

**PENGAWASAN TERHADAP PRODUK PANGAN KEMASAN DAN
PERLINDUNGAN TERHADAP KONSUMEN ATAS KEAMANAN PANGAN DI
WILAYAH KOTA SEMARANG**

SKRIPSI



Diajukan oleh:

RAHMAWATI DEWI SUROTO

NIM: 15.C1.0069

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM DAN KOMUNIKASI
UNIVERSITAS KATOLIK SOEGIJAPRANATA
SEMARANG
2020**

**PENGAWASAN TERHADAP PRODUK PANGAN KEMASAN DAN
PERLINDUNGAN TERHADAP KONSUMEN ATAS KEAMANAN PANGAN DI
WILAYAH KOTA SEMARANG**

Skripsi
Diajukan guna memenuhi salah satu syarat untuk
memperoleh gelar Sarjana pada
Program Studi Ilmu Hukum

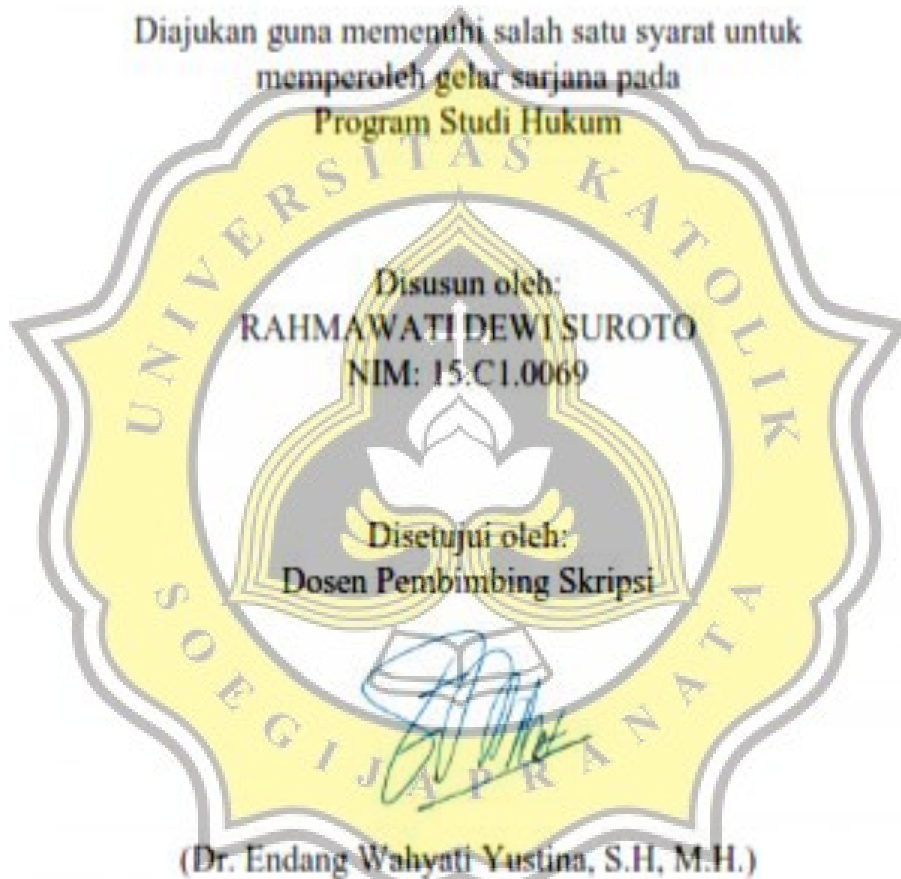


**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM DAN KOMUNIKASI
UNIVERSITAS KATOLIK SOEGIJAPRANATA
SEMARANG
2020**

LEMBAR PERSETUJUAN

**PENGAWASAN TERHADAP PRODUK PANGAN KEMASAN DAN
PERLINDUNGAN TERHADAP KONSUMEN ATAS KEAMANAN PANGAN DI
WILAYAH KOTA SEMARANG**

Diajukan guna memenuhi salah satu syarat untuk
memperoleh gelar sarjana pada
Program Studi Hukum



NPP. 058.1.1984.006

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM DAN KOMUNIKASI
UNIVERSITAS KATOLIK SOEGIJAPRANATA
SEMARANG**

2020

LEMBAR PENGESAHAN

Skripsi disusun oleh :

Nama : Rahmawati Dewi Suroto

NIM : 15.C1.0069

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji

Pada tanggal : 17 September 2020

Dosen Penguji :

1. Dr. Endang Wahyati Y., S.H., M.H.

2. Dr. Y. Budi Sarwo, S.H., M.H.

3. Yovita Indrayati, S.H., M.Hum.



Skripsi ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana pada Program Studi Ilmu Hukum

Pada tanggal :12 OCT 2020.....



Dr. Marcella E. Simandjuntak, S.H., C.N., M.Hum.

Dekan Fakultas Hukum dan Komunikasi

Universitas Katolik Soegijapranata

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini saya, Rahmawati Dewi Suroto, Mahasiswa Fakultas Hukum dan Komunikasi Program Studi Ilmu Hukum, NIM 15.C1.0069, skripsi saya yang berjudul:

PENGAWASAN TERHADAP PRODUK PANGAN KEMASAN DAN PERLINDUNGAN TERHADAP KONSUMEN ATAS KEAMANAN PANGAN DI WILAYAH KOTA SEMARANG

Dengan ini menyatakan:

1. Bahwa dalam skripsi saya ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi.
2. Bahwa sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.
3. Apabila dikemudian hari ternyata terbukti bahwa skripsi ini seluruhnya hasil plagiasi, maka saya rela dibatalkan dengan segala akibat hukumnya sesuai dengan peraturan yang berlaku pada Universitas Katolik Soegijapranata dan/atau perundang-undangan yang berlaku.

Demikian pernyataan ini dibuat dan dapat digunakan sebagaimana mestinya.

Semarang, Agustus 2020



Rahmawati Dewi Suroto

**HALAMAN PERNYATAAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH UNTUK
KEPENTINGAN AKADEMIS**

Yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Rahmawati Dewi Suroto
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum dan Komunikasi
Jenis Karya : Skripsi

Menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Katolik Soegijapranata Semarang Hak Bebas Royalti Noneksklusif atas karya ilmiah yang berjudul **“PENGAWASAN TERHADAP PRODUK PANGAN KEMASAN DAN PERLINDUNGAN TERHADAP KONSUMEN ATAS KEAMANAN PANGAN DI WILAYAH KOTA SEMARANG”** beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Katolik Soegijapranata berhak menyimpan, mengalihkan media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir ini selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Semarang, 05 Oktober 2020

Yang menyatakan



Rahmawati Dewi Suroto

ABSTRAK

Produk pangan dalam kemasan yang beredar khususnya menjelang Hari Raya Idul Fitri, Natal, dan tahun baru pada praktiknya tidak selalu aman dikonsumsi oleh masyarakat. Dikarenakan kemasan produk pangan rusak, kadaluarsa, maupun ilegal. Oleh karena itu, diperlukan pengawasan oleh BPOM sebagai upaya untuk memberikan perlindungan terhadap hak pangan yang sehat bagi konsumen.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan yuridis empiris dan spesifikasi penelitian deskriptif analitis. Metode pengumpulan data melalui studi lapangan dengan wawancara dan studi pustaka dengan analisis bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Pengambilan sampel, menggunakan teknik *purposive non random sampling*. Analisis data menggunakan analisis data kualitatif.

Hasil penelitian menemukan bahwa pengawasan produk pangan kemasan diatur dalam peraturan umum tentang pangan maupun kesehatan, dan peraturan pelaksanaan meliputi standar keamanan pangan, pendaftaran pangan untuk mendapatkan izin edar, tugas dan fungsi BPOM, dan pengawasan dengan penilaian produk pangan. Pelaksanaan pengawasan terhadap produk pangan kemasan oleh Balai Besar POM Semarang dan Dinas Kesehatan Kota Semarang sudah berjalan dengan baik melalui kegiatan pencegahan (pengawasan preventif) maupun penindakan (pengawasan represif) sesuai dengan Undang-Undang Pangan dan Undang-undang Kesehatan. Pelaksanaan pengawasan secara preventif dilakukan dengan penilaian terhadap produk untuk memastikan keamanan, dan mutu produk dengan mengeluarkan Izin edar, melakukan standarisasi, pembinaan dan audit CPPOB serta penilaian dan pengujian atas mutu keamanan sebelum produk di edarkan. Pelaksanaan pengawasan represif dilakukan dengan cara mengawasi produksi dan distribusi, pemeriksaan sampel dan *public warning* serta penyitaan barang bukti, pemusnahan, dan pemberian sanksi administrasi.

Kata Kunci: Pengawasan, Produk Pangan, Kemasan, Perlindungan Konsumen dan Keamanan Pangan.

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

“Allah tidak akan membebankan seseorang melainkan sesuai dengan kesanggupannya”

(QS Al-Baqarah: 286)

“Maka apabila kamu telah selesai dari suatu urusan, tetaplah bekerja keras untuk urusan yang lain” (QS Al-Insyirah: 7)



PERSEMBAHAN

Kupersembahkan skripsi untuk:

Papa, Mama, serta seluruh pihak yang telah memberikan semangat dan doa dalam penyusunan penulisan hukum maupun dalam perkuliahan.

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, taufik, dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“PENGAWASAN TERHADAP PRODUK PANGAN KEMASAN DAN PERLINDUNGAN TERHADAP KONSUMEN ATAS KEAMANAN PANGAN DI KOTA SEMARANG”** untuk memenuhi sebagian persyaratan mendapatkan gelar Sarjana Hukum.

Pengawasan Balai Besar POM Semarang merupakan upaya untuk memberikan perlindungan terhadap hak pangan yang sehat bagi konsumen. Pelaksanaan pengawasan terhadap produk pangan kemasan oleh Balai Besar POM Semarang dan Dinas Kesehatan Kota Semarang belum mampu melindungi hak-hak konsumen atas keamanan pangan karena masih banyak beredar produk pangan kemasan yang tidak layak jual atau membahayakan kesehatan konsumen. Pengawasan yang sudah dilakukan yaitu melalui kegiatan pencegahan (pengawasan preventif) dengan cara penilaian terhadap produk untuk memastikan keamanan, dan mutu produk dengan mengeluarkan Izin edar, melakukan standarisasi, pembinaan dan audit CPPOB (cara pengolahan pangan olahan yang baik) serta penilaian dan pengujian atas mutu keamanan sebelum produk di edarkan. Pengawasan juga dilakukan secara represif melalui pengawasan produksi dan distribusi, pemeriksaan sampel dan *public warning* serta memberikan tindak lanjut hasil pengawasan berupa tindakan penyitaan barang bukti, pemusnahan, pemberian sanksi administrasi dan sanksi *pro justitia*.

Dalam penyusunan skripsi, penulis tidak lupa mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Prof Dr. Ridwan Sanjaya, S.E., S.Kom., MS.IEC., selaku Rektor Universitas Katolik Soegijapranata Semarang;
2. Ibu Dr. Marcella Elwina Simanjutak, S.H., C.N., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum dan Komunikasi Universitas Katolik Soegijapranata Semarang;
3. Bapak Ign. Hartyo Purwanto, S.H., M.H., selaku Dosen Wali yang telah memberikan dukungan, arahan selama masa perkuliahan;
4. Ibu Dr. Endang Wahyati Yustina, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing dari penulis menempuh mata kuliah Metode Penulisan Karya Hukum (MPKH), dengan kesabaran membimbing, serta memberikan ilmu sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini;
5. Seluruh Dosen Fakultas Hukum dan Komunikasi Universitas Katolik Soegijapranata Semarang beserta staf, yang sudah berkenan memberikan pengetahuan yang sangat bermanfaat selama masa perkuliahan;
6. Pak Bowo, Pak Yatiman, Mbak Mega, Mbak Indra, selaku Staf Pengajaran Program Studi Ilmu Hukum, yang telah berkenan memberikan bantuan selama masa perkuliahan;
7. Ibu Theresia Ari Wijayanti, S.H beserta seluruh jajaran stafnya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melakukan penelitian di Balai Badan POM Kota Semarang;

8. Ibu Wiwid beserta seluruh jajaran stafnya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melakukan penelitian di Dinas Kesehatan Kota Semarang;
9. Keluarga tercinta Bapak Suroto serta Ibu Sulistyowati yang selalu memberi semangat serta dukungan kepada penulis;
10. Sahabat penulis: Prince, Mas Rio, Mas Decky, Mas Mente, Angga, Dewi Yuriko, yang selalu memberikan semangat;
11. Teman-teman selama perkuliahan: Lea Aviariska, Rima, Odel, dan teman-teman Fakultas Hukum dan Komunikasi yang telah mewarnai hari-hari penulis selama masa perkuliahan;
12. Teman-teman KKN Desa Glapan dan Keluarga Bu Carik, selaku keluarga penulis pada saat menjalankan KKN;
13. Semua pihak yang tidak dapat penulis disebutkan satu persatu, yang telah memberikan bantuan, inspirasi, semangat dan doa bagi penulis.

Akhir kata dengan segala keterbatasan penulis sehingga dapat dikatakan bahwa laporan hasil penelitian dan penulisan hukum ini mungkin belum sempurna sehingga segala kritik dan saran dari pembaca akan penulis terima dengan hati terbuka. Terlepas dari itu penulis berharap semoga laporan hasil penelitian ini bermanfaat bagi para pembaca terutama untuk para teoritis dan praktisi hukum.

Semarang, Agustus 2020
Penulis



Rahmawati Dewi Suroto

DAFTAR ISI

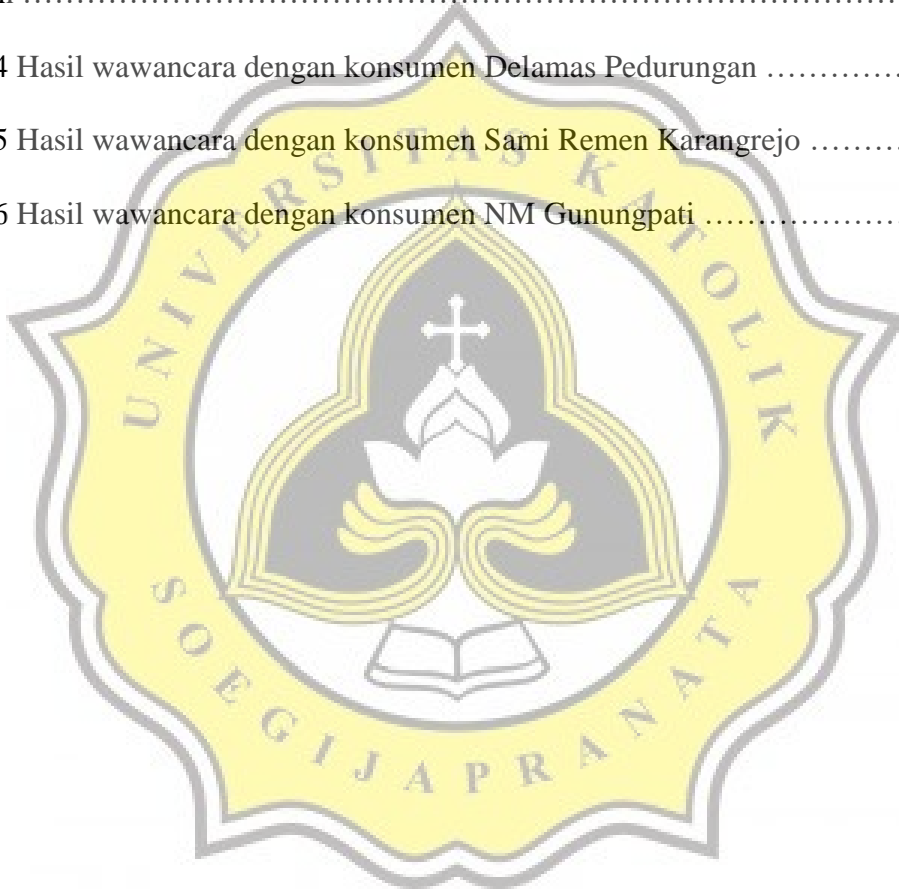
LEMBAR PERSETUJUAN	iii
LEMBAR PENGESAHAN	iv
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	v
HALAMAN PERNYATAAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS	vi
ABSTRAK	vii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR GAMBAR	xvi
DAFTAR SINGKATAN	xv
BAB I	1
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	10
E. Metode Penelitian	11
F. Sistematika Penulisan	18
BAB II	20
TINJAUAN PUSTAKA	20
A. Tinjauan Umum Tentang Pengawasan Mutu Makanan	20
1. Pengertian Pengawasan	20
2. Tujuan dan Prinsip Pengawasan	21
3. Jenis-Jenis Pengawasan	23
4. Tindak Lanjut Pengawasan	24
5. Pengawasan Terhadap Mutu Pangan	26
B. Produk Pangan	27

1. Pengertian Pangan.....	27
2. Jenis Produk Pangan	27
3. Kategori Produk Pangan	28
4. Keamanan Pangan dan Pangan yang Sehat.....	29
C. Makanan Kemasan dan Kemasan Pangan	31
1. Pengertian Makanan Kemasan.....	31
2. Jenis-Jenis Kemasan untuk Produk Makanan.....	32
3. Fungsi Kemasan Makanan/Pangan	35
D. Perlindungan Konsumen	36
1. Pengertian Perlindungan Konsumen.....	36
2. Pengertian Konsumen	37
3. Hak-Hak Konsumen.....	39
4. Kewajiban Konsumen	41
E. Pelaku Usaha.....	41
1. Pengertian Pelaku Usaha.....	41
2. Kewajiban Pelaku Usaha	42
F. Instrumen Hukum Tentang Pangan.....	43
1. Undang – Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945	43
2. Undang – Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.....	44
3. Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan.....	45
G. Instrumen Hukum Tentang Perlindungan Konsumen.....	47
H. Instrumen Hukum Tentang Hak Kesehatan	49
I. Tanggung Jawab Pemerintah dalam Perlindungan Terhadap Konsumen.....	51
1. Pengertian Tanggung Jawab	51
2. Pengertian Pemerintah	52
3. Pengertian Tanggung Jawab Pemerintah dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen	53
BAB III.....	55
HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	55
A. Hasil Penelitian	55

1. Profil Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Semarang	55
2. Gambaran Produk Pangan yang Beredar di Kota Semarang	56
3. Pengawasan Mutu dan Keamanan Pangan melalui Sampling dan Pengujian Produk Pangan dan Bahan Berbahaya	62
4. Mekanisme Izin Edar dalam Rangka Pengawasan Produk Pangan Kemasan	68
5. Hasil Wawancara dengan Responden Penelitian	76
6. Hasil Wawancara dengan Narasumber Penelitian	82
B. Pembahasan.....	99
1. Pengaturan Tentang Pengawasan Terhadap Produk Pangan Kemasan di Wilayah Kota Semarang	99
a. Jenis Peraturan yang Mengatur Pengawasan Terhadap Produk Pangan Kemasan.....	99
b. Institusi yang Berwenang Dalam Produk Pangan Kemasan.....	105
c. Objek yang Terkait Pengawasan Produk Pangan Kemasan	108
2. Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Produk Pangan Kemasan Dalam Perlindungan Terhadap Hak Konsumen Atas Keamanan Pangan Di Wilayah Kota Semarang.....	120
a. Institusi yang berwenang dalam Pengawasan Produk Pangan Kemasan 120	
b. Objek yang Terkait dalam Pengawasan Produk Pangan Kemasan.....	123
c. Hambatan dalam Pengawasan Produk Pangan Kemasan	138
BAB IV	142
PENUTUP	142
A. Kesimpulan	142
B. Saran-Saran	145
DAFTAR PUSTAKA.....	147
LAMPIRAN – LAMPIRAN	152
Lampiran 1. Surat Penelitian	152
Lampiran 2. Daftar Pertanyaan (Wawancara)	153
Lampiran 3. Dokumentasi.....	157

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1 Contoh produk basah dalam kemasan yang beredar di Kota Semarang	56
Tabel 3.2 Contoh produk pangan kemasan yang di tarik dari peredaran	58
Tabel 3.3 Contoh produk pangan kemasan yang dibatalkan dari pendaftaran dan peredaran	60
Tabel 3.4 Hasil wawancara dengan konsumen Delamas Pedurungan	88
Tabel 3.5 Hasil wawancara dengan konsumen Sami Remen Karangrejo	92
Tabel 3.6 Hasil wawancara dengan konsumen NM Gunungpati	96



DAFTAR GAMBAR

Gambar 3.1 Profil Hasil uji sampel pangan DIPA tahun 2018	63
Gambar 3.2 Profil Hasil uji sampel pangan Balai Besar POM di Semarang Tahun 2018 berdasarkan Legalitas Produk	63
Gambar 3.3 Mekanisme Alur Permohonan Izin Edar di BPOM	69
Gambar 3.4 Prosedur Pendaftaran Perusahaan Produsen	72
Gambar 3.5 Prosedur Registrasi Produk	74
Gambar 3.6 Dokumentasi Wawancara di Balai Besar POM Semarang	157
Gambar 3.7 Dokumentasi Wawancara di Dinas Kesehatan Kota Semarang	157
Gambar 3.8 Dokumentasi Wawancara di Lembaga Pembelaan dan Perlindungan Konsumen (LP2K) Jawa Tengah	158



DAFTAR SINGKATAN

AMDK	: Air Minum Dalam Kemasan
BKIPM	: Badan Karantina Ikan, Pengendalian Mutu, dan Keamanan Hasil Perikanan
CAPA	: <i>Corrective Action and Preventive Action</i>
CPPB-IRT	: Cara Produksi Pangan yang Baik untuk Industri Rumah Tangga
CPPOB	: Cara Pengolahan Pangan Olahan yang Baik
DIPA	: Daftar Isian Pelaksana Anggaran
HDPE	: <i>High Density Polyethylene</i>
HS	: Higienis dan Sanitasi
ING	: Informasi Nilai Gizi
IRTP	: Industri Rumah Tangga Pangan
IUI	: Izin Usaha Industri
IUMK	: Izin Usaha Mikro dan Kecil
LDPE	: <i>Low Density Polyethylene</i>
MD	: Makanan Dalam
MK	: Memenuhi Ketentuan

- ML : Makanan Luar
- PET : *Polietilena Tereftalat*
- PIRT : Produk Industri Rumah Tangga
- PJAS : Pangan Jajanan Anak Sekolah
- POB : Prosedur Operasional Baku
- PVC : *Polyvinyl Chloride*
- TDI : Tanda Daftar Industri
- TIE : Tanpa Izin Edar
- TMK : Tidak Memenuhi Ketentuan

