

**TINJAUAN YURIDIS MENGENAI PENGAWASAN STANDAR MUTU  
PRODUK MAKANAN DALAM KEMASAN OLEH BALAI BESAR  
PENGAWAS OBAT DAN MAKANAN (BB POM) SEBAGAI UPAYA  
PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KONSUMEN  
(Studi di BB POM Yogyakarta)**



**Disusun dan Diajukan untuk Melengkapi Syarat-Syarat  
Guna Memperoleh Derajat Kesarjanaan dalam Ilmu Hukum  
Pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta**

**Oleh :**

**INDIYASTUTI RAMADHANI**  
**E. 0002020**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS SEBELAS MARET  
SURAKARTA**

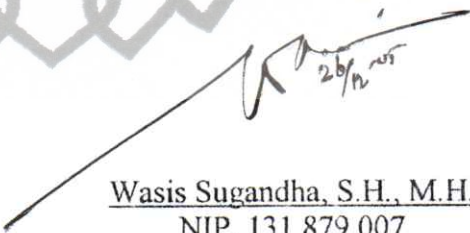
**2005**

## PERSETUJUAN

Penulisan Hukum (Skripsi) ini telah disetujui untuk dipertahankan di hadapan Dewan Penguji Penulisan Hukum (Skripsi) Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.



Dosen Pembimbing Skripsi

  
Wasis Sugandha, S.H., M.H.  
NIP. 131 879 007

## PENGESAHAN

Penulisan Hukum (Skripsi) ini telah diterima dan dipertahankan  
oleh Dewan Penguji Penulisan Hukum (Skripsi) Fakultas Hukum  
Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Pada :  
Hari : Kamis  
Tanggal : 19 Januari 2006

DEWAN PENGUJI

PURWONO SUNKONO, S.H.

Ketua

WALUYO, S.H., M.Si.

Sekretaris

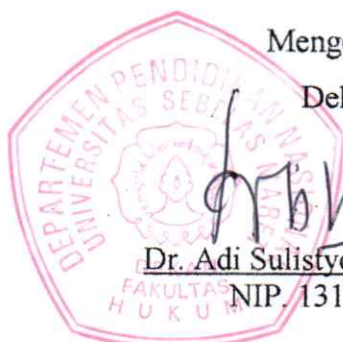
WASIS SUGANDHA, S.H., M.H.

Anggota

1. ( ..... )
2. ( ..... )
3. ( ..... )

Mengetahui

Dekan



Dr. Adi Sulistyono, S.H., M.H.

NIP. 131 793 333

## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

- \* Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan. Maka apabila kamu telah selesai (dari sesuatu urusan), kerjakanlah dengan sungguh-sungguh (urusan) yang lain, dan hanya kepada Tuhanmulah hendaknya kamu berharap.

(Q.S. Alam Nasyrah : 6-8)

- \* Senyum di hadapan saudaramu adalah sadaqah.

(Nabi Muhammad SAW)

- \* Our wisdom comes from our experience and our experience comes from our foolishness.

(Concorde Diary)

- \* Have money is good, but better have something what can't be good by money.

(Concorde Diary)

- \* Hidup itu sudah sulit maka jangan dipersulit dan selesaikanlah masalah dari sudut yang mempermudah penyelesaian masalah itu tanpa mempersulitnya.

(Penulis)

Karya ini kupersembahkan untuk orang-orang terdekat di hati dan yang sangat kusayangi.

- \* Papa yang selalu menemaniku tanpa kenal lelah di saat kubutuhkan.
- \* Mama yang tidak bosan-bosannya memberiku nilai arti kehidupan.
- \* Ukha, adik perempuanku yang selalu memberikan keceriaan di setiap waktu.
- \* Dhe-Dhek, adik laki-lakiku yang menjadi semangat bagiku untuk lebih maju.



## KATA PENGANTAR

Puji syukur alhamdulillah Penulis panjatkan kepada Allah SWT yang telah memberikan rahmat, berkah, dan hidayah-Nya. Tak terhitung berkah dan kenikmatan yang telah diberikan Allah SWT kepada Penulis sehingga Penulis dapat menyelesaikan Penulisan Hukum (Skripsi) yang berjudul “Tinjauan Yuridis Mengenai Pengawasan Standar Mutu Produk Makanan dalam Kemasan oleh Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BB POM) sebagai Upaya Perlindungan Hukum terhadap Konsumen (Studi di BB POM Yogyakarta).”

Penulisan Hukum (Skripsi) ini Penulis susun sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan dalam ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta. Selain itu Penulisan Hukum (Skripsi) ini bertujuan untuk mengetahui pengaturan pengawasan standar mutu produk makanan dalam kemasan yang dilakukan oleh BB POM Yogyakarta sebagai bentuk perlindungan hukum terhadap konsumen dan pelaksanaan pengawasannya serta untuk mengetahui faktor-faktor pendukung dan kendala-kendala yang dihadapi oleh BB POM Yogyakarta dalam melakukan pengawasan serta upaya BB POM Yogyakarta untuk mengatasinya. Dengan Penulisan Hukum (Skripsi) ini, diharapkan jaminan keamanan, keselamatan, dan kesehatan masyarakat sebagai konsumen dalam mengkonsumsi produk makanan khususnya makanan dalam kemasan akan tercapai.

Keberhasilan Penulis dalam menyelesaikan Penulisan Hukum (Skripsi) ini tidak lepas dari peran dan dukungan berbagai pihak. Oleh karena itu dalam kesempatan ini ucapan terima kasih Penulis persembahkan kepada :

1. Bapak Dr. Adi Sulistyono, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta sekaligus sebagai Pembimbing Akademik Penulis yang telah membantu dan mendukung serta memberikan semangat dan nasehat di sela-sela kesibukannya kepada Penulis dalam menuntut ilmu di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.

2. Bapak Purwono Sungkono R, S.H. selaku Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara yang telah memberikan rekomendasi Pembimbing Penulisan Hukum (Skripsi) kepada Penulis.
3. Bapak Wasis Sugandha, S.H., M.H. selaku Pembimbing Penulisan Hukum (Skripsi) yang telah menyediakan waktu dan pikirannya untuk memberikan bimbingan dan arahnya melalui revisi-revisi yang perlu dilakukan oleh Penulis demi keberhasilan penyusunan Penulisan Hukum (Skripsi) ini.
4. Mama tercinta yang telah memberikan semangat, dukungan, dan motivasinya kepada Penulis di saat Penulis merasa putus asa serta limpahan kasih sayang yang tidak akan mungkin dapat terbalas hanya dengan ucapan rasa terima kasih saja.
5. Papa tersayang yang selalu siap kapan saja dan di mana saja di saat Penulis butuhkan dan selalu meluangkan waktu untuk membantu Penulis. Maaf kalau selama ini Penulis sering berbeda pendapat sampai kita sering berdebat.
6. Ukha, adikku yang paling aneh dan lucu sedunia yang selalu mendengarkan keluh kesah dan ceritaku serta menemaniku tertawa setiap saat sampai membuat jengkel Papa. Teruslah seperti yang sekarang karena aku suka kau yang seperti ini.
7. Dhe-Dhek, putra kesayangan Mama yang sering membuat heran akan kemampuannya sehingga Mama selalu memikirkan dirinya. Hanya pesan dariku, jangan terlalu banyak bermain dan selalu dengar nasehat Mama.
8. Pakdhe Yoesroni, kakak pertama Mama, inspirasi utamaku dalam belajar dan beramal serta dalam melakukan banyak hal. Insya Allah, pesan untuk selalu ingat pada Allah SWT dan berbakti kepada orang tua akan selalu saya ingat dan amalkan.
9. Semua keluarga besar baik dari Mama maupun Papa khususnya Eyang Kakung dan Eyang Putri yang selalu memberikan dukungan lewat doa-doanya yang tidak akan dapat tergantikan dengan apa pun.
10. Mas Eko, terima kasih atas bantuannya memperbaiki komputerku sehingga bisa lancar dipakai untuk menyelesaikan skripsi. Ditunggu silaturahmi ke rumah.

11. Lenny, sahabat terbaikku, terima kasih untuk semua yang kaulakukan untukku. Aku sangat menikmati saat-saat kita berbagi cerita dan pembicaraan tentang referensi-referensi film juga pinjaman *ved* dan buku-buku (termasuk komik) yang sangat membantuku dalam menyelesaikan skripsi dan menghilangkan rasa jemu.
12. Isa, temanku yang lucu yang mudah sekali panik. Tolong hilangkan kebiasaanmu itu. Ingat apa yang selalu kukatakan, hidup itu sudah sulit jadi jangan dipersulit.
13. Irma, Oki, Terry, Ryan, Dyah, Aji, Agus Purwanto, Agus Yulianto, Charenina, Sulis, Isna, Ida, Arul, Reni, Dian Yustisia, Esty, Evrilia, Havid, Ika, April, Meta, Partina, Yustin, Winda, dan semua teman-teman yang tidak bisa kusebutkan satu-persatu. Maaf kalau selama ini aku ada salah dan terima kasih atas semua dukungan dan bantuan kalian. Masa depan yang cerah tidak akan datang tanpa kita menjemputnya dengan semua usaha dan doa.
14. Semua pihak yang tidak dapat Penulis sebutkan satu-persatu, terima kasih atas semua bantuan dan dukungannya.

Surakarta, Desember 2005

Penulis



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
DAFTAR ISI .....	viii
ABSTRAK .....	xi
 BAB I     PENDAHULUAN .....	 1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Perumusan Masalah .....	7
C. Tujuan Penelitian .....	7
D. Manfaat Penelitian .....	8
E. Metode Penelitian .....	9
 BAB II    TINJAUAN PUSTAKA .....	 17
A. Kerangka Teori .....	17
1. Tinjauan Umum Tentang Perlindungan Konsumen .....	17
a. Pengertian Konsumen .....	17
b. Tujuan Perlindungan Konsumen .....	18
c. Asas-Asas Perlindungan Konsumen .....	19
d. Hak dan Kewajiban Konsumen .....	20
e. Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha .....	24
2. Tinjauan Umum Mengenai Pengawasan .....	27
a. Pengertian Pengawasan .....	27
b. Jenis-Jenis Pengawasan .....	28
c. Pengawasan Produk Makanan .....	29
d. Tujuan Pengawasan Standar Mutu Makanan .....	30



3. Tinjauan Umum Mengenai Standar Mutu Produk Makanan .....	32
a. Pengertian Standar Mutu .....	32
b. Penerapan Standar Mutu .....	33
c. Beberapa Peraturan Perundang-Undangan yang Berhubungan dengan Pengaturan Standar Mutu .....	34
4. Pengertian Produk Makanan dalam Kemasan .....	37
a. Pengertian Makanan .....	37
b. Pengertian Makanan dalam Kemasan .....	37
c. Pengemasan Makanan Kemasan .....	38
5. Tinjauan Umum Mengenai Badan Pengawas Produk Makanan .....	41
a. Kedudukan, Tugas, dan Fungsi .....	41
b. Visi dan Misi .....	42
c. Susunan Organisasi .....	43
B. Kerangka Pemikiran .....	44
 BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....	47
A. Tinjauan Umum tentang Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BB POM) Yogyakarta .....	47
1. Kedudukan, Tugas, dan Fungsi .....	47
2. Tujuan Strategis BB POM Yogyakarta Melakukan Pengawasan terhadap Produk Makanan .....	49
3. Ruang Lingkup Wilayah Pengawasan .....	54
4. Susunan Organisasi .....	55
B. Pengaturan Pengawasan Standar Mutu Produk Makanan Khususnya Makanan dalam Kemasan .....	58
1. Larangan Penggunaan Bahan Tambahan Makanan yang Tidak Sesuai dengan Batas Mutu yang Ditetapkan (SNI) .....	58
2. Larangan Menggunakan Kemasan Pangan yang Berbahaya .....	60
3. Pemeriksaan Laboratorium secara Mikrobiologi .....	62
4. Registrasi Produk Makanan .....	63
5. Daluwarsa .....	64

C. Pelaksanaan Pengawasan terhadap Standar Mutu Produk Makanan oleh BB POM Yogyakarta .....	66
1. Pendekatan Pengawasan Standar Mutu Makanan .....	66
2. Pelaksanaan Pengawasan terhadap Standar Mutu Produk Makanan oleh BB POM Yogyakarta .....	68
D. Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat BB POM Yogyakarta dalam Melakukan Pengawasan Makanan Sebagai Upaya Perlindungan Hukum terhadap Konsumen Serta Upaya untuk Mengatasinya .....	81
1. Faktor-Faktor Pendukung Pengawasan Produk Makanan Oleh BB POM Yogyakarta .....	81
2. Faktor-Faktor Penghambat Pengawasan Produk Makanan Khususnya Makanan dalam Kemasan Oleh BB POM Yogyakarta .....	85
3. Upaya-Upaya yang Dilakukan Oleh BB POM Yogyakarta untuk Mengatasi Kendala-Kendala yang Dihadapi dalam Melakukan Pengawasan .....	88
 BAB IV   PENUTUP .....	 94
A. Kesimpulan .....	94
B. Saran .....	98

## LAMPIRAN-LAMPIRAN



## ABSTRAK

**INDIYASTUTI RAMADHANI, E 0002020, TINJAUAN YURIDIS MENGENAI PENGAWASAN STANDAR MUTU PRODUK MAKANAN DALAM KEMASAN OLEH BALAI BESAR PENGAWAS OBAT DAN MAKANAN (BB POM) SEBAGAI UPAYA PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KONSUMEN (Studi di BB POM Yogyakarta), Penulisan Hukum, 2005**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaturan pengawasan standar mutu produk makanan dalam kemasan dan pelaksanaan pengawasannya yang dilakukan oleh BB POM Yogyakarta, serta faktor-faktor pendukung dan kendala-kendala yang ditemui BB POM Yogyakarta dalam mengawasi produk makanan dalam kemasan dan upaya mengatasi kendala-kendala tersebut.

Penelitian ini termasuk jenis penelitian hukum empiris bersifat deskriptif dengan menggunakan metode kualitatif. Sumber data berasal dari sumber data primer yaitu hasil wawancara dengan staf BB POM Yogyakarta dan sumber data sekunder yaitu buku literatur, peraturan perundang-undangan, laporan, arsip, dan artikel dari internet. Setelah data diperoleh, dilakukan analisis data kualitatif dengan model interaktif.

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis data, dapat disimpulkan bahwa pengaturan standar mutu produk makanan dalam kemasan terdiri atas larangan penggunaan bahan tambahan makanan yang tidak sesuai dengan batas mutu yang ditetapkan (SNI), larangan menggunakan kemasan pangan yang berbahaya, pemeriksaan laboratorium secara mikrobiologi, registrasi produk makanan, dan daluwarsa. Pengaturan pengawasan standar mutu produk makanan dalam kemasan bersifat preventif dan represif dan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Sistem pengawasan makanan dalam kemasan oleh BB POM Yogyakarta dilakukan dengan sistem berlapis yaitu sub-sistem pengawasan produsen, konsumen, dan pemerintah melalui Badan POM. Sub-sistem pengawasan produsen lebih bersifat preventif. Sub-sistem pengawasan konsumen lebih bersifat represif. Sedangkan sub-sistem pengawasan pemerintah bersifat preventif sekaligus bersifat represif. Pelaksanaan pengawasan BB POM Yogyakarta telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen karena telah memenuhi asas manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan serta kepastian hukum. BB POM Yogyakarta didukung dengan kelengkapan peraturan dan kualitas pegawai, adanya ULPK dan kerja sama dengan pihak terkait dalam kegiatan lintas sektoral. Hambatan berasal dari banyaknya industri makanan, keterbatasan biaya dan jumlah alat uji, serta kurangnya kesadaran masyarakat dan produsen. Upaya mengatasi hambatan dengan pemberdayaan pegawai, uji laboratorium secara sampling, menambah jumlah alat uji, dan memberikan penyuluhan kepada masyarakat dan produsen.