

## BAB IV

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 4.1 Tanggung jawab pelaku usaha terhadap penjualan produk makanan beku (*frozen food*) tanpa adanya izin edar dari Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM)

Dalam dunia usaha, pelaku usaha memiliki kewajiban untuk beritikad baik dalam menjalankan usahanya dengan menjamin mutu dan kualitas barang yang dijual sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Hal tersebut berlaku juga kepada para pelaku Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) yang menjual produk makanan beku (*frozen food*) harus memiliki izin edar yang dikeluarkan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) yang mana sebagai bentuk itikad baik dari pelaku usaha. Produk makanan beku yang memiliki izin edar tersebut akan lebih terjamin keamanannya karena telah teruji dan tersertifikasi oleh BPOM sehingga dapat dengan aman disebarluaskan atau diedarkan kepada konsumen. Berdasarkan Ketentuan Pasal 2 Ayat (1) Peraturan BPOM Nomor 27 Tahun 2017 Tentang Pendaftaran Pangan Olahan menyatakan bahwa:

*"(1) Setiap Pangan Olahan yang di produksi di dalam negeri atau yang diimpor untuk diperdagangkan dalam kemasan eceran wajib memiliki Izin Edar."<sup>79</sup>*

Berdasarkan hal tersebut, maka izin edar menjadi salah satu syarat yang wajib dimiliki bagi para pelaku usaha UMKM makanan beku, karena pada dasarnya makanan beku tersebut termasuk pangan olahan yang diproduksi dengan metode atau cara tertentu baik menggunakan atau tidak menggunakan bahan tambahan. Kita dapat membayangkan bahwa pangan olahan berupa makanan beku tersebut yang melewati beberapa metode dalam pembuatannya dan bahan tambahan, jika tidak

---

<sup>79</sup> Peraturan Badan Pengawasan Obat dan Makanan Nomor 27 Tahun 2017 Tentang Pendaftaran Pangan Olahan, Pasal 2 Ayat (1)

terdaftar dan tidak memiliki izin edar dari BPOM akan menimbulkan resiko atau kerugian di kemudian hari.

Namun sangat disayangkan bahwa masih banyak pelaku usaha UMKM yang tidak mendaftarkan produknya kepada BPOM sebagai otoritas yang berwenang untuk memperoleh izin edar. Pengaturan terkait izin edar oleh BPOM terhadap makanan beku padahal sudah jelas dan harus direalisasikan oleh para pelaku usaha di Indonesia. Akhir-akhir ini aparat kepolisian menemukan kasus dimana para pelaku usaha UMKM makanan beku (*frozen food*) tidak memiliki izin edar dari BPOM. Kasus tersebut ditemukan oleh Kepolisian di Bangil terhadap pelaku usaha UMKM makanan beku (*frozen food*) yang menjual bakso dan sepol tanpa mempunyai izin edar. Sebanyak 4.500 *frozen food* seperti bakso dan sepol yang ditemukan oleh kepolisian dengan nilainya mencapai hingga Rp. 31.000.000.<sup>80</sup>

Pelaku usaha tersebut adalah pelaku usaha UMKM yang mana memproduksi makanan beku seperti bakso dan sepol dan menjualnya kepada masyarakat. Bakso dan sepol ini merupakan pangan olahan yang tentunya berasal dari hewani yang diolah menggunakan bahan tambahan sehingga dapat menjadi makanan beku. Kegiatan produksi makanan beku ini tentunya tidak dilakukan dengan jumlah produksi yang sedikit, sehingga diperlukan banyaknya tenaga kerja dan tentunya dengan modal yang cukup besar. Penulis dapat menyimpulkan bahwa pelaku usaha makanan beku bakso dan sepol ini termasuk ke dalam UMKM baik tergolong dalam usaha mikro maupun usaha kecil.

Kembali lagi dengan pelaku usaha *frozen food* yang tidak memiliki izin edar dari BPOM tentunya melanggar kewajiban dari pelaku usaha dan melakukan hal yang mana dilarang oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UU Pelindungan Konsumen). Larangan pelaku usaha tersebut terdapat pada Pasal 8 Ayat

---

<sup>80</sup> Dwiki Julio Dharmawan, "HATI-HATI! Bisnis Frozen Food Bisa Dipidana Jika Menjual Tanpa Izin Edar", diakses 1 Maret 2021, <https://smartlegal.id/galeri-hukum/lainnya/2020/03/01/bisnis-frozen-food-bisa-dipidana-jika-menjual-tanpa-izin-edar/>

(1) huruf (a) UU Perlindungan Konsumen yang menyebutkan bahwa "pelaku usaha dilarang untuk tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan".<sup>81</sup>

Dengan tidak memiliki izin edar, maka tidak adanya jaminan terhadap produk makanan beku tersebut dan tidak memenuhi syarat dan standar mutu untuk dapat dikonsumsi oleh konsumen. Resiko yang sewaktu-waktu dapat timbul dikemudian hari yaitu berupa kerugian yang dialami oleh konsumen akibat pelaku usaha tidak memenuhi standar dan ketentuan dalam memproduksi dan mengedarkan pangan olahan atau makanan beku. Di dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan juga menjelaskan bahwa pelaku usaha yang tidak memenuhi berbagai ketentuan terhadap pangan yang diedarkan dan mengakibatkan kerugian terhadap konsumen baik dalam hal kesehatan atau bahkan menyebabkan kematian setelah mengkonsumsinya, maka pelaku usaha harus bertanggung jawab atas hal tersebut.

Berdasarkan Hukum Perlindungan konsumen, terdapat 2 prinsip penting dalam tanggung jawab yaitu tanggung jawab produk (*product liability*) dan tanggung jawab profesional (*professional liability*). Tanggung jawab produk merupakan tanggung jawab secara langsung pelaku usaha atas kerugian yang diterima konsumen terhadap produk yang diedarkannya.<sup>82</sup> Apabila produk makanan beku (*frozen food*) ini diedarkan tanpa izin edar, dalam hal ini menjadi kewajiban pelaku usaha untuk bertanggung jawab karena tanggung jawab itu sendiri adalah suatu kebebasan seseorang tentang perbuatannya atau tentang apa yang telah dilakukan.<sup>83</sup>

Setiap orang harus bertanggung jawab atas segala perbuatannya

---

<sup>81</sup> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 8 Ayat (1) huruf (a)

<sup>82</sup> Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Ed. 1, cet. 1, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2013), 99

<sup>83</sup> Sellia, Ni Made, dan Ida Bagus Putra Atmadja, "Kajian Tentang Izin pada Industri Rumah Tangga Pangan", *Jurnal Hukum Universitas Udayana* (Vol. 07 No. 09, 2019), 7

serta sanksi dalam perbuatan yang dilanggarnya tersebut yang mana hal ini dijelaskan menurut Hans Kelsen mengenai tanggung jawab hukum.<sup>84</sup> Dalam kamus hukum, tanggung jawab terdapat dua istilah yaitu *liability* dan *responsibility*. Istilah *liability* menekankan pada pertanggung jawaban hukum atau tanggung gugat terhadap kesalahan yang diperbuat oleh subjek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menekankan pada pertanggung jawaban politik.<sup>85</sup>

Tanggung jawab dibagi menjadi 4 (empat) oleh Hans Kelsen diantaranya sebagai berikut:<sup>86</sup>

1. Pertanggungjawaban individu

Pertanggungjawaban yang dilakukan oleh seorang individu atas pelanggaran yang dilakukannya sendiri;

2. Pertanggungjawaban kolektif

Pertanggungjawaban yang dilakukan oleh seseorang terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;

3. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan

Pertanggungjawaban yang dilakukan oleh seorang individu terhadap pelanggaran yang dilakukan secara sengaja serta dapat diperkirakan timbulnya suatu kerugian;

4. Pertanggungjawaban mutlak

Pertanggung jawaban yang dilakukan oleh seseorang terhadap pelanggaran yang dilakukan tanpa diperkirakan dan tidak sengaja.

Teori tanggung jawab memiliki makna dalam istilah *liability* karena tanggung jawab itu lahir dari aturan hukum yang berlaku, sehingga tanggung jawab menjadi suatu kewajiban hukum agar seseorang dapat tunduk terhadap hukum dan terdapat sanksi apabila perbuatannya melanggar aturan hukum tersebut.

---

<sup>84</sup> Hans Kelsen, sebagaimana diterjemahkan oleh Somardi "*General Theory Of law and State , Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*", (Jakarta: BEE Media Indonesia, 2007), 81.

<sup>85</sup> HR. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), 337.

<sup>86</sup> *Ibid.*, hlm 83

Menurut Abdulkadir Muhhamad, terdapat beberapa teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tort liability*), diantaranya:<sup>87</sup>

- a. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intentional tort liability*), yang mana tergugat telah melakukan perbuatan yang merugikan penggugat atau telah diketahui terlebih dahulu bahwa perbuatan tergugat dapat menimbulkan kerugian.
- b. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*concept of fault*) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang telah bercampur baur (*intermingled*).
- c. Tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*strict liability*), yang mana diketahui suatu perbuatan baik secara sengaja maupun tidak sengaja dan menimbulkan kerugian, meskipun bukan kesalahannya harus tetap bertanggung jawab.

Berbicara tentang pertanggung jawaban hukum, perlu kita lihat mengenai ada tidaknya suatu kerugian yang telah diderita oleh konsumen yang timbul dari penggunaan, pemanfaatan, serta pemakaian oleh konsumen atas barang dan/atau jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha tertentu.<sup>88</sup> Pertanggungjawaban pelaku usaha pada umumnya tidak berdasarkan kontrak yang berarti tanggung jawab pelaku usaha adalah tanggung jawab mutlak yang mana jika konsumen mengalami kerugian maka dapat meminta pertanggungjawaban langsung kepada pelaku usaha.<sup>89</sup>

Jika kita kaitkan dengan teori pertanggungjawaban dengan kasus pelaku usaha UMKM terhadap penjualan makanan beku (*frozen food*)

---

<sup>87</sup> Ni Made Dewi Sukmawati dan I Wayan Novy Purwanto, "Tanggung Jawab Hukum Pelaku Usaha Online Shop Terhadap Konsumen Akibat Peredaran Kosmetik Palsu" (Makalah Ilmiah Program Kekhususan Hukum Bisnis Fakultas Hukum Universitas Udayana, Bali, Juli 2019), 6-7

<sup>88</sup> Ni Made Dewi Sukmawati dan I Wayan Novy Purwanto, *Op.Cit.*, 7

<sup>89</sup> Kamajaya, Nyoman, and Anak Agung Ketut Sukranatha, "Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Terkait Penjualan Produk Makanan Yang Tidak Menggunakan Bahasa Indonesia" *Journal Ilmu Hukum Kertha Semaya* (Vol. 4, No. 3, 2008), 9.

tanpa izin edar, maka pertanggungjawaban hukum bagi pelaku usaha tersebut dapat berupa tanggung jawab mutlak. Pertanggungjawaban mutlak (*Strict Liability*) merupakan suatu pertanggungjawaban yang tidak perlu dibuktikan adanya unsur kesalahan, yang mana tanggung jawab atas kerugian yang dialami konsumen akibat dari penjual/pelaku usaha atas produk yang cacat.<sup>90</sup> Yang dimaksud produk yang cacat bukan berarti produk tersebut hanya rusak atau cacat, tetapi dapat dikategorikan dalam 3 bentuk yakni cacat dalam produk (*productions flaws*), cacat dalam design (*design defects*), dan ketidaktepatan informasi (*in adequate information*).<sup>91</sup>

Penjualan makanan beku (*frozen food*) tanpa izin edar oleh pelaku usaha UMKM ini menunjukkan bahwa produk yang dijualnya tersebut dapat dikatakan terdapat ketidaktepatan informasi dimana tidak adanya nomor izin edar sebagai bagian dari pelabelan izin edar pangan olahan. Nomor izin edar tersebut akan didapatkan apabila pelaku usaha melakukan registrasi atau mendaftarkan produk yang dijualnya untuk mendapatkan izin edar dari BPOM. Barang yang dijual oleh pelaku usaha makanan beku yang termasuk pangan olahan tanpa izin edar tentu saja tidak melewati tahapan-tahapan yang baik dan tidak memenuhi standar keamanan sehingga kemungkinan produk tersebut dapat membahayakan dan menimbulkan kerugian bagi konsumen.

Berdasarkan teori tanggung jawab mutlak yang mana pelaku usaha harus bertanggung jawab kepada konsumen yang merasa dirugikan akibat produk makanan beku yang dijual tanpa izin edar tersebut. Wujud dari teori pertanggungjawaban mutlak ini diharapkan agar pelaku usaha tidak lagi menjual produk makanan beku (*frozen food*) yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku, serta penerapan teori tanggung jawab mutlak ini sebagai bentuk perlindungan terhadap konsumen dari pelaku usaha karena konsumen pada dasarnya memiliki posisi yang lebih rendah dari pelaku usaha sehingga sulit

---

<sup>90</sup> Zulham, *Op.cit.*, 96

<sup>91</sup> *Ibid.*

untuk memproteksi diri dari resiko kerugian yang ada.<sup>92</sup> Teori tanggung jawab mutlak ini dinilai lebih dapat mementingkan konsumen, yang mana konsumen sebagai penggugat tidak perlu melakukan pembuktian kesalahan pelaku usaha tetapi beban pembuktian ada atau tidaknya kesalahan pelaku usaha berada ditangan pelaku usaha.<sup>93</sup>

Pertanggungjawaban dalam UU Perlindungan Konsumen pada dasarnya tidak menganut teori pertanggungjawaban mutlak secara penuh. Prinsip tanggung jawab mutlak dalam perlindungan konsumen tidak identik dengan tanggung jawab absolut, yang mana tanggung jawab absolut berarti pelaku usaha baik ada atau tidaknya kesalahan tanpa pengecualian harus membayarkan atau menanggung kerugian yang ada pada konsumen. Namun, dalam UU Perlindungan Konsumen ini diberikan pembatasan tanggung jawab terhadap pelaku usaha dari kerugian konsumen.<sup>94</sup>

Pada dasarnya seorang pelaku usaha tidak akan pernah lepas dari pertanggungjawaban hukum dalam hubungannya dengan konsumen atas penggunaan atau pemakaian barang yang dihasilkan pelaku usaha, baik ada atau tidaknya suatu kerugian yang diderita oleh suatu pihak.<sup>95</sup> Bentuk pertanggungjawaban hukum dari pelaku usaha UMKM dalam penjualan makanan beku tanpa izin edar dapat juga melalui pertanggungjawaban secara perdata. Pertanggungjawaban pelaku usaha secara perdata ini sebagai bentuk pertanggungjawaban yang dapat menuntut pelaku usaha apabila konsumen mengalami kerugian baik secara materi, fisik maupun jiwa, sebagai akibat dari pemakaian produk yaitu berupa tuntutan ganti kerugian berdasarkan perbuatan melanggar hukum.<sup>96</sup>

Secara umum tuntutan ganti kerugian akibat perbuatan melanggar

---

<sup>92</sup> Zulham, *Op.cit.*, 99

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> Zulham, *Op.cit.*, 103

<sup>95</sup> Desiana Ahmad dan Mutia Ch. Thalib, "Tanggung Jawab Hukum Pelaku Usaha Terhadap Peredaran Kosmetik Yang Tidak Memiliki Izin Edar", *Jurnal Legalitas* (Vol. 12 No. 2, 2019), 105

<sup>96</sup> *Ibid.*, 106

hukum oleh pelaku usaha tersebut dapat meminta pertanggungjawaban kepada pelaku usaha dengan unsur kesalahan (kesengajaan dan kelalaian) sebagaimana terdapat dalam Pasal 1365 KUHPerdara, yaitu:

*“tiap-tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”*.<sup>97</sup>

Namun tanggung jawab yang didasarkan pada kesalahan ini sangat lemah karena beban pembuktian terhadap perbuatan pelaku usaha mengakibatkan kerugian bagi konsumen harus dibuktikan oleh konsumen sendiri, yang mana tanggung jawab dengan unsur kesalahan ini mengacu pada Pasal 1865 KUHPer yang mengatakan:

*“setiap orang yang mendalilkan bahwa ia merupakan sesuatu hak, diwajibkan membuktikan adanya hak tersebut.”*

Tanggung jawab ini tentu saja memberatkan pihak konsumen yang mana konsumen itu sendiri telah mengalami kerugian tetapi harus membuktikan kesalahan pelaku usaha yang merugikannya.

Oleh karena itu, agar dapat melindungi kepentingan konsumen dan pertanggungjawaban oleh pelaku usaha dapat berjalan dengan baik, UU Perlindungan Konsumen mengatur tuntutan ganti kerugian konsumen sebagai bentuk tanggung jawab pelaku usaha. Penerapan atau sistem tanggung jawab produk di Indonesia belum menerapkan sistem tanggung jawab mutlak maupun tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum berdasarkan unsur kesalahan, tetapi prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan dengan pembuktian terbalik.<sup>98</sup>

Prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan dengan pembuktian terbalik ini merupakan modifikasi dari prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan atau kelalaian dan juga merupakan masa transisi menuju pembentukan prinsip pertanggungjawaban mutlak.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> Zulham, *Op.cit*, 90

Terdapat doktrin yang menggambarkan prinsip tanggung jawab ini berdasarkan *Black's law dictionary* yaitu doktrin *res ipsa laquitor* dengan *the thing speaks for itself*, yang berarti kesalahan tidak perlu dibuktikan lagi. Jika kita melihat fakta, kerugian yang dialami oleh konsumen tentu saja akibat dari kesalahan pelaku usaha, sehingga dapat dikatakan bahwa konsumen tidak akan mengalami kerugian apabila pelaku usaha tidak melakukan kesalahan/kelalaian.<sup>100</sup> Berdasarkan doktrin ini, kesalahan dilakukan oleh pelaku usaha sehingga beban pembuktian apakah tergugat (pelaku usaha) lalai atau tidak berada ditangan tergugat.

Berkaitan dengan pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam ganti rugi tersebut menjadi beban tanggung jawab pelaku usaha sebagaimana telah tertuang dalam Pasal 28 UU Perlindungan Konsumen.<sup>101</sup> Hal inilah yang dimaksud dengan istilah pembuktian terbalik, karena dalam prinsip tanggung jawab ini pihak penggugat (konsumen) tidak lagi dibebani untuk membuktikan kesalahan tergugat (pelaku usaha) melainkan pelaku usaha yang bertanggung jawab membuktikan dirinya bersalah atau tidak.<sup>102</sup> Bentuk tanggung jawab pelaku usaha yang berupa ganti rugi telah diatur dalam hal konsumen mengalami kerugian akibat mengkonsumsi produknya telah diatur di dalam Pasal 19 Ayat (1) UU Perlindungan konsumen yang menyebutkan:

*"Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan."*<sup>103</sup>

Ganti rugi yang diberikan ini disebutkan juga pada Pasal 19 Ayat (2) dan juga batas waktu pembayaran ganti kerugian pada Pasal 19 Ayat (3) UU Perlindungan Konsumen, yaitu

(2) *"Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa*

---

<sup>100</sup> *Ibid.*, 91

<sup>101</sup> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 28

<sup>102</sup> Zulham, *Op.cit.*, 103

<sup>103</sup> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 19 Ayat (1)

*pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku."*<sup>104</sup>

*(3) Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi."*<sup>105</sup>

Pemberian ganti rugi ini telah menjadi kewajiban pelaku usaha sebagai bentuk tanggung jawab yang mana hal tersebut tertuang dalam Pasal 7 huruf (f) UU Perlindungan konsumen, yaitu

*"Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan."*<sup>106</sup>

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, UU Perlindungan Konsumen mengatur terkait pembebasan bertanggung jawab bagi pelaku usaha atas kerugian konsumen dengan unsur sebagai berikut:

- "a. barang tersebut terbukti seharusnya tidak diedarkan atau tidak dimaksudkan untuk diedarkan;*
- b. cacat barang timbul pada kemudian hari;*
- c. cacat timbul akibat ditaatinya ketentuan mengenai kualifikasi barang;*
- d. kelalaian yang diakibatkan oleh konsumen;*
- e. lewatnya jangka waktu penuntutan 4 (empat) tahun sejak barang dibeli atau lewatnya jangka waktu yang diperjanjikan."*<sup>107</sup>

Apabila pelaku usaha tidak mau atau menolak untuk melaksanakan tanggung jawabnya, UU Perlindungan Konsumen mengatur sanksi berupa sanksi administratif yaitu Pasal 60 UU Perlindungan Konsumen yang menyatakan "*terhadap pelaku usaha yang melanggar Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 20, Pasal 25 dan*

---

<sup>104</sup> *Ibid.*, Pasal 19 Ayat (2)

<sup>105</sup> *Ibid.*, Pasal 19 Ayat (3)

<sup>106</sup> *Ibid.*, Pasal 7 huruf (f)

<sup>107</sup> *Ibid.*, Pasal 27

*Pasal 26 berupa penetapan ganti rugi paling banyak Rp 200.000.000,00.*"<sup>108</sup>

Selain itu, diatur pula mengenai sanksi pidana dalam Pasal 62 huruf (a) UU Perlindungan Konsumen yaitu

*"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, huruf e, 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)."*<sup>109</sup>

Pelaku usaha UMKM yang menjual makanan beku tanpa izin edar telah melanggar Pasal 8 Ayat (1) huruf (a) UU Perlindungan Konsumen sehingga dapat dikenakan sanksi pidana pada Pasal 62 huruf (a) tersebut. Dengan adanya UU Perlindungan Konsumen, tanggung jawab pelaku usaha terhadap kerugian yang timbul dari konsumen akibat produk yang dijualnya telah diatur sedemikian. Peraturan yang ada di dalam UU Perlindungan Konsumen ini tentu saja dibuat dengan melihat dan mempertimbangkan hak dan kewajiban masing-masing pihak baik konsumen maupun pelaku usaha.

Penjualan makanan beku (*frozen food*) tanpa izin edar BPOM oleh pelaku usaha UMKM ini kemungkinan terjadi karena beberapa faktor. Faktor tersebut dapat berasal dari kurangnya kesadaran dan pengetahuan para pelaku usaha UMKM tentang hukum terkait izin edar BPOM.<sup>110</sup> Regulasi yang mengatur terkait izin edar BPOM terhadap penjualan pangan olahan di Indonesia ini terdiri dari beberapa peraturan perundang-undangan. Hal ini tentu saja memungkinkan bagi pelaku usaha UMKM terutama pemula/ orang awam yang baru saja menjalankan kegiatan usaha di industri makanan pangan olahan ini tidak memiliki izin edar karena kurangnya kesadaran dan pengetahuan hukum. Kurangnya kesadaran para pelaku usaha tersebut

---

<sup>108</sup> *Ibid.*, Pasal 60

<sup>109</sup> *Ibid.*, Pasal 62 huruf (a)

<sup>110</sup> Mustajap, "Kesadaran Hukum Koperasi Masjid Sabilillah Kota Malang Dalam Pengelolaan Wakaf Uang," (Skripsi Sarjana Universitas Muhammadiyah Malang, 2019), 14

mengakibatkan para pelaku usaha kurang paham atas hak dan kewajiban yang harus dilakukan. Tidak memiliki izin edar dalam penjualan makanan beku (*frozen food*) oleh para pelaku usaha UMKM ini secara tidak langsung mengabaikan kewajibannya sebagai pelaku usaha untuk menjaga keamanan pangan bagi konsumen dari produk yang diedarkannya.

Namun, perlu kita cermati juga bahwa tidak semua pelaku usaha yang tidak memiliki izin edar BPOM tersebut dikarenakan kurangnya kesadaran akan pengetahuan hukum, tetapi terdapat juga pelaku usaha yang memiliki kesadaran hukum tetapi tidak mau melaksanakannya. Hal tersebut dapat dinamakan sebagai kesadaran hukum negatif yang berarti suatu kesadaran yang dimiliki oleh seseorang terhadap hukum tetapi karena adanya situasi dan kondisi tertentu membuat seseorang tersebut melanggarnya.<sup>111</sup> Dari pengertian tersebut penulis menyimpulkan bahwa pelaku usaha sadar akan hukum terkait izin edar BPOM, tetapi karena situasi atau kondisi tertentu (misalnya sengaja, malas mendaftarkan, atau tidak mengerti cara mendaftarkan) mereka memilih untuk tidak mendaftarkan produknya dengan izin edar BPOM. Ketentuan terkait izin edar tersebut dirasa sangat penting untuk melindungi konsumen dari segala bentuk produk pangan olahan yang membahayakan, karena keamanan pangan merupakan bagian dari hak konsumen yang harus dipenuhi oleh pengusaha pangan.

Kesadaran akan pentingnya izin edar BPOM sebelum pelaku usaha UMKM makanan beku ini masih belum diperhatikan, hal tersebut dibuktikan dengan masih ditemukannya beberapa pelaku usaha UMKM produk pangan olahan makanan beku yang tidak memiliki izin edar<sup>112</sup> Salah satu contohnya seperti pada yang telah dijelaskan sebelumnya yaitu kasus pelaku usaha UMKM makanan beku yang ditemukan oleh kepolisian Bangil karena tidak memiliki izin edar dari

---

<sup>111</sup> *Ibid.*, 14

<sup>112</sup> Saripta Hannum Nasution, "Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Terkait Produk Frozen Food Tanpa Izin Edar Yang Dijual Secara Online", *Jurnal Legal Reasoning* (Vol. 3 No. 1, Desember 2020), 68

BPOM. Tidak dijelaskan lebih lanjut apakah pelaku usaha UMKM produk makanan beku tanpa izin edar yang ditemukan oleh kepolisian Bangil ini dilakukan secara sengaja atau tidak sengaja. Namun, tindakan pelaku usaha tanpa izin edar BPOM ini selain kurangnya kesadaran dan pengetahuan hukum terkait izin edar BPOM, kurangnya pembinaan/ edukasi, penyuluhan dan pengawasan oleh instansi pemerintahan terhadap pelaku usaha terkait pentingnya dilakukan pendaftaran izin edar sebelum mengedarkan produk tersebut menjadi salah satu faktor pelaku usaha UMKM tidak memiliki izin edar BPOM.<sup>113</sup> Sebagai bentuk pertanggungjawaban agar produk yang dijualnya sesuai dengan standar keamanan dan mutu, maka pelaku usaha UMKM makanan beku yang telah ditemukan tidak memiliki izin edar tersebut dapat dengan segera mendaftarkan produknya untuk memperoleh izin edar dari BPOM.

Menurut Shidarta, setiap produk yang dijual atau diedarkan kepada konsumen harus disertai informasi yang benar. Informasi yang benar ini sudah menjadi hak konsumen sebagaimana telah diatur dalam UU Perlindungan Konsumen. Pemberian informasi yang benar oleh pelaku usaha ini dapat disampaikan melalui berbagai cara baik secara lisan, melalui media berupa iklan, dan mencantumkan informasi berupa label pangan tersebut dalam kemasan produk.<sup>114</sup> Produk makanan beku (*frozen food*) yang dikemas dengan Kemasan Pangan wajib mencantumkan label di dalamnya.<sup>115</sup> Pencantuman label pada kemasan Pangan ini diatur dalam Pasal 97 Ayat (3) UU Pangan menyebutkan bahwa:

*"Pencantuman label di dalam dan/atau pada Kemasan Pangan ditulis atau dicetak dengan menggunakan bahasa Indonesia serta memuat paling sedikit keterangan mengenai*

*a. nama produk ;*

---

<sup>113</sup> *Ibid.*

<sup>114</sup> Aghesa Yudia Putri, "Perlindungan Konsumen Terhadap Snack Impor Tanpa Izin Edar Yang Dijual Melalui Shopee, (Skripsi Sarjana Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2019), 46

<sup>115</sup> Undang–Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Pasal 97 Ayat (3)

- b. daftar bahan yang digunakan ;
- c. berat bersih atau isi bersih;
- d. nama dan alamat pihak yang memproduksi atau mengimpor;
- e. halal bagi yang dipersyaratkan;
- f. tanggal dan kode produksi;
- g. tanggal, bulan, dan tahun kedaluwarsa ;
- h. nomor izin edar bagi Pangan Olahan; dan
- i. asal usul bahan Pangan tertentu."

Pada umumnya, setelah pelaku usaha UMKM makanan beku melakukan pendaftaran izin edar dari BPOM, wujud dari izin edar tersebut akan diberikan nomor izin edar bagi Pangan Olahan yang didaftarkan dan akan tercantum di dalam label Kemasan Pangan produk tersebut.

Seperti yang telah disebutkan bahwa dalam mengedarkan produk makanan beku oleh pelaku usaha UMKM wajib mempunyai izin edar pangan olahan dari BPOM. Berdasarkan Pasal 34 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan menyatakan bahwa "*Izin edar diterbitkan oleh Kepala BPOM yang berdasarkan hasil penilaian Keamanan Pangan, Mutu Pangan, dan Gizi Pangan Olahan.*"<sup>116</sup> Pada dasarnya, pangan olahan makanan beku tersebut proses penyimpanannya dilakukan pada suhu beku minimal  $-18^{\circ}\text{C}$  guna untuk memperpanjang masa simpan produk dengan cara menghambat pertumbuhan mikroba dan bakteri lainnya sehingga dapat menjaga produk tetap aman dan bermutu. Oleh sebab itu, Pangan Olahan yang akan didaftarkan izin edar BPOM tersebut harus memenuhi kriteria keamanan, mutu, dan gizi ada serta wajib memenuhi persyaratan Label, cara produksi pangan olahan yang baik, cara distribusi pangan olahan yang baik dan cara ritel pangan olahan yang baik.<sup>117</sup>

Pangan Olahan terdiri dari beberapa kelompok sebagaimana diatur

---

<sup>116</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan, Pasal 34 Ayat (2)

<sup>117</sup> Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 27 Tahun 2017 Tentang Pendaftaran Pangan Olahan, Pasal 6

dalam Pasal 5 Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 27 Tahun 2017 Tentang Pendaftaran Pangan Olahan sebagai berikut:

*"(1) Pangan Olahan dikelompokan menjadi:*

- a. Pangan Olahan yang diproduksi di Indonesia; dan*
- b. Pangan Olahan yang diproduksi di negara lain dan diimpor ke dalam wilayah Indonesia.*

*(2) Pangan Olahan yang diproduksi di Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, terdiri atas:*

- a. Pangan Olahan yang diproduksi sendiri; dan*
- b. Pangan Olahan yang diproduksi berdasarkan kontrak (toll manufacturing/makloon)."<sup>118</sup>*

Namun, perlu kita ketahui bahwa tidak semua pangan olahan makanan beku (frozen food) memerlukan izin edar dari BPOM sebab telah dijelaskan dalam peraturan yang mana terdapat beberapa kriteria bagi pangan olahan makanan beku yang perlu atau tidak perlu izin edar dari BPOM. Kewajiban memiliki izin edar dikecualikan terhadap Pangan Olahan yang:

- "a. memiliki umur simpan kurang dari 7 (tujuh) hari;*
- b. digunakan lebih lanjut sebagai bahan baku Pangan dan tidak dijual secara langsung kepada konsumen akhir; dan*
- c. dimasukkan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam jumlah terbatas untuk keperluan:*
  - 1. permohonan surat persetujuan pendaftaran;*
  - 2. penelitian; atau*
  - 3. konsumsi sendiri."<sup>119</sup>*

Kriteria Pangan Olahan yang dikecualikan memerlukan izin edar BPOM ini kemudian dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 3 Ayat (1) Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 27 Tahun 2017 Tentang Pendaftaran Pangan Olahan sebagai berikut:

*"a. Pangan Olahan yang diproduksi oleh industri rumah tangga*

---

<sup>118</sup> Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 27 Tahun 2017 Tentang Pendaftaran Pangan Olahan, Pasal 5

<sup>119</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan, Pasal 36

- Pangan;*
- b. Pangan Olahan yang mempunyai masa simpan kurang dari 7 (tujuh) hari;*
  - c. Pangan Olahan yang diimpor dalam jumlah kecil untuk keperluan:*
    - 1. sampel dalam rangka pendaftaran;*
    - 2. penelitian;*
    - 3. konsumsi sendiri;*
  - d. Pangan Olahan yang digunakan lebih lanjut sebagai bahan baku dan tidak dijual secara langsung kepada konsumen akhir;*
  - e. Pangan Olahan yang dikemas dalam jumlah besar dan tidak dijual secara langsung kepada konsumen akhir;*
  - f. pangan yang dijual dan dikemas langsung di hadapan pembeli dalam jumlah kecil sesuai permintaan konsumen;*
  - g. pangan siap saji; dan/atau*
  - h. pangan yang hanya mengalami pengolahan minimal (pasca panen) meliputi pencucian, pengupasan, pengeringan, penggilingan, pemotongan, penggaraman, pembekuan, pencampuran, dan/atau blansir serta tanpa penambahan BTP, kecuali BTP untuk pelilinan."<sup>120</sup>*

Berdasarkan penjelasan terkait pengecualian pangan olahan yang memerlukan izin edar yang utama ialah masa simpan pangan tersebut kurang dari tujuh hari dianggap tidak perlu mendaftarkan izin edar dari BPOM, karena pangan olahan tersebut termasuk dalam jenis pangan olahan yang dapat diproduksi oleh industri rumah tangga pangan. Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 27 Tahun 2017 Tentang Pendaftaran Pangan Olahan menyatakan bahwa "*Industri rumah tangga Pangan yang memproduksi Pangan Olahan wajib memiliki sertifikat produksi Pangan Olahan industri rumah tangga sesuai dengan ketentuan peraturan*

---

<sup>120</sup> Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 27 Tahun 2017 Tentang Pendaftaran Pangan Olahan, Pasal 3 Ayat (1)

perundangundangan."<sup>121</sup> Untuk pelaku usaha UMKM yang menjual pangan olahan makanan beku dengan masa simpan selama 7 hari atau lebih maka harus mendapatkan izin edar dari BPOM. Untuk melihat masa simpan suatu pangan olahan tersebut dapat kita lihat tanggal kedaluwarsa pangan dalam kemasan pangan. Dalam hal ini, maka penting juga untuk tanggal kedaluwarsa dalam kemasan pangan olahan makanan beku agar dapat melihat masa simpan produk tersebut.

Terhadap izin edar dari BPOM maka produk pangan olahan makanan beku ini akan mendapatkan nomor izin edar berupa BPOM MD/ML yang tertera pada kemasan produk, sedangkan untuk produk industri rumah tangga izin yang berlaku adalah Sertifikat Produksi Pangan Olahan Industri Rumah Tangga (SPP-IRT) dari Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota. Agar lebih jelas dan paham terkait kriteria izin edar pangan Olahan, penulis membuat tabel yang berisi perbedaan antara kriteria pangan olahan untuk mendapatkan izin edar BPOM dengan kriteria pangan olahan untuk SPP-IRT sebagai berikut:

Izin edar Pangan Olahan	
SPP-IRT yang diterbitkan oleh Bupati/Wali Kota (Label produk berupa tulisan "P-IRT" )	Izin Edar dari BPOM (Label produk berupa tulisan BPOM RI MD/ BPOM RI ML)
Memiliki masa simpan kurang dari 7 (tujuh) hari.	Memiliki masa simpan lebih dari 7 (tujuh) hari.
Pangan diproduksi dengan peralatan manual hingga semi otomatis dan dilakukan di tempat tinggal. <sup>122</sup>	Pangan diproduksi dengan peralatan manual, semi otomatis, dan otomatis, serta lokasi usaha terpisah dari tempat tinggal.

<sup>121</sup> *Ibid.*, Pasal 4

<sup>122</sup> Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pedoman Pemberian Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga, Pasal 1 Angka 3

<p>Jenis pangan wajib untuk SPP-IRT ialah pangan hasil produksi Industri Rumah tangga di wilayah Indonesia, tetapi tidak termasuk:<sup>123</sup></p> <p><i>a. pangan yang diproses dengan sterilisasi komersial atau pasteurisasi.</i></p> <p><i>b. pangan yang diproses dengan pembekuan (frozen food) yang penyimpanannya memerlukan lemari pembeku.</i></p> <p><i>c. pangan olahan asal hewan yang disimpan beku.</i></p> <p><i>d. Pangan diet khusus dan pangan keperluan medis khusus, antara lain MP-ASI, booster ASI, formula bayi, formula lanjutan, pangan untuk penderita diabetes.</i></p> <p><i>e. Pangan industri rumah tangga Luar Negeri (Impor).</i></p>	<p>Jenis pangan wajib untuk izin edar dari BPOM:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li><i>1. Pangan fortifikasi;</i></li> <li><i>2. Pangan SNI wajib;</i></li> <li><i>3. Pangan program pemerintah;</i></li> <li><i>4. Pangan yang ditujukan untuk uji pasar; dan/atau</i></li> <li><i>5. Bahan Tambahan Pangan (BTP)<sup>124</sup></i></li> </ol>
--	---

Tabel 4.1 Tabel Kriteria Izin edar pangan olahan SPP-IRT dengan Izin edar BPOM

Berdasarkan penjelasan tabel diatas mengenai kriteria Izin edar BPOM dan Izin SPP-IRT, dapat kita terapkan sebagai contoh analisis dalam kasus pelaku usaha UMKM makanan beku yang ditemukan kepolisian Bangil mempunyai 4.500 jenis *frozen food* seperti bakso dan sempol, yang mana bakso dan sempol tersebut harus didaftarkan dengan izin edar BPOM bukan dengan izin SPP-IRT. Jika berbicara dari aspek produksi, sebanyak 4.500 jenis *frozen food* bakso dan

<sup>123</sup> *Ibid.*, Lampiran 1

<sup>124</sup> Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 27 Tahun 2017 Tentang Pendaftaran Pangan Olahan, Pasal 2 Ayat (2)

sempol ini tentunya tidak dapat diproduksi dalam industri rumah tangga pangan, sehingga diproduksi secara massal. Selain itu, lokasi kegiatan produksi *frozen food* ini dilakukan diluar tempat tinggal mengingat kegiatan produksi secara massal tentunya tidak dapat dikerjakan oleh beberapa orang karena memerlukan banyaknya tenaga kerja serta peralatan yang digunakan sudah tidak manual lagi. *Frozen food* berupa bakso dan sempol ini merupakan pangan olahan asal hewan yang diproduksi dengan proses pembekuan dan tentunya penyimpanan tersebut memerlukan lemari pembeku. Oleh sebab itu, dapat disimpulkan pelaku usaha UMKM dalam kasus tersebut harus mempunyai izin edar dari BPOM.

Berikut ini adalah contoh gambar produk *frozen food* yang penyimpanannya memerlukan lemari pembeku dan sudah memiliki izin edar dari BPOM:



Gambar 4.1 *Frozen Food* Ikan Bandeng



Gambar 4.2 *Frozen Food* Fried Seafood Tofu

Gambar-gambar ini diambil secara langsung oleh penulis dimana gambar tersebut termasuk pangan olahan *frozen food* yang di dalam kemasannya telah tercantum izin edar dari BPOM yaitu BPOM RI MD. Dengan adanya izin edar dalam produk *frozen food* ini menjadi salah satu pemenuhan informasi bagi konsumen serta memberikan keamanan pangan bagi konsumen karena produk makanan beku ini telah melewati tahapan uji laboratorium makanan oleh BPOM sehingga keamanan serta mutu terjamin.

Dalam hal proses pendaftaran produk pangan olahan makanan beku untuk mendapatkan izin edar sangat mudah dilakukan mengingat perkembangan teknologi yang semakin maju sehingga pendaftaran produk dapat dilakukan secara elektronik / web online dengan istilah *E-registration*. Pendaftaran terhadap pangan olahan yang diproduksi sendiri harus diajukan oleh produsen sedangkan jika diproduksi berdasarkan kontrak maka yang mengajukan pendaftaran adalah pemberi kontrak.<sup>125</sup> Sebelum dilakukan pendaftaran terhadap pangan olahan, maka pangan olahan tersebut harus memenuhi persyaratan-persyaratan yang berlaku:

*"(1) Pihak yang memproduksi harus memenuhi persyaratan sebagai berikut*

*a. memiliki izin usaha untuk jenis pangan yang didaftarkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;*

*dan*

*b. memenuhi persyaratan Cara Produksi Pangan Olahan yang Baik (CPPOB) untuk jenis Pangan yang didaftarkan*

*(2) Pemberi Kontrak harus memiliki izin usaha di bidang pangan."<sup>126</sup>*

Pendaftaran Pangan Olahan ini dibagi menjadi 3 macam yaitu pendaftaran baru, pendaftaran variasi; dan pendaftaran ulang. Bagi para pelaku usaha UMKM belum memiliki izin edar dan akan mendaftarkannya pertama kali dapat dilakukan dengan pendaftaran

---

<sup>125</sup> Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 27 Tahun 2017 Tentang Pendaftaran Pangan Olahan, Pasal 9

<sup>126</sup> Ibid., Pasal 10

baru. Tata cara pendaftaran pangan olahan ini diatur secara rinci dalam Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 27 Tahun 2017 Tentang Pendaftaran Pangan Olahan. Prosedur pendaftaran pangan olahan melalui *E-registration* dapat dilakukan melalui website Badan Pengawas Obat dan Makanan dengan alamat <http://e-reg.pom.go.id>.

Melalui sistem online atau *E-registration*, hal pertama yang perlu dilakukan pendaftar izin edar pangan olahan ini adalah harus melakukan pendaftaran akun terlebih dahulu untuk mendapatkan nama pengguna (*user ID*) dan kata sandi (*password*). Setelah itu, pendaftar akan diminta mengisi dan menyerahkan data perusahaan dan data pendukung yang digunakan untuk keperluan penilaian dan pengawasan oleh petugas yang berwenang / verifikasi.<sup>127</sup> Jika sudah terverifikasi, maka pendaftar baru akan mendapatkan nama pengguna (*user ID*) dan kata sandi (*password*) dan dapat melakukan pendaftaran *log-in* melalui aplikasi *E-registration* dengan alamat <http://e-reg.pom.go.id>.<sup>128</sup>

Langkah selanjutnya yang harus dilakukan setelah pendaftaran akun dan menerima akun dijelaskan dalam Pasal 36 Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 27 Tahun 2017 Tentang Pendaftaran Pangan Olahan sebagai berikut:

- "(1) Pendaftaran Baru dilakukan dengan cara menginput data pendaftaran dan mengunggah data pendukung melalui aplikasi e-Registration Pangan Olahan dengan alamat <http://e-reg.pom.go.id>, serta menyerahkan hasil pengujian produk akhir asli.*
- (2) Perusahaan akan mendapatkan surat perintah bayar yang harus dibayar sebagai penerimaan negara bukan pajak sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.*
- (3) Perusahaan harus melakukan pembayaran sesuai dengan mekanisme yang ditetapkan paling lama 10 (sepuluh) Hari terhitung sejak surat perintah bayar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diterima.*

---

<sup>127</sup> *Ibid.*, Pasal 30 Ayat 3

<sup>128</sup> *Ibid.*, Pasal 30 Ayat 4 dan Pasal 35

(4) *Pendaftaran yang telah melalui proses pembayaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dilakukan proses penilaian.*"<sup>129</sup>

Proses penilaian setelah proses pembayaran yang dijelaskan di Pasal ialah berupa permintaan kelengkapan atau klarifikasi data, penolakan, atau rekomendasi persetujuan. Setelah semua terverifikasi benar, maka pendaftar pangan olahan akan mendapatkan Nomor Izin Edar BPOM tersebut.

#### **4.2 Perlindungan hukum terhadap konsumen makanan beku (*frozen food*) yang dijual tanpa adanya izin edar dari Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM)**

Seperti yang kita ketahui kedudukan konsumen dianggap lebih lemah dibandingkan dengan kedudukan pelaku usaha. Konsumen cenderung lebih mudah dirugikan oleh pelaku usaha melalui produk yang dijualnya, terutama pelaku usaha yang menjual produknya tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Indonesia. Salah satu contoh kasus ialah banyaknya pelaku usaha UMKM yang menjual produk makanan beku (*frozen food*) tanpa adanya izin edar dari BPOM. Produk makanan beku yang dijual tanpa izin edar BPOM ini cenderung dapat merugikan konsumen karena produk tersebut belum tersertifikasi keamanan dan mutunya yang belum melewati beberapa tahapan pengujian produk pangan olahan. Untuk dapat melindungi konsumen dari produk pangan olahan makanan beku yang tidak tersertifikasi yaitu pelaku usaha harus mendaftarkan produknya untuk mendapatkan izin edar BPOM. Manfaat dari pentingnya memiliki izin edar BPOM untuk produk pangan olahan makanan beku bagi konsumen, yaitu:

1. Konsumen dapat mengonsumsi produk pangan yang aman dan bebas dari cemaran berbahaya seperti kimia, biologi dan fisik.
2. Konsumen dapat memperoleh informasi tentang produk, yang mana informasi tersebut berasal dari dalam kemasan produk yang salah satu isinya tercantum izin edar BPOM.

---

<sup>129</sup> *Ibid.*, Pasal 36

3. Konsumen dapat meminimalisir segala bentuk kerugian dari produk yang dikonsumsinya.<sup>130</sup>

Oleh sebab itu, kita sebagai konsumen harus cermat dalam membeli produk makanan beku yaitu dengan melihat kemasan produk makanan beku tersebut apakah produk tersebut telah ada tau belum terdapat label pangan olahan yang terdiri dari izin edar dari BPOM. Lalu, bagaimana jika konsumen sudah terlanjur membeli dan mengkonsumsi pangan olahan makanan beku tanpa adanya izin edar BPOM di dalam kemasan dan mengalami kerugian? Pada dasarnya negara Indonesia telah menciptakan peraturan hukum untuk melindungi konsumen dari segala bentuk ancaman dan kerugian dalam mengkonsumsi suatu produk. Peraturan hukum tersebut ini berupa perlindungan hukum yang biasanya disebut dengan perlindungan konsumen. Dalam teori perlindungan hukum terdapat dua macam yaitu represif dan preventif. Salah satu bentuk perlindungan preventif adalah pelaku usaha mendaftarkan produk yang dijualnya untuk memperoleh izin edar dari BPOM sebelum diedarkan ke konsumen sehingga tidak adanya kerugian yang dialami konsumen. Dalam hal melindungi hak-hak konsumen dari segala bentuk kerugian, pengaturan perlindungan hukum yang paling utama dan dikenal ialah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UU Perlindungan Konsumen).

Dalam UU Perlindungan Konsumen ini telah diatur mengenai hak dan kewajiban konsumen serta pelaku usaha. Hak dan kewajiban ini menjadi parameter bagi konsumen dan juga pelaku usaha untuk saling menaati aturan masing-masing sehingga tidak ada pihak yang dirugikan. Berkaitan dengan izin edar BPOM ini telah diatur tegas dalam kewajiban pelaku usaha untuk beritikad baik dan memberikan informasi yang jelas agar produk yang dijual terjamin sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 7 UU Perlindungan Konsumen. Kewajiban yang dijalankan pelaku usaha ini sebagai perlindungan hak konsumen yaitu konsumen berhak mendapatkan keamanan dan kenyamanan

---

<sup>130</sup> Saripta Hannum Nasution, *Op.Cit.*, 68

dalam mengonsumsi barang sebagaimana telah diatur dalam Pasal 4 UU Perlindungan Konsumen. Bentuk perlindungan konsumen lain yang terdapat pada UU Perlindungan Konsumen terkait izin edar pangan olahan yaitu terdapat larangan bagi pelaku usaha untuk tidak memenuhi persyaratan dalam mengedarkan produk.

Jika pelaku usaha melakukan hal yang dilarang dalam ketentuan tersebut maka pelaku usaha wajib bertanggung jawab kepada konsumen terlebih jika konsumen mengalami kerugian. Tanggung jawab pelaku usaha itu sendiri telah dijelaskan dalam Pasal 19 hingga Pasal 27 UU Perlindungan Konsumen. Apabila pelaku usaha tidak beritikad baik untuk mengganti kerugian yang dialami konsumen, pada Pasal 23 UU Perlindungan Konsumen menyebutkan bahwa:

*"Pelaku usaha yang menolak dan/atau tidak memberi tanggapan dan/atau tidak memenuhi ganti rugi atas tuntutan konsumen dapat digugat melalui badan penyelesaian sengketa konsumen (BPSK) atau mengajukan ke badan peradilan di tempat kedudukan konsumen."<sup>131</sup>*

Pengajuan gugatan konsumen terhadap pelaku usaha melalui BPSK dan badan peradilan ini sebagai bentuk perlindungan hukum represif. Berdasarkan Pasal 1 Angka 11 UU Perlindungan Konsumen menjelaskan bahwa "*Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen.*"<sup>132</sup> BPSK memiliki tugas untuk menyelesaikan perkara sengketa konsumen dan juga memberikan sanksi administratif bagi pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU Perlindungan Konsumen ini. Pemberian sanksi administratif kepada pelaku usaha ini termasuk juga sebagai bentuk perlindungan hukum represif bagi konsumen.

Perlindungan hukum terhadap konsumen makanan beku tanpa izin edar BPOM ini tidak hanya terdapat pada UU Perlindungan Konsumen, tetapi juga diatur dalam aturan undang-undang lainnya

---

<sup>131</sup> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 23

<sup>132</sup> *Ibid.*, Pasal 1 Angka 11

yang mengatur mengenai hak konsumen serta aturan izin edar BPOM. Ketentuan mengenai pangan olahan yang diperdagangkan atau diedarkan dalam kemasan ecer wajib memiliki izin edar yang mana tertuang dalam Pasal 91 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (UU Pangan) dan juga tertuang dalam Pasal 31 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan. Selain itu, izin edar tersebut nantinya akan tercantum di dalam label kemasan pangan yang mana hal ini juga diwajibkan dalam Pasal 97 Ayat (1) UU Pangan. Adapun sanksi administratif yang akan diberikan bila pelaku usaha melanggar kewajiban tersebut berupa:

- "a. denda;*
- b. penghentian sementara dari kegiatan, produksi, dan/atau peredaran;*
- c. penarikan Pangan dari peredaran oleh produsen;*
- d. ganti rugi; dan/atau*
- e. pencabutan izin."<sup>133</sup>*

Setelah sanksi administratif, sanksi lainnya yang penting bagi para pelaku usaha yang sengaja mengedarkan produk pangan olahan makanan beku tanpa izin edar BPOM ini adalah sanksi pidana yang mana telah tertuang pada Pasal 142 UU Pangan yang menyatakan sebagai berikut:

*"Pelaku Usaha Pangan yang dengan sengaja tidak memiliki izin edar terhadap setiap Pangan Olahan yang dibuat di dalam negeri atau yang diimpor untuk diperdagangkan dalam kemasan eceran dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah)."<sup>134</sup>*

Setelah UU Pangan, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UU Kesehatan) juga mengatur kewajiban pelaku usaha untuk menjaga produk pangan olahannya sesuai dengan standar yang berlaku hal ini tertuang pada Pasal 111 Ayat (1) dan Ayat (2) UU

---

<sup>133</sup> Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Pasal 102 Ayat (3)

<sup>134</sup> *Ibid.*, Pasal 142

Kesehatan, yang menyebutkan bahwa:

*"(1) Makanan dan minuman yang dipergunakan untuk masyarakat harus didasarkan pada standar dan/atau persyaratan kesehatan*

*(2) Makanan dan minuman hanya dapat diedarkan setelah mendapat izin edar sesuai dengan ketentuan yang berlaku."<sup>135</sup>*

Berdasarkan ketentuan tersebut, diharapkan para pelaku usaha tidak mengedarkan produknya terlebih dahulu tanpa adanya izin edar guna menjaga produk pangan olahan makanan beku yang bermutu dan aman dikonsumsi konsumen. Mengenai kewajiban mencantumkan izin edar pada label kemasan produk pangan guna untuk memberikan informasi kepada konsumen juga diatur dalam Pasal 111 Ayat (3) UU Kesehatan. Apabila pelaku usaha tidak melakukan kewajiban di atas maka Pasal 111 Ayat (6) UU Kesehatan menyatakan bahwa:

*"Makanan dan minuman yang tidak memenuhi ketentuan standar, persyaratan kesehatan, dan/atau membahayakan kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang untuk diedarkan, ditarik dari peredaran, dicabut izin edar dan disita untuk dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan."<sup>136</sup>*

Dalam upaya memberikan perlindungan hukum kepada konsumen dari produk makanan beku (*frozen food*) tanpa izin edar BPOM dan agar tidak semakin banyak pelaku usaha yang menjual produknya tanpa izin edar, maka diperlukan instansi pemerintah yang dapat mengawasi para pelaku usaha dalam pendaftaran izin edar pangan olahan. Instansi pemerintah yang berwenang untuk mengawasi serta memberikan izin edar produk dan sertifikasi sesuai standar keamanan dan mutu pangan ialah BPOM. Kegiatan pengawasan makanan yang sangat luas oleh BPOM ini dilakukan menjadi 2 (dua) langkah yaitu pengawasan sebelum beredar dan pengawasan selama beredar.

---

<sup>135</sup> Undang—Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Pasal 111 Ayat (1) dan (2)

<sup>136</sup> *Ibid.*, Pasal 111 Ayat (6)

Pengawasan sebelum beredar ini diartikan sebagai pengawasan yang dilakukan sebelum produk pangan tersebar kepada masyarakat sebagai konsumen. Berdasarkan Pasal 3 Ayat (2) Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan menyebutkan bahwa:

*"Pengawasan Sebelum Beredar adalah pengawasan Obat dan Makanan sebelum beredar sebagai tindakan pencegahan untuk menjamin Obat dan Makanan yang beredar memenuhi standar dan persyaratan keamanan, khasiat/ manfaat, dan mutu produk yang ditetapkan."*<sup>137</sup>

Sedangkan Pengawasan yang dilakukan selama beredar ini yang menyebutkan bahwa

*"Pengawasan Selama Beredar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pengawasan Obat dan Makanan selama beredar untuk memastikan Obat dan Makanan yang beredar memenuhi standar dan persyaratan keamanan, khasiat/manfaat, dan mutu produk yang ditetapkan serta tindakan penegakan hukum."*<sup>138</sup>

Pada dasarnya tujuan pengawasan produk pangan ini adalah untuk memberikan kepastian perlindungan kepada konsumen terhadap produksi makanan yang tidak memenuhi persyaratan mutu dan apabila ditemukan kecurangan atau tidak menjalankan kewajiban yang diatur dalam Undang-Undang, sehingga BPOM dapat memberikan tindakan penegakan hukum.

Terkait wewenang BPOM dalam memberikan izin edar ini telah ditegaskan dalam Pasal 34 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan menyatakan bahwa *"Izin edar diterbitkan oleh Kepala BPOM yang berdasarkan hasil penilaian Keamanan Pangan, Mutu Pangan, dan Gizi Pangan Olahan."* Izin edar ini dapat didaftarkan kepada BPOM melalui pendaftaran pangan olahan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Agar para pelaku usaha menjalankan kewajiban untuk mendaftarkan produknya kepada

---

<sup>137</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan, Pasal 3 Ayat (2)

<sup>138</sup> *Ibid.*, Pasal 3 Ayat (3)

izin edar BPOM dan perlindungan kepada konsumen dapat terealisasi, maka wewenang BPOM lainnya ialah memberikan pembinaan kepada pelaku usaha. Tidak semua pelaku usaha paham dan tahu mengenai keharusan adanya izin edar BPOM sebelum produk diedarkan kepada konsumen. BPOM berwenang untuk memberikan edukasi yaitu berupa pembinaan kepada pelaku usaha agar lebih memahami hak dan kewajibannya dalam upaya perlindungan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat sebagai konsumen.

Berdasarkan penjelasan mengenai perlindungan hukum bagi konsumen makanan beku tanpa izin edar ini dapat ditarik kesimpulan yaitu bentuk perlindungan ini berupa izin edar dari BPOM, karena jika produk yang beredar tidak memiliki izin edar maka keselamatan dan keamanan konsumen untuk mengkonsumsi suatu produk akan terancam dan berakibat dapat mengalami kerugian. Selain itu, bentuk perlindungan ini dapat berupa sanksi administratif dan sanksi pidana apabila konsumen mengalami kerugian akibat pelaku usaha tidak dapat menjalankan kewajibannya.