

## **BAB 4 GAMBARAN UMUM**

Dalam bab ini diuraikan tentang pengertian pangan, sejarah pangan dan tujuannya, peraturan yang mengatur tentang pangan kadaluwarsa, Peran Pemerintah dalam Melakukan Pengawasan Sebagai Upaya Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Pangan Kadaluwarsa, fungsi dari BPOM

### **4.1. Pengertian Pangan, Sejarah Pangan dan Tujuannya**

Pangan merupakan kebutuhan manusia yang sangat mendasar karena berpengaruh terhadap eksistensi dan ketahanan hidupnya, baik dipandang dari segi kuantitas dan kualitasnya. Mengingat kadar kepentingan yang demikian tinggi, pada dasarnya pangan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang sepenuhnya menjadi hak asasi setiap rakyat Indonesia. Tersedianya pangan yang cukup, aman, bermutu dan bergizi merupakan prasyarat utama yang harus dipenuhi dalam upaya mewujudkan insan yang berharkat dan bermartabat serta mempunyai basis sumberdaya manusia yang berkualitas. Bangsa Indonesia mempunyai basis sumberdaya nasional yang tersebar di seluruh wilayah, sebagai tumpuan bagi upaya pemantapan dan peningkatan ketahanan pangan (Suryana, 2003:95).

Sumberdaya manusia merupakan unsur terpenting dan sekaligus tujuan utama pembangunan nasional karena sumber daya manusia yang berkualitas merupakan faktor penentu keberhasilan pembangunan yang pada akhirnya mampu meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat serta dapat mengurangi atau menghapuskan kemiskinan. Kualitas sumber daya manusia dimaksud antara lain sangat ditentukan oleh kualitas pangan yang dikonsumsi, sehingga segala daya dan upaya perlu dikerahkan secara optimal agar pangan yang aman, bermutu dan bergizi tersedia secara memadai serta terjangkau oleh daya beli masyarakat (ibid, hal 96).

Agar 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. Produk 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. Sebelumnya perlu diketahui pengertian tentang pangan, pengertian ini diatur dalam pasal 1 butir 1 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, pasal 1 ayat 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan, pasal 1 ayat 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 28 Tahun 2004 tentang keamanan, mutu dan gizi pangan.

Dari tiga peraturan perundang-undangan tersebut terlihat bahwa pengertian pangan adalah sama, dan berarti ketentuan tersebut dapat disebut sebagai harmonis. Pengertian pangan cukup penting karena pangan merupakan kebutuhan manusia yang sangat mendasar karena berpengaruh terhadap eksistensi dan ketahanan hidupnya, baik dipandang dari segi kuantitas dan kualitasnya. Mengingat kadar kepentingannya yang demikian tinggi, pada dasarnya manusia yang sepenuhnya menjadi hak asasi setiap rakyat Indonesia.

Tersedianya pangan yang cukup, aman, bermutu dan bergizi merupakan prasyarat utama dalam upaya mewujudkan insan yang berharkat dan bermartabat serta sumber daya manusia yang berkualitas. Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang pangan serta makin maju dan terbukanya dunia perdagangan baik domestik maupun antar negara akan membawa dampak pada semakin beragamnya jenis pangan yang beredar dalam masyarakat baik yang diproduksi di dalam negeri maupun yang berasal dari impor.

Dalam undang-undang pangan disebutkan bahwa pembangunan pangan diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat setara adil dan merata berdasarkan kemandirian dan tidak bertentangan

dengan keyakinan masyarakat. (pasal 2 UU Pangan). Hal ini disebabkan karena tujuan peraturan , pembinaan dan pengawasan pangan adalah :

1. Tersedianya pangan yang memenuhi persyaratan keamanan, mutu dan gizi bagi kepentingan kesehatan manusia;
2. Terciptanya perdagangan pangan yang jujur dan bertanggungjawab; dan
3. Terwujudnya tingkat kecukupan pangan dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

#### **4.2. Peraturan yang mengatur tentang produk pangan**

Peraturan yang mengatur tentang produk pangan sudah merupakan suatu kewajiban bagi pemerintah . Salah satu produk hukum tentang pangan adalah Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Undang-undang tentang Pangan dimaksudkan sebagai landasan hukum bagi pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap kegiatan atau proses produksi, peredaran dan atau perdagangan pangan. Sebagai landasan hukum pangan, undang-undang tentang pangan dimaksudkan menjadi acuan dari berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pangan, baik yang sudah ada maupun yang akan dibentuk. Sebelum dilakukan pengkajian dan pembahasan tentang produk pangan kadaluwarsa, maka sebaiknya diperlukan suatu inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan produk pangan kadaluwarsa. Dari inventarisasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan, maka didapatkan beberapa peraturan , baik dalam bentuk undang-undang maupun peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), yaitu sebagai berikut :

1. Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan;
2. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan;
3. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan;
5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan, tanggal 5 Oktober 2004;

6. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor: 180/Men.Kes/Per/IV/1985 Tentang Makanan Daluwarsa,
7. Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor HK.00.05.23.51.02961 tentang Pendaftaran Produk Pangan Impor Terbatas, tanggal 28 September 2001;
8. 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, tanggal 13 Januari 2003;
9. Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor HK.00.05.5.1641 tentang Pedoman Pemeriksaan Sarana Produksi Pangan Industri Rumah Tangga (IRT).

Dari inventarisasi peraturan perundang-undangan tersebut di atas, dapat diketahui bahwa pengaturan tentang produk pangan sudah cukup banyak. Meskipun demikian ternyata hanya ada satu peraturan saja yang khusus mengatur tentang produk pangan kadaluwarsa yaitu yang ada di dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor: 180/Men.Kes/Per/IV/1985 Tentang Makanan Daluwarsa, tanggal 10 April 1985. Selanjutnya dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), pengaturan tentang kadaluwarsa ini juga telah diatur dalam bab IV pasal 8 tentang perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha.

#### **4.2.1. Peraturan Yang Mengatur Tentang Pencantuman Produk Pangan Kadaluwarsa**

Suatu produk pangan tertentu yang dapat mengalami penurunan mutu dalam waktu relatif singkat memerlukan penetapan tanggal daluwarsa untuk menghindari akibat yang dapat merugikan atau membahayakan kesehatan manusia. Oleh karena itu perlu adanya peraturan yang mengatur tentang pencantuman produk pangan

kadaluwarsa. Beberapa peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pencantuman produk pangan kadaluwarsa adalah :

1. Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan;
2. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan;
3. Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 22 tahun 1983 tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan;
7. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor:180/Men.Kes/Per/IV/1985 tentang Makanan Daluwarsa, tanggal 10 April 1985;
8. Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor HK.00.05.52.4321. tentang Pedoman Umum Pelabelan Produk Pangan, tanggal 4 Desember 2003

Selanjutnya dalam Undang-undang nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), pengaturan tentang kadaluwarsa ini juga telah diatur, dalam bab IV pasal 8 tentang perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha, dinyatakan bahwa pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang :

1. Tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih atau netto, dan jumlah dalam hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut;
3. Tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya;

4. Tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
5. Tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
6. Tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut;
7. Tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan /pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu;
8. Tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal, sebagaimana pernyataan "halal" yang dicantumkan dalam label;
9. 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.
10. Tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Sanksi atas pelanggaran ketentuan tentang kadaluwarsa sebagaimana diatur dalam pasal 8 angka 7 tersebut di atas diatur sebagai sanksi pidana. Ancaman pidana tersebut ada dalam Pasal 62 ayat (1) yang menyatakan :

“Pelaku Usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 8, pasal 9, pasal 10, pasal 13 ayat (2), pasal 15, pasal 17 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, ayat (2), dan pasal 18 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp. 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah).”

Selain dalam pasal tersebut, Undang-undang Perlindungan Konsumen tidak mengatur tentang kadaluwarsa. Selanjutnya yang lebih teknis tentang pencantuman produk kadaluwarsa telah diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 180/Men.Kes/Per/IV/1985 tentang Makanan Daluwarsa, tanggal 10 April 1985. Dalam pasal 1 butir c disebutkan, bahwa yang dimaksud dengan makanan daluwarsa adalah makanan yang telah lewat tanggal daluwarsa. Sedangkan tanggal daluwarsa adalah batas akhir suatu makanan dijamin mutunya sepanjang penyimpanannya mengikuti petunjuk yang diberikan oleh produsen (Pieris dan Widiarty, 2007:103).

Pengaturan lebih lanjut tentang produk pangan kadaluwarsa yang berhubungan dengan perlindungan konsumen, adalah sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 2 Permenkes tersebut, yaitu:

1. Pada label dari makanan tertentu yang diproduksi, diimpor dan diedarkan harus dicantumkan tanggal daluwarsa secara jelas;
2. Makanan tertentu adalah :
  - a. Susu Pasteurisasi;
  - b. Susu Steril;
  - c. Susu Bubuk;
  - d. Susu fermentasi;
  - e. Makanan atau minuman yang mengandung susu;
  - f. Makanan bayi;
  - g. Makanan kaleng yang steril komersial.
3. Direktur Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan dapat mengadakan perubahan jenis makanan tertentu tersebut nomor 2.

Makanan yang rusak, baik sebelum maupun sesudah tanggal daluwarsa dinyatakan sebagai bahan berbahaya. Ada juga larangan untuk mengimpor dan mengedarkan makanan daluwarsa. Pelanggaran terhadap larangan ini dikenakan hukuman kurungan atau denda uang sebagaimana ditetapkan dalam pasal 2 ayat (1) Ordonansi Bahan-bahan Berbahaya

Staatsblad 1949 Nomor 377. Terhadap makanan kadaluwarsa yang dinyatakan rusak ditetapkan pemusnahan atau ketetapan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (ibid, hlm.104).

Selain itu ada tiga prinsip penilaian keamanan pangan, yaitu : Penilaian persyaratan umum ini meliputi mendapat ijin industri serta surat bebas jual; penilaian persyaratan teknis meliputi komposisi, spesifikasi bahan, cara berproduksi, hasil analisa, pemeriksaan sarana dan produksi; penilaian persyaratan label, yaitu pencantuman nama dagang, nama jenis, netto, nama dan alamat perusahaan, komposisi, kode produksi, tanggal kadaluwarsa, nomor BPOM RI.

#### **4.2.2. Metode Penentuan Produk Pangan Kadaluwarsa**

Menurut Susilo, Makanan yang kadaluwarsa merupakan salah satu penyebab utama terjadinya keracunan makanan. Selain membuat konsumen merasa pusing, mual, diare, sesak napas, dan kematian akibat keracunan, mengkonsumsi makanan yang sudah kadaluwarsa dalam waktu yang lama dapat juga menyebabkan kanker. Maraknya kejadian keracunan makanan, sangat berkaitan erat dengan proses produksi, penyimpanan dan distribusi, serta penggunaan bahan baku yang tidak layak konsumsi. Pemilihan bahan baku yang baik merupakan salah satu kunci untuk menghindari kasus keracunan (Susilo,1996:22).

Salah satu indikator yang dapat digunakan untuk menentukan kualitas suatu produk pangan, adalah dengan mengamati waktu kadaluwarsa yang tercantum pada label kemasannya. Sedapat mungkin konsumen harus memilih produk pangan yang masih jauh dari batas kadaluwarsa, terutama untuk produk yang kemungkinan akan mengalami penyimpanan sebelum digunakan. Selain itu, konsumen juga senantiasa harus mencermati ciri-ciri fisik produk atau kemasannya (Pieris dan Widiarty,2007:129).

Menurut Pieris dan Widiarty, penentuan batas kadaluwarsa dapat dilakukan dengan menggunakan metode-metode tertentu. Penentuan batas

kadaluwarsa dilakukan untuk menentukan umur simpan (*shelf life*) produk. Penentuan umur simpan didasarkan atas faktor-faktor yang mempengaruhi umur simpan produk pangan. Faktor-faktor tersebut misalnya adalah keadaan alamiah (sifat makanan), mekanisme berlangsungnya perubahan (misalnya kepekaan terhadap air dan oksigen), serta kemungkinan terjadinya perubahan kimia (internal dan eksternal). Faktor lain adalah ukuran kemasan (volume), kondisi atmosfer (terutama suhu dan kelembaban), serta daya tahan kemasan selama transit dan sebelum digunakan terhadap keluar masuknya air, gas dan bau (ibid).

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

1. Menghindarkan dampak-dampak yang merugikan konsumen, apabila batas kadaluwarsa itu benar-benar terlampaui;
2. 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 diinginkan pada konsumen seperti keracunan makanan (ibid, hlm.129).

#### **4.2.3. Peran Pemerintah dalam Melakukan Pengawasan Sebagai Upaya Perlindungan Konsumen Terhadap Peredaran Produk Pangan Kadaluwarsa**

Banyak orang yang beranggapan bahwa satu-satunya yang berkewajiban memberikan perlindungan konsumen adalah organisasi konsumen. Anggapan ini tentunya tidak benar Perlindungan konsumen sebenarnya menjadi tanggung jawab semua pihak yaitu pemerintah, pelaku usaha, organisasi konsumen dan konsumen itu sendiri. Tanpa adanya andil dari keempat unsur tersebut, sesuai dengan fungsinya masing-masing maka tidaklah mudah mewujudkan kesejahteraan konsumen.

Menurut Toto Tahir, Pada saat ini peran fungsi dan peran negara terhadap masyarakatnya bukan hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan tetapi lebih luas dari itu yaitu memberikan kesejahteraan kepada masyarakat, atau dikenal juga dengan negara kesejahteraan (Syawali & Imaniyati, 2000:68).

Pemerintah sebagai pengayom masyarakat, dan juga sebagai Pembina pelaku usaha dalam meningkatkan kemajuan industri dan perekonomian negara, bentuk perlindungan konsumen yang diberikan adalah dengan mengeluarkan undang-undang, peraturan-peraturan pemerintah, atau penerbitan Standar Mutu Barang. Disamping tidak kalah pentingnya adalah melakukan pengawasan pada penerapan peraturan, ataupun standar-standar yang telah ada.

Sikap yang adil dan tidak berat sebelah dalam melihat kepentingan konsumen dan produsen diharapkan mampu memberikan perlindungan kepada konsumen yang merugikan kepentingan pelaku usaha. Jadi harus ada keseimbangan. Saat ini banyak peraturan-peraturan yang dikeluarkan pemerintah, dengan maksud untuk melindungi konsumen, namun begitu peraturan tersebut belum dapat sepenuhnya memberikan perlindungan kepada konsumen, karena kesiapan untuk mengawasi penerapannya masih sangat kurang.

Dalam melaksanakan penegakan hukum (law enforcement) dalam perlindungan konsumen, khususnya dalam hal peredaran produk pangan kadaluwarsa, perlu adanya alat negara yang melaksanakannya. Berdasarkan pasal 59 UUPK telah diatur tentang penyidikan. Dalam pasal tersebut diatur bahwa selain Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan instansi pemerintah yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang perlindungan konsumen juga diberi wewenang khusus sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam undang-undang Hukum Acara Pidana yang berlaku, artinya bahwa untuk melakukan penyidikan tentang produk pangan kadaluwarsa, bukan hanya menjadi wewenang polisi, tetapi dapat juga

dilakukan oleh Penyidik Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Penyidik PPNS berwenang :

1. Melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan atau keterangan berkenaan dengan tindak pidana di bidang perlindungan konsumen;
2. Melakukan pemeriksaan terhadap orang atau badan hukum yang diduga melakukan tindak pidana di bidang perlindungan konsumen;
3. Meminta keterangan dan bahan bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan peristiwa tindak pidana di bidang perlindungan konsumen;
4. Melakukan pemeriksaan atas pembukuan, catatan, dan dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana di bidang perlindungan konsumen;
5. Melakukan pemeriksaan di tempat tertentu yang diduga terdapat bahan bukti serta melakukan penyitaan terhadap barang hasil pelanggaran yang dapat dijadikan bukti dalam perkara tindak pidana di bidang perlindungan konsumen;
6. Meminta bantuan ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di bidang perlindungan konsumen.

Dalam melakukan kewenangannya penyidik PPNS tersebut memberitahukan dimulainya penyidikan dan hasil penyidikannya kepada penyidik pejabat polisi negara republik Indonesia dan menyampaikan hasil penyidikan kepada penuntut umum melalui penyidik pejabat Polisi Negara Republik Indonesia (POLRI).

Kondisi keamanan pangan dipengaruhi oleh sistem pengawasan keamanan pangan. Hal ini terkait dengan penerapan teknik dan metode pengawasan pangan. Sejalan dengan upaya meningkatkan kesadaran produsen dan konsumen akan pentingnya keamanan pangan, di Indonesia hingga saat ini dipandang perlu dan cukup efektif untuk melakukan pengawasan berlapis oleh pemerintah.

Indonesia menerapkan Sistem Pengawasan Pangan Terpadu (*Integrated Control System*) yang melibatkan berbagai instansi.

Mengingat beberapa instansi terlibat, sistem ini menawarkan konsistensi dan transparansi dalam penetapan kebijakan, penerapan prosedur yang seragam dalam semua rantai pangan baik produk pangan hasil perikanan maupun pertanian. Di lain pihak, sistem ini sangat tergantung pada kolaborasi dan koordinasi (*networking*) secara nasional (antar instansi terkait dan stakeholder lainnya) serta *networking* internasional (*ASEAN Expert Groups on Food Safety, ASEAN Food Safety Standards Harmonization Working Group, ASEAN Task Force on Codex, EU-ASIA Food Safety Platform*, dsb).

Pengawasan obat dan makanan memiliki aspek permasalahan berdimensi luas dan kompleks. Oleh karena itu diperlukan sistem pengawasan yang komprehensif, semenjak awal proses suatu produk hingga produk tersebut beredar ditengah masyarakat.

Untuk menekan sekecil mungkin risiko yang bisa terjadi, dilakukan SISPOM tiga lapis yakni:

1. Sub-sistem pengawasan Produsen

Sistem pengawasan internal oleh produsen melalui pelaksanaan cara-cara produksi yang baik atau *good manufacturing practices* agar setiap bentuk penyimpangan dari standar mutu dapat dideteksi sejak awal. Secara hukum produsen bertanggung jawab atas mutu dan keamanan produk yang dihasilkannya. Apabila terjadi penyimpangan dan pelanggaran terhadap standar yang telah ditetapkan maka produsen dikenakan sanksi, baik administratif maupun pro-justisia.

2. Sub-sistem pengawasan Konsumen

Sistem pengawasan oleh masyarakat konsumen sendiri melalui peningkatan kesadaran dan peningkatan pengetahuan mengenai kualitas produk yang digunakannya dan cara-cara penggunaan produk yang rasional. Pengawasan oleh masyarakat sendiri sangat penting dilakukan karena pada akhirnya masyarakatlah yang mengambil keputusan untuk membeli dan menggunakan suatu produk. Konsumen dengan kesadaran dan tingkat pengetahuan yang tinggi terhadap mutu

dan kegunaan suatu produk, di satu sisi dapat membentengi dirinya sendiri terhadap penggunaan produk-produk yang tidak memenuhi syarat dan tidak dibutuhkan sedang pada sisi lain akan mendorong produsen untuk ekstra hati-hati dalam menjaga kualitasnya.

### 3. Sub-sistem pengawasan Pemerintah/Badan POM

Sistem pengawasan oleh pemerintah melalui pengaturan dan standardisasi; penilaian keamanan, khasiat dan mutu produk sebelum diijinkan beredar di Indonesia; inspeksi, pengambilan sampel dan pengujian laboratorium produk yang beredar serta peringatan kepada publik yang didukung penegakan hukum. Untuk meningkatkan kesadaran dan pengetahuan masyarakat konsumen terhadap mutu, khasiat dan keamanan produk maka pemerintah juga melaksanakan kegiatan komunikasi, informasi dan edukasi.

Menurut Sudaryatmo dalam hal mewujudkan hak konsumen atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan produk, ada 2 (dua) macam peran pemerintah dalam melindungi konsumen, yaitu :

1. Kontrol pra pasar, yaitu sebelum suatu produk mencapai pasar, caranya adalah :
  - a. Melalui instrument perizinan, suatu produk baru bisa dipasarkan kalau sudah lulus uji oleh laboratorium pemerintah.
  - b. Melalui pendaftaran pendahuluan (pre-registration), biasanya hal ini dilakukan melalui pembentukan standar teknis yang disusun oleh lembaga standarisasi nasional. Disamping itu produsen juga harus mendokumentasikan bahwa produknya telah memenuhi standar teknis tersebut.
2. Kontrol pasca-pasar, yaitu berhubungan dengan produk yang sudah beredar di pasar dan tidak aman. Selama ini secara internasional belum ada keseragaman tentang bagaimana cara menarik produk yang tidak aman dari pasar. Namun bagaimanapun caranya, produk-produk yang

tidak aman untuk dikonsumsi harus ditarik dari pasaran (Sudaryatmo, 2000:19).

#### 4.3. Fungsi Pengawasan BPOM

Badan Pengawasan Obat dan Makanan atau disingkat BPOM adalah sebuah lembaga di Indonesia yang bertugas mengawasi peredaran obat-obatan dan makanan di Indonesia. Fungsi dan tugas badan ini menyerupai fungsi dan tugas *Food And Drugs Administration (FDA)* di Amerika Serikat, ([www.BPOM.go.id](http://www.BPOM.go.id)).

Berdasarkan Keputusan Presiden nomor 103 tahun 2001, tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, Badan Pengawas Obat dan Makanan ditetapkan sebagai lembaga pemerintah non departemen (LPND) yang bertanggung jawab kepada Presiden dan dikoordinasikan dengan Menteri Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial, yang menyebutkan BPOM mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan obat dan makanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 67, Keppres nomor 103 tahun 2001).

Dalam melaksanakan tugasnya BPOM menyelenggarakan fungsi:

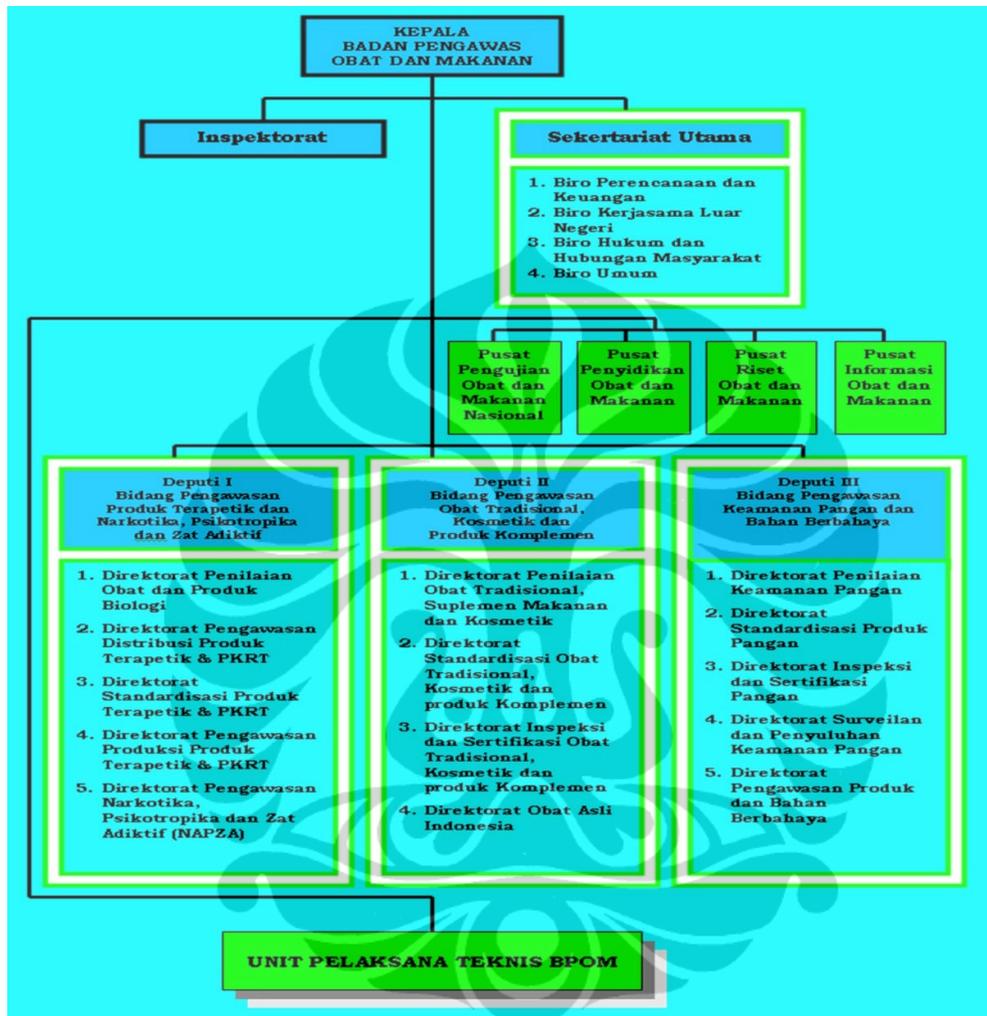
- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan obat dan makanan;
- b. Pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang pengawasan obat dan makanan;
- c. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BPOM;
- d. Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang pengawasan obat dan makanan;
- e. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, persandian, perlengkapan dan rumah tangga. (ibid, Pasal 68)

Dalam menyelenggarakan fungsinya BPOM mempunyai kewenangan:

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidang Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro
- b. Penetapan sistem informasi di bidangnya;
- c. Penetapan persyaratan penggunaan bahan tambahan (zat aditif) tertentu untuk makanan dan penetapan pedoman pengawasan peredaran obat dan makanan
- d. Pemberian ijin dan pengawasan peredaran obat serta pengawasan industri farmasi;
- e. Penetapan pedoman penggunaan, konservasi, pengembangan, dan pengawasan tanaman obat (ibid, Pasal 69).

Selanjutnya visi BPOM adalah “Obat dan Makanan Terjamin Aman, Bermanfaat dan Bermutu”, dengan Misi “Melindungi Masyarakat dari Obat dan Makanan yang Berisiko Terhadap Kesehatan”. Sesuai dengan visi dan misinya, BPOM bertugas untuk mengawasi obat dan makanan yang beredar di masyarakat agar masyarakat terhindar dari obat dan makanan yang berisiko terhadap kesehatan. Pengawasan obat dan makanan yang dilakukan oleh BPOM memiliki aspek permasalahan berdimensi luas dan kompleks. Oleh karena itu diperlukan system pengawasan yang komprehensif semenjak awal proses suatu produk hingga produk tersebut beredar di pasaran.

**Gambar 4.1**  
**Struktur Organisasi**  
**Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia**



Melihat dari uraian di atas menunjukkan bahwa masalah peredaran produk pangan olahan kadaluwarsa merupakan tugas dan wewenang dari BPOM dalam melakukan fungsi pengawasan dan pembinaan terhadap pelaku usaha

## **BAB 5 HASIL PENELITIAN**

Bab ini menguraikan mengenai hasil penelitian yang didapatkan oleh peneliti selama melakukan penelitian, yaitu berupa analisis berita dari surat kabar dan internet sejak tahun 2008 serta wawancara dengan beberapa narasumber untuk mendapatkan informasi yang lebih mendalam lagi dengan beberapa orang narasumber yaitu :

1. Halim, Pejabat pada Pusat Penyidikan Obat dan Makanan BPOM, wawancara dilakukan pada tanggal 23 September di ruang kerja Pusat Penyidikan BPOM.
2. Ilyani S.Andang peneliti dari Yayasan Lembaga Perlindungan Konsumen (YLKI) yang aktif dalam pengawasan dan penyuluhan tentang keamanan pangan, wawancara dilakukan pada tanggal 18 Nopember 2009, di ruang kerja YLKI.
3. Chairunnisa, Pejabat pada Direktorat Inspeksi dan Sertifikasi Pangan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), wawancara dilakukan pada tanggal 30 Nopember 2009 di ruang kerja Direktorat Inspeksi dan Sertifikasi BPOM.
4. Setia Murni, Pejabat pada Direktorat Inspeksi dan Sertifikasi Pangan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), wawancara dilakukan pada tanggal 28 Desember 2009 di ruang kerja Direktorat Inspeksi dan Sertifikasi BPOM.

### **5..1. Data Sekunder berupa deskripsi isi berita Surat Kabar dan Internet tentang Pengawasan BPOM terhadap Peredaran Produk Pangan Kadaluwarsa**

#### **a. Makanan Tidak Layak Konsumsi Beredar di Pasaran**

Dalam Operasi bersama yang dilakukan oleh Dinas Perindustrian dan Perdagangan DKI Jakarta dengan Balai Besar POM DKI Jakarta, menemukan banyak makanan yang tidak layak konsumsi dan

kadaluwarsa yang beredar di supermarket dan pasar swalayan yang ada di Jakarta.

Wakil kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan DKI Jakarta, Supeno menyatakan hal itu disela-sela jumpa pers soal makanan dan kosmetik berbahaya di Direktorat Narkoba Polda Metro Jaya. Menurut dia, ada dua swalayan di Kelapa Gading, Jakarta Utara yakni C dan H kedapatan menjual makanan yang tidak layak atau kadaluwarsa.

Mediaindonesia.com, 10/09/2008, 18:34 WIB

Republika.co.id, 10/09/2008, 16:57 WIB

Antara.co.id, 10/09/2008, 16:44 WIB

Tempointeraktif.com, 10/09/2008, 12:52 WIB

Liputan6.com, 10/09/2008, 16:39 WIB

TV One, 10/09/2008, 19:10 WIB

Metro TV, 10/09/2008, 05:07 WIB

Trans TV, 11/09/2008, 2:10 WIB

Koran Bisnis Indonesia, 11/09/2008, Hal. M1

**b. 80 Merek Makanan Kadaluwarsa di Sita**

Dalam operasi yang dilakukan Dinas Perindustrian dan Perdagangan DKI Jakarta dan Balai Besar POM DKI Jakarta, menyita 80 merk makanan kemasan yang dijual di pusat perbelanjaan modern Carrefour Kelapa Gading dan Hypermart Kelapa Gading Trade Center Jakarta Utara.

Selain makanan kemasan kadaluwarsa, dalam inspeksi tersebut juga menyita sejumlah makanan dan minuman impor tanpa izin edar di Indonesia yang diduga mengandung formalin.

Bisnis.com, 10/09/2008, 20:11 WIB

Metro TV, 11/09/2008, 1:30 WIB

Koran Suara Karya, 11/09/2008, Hal.13

Koran Republika, 11/09/2008, Hal.16

Koran Bisnis Indonesia, 11/09/2008, Hal.M1

**c. Hypermart Akui Jual Susu dan Coklat Kadaluwarsa**

Manajemen Hypermart akui pihaknya menjual makanan kadaluwarsa, “Kami di sini menggunakan sistem manual cek, saya rasa ini semua human error” kata Store General Manager Hypermart Kelapa Gading Sony Nazar. Pihaknya akan membenahi sistem pengawasan makanan dan berjanji akan mengganti makanan yang kadaluwarsa. “Selama ini belum ada konsumen yang mengeluh. Tapi kami akan ganti makanan yang kadaluwarsa” kata Sony.

Makanan kadaluwarsa yang ditemukan berupa 11 susu merk antara lain Greenfields dan Whipping Cream, coklat dari Swiss merk Lindt dan dua kantong plastik baso olahan merk Vida.

Detik.com, 10/09/2008, 15:12 WIB  
Suara Karya On Line, 11/09/2008  
Kontan Suara Karya, 11/09/2008, Hal.13

**d. Pengelola Supermarket Terancam 5 Tahun Penjara dan Denda sebesar Rp. 2 Miliar**

Makanan kadaluwarsa ditemukan dalam operasi terhadap sejumlah pusat perbelanjaan yang digelar Dinas Perindustrian dan Perdagangan DKI Jakarta dan Balai Besar POM DKI Jakarta. Pengelola supermarket yang menjual barang kadaluwarsa itu terancam hukuman 5 tahun penjara dan denda Rp 2 miliar.

Detik.com, 10/09/2008, 14:32 WIB  
Detik TV, 10/9/2008

**e. BPOM Harus Proaktif Dalam Melakukan Pengawasan**

Anggota Komisi IX DPR RI (bidang kesehatan dan tenaga kerja) Zuber Safawi meminta Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) serta instansi lainnya untuk melakukan pengawasan terpadu terhadap produk makanan, minuman dan daging pada Ramadhan dan jelang lebaran 2008 ini.

BPOM harus proaktif melakukan serangkaian pengecekan, pengawasan dan sidak ke lokasi-lokasi seperti pasar, mal dan tempat pemotongan hewan untuk menjamin keamanan produk makanan dan daging sehingga masyarakat dapat aman mengkonsumsinya.

Republika.co.id, 10/09/2008, 17:09 WIB

**f. Produk Kadaluwarsa Ditemukan di Swalayan**

Teliti dan hati-hati memang diperlukan terhadap setiap konsumen saat berbelanja, bahkan di toko besar sekalipun. Buktinya, razia di sebuah toko serba ada berjaringan internasional, pagi menemukan makanan yang sudah kadaluwarsa.

Razia gabungan yang dilakuakn oleh Balai Besar POM serta Dinas Perindustrian dan Perdagangan Surabaya dan Kepolisian Resort Banyuwangi, Jawa Timur, merazia sejumlah toko dan swalayan, mereka mendapati makanan dan minuman ringan tanpa izin dan sudah kadaluwarsa.

Liputan6.com, 10/09/2008, 16:39 WIB

**g. Razia Makanan mulai Diintensifkan Di daerah**

Menjelang lebaran, razia makanan dan minuman mulai diintensifkan. Sebut saja Dinas Kesehatan dan BPOM Surabaya, mulai merazia makanan dan minuman kadaluwarsa di sejumlah minimarket, Rabu (10/9).

Sementara di Serang, Banten ditemukan parsel dan makanan lebaran yang sudah kadaluwarsa.

Metrotv.com, 10/09/2008, 23:45 WIB

#### **h. Ribuan Makanan kadaluwarsa Dimusnahkan di Mataram**

Makanan kadaluwarsa ternyata masih beredar di Mataram (NTT), Rabu (10/9), ribuan kaleng makanan dan minuman kadaluwarsa dimusnahkan.

Ribuan kaleng makanan dan susu ini ditemukan BPOM di sejumlah toko dan supermarket di Mataram. Petugas juga mendapati sejumlah makanan impor asal Cina yang tidak mencantumkan label halal, makanan tersebut langsung dimusnahkan di tempat.

Kepala Balai Besar POM Mataram, Dewi mengatakan pemusnahan ini untuk memberikan efek jera bagi pemilik toko yang membandel. Maklum mereka masih saja menjual makanan kadaluwarsa.

Metrotv.com, 10/09/2008, 23:31 WIB

Dari beberapa data berita Koran dan internet yang penulis dapatkan dapat disimpulkan bahwa BPOM dalam melakukan pengawasan terhadap produk pangan yang beredar khususnya pangan kadaluwarsa hanya difokuskan pada saat menjelang hari-hari besar keagamaan saja. Demikian pula dengan wilayah sarana peredaran yang dijadikan tempat pengawasan lebih banyak pada tempat-tempat yang besar saja seperti swalayan, supermarket dan mall. Sedangkan mengenai penjatuhan sanksi hukuman 5 tahun penjara dan denda sebesar Rp 2 milyar pun belum dilakukan sampai saat ini.

#### **5.2. Peranan BPOM dalam Pengawasan Peredaran Produk Pangan Kadaluwarsa**

Berdasarkan Keppres Nomor 103 tahun 2001 tersebut, maka pengawasan terhadap produk pangan kadaluwarsa merupakan tanggung jawab dan tugas dari Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM).

Menurut Chairunnisa pejabat pada bagian Inspeksi dan sertifikasi Pangan BPOM, tugas dan fungsi Badan Pengawas Obat dan Makanan selaku lembaga pemerintah yang diberikan wewenang dalam pengawasan terhadap produk pangan, yaitu :

1. Menyiapkan kebijakan teknis mengenai pengawasan;
2. Menyusun rencana dan program kerja;
3. Menyusun pedoman, kriteria dan prosedur pemeriksaan;
4. Melaksanakan pengawasan;
5. Mengevaluasi hasil pengawasan.

Kalau dilihat tugas dan fungsi dari Badan Pengawas Obat dan Makanan, selain sebagai lembaga yang bertugas untuk mengawasi terhadap suatu produk pangan juga sebagai regulator atau pembuat kebijakan.

Menurut Halim, Badan Pengawas Obat dan Makanan dalam menjalankan tugas dan fungsinya, hanya mengawasi produk pangan olahan saja, dan untuk produk pangan siap saji menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota , sedangkan untuk pangan segar merupakan tanggung jawab dari Departemen Pertanian.

Menurut Chairunnisa, pola pengawasan yang dilakukan oleh badan Pengawas obat dan makanan (BPOM) adalah melakukan pengawasan ditingkat peredaran yaitu pengawasan dilakukan pada toko-toko, pasar dan swalayan, atau disebut juga dengan “sarana peredaran”. Kalau dalam pengawasan terhadap sarana peredaran ditemukan pangan yang sudah kadaluwarsa maka pihak penjual langsung ditegur.

Menurut Murni, salah satu tugas BPOM adalah melakukan pengawasan terhadap peredaran pangan olahan. Pengawasan yang dilakukan ada dua jenis, yaitu, pengawasan rutin dan pengawasan khusus. Pengawasan rutin adalah pengawasan yang dilakukan setiap bulannya, sedangkan pengawasan khusus adalah pengawasan yang dilakukan apabila ada suatu kasus pangan tertentu.

Pengawasan rutin yang dilakukan BPOM melalui program sebagai berikut:

1. Pengawasan sarana produksi;

2. Pengawasan sarana distribusi;
3. Sampling dan Pengujian Hasil Sampling;
4. Pengawasan Iklan and Label Pangan;
5. Pengawasan Pangan Berlabel Halal. (Ibid)

Dari Hasil evaluasi terhadap pengawasan yang dilakukan tahun 2008, dari 5.533 sarana distribusi yang diperiksa, ditemukan 506 sarana yang melakukan penjualan pangan kadaluwarsa. Dari 506 sarana tersebut ditemukan 710 item pangan kadaluwarsa dengan jumlah kemasan sebanyak 8.221 kemasan.

Sedangkan menurut Halim, bahwa tugas Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) tidak hanya terhadap kasus pangan kadaluwarsa tetapi juga terhadap pangan yang mengandung bahan kimia berbahaya, pangan yang tidak mempunyai ijin edar, serta pengawasan terhadap obat-obat.

Menurut Chairunnisa, kalau berbicara tentang banyaknya kasus maka relatif maksudnya adalah tergantung melihat dari sisi mana, apakah dari pangan kadaluwarsa yang beredar atau dari pangan kadaluwarsa yang dikonsumsi oleh masyarakat dan juga pengawasan yang telah dilakukan tidak pernah ada survey secara nasional hanya data yang ditemukan di lapangan, dan data-data yang ditemukan tersebut dianggap sebagai kasus.

Berbicara mengenai efektifitas dari fungsi pengawasan yang telah dilakukan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) tidak dapat berjalan dengan optimal hal ini menurut Chairunnisa, karena setiap kasus pangan kadaluwarsa yang ditemukan tidak ada survey keseluruhan, dan pengawasan pun hanyalah pengawasan pasar artinya target dari pengawasan pasar yang dilakukan selalu berubah, tidak pernah tetap hal ini dikarenakan banyaknya tempat yang harus diawasi.

Menurut Chairunnisa, intensitas pengawasan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) terhadap pangan yang beredar dipasaran dilakukan oleh Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan sebagai otoritas dari BPOM yang ada di daerah. Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan melakukan pengawasan setiap minggu kepasar terhadap setiap produk pangan yang beredar, dan pengawasan

ini lebih diintensifkan pada saat menjelang hari-hari besar keagamaan, hal ini karena pada saat menjelang hari-hari besar keagamaan konsumsi masyarakat terhadap pangan meningkat sehingga kemungkinan adanya penjual-penjual nakal karena memanfaatkan kejadian atau menyalahgunakan momen tersebut lebih besar.

Namun menurut Chairunnisa, bahwa memang Badan Pengawas Obat dan Makanan tidak melakukan pemetaan terhadap daerah-daerah yang dianggap rawan atau yang banyak terjadi kasus peredaran pangan kadaluwarsa, hal ini dikarenakan Badan Pengawas Obat dan Makanan menganggap semua daerah sama rawannya dalam hal peredaran produk pangan kadaluwarsa.

Halim juga mengatakan, bahwa semua daerah diwilayah Indonesia dikategorikan sebagai rawan terhadap peredaran produk pangan kadaluwarsa, hal ini dikarenakan jumlah wilayah Indonesia yang sangat luas dan pengawasan terhadap produk pangan yang beredar luas di pasaran masih lemah.

Banyak faktor yang menyebabkan pengawasan terhadap produk pangan kadaluwarsa tidak konsisten dilakukan yaitu masalah sumber daya manusia, masalah keterbatasan anggaran yang ada dan masalah sarana dan prasarana. Menurut Chairunnisa, bahwa ada beberapa faktor yang menyebabkan pengawasan terhadap produk pangan kadaluwarsa tidak konsisten dilakukan, yaitu :

1. Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan sebagai otoritas Badan Pengawas Obat dan Makanan di daerah berada di ibukota propinsi sehingga untuk keberadaan daerah-daerah yang jauh dari ibukota propinsi tidak maksimal pengawasannya.

Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan saat ini diseluruh propinsi yang ada di Indonesia berjumlah 30 buah, dan untuk saat ini ada tiga propinsi yang belum memiliki Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan yaitu :

- Propinsi Maluku Utara, yang saat ini pengawasannya masih dirangkap oleh Balai Besar POM Propinsi Sulawesi Utara,
- Propinsi Sulawesi Barat, yang saat ini pengawasannya masih dirangkap oleh Balai Besar POM Propinsi Sulawesi Selatan.

- Propinsi Papua Barat, yang saat ini pengawasannya masih dirangkap oleh Balai Besar POM Propinsi Papua.

Selain itu Badan Pengawas Obat dan Makanan telah memiliki Pos Pengawasan Obat dan Makanan yang jumlahnya sekitar 11 buah, tugas dari Pos POM ini adalah untuk mengawasi peredaran produk pangan dan obat-obatan yang berada di daerah perbatasan atau daerah-daerah yang sangat jauh atau daerah yang rawan penyelundupan.

2. Sumber daya manusia yang terbatas menjadi kendala dalam pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan, hal ini disebabkan :
  - Untuk wilayah Indonesia yang besar dan jumlah penduduk Indonesia yang saat ini kurang lebih berjumlah 250 juta jiwa maka idealnya petugas yang mengawasi adalah 1 : 50.000, berarti jika dilihat dari prosentase tersebut maka seharusnya jumlah ideal pegawai BPOM yang bertugas sebagai pengawas pangan adalah 5.000 orang, namun untuk saat ini jumlah petugas yang ada belum memadai.
  - Namun masalah lain dari keterbatasan sumber daya manusia tersebut adalah bahwa kemampuan SDM juga belum memadai, dimana latar belakang pendidikan dari para pengawas banyak yang bukan dari pendidikan ilmu pangan, hal ini menjadai salah satu faktor penghambat pengawasan. Karena kemampuan ini beda antara teori yang didapat didalam sekolah dengan yang terjadi di lapangan.
  - Selain hal tersebut adalah bahwa pengetahuan sumber daya terhadap peraturan perundang-undangan yang dipakai untuk dijadikan pedoman dalam melakukan pengawasan terhadap produk pangan yang beredar masih kurang.

Menurut Halim pejabat pada Pusat Penyidikan Obat dan Makanan BPOM, bahwa setiap tahunnya bagian penyidik, mendapatkan 30 tambahan personil, namun personil yang telah ada juga mendapatkan mutasi atau

perpindahan bagian, sehingga jumlah sumber daya manusia untuk bagian penyidikan tidak bertambah. (Halim, tanggal 23 September 2009 wawancara dilakukan di ruangan Pusat Penyelidikan Obat dan Makanan BPOM)

3. Faktor sarana dan Prasarana, merupakan hambatan yang lain dalam tidak konsistennya pengawasan terhadap peredaran produk pangan kadaluwarsa, hal ini dikarenakan :
- Jumlah wilayah yang diawasi sangat banyak dan jaraknya yang jauh dari ibukota propinsi, serta sulit dijangkau.
  - Fasilitas kendaraan (transportasi) yang ada tidak mendukung.

Namun sejak tanggal 7 September 2009, Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) telah meresmikan peluncuran 8 buah mobil laboratorium keliling, dimana 7 unit untuk dioperasikan di 5 wilayah DKI Jakarta dan 1 unit akan dioperasikan untuk wilayah Serang. Fungsi dari laboratorium keliling ini adalah :

- Pengawasan makanan mengandung bahan berbahaya;
- Pengawasan kosmetik mengandung bahan berbahaya;
- Pengawasan obat palsu;
- Pengawasan produk TIE (Tanpa Ijin Edar);
- Pengawasan produk daluwarsa;
- Pengawasan informasi untuk masyarakat.

Didalam laboratorium keliling ini dilengkapi dengan laboratorium pengujian cepat obat palsu, laboratorium pengujian cepat cemaran Bahan Berbahaya di dalam makanan serta bahan informasi masyarakat dalam bentuk buku, brosur, komik dan bahan multimedia (Keterangan Pers Kepala BPOM tentang Peluncuran Mobil Laboratorium Keliling Nomor KH.00.01.1.3421, tanggal 7 september 2009)

4. Faktor keterbatasan anggaran, anggaran yang digunakan terbatas sehingga fungsi pengawasan tidak berjalan baik. Hal ini dikarenakan anggaran yang ada berasal dari anggaran pusat dan lalu kemudian di pos-poskan ke daerah, dan sehingga di daerah untuk pengawasan terhadap peredaran produk pangan dilakukan dengan merujuk kepada skala prioritas, artinya pengawasan yang dilakukan lebih diefektifkan dan dioptimalkan dengan anggaran yang tersedia, Misalnya : Jika ada 30 daerah yang harus diawasi maka tidak semua daerah itu diawasi hanya ditentukan pada titik mana yang mau diawasi.

Halim, menyatakan bahwa berdasarkan perintah Presiden dalam rangka menghadapi krisis keuangan dunia, maka telah ditetapkan 7 pelabuhan khusus impor, yaitu : Tanjung Priok, Tanjung Emas, Tanjung Perak, Belawan, Bandara Soekarno-Hatta, Hasanuddin (Makasar) dan Juanda (Surabaya). Pelabuhan khusus impor tersebut merupakan pintu masuk bagi produksi impor garmen, barang elektronik, makanan, minuman, mainan anak, dan sepatu hanya untuk importir terdaftar dan wajib melakukan verifikasi di pelabuhan muat. Sedangkan jika barang yang masuk ke Indonesia diluar dari jalur pelabuhan resmi yang telah ditetapkan maka barang tersebut dianggap illegal.

Permasalahannya menurut Chairunnisa, bahwa selama ini Badan Pengawas Obat dan Makanan mengalami kesulitan dalam melakukan pengawasan terhadap peredaran produk pangan kadaluwarsa yang di datangkan melalui pelabuhan-pelabuhan tidak resmi atau jalur illegal. Karena hal yang biasa terjadi adalah bahwa kapal-kapal besar yang mengangkut produk-produk pangan illegal tersebut, ditengah laut produk itu dipindahkan dengan perahu kecil milik nelayan, dan dari sinilah akhirnya produk-produk tersebut beredar dipasaran.

Menurut Chairunnisa, bahwa begitu ada pemeriksaan di lapangan dan didapati temuan terhadap produk pangan yang kadaluwarsa, maka produk tersebut langsung diturunkan dan petugas meminta kepada penjual untuk langsung memusnahkannya ditempat saat itu juga. Adapun mengenai pemusnahan tersebut ada tiga kriteria yang dilakukan yaitu ;

1. Ada yang langsung dimusnahkan ditempat saat itu juga, dan dilakukan oleh penjual bila jumlah yang ditemukan sedikit.

2. Kalau jumlah produk pangan kadaluwarsa yang ditemukan dalam jumlah banyak maka ada tempat tersendiri untuk memusnahkan barang tersebut, dan yang melakukan pemusnahan adalah penjual, dengan disaksikan oleh petugas BPOM dan dibuatkan berita acara pemusnahan barang.
3. Tetapi ada juga yang langsung dimusnahkan oleh BPOM dan penjual tersebut menyaksikannya.

Menurut Murni dari hasil pengawasan tahun 2008, tindak lanjut yang telah dilakukan kepada sarana distribusi tersebut adalah :

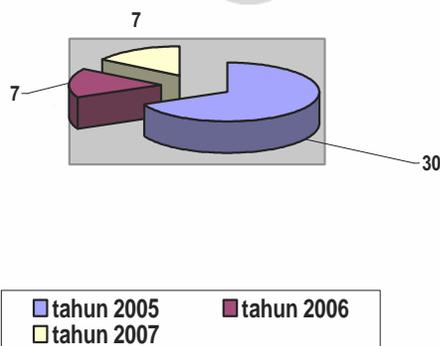
1. Pembinaan sebanyak 244 sarana.
2. Peringatan sebanyak 211 sarana.
3. Peringatan Keras sebanyak 51 sarana.

Kepada penjual yang melakukan penjualan produk pangan kadaluwarsa, BPOM melakukan sanksi berupa :

1. Peringatan tertulis sebanyak tiga kali;
2. Perintah untuk pemusnahan barang,
3. Dan kalau penjual tersebut sudah terlalu sering melakukannya maka akan diajukan pro justisia.

**Gambar 5.1**

Jumlah kasus pangan kadaluwarsa yang masuk pro justisia



(Sumber : BPOM 2008)

Jika melihat dari jumlah produk pangan kadaluwarsa yang ditemukan, dan jumlah kasus yang diajukan pro justisia, sangat bertentangan dengan ketentuan yang telah diatur dalam Undang-undang Nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan, serta Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Menurut Chairunnisa, bahwa tidak semua pemusnahan produk pangan kadaluwarsa di beritakan ke masyarakat, tetapi hanya kasus yang jumlahnya banyak saja yang di beritakan. Tetapi jika jumlahnya sedikit maka tidak ada pemberitaan ke masyarakat.

Sebenarnya pada waktu produsen mengadakan ijin pendaftaran produknya, produsen juga melengkapi dengan data uji mengenai hasil pemeriksaan laboratorium terhadap kelayakan dari produk yang akan dijualnya termasuk juga data uji mengenai berapa lama produk tersebut dapat bertahan, dan hasil data uji tersebut diberikan kepada BPOM. Disini dapat dilihat bahwa produsen sendirilah yang menentukan layak nya suatu produk yang akan dijual dan sampai berapa lama produk tersebut dapat bertahan. Namun BPOM juga melakukan pengujian atas produk pangan yang telah diuji oleh produsen, untuk mengetahui apakah benar data yang telah disampaikan oleh produsen.

## **5.2. Pendapat Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) tentang Kinerja BPOM**

Menurut Ilyani, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) sebagai lembaga swadaya masyarakat yang bergerak dibidang pelayanan dan pemberian perlindungan kepada konsumen. YLKI jika dalam melakukan penelitian atau penemuan terhadap kasus produk pangan kadaluwarsa, biasanya Yayasan Lembaga konsumen Indonesia (YLKI), akan melakukan klarifikais kepada BPOM serta produsen dari barang tersebut serta melaporkan ke petugas Criminal Justice System.

Namun karena keterbatasan anggaran, YLKI tidak dapat melakukan pengawasan terhadap produk pangan yang beredar dipasaran. Karena dana yang dimiliki oleh YLKI berasal dari hasil swadaya masyarakat dan sumbangan

masyarakat yang peduli akan perlindungan konsumen, serta sumbangan sukarela yang diberikan oleh konsumen yang datang ke YLKI dalam rangka meminta bantuan dalam rangka perlindungan konsumen.

Masih menurut Ilyani, BPOM dalam melakukan fungsi pengawasannya masih sangat kurang, terutama sekali dalam mengawasi peredaran produk pangan kadaluwarsa dan bahan kimia berbahaya pada pangan dan terkesan tidak sungguh-sungguh.

Menurut Ilyani, hal ini disebabkan karena untuk pasar domestik dan produk lokal, tidak ada pengawasan berupa uji petik mingguan atau bulanan di setiap pasar yang dilakukan secara regular oleh BPOM. Lebih parah lagi, pengawasan yang dilakukan hanya sekali saja maksudnya tidak ada lagi survey atau pengawasan lanjutan terhadap toko atau swalayan yang telah menjual produk pangan kadaluwarsa, yang mengakibatkan makanan yang beredar di pasar itu tidak memenuhi syarat, dan tidak sesuai standar keamanan pangan. Akhirnya, muncullah kasus produk pangan kadaluwarsa, atau makanan yang diolah kembali dari tempat pembuangan yang kadaluwarsa, busuk, atau menggunakan cara-cara tidak aman.

Masih menurut Ilyani, bahwa selama ini Badan Pengawas Obat dan Makanan hanya melakukan pengawasan dan penyelidikan untuk produk pangan kadaluwarsa hanya ke pasar dan toko-toko swalayan yang besar saja, tetapi untuk penjual warung jajanan kecil ataupun penjual keliling hal tersebut tidak dilakukan.

Menurut Ilyani, selama ini Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) tidak membuat pemetaan terhadap daerah-daerah yang dianggap rawan terhadap terjadinya kasus pangan kadaluwarsa, sehingga fungsi pengawasan tidak berjalan dengan baik. Jika saja ada pemetaan terhadap daerah-daerah yang memang rawan terhadap kasus pangan kadaluwarsa maka fungsi pengawasan yang dilakukan oleh BPOM dapat lebih efektif.

Menurut Ilyani, faktor keterbatasan SDM selalu dijadikan alasan dari Badan Pengawas Obat dan Makanan sebagai faktor pembenar atas ketidak berdayaannya dalam mengawasi produk pangan yang beredar. Padahal jika BPOM mau membuka diri dengan melakukan kerjasama pada perguruan tinggi

hal tersebut bukanlah menjadi halangan lagi, dimana perguruan tinggi memiliki tenaga-tenaga ahli yang banyak dan mengerti tentang masalah pangan. Masih menurut, bahwa Badan Pengawas Obat dan Makanan dalam melakukan pemusnahan terhadap produk-produk pangan hasil sitaannya yang mereka dapatkan dari hasil pengawasan dan penyidikan masih tertutup dan tidak di publikasikan kepada masyarakat. Padahal jika hal tersebut dilakukan maka akan berdampak pada tidak adanya unsur jera pada pelaku baik penjual maupun produsen, serta akhirnya masyarakat tidak mengetahui produk mana yang membahayakan untuk dikonsumsi.

Sebenarnya jika saja BPOM mau menyebarluaskan hasil pengawasan akan sebuah produk pangan yang telah kadaluwarsa ini akan menjadi *shock therapy* yang baik bagi produsen maupun penjual, karena dengan adanya sanksi sosial tersebut justru yang ditakutkan oleh para penjual maupun produsen, karena hal tersebut akan berdampak langsung terhadap tingkat kepercayaan masyarakat terhadap suatu produk, sanksi sosial tersebut dapat berupa publik warning sehingga masyarakat akan mengetahui penjual atau produsen mana yang telah menjual produk berbahaya (Ilyani, 2009).

## **BAB 6**

### **ANALISIS**

Dari hasil penelitian yang penulis dapat baik melalui penelusuran berita-berita dari surat kabar maupun internet serta wawancara yang telah penulis lakukan dengan beberapa informan, yaitu informan yang berasal dari BPOM dan YLKI, maka pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) tidak konsisten. Ada beberapa hal yang menyebabkan ketidak konsistenan pengawasan, dari masalah keterbatasan anggaran, SDM dan sarana yang ada. Sehingga akibat dari ketidak konsistenan ini konsumen menjadi pihak yang dirugikan sedangkan terhadap penjual tidak menjadi jera. Untuk lebih lanjutnya maka penulis akan uraikan.

Badan Pengawas Obat dan Makanan merupakan Lembaga Non Departemen, yang diberikan kepercayaan oleh pemerintah berdasarkan Keputusan Presiden nomor 103 tahun 2001, tentang Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM), Badan Pengawas Obat dan Makanan ditetapkan sebagai lembaga pemerintah non departemen (LPND) yang bertanggung jawab kepada Presiden dan dikoordinasikan dengan Menteri Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial, yang menyebutkan BPOM mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan obat dan makanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (Pasal 67, Keppres nomor 103 tahun 2001)

Sebenarnya BPOM dalam melakukan tugas dan fungsinya sudah menjalankannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun bukan berarti Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) telah menjalankannya dengan baik karena masih ada beberapa hal yang membuat BPOM tidak konsisten dalam melakukan tugasnya sebagai sebuah lembaga yang diberikan wewenang penuh dalam hal pengawasan dan obat dan makanan. Dalam hal peredaran produk pangan kadaluwarsa contohnya, BPOM lebih banyak melakukan pengawasan terhadap produk pangan kadaluwarsa pada saat menjelang hari-hari besar keagamaan dan tahun baru.

Dari hasil wawancara penulis dengan BPOM diketahui bahwa BPOM tidak membuat peta daerah yang rawan terhadap peredaran produk pangan kadaluwarsa, mereka menganggap bahwa semua daerah dianggap rawan dalam hal peredaran produk pangan kadaluwarsa. Jika memang semua daerah dianggap rawan seharusnya BPOM ketika melakukan pengawasan terhadap sebuah produk yang beredar tidak menentukan wilayah atau target yang akan diawasi, tetapi semua wilayah mendapatkan hak yang sama untuk dilakukan pengawasan. Tapi justru kebalikannya dalam melakukan pengawasan terlihat bahwa daerah-daerah tertentu saja yang diadakan razia dan pengawasan, sehingga terkesan BPOM pilih-pilih tempat untuk melakukan pengawasan contohnya yaitu hanya supermarket dan swalayan besar saja yang banyak dilakukan pengawasan, sedangkan untuk toko-toko kecil dan pasar jarang dilakukan, serta daerah yang sering dilakukan pengawasan hanya pada sarana-sarana peredaran yang terletak di ibukota propinsi dan kota-kota besar saja, sedangkan untuk wilayah pedalaman dan terpencil hal ini jarang dilakukan.

Berikut penulis akan mencoba menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian berdasarkan analisa penulis sesuai dengan hasil penelitian yang telah didapat dan dianalisa dengan menggunakan teori yang ada.

#### **6.1. Faktor-faktor yang menyebabkan konsistensi dalam rangka pengawasan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) terhadap peredaran produk pangan kadaluwarsa**

Sebelumnya terlebih dahulu penulis akan menguraikan mengenai 5 (lima) komponen penting dalam sistem pengawasan pangan, yaitu : Peraturan Perundang-Undangan, Institusi pengawas pangan selaku pengawas atau pemantau, laboratorium pengujian pangan selaku tempat pengujian, pelaku usaha selaku produsen, serta masyarakat selaku konsumen. Prinsip dasar pengawasan pangan ada 3 komponen penting yaitu produsen, pemerintah, dan masyarakat. Produsen adalah orang yang memproduksi produk yang akan dikonsumsi oleh konsumen. Pemerintah berfungsi memberi ijin produk-produk yang diperbolehkan

untuk beredar dimasyarakat. Sedangkan konsumen adalah orang yang mengkonsumsi produk-produk dari produsen (Kompas Konsumen, 2006 :6).

Dari data yang ditemukan dilapangan disebutkan bahwa justru BPOM dalam menjalankan pengawasan tidak konsisten, ada beberapa faktor yang menjadi kendala BPOM dalam menjalankan tugasnya untuk mengawasi peredaran produk pangan kadaluwarsa di masyarakat yaitu : faktor sumber daya manusia, faktor keterbatasan anggaran, dan faktor sarana dan prasarana.

Jika melihat dari kendala yang dihadapi oleh BPOM dan dikaitkan dengan teori dari Paternoster dan Simpson, maka dapat disimpulkan bahwa sebuah keputusan yang diambil oleh BPOM dalam melakukan efisiensi terhadap anggaran yang ada dan pengawasan yang dilakukan menjadi tidak konsisten, dikarenakan hanya untuk menyeimbangkan biaya dan manfaat yang akan di timbulkannya. Maksudnya adalah pengawasan yang dilakukan hanya berdasarkan pada dana anggaran yang tersedia serta kendaraan atau sarana yang ada dan tidak berdasarkan kriteria daerah yang memang rawan untuk dilakukan pengawasan.

Sementara Fiscel dan Sykes mengatakan otoritas di mana keputusan diambil, akan selalu ada peluang bagi para institusi untuk memanfaatkan dana tambahan, dan sejenisnya untuk menghemat pada setiap tanggung jawab petugas. Jika biaya yang diharapkan kejahatan korporasi terhadap biaya-biaya sosial, insentif untuk menggunakan langkah-langkah seperti itu akan terlalu berlebihan (Fiscel dan Sykes,1996).

Menurut Paternoster dan Simpson, bahwa sebuah keputusan dianggap penting jika dirasakan akan mendapatkan imbalan dan biaya (Paternoster dan Simpson, 1996:553). Maksudnya adalah bahwa segala sesuatu yang diputuskan oleh sebuah institusi selalu berdasarkan akan mendapatkan imbalan dan uang atas segala hal yang telah dilakukan sehingga tidak ada tugas yang dilakukan dengan ikhlas dan kesungguhan, demikian juga apa yang dilakukan oleh BPOM untuk mengawasi peredaran produk pangan kadaluwarsa terkesan hanya untuk menghabiskan anggaran yang ada dan mendapatkan insentif atas pekerjaannya.

Merupakan implikasi dari asumsi kedua adalah bahwa bagian penting dalam teori ini kejahatan korporasi adalah individu. Yaitu, mereka yang akan

melakukan kejahatan korporasi dipengaruhi oleh karakteristik dan keharusan instansi mereka. Ini berarti bahwa keputusan pelanggaran institusi dipengaruhi oleh (1) risiko dan manfaat yang mereka anggap untuk diri mereka sendiri, (2) risiko dan manfaat yang mereka anggap untuk institusi atau perusahaan, dan (3) ada atau tidaknya pengaruh atau pembatasan dalam konteks tertentu suatu organisasi (Paternoster dan Simpson, 1996:553).

Maksudnya adalah apakah BPOM dalam bekerja melakukan pengawasan terhadap produk-produk pangan olahan yang beredar agar terjamin keamanannya hanya untuk kepentingan dirinya sendiri, yaitu hanya untuk manfaat dan kepentingan institusi pribadi, dan apakah BPOM melakukan suatu pengawasan menjadi tidak konsisten dikarenakan adanya pengaruh dari pihak lain. Inilah yang masih menjadi perhatian penulis untuk melakukan analisa mengapa tidak konsisten.

Menurut Marx, “hukum tidak lain adalah suatu epifenomena, atau gejala sampingan yang berasal dari infrastruktur dan fungsi-fungsinya tidak lain adalah untuk menjaga kelangsungan cara produksi yang ada. Dengan demikian maka hukum dipandang berguna bagi kelas yang berkuasa sebagai suatu sarana penindasan dan sarana penipuan untuk menciptakan dan mempertahankan ilusi-ilusi yang mencitrakan seolah nilai tatanan masyarakat yang ada lebih berharga daripada sebenarnya (Peter&Koesriani, 1988:155-156).

Bahwa BPOM merupakan sebuah lembaga yang mempunyai kewenangan untuk membuat sebuah kebijakan, tentang keamanan pangan di Indonesia, khususnya pangan olahan, dan kebijakan yang dibuat seharusnya lebih mementingkan akan kepentingan konsumen bukan kepentingan pihak penjual yang jelas-jelas telah melakukan tindak kejahatan, yaitu dengan menjual produk pangan kadaluwarsa yang jelas-jelas membahayakan bagi konsumen.

Menurut Habermas, Diskursus praktis pada dasarnya adalah proses komunikasi di mana semua peserta mengambil peran aktif ideal dalam dialog riil yang diklaim sebagai bentuk setepatnya pengambilan keputusan argumentatif. Prosedur argumentasi ini menjamin bahwa semua yang berkepentingan pada prinsipnya mengambil bagian, dalam keadaan sederajat di dalam kerja sama

mencari kebenaran konsensual, sama sekali bebas dari tekanan kecuali oleh kekuatan argumen yang lebih baik (Rasuanto, 2005:132).

Langkah pengawasan yang dilakukan oleh BPOM selama ini masih dianggap terlalu lambat, sehingga diperlukan jalinan komunikasi yang baik kepada semua pihak yang berwenang melakukan pengawasan terhadap keamanan pangan di Indonesia seperti Departemen Perdagangan dan Perindustrian, Departemen Kesehatan, Pemerintah Daerah dan pihak-pihak lain yang terkait. Komunikasi hubungan yang baik serta koordinasi dan jalinan kerjasama yang baik akan tercipta jika jalinan kerjasama dapat tercipta dengan baik, maka diharapkan pengawasan dapat berlangsung konsisten dan tidak ada lagi alasan karena keterbatasan SDM, sarana dan anggaran. Bukankah telah ada Sistem Keamanan Pangan Terpadu (SKPT) yang merupakan struktur Program Keamanan Pangan Nasional. Dalam SKPT, departemen, akademisi, industri dan konsumen bekerja sama untuk memaksimalkan sumber daya dan memperbaiki keamanan pangan di Indonesia. Jika setiap negara di kawasan Asia Pasifik menerapkan SKPT, maka akan banyak sekali keuntungan-keuntungan yang dapat diperoleh dalam bidang perdagangan dan kesehatan.

## **6.2. Dampak konsistensi Pengawasan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) terhadap Peredaran Produk Pangan Kadaluwarsa**

Jika melihat dari apa yang telah dilakukan oleh BPOM maka konsistensi yang telah dilakukan BPOM untuk mengawasi peredaran produk pangan kadaluwarsa justru tidak menimbulkan dampak yang positif terhadap keamanan pangan di Indonesia. Hal ini dikarenakan BPOM dalam menjalankan tugas pengawasannya terhadap produk-produk pangan yang beredar justru tidak konsisten. Karena ketidak konsistenan BPOM ini mengakibatkan hak-hak konsumen terabaikan, dimana dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen pasal 4 telah menempatkan hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa dalam posisi yang utama. Jika kita lihat bagaimana undang-undang sangat

menjunjung tinggi keamanan konsumen dalam membeli sebuah produk, hal ini dikarenakan hak untuk mendapatkan kenyamanan dan keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa merupakan hak asasi dari setiap manusia yang harus dipenuhi. Namun yang terjadi, konsumen selalu merasa khawatir terhadap produk yang akan dibeli, apakah aman atau tidak untuk dikonsumsi.

Menurut Rawls, Subjek utama keadilan adalah struktur dasar masyarakat, atau lebih tepatnya cara lembaga-lembaga sosial utama mendistribusikan hak dan kewajiban fundamental serta menentukan pembagian keuntungan dari kerja sama sosial. (Rawls, 2006:3)

Jika hukum hanya mengubah komposisi penduduk pelanggar, tetapi tidak secara keseluruhan perilaku, analisis usulan akan mendeteksi perubahan dan akan bermanfaat bagi penulis hukum yang mungkin ingin memodifikasi undang-undang untuk menciptakan efek yang diinginkan. Jika pemerintah administrasi diterima oleh seluruh partisipan puas dengan pernyataan peraturan, maka kebijakan penegakan harus dilaksanakan untuk memastikan kepatuhan dengan hukum.

Grotius mengklasifikasikan keadilan ke dalam 2 (dua) jenis keadilan yaitu keadilan eksplotif dan keadilan atributif. Keadilan yang pertama merupakan konsep keadilan yang sebenarnya, sedangkan keadilan kedua merupakan distributif atau keadilan ekonomi dan tidak termasuk keadilan sebenarnya (Suherman, 2004:32-33).

Menurut Rawls bahwa prinsip dasar keadilan sosial adalah struktur dasar masyarakat, tatanan institusi-institusi sosial utama dalam satu skema kerja sama. Bahwa prinsip-prinsip tersebut mengatur pemberian hak dan kewajiban dalam institusi-institusi ini serta menentukan pembagian kenikmatan serta beban kehidupan sosial (Rawls, 2006:65).

Dari uraian di atas tentang keadilan, maka keadilan adalah hak yang harus diterima oleh setiap orang sebagai makhluk sosial dan atas dasar hak asasi manusia.

Rawls mengatakan, bahwa jika sebuah konsepsi tentang keadilan tampaknya gagal memperoleh dukungan, atau sangat rapuh, maka fakta ini tidak boleh diabaikan. Jika demikian, maka konsepsi keadilan yang lain mungkin lebih dikehendaki. Tuntutan akan konsistensi berlaku untuk tafsiran terhadap semua aturan dan untuk pembenaran pada semua tingkatan (Rawls, 2006:302). Namun akibat dari inkonsistensi pengawasan BPOM terhadap peredaran produk pangan kadaluwarsa membuat kasus-kasus peredaran pangan kadaluwarsa masih sering terjadi.

Sedangkan menurut Walzer, menekankan bahwa keadilan merupakan konstruksi manusia dan mustahil cuma ada cara melakukannya. Ada berbagai jawaban atas berbagai persoalan yang diangkat teori keadilan, dan di sana ada ruang bagi perbedaan budaya dan pilihan-pilihan politik. Prinsip keadilan selamanya pluralistik: berbagai nikmat sosial harus didistribusikan atas dasar berbeda, dengan prosedur berbeda dan oleh agen berbeda (Sandel, 1992).

Bagi Walzer, keadilan selamanya berakar di dalam perbedaan pemahaman kita atas tempat, kehormatan, lapangan kerja dan jabatan, berbagai barang dan keperluan, yang bersama-sama membentuk cara hidup kita. Menyingkirkan hal-hal tersebut, sama artinya bertindak tidak adil (Walzer, 1983:5-6).

Menurut Rawls, Ketidakmampuan untuk mengambil manfaat dari hak dan peluang seseorang sebagai akibat dari kemiskinan dan kebodohan, dan kurangnya sarana secara umum, kadangkala diperhitungkan sebagai beberapa hal yang menjadi batasan-batasan yang menentukan dalam kebebasan.

Prinsip keadilan, Rawls menyatakan, haruslah berdasar pada asas hak, bukan manfaat. Jika asas manfaat yang menjadi dasar maka ia akan mengabaikan prosedur yang *fair*: hal yang dianggap utama adalah hasil akhirnya yang memiliki banyak manfaat untuk sebanyak mungkin orang tanpa mengindahkan cara dan prosedurnya (*the greatest good for the greatest number*). Sebaliknya, prinsip keadilan yang berdasarkan pada asas hak akan melahirkan prosedur yang *fair* karena berdasar pada hak-hak (individu) yang tak boleh dilanggar (hak-hak individu memang hal yang dengan gigih diperjuangkan Rawls untuk melawan kaum utilitarian). Maka dengan menghindari pelanggaran terhadap hak semua

orang sesungguhnya juga akan menciptakan prosedur yang adil (*fair*), apapun manfaat yang dihasilkannya.

Seperti yang dikatakan Kant, “Bertindaklah dalam suatu cara seperti anda memperlakukan semua manusia, baik terhadap diri sendiri atau orang lain, bukan hanya sebagai sarana , namun juga sebagai tujuan, atau jangan pernah memperlakukan orang lain hanya sebagai sarana, namun juga sebagai tujuan.” (Kant,1964:96)

Ada beberapa pihak yang terkena dampak langsung dari pengawasan BPOM yang ternyata tidak dilaksanakan dengan konsisten. Pihak tersebut adalah Konsumen dan Penjual.

### **6.2.1. Dampak terhadap Konsumen**

Konsumen selalu menjadi posisi tawar yang lemah, dibandingkan dengan kedudukan produsen yang relatif kuat dalam banyak hal. Karena konsumen adalah subyek yang langsung terkena dampak terhadap pangan kadaluwarsa yang dikonsumsi.

Menurut Sidharta, karena posisi konsumen yang lemah, ia harus dilindungi oleh hukum. Salah satu sifat sekaligus tujuan hukum adalah memberikan perlindungan (pengayoman) terhadap masyarakat (Barkatullah, 2008:2).

Sikap yang adil dan tidak berat sebelah dalam melihat kepentingan konsumen dan penjual, diharapkan mampu memberikan perlindungan kepada konsumen yang merugikan kepentingan pelaku usaha. Jadi harus ada keseimbangan. Saat ini banyak peraturan-peraturan yang dikeluarkan pemerintah, dengan maksud untuk melindungi konsumen, namun begitu peraturan tersebut belum dapat sepenuhnya memberikan perlindungan kepada konsumen, karena kesiapan untuk mengawasi penerapannya masih sangat kurang.

BPOM selalu beralasan bahwa seharusnya konsumen atau masyarakat juga harus mengawasi terhadap produk pangan yang dibelinya dengan melihat tanda dan masa berlaku dari sebuah produk. Tetapi jelas

hal dalam hal ini masyarakat atau konsumen tidaklah bisa disalahkan karena mengingat bahwa konsumen selalu menginginkan barang yang dibelinya dengan harga yang murah dan mudah dijangkau. Disamping itu pengetahuan konsumen akan barang yang dibelipun kurang atau memang mereka mengetahui tapi karena faktor kemiskinan dan keterpaksaan akhirnya mereka membeli barang yang memang sudah tidak layak dan membahayakannya.

Ada 2 faktor alasan mengapa konsumen membeli barang yang sudah kadaluwarsa, yaitu: (1). Karena ketidaktahuan konsumen, akan label pangan; (2). Konsumen mengetahui bahwa produk yang dibelinya sudah tidak layak untuk dikonsumsi, namun karena keterbatasan biaya mereka pun akhirnya membeli barang dengan harga murah, bagi mereka yang penting dapat membuat perut kenyang dan biaya yang dikeluarkan sedikit contohnya adalah kasus penjualan roti dan kue yang sudah buluk (tiluk) di daerah Cirebon, masyarakat membeli roti dan kue tersebut dengan harga yang sangat murah yaitu Rp.100,- sampai dengan Rp.500,-.

Karena faktor-faktor tersebut, maka sudah seharusnya pemerintah dalam hal ini BPOM yang berperan aktif dalam pengawasan terhadap peredaran produk pangan kadaluwarsa, serta jaminan akan keselamatan dan keamanan akan suatu produk kepada masyarakat. Janganlah konsumen selalu di salahkan untuk turut serta dalam hal pengawasan, karena konsumen sudah dalam posisi yang sulit.

Menurut Marx, bahwa masyarakat tidak dapat mewakili diri sendiri, mereka harus diwakili. Wakil mereka pada waktu yang sama harus tampil sebagai majikannya, sebagai otoritas dihadapan mereka, sebagai suatu pengendali kekuasaan pemerintahan yang tak terbatas, yang melindungi mereka terhadap kelas-kelas lain, mengayomi dan menyajikan segala kebutuhan mereka dari atas (Peter&Koesriani, 1988:150). Maksud dari perkataan Marx disini adalah, bahwa konsumen tidak dapat melindungi dirinya sendiri oleh karena itu maka pihak yang berkuasalah yang seharusnya memberikan perlindungan tersebut.

Menurut Rawls, orang-orang yang dengan kepentingan berbeda cenderung menekankan kriteria yang menguntungkan bagi sasaran mereka. Bahwa mereka yang memiliki kemampuan pengetahuan dan pendidikan lebih akan cenderung menekankan klaim tentang kecakapan dan pelatihan, sementara mereka yang tidak punya kelebihan-kelebihan ini dan cenderung mendorong klaim tentang kebutuhan.

Demikian juga dengan pemusnahan terhadap produk pangan kadaluwarsa dari hasil pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), masih adanya disparitas. Karena menurut data yang ada bahwa jika produk kadaluwarsa yang ditemukan dalam jumlah yang besar dan banyak barulah di siarkan ke media massa, tetapi jika jumlahnya hanya sedikit maka akan dilakukan secara diam-diam. Hal ini jelas sangat bertentangan dengan perlindungan konsumen, karena setiap hasil penemuan BPOM terhadap produk pangan kadaluwarsa yang beredar di pasaran banyak maupun sedikit jumlahnya, masyarakat berhak mengetahuinya.

BPOM memang telah melakukan publik warning kepada masyarakat untuk berhati-hati dalam membeli suatu produk pangan dan sebaiknya masyarakat meneliti dulu setiap kemasan dari produk pangan yang dibelinya untuk melihat tanggal daluwarsanya. Namun, peringatan yang dilakukan oleh BPOM tidak lah cukup karena yang dibutuhkan sebenarnya adalah pengawasan yang konsisten, sehingga konsumen akan merasa tenang dalam membeli suatu produk tanpa adanya kekhawatiran dalam mengkonsumsi dan membeli suatu produk pangan.

Seperti yang Rawls katakan bahwa, program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu pertama memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang; kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik.

Rawls mengatakan, Ada tiga klaim moral dalam teori keadilan yaitu pertama, klaim penentuan diri, yakni masalah otonomi dan independensi warga negara, kedua, distribusi yang adil atas kesempatan, peranan, kedudukan, serta barang dan jasa milik publik (*primary social goods*), dan ketiga, klaim yang berkaitan dengan beban kewajiban dan tanggungjawab yang adil terhadap orang lain.

Jika melihat dari apa yang Rawls katakan tentang klaim moral dalam teori keadilan maka, BPOM tidak mempunyai klaim yang berkaitan dengan beban kewajiban dan tanggungjawab yang adil terhadap orang lain. Maksudnya adalah jika memang BPOM benar-benar konsisten dalam melakukan pengawasan maka seharusnya benar-benar berdasarkan beban dan tanggung jawab yang diberikan oleh negara kepadanya bukan hanya karena anggaran semata dan hal-hal lain yang menguntungkan.

#### **6.2.2. Dampak terhadap penjual**

Bagi Marx, segala gagasan mengenai kehidupan masyarakat yang harmonis, atau perombakan sosial yang dapat menciptakan harmoni sosial antar kelas, hanya akan menutup-nutupi kenyataan pokok, yaitu adanya antagonisme kelas (Peter dan Koesrianai, 1988:152).

Habermas mengatakan, karena prasangka mengebiri kebebasan dan menyangkal otonomi, maka rasio yang menelanjangi kepalsuan prasangka itu bukanlah rasio yang netral, melainkan rasio yang terlibat dan memihak (Hardiman, 2009:48).

Pengawasan yang dilakukan oleh BPOM, terhadap daerah peredaran, tidak dilakukan secara rutin. Jika BPOM telah melakukan razia terhadap suatu sarana peredaran misalnya toko, pasar atau swalayan tertentu, maka BPOM tidak akan melakukan pengawasan lagi terhadap daerah peredaran tersebut. Hal ini tentu sudah menjadi hal yang dipelajari oleh pelaku dan produsen. Sehingga mereka tidak akan jera menjual produk-produk yang sudah kadaluwarsa kembali.

Menurut Rawls, bahwa satu aturan hukum adalah diatur dengan lebih adil dibandingkan yang lain jika ia lebih memenuhi prinsip-prinsip kedaulatan hukum. Prinsip-prinsip tersebut adalah; pertama-tama, tindakan-tindakan yang diharuskan dan dilarang oleh aturan hukum haruslah jenis tindakan yang diharapkan dapat secara masuk akal dilakukan atau dihindari orang; kedua, gagasan yang harus dinyatakan dapat menyampaikan gagasan bahwa mereka yang mengundang hukum dan memberi perintah, melakukannya dalam keyakinan yang baik. Aturan hukum juga mengisyaratkan bahwa aturan yang serupa dapat diperlakukan secara serupa (Rawls, 2006:300-301).

Menurut Studler, sebagai masalah keadilan, perusahaan harus membayar ganti kerugian. Studler ingin mengeksplorasi hubungan antara keadilan dan gugatan hukum. Pembela dilakukan terhadap gugatan berorientasi konsumen, terutama di pengadilan, sering menciptakan kesan bahwa satu-satunya alasan untuk aturan seperti itu adalah konsekuensi baik mereka. Berfokus pada produk yang ketat terhadap liabilitas kasus, Studler berpendapat bahwa pengadilan justru bisa bergantung pada keadilan. Lebih khusus lagi, Studler berpendapat bahwa prinsip dasar keadilan korektif pengakuan peradilan produk yang ketat liabilitas. Argumen Studler akan menggunakan model kontrak adjudikasi dan menyarankan bagaimana model dapat diterapkan untuk gugatan di luar wilayah hukum tanggung jawab produk (Studler, 1987).

Keadilan hanya bisa dipahami jika ia diposisikan sebagai keadaan yang hendak diwujudkan oleh hukum. Upaya untuk mewujudkan keadilan dalam hukum tersebut merupakan proses yang dinamis yang memakan banyak waktu. Upaya ini seringkali juga didominasi oleh kekuatan-kekuatan yang bertarung dalam kerangka umum tatanan politik untuk mengaktualisasikannya (Friedrich, 2003:239).

Bahwa selama ini penjual yang jelas-jelas telah kedapatan menjual makanan kadaluwarsa, tidak mendapatkan hukuman yang berat. Hukuman yang dan sering terjadi yaitu hanya berupa tindakan administratif saja,

seperti pembinaan, peringatan tertulis, dan peringatan keras. Seharusnya, sanksi pidananya pun diberlakukan dengan tegas, sehingga dapat menjadi shock therapy bagi para penjual lain. Selama ini jika ada temuan maka yang diajukan ke pro justisia hanya sedikit itupun hanya dijatuhi hukuman yang ringan saja, sehingga tidak membuat jera para pelaku. Hal ini jelas bertentangan dengan Undang\_undang pangan sendiri yang menyebutkan bahwa pelanggaran terhadap keamanan pangan merupakan tindak pidana berat, karena dapat membahayakan nyawa manusia.

Grotius mengklasifikasikan keadilan ke dalam 2 (dua) jenis keadilan yaitu keadilan eksplotif dan keadilan atributif. Keadilan yang pertama merupakan konsep keadilan yang sebenarnya, sedangkan keadilan kedua merupakan distributif atau keadilan ekonomi dan tidak termasuk keadilan sebenarnya (Suherman, 2004:32-33).

Menurut Rawls bahwa prinsip dasar keadilan sosial adalah struktur dasar masyarakat, tatanan institusi-institusi sosial utama dalam satu skema kerja sama. Bahwa prinsip-prinsip tersebut mengatur pemberian hak dan kewajiban dalam institusi-institusi ini serta menentukan pembagian kenikmatan serta beban kehidupan sosial (Rawls, 2006:65).

Menurut Rawls, Jika prinsip “tidak ada kejahatan tanpa adanya hukum” dilanggar, katakanlah oleh undang-undang yang samar-samar dan tidak tepat, apa yang bebas kita lakukan adalah demikian juga samar-samar dan tidak tepat. Konsekuensi yang sama akan terjadi jika kasus serupa tidak diperlakukan secara serupa, jika proses yudisial kehilangan integritas essensialnya, jika hukum tidak mengenali ketidak mungkinan perbuatan sebagai sebuah pembelaan dan sebagainya. Maka warga masyarakat yang teratur dengan baik moralnya akan menginginkan ditegakkannya aturan hukum (Rawls, 2006:302)

Bahwa aturan hukum yang ada harus ditegakkan dengan benar, sehingga apa yang dicita-citakan akan dapat terwujud. Sehingga, seharusnya setiap pelanggaran penjualan produk pangan kadaluwarsa yang memang jelas-jelas membahayakan keselamatan konsumen, harus di

jatuhkan dengan tindak pidana, dan tidak lagi hanya dijatuhkan tindakan administratif saja, sehingga hukum dapat ditegakkan dengan sungguh-sungguh dan konsumen pun mendapatkan kepastian hukum.

Menurut Marx, hukum dipandang berguna bagi kelas yang berkuasa sebagai suatu sarana penindasan dan sarana penipuan untuk menciptakan dan mempertahankan ilusi-ilusi yang mencitrakan seolah nilai tatanan masyarakat yang ada lebih berharga daripada sebenarnya. (Peter&Koesriani, 1988:255-256)

Adanya disparitas dalam menjatuhkan sanksi terhadap pelaku yang menjual produk pangan kadaluwarsa, bertentangan dengan pasal 60 Undang-undang Perlindungan Konsumen. Sanksi yang diberlakukan oleh BPOM terhadap para pelaku yakni penjual dan produsen yang melanggar selama ini dipandang masih sangat ringan dan tidak memihak kepada konsumen. Seharusnya BPOM dapat memberikan sanksi yang lebih tegas lagi terhadap penjual yang dengan sengaja menjual produk pangan kadaluwarsa di pasaran, langsung diajukan projustisia tanpa harus di berikan peringatan, karena seperti diketahui bahwa peringatan saja tidak akan membuat pelaku menjadi jera.

Menurut Aristoteles keadilan korektif berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah. Jika suatu pelanggaran dilanggar atau kesalahan dilakukan, maka keadilan korektif berusaha memberikan kompensasi yang memadai bagi pihak yang dirugikan; jika suatu kejahatan telah dilakukan, maka hukuman yang sepantasnya perlu diberikan kepada si pelaku. Bagaimanapun, ketidakadilan akan mengakibatkan terganggunya “kesetaraan” yang sudah mapan atau telah terbentuk. Keadilan korektif bertugas membangun kembali kesetaraan tersebut. (Friedrich, 2003:25)

Dari uraian diatas penulis memang mengakui bahwa posisi BPOM selaku lembaga yang diberikan kewenangan dalam melakukan pengawasan terhadap produk pangan yang beredar masih sangat lemah, hal ini dikarenakan BPOM tidak mempunyai kewenangan dalam hal menjatuhkan sanksi hukuman pidana terhadap pelaku yang menjual

produk pangan kadaluwarsa. Namun BPOM dapat menjalin kesepakatan dan kerjasama yang erat dengan petugas-petugas Criminal Justice System, bukankah BPOM telah memiliki penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) disini peran PPNS harus sudah mulai diberdayakan dengan baik fungsinya. Selain itu BPOM juga telah melakukan *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan Kejaksaan untuk menindaklanjuti perkara pelanggaran terhadap keamanan pangan menjadi perkara berat. Namun tindak lanjutnya belum kelihatan sampai saat ini.

