

BAB 2

KERANGKA PEMIKIRAN

2.1. Kajian Pustaka

Polinsky dan Shavel yang membahas mengenai Inkapasitation penegakan hukum publik yang telah menduga bahwa ancaman sanksi akan mengurangi bahaya dengan dengan membuat sanksi yang dapat membuat individu yang melakukan kesalahan menderita kerugian yang besar. Sehingga mereka akan merasa jera melakukan kegiatan yang berbahaya (Polansky and Shavell, 2000).

Goldman, bahwa seharusnya dalam pelabelan ada hal-hal khusus yang diatur oleh hukum mengenai wajib pelabelan. Dimana Food and Drugs Administration (FDA), merencanakan untuk mengeluarkan tata cara pelabelan , sehingga apa yang dihasilkan oleh sebuah produksi akan jujur dan tidak menyesatkan. Dan untuk memastikan bahwa label yang dibuat memenuhi standart, maka oleh departemen Pertanian mengembangkan program sertifikasi dan pengujian laboratorium untuk mendeteksi makanan yang dibuat (Goldman, 2000).

Dahl, mengusulkan agar dalam pelabelan setiap produk pangan selain mencantumkan nilai gizi yang dikandung juga harus menyertakan label tentang peringatan terhadap orang-orang yang alergi terhadap suatu unsur yang terkandung dalam makanan tersebut (Dahl,2006).

Crespi dan Murette, mengusulkan agar proses sertifikasi pangan dapat dibiayai oleh Negara dan Secara khusus menganalisis tentang penyelenggaraan keselamatan sertifikasi makanan dengan penekanan pada efek kesejahteraan biaya pengguna yang berbeda. Sertifikasi pihak ketiga menyediakan informasi tentang keamanan pangan. Artikel berfokus pada situasi dimana penjual tidak dapat memeriksa keaslian produk mereka. Tujuannya adalah untuk memahami bagaimana sertifikasi harus dibiayai dengan mempertimbangkan struktur biaya sertifikasi. Kami membedakan menjadi tiga sarana pembiayaan umum yang

digunakan oleh lembaga-lembaga publik: (i) biaya pengguna tetap, (ii) per unit biaya pengguna, dan (iii) program pembiayaan publik ditanggung oleh federal atau negara bagian pajak. Dalam rangka untuk memberikan kelonggaran untuk kompleksitas proses sertifikasi, dua jenis struktur biaya sertifikasi juga dibedakan: (i) di mana badan sertifikasi memeriksa biaya tetap sertifikasi dan (ii) di mana biaya sertifikasi tergantung pada jumlah unit diperiksa.

Henson dan Holt, telah menyelidiki faktor-faktor motivasi adopsi kontrol keamanan pangan oleh produsen makanan melalui pelaksanaan studi HACCP di Inggris pada sektor pengolahan susu. Hasilnya menunjukkan bahwa keputusan oleh perusahaan makanan untuk menerapkan kontrol keamanan makanan adalah kompleks dan termotivasi oleh sejumlah insentif publik dan swasta, yang mungkin datang internal atau eksternal perusahaan. Insentif ini dikelompokkan menjadi empat faktor luas: efisiensi internal, akreditasi, persyaratan eksternal langsung, dan praktik yang baik. Hasilnya menunjukkan bahwa persyaratan peraturan hanya salah satu dari sejumlah insentif memotivasi kontrol keamanan pangan seperti HACCP (Henson dan Holt, 2000).

Zakyah Eryunia dalam tesisnya melakukan penelitian tentang “Tinjauan Yuridis Pertanggung Jawaban Produsen Atas Pernyataan Kadaluarsa Pada Produk Makanan dan Minuman Berdasarkan Undang-undang nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan konsumen”, dalam penelitian ini Eryunia lebih menekankan pada pentingnya pelaku usaha melakukan tanggung jawabnya terhadap produk pangan yang telah dibuatnya (Eryunia, 2006).

Sedangkan Wiwik Sri Widiarty dalam tesisnya melakukan penelitian mengenai “Perlindungan Konsumen Terhadap Peredaran Produk Pangan Kadaluarsa Menurut Undang-undang nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen”, dalam penelitiannya Widiarty lebih menekankan kepada pentingnya melindungi konsumen dalam mengkonsumsi pangan yang baik (Widiarty, 2006).

Dari beberapa hasil penelitian tersebut, maka tesis yang akan penulis tulis lebih menekankan kepada pentingnya pengawasan yang dilakukan oleh BPOM sebagai lembaga pemerintah yang diberikan wewenang oleh undang-undang

untuk melakukan pengawasan yang baik terhadap produk pangan kadaluwarsa sehingga tidak merugikan konsumen dalam perspektif kriminologi.

2.2. Kerangka Konsep

2.2.1. Pengertian Pangan dan pangan kadaluwarsa

Yang dimaksud dengan pangan menurut Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang pangan yaitu 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. (Konsideran UU Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan).

Sedangkan pangan olahan adalah makanan dan minuman hasil proses dengan cara atau metode tertentu dengan atau tanpa bahan tambahan. Dalam industri pangan digunakan berbagai bahan kimia, seperti pengawet, pemberi rasa, peningkat rasa, pewarna dan sebagainya. (Ibid)

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan, Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun yang 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.

Dimana dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2004 tersebut pangan dibagi menjadi tiga macam, yaitu :

- Pangan segar adalah pangan yang belum mengalami pengolahan yang dapat dikonsumsi langsung dan/atau yang dapat menjadi bahan baku pengolahan pangan.
- Pangan olahan adalah makanan atau minuman hasil proses dengan cara atau metode tertentu, dengan atau tanpa bahan tambahan.

- Pangan siap saji adalah makanan dan/atau minuman yang sudah diolah dan siap untuk langsung disajikan di tempat usaha atau di luar tempat usaha atas dasar pesanan.

Dan menurut kewenangannya maka pangan segar merupakan tanggung jawab dari Departemen Pertanian, Pangan Olahan merupakan kewenangan dari BPOM, serta pangan siap saji yang merupakan kewenangan dari Pemerintah Daerah Propinsi Kabupaten/Kota.

Menurut Pieris dan Widiarty, makanan kadaluwarsa adalah makanan yang telah lewat tanggal kadaluwarsa (Pieris dan Widiarty,2007:84). Tanggal kadaluwarsa adalah tenggat batas (batas waktu) berakhirnya suatu produk makanan yang dijamin mutunya sepanjang penyimpanannya mengikuti petunjuk yang diberikan oleh Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Makanan kadaluwarsa selalu banyak kaitannya dengan daya simpan (*self life*) makanan tersebut. *Shelf life* adalah kisaran waktu sejak makanan selesai diolah atau diproduksi oleh pabrik sampai konsumen menerima produk tersebut dalam kondisi mutu yang baik, sesuai dengan harapan konsumen (Winarno,1985:29). 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, kadaluwarsa merupakan batas di mana 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 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 (Winarno,1993:382).

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 dapat mengakibatkan produk menjadi cacat atau rusak (*defect*) yaitu :

- 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 dari pada manfaat yang diharapkan oleh konsumen biasa atau bila keuntungan dari design produk tersebut lebih kecil dari resikonya;
- c. *Warning atau 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 (Wiradipradja,2000:45).

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

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

Sehubungan dengan hal tersebut terdapat ketentuan dari pemerintah bahwa makanan olahan yang akan dijual di pasaran wajib untuk didaftarkan terlebih dahulu kepada BPOM, setelah itu baru 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 BPOM dapat melakukan pengawasan terhadap produk makanan dan minuman yang telah didaftarkan tersebut.

2.2.2. Pengertian Produk Pangan

Dalam Blacks Law Dictionary kamus hukum dijelaskan bahwa pengertian produk adalah :

“(1) 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” (Campbell,1999:1175).

Dalam pengertian di atas jika diterjemahkan secara bebas mengandung pemahaman bahwa produk adalah suatu barang yang dihasilkan baik melalui proses alamiah maupun sesuatu yang dihasilkan melalui pekerjaan fisik, penggunaan alat, mesin ataupun bahan-bahan kimiawi dan turunannya dan dengan suatu metode pemikiran tertentu. Dengan demikian dapat diketahui bahwa pengertian produk lebih spesifik dari pengertian barang, karena ada suatu cara pengolahan tertentu yang dipakai, sebelum barang tersebut dapat dimanfaatkan atau diambil hasilnya oleh manusia (Eryunia, 2006:65-66).

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

“Segala sesuatu yang dapat dimakan (seperti panganan, lauk-pauk, kue); segala bahan yang kita makan atau masuk kedalam tubuh yang

membentuk/mengganti jaringan tubuh, memberikan tenaga/mengatur semua proses di tubuh” (2001:701).

Pengertian makanan dalam pasal 1 huruf (a) Peraturan Menteri Kesehatan nomor 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 di atas mengenai produk dan makanan yang telah diuraikan, maka dapat disimpulkan bahwa produk pangan adalah semua barang dalam bentuk makanan dan minuman yang telah melalui proses pembuatan tertentu dan mengandung aspek perdagangan, dengan maksud untuk dikonsumsi oleh manusia.

Produk Pangan menurut Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 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 dimanfaatkan oleh konsumen.

2.3. Pengawasan Peredaran Produk Pangan Kadaluwarsa oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM)

Pemerintah melindungi konsumen dengan cara mengatur pengendalian mengawasi produksi, distribusi dan peredaran produk makanan sehingga konsumen tidak dirugikan baik kesehatan maupun keuangannya. Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap pihak produsen bertujuan untuk membina dan mengembangkan usaha dibidang produksi dan distribusi serta menciptakan usaha perdagangan yang jujur. Intinya yaitu setiap kegiatan pengawasan oleh pemerintah merupakan upaya untuk melindungi konsumen

terhadap produk makanan kadaluarsa yang tidak memiliki syarat dan untuk melindungi produsen dari persaingan perdagangan yang tidak sehat.

BPOM sebagai Lembaga Pemerintah yang diberikan wewenang oleh Undang-undang sebagai regulator, serta memiliki hak untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap produk pangan yang ada di Indonesia melakukan fungsi dan tugasnya dalam menjamin keamanan pangan.

BPOM mempunyai fungsi yaitu antara lain:

- 1) Pengaturan, regulasi dan standarisasi;
- 2) Evaluasi produk sebelum diizinkan beredar;
- 3) Post marketing vigilance termasuk sampling dan pengujian laboratorium sarana produksi dan distribusi, penyidikan dan penegakan hukum;
- 4) Riset terhadap pelaksanaan dan kebijakan pengawasan obat dan makanan;
- 5) Komunikasi, informasi dan edukasi publik termasuk peringatan publik.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi pangan, pasal 45 ayat (1) antara lain diamanatkan bahwa Badan (dalam hal ini Badan POM RI) berwenang melakukan pengawasan keamanan, mutu dan gizi pangan olahan yang beredar. Sedangkan ayat (2) dan (3) mengamanatkan bahwa Badan POM berwenang untuk mengambil contoh pangan olahan yang beredar dan melakukan pengujian.

2.4. Pengertian konsumen

Konsumen sebagai peng-Indonesia-an dari istilah asing, Inggris *consumer*, dan Belanda *Consument*, secara harfiah diartikan sebagai “orang atau perusahaan yang membeli barang tertentu atau menggunakan jasa tertentu”; atau sesuatu atau seseorang yang menggunakan suatu persediaan atau sejumlah barang”. Ada juga yang mengartikan “setiap orang yang menggunakan barang dan/atau jasa”. Dari pengertian di atas terlihat bahwa ada perbedaan antara konsumen sebagai perusahaan atau badan hukum. Perbedaan ini penting untuk membedakan apakah konsumen tersebut menggunakan barang tersebut untuk dirinya sendiri atau untuk tujuan komersial yaitu untuk dijual atau diproduksi lagi (Wibowo, 1999:102).

Undang-Undang Perlindungan Konsumen mendefinisikan konsumen sebagai ...”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”. Definisi ini sesuai dengan pengertian bahwa konsumen adalah *end user*/pengguna terakhir, tanpa si konsumen merupakan pembeli dari barang dan/atau jasa tersebut.

Pengertian konsumen dalam arti umum adalah pemakai, pengguna dan atau pemanfaat barang dan atau jasa untuk tujuan tertentu (Nasution, 2001:5). Sedangkan pengertian menurut undang-undang perlindungan konsumen di atas adalah setiap 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 (Barkatullah, 2008:8).

Berdasarkan pengertian di atas, subyek yang disebut sebagai konsumen berarti setiap orang yang berstatus sebagai pemakai barang dan jasa. Istilah “orang” sebetulnya menimbulkan keraguan, apakah hanya orang individual yang lazim disebut *natuurlijke person* atau termasuk juga badan hukum (*rechts person*). Menurut Nasution, orang yang dimaksud adalah orang alami bukan badan hukum. Sebab yang memakai, menggunakan dan atau memanfaatkan barang dan atau jasa untuk kepentingan sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain tidak untuk diperdagangkan hanyalah orang alami atau manusia (Barkatullah, 2008:8).

Menurut Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan konsumen, yang dimaksud dengan perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi kepada konsumen. 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. (Pasal 1 Undang-undang nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen)

Sedangkan menurut pasal 2 Undang-undang nomor 8 tahun 1999 tersebut bahwa Perlindungan konsumen berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen, serta kepastian hukum.

2.5. Alur Pemikiran

Sub bab ini berisikan alur pemikiran penulis yang didasari dari teori yang digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian. Untuk menganalisa pertanyaan pertama yaitu mengenai faktor-faktor yang menyebabkan inkonsistensi pengawasan BPOM terhadap peredaran produk pangan kadaluwarsa maka penulis menggunakan teori dari Paternoster & Simpson yaitu : pilihan rasional kejahatan korporasi pada dasarnya adalah sebuah utilitas yang diharapkan teori subyektif. Dengan demikian, ini didasarkan pada dua asumsi: (1) bahwa sebuah keputusan dibuat untuk menyeimbangkan biaya dan manfaat yang mengganggu dan (2) bahwa apa yang penting adalah membuat sebuah keputusan yang dirasakan atau harapan subjektif atas ganjaran dan biaya. 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 calon pelanggar korporate 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 yang mengatur atau pembatasan dalam konteks tertentu organisasi.

Apabila pendapat Paternoster dan Simpson diaplikasikan kedalam factor-faktor yang mempengaruhi konsistensi pengawasan BPOM terhadap peredaran produk pangan kadaluwarsa maka akan diketahui bahwa apakah memang biaya sangat mengganggu, sehingga mempengaruhi setiap keputusan yang diambil.

Sedangkan untuk menjawab pertanyaan penelitian yang kedua : Bagaimana dampak konsistensi pengawasan BPOM terhadap peredaran produk pangan kadaluwarsa ? Maka penulis menggunakan teori Keadilan dari John Rawls, dimana menurut Rawls, hukum dan institusi tidak peduli betapapun efisien dan rapinya, harus direformasi atau dihapuskan jika tidak adil. Prinsip-prinsip keadilan bagi struktur dasar masyarakat merupakan tujuan dari kesepakatan. Hal-hal itu adalah prinsip yang akan diterima orang-orang yang bebas dan rasional untuk mengejar kepentingan mereka dalam posisi asali ketika mendefinisikan

kerangka dasar asosiasi mereka. Cara pandang terhadap prinsip keadilan ini disebut Rawls keadilan sebagai fairness. (Rawls, 2006:3-4)

Dalam teori Rawls ini penulis lebih memfokuskan pada pendapat Rawls mengenai pentingnya sebuah keadilan yang fair dan tidak memihak, sehingga diharapkan BPOM dalam melakukan tugas pengawasannya dapat melakukan dengan adil dan lebih mementingkan kepada aspek keamanan bagi seluruh rakyat dalam mengkonsumsi pangan kadaluwarsa.

Keadilan sebagai fairness dimulai dengan salah satu pilihan yang paling umum yang bisa dibuat orang bersama-sama, yakni, dengan pilihan prinsip pertama dari konsepsi keadilan yang mengatur kritik lebih lanjut serta reformasi institusi. Selain itu, dengan mengasumsikan bahwa posisi asali menentukan seperangkat prinsip (yakni bahwa konsepsi tertentu tentang keadilan akan dipilih), maka benar bahwa kapanpun lembaga-lembaga sosial memasukkan prinsip-prinsip tersebut mereka yang terlibat bisa saling mengatakan bahwa mereka bekerja sama dalam kerangka yang akan mereka sepakati jika mereka bebas dan setara dan hubungannya satu sama lain adalah fair. (ibid, hlm.14)

Ada tiga klaim moral dalam teori keadilan Rawls, 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.

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*).

Prinsip pertama:

Setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan-kebebasan dasar yang paling luas yang dapat dicocokkan dengan kebebasan-kebebasan yang sejenis untuk semua orang, dan

Prinsip kedua:

Ketidaksamaan sosial dan ekonomis diatur sedemikian rupa sehingga

- a) menguntungkan terutama orang-orang yang minimal beruntung, dan serentak juga*
- b) melekat pada jabatan-jabatan dan posisi-posisi yang terbuka bagi semua orang dalam keadaan yang menjamin persamaan peluang yang fair.*

