK diatur larangan melakukan penawaran, promosi, periklanan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar, tampak sedikit rancu sehingga perlu dilakukan revisi bahkan di antara ayat-ayatnya terdapat pengaturan yang berlebihan.<sup>35</sup> Inti pasal ini juga terkait dengan representasi dimana pelaku usaha wajib memberikan representasi yang benar atas barang dan/atau jasa yang diperdagangkannya.

Pasal 10 UUPK mengatur mengenai larangan yang ditujukan pada “perilaku” pelaku usaha yang tujuannya mengupayakan adanya perdagangan yang tertib dan iklim usaha yang sehat guna memastikan produk yang diperjualbelikan dalam masyarakat dilakukan oleh pelaku usaha, sebagaimana juga terjadi dengan ketentuan pasal-pasal sebelumnya.

Pasal 12 UUPK menyangkut larangan yang tertuju pada “perilaku” pelaku usaha, terlihat dari kegiatan menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan barang dan/atau jasa dengan harga atau tarif khusus padahal pelaku usaha tersebut tidak bermaksud untuk melaksanakannya.

Pasal 13 UUPK menyangkut larangan yang tertuju pada cara-cara penjualan yang dilakukan melalui sarana penawaran, promosi atau pengiklanan, disamping larangan yang tertuju pada peristiwa pelaku usaha yang menyesatkan konsumen. Hanya variasinya membedakan dengan larangan yang tertuang di dalam pasal-pasal sebelumnya.

Pasal 14 UUPK secara umum berisikan larangan yang ditujukan pada “perilaku” usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan dengan janji memberikan hadiah melalui cara undian, yang bertujuan untuk menertibkan perdagangan dalam rangka menciptakan iklim usaha yang sehat, dan agar perilaku pelaku usaha tersebut tidak dikualifikasi sebagai perbuatan yang melanggar hukum.

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, hal. 89.

Pada pengaturan Pasal 15, substansinya tidak berbeda dengan pasal-pasal sebelumnya tetapi yang membedakan hanya menyangkut cara dilakukan oleh pelaku usaha yang bersangkutan.

Pasal 16 UUPK pada intinya larangan dituju pada “perilaku” pelaku usaha yang tidak menepati pesanan dan/atau tidak menepati kesepakatan waktu penyelesaian sesuai dengan yang dijanjikan, termasuk tidak menepati janji atas suatu pelayanan dan/atau prestasi.

Pasal 17 UUPK merupakan pasal yang secara khusus ditujukan pada perilaku pelaku usaha periklanan yang menyesatkan konsumen melalui iklan yang diproduksinya.

#### **2.3.4. Tahap-tahap Transaksi**

Transaksi konsumen adalah proses peralihan pemilikan barang dan/atau pemanfaatan jasa dari pelaku usaha kepada konsumen. Tahap transaksi konsumen terdiri dari 3 (tiga) tahap yaitu:<sup>36</sup>

##### **a. Tahap Pra Transaksi**

Pada tahap ini penjualan dan pembelian barang dan jasa belum terjadi. Dalam tahap ini adalah tahap yang paling penting bagi konsumen untuk mendapatkan informasi atau keterangan yang benar, jelas dan jujur. Keterangan itu harus benar materinya, artinya pelaku usaha dalam hal ini penjual harus memberikan keterangan yang berkaitan dengan bahan yang digunakan dari barang-barang yang ditawarkannya, mutu, dan gizi yang dikandung, jumlah atau berat yang dicantumkan, jaminan dan/atau garansi yang disediakan tentang barang dan jasa tertentu. Informasi tersebut juga harus jelas pengungkapannya atau pemaparannya, keseluruhannya harus demikian jelas sehingga tidak menimbulkan dua pengertian yang berbeda dan dapat dipahami masyarakat. Selanjutnya penyusun keterangan

---

<sup>36</sup> Az Nasution, “Masalah Perlindungan: Tinjauan pada Undang-undang Nomor Tahun 1999,” Makalah disampaikan pada seminar Undang-undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 29 Januari 2000 (c), hal 4.

atau informasi barang dan jasa tersebut haruslah jujur dan beritikad baik dalam menjalankan tugasnya.

b. Tahap Transaksi

Pada tahap ini terjadi proses peralihan pemilikan barang dan pemanfaatan jasa tertentu dari pelaku usaha kepada konsumen. Pada saat ini telah terdapat kecocokan pilihan barang dan jasa dengan persyaratan pembelian serta harga yang harus dibayarkan antara penjual dan pembeli.

Pada tahap ini yang menentukan adalah syarat-syarat perjanjian peralihan pemilikan barang dan jasa tersebut, seperti perjanjian atau klausula baku yang mengikuti transaksi dan persyaratan-persyaratan jaminan, keistimewaan atau kemanjuran yang dikemukakan dalam transaksi barang dan jasa.<sup>37</sup>

Sejak tanggal 20 April 2000 menurut UUPK, semua perjanjian atau klausula baku yang ada pada saat ini yang bertentangan dengan undang-undang tersebut adalah batal demi hukum. Klausula baku memiliki pengertian yaitu:<sup>38</sup>

“Setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan terlebih dan ditetapkan dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen.”

Perihal klausula baku diatur dalam Pasal 18 UUPK. Pelaku usaha dilarang mencantumkan perjanjian atau klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau pengungkapannya sulit dimengerti.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, hal 27.

<sup>38</sup> Indonesia (a), *op.cit.*, Pasal 1.

<sup>39</sup> *Ibid.*, Pasal 18 ayat (2).

b. Tahap Purna Transaksi

Pada tahap ini terjadi pemakaian, penggunaan dan/atau pemanfaatan barang dan jasa yang telah beralih kepemilikannya atau pemanfaatannya dari pelaku usaha kepada konsumen. Pada tahap ini dapat timbul sengketa konsumen akibat ketidakpuasan konsumen. Pada tahap ini perilaku konsumen jika terjadi masalah adalah berupa “protes konsumen” kepada pelaku usaha, selanjutnya dapat berupa pemuatan kasusnya di media-media massa, permintaan konsumen kepada Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) atau pejabat yang berwenang untuk membantu penyelesaiannya secara mediasi atau konsiliasi, sampai dengan penyelesaian akhir yaitu memajukan perkara sengketa ini ke Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dan/atau Pengadilan. Dalam hal ini dapat muncul masalah gugatan ganti rugi perdata maupun perkara gugatan pidana melalui BPSK atau peradilan umum.

### 2.3.5. Penyelesaian Sengketa

Dengan lahirnya UUPK diharapkan dapat melindungi kedudukan konsumen yang lebih lemah bila dibandingkan dengan pelaku usaha, khususnya dalam menghadapi sengketa. Az Nasution dalam bukunya yang berjudul “Konsumen dan Hukum”, memberikan batasan atau pengertian tentang sengketa konsumen yaitu setiap perselisihan antara konsumen dan penyedia produk konsumen (barang dan/atau jasa konsumen) dalam hubungan hukum satu sama lain, mengenai produk konsumen tertentu.<sup>40</sup>

Dari batasan-batasan tersebut, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan berkaitan dengan sengketa konsumen. Adapun hal-hal tersebut antara lain adalah:

- a. Sengketa konsumen timbul sebagai akibat dari atau dalam suatu hubungan antara pelaku usaha dan konsumen;

---

<sup>40</sup> Az Nasution, *Konsumen dan Hukum*, cet. 1 (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995), hal. 178.

- b. Sengketa atau perselisihan tersebut mengenai suatu barang dan/atau jasa.

Sengketa konsumen timbul apabila terdapat subjek dan objek yang menjadi sengketa. Subjek dalam sengketa konsumen yaitu konsumen sebagai penggugat dan pelaku usaha sebagai tergugat. Sedangkan yang menjadi objek dalam sengketa konsumen adalah produk konsumen yang dihasilkan oleh pelaku usaha baik berupa barang dan/atau jasa.

Tata cara penyelesaian sengketa konsumen dapat diajukan melalui dua cara, yaitu:<sup>41</sup>

- a. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dilaksanakan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK);
- b. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan yang mengacu pada ketentuan peradilan umum.

Dengan demikian, bila konsumen merasa dirugikan dan hak-haknya telah dilanggar oleh pelaku usaha, maka dapat mengajukan gugatan sengketa konsumen baik melalui BPSK maupun pengadilan umum.

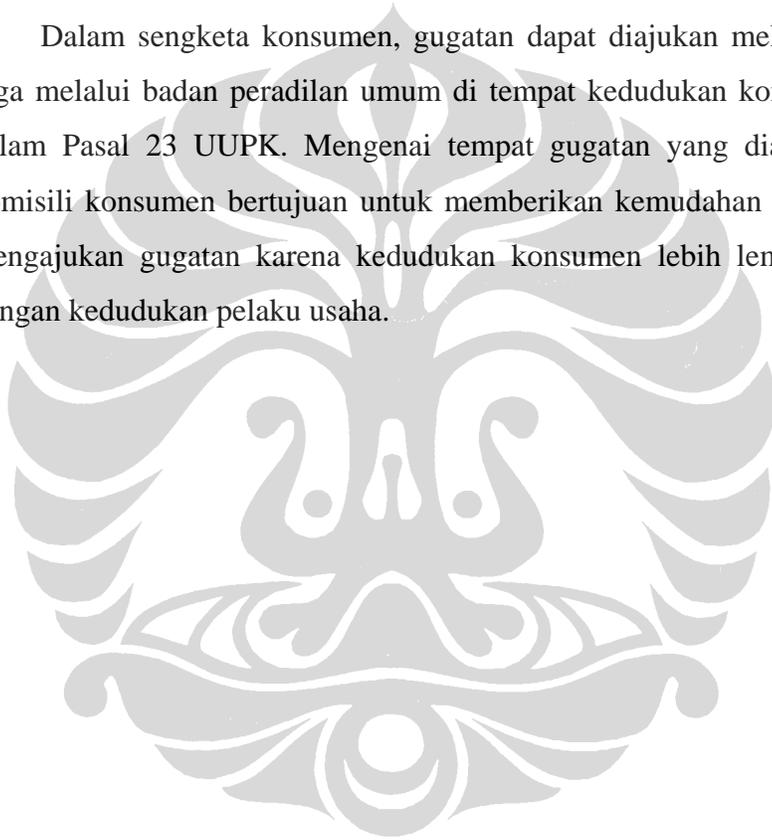
Selain itu, karena kedudukan konsumen yang lebih dibandingkan dengan pelaku usaha, maka UUPK juga menerapkan sistem pembuktian terbalik dalam sidang pengadilan sengketa konsumen. Hal ini bertujuan untuk memberikan keringanan dan kemudahan bagi konsumen dalam mengajukan gugatan melalui pengadilan. Tentang pembuktian terbalik ini diatur dalam Pasal 22 jo 28 UUPK. Dengan sistem pembuktian terbalik ini maka gugatan yang diajukan oleh konsumen kepada pelaku usaha, kewajiban terhadap beban pembuktiannya ada pada pelaku usaha sebagai tergugat. Hal ini berbeda dengan sistem pembuktian yang diterapkan dalam pengadilan umum dimana beban pembuktian ada pada penggugat, yaitu berdasarkan Pasal 1865 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata) yang berbunyi:

---

<sup>41</sup> Indonesia (a), *op.cit.*, Pasal 47 dan 48.

“Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai suatu hak, atau, guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut.”

Dalam sengketa konsumen, gugatan dapat diajukan melalui BPSK atau dapat juga melalui badan peradilan umum di tempat kedudukan konsumen. Hal ini diatur dalam Pasal 23 UUPK. Mengenai tempat gugatan yang diajukan di tempat atau domisili konsumen bertujuan untuk memberikan kemudahan pada konsumen dalam mengajukan gugatan karena kedudukan konsumen lebih lemah bila dibandingkan dengan kedudukan pelaku usaha.



### **BAB 3**

## **TINJAUAN UMUM MENGENAI PEREDARAN DAUR ULANG MAKANAN KADALUWARSA**

### **3.1. Kesehatan dan Keselamatan Produk Makanan**

Makanan merupakan kebutuhan pokok pangan manusia. Mengonsumsi makanan yang aman, bergizi dengan jumlah yang cukup, tidak hanya penting dalam pemeliharaan dan peningkatan kesehatan kecerdasan dan kualitas hidup tetapi juga merupakan ciri adanya peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat.

Upaya mencukupi kebutuhan makanan yang aman dan bergizi dengan jumlah yang memadai merupakan masalah yang cukup besar bagi negara-negara berkembang termasuk Indonesia. Tingkat pendidikan dan pendapatan sebagian besar rakyat Indonesia yang belum cukup tinggi menyebabkan kecilnya kemampuan masyarakat dalam memilih dan membeli makanan yang sesuai persyaratan. Sebagian dari masyarakat di Indonesia terkadang lebih mendahulukan kuantitas dari makanan yang dapat membuat “kenyang perut” daripada kualitas makanan yang mereka konsumsi tersebut, meskipun pilihan bahan pangan dari makanan yang beredar sangat banyak.

Di pasaran banyak produk makanan jadi, tradisional dan olahan. Jenis dan jumlahnya dalam bentuk, komposisi, kemasan serta label yang beraneka ragam. Beberapa faktor makin bervariasinya produk-produk makanan di pasaran antara lain, karena teknologi pengolahan yang semakin maju, pola peredaran makanan yang semakin luas, pola konsumsi yang bergeser ke makanan yang siap dikonsumsi dan mudah didapat.

Berkat ilmu pengetahuan dan teknologi pengolahan pangan yang semakin maju, makanan sehat dapat dihasilkan dalam jumlah yang besar dengan daya tahan yang lama melalui proses pengawetan secara fisika atau kimia yang berupa penambahan pengawet. Selain itu untuk penampilan yang lebih baik dalam bentuk, warna tekstur dan lain-lain, maka ditambahkan zat adiktif lainnya seperti pengemulsi, pengempal, zat pewarna, zat pengawet, dan lain sebagainya. Berdasarkan hal tersebut maka harus

disadari bahwa dalam penerapan teknologi dan ilmu pengetahuan ini terdapat kemungkinan terjadinya hal yang dapat merugikan atau membahayakan kesehatan konsumen.

Kondisi kesehatan dan keselamatan produk makanan bagi konsumen adalah sesuatu yang pokok. Hanya saja disadari atau tidak, penghargaan seseorang terhadap hal tersebut berbeda-beda. Hal ini tergantung pada tingkat pendapatan atau kepedulian konsumen itu sendiri. Karena di Indonesia mayoritas penduduknya masih dalam keadaan rentan baik dari segi ekonomi maupun sosial, maka arti penting dari kondisi kesehatan dan keselamatan produk makanan masih kurang diperhatikan, misalnya terhadap produk daur ulang makanan kadaluwarsa yang beredar di pasaran. Melihat kondisi tersebut, diperlukan adanya upaya perlindungan terhadap masyarakat (konsumen) baik dari pemerintah, pihak konsumen itu sendiri bahkan pihak pelaku usaha (produsen) untuk mematuhi peraturan yang telah dibuat oleh pemerintah dan untuk menjamin kesehatan dan keselamatan produknya yang beredar di pasaran.

### **3.1.1. Pengertian Produk Makanan**

Pengertian produk makanan memang tidak diuraikan dalam UUPK, namun dapat kita lihat terlebih dahulu pengertian barang sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 1 angka (4) UUPK yaitu:

“Barang adalah setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat untuk diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau untuk dimanfaatkan oleh konsumen.”

Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa pengertian barang dalam UUPK meliputi segala sesuatu benda hasil pertanian, perikanan, pemburuan, dan termasuk barang-barang hasil olahan yang dapat dimanfaatkan manusia dan mengandung aspek perdagangan.

Sedangkan dalam Black's Law Dictionary kamus hukum dijelaskan bahwa pengertian produk adalah<sup>1</sup>:

“Something that is distributed commercially for use or consumption and that is use. (tangible personal property, (2) the result of fabrication or processing, and (3) an item that has passed through a chain of commercial distribution before ultimate use or consumption.”

Dalam pengertian di atas jika diterjemahkan secara bebas mengandung pemahaman bahwa produk adalah suatu barang yang dihasilkan melalui proses alamiah maupun sesuatu yang dihasilkan melalui pekerjaan kimiawi dan turunannya dan dengan suatu metode pemikiran tertentu yang dipakai, sebelum barang tersebut dapat dimanfaatkan atau diambil hasilnya oleh manusia.

Setelah mengetahui pengertian dari produk, maka penulis akan menguraikan secara singkat apa yang dimaksud dengan makanan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, yang disebut dengan makanan adalah<sup>2</sup>:

“1.Segala sesuatu yang dapat dimakan (seperti panganan, lauk pauk, kue); 2. Segala bahan yang kita makan atau masuk ke dalam tubuh yang membentuk/mengganti jaringan tubuh, memberikan tenaga/mengatur semua proses di tubuh.”

Sedangkan menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), pengertian makanan adalah<sup>3</sup>:

---

<sup>1</sup> Henry Campbell Black, M.A, *Black's Law Dictionary*, seventh Edition, (Saint Paul, Minn: West Group, 1999) hal. 1225

<sup>2</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Edisi ke tiga, (Jakarta: Balai Pustaka, 2001), hal. 701.

“Makanan adalah setiap barang yang dibuat, dijual atau dinyatakan sebagai makanan dan minuman untuk dikonsumsi manusia, termasuk gula-gula atau permen karet, serta semua bahan yang digunakan dalam produksi makanan.”

Pengertian makanan dalam Pasal 1 huruf (a) Peraturan Menteri Kesehatan No. 180/MEN.KES/PER/IV/1985 Tentang Makanan Kadaluwarsa, yaitu:

“Makanan adalah barang yang diwadahi dan diberi label, dan yang digunakan sebagai makanan dan minuman manusia akan tetapi bukan obat.”

Dari pengertian makanan tersebut terlihat bahwa BPHN dan Peraturan Menteri Kesehatan No. 180/MEN.KES/PER/IV/1985 Tentang Makanan Kadaluwarsa mengartikan makanan adalah sebagai sesuatu barang yang di konsumsi oleh manusia.

Produk makanan dalam Undang-undang No. 7 Tahun 1996 Tentang Pangan (selanjutnya disebut dengan UU Pangan) dikenal dengan istilah pangan, yaitu segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati, baik yang diolah maupun yang tidak diolah, yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan makanan, bahan baku pangan dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan dan/atau pembuatan makanan dan minuman. Pengertian produk makanan menurut UU Pangan jauh lebih luas daripada pengertian sebelumnya karena mencakup makanan yang tidak diolah, bahan tambahan makanan, bahan baku, dan bahan lainnya.

### **3.1.2. Pengertian Produk Daur Ulang Makanan Kadaluwarsa**

Makanan kadaluwarsa selalu banyak kaitannya dengan daya simpan (*shelf life*) makanan tersebut. *Shelf life* adalah kisaran waktu sejak makanan selesai diolah atau di produksi oleh pabrik sampai konsumen menerima produk tersebut dalam kondisi

---

<sup>3</sup> BPHM, Departemen Kehakiman, *Naskah Akademis Peraturan Perundang-undangan Tentang Perlindungan Konsumen Dalam Hal Makanan dan Minuamn*, (Jakarta, 1993), hal. 9

mutu yang baik, sesuai dengan harapan konsumen.<sup>4</sup> Dalam hal ini persyaratan makanan yang masih memiliki mutu yang baik merupakan faktor yang penting. Daya simpan inilah yang nantinya akan menentukan waktu kadaluwarsa suatu makanan. Oleh karena itu, waktu kadaluwarsa adalah batas akhir dari suatu daya simpan. Batas kadaluwarsa merupakan batas dimana mutu makanan masih baik, lebih dari waktu tersebut makanan akan mengalami tingkat penurunan sedemikian rupa sehingga makanan tersebut dipandang tidak lagi pantas dikonsumsi oleh masyarakat atau konsumen.

Tidak ada suatu jenis makanan pun yang memiliki daya simpan tak terbatas, artinya memiliki mutu tetap sepanjang masa. Penurunan mutu suatu makanan telah terjadi sejak pengolahan dan penurunan mutu tersebut berlangsung terus selama penyimpanan. Kecepatan atau laju penurunan mutu sangatlah bergantung pada sifat bahan itu sendiri. Bahan-bahan mentah yang belum tersentuh oleh pengolahan dapat sangat cepat rusak dan membusuk. Karena itu, masa simpan bahan tersebut singkat. Beberapa bahan lain ada yang telah mengalami pengawetan seperti pengasinan, pengasaman, pengasapan, dan pengeringan sehingga memiliki daya simpan lebih baik. Sedangkan beberapa jenis makanan yang telah mendapat sentuhan teknologi tinggi seperti misalnya sterilisasi (pengalengan dan pembotolan), UHT (Ultra High Temperature), serta pembekuan dan bahkan sampai *freeze drying*, biasanya memiliki daya simpan relatif sangat lama.<sup>5</sup>

Terdapatnya penurunan mutu terhadap produk makanan yang masih dalam batas tanggal kadaluwarsa dapat disebabkan oleh bakteri seperti bakteri *coli*, *pathogen*, dan *salmonella*. Ketiga bakteri tersebut mengakibatkan produk tersebut menjadi cacat atau rusak (*defect*) yaitu:<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> F.G. Winarno, *Penentuan Waktu Kadaluwarsa Bagi Makanan dan Minuman*, Seminar Kadaluwarsa Bahan Makanan Olahan, YLKI, (Jakarta: 1985), hal. 29.

<sup>5</sup> F.G. Winarno, *Pangan, Gizi, Teknologi dan Konsumen*. PT Gramedia Pustaka Utama, (Jakarta: 1993), hal. 382.

- a. *Production or Manufacturing Defect*, yaitu apabila suatu produk dibuat tidak sesuai dengan persyaratan sehingga akibatnya produk tersebut tidak aman bagi konsumen;
- b. *Design Defect*, yaitu apabila bahaya dari produk tersebut lebih besar daripada manfaat yang diharapkan oleh konsumen biasa atau bila keuntungan dari design produk tersebut lebih kecil dari risikonya;
- c. *Warning or Instruction Defect*, yaitu apabila buku pedoman, buku panduan (*instruction booklet*), pengemasan (*packaging*), etiket (*label*), atau plakat tidak cukup memberi peringatan (*warning*) tentang bahaya yang mungkin timbul dari produk tersebut dan tidak adanya petunjuk tentang penggunaannya yang aman.

Dengan demikian untuk menghindari *defect* seperti yang diuraikan di atas, produk makanan dengan batas kadaluwarsa harus mencantumkan tanggal kadaluwarsanya.

Produk daur ulang makanan kadaluwarsa memiliki pengertian yang berbeda dengan makanan kadaluwarsa. Makanan kadaluwarsa merupakan produk makanan yang telah melampaui waktu kadaluwarsa. Sedangkan produk daur ulang makanan kadaluwarsa adalah produk makanan kadaluwarsa yang di reformulasi (dibuat kembali) yang dilakukan oleh produsen untuk menyiasati konsumen agar tampak seperti makanan baru.

W.J.S. Poerwadarminta memberikan pengertian kadaluwarsa sebagai adalah habis tempo atau sudah jangka waktunya.<sup>7</sup>

Sedangkan kadaluwarsa menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah sudah lewat (habis) jangka waktunya, habis tempo; 3. Terlewat dari batas waktu berlakunya sebagaimana yang ditetapkan.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Endang Saefullah Wiradipradja, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Bandung: Mandar Maju, 2000), hal. 45.

<sup>7</sup> W.J.S. Poerwadarminta, *Op.Cit.*, hal 459.

Dari pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa makanan yang telah melampaui batas waktu tidak baik untuk dikonsumsi karena telah mengalami penurunan mutu dan dapat membahayakan kesehatan konsumen. Dengan demikian, makanan kadaluwarsa yang didaur ulang dipastikan dapat mengancam nyawa konsumen yang mengkonsumsinya.

Sehubungan dengan hal tersebut terdapat ketentuan dari Pemerintah bahwa makanan yang akan dijual di pasaran wajib untuk didaftarkan terlebih dahulu kepada Departemen Kesehatan (Depkes) melalui BPOM, setelah itu diperbolehkan untuk dijual di pasaran. Tujuan pendaftaran tersebut antara lain agar produk makanan yang diproduksi oleh pelaku usaha dan diedarkan ke pasaran telah melewati ketentuan produk makanan yang aman dan bermutu, serta pemerintah dalam hal ini yaitu BPOM dapat melakukan pengawasan terhadap produk makanan dan minuman yang telah didaftarkan tersebut.

### **3.1.3. Pengertian Tanggal Kadaluwarsa**

Pengertian produk makanan umumnya dinyatakan dengan adanya tanggal, bulan, dan tahun. Tanggal kadaluwarsa merupakan tanda batas waktu kelayakan makanan untuk dikonsumsi. Penekanan lebih kepada mutu, bila melewati tanggal yang tercantum pada label, berarti makanan tersebut sudah mulai mengalami penurunan kadar gizinya dan tidak baik untuk dikonsumsi.

Dalam istilah kemasan, dikenal dua istilah tanggal kadaluwarsa yaitu, *best before* dan *expired date*. Perbedaannya yaitu makanan dengan keterangan *best before* pada umumnya tidak menimbulkan bahaya mematikan setelah tiga bulan melewati tanggal di label, sedangkan pada *expired date*, bila sudah melewati dari tanggal yang ditentukan maka makanan tersebut tidak baik untuk dikonsumsi karena warna dan zat yang ada dalam makanan tersebut telah berubah.

---

<sup>8</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Op.Cit.*, hal. 524.

Menurut Keputusan Direktorat Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan (Dirjen POM) Nomor: 02240/B/SK/VII/91 Tentang Pedoman Persyaratan Mutu serta Label dan Periklanan Makanan, bagian satu poin dua disebutkan, informasi yang harus dicantumkan pada label suatu produk adalah:

- a. Nama makanan/nama produk;
- b. Komposisi atau daftar ingredient;
- c. Isi neto;
- d. Nama dan alamat pabrik/importir;
- e. Nomor pendaftaran;
- f. Kode produksi;
- g. Tanggal kadaluwarsa;
- h. Petunjuk atau cara penyimpanan;
- i. Petunjuk atau cara penggunaan;
- j. Nilai gizi, dan
- k. Tulisan atau Pernyataan khusus.

Dengan menitikberatkan pada poin g tentang tanggal kadaluwarsa, maka perlindungan konsumen terhadap produk pangan yang sudah kadaluwarsa haruslah sangat diperhatikan. Hal ini bukan hanya berkaitan dengan kesehatan manusia sebagai konsumen tetapi lebih dari itu dapat membahayakan keselamatan nyawa. Dengan demikian masalah mengenai pelabelan produk makanan haruslah diperhatikan.

#### **3.1.4. Tolok Ukur Dalam Penentuan Waktu Kadaluwarsa**

Tolok ukur yang digunakan menentukan *shelf life* atau waktu kadaluwarsa makanan sangat ditentukan oleh jenis bahan pangan itu sendiri. Setiap jenis makanan mempunyai kriteria tertentu tergantung pada komposisi bahan baku yang digunakan dalam pengolahan makanan tersebut.<sup>9</sup>

Pengaruh pengemasan, tempat, suhu, kondisi udara penyimpanan, serta faktor lain dapat berpengaruh pada masa simpan bahan. Kemasan yang baik akan dapat melindungi kepekaan makanan terhadap udara, air, dan oksigen. Di samping itu, dapat pula membantu menahan terjadinya kerusakan kimia, fisik, dan mikrobiologi.<sup>10</sup>

Secara umum dapat dinyatakan bahwa *shelf life* suatu bahan makanan dapat diperpanjang dengan cara mengendalikan faktor-faktor di bawah ini:

- a. Interaksi antara komponen dalam bahan makanan;
- b. Proses pengolahan yang digunakan;
- c. Pengemasan;
- d. Distribusi dan kondisi penyimpanan.

Bahan pangan dapat mengalami kemunduran daya simpan yang disebut kadaluwarsa. Kemunduran daya simpan tersebut sering disebut dengan *shelf life loss*. Dalam praktiknya *shelf life loss* tersebut dapat dikelompokkan menjadi tiga bentuk utama, yaitu:<sup>11</sup>

1. Tipe pertama, bahan pangan dengan laju penurunan daya simpan yang konstan atau tetap, artinya mutu bahan pangan tersebut menurun terus berbanding lurus dengan lama penyimpanan. Jenis makanan yang termasuk dalam kelompok ini adalah makanan segar, susu kering, berbagai kue, minuman dalam botol, karton yang berbentuk dus, dan sebagainya.
2. Tipe kedua disebut dengan degradasi ordo pertama (*first ordo degradation*), adalah jenis makanan yang pola kerusakan mutunya tidak konstan, kurva mutu penyimpanan tidak merupakan garis lurus tetapi kuadratik. Tipe ini digunakan pada makanan yang memiliki daya simpan lebih lama, misalnya makanan kaleng, susu ultra, *freeze dried*, pembungkusan vakum, dan sebagainya.

---

<sup>9</sup> F.G Winarno. *Op cit* hal. 382.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> F.G. Winarno. *Op cit.* hal. 383-384.

3. Tipe ketiga meliputi jenis makanan yang memiliki daya simpan yang tinggi, yang laju penurunan mutunya selama penyimpanan mengikuti pola yang spesifik. Jenis makanan tersebut adalah makanan beku (daging) dan *wine*.

Berbagai uji laboratorium dapat dilakukan untuk menentukan mutu makanan sesuai dengan sifat mutu utama yang terpenting dari komoditi tertentu. Uji-uji mikrobiologis sering digunakan untuk menentukan derajat kontaminasi bakteri pembusuk atau patogen pada bahan mentah dan bahan jadi. Walaupun demikian, untuk bahan makanan beku, teknik analisis mikrobiologis sedikit sekali manfaatnya. Berbagai teknik analisis kimia (bilangan iodium untuk ketengikan pengukuran kadar air untuk tekstur, pH, dan seterusnya) sering digunakan untuk menilai mutu.

Teknik analisis yang dilakukan tersebut biasanya memerlukan waktu yang lama. Namun demikian, kini telah dikembangkan teknik baru yang disebut ASLT (*Accelerated Shelf Life Test*). Teknik ini dapat dilakukan secara cepat dengan memberikan simulasi perlakuan yang ekstrem, dan hasilnya dapat digunakan untuk mendeteksi penurunan mutu selama penyimpanan.

Berikut ini akan diuraikan kerusakan-kerusakan yang dapat terjadi pada produk makanan kadaluwarsa dan berpotensi keracunan, antara lain:<sup>12</sup>

#### a. Produk Serealia

Produk-produk serealia yang rusak (tidak layak dan tidak aman) umumnya ditandai oleh perubahan warna dan tumbuhnya serangga (kutu). Perubahan warna yang terjadi pada serealia disebabkan terjadinya oksidasi terhadap lemak, khususnya terhadap asam lemak tidak jenuh. Hal tersebut akan didukung oleh munculnya aroma tengik pada bahan.

Bahan pangan dari serealia yang telah mengalami oksidasi lemak akan mengandung peroksida atau turunannya berupa aldehid dan keton. Senyawa-

---

<sup>12</sup> Made Astawan, "Bencana dalam Makanan Kadaluwarsa," <<http://www.kompas.com/read/xml/2008/09/09/09320940/bencana.dalam.makanan.kadaluwarsa>>, 9 september 2008.

senyawa tersebut apabila dikonsumsi dalam jumlah besar dan terus-menerus dapat mengakibatkan kanker.

c. Kacang-kacangan

Produk kacang-kacangan dikatakan rusak apabila telah ditumbuhi jamur. Pertumbuhan jamur pada produk kacang-kacangan dimungkinkan karena jamur masih dapat tumbuh pada bahan berkadar air rendah. Jamur yang tumbuh pada kacang-kacangan dapat memproduksi virus yang diduga kuat bersifat karsinogenik (penyebab kanker) terhadap hati dan bersifat kumulatif dalam jaringan lemak tubuh. Hal ini berarti bahwa virus tidak dapat dihancurkan di dalam tubuh.

a. Produk Susu

Kerusakan produk susu masih dapat dideteksi dengan pemantauan visual. Produk susu segar (umumnya dikemas plastik atau karton), apabila kadaluwarsa, akan menimbulkan aroma yang agak masam. Untuk susu segar yang dikemas plastik, akan terlihat adanya pemisahan emulsi dan perubahan warna. Lemak susu akan mengapung, terdapat gumpalan-gumpalan protein, dan akan terlihat pemisahan air. Susu kadaluwarsa sering juga disebut sebagai susu basi yang ditandai oleh kenaikan viskositas (kekentalan) susu.

Secara fisik, kemasan susu juga akan tampak kembung karena diproduksinya gas oleh bakteri-bakteri patogen sebagai hasil samping fermentasi. Fermentasi yang terjadi pada susu segar bukanlah reaksi yang menguntungkan, melainkan akan menyebabkan rasa dan aroma masam yang dapat menyebabkan diare.

b. Produk dalam Kaleng

Kerusakan produk dalam kaleng memang sukar terlihat, tetapi dapat terdeteksi dengan adanya kerusakan pada badan kaleng itu sendiri. Penyimpangan pada kaleng misalnya adalah berkarat. Kaleng yang berkarat dapat menandakan waktu penyimpanan yang lama, selain itu kondisi penyimpanannya juga tidak sesuai, misalnya udara yang terlalu lembab.

Kaleng yang berkarat pada bagian luarnya mungkin juga telah berkarat pada bagian dalamnya. Jika pangan termasuk berasam tinggi, perubahan warnanya akan

mengarah kehitaman. Perubahan lain yang terjadi adalah perubahan aroma dan kekentalan. Aroma pangan akan berubah menjadi aroma busuk dan agak berbau besi.

Kaleng yang gembung mengandung potensi bahaya mikrobiologis. Umumnya disebabkan oleh kurang sempurnanya proses *exhausting* (proses penghampaan), penyegelan, dan sterilisasi. Hal ini berarti terdapat udara di dalam kaleng dan kondisi kaleng tidak vakum. Udara yang terdapat di dalam kaleng kemungkinan masih mengandung bakteri yang dapat mengontaminasi pangan. Udara tersebut juga dapat menyebabkan perkaratan kaleng dari bagian dalam. Kevakuman kaleng sangat berpengaruh terhadap sterilitasnya. Sterilitas berkaitan langsung dengan daya simpan (*shelf life*). Kevakuman kaleng menandakan kondisi hampa udara pada bagian dalam kaleng. Hampa udara artinya tekanan udara dalam kaleng amat rendah. Jika terjadi benturan yang menyebabkan kaleng penyok, kemungkinan kaleng tersebut mengandung bahaya mikrobiologis. Bahaya dapat terjadi apabila penyok membentuk lekukan bersudut dalam.

e. Produk Pangan Beku

Produk pangan beku merupakan produk yang memiliki daya simpan (*shelf life*) tinggi apabila diberi perlakuan penyimpanan yang benar. Penyimpanan terbaik harus dilakukan dalam *freezer* bersuhu  $-20^{\circ}\text{C}$  ( $20^{\circ}\text{C}$  di bawah nol). Namun, dalam kenyataan sehari-hari di rumah tangga, *freezer* yang ada hanya bersuhu  $-5^{\circ}$  hingga  $0^{\circ}\text{C}$ . Hal inilah yang melatarbelakangi dicantumkannya beberapa tanggal kadaluwarsa pada produk pangan beku menurut suhu penyimpanannya.

Produk pangan beku juga merupakan produk yang memiliki potensi bahaya mikrobiologi yang rendah. Hal ini disebabkan sebagian besar bakteri inaktif pada suhu beku. Dalam penggunaan produk beku, terdapat anjuran untuk tidak terlalu sering membekukan dan *thawing* (pelunakan produk beku). Apabila produk tidak akan dimasak seluruhnya, sebaiknya hanya sebagian saja yang dikeluarkan dari *freezer*. Apabila produk sudah terekspos dengan udara dan tidak segera dimasak,

kualitasnya dikhawatirkan akan menurun, serangan berbagai bakteri juga akan terjadi.

f. Produk Pangan Kering

Produk pangan kering sebagian besar memiliki kadar air yang rendah sehingga lebih tahan terhadap serangan bakteri, terlebih apabila pengemasan dan penyimpanannya baik. Potensi kerusakan terjadi terutama pada produk kering yang disimpan terlalu lama. Selain timbul bau tengik akibat oksidasi lemak, produk juga akan menjadi lunak karena peningkatan kadar air. Dalam keadaan demikian produk akan mudah ditumbuhi jamur.

Untuk mencegah penurunan mutu setelah kemasan dibuka, sebaiknya produk-produk kering disimpan dalam wadah kedap udara sehingga terhindar dari kontak dengan uap air dan udara. Jumlah yang disimpan sebaiknya tidak berlebihan untuk memperkecil peluang penyimpanan yang terlalu lama.

### 3.1.5. Penandaan Kadaluwarsa

Berbagai cara dapat dilakukan untuk memberi tanda masa simpan, antara lain secara rahasia dengan memberi nomor kode (*code dating*). Dalam hal ini yang mengetahui hanya produsen dan kadang instansi pengawas, itu pun bila dilaporkan, sehingga konsumen tidak mungkin mengerti tanda tersebut. Tentu saja ini tidak menguntungkan konsumen. Cara yang kedua dengan pencantuman waktu kadaluwarsa atau tanda lain secara terbuka dan jelas (*open dating*).<sup>13</sup>

Teknik *open dating* dapat mengurangi timbulnya keluhan konsumen sampai lima puluh persen. Ada dua sistem *open dating*. Sistem yang pertama pencantuman waktu penjualan (*sell by date*) diterapkan untuk produk bermasa simpan pendek, seperti roti, susu, ikan segar, daging, dan sebagainya. Diharapkan dalam hal ini konsumen telah memiliki pengetahuan yang cukup baik mengenai daya simpan

---

<sup>13</sup> W.J.S. Poerwadarminta, *Op.Cit.*, hal 471.

produk-produk tersebut. Jenis yang kedua adalah secara jelas mencantumkan *expiration date* atau waktu kadaluwarsa secara jelas dan jujur. Di luar negeri penandaan dalam kemasan menggunakan kata *use by date*. Tentu saja cara ini yang paling tepat untuk diharapkan pada jenis-jenis makanan yang memiliki masa simpan panjang.<sup>14</sup>

Penyakit akibat makanan (*food borne diseases*) yang terjadi karena setelah mengkonsumsi makanan kadaluwarsa ataupun makanan daur ulang kadaluwarsa umumnya disebut dengan keracunan. Makanan dapat menjadi beracun karena telah terkontaminasi oleh bakteri patogen yang kemudian dapat tumbuh dan berkembang biak selama penyimpanan, sehingga mampu memproduksi toksin yang dapat membahayakan manusia.

Penentuan *shelf life* didasarkan atas faktor-faktor yang mempengaruhi umur simpan produk makanan. Faktor-faktor tersebut antara lain adalah:<sup>15</sup>

- a. Keadaan ilmiah (sifat makanan);
- b. Mekanisme berlangsungnya perubahan, seperti kepekaan terhadap air dan oksigen;
- c. Ukuran kemasan (volume);
- d. Kondisi atmosfer (suhu dan kelembaban udara);
- e. Daya tahan kemasan selama transit dan sebelum digunakan terhadap keluar masuknya air, gas dan bau.

Umumnya pelaku usaha akan mencantumkan batas kadaluwarsa sekitar dua hingga tiga bulan lebih cepat dari umur simpan produk yang sesungguhnya. Hal ini dilakukan dengan tujuan:

1. Menghindari dampak-dampak merugikan terhadap konsumen, apabila batas kadaluwarsa itu benar-benar terlampaui;

---

<sup>14</sup> *Ibid.* hal 472-472.

<sup>15</sup> Seminar Nasional UU Pokok Pangan, *Op.Cit*, hal. 3.

2. Tujuan lainnya adalah memberi tenggang waktu bagi produsen untuk menarik produk-produknya yang telah melampaui batas kadaluwarsa dari para pengecer atau tempat penjualan, agar konsumen tidak lagi membeli produk tersebut. Hal tersebut dilakukan agar tidak terjadi sesuatu yang tidak di inginkan pada konsumen.<sup>16</sup>

### **3.2. Ketentuan mengenai standar kelayakan dan keamanan peredaran makanan menurut peraturan perundang-undangan yang terkait**

#### **3.2.1. Standarisasi Label dan Mutu Produk Makanan**

Standarisasi label merupakan suatu hal yang mutlak harus dicantumkan dalam suatu produk makanan yang diedarkan oleh produsen. Setiap orang yang memproduksi atau memasukkan ke dalam wilayah Indonesia pangan yang dikemas untuk diperdagangkan wajib mencantumkan label pada, di dalam dan di kemasan pangan. Label sebagaimana pada Pasal 30 ayat (2) UU Pangan, memuat sekurang-kurangnya keterangan mengenai:

- a. Nama produk;
- b. Daftar bahan yang digunakan;
- c. Berat bersih atau isi bersih;
- d. Nama dan alamat pihak yang memproduksi atau memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia;
- e. Keterangan tentang halal; dan
- f. Tanggal, bulan, dan tahun kadaluwarsa.

Tujuan pemberian label pada makanan yang dikemas agar masyarakat yang membeli dan/atau mengkonsumsi makanan dapat memutuskan akan membeli dan/atau mengkonsumsi makanan tersebut atau tidak.

---

<sup>16</sup> *Ibid.* hal. 4.

Pengaturan mengenai label telah diatur lebih lanjut dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan (selanjutnya akan disebut dengan PP Label). Dalam Pasal 2 ayat (2) PP Label di tentukan bahwa pencantuman label dilakukan sedemikian rupa sehingga tidak mudah luntur atau rusak, serta terletak pada bagian kemasan makanan yang mudah dilihat atau dibaca.

Pada penjelasan umumnya dinyatakan bahwa pencantuman menjadi sangat penting karena mulai banyaknya pangan yang beredar di masyarakat tanpa mengindahkan ketentuan tentang pencantuman label dan dinilai sudah meresahkan. Perdagangan makanan yang telah kadaluwarsa dan makanan kadaluwarsa yang didaur ulang akibatnya sangat merugikan masyarakat, bahkan dapat mengancam kesehatan dan keselamatan jiwa manusia.

Dapat dikatakan bahwa peran label sangat mutlak . Hal ini dapat dilihat pada tahap sebelum pembelian (pra-transaksi), label memberikan informasi kepada calon konsumen mengenai produk tersebut. Nama, mutu, dan karakteristik, asal, kegunaan dan kelemahannya serta status hukum produk untuk membantu calon konsumen mengambil keputusan dalam pemilihan dan pembelian produk. Karena untuk kepentingan pengambilan keputusan, informasi pada label harus menceritakan kondisi produk dengan sebenar-benarnya, jujur, dan berimbang antara keunggulan dan kelemahan produk serta penyampaian informasi yang jelas dan sederhana dalam bahasa setempat yang paling mudah dimengerti.

### **3.2.2. Kriteria Standar Kelayakan dan Keamanan Makanan**

Kriteria keamanan pangan yang diatur oleh BPOM, dapat ditemukan dalam Keputusan Kepala BPOM Nomor: HK.00.05.23.0131 Tentang Pencantuman Asal Bahan Tertentu, Kandungan Alkohol, dan Batas Kadaluwarsa Pada Penandaan/Label Obat, Obat Tradisional, Suplemen Makanan, dan Pangan tanggal 13 Januari 2003. Keamanan pangan dihubungkan dengan kadaluwarsa, dapat dilihat dalam bab IV mulai Pasal 5 dan 6. Dinyatakan bahwa obat, obat tradisional, suplemen makanan,

dan pangan harus mencantumkan batas kadaluwarsa pada penandaan labelnya.<sup>17</sup> Batas kadaluwarsa harus dicantumkan pada bagian yang mudah terlihat dan terbaca, kecuali untuk pangan sebagai berikut:

1. Sayur dan buah segar;
2. Minuman beralkohol jenis anggur;
3. Minuman yang mengandung alkohol lebih dari 10%;
4. Vinegar atau cuka;
5. Gula (sukrosa);
6. Bahan tambahan pangan yang mempunyai masa simpan lebih dari 18 bulan; dan
7. Roti dan kue kering yang mempunyai masa simpan kurang atau sama dengan 24 jam.

Penulisan batas kadaluwarsa atas produk tersebut dilaksanakan dengan mencantumkan bulan dan tahun, sepanjang tidak ditulis dalam empat digit angka. Sedangkan penulisan batas kadaluwarsa untuk pangan daya simpannya kurang dari tiga bulan harus mencantumkan tanggal, bulan, dan tahun. Penulisan batas kadaluwarsa juga adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen. Keberadaan masyarakat sebagai konsumen perlu dilindungi dari pangan yang dapat merugikan dan atau membahayakan kesehatan. Dalam peraturan pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan, perlindungan konsumen untuk keamanan juga telah diatur. Dalam bab kedua mulai Pasal 2 sampai dengan Pasal 28.<sup>18</sup>

Secara garis besar kriteria keamanan pangan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2004 adalah tentang:

---

<sup>17</sup> Keputusan Kepala BPOM No. HK. 00.0523.0131 Tentang Pencantuman Asal Bahan Tertentu

<sup>18</sup> Lihat Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2004.

1. Sanitasi; bahwa setiap orang yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan kegiatan pada rantai pangan yang meliputi proses produksi, penyimpanan, pengangkutan dan peredaran pangan wajib memenuhi persyaratan sanitasi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Bahan Tambahan Pangan; bahwa setiap orang yang memproduksi pangan untuk diedarkan dilarang menggunakan bahan apapun sebagai bahan tambahan pangan yang dinyatakan terlarang;
3. Pangan Produk Rekayasa Genetika; bahwa setiap orang yang memproduksi pangan atau menggunakan bahan baku, bahan tambahan pangan dan/atau bahan bantu lain dalam kegiatan atau proses produksi pangan yang dihasilkan dari proses rekayasa genetika wajib terlebih dahulu memeriksa keamanan pangan tersebut sebelum diedarkan;
4. Iradiasi Pangan; bahwa fasilitas iradiasi yang digunakan dalam kegiatan atau proses produksi pangan untuk diedarkan harus mendapatkan izin pemanfaatan tenaga nuklir dan didaftarkan kepada Kepala Badan yang bertanggung jawab di bidang Pengawasan tenaga nuklir;
5. Kemasan Pangan; bahwa setiap orang yang memproduksi pangan untuk diedarkan dilarang menggunakan bahan apapun sebagai kemasan pangan yang dinyatakan terlarang dan/atau yang dapat melepaskan cemaran yang merugikan atau membahayakan kesehatan manusia;
6. Jaminan Mutu Pangan dan Pemeriksaan Laboratorium; bahwa setiap orang yang memproduksi pangan untuk diperdagangkan bertanggung jawab menyelenggarakan sistem jaminan mutu sesuai dengan jenis pangan yang diproduksi;
7. Pangan Tercemar; bahwa setiap orang dilarang mengedarkan pangan yang mengandung bahan beracun, berbahaya atau yang dapat merugikan atau membahayakan kesehatan atau jiwa manusia, yang melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan, yang mengandung bahan yang dilarang digunakan dalam kegiatan atau proses produksi pangan, yang berpenyakit atau berasal dari

bangkai sehingga menjadikan pangan tidak layak dikonsumsi manusia; atau pangan yang sudah kadaluwarsa.

Hal-hal tersebut di atas harus benar-benar diperhatikan dalam melakukan konsumsi terhadap produk pangan. Setiap kali hendak membeli pangan dalam kemasan, yang pertama kali dilihat calon konsumen adalah kemasan dan labelnya. Kemasan itu sangat beragam bentuk dan bahannya. Namun, yang lebih penting adalah label yang terdapat pada kemasan itu. Dari label inilah konsumen mengetahui banyak hal soal produk di dalam kemasan itu, yang dapat menjamin keamanan dalam mengonsumsi produk pangan. Setidaknya, ada delapan jenis informasi yang bisa diketahui dari label kemasan produk pangan, yaitu:<sup>19</sup>

1. Sertifikasi halal;
2. Nama produk;
3. Kandungan isi;
4. Waktu kadaluwarsa;
5. Kuantitas isi;
6. Identifikasi asal produk;
7. Informasi gizi;
8. Tanda-tanda kualitas lainnya.

Informasi-informasi ini harus diperhatikan dengan teliti agar konsumen tidak salah membeli. Selain itu, ada pula informasi yang tidak boleh dicantumkan pada label kemasan. Informasi itu menyangkut hal-hal yang membingungkan dan membuat rancu konsumen. Juga, informasi tentang sesuatu ciri khas yang sebenarnya dimiliki oleh produk pangan sejenis.

Satu informasi dalam label yang paling populer dan sering diperhatikan adalah masa kadaluwarsa (*expired date*) memang wajib dicantumkan dalam kemasan produk

---

<sup>19</sup> Lihat Pasal 30 ayat (2) UU No. 7 Tahun 1996 Tentang Pangan

pangan, kecuali untuk buah-buahan atau sayuran segar, roti, kue, dan panganan yang diperkirakan habis dalam 24 jam. Juga untuk produk cuka, garam dapur, gula pasir, kembang gula, permen karet dan keju yang dibuat dengan tujuan matang dalam kemasannya.<sup>20</sup> Masa kadaluwarsa tadi dinyatakan dalam satu di antara tiga cara yakni:<sup>21</sup>

1. Tanggal Akhir Konsumsi (TAK). TAK dalam kemasan sering tertulis “baik dikonsumsi sebelum tanggal .....”. TAK macam ini harus dicantumkan pada kemasan pangan mudah rusak, yakni pangan yang masa penyimpanannya kurang dari 6-8 minggu. Contohnya susu pasteurisasi, yoghurt, krim, dan keju. Tanggal ini harus tercantum dengan jelas dan disertai cara penyimpanan yang diperlukan untuk mencapai tanggal itu, begitu TAK dicapai, pangan dalam kemasan itu tidak bersih atau sehat lagi, dan harus ditarik dari peredaran sehari sebelum batas TAK.
2. Tanggal Akhir Penggunaan Optimal (TAPO). TAPO dicantumkan pada label kemasan produk pangan yang daya simpannya lebih dari enam minggu, yakni pangan yang tidak membahayakan kesehatan. Diantaranya bumbu dapur, susu, produk beku, dan minuman. Penulisan TAPO dalam kemasannya adalah “sebaiknya digunakan .....”, “dikonsumsi sebelum....”, atau “sebelum akhir ....”. Jika lama TAPO kurang dari tiga bulan, yang dicantumkan berupa tanggal dan bulan. Bila lama TAPO adalah tiga hingga delapan belas bulan, maka yang dicantumkan adalah tahunnya saja. Setelah TAPO tercapai, produk di dalam kemasan akan kehilangan kualitas rasa, bau, dan nutrisi.
3. Tanggal Pembuatan (TP). Untuk produk pangan terkonversi lama, semi konversi, pangan beku, susu bubuk kering dan mentega, masa kadaluwarsa yang wajib dicantumkan dalam label kemasan adalah TP. Penulisan ada berbagai cara. Misalnya, untuk produk susu bubuk yaitu 24.4.97; 97-113 (dua angka pertama

---

<sup>20</sup> Keputusan Kepala BPOM RI, Nomor: HK.00.05.23.0131 Tanggal 13 Januari 2003, Tentang Pencantuman asal bahan tertentu, kandungan alkohol, dan batas kadaluwarsa pada penandaan/label obat-obat tradisional, suplemen makanan, dan pangan.

<sup>21</sup> Lihat Seminar Nasional Undang-undang Pokok Pangan

menunjukkan tahun pembuatan, tiga angka berikutnya hari ke berapa dari tanggal pembuatannya yang dihitung sejak 1 Januari 1998); atau N-113 (kode huruf tahun pembuatan untuk produk tersebut dan hari ke berapa dari tanggal pembuatannya yang di hitung sejak 1 Januari 1998).

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

Dengan berbagai informasi pada label kemasan produk pangan, diharapkan konsumen tidak keliru dalam menentukan dan mendapat jaminan kualitas dan kuantitas produk.<sup>22</sup>

### **3.2.3. Pengawasan Badan Pengawas Obat Dan Makanan (BPOM) Terhadap Kelayakan dan Keamanan Produk Makanan**

Pengawasan terhadap kelayakan dan keamanan produk makanan memiliki lingkup yang sangat luas dan kompleks, serta menyangkut kepentingan dan hajat hidup rakyat banyak dengan sensitifitas publik yang sangat tinggi. Komoditas dan produk yang menjadi obyek pengawasan tergolong berisiko tinggi dan sama sekali tidak ada toleransi terhadap produk yang tidak memenuhi standar mutu dan keamanan.

Dalam konteks ini pengawasan tidak dapat dilakukan secara parsial hanya pada produk akhir yang beredar di masyarakat, tetapi harus dilakukan secara komprehensif dan sistemik, mulai dari kualitas produk tersebut siap dikonsumsi oleh masyarakat.

---

<sup>22</sup> Zumrotin K. Susilo, Menyambung Lidah Konsumen, Diterbitkan atas kerja sama YLKI dengan Puspa Swara, April 1996, hal. 22.

Pada seluruh mata rantai tersebut harus ada sistem yang memiliki mekanisme yang dapat mendeteksi kualitas sehingga secara dini dapat dilakukan pengamanan jika terjadi degradasi mutu, produk sub standar dan hal-hal lain yang dapat merugikan konsumen/masyarakat.

Menyangkut hal pengawasan tersebut, BPOM melakukan kegiatan operasi pengawasan kelayakan dan keamanan produk makanan yang terdiri dari dua bagian, yaitu:<sup>23</sup>

a. Evaluasi *pre-market*

Evaluasi *pre-market* adalah kegiatan operasi pengawasan kelayakan dan keamanan produk makanan yang dilakukan oleh BPOM sebelum produk tersebut beredar. Dalam rangka pengawasan tersebut, BPOM melakukan pengambilan sampel dan pengujian produk makanan yang di evaluasi.

Data menunjukkan bahwa sejak tahun 2002, BPOM telah melakukan pengujian laboratorium yang memperlihatkan banyak makanan jajanan yang ditemukan telah kadaluwarsa dan/atau produk daur ulang kadaluwarsa. Beberapa produk hasil *rapid assessment* BPOM melalui *sampling* dan pengujian laboratorium antara lain:

1. Produk terasi;
2. Makanan “jajanan anak sekolah”;
3. Mie;
4. Bakso;
5. Roti.

Terhadap produk-produk yang tidak memenuhi standar kelayakan dan keamanan tersebut, BPOM memerintahkan untuk dilakukan penarikan dan diinformasikan kepada Pemda untuk pembinaan lebih lanjut.

b. Pemeriksaan Sarana Produksi dan Distribusi

---

<sup>23</sup> Badan Pengawas Obat dan Makanan, *Rencana Strategis Badan Pengawas Obat dan Makanan Tahun 2005-2008* (Jakarta: BPOM RI, 2005), hal. 10-11.

Berkaitan dengan industri rumah tangga pangan (IRT-P) sejak tahun 2002, BPOM melakukan pemeriksaan terhadap sarana produksi dan distribusi makanan. Rata-rata hasil inspeksi tersebut memperlihatkan bahwa 47% sudah baik dalam kaitan dengan penerapan cara-cara produksi pangan yang baik, selanjutnya sekitar 41% dinilai cukup dan sekitar 11,4% dinilai masih kurang.

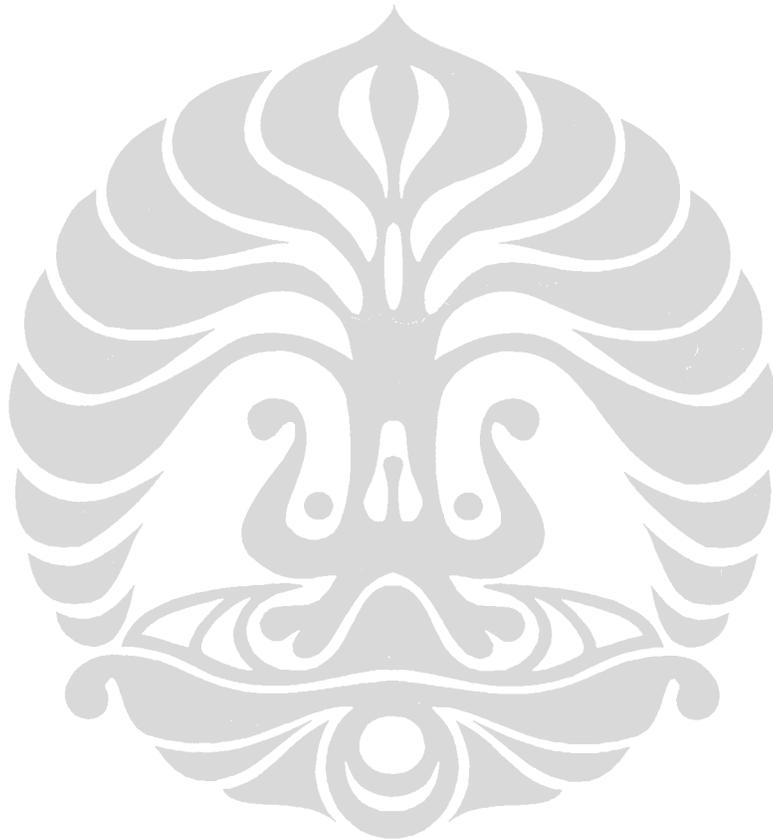
Penyebab utama penilaian masih kurang antara lain karena faktor higiene perorangan, kesadaran dalam pengolahan lingkungan seperti pembuangan sampah, fasilitas pabrik dan kebersihan, fasilitas produksi belum terbebas dari serangga, peralatan dan suplai air bersih. Terhadap hasil pemeriksaan yang kurang tersebut telah dilakukan tindak lanjut berupa teguran, peringatan dan pembinaan khusus.

Menyadari pentingnya peran industri rumah tangga pangan dalam perekonomian rakyat dengan penyerapan tenaga kerja cukup besar maka masalah peningkatan mutu produksi perlu ditangani secara sungguh-sungguh terutama oleh pemerintah daerah sebagai penanggung jawab langsung. Sehubungan dengan hal itu sejak tahun 2002 BPOM telah melaksanakan pelatihan terhadap para petugas penyuluh keamanan pangan dari dinas kesehatan kabupaten/kota di Indonesia.

Berdasarkan hasil pemeriksaan, banyak pelanggaran ditemukan terutama karena menjual produk makanan kadaluwarsa dan produk daur ulang makanan kadaluwarsa. Terhadap pelanggaran ini dilakukan tindak lanjut berupa penarikan dan pemusnahan produk. Pada tahun 2003, BPOM telah menarik dari peredaran dan memusnahkan 1817 item produk makanan yang tidak memenuhi persyaratan tersebut. Sedang tindak lanjut operasi pada tahun 2004 masih bersifat sementara, yaitu sekitar 6504 produk yang ditarik dan dimusnahkan.

Selama kurun waktu 4 (empat) tahun terakhir BPOM telah mencatat sekitar 194 kejadian keracunan makanan kadaluwarsa baik yang didaur ulang maupun tidak. Sehubungan dengan itu makan BPOM didukung oleh Badan Kesehatan Dunia (WHO) sudah mengembangkan konsep dan program untuk menanganinya melalui pembentukan Pusat Kewaspadaan dan Penanggulangan Keamanan Pangan Nasional (National Center For Food Safety Alert and Response). Diharapkan dalam waktu

dekat, kasus keracunan dapat ditangani dengan lebih cepat dan tuntas dengan melibatkan lintas sektor terutama dinas kesehatan kabupaten/kota.



**BAB 4**  
**ASPEK PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN**  
**TERHADAP PEREDARAN DAUR ULANG MAKANAN KADALUWARSA**

**4.1. Kasus-kasus Daur Ulang Makanan Kadaluwarsa Yang Dilakukan oleh Pelaku Usaha**

**1. Kasus Daur Ulang Kue Kadaluwarsa Bermerek “Hokasari” di Jakarta**

Kasus daur ulang makanan kadaluwarsa ini terjadi di sebuah pabrik kue yang berlokasi di Waru III, Cengkareng, Jakarta Barat. Menurut keterangan Kasat Narkoba Polres Jakarta Barat Kopol Adex Yudiswan di Polres Jakarta Barat, pabrik kue tersebut sudah 4 (empat) tahun beroperasi. Setiap harinya, pabrik yang dimiliki oleh Feri Bong menghasilkan sekitar 3.500 bungkus kue dengan merek Hoka Sari. Harganya yang murah membuat kue Hoka Sari laris di pasaran. Satu kue isi coklat atau selai kacang hijau dijual seharga Rp 300,00 per buah. Pelaku usaha tersebut memiliki modus yaitu dengan mendaur ulang coklat untuk anak-anak yang dibuat dari remahan bahan-bahan lama kemudian diberi gula jawa sehingga seolah-olah tampak seperti kue coklat yang baru.

Berdasarkan pemeriksaan, kue atau makanan yang tidak laku dan kadaluwarsa dari sejumlah toko kue diproduksi ulang dan kembali dijual ke pasaran. Kue-kue yang didaur ulang tersebut adalah kue-kue pasar seperti kue nanas, kue coklat, roti, kue bolu dan berbagai jenis kue lainnya. Dalam penggerebekan ini, polisi juga menyita berbagai bahan makanan dan bahan baku yang sudah kadaluwarsa untuk dijadikan barang bukti. Selain itu polisi juga menyita kue kadaluarsa merek Hoka Sari dan bahan baku lainnya yang sudah kadaluwarsa sejak tahun 2006. Kopol Adex Yudiswan mengatakan, usaha kue industri rumahan milik Feri Bong ini sudah memproduksi sejak empat tahun lalu. Setiap hari, Feri Bong mampu menghasilkan 3.500 bungkus kue merek Hoka Sari dan dijual ke pasaran atau ke sejumlah toko kue. Menurut Adex, sampai saat ini belum ada masyarakat yang melapor tentang penyakit

akibat memakan kue buatan Feri. Melihat kenyataan ini, konsumen sering kali tidak merasa bahwa hak-haknya telah dilanggar, yaitu mengenai hak untuk memperoleh keterbukaan informasi mengenai produk yang telah dibelinya. Sehingga, pelaku usaha dapat “menyiasati” perbuatan tanpa perlu khawatir konsumen akan melaporkan hal tersebut kepada pihak yang berwenang.

## **2. Kasus Roti Basi Dijadikan Tepung di Jakarta**

Terungkapnya kasus roti basi yang dijadikan tepung berawal dari adanya laporan warga yang menyebutkan bahwa banyak orang kerap datang ke rumah pelaku usaha tersebut. Berdasarkan hasil pemeriksaan, polisi berhasil menyita empat karung roti kadaluwarsa yang telah digiling menjadi tepung berwarna coklat, seperempat karung tepung berwarna hijau, serta beberapa karung roti kadaluwarsa yang belum digiling, tak terkecuali mesin giling yang digunakan oleh pelaku usaha untuk menghaluskan roti tersebut. Sementara itu menurut pengakuan pelaku usaha, ia sudah tiga bulan melakukan aktivitas itu. Roti-roti kadaluwarsa yang didaur ulang menjadi tepung itu dibelinya dari sejumlah pedagang roti dan beberapa warga.

Berdasarkan hasil pengakuan pelaku usaha, roti-roti itu awalnya dijemur hingga kering lalu dihaluskan dengan mesin giling. Tepung roti tersebut kemudian dikemas dengan dimasukkan ke dalam kantong plastik ukuran 1 (satu) kg dan dijual ke sejumlah pedagang bahan makanan di beberapa pasar dengan harga Rp 3.000,00 per kantong plastik. Salah satu pasar yang diperiksa adalah Pasar Tambun.

Proses roti basi menjadi tepung antara lain yaitu, roti basi yang umumnya berjamur dikumpulkan oleh pelaku usaha, kemudian roti-roti tersebut dikeringkan sebelum digiling. Lalu setelah digiling diperoleh tepung kasar berwarna coklat dan hijau. Tepung roti basi tersebut digiling kembali agar menjadi halus. Kemudian, tepung roti itu dijual ke pedagang seharga Rp 3.000, 00 per kilogram dan biasanya digunakan untuk campuran menggoreng ayam.

Pemeriksaan lebih lanjut oleh AKP Shinto menjelaskan bahwa pelaku usaha mengaku baru mengedarkan tepung dari roti basi itu di wilayah Tambun. Tepung roti

basi itu digunakan untuk tepung campuran menggoreng dengan membawa bungkus berisi roti kadaluwarsa. Sementara itu menurut pengakuan pelaku usaha, ia telah tiga bulan melakukan aktivitas itu. Dengan perbuatannya itu pelaku usaha di jerat Pasal 80 ayat (4) UU Kesehatan dengan ancaman pidana maksimal 15 (lima belas) tahun dan Pasal 8 UU Pangan dengan ancaman penjara maksimal 6 (enam) tahun.

### **3. Kasus Mie Kadaluwarsa, Roti Buluk (Tiluk), dan Sosis Berlendir di Cirebon**

Kasus mie kadaluwarsa, roti berjamur dan sosis berlendir ini terjadi di kawasan Pasar Wates, Cirebon, Jawa Barat. Pada awalnya mie mentah dibungkus kecil-kecil kemudian diberi bumbu penyedap itu dijual dengan harga Rp 50,00 per bungkus. Namun harga murah ternyata tidak menjamin barang yang diperoleh itu bagus. Untuk satu koli isinya 20 kilogram, harganya Rp 15.000,00 per kilogram. Namun menurut pelaku usaha, mie yang dibeli dari pedagang yang datang ke Pasar Wates, Cirebon, Jawa Barat bukanlah mie utuh. Tetapi, mie yang sudah rusak atau mie remasan dan pada bungkus kemasannya pun tidak tercantum tulisan kadaluwarsa.

Sedangkan mengenai roti buluk alias “tiluk” atau roti yang sudah berjamur dan sosis atau bakso yang sudah mengeluarkan lendir karena kadaluwarsa juga ditemukan di kawasan Cirebon. Tiluk dan sosis berlendir ini dijual dengan harga yang relatif murah, yaitu seharga Rp 100,00 dan Rp 500,00 per satuan. Pelaku usaha mengakui bahwa ia tidak pernah mengindahkan mengenai masa kadaluwarsa dari tiluk ataupun sosis berlendir itu, bahkan pembelinya pun tidak mempermasalahkannya dan tidak pernah ada yang protes karena sakit perut.

Selain itu, pihak konsumen tidak merasa dirugikan karena ‘tiluk’ (roti buluk) itu menjadi pengganti makanan pokok karena harga beras tak lagi terjangkau oleh warga miskin. Fenomena memprihatinkan semacam ini tidak hanya berlangsung sebulan, melainkan telah berlangsung bertahun-tahun, terutama ketika negeri ini sulit beranjak dari krisis ekonomi. Tak tanggung-tanggung, sebagai identitas produknya, aneka macam kue itu itu dikemas dengan sebuah merek yang cukup dikenal masyarakat. Meski tak mencantumkan nomer pendaftaran produk di Depkes, akan tetapi

tercantum logo halal dari Majelis Ulama Indonesia. Harganya murah, membuat produk itu laris manis sampai didistribusikan ke luar kota.

#### **4. Hasil Operasi Penyelidikan dan Penyidikan Kasus Tindak Pidana Di Bidang Makanan oleh BPOM**

Dalam rangka memberantas dan menertibkan peredaran produk makanan kadaluwarsa dan produk daur ulang makanan kadaluwarsa, sejak empat tahun terakhir ini BPOM secara khusus mengembangkan program di bidang penyelidikan dan penyidikan kasus tindak pidana di bidang makanan. BPOM secara rutin melakukan penyelidikan dan penyidikan serta secara khusus menindak lanjuti instansi penegak hukum lainnya. Selain itu setiap tahun BPOM juga melakukan operasi gebrak kejut gabungan nasional dengan melibatkan pihak kepolisian.

Pada tahun 2002, telah dilakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap 1578 kasus pelanggaran, tahun 2003 terhadap 2671 kasus dan pada tahun 2004 sejumlah 1694 kasus. Dari total 5913 kasus pelanggaran selama 3 (tiga) tahun tersebut, 4780 kasus (80%) ditindak lanjuti secara pro-justisia dimana sejumlah 258 (23%) telah mendapat keputusan pengadilan. Hal yang masih memprihatinkan adalah bahwa keputusan pengadilan yang dijatuhkan relatif ringan sehingga tidak menimbulkan efek jera bagi pelaku pelanggaran. Khusus di bidang makanan, pelaku usaha dipidana dari 15 (lima belas) hari sampai dengan penjara 8 (delapan) bulan, masa percobaan satu tahun 6 (enam) bulan; pidana denda mulai dari Rp 50.000, 00 sampai dengan Rp 400.000, 00 subsidier 15 (lima belas) hari. Namun, bila ditinjau dari komoditas, kasus pro-justisia selama 3 (tiga) tahun terakhir yang menyangkut produk makanan sejumlah 183 (seratus delapan puluh tiga).

Di bidang pengawasan keamanan pangan, program nasional keamanan pangan industri rumah tangga pangan yang telah dirintis dan dilaksanakan selama tahun 2002, 2003, 2004, perlu terus dilanjutkan secara berkesinambungan seiring dengan peningkatan intensitas program pengawasan pangan pada pemerintah daerah setempat. Hal ini disebabkan peredaran produk pangan yang dihasilkan (kode SP)

berskala lokal, namun secara nasional menyerap tenaga kerja dan *economic size* yang besar. Potensi ini merupakan peluang untuk meningkatkan daya saing nasional menghadapi perdagangan bebas termasuk AFTA dan oleh karena itu perlu ditingkatkan secara sungguh-sungguh.

Program penyidikan dan penegakan hukum khususnya di bidang makanan bertujuan untuk memberantas peredaran makanan kadaluwarsa baik yang didaur ulang maupun yang dipalsukan. Kegiatan pokok yang dilaksanakan dalam program ini antara lain melakukan peningkatan kegiatan kerja sama investigasi terutama kerja sama dengan POLRI (Kepolisian Republik Indonesia) dan BIN (Badan Inteligensi Nasional) termasuk revitalisasi satgas pemberantasan makanan kadaluwarsa dan memperkuat jaringan kerja sama dengan jajaran penegak hukum seperti POLRI, Kejaksaan dan Pengadilan.

#### **4.2. Pelanggaran Hukum Yang Dilakukan Oleh Pelaku Usaha Terkait Dengan Proses Daur Ulang Makanan Kadaluwarsa Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan**

##### **4.2.1. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UUPK)**

Pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha terhadap peredaran daur ulang makanan kadaluwarsa adalah melanggar Pasal 8 UUPK, yaitu:

- (1). Pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang:
  - a. tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - b. tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih atau *netto*, dan jumlah dalam hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut;

- c. tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan, dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya;
  - d. tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan, atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket, atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
  - e. tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu 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 tertentu;
  - h. tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal, sebagaimana pernyataan “halal”, sebagaimana pernyataan “halal” yang dicantumkan dalam label;
  - i. tidak memasang label atau membuat penjelasan barang yang memuat barang, ukuran berat atau isi bersih atau *netto*, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha, serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus dipasang/dibuat;
  - j. tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam Indonesia sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku.
- (2). Pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang rusak, cacat atau bekas, dan tercemar tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang dimaksud.
- (3). Pelaku usaha dilarang memperdagangkan sediaan farmasi dan pangan yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar, dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar.

- (4). Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran pada ayat (1) dan ayat (2) dilarang memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut serta wajib menariknya dari peredaran.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 8 UUPK, peredaran daur ulang makanan kadaluwarsa telah melanggar Pasal 8 ayat (1) huruf a dan g serta ayat (3), karena dalam hal ini memperdagangkan makanan kadaluwarsa yang didaur ulang adalah memperdagangkan makanan yang tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu. Pada penjelasannya dikatakan bahwa maksud dari jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu dalam ketentuan tersebut adalah terjemahan dari kata *best before* yang biasa digunakan dalam label produk makanan. Disamping itu juga pelaku usaha dilarang memperdagangkan sediaan pangan yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar, dengan/atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar.

#### **4.2.2. Undang-undang Kesehatan No. 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan (UU Kesehatan)**

Prioritas terhadap hak-hak konsumen juga nampak pada undang-undang ini, terutama tentang hak atas kesehatan. Hak konsumen atas kesehatan tersebut tercapai antara lain jika mengkonsumsi makanan dan minuman yang aman, sehat, dan tidak mengandung bahan yang berbahaya bagi tubuh manusia, kewajiban untuk mencantumkan label kadaluwarsa dapat dilihat dalam pengaturan Bab V Tentang Upaya Kesehatan Bagian Keempat Mengenai Pengamanan Makanan dan Minuman Pasal 21, yaitu:

- (1). Pengamanan makanan dan minuman diselenggarakan untuk melindungi masyarakat dari makanan dan minuman yang tidak memenuhi ketentuan mengenai standar dan/atau persyaratan kesehatan.

- (2). Setiap makanan dan minuman yang dikemas wajib diberi tanda atau label yang berisi:
  - a. bahan yang dipakai;
  - b. komposisi setiap bahan;
  - c. tanggal, bulan, dan tahun kadaluwarsa;
  - d. ketentuan lainnya.
- (3). Makanan dan minuman yang tidak memenuhi ketentuan standar dan atau persyaratan kesehatan dan/atau membahayakan kesehatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilarang untuk diedarkan, ditarik dari peredaran, dan disita untuk dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **4.2.3. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan (UU Pangan)**

Kegiatan atau proses produksi pangan untuk diedarkan atau diperdagangkan harus memenuhi ketentuan tentang sanitasi pangan, bahan tambahan pangan, residu cemaran, dan kemasan pangan. Hal lain yang patut diperhatikan oleh setiap orang yang memproduksi pangan adalah penggunaan metode tertentu dalam kegiatan atau proses produksi pangan yang memiliki kemungkinan timbulnya risiko yang dapat merugikan atau membahayakan kesehatan manusia.

Setiap orang yang memproduksi pangan untuk diedarkan perlu dibebani tanggung jawab, terutama apabila pangan yang diproduksinya menyebabkan baik kerugian pada kesehatan manusia maupun kematian orang yang mengkonsumsi pangan tersebut.

Berdasarkan UU Pangan pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha terhadap peredaran daur ulang makanan kadaluwarsa telah melanggar:

1. Pasal 8 UU Pangan, yaitu menyelenggarakan kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan atau peredaran pangan dalam keadaan yang tidak memenuhi persyaratan sanitasi;
2. Pasal 10 ayat (1) UU Pangan, yaitu menggunakan bahan yang dilarang digunakan sebagai bahan tambahan pangan atau menggunakan bahan tambahan pangan secara melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan;
3. Pasal 16 ayat (1) UU Pangan, yaitu menggunakan bahan yang dilarang digunakan sebagai kemasan pangan dan atau bahan apa pun yang dapat melepaskan cemaran yang merugikan atau membahayakan kesehatan manusia;
4. Pasal 21 huruf a, b, c, d, atau e, yaitu mengedarkan pangan yang dilarang untuk diedarkan;
5. Pasal 26 huruf a, yaitu memperdagangkan pangan yang tidak memenuhi standar mutu yang diwajibkan;
6. Pasal 26 huruf b, yaitu memperdagangkan pangan yang mutunya berbeda atau tidak sama dengan mutu pangan yang dijanjikan;
7. Pasal 26 huruf c, yaitu memperdagangkan pangan yang tidak memenuhi persyaratan sertifikasi mutu pangan;
8. Pasal 32, yaitu mengganti, melabel kembali, atau menukar tanggal, bulan, dan tahun kadaluwarsa pangan yang diedarkan.

#### **4.2.4. Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan**

Pangan yang dikonsumsi masyarakat pada dasarnya melalui suatu mata rantai proses yang meliputi produksi, penyimpanan, pengangkutan, peredaran hingga tiba di tangan konsumen.

Agar keseluruhan mata rantai tersebut memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan gizi pangan, maka perlu diwujudkan suatu sistem pengaturan, pembinaan dan pengawasan yang efektif di bidang keamanan, mutu, dan gizi pangan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan. Dalam hal ini

pada Pasal 23 Peraturan Pemerintah No 28 Tahun 2008 Tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan terdapat ketentuan dijatuhkan kepada setiap orang yang mengedarkan:

- a. Pangan yang mengandung bahan beracun, berbahaya atau yang dapat merugikan atau membahayakan kesehatan atau jiwa manusia;
- b. Pangan yang mengandung cemaran yang melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan;
- c. Pangan yang mengandung bahan yang dilarang digunakan dalam kegiatan atau proses produksi pangan;
- d. Pangan yang mengandung bahan yang kotor, busuk, tengik, terurai, atau mengandung bahan nabati atau hewani yang berpenyakit atau berasal dari bangkai sehingga menjadikan pangan tidak layak dikonsumsi manusia; atau
- e. Pangan yang sudah kadaluwarsa.

Dalam hal ini, peredaran daur ulang makanan kadaluwarsa termasuk dalam pelanggaran yang terdapat dalam ketentuan Pasal 23 Peraturan Pemerintah No 28 Tahun 2008 Tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan. Pada penjelasan dalam Pasal ini yang dimaksud dengan pangan yang sudah kadaluwarsa adalah pangan yang sudah melewati batas akhir suatu pangan dijamin mutunya sepanjang penyimpanannya mengikuti petunjuk yang diberikan oleh pihak yang memproduksi.

Dengan demikian, suatu sistem pangan harus mampu memberikan perlindungan kepada masyarakat yang mengkonsumsi pangan sehingga pangan yang diedarkan dan/atau diperdagangkan tidak merugikan serta aman bagi kesehatan jiwa manusia. Dengan perkataan lain, pangan tersebut harus memenuhi persyaratan keamanan pangan.

#### **4.2.5. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan**

Banyaknya pangan yang beredar di masyarakat tanpa mengindahkan ketentuan tentang pencantuman label dinilai sudah meresahkan. Perdagangan pangan yang

kadaluwarsa, pemakaian bahan pewarna yang tidak diperuntukkan bagi pangan atau perbuatan-perbuatan lain yang akibatnya sangat merugikan masyarakat, bahkan dapat mengancam kesehatan dan keselamatan jiwa manusia, terutama bagi anak-anak pada umumnya dilakukan melalui penipuan pada label pangan atau melalui iklan. Label dan iklan pangan yang tidak jujur dan atau menyesatkan berakibat buruk terhadap perkembangan kesehatan manusia.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan, pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha terhadap peredaran daur ulang makanan kadaluwarsa telah melanggar:

1. Pasal 28, yaitu memperdagangkan pangan yang sudah melampaui tanggal, bulan, dan tahun kadaluwarsa sebagaimana dicantumkan pada label;
2. Pasal 29, yaitu menghapus, mencabut, menutup, mengganti label, melabel kembali pangan yang diedarkan atau menukar tanggal, bulan, dan tahun kadaluwarsa pangan yang diedarkan.

Dalam hal ini, pelaku usaha pengedar daur ulang makanan kadaluwarsa tidak hanya melakukan proses daur ulang makanan kadaluwarsa namun juga menukar tanggal, bulan, dan tahun kadaluwarsa makanan yang diedarkan. Sehingga, hal tersebut melanggar Pasal 28 dan 29 Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan.

Namun disisi lain, perdagangan pangan yang dilakukan dengan jujur dan bertanggungjawab tidak hanya untuk melindungi kepentingan masyarakat yang mengkonsumsi pangan. Melalui pengaturan yang tepat dan sanksi-sanksi hukum yang berat, diharapkan setiap orang yang memproduksi pangan atau mengedarkan pangan untuk diperdagangkan dapat memperoleh perlindungan dan jaminan kepastian hukum.

#### **4.2.6. Permenkes No. 180/MEN.KES/PER/IV/1985 Tentang Makanan Kadaluwarsa dan Keputusan Dirjen POM No. 02591/B/SK/VIII/1991**

**Tentang Perubahan Lampiran Permenkes No.  
180/MEN.KES/PER/IV/1985**

Berdasarkan Permenkes No. 180/MEN.KES/PER/IV/1985 Tentang Makanan Kadaluwarsa dan Keputusan Dirjen POM No. 02591/B/SK/VIII/1991 Tentang Perubahan Lampiran Permenkes No. 180/MEN.KES/PER/IV/1985 pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha terhadap peredaran daur ulang makanan kadaluwarsa telah melanggar Pasal 4 yaitu pelaku usaha dilarang mengimpor dan mengedarkan makanan daluwarsa. Dalam hal ini, makanan tertentu yang dapat mengalami penurunan mutu dalam waktu relatif singkat, memerlukan penetapan tanggal kadaluwarsa untuk menghindari akibat yang dapat merugikan atau membahayakan kesehatan manusia.

Berdasarkan Pasal 3 Permenkes No. 180/MEN.KES/PER/IV/1985 Tentang Makanan Kadaluwarsa dan Keputusan Dirjen POM No. 02591/B/SK/VIII/1991 Tentang Perubahan Lampiran Permenkes No. 180/MEN.KES/PER/IV/1985 makanan yang rusak, baik sebelum maupun sesudah tanggal daluwarsa dinyatakan sebagai bahan berbahaya.

**4.3. Sanksi Hukum Yang Dikenakan Kepada Pelaku Usaha Yang Melakukan Daur Ulang Makanan Kadaluwarsa**

**4.3.1. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UUPK)**

Pengaturan mengenai sanksi yang dapat dikenakan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran konsumen dapat berbentuk tiga hal, yaitu:

**1. Sanksi administrasi**

Sanksi ini diatur dalam Pasal 60. Sanksi ini diberikan oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) atas tugas dan atau kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Menurut ketentuan Pasal 60 ayat (1) dan (2) UUPK disebutkan bahwa sanksi administrasi yang dapat dijatuhkan oleh BPSK adalah berupa

penetapan ganti rugi sampai setinggi-tingginya Rp 200.000.000, 00 (dua ratus juta rupiah).

## 2. Sanksi Pidana Pokok

Sanksi ini adalah sanksi yang dapat dikenakan dan dijatuhkan oleh pengadilan atas tuntutan pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha. Sanksi ini diatur dalam Pasal 62 UUPK dan dapat berbentuk pidana penjara atau pidana denda.

## 3. Sanksi Pidana Tambahan

Sanksi ini diatur dalam Pasal 63 UUPK. Adapun bentuk sanksi pidana tambahan yang dapat dijatuhkan berupa:

- a. Perampasan barang tertentu;
- b. Pengumuman keputusan hakim;
- c. Pembayaran ganti rugi;
- d. Perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian konsumen;
- e. Pencabutan izin usaha.

Berdasarkan jenis sanksi tersebut di atas dapat terlihat bahwa UUPK mengatur beberapa jenis sanksi. Hal utama yang dapat menjadi catatan dari penerapan sanksi UUPK adalah telah dilakukannya kriminalisasi pelanggaran terhadap hak konsumen. Semua perlindungan konsumen dalam UUPK memiliki sanksi pidana (Pasal 62 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 63 UUPK). Dalam hal ini hukum pidana sebagai sarana *social defence* yang bertujuan melindungi kepentingan-kepentingan masyarakat, terutama dalam memelihara ketertiban.<sup>1</sup>

Sanksi pidana dalam batas-batas tertentu bertujuan untuk melindungi kepentingan masyarakat dalam hal ini adalah hak konsumen. Adanya sanksi perdata (Pasal 19 ayat (1); Pasal 18 ayat (3) UUPK) dan sanksi administrasi Negara (Pasal 8

---

<sup>1</sup> Badan Pengawas Obat dan Makanan, *Rencana Strategis Badan Pengawas Obat dan Makanan Tahun 2005-2008* (Jakarta: BPOM RI, 2005), hal. 11-12.

ayat (4) UUPK) merupakan sarana-sarana yang diharapkan memiliki pengaruh preventif terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha. Hukum pidana dalam UUPK, baru digunakan bila instrumen-instrumen hukum lainnya sudah tidak berdaya lagi untuk melindungi konsumen.

#### **4.3.2. Undang-undang Kesehatan No. 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan (UU Kesehatan)**

Sanksi yang tegas pun diberikan oleh UU Kesehatan terhadap produsen yang melakukan pelanggaran khususnya dibidang peredaran daur ulang makanan kadaluwarsa yaitu berupa sanksi pidana, hal ini diatur dalam Pasal 80 ayat (4) dan Pasal 84 angka (1) dan (5) UU Kesehatan, yaitu:

“Barangsiapa mengedarkan makanan dan atau minuman yang dikemas tanpa mencantumkan tanda atau label sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 Ayat (2) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan pidana denda paling banyak Rp. 15.000.000,00 (lima belas juta rupiah).”

Berdasarkan ketentuan isi Pasal di atas, maka dapat disimpulkan bahwa perlindungan konsumen makanan di Indonesia, baik yang secara khusus mengacu pada daur ulang makanan kadaluwarsa juga diatur dalam UU Kesehatan yang dalam hal ini memiliki sanksi pidana.

#### **4.3.3. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan (UU Pangan)**

Untuk mengawasi pemenuhan ketentuan UU Pangan, pemerintah berwenang melakukan pemeriksaan dalam hal terdapat dugaan terjadinya pelanggaran hukum di bidang pangan termasuk kasus peredaran daur ulang makanan kadaluwarsa. Dalam melaksanakan fungsi pemeriksaan Pemerintah berwenang:

- a. Memasuki setiap tempat yang diduga digunakan dalam kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan perdagangan pangan untuk memeriksa, meneliti, dan mengambil contoh pangan dan segala sesuatu yang

- diduga digunakan dalam kegiatan produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan atau perdagangan pangan;
- b. Menghentikan, memeriksa, dan mencegah setiap sarana angkutan yang diduga atau patut diduga digunakan dalam pengangkutan pangan serta mengambil dan memeriksa contoh pangan;
  - c. Membuka dan meneliti setiap kemasan pangan;
  - d. Memeriksa setiap buku, dokumen, atau catatan lain yang diduga memuat keterangan mengenai kegiatan produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan atau perdagangan pangan, termasuk menggandakan atau mengutip keterangan tersebut;
  - e. Memerintahkan untuk memperlihatkan izin usaha atau dokumen lain sejenis.

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan, pemerintah berwenang mengambil tindakan administratif terhadap pelanggaran ketentuan undang-undang pangan. Tindakan administratif tersebut dapat berupa:

- a. Peringatan secara tertulis;
- b. Larangan mengedarkan untuk sementara waktu dan atau perintah untuk menarik produk pangan dari peredaran apabila terdapat risiko tercemarnya pangan atau pangan tidak aman bagi kesehatan manusia;
- c. Pemusnahan pangan jika terbukti membahayakan kesehatan dan jiwa manusia;
- d. Penghentian produksi untuk sementara waktu;
- e. Pengenaan denda paling tinggi Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah); dan/atau;
- f. Pencabutan izin produksi atau izin usaha.

Selain sanksi administratif, dalam undang-undang pangan juga diatur tentang sanksi pidana. Ancaman pidana diatur dalam beberapa klasifikasi yaitu:

1. Dipidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp. 600.000.000,- (enam ratus juta rupiah), barang siapa yang sengaja:

- a. Menyelenggarakan kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan atau peredaran pangan dalam keadaan yang tidak memenuhi persyaratan sanitasi;
  - b. Menggunakan bahan yang dilarang digunakan sebagai bahan tambahan pangan atau menggunakan bahan tambahan pangan secara melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan;
  - c. Menggunakan bahan yang dilarang digunakan sebagai kemasan pangan dan atau bahan apa pun yang dapat melepaskan cemaran yang merugikan atau membahayakan kesehatan manusia;
  - d. Mengedarkan pangan yang dilarang untuk diedarkan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, atau huruf e memperdagangkan pangan yang tidak memenuhi standar mutu yang diwajibkan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 huruf a;
  - e. Memperdagangkan pangan yang mutunya berbeda atau tidak sama dengan mutu pangan yang dijanjikan, sebagaimana dimaksud dalam memperdagangkan pangan yang tidak memenuhi persyaratan sertifikasi mutu pangan, mengganti, melabel kembali, atau menukar tanggal, bulan, dan tahun kadaluwarsa pangan yang diedarkan.
2. Dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 120.000.000, 00 (seratus dua puluh juta rupiah), barang siapa yang lalai:
- a. Menyelenggarakan kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan atau peredaran pangan dalam keadaan yang tidak memenuhi persyaratan sanitasi;
  - b. Menggunakan bahan yang dilarang digunakan sebagai bahan tambahan pangan atau menggunakan bahan tambahan pangan secara melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan;

- c. Menggunakan bahan yang dilarang digunakan sebagai kemasan pangan dan/atau bahan apa pun yang dapat melepaskan cemaran yang merugikan atau membahayakan kesehatan manusia;
- d. Mengedarkan pangan yang dilarang untuk diedarkan.

#### **4.3.4. Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan**

Dalam mewujudkan pangan yang aman tersedia secara memadai, perlu diupayakan terwujudnya suatu sistem pangan yang mampu memberikan perlindungan kepada masyarakat yang mengkonsumsi pangan sehingga pangan yang diedarkan dan/atau diperdagangkan tidak merugikan serta aman bagi kesehatan jiwa manusia. Dengan perkataan lain, pangan tersebut harus memenuhi persyaratan keamanan pangan.

Tindakan administratif sebagaimana dimaksud dilakukan oleh Gubernur, Bupati/Walikota atau Kepala Badan yang meliputi:

- a. peringatan secara tertulis;
- b. larangan mengedarkan untuk sementara waktu dan/atau perintah menarik produk pangan dari peredaran;
- c. pemusnahan pangan, jika terbukti membahayakan kesehatan dan jiwa manusia;
- d. penghentian produksi untuk sementara waktu;
- e. pengenaan denda paling tinggi sebesar Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah); dan/atau
- f. pencabutan izin produksi, izin usaha, persetujuan pendaftaran atau sertifikat produksi pangan industri rumah tangga.

#### **4.3.5. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan**

Banyaknya pangan yang beredar di masyarakat tanpa mengindahkan ketentuan tentang pencantuman label dinilai sudah meresahkan. Perdagangan pangan yang

kadaluwarsa, pemakaian bahan pewarna yang tidak diperuntukkan bagi pangan atau perbuatan-perbuatan lain yang akibatnya sangat merugikan masyarakat, bahkan dapat mengancam kesehatan dan keselamatan jiwa manusia, terutama bagi anak-anak pada umumnya dilakukan melalui penipuan pada label pangan atau melalui iklan. Label dan iklan pangan yang tidak jujur dan/atau menyesatkan berakibat buruk terhadap perkembangan kesehatan manusia.

Peraturan ini mengatur mengenai kewajiban untuk mencantumkan tanggal, bulan, dan tahun kadaluwarsa pada label. Pencantuman tanggal, bulan dan tahun kadaluwarsa sebagaimana dimaksud dilakukan setelah pencantuman tulisan “Baik Digunakan Sebelum”, sesuai dengan jenis dan daya tahan pangan yang bersangkutan. Dalam hal produk pangan yang kadaluwarsanya lebih dari 3 (tiga) bulan, diperbolehkan untuk hanya mencantumkan bulan dan tahun kadaluwarsa saja. Dapat dikatakan bahwa pelaku usaha yang melakukan daur ulang makanan kadaluwarsa maka ia juga telah melakukan penggantian label tanggal kadaluwarsa pada produk makanan yang akan diedarkan. Terhadap pelanggaran ini, pada Pasal 61 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 69 tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan terdapat tindakan administratif yang dapat dijatuhkan kepada pelaku usaha tersebut, yaitu meliputi:

- a. Peringatan secara tertulis;
- b. Larangan untuk mengedarkan untuk sementara waktu dan atau perintah untuk menarik produk pangan dari peredaran;
- c. Pemusnahan pangan jika terbukti membahayakan kesehatan dan jiwa manusia;
- d. Penghentian produksi untuk sementara waktu;
- e. Pengenaan denda paling tinggi Rp. 50.000.000,00 (limapuluh juta rupiah), dan/atau;
- f. Pencabutan izin produksi atau izin usaha.

**4.3.6. Permenkes No. 180/MEN.KES/PER/IV/1985 Tentang makanan Kadaluwarsa dan Keputusan Dirjen POM No. 02591/B/SK/VIII/1991**

**Tentang Perubahan Lampiran Permenkes No.  
180/MEN.KES/PER/IV/1985**

Permenkes No. 180/MEN.KES.PER/IV/1985 Tentang makanan kadaluwarsa telah mengatur tentang hal-hal apa saja yang harus diperhatikan dalam pencantuman dan peredaran makanan dengan tanggal kadaluwarsa (Pasal 2 sampai dengan Pasal 4), tetapi masih ada dalam batasan yang limitatif terhadap produk makanan tertentu saja seperti produk susu, makanan bayi, dan makanan kalengan yang steril komersial. Makanan kalengan steril komersial adalah makanan dalam wadah tertutup kedap (hermetis) yang setelah mengalami proses panas atau aseptis/bebas dari mikro-organisme yang dapat hidup, termasuk spora yang membahayakan kesehatan atau mikro-organisme yang dapat berkembang biak selama penyimpanan dan peredaran pada suhu kamar dan dapat menimbulkan kerusakan makanan tersebut.

Tindakan administratif yang dikenakan terhadap pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap daur ulang makanan kadaluwarsa menurut Pasal 5 ayat (2) adalah berupa hukuman kurungan atau denda uang sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Bahan Berbahaya Staatsblad 1949 nomor 377 (Gevaarlijke Stoffen Ordonantie Staatsblad 1949 Nomor 377) dan menurut Pasal 6 terhadap makanan daluwarsa yang dinyatakan rusak ditetapkan pemusnahan atau ketetapan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**4.3.7. Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor HK.00.05.23.0131 Tentang Pencantuman Asal Bahan Tertentu, Kandungan Alkohol dan Batas Kadaluwarsa Pada Penandaan/Label Obat, Obat Tradisional, Suplemen Makanan, dan Pangan.**

Dari penelitian yang dilakukan, pengaturan yang diterbitkan oleh BPOM, yang mengatur secara khusus tentang produk daur ulang makanan kadaluwarsa masih belum ada. Pengaturan secara umum ada dalam Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor HK.00.05.23.0131 Tentang Pencantuman Asal Bahan Tertentu, Kandungan Alkohol dan Batas Kadaluwarsa Pada Penandaan/Label Obat,

Obat Tradisional, Suplemen Makanan, dan Pangan. Dalam Pasal 1 butir 3 dinyatakan bahwa batas kadaluwarsa adalah keterangan dalam bentuk tanggal, bulan, dan tahun. Selain sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, pelanggaran terhadap keputusan BPOM ini dapat dikenai sanksi administratif berupa:<sup>2</sup>

1. Peringatan tertulis;
2. Pembekuan izin edar;
3. Pencabutan izin edar;
4. Sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kemudian Dirjen POM pada tahun 1991 menambahkan beberapa produk yang harus mencantumkan tanggal kadaluwarsa yaitu roti, biskuit, makanan rendah kalori/penambah zat gizi, coklat, kelapa atau hasil olahannya, minyak dan lemak, margarine, mentega kacang, produk telur, saos, minuman ringan dan sari buah.

Dengan penambahan tersebut dapat disimpulkan bahwa hampir seluruh produk makanan dan minuman dalam kemasan wajib menggunakan tanggal kadaluwarsa. Ketentuan hukum dalam pengaturan perundang-undangan di Indonesia di atas untuk saat ini cukup memadai dalam melindungi konsumen pangan (makanan dan minuman) atas peredaran makanan dan minuman kadaluwarsa. Saat ini yang harus diperhatikan yaitu bagaimana penegakan hukumnya yang konsisten dalam prakteknya oleh pemerintah, konsumen dan pelaku usaha.

Pengaturan tentang sanksi pelanggaran di bidang peredaran daur ulang makanan kadaluwarsa masih mengacu ke UUPK. Di bawah undang-undang ada satu pengaturan dari Menteri Kesehatan yaitu Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor: 180/Men.Kes/Per/IV/1985. Sanksi administratif dan/atau sanksi

---

<sup>2</sup> Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor HK.00.05.23.0131 Tentang Pencantuman Asal Bahan Tertentu, Kandungan Alkohol dan batas kadaluwarsa pada penandaan/label obat, obat tradisional, suplemen makanan, dan pangan

hukum lainnya akan diberlakukan apabila terjadi pelanggaran atas mengimpor atau mengedarkan makanan kadaluwarsa. Pelanggaran terhadap larangan ini dikenakan hukuman kurung atau denda uang sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (1) Ordonansi Bahan-bahan Berbahaya Staatsblad 1949 Nomor 377. Namun demikian dengan berlakunya UU Pangan dan UUPK, maka sanksi atas peredaran produk pangan kadaluwarsa sudah diperbaharui.

Peredaran daur ulang makanan kadaluwarsa sangat merugikan konsumen baik ditinjau dari aspek kesehatan maupun ekonomi. Sehubungan dengan itu perlu adanya upaya perlindungan bagi konsumen agar kerugian dapat dicegah atau ditekan semaksimal mungkin. Sesuai dengan prinsip-prinsip pembangunan yang menyatakan bahwa pembangunan dilaksanakan bersama dan menjadi tanggung jawab bersama Pemerintah dan masyarakat termasuk swasta dengan pengaturan dan pengendalian oleh Pemerintah, maka upaya perlindungan konsumen terhadap produk pangan (makanan dan minuman) harus melibatkan pemerintah, produsen dan konsumen.

Di samping itu, masalah utama dalam perlindungan konsumen terhadap peredaran daur ulang makanan kadaluwarsa adalah hak untuk memperoleh informasi yang benar dan jelas. Hal tersebut sebagaimana tertuang dalam Pasal 4 (c) UUPK bahwa: "*Hak konsumen adalah hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan atau jasa*". Tujuan informasi dari suatu produk, baik itu disampaikan secara langsung atau melalui iklan dan label bukan untuk perluasan pasar belaka, tetapi juga menyangkut informasi secara keseluruhan akan kelebihan dan kekurangan dari produk tersebut, terutama keamanan dan keselamatan konsumen. Terlebih lagi dengan penggunaan teknologi tinggi dalam mekanisme produksi barang dan atau jasa akan menyebabkan makin banyaknya informasi yang harus dikuasai oleh masyarakat konsumen. Akan tetapi, hal yang tak mungkin mengharap sebagian besar konsumen memiliki kemampuan dan kesempatan akses informasi akibat kemajuan teknologi dan keragaman produk yang dipasarkan dapat saja dimanfaatkan secara tidak sewajarnya oleh pelaku usaha. Itulah sebabnya hukum perlindungan konsumen memberikan hak konsumen atas informasi

yang benar, yang didalamnya tercakup juga hak atas informasi yang proporsional dan diberikan secara tidak diskriminatif.

Peredaran perdagangan makanan yang jujur dan bertanggungjawab bukan semata-mata untuk melindungi kepentingan masyarakat yang mengkonsumsi makanan. Melalui pengaturan yang tepat berikut sanksi-sanksi hukum yang berat, diharapkan setiap orang yang memproduksi pangan atau memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia untuk diperdagangkan dapat memperoleh perlindungan dan jaminan kepastian hukum. Persaingan dalam perdagangan pangan diatur supaya pihak yang memproduksi pangan dan pengusaha iklan diwajibkan untuk membuat iklan secara benar dan tidak menyesatkan masyarakat melalui pencantuman label dan iklan pangan yang memuat keterangan mengenai pangan dengan jujur.

Pemerintah menyadari perkembangan teknologi pangan sangat berpengaruh terhadap pelabelan pangan. Dalam kondisi yang demikian, tidak hanya masalah yang berhubungan dengan kesehatan saja yang perlu diinformasikan secara benar dan tidak menyesatkan melalui label dan atau iklan pangan, namun perlindungan secara batiniah perlu diberikan kepada masyarakat. Masyarakat Islam merupakan jumlah terbesar dari penduduk Indonesia yang secara khusus dan non diskriminatif perlu dilindungi melalui pengaturan halal. Bagaimanapun juga, kepentingan agama atau kepercayaan lainnya tetap dilindungi melalui tanggungjawab pihak yang memproduksi pangan atau memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia untuk diperdagangkan bagi keperluan tersebut.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, pengaruh pangan yang dikonsumsi terhadap kesehatan manusia perlu diwaspadai. Oleh karena itu, iklan tentang pangan perlu secara khusus diatur dan dikendalikan dengan sebaik-baiknya. Penggunaan anak-anak berusia di bawah lima tahun secara tegas dilarang untuk mengiklankan pangan yang tidak secara khusus ditujukan untuk konsumsi oleh mereka. Larangan ini sangat diperlukan untuk menghindarkan anak-anak terhadap pengaruh iklan yang bersifat negatif atau menyesatkan yang secara mudah diterima oleh anak-anak yang secara alamiah belum mampu membedakan hal-hal yang baik atau yang buruk.

## **BAB 5**

### **PENUTUP**

#### **5.1. Kesimpulan**

Dari uraian yang telah dijabarkan, adapun kesimpulan yang dapat diambil dari skripsi ini adalah:

1. Kasus-kasus daur ulang makanan kadaluwarsa yang dilakukan oleh pelaku antara lain kasus daur ulang kue kadaluwarsa bermerek “hokasari” di Jakarta, yaitu dengan mendaur ulang cokelat untuk anak-anak yang dibuat dari remahan bahan-bahan lama kemudian diberi gula jawa sehingga seolah-olah tampak seperti kue cokelat yang baru. Kasus yang kedua adalah kasus roti basi dijadikan tepung di Jakarta, dimana pelaku usaha memproduksi tepung dengan berbahan dasar roti-roti yang telah lewat tanggal kadaluwarsa yang dikemas dan dijual dengan harga yang sangat murah. Selanjutnya adalah kasus mie kadaluwarsa, roti buluk (tiluk), dan sosis berlendir di Cirebon, yaitu pelaku usaha menjual dengan harga yang murah mie yang sudah rusak, roti yang sudah berjamur, dan sosis yang berlendir karena telah lewat masa kadaluwarsanya. Kasus yang terakhir adalah hasil operasi penyelidikan dan penyidikan kasus tindak pidana di bidang makanan oleh BPOM, yaitu program penyidikan dan penegakan hukum khususnya di bidang makanan bekerja sama dengan POLRI (Kepolisian Republik Indonesia) dan BIN (Badan Inteligensi Nasional) yang bertujuan untuk memberantas peredaran makanan kadaluwarsa baik yang didaur ulang maupun yang dipalsukan.
2. Memperdagangkan makanan kadaluwarsa yang didaur ulang adalah memperdagangkan makanan yang tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelanggaran hukum yang dilakukan oleh pelaku usaha tersebut telah melanggar ketentuan yang diatur dalam Pasal 8 ayat (1) huruf a dan g serta ayat (3) Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 21 ayat (3) Undang-undang Kesehatan No. 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan, Pasal 8, Pasal

10 ayat (1), Pasal 16 ayat (1), Pasal 21 huruf a, b, c, d, dan e, Pasal 26 huruf a, b, dan c serta Pasal 32 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, Pasal 23 Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan, Pasal 28 dan Pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 69 tahun 1999 Tentang Label dan iklan pangan, dan Pasal 3 dan Pasal 4 Permenkes No. 180/MEN.KES/PER/IV/1985 Tentang makanan kadaluwarsa dan keputusan Dirjen POM No. 02591/B/SK/VIII/1991 Tentang Perubahan Lampiran Permenkes No. 180/MEN.KES/PER/IV/1985. Keseluruhan peraturan perundang-undangan ini pada dasarnya tidak secara khusus mengatur mengenai pelanggaran hukum daur ulang makanan kadaluwarsa. Namun, dalam pengaturannya terdapat ketentuan-ketentuan yang secara langsung telah dilanggar oleh pelaku usaha tersebut.

3. Peredaran daur ulang makanan kadaluwarsa sangat merugikan konsumen baik ditinjau dari aspek kesehatan maupun ekonomi. Sehubungan dengan itu terdapat sanksi bagi pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap daur ulang makanan kadaluwarsa yang ketentuannya terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Sanksi-sanksi tersebut adalah sanksi administrasi, yaitu berupa tindakan-tindakan administratif seperti pencabutan izin produksi, penarikan produk dari peredaran dan penetapan ganti kerugian paling banyak dua ratus juta rupiah. Lalu selanjutnya adalah sanksi perdata, yaitu berupa pemberian ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi produk makanan yang dihasilkan atau diperdagangkan oleh pelaku usaha dan sanksi yang terakhir yaitu sanksi pidana berupa pidana penjara paling lama lima tahun atau pidana denda paling banyak dua miliar rupiah.

## 5.2. Saran

Dari uraian yang ada, maka penulis akan menyampaikan beberapa hal yang mungkin dapat dipertimbangkan sebagai saran untuk mengurangi tingkat peredaran daur ulang makanan kadaluwarsa di masa mendatang. Saran-saran tersebut adalah sebagai berikut:

1. Mutu dan keamanan pangan harus benar-benar diperhatikan oleh produsen. Karena hal ini dapat menjadi masalah yang sangat besar terhadap kesehatan dan kemajuan pasar bebas di Indonesia, oleh karena itu Pemerintah harus melakukan pemeriksaan dan pengawasan mutu dan keamanan pangan yang dapat dilakukan dengan uji mutu dan keamanan pangan serta kelayakan bahan pangan untuk dikonsumsi sesuai dengan ketentuan umum yang telah ditetapkan oleh Pemerintah. Sehingga mutu dan keamanan pangan dapat terjamin untuk dikonsumsi oleh konsumen;
2. Masyarakat harus lebih berhati-hati dalam memilih produk-produk makanan yang akan dikonsumsi dengan memperhatikan informasi yang benar dan tidak menyesatkan khususnya yang disampaikan melalui label dan iklan pangan.
3. Para penegak hukum harus lebih berani dalam memberikan sanksi yang berat kepada pelaku usaha yang telah melakukan pelanggaran hukum perlindungan konsumen agar sanksi yang diberikan benar-benar dapat membuat pelaku usaha menjadi jera.

## DAFTAR REFERENSI

- Indonesia. *Undang-undang Kesehatan*. UU No. 23 Tahun 1992, LN No. 23 Tahun 1992, TLN No. 100.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Perlindungan Konsumen*. UU No. 8 Tahun 1999, LN No. 8 Tahun 1999, TLN No. 3821.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Pangan*. UU No. 7 Tahun 1996, LN No. 7 Tahun 1996, TLN 3656.
- \_\_\_\_\_. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu Dan Gizi Pangan.
- \_\_\_\_\_. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan
- \_\_\_\_\_. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No. 180 /Men.Kes/Per/IV/85 Tentang Makanan Daluwarsa.
- Keputusan Kepala BPOM RI, Nomor: HK.00.05.23.0131 Tanggal 13 Januari 2003, Tentang Pencantuman asal bahan tertentu, kandungan alkohol, dan batas kadaluwarsa pada penandaan/label obat-obat tradisional, suplemen makanan, dan pangan.
- Badan Perlindungan Konsumen Nasional. *Perlindungan Konsumen Indonesia*. cet. 2. Jakarta: 2005.
- Badan Pengawas Obat dan Makanan. *Rencana Strategis Badan Pengawas Obat dan Makanan Tahun 2005-2008*. Jakarta: BPOM RI, 2005.
- Black, Henry Campbell, M.A, *Black's Law Dictionary*. Seventh Edition. Saint Paul, Minn: West Group, 1999.
- BPHM, Departemen Kehakiman, *Naskah Akademis Peraturan Perundang-undangan Tentang Perlindungan Konsumen Dalam Hal Makanan dan Minuman*, Jakarta, 1993.
- “Consumer Rights and Its Expansion; Rights and Responsibilities”. <<http://cuts-international.org/Consumer-Rights.htm>>, diakses 17 September 2008.
- Daur Ulang Kue Hokasari” <[http://buntetpesantren.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=446&Itemid=1](http://buntetpesantren.org/index.php?option=com_content&task=view&id=446&Itemid=1)>, 23 September 2008.

- Gunawan, Widjaya dan Ahmad Yani. *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Gramedia, 2001.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Edisi ke tiga. Jakarta: Balai Pustaka, 2001.
- “Konsumen Belum Sadari Haknya”, <<http://www.indonesia.com/bpost/72008/27/ekbis/ekbis10.htm>>, 27 Juli 2008.
- “Makanan Daur Ulang Dapat Menyebabkan Kematian” <<http://healindonesia.wordpress.com/2008/09/16/makanan-daur-ulang-bisa-menyebabkan-kematian/>>, 23 September 2008.
- Miru, Ahmad dan Sutarnan Yodo. *Hukum Perlindungan Konsumen*. cet. 1. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2004.
- Nasution, Az. “Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Tinjauan Singkat UU Nomor 8 Tahun 1999,” <http://www.pemantauperadilan.com>, 17 September 2008.
- Nasution, Az. *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*. cet. 2. Jakarta: Diadit Media, 2002.
- Nasution, Az. *Konsumen dan Hukum*. cet. 1. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.
- Nasution, Az. *Konsumen dan Konsumen; Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia*. cet. 1. Jakarta: Pustaka Sinar, 1995.
- Nasution, Az. “Laporan Perjalanan ke Daerah-daerah Dalam Rangka Pengembangan Perlindungan Konsumen”. 2004.
- Nasution, Az. “Masalah Perlindungan: Tinjauan pada Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999”. Makalah disampaikan pada seminar Undang-undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 29 Januari 2000.
- “Pabrik Kue Daur Ulang Beroperasi Sejak 4 Tahun Lalu”, <[http://hermawan.net/index.php?action=news.detail&id\\_news=15004](http://hermawan.net/index.php?action=news.detail&id_news=15004)>, 23 September 2008.
- Pahlemy, Azaris. “Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Terhadap Peredaran daging sapi impor di tinjau dari Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999

- Tentang Perlindungan Konsumen.” Skripsi Sarjana Universitas Indonesia. Depok, 2007.
- Poerwadaminta, W.J.S. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka 1984.
- Saefullah, Endang Wiradipradja. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Bandung: Mandar Maju, 2000.
- Salim, Peter Salim. *Advance English-Indonesia Dictionary*. Edisi ketiga. Jakarta: Modern English Press, 1991
- Shidarta. *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*. Jakarta: Grasindo, 2000.
- Siahaan, N. H. T. *Hukum Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Produk*. cet. 1. Bogor: Grafika Mardi Yuana, 2005.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. cet. 3. Jakarta: Rajawali Pers, 1990.
- Susilo, Zumrotin K. Menyambung Lidah Konsumen, Diterbitkan atas kerja sama YLKI dengan Puspa Swara, April 1996.
- Syawali, Husni dan Neni Sri Imaniyati ed. Al. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Bandung: Mandar Maju, 2000.
- Tim penelitian dibawah pimpinan Ibrahim Idahm. “Laporan Akhir Penelitian Pelindungan Terhadap Konsumen Atas Kelalaian Produsen”. Badan Pembinaan Hukum Nasional. Departemen Kehakiman, 1992.
- Winarno, F.G. *Penentuan Waktu Kadaluwarsa Bagi Makanan dan Minuman, Seminar Kadaluwarsa Bahan Makanan Olahan*. YLKI. Jakarta: 1985.
- Winarno, F.G. *Pangan, Gizi, Teknologi dan Konsumen*. PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta: 1993.