

ANALISIS YURIDIS NORMATIF TERHADAP PENGAWASAN PANGAN OLEH BADAN PENGAWAS OBAT DAN MAKANAN DALAM PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN

Melinda Ratnawati¹, Nanik Sutarni², Burham Pranawa³

[¹, ¹\[naniksutarni19@gmail.com\]\(mailto:naniksutarni19@gmail.com\)](mailto:melin0796@gmail.com), [², ²\[burham_9@yahoo.com\]\(mailto:burham_9@yahoo.com\)](mailto:burham_9@yahoo.com)

Universitas Boyolali

ABSTRAK

Peredaran produk pangan yang tidak memenuhi standar keamanan, mutu, dan izin edar masih menjadi permasalahan dalam perlindungan konsumen di Indonesia. Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) sebagai lembaga yang memiliki kewenangan di bidang pengawasan obat dan makanan memegang peran strategis dalam menjamin keamanan pangan melalui mekanisme pengawasan sebelum dan sesudah produk beredar di masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan pengawasan pangan oleh BPOM dalam perspektif Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen serta mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas pengawasan tersebut. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan analitis (analytical approach). Bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dianalisis secara preskriptif melalui studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara normatif kewenangan BPOM dalam pengawasan pangan telah diatur secara komprehensif melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan, serta berbagai peraturan BPOM. Meskipun demikian, efektivitas pengawasan masih menghadapi kendala berupa keterbatasan sumber daya pengawas, koordinasi antarlembaga yang belum optimal, luasnya cakupan distribusi pangan, dan rendahnya tingkat kepatuhan sebagian pelaku usaha terhadap ketentuan perizinan dan keamanan pangan. Penguatan koordinasi kelembagaan, optimalisasi pengawasan berbasis risiko, pemanfaatan teknologi digital, serta peningkatan kesadaran hukum pelaku usaha dan konsumen menjadi langkah strategis untuk meningkatkan efektivitas pengawasan sekaligus memperkuat perlindungan konsumen di bidang pangan.

Kata Kunci: Pengawasan Pangan, BPOM, Perlindungan Konsumen, Efektivitas Hukum, Keamanan Pangan.

ABSTRACT

The circulation of food products that fail to comply with safety standards, quality requirements, and marketing authorization remains a significant issue in consumer protection in Indonesia. The Indonesian Food and Drug Authority (Badan Pengawas Obat dan Makanan/BPOM), as the governmental agency authorized to regulate and supervise food products, plays a strategic role in ensuring food safety through both pre-market and post-market surveillance mechanisms. This study aims to analyze BPOM's implementation of food supervision from the perspective of Law Number 8 of 1999 concerning Consumer Protection and to identify the factors affecting the effectiveness of such supervision. This research employs a normative legal research method using statutory, conceptual, and analytical approaches. The legal materials consist of primary, secondary, and tertiary legal sources, which are analyzed using a prescriptive qualitative approach through library research. The findings indicate that BPOM's authority in food supervision has been comprehensively regulated under Law Number 8 of 1999 concerning Consumer Protection, Law Number 18 of 2012 concerning Food, Government Regulation Number 86 of 2019 concerning Food Safety, and various BPOM regulations. Nevertheless, the effectiveness of food supervision continues to face several challenges, including limited supervisory resources, inadequate inter-agency coordination, the extensive distribution network of food products, and the relatively low level of compliance among

certain business actors with licensing and food safety regulations. Strengthening institutional coordination, optimizing risk-based supervision, enhancing the use of digital technologies, and improving legal awareness among business actors and consumers are essential strategies for increasing the effectiveness of food supervision while reinforcing consumer protection in the food sector.

Keywords: *Food Supervision; Indonesian Food and Drug Authority (BPOM); Consumer Protection; Legal Effectiveness; Food Safety.*

PENDAHULUAN

Perlindungan konsumen merupakan salah satu instrumen hukum yang bertujuan menjamin hak masyarakat atas keamanan, kenyamanan, keselamatan, dan kepastian hukum dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa. Perlindungan tersebut memiliki urgensi yang tinggi dalam sektor pangan karena pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang berkaitan langsung dengan kesehatan dan keberlangsungan hidup masyarakat. Negara berkewajiban menjamin bahwa setiap produk pangan yang beredar memenuhi persyaratan keamanan, mutu, gizi, serta layak untuk dikonsumsi melalui sistem pengawasan yang efektif dan berkesinambungan.¹

Perkembangan industri pangan yang semakin pesat sebagai dampak globalisasi dan kemajuan teknologi telah meningkatkan kompleksitas peredaran produk pangan di Indonesia. Kondisi tersebut memberikan manfaat berupa semakin beragamnya pilihan produk bagi masyarakat, tetapi di sisi lain juga meningkatkan potensi beredarnya pangan yang tidak memenuhi standar keamanan, tidak memiliki izin edar, mengandung bahan berbahaya, maupun memberikan informasi yang tidak sesuai pada label produk. Keadaan tersebut berpotensi menimbulkan kerugian bagi konsumen, baik secara ekonomi maupun terhadap kesehatan masyarakat.²

Dalam sistem hukum Indonesia, perlindungan konsumen terhadap produk pangan diatur melalui berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, serta Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan. Regulasi tersebut memberikan kewenangan kepada Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) untuk melaksanakan pengawasan terhadap keamanan, mutu, label, serta izin edar produk pangan melalui mekanisme pengawasan sebelum produk beredar (pre-market control) maupun setelah produk beredar (post-market control).³

Meskipun kerangka regulasi telah tersedia secara komprehensif, berbagai pelanggaran di bidang pangan masih ditemukan dalam praktik. BPOM secara berkala masih menemukan produk pangan tanpa izin edar, pangan kedaluwarsa, produk dengan label yang tidak sesuai ketentuan, hingga produk yang mengandung bahan berbahaya. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberadaan peraturan perundang-undangan belum sepenuhnya diikuti dengan efektivitas pelaksanaan pengawasan. Efektivitas pengawasan dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain substansi hukum, kapasitas kelembagaan, koordinasi antarinstansi, sarana dan prasarana, serta tingkat kepatuhan pelaku usaha terhadap ketentuan

¹ Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2020), hlm. 17–20; Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 4.

² Frank Cramer, "Food Safety & Co.: Future Challenges in Consumer Health Protection," *Journal of Consumer Protection and Food Safety* 17, no. 4 (2022): 311–313, <https://doi.org/10.1007/s00003-022-01408-7>; Food and Agriculture Organization (FAO), *The State of Food Safety and Quality* (Rome: FAO, 2023).

³ Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan; Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan; Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi* (Depok: Rajawali Pers, 2021), hlm. 118–122.

hukum yang berlaku.⁴

Beberapa penelitian terdahulu lebih banyak membahas keamanan pangan dari perspektif kesehatan masyarakat maupun tanggung jawab pelaku usaha terhadap konsumen. Kajian yang secara khusus menganalisis pelaksanaan kewenangan BPOM dalam perspektif Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen masih relatif terbatas. Oleh karena itu, penelitian ini penting dilakukan untuk menganalisis pelaksanaan pengawasan pangan oleh BPOM serta mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas pengawasan dalam memberikan perlindungan hukum kepada konsumen. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan hukum perlindungan konsumen sekaligus menjadi bahan evaluasi terhadap pelaksanaan pengawasan pangan di Indonesia.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, pengawasan pangan merupakan bentuk pelaksanaan fungsi pemerintahan (*bestuurszorg*) dalam memberikan perlindungan kepada masyarakat terhadap risiko yang ditimbulkan oleh produk pangan yang tidak memenuhi persyaratan keamanan. Kewenangan BPOM sebagai lembaga pemerintah nonkementerian tidak hanya terbatas pada pemberian izin edar, tetapi juga mencakup inspeksi sarana produksi dan distribusi, pengambilan sampel, pengujian laboratorium, pengawasan label, penarikan produk dari peredaran (*recall*), hingga pemberian sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵ Fungsi tersebut menunjukkan bahwa pengawasan pangan merupakan instrumen preventif sekaligus represif dalam mewujudkan perlindungan konsumen.

Efektivitas pengawasan pangan tidak hanya ditentukan oleh kelengkapan regulasi, tetapi juga dipengaruhi oleh kualitas implementasi kebijakan yang dilakukan oleh aparat pengawas. Lawrence M. Friedman menjelaskan bahwa bekerjanya suatu sistem hukum dipengaruhi oleh tiga unsur utama, yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*).⁶ Apabila salah satu unsur tersebut tidak berjalan secara optimal, tujuan hukum untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat akan sulit diwujudkan. Dalam konteks pengawasan pangan, keberadaan regulasi yang memadai harus didukung oleh kapasitas kelembagaan BPOM, koordinasi dengan pemerintah daerah, serta kepatuhan pelaku usaha terhadap ketentuan keamanan pangan.

Beberapa penelitian terdahulu menunjukkan bahwa pengawasan pangan di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan. Penelitian Hidayat dan Prasetyo (2023) menyimpulkan bahwa pengawasan pangan belum berjalan optimal akibat keterbatasan jumlah pengawas dibandingkan luas wilayah distribusi pangan.⁷ Penelitian lain yang dilakukan oleh Wulandari (2022) menunjukkan bahwa rendahnya kesadaran hukum pelaku usaha masih menjadi faktor dominan yang menyebabkan ditemukannya produk pangan tanpa izin edar maupun pelanggaran terhadap ketentuan pelabelan.⁸ Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa permasalahan pengawasan pangan tidak hanya berkaitan dengan aspek regulasi, tetapi juga menyangkut efektivitas pelaksanaan kewenangan dan kepatuhan

⁴ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2021), hlm. 8–12; Geraint Howells, "Protecting Consumer Protection Values in the Fourth Industrial Revolution," *Journal of Consumer Policy* 43, no. 1 (2020): 145–175, <https://doi.org/10.1007/s10603-019-09430-3>

⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi* (Depok: Rajawali Pers, 2021), hlm. 132–138; Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan.

⁶ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975), hlm. 14–16; Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2021), hlm. 5–12.

⁷ Hidayat dan Prasetyo, "Efektivitas Pengawasan Produk Pangan oleh BPOM dalam Perspektif Perlindungan Konsumen," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 53, No. 2 (2023), hlm. 215–230.

⁸ Wulandari, "Perlindungan Konsumen terhadap Peredaran Produk Pangan Tanpa Izin Edar," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 19, No. 4 (2022), hlm. 487–501.

hukum.

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini memiliki urgensi untuk mengkaji pelaksanaan pengawasan pangan oleh BPOM dari perspektif Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Penelitian ini berfokus pada analisis yuridis normatif terhadap kewenangan BPOM dalam melaksanakan pengawasan produk pangan serta faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas pelaksanaannya dalam memberikan perlindungan hukum kepada konsumen. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis dalam pengembangan hukum perlindungan konsumen serta menjadi masukan bagi pemerintah dalam memperkuat sistem pengawasan pangan yang lebih efektif, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yang bertujuan untuk menganalisis pengawasan pangan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) dalam perspektif Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan analitis (*analytical approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan yang mengatur perlindungan konsumen dan pengawasan pangan, sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji doktrin, asas, dan teori hukum yang berkaitan dengan perlindungan konsumen, kewenangan administrasi negara, serta efektivitas hukum.⁹

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan, Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan, serta berbagai peraturan BPOM yang berkaitan dengan pengawasan pangan. Bahan hukum sekunder terdiri atas buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan doktrin para ahli yang relevan dengan objek penelitian. Adapun bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia hukum, serta berbagai dokumen pendukung lainnya.¹⁰

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelusuri peraturan perundang-undangan, literatur ilmiah, artikel jurnal nasional maupun internasional, serta dokumen resmi yang diterbitkan oleh BPOM. Seluruh bahan hukum yang diperoleh kemudian diklasifikasikan berdasarkan relevansinya terhadap rumusan masalah penelitian untuk memudahkan proses analisis.¹¹

Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan metode analisis deskriptif-preskriptif. Tahapan analisis dilakukan melalui identifikasi norma hukum, interpretasi terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, kemudian dikaitkan dengan teori perlindungan konsumen, teori kewenangan, teori efektivitas hukum, dan teori implementasi kebijakan. Hasil analisis digunakan untuk menjawab rumusan masalah serta merumuskan rekomendasi mengenai penguatan pengawasan pangan oleh BPOM dalam

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi (Jakarta: Kencana, 2021), hlm. 133–177; Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2021), hlm. 24–30.

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Depok: UI Press, 2021), hlm. 51–52; Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2022), hlm. 112–118.

¹¹ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2021), hlm. 295–301.

rangka meningkatkan perlindungan hukum bagi konsumen.¹²

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Yuridis terhadap Kinerja Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) dalam Pengawasan Produk Pangan dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Perlindungan konsumen merupakan salah satu tujuan utama penyelenggaraan sistem hukum di Indonesia. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen memberikan jaminan terhadap hak konsumen untuk memperoleh keamanan, kenyamanan, keselamatan, serta kepastian hukum dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa. Ketentuan tersebut secara tegas diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 yang memberikan hak kepada konsumen untuk memperoleh barang yang aman dan layak digunakan.¹³ Dalam konteks produk pangan, perlindungan tersebut diwujudkan melalui sistem pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) sebagai lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan dalam mengawasi keamanan pangan sejak sebelum produk dipasarkan hingga setelah beredar di masyarakat.

Kewenangan BPOM merupakan bentuk kewenangan atribusi yang diberikan oleh negara melalui Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan. Berdasarkan ketentuan tersebut, BPOM memiliki tugas menyelenggarakan pengawasan terhadap obat dan makanan melalui penyusunan kebijakan, pemberian izin edar, inspeksi sarana produksi dan distribusi, pengujian laboratorium, pengawasan label, hingga penegakan hukum administratif terhadap pelaku usaha yang melakukan pelanggaran.¹⁴ Kewenangan tersebut merupakan implementasi prinsip legalitas (*rechtmatigheid van bestuur*), yaitu setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017, kewenangan BPOM juga memperoleh landasan yuridis melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Pasal 86 Undang-Undang tersebut mengamanatkan bahwa pemerintah bertanggung jawab menyelenggarakan pengawasan terhadap keamanan pangan secara terpadu, sedangkan Pasal 97 mengatur kewajiban setiap pangan olahan untuk memiliki izin edar sebelum diperdagangkan kepada masyarakat.¹⁵ Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa izin edar bukan hanya merupakan persyaratan administratif, melainkan instrumen hukum preventif yang bertujuan melindungi konsumen dari risiko mengonsumsi produk yang tidak memenuhi standar keamanan.

Pelaksanaan pengawasan oleh BPOM dilakukan melalui dua mekanisme, yaitu pre-market control dan post-market control. Pengawasan sebelum peredaran (pre-market control) dilakukan melalui evaluasi terhadap komposisi produk, keamanan bahan baku, proses produksi, mutu produk, serta kesesuaian informasi yang tercantum pada label sebelum diterbitkannya izin edar. Sebaliknya, pengawasan setelah produk beredar (post-market control) dilakukan melalui inspeksi terhadap sarana distribusi, pengambilan sampel produk, pengujian laboratorium, pengawasan label, serta penindakan terhadap produk yang

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, hlm. 213–225; Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmianti, *Argumentasi Hukum* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2022), hlm. 45–53.

¹³ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 4; Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2020), hlm. 39.

¹⁴ Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan; Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi* (Depok: Rajawali Pers, 2021), hlm. 128–134.

¹⁵ Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Pasal 86 dan Pasal 97.

terbukti melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁶ Kedua mekanisme tersebut menunjukkan bahwa pengawasan pangan tidak hanya berorientasi pada pemberian izin, tetapi juga pada pengawasan berkelanjutan selama produk beredar di masyarakat.

Ditinjau dari perspektif hukum perlindungan konsumen, pelaksanaan kewenangan BPOM telah mencerminkan prinsip perlindungan preventif sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon. Perlindungan hukum preventif bertujuan mencegah terjadinya kerugian bagi masyarakat melalui pembentukan regulasi dan mekanisme pengawasan yang efektif sebelum terjadi pelanggaran hukum. Dalam konteks ini, pemberian izin edar, kewajiban pencantuman label, serta pemeriksaan terhadap mutu pangan merupakan bentuk perlindungan hukum preventif yang diberikan negara kepada konsumen.¹⁷

Meskipun demikian, efektivitas pelaksanaan pengawasan pangan masih menghadapi berbagai kendala. Luasnya wilayah distribusi pangan, meningkatnya jumlah pelaku usaha, keterbatasan jumlah pengawas, serta perkembangan perdagangan melalui platform digital menyebabkan pengawasan menjadi semakin kompleks. Akibatnya, masih ditemukan berbagai produk pangan tanpa izin edar, pangan kedaluwarsa, maupun produk yang tidak memenuhi standar keamanan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberadaan regulasi yang memadai belum sepenuhnya diikuti oleh efektivitas implementasi di lapangan.¹⁸

Menurut teori efektivitas hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, keberhasilan suatu sistem hukum dipengaruhi oleh lima faktor, yaitu faktor hukum, aparat penegak hukum, sarana dan prasarana, masyarakat, serta budaya hukum. Kelima faktor tersebut saling berkaitan dalam menentukan berhasil atau tidaknya pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, efektivitas pengawasan pangan oleh BPOM tidak hanya bergantung pada kelengkapan regulasi, tetapi juga dipengaruhi oleh kualitas sumber daya manusia, dukungan fasilitas pengawasan, koordinasi antarlembaga, serta tingkat kepatuhan pelaku usaha terhadap ketentuan hukum yang berlaku.¹⁹

Berdasarkan uraian tersebut dapat dipahami bahwa secara normatif BPOM telah memiliki dasar kewenangan yang kuat dalam melaksanakan pengawasan terhadap produk pangan. Akan tetapi, pencapaian tujuan perlindungan konsumen sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 masih memerlukan penguatan implementasi melalui peningkatan kapasitas kelembagaan, optimalisasi pengawasan berbasis risiko, pemanfaatan teknologi informasi, serta sinergi yang lebih efektif antara BPOM, pemerintah daerah, dan pelaku usaha. Dengan demikian, perlindungan konsumen di bidang pangan tidak hanya diwujudkan melalui keberadaan regulasi, tetapi juga melalui pelaksanaan pengawasan yang efektif, akuntabel, dan berkelanjutan..

Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Pengawasan Produk Pangan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan dalam Perspektif Hukum Perlindungan Konsumen

Efektivitas pengawasan pangan tidak hanya ditentukan oleh keberadaan peraturan perundang-undangan yang mengatur keamanan pangan, tetapi juga dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling berkaitan dalam proses implementasi hukum. Menurut Soerjono Soekanto, keberhasilan penegakan hukum dipengaruhi oleh lima faktor utama, yaitu faktor hukum (*legal substance*), aparat penegak hukum (*legal structure*), sarana dan prasarana, masyarakat, serta budaya hukum. Kelima faktor tersebut menjadi indikator untuk menilai apakah suatu sistem hukum telah berjalan secara efektif dalam mencapai tujuan yang

¹⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan; Peraturan BPOM Nomor 27 Tahun 2017 tentang Pendaftaran Pangan Olahan.

¹⁷ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 2019), hlm. 2–6.

¹⁸ Frank Cramer, "Food Safety & Co.: Future Challenges in Consumer Health Protection," *Journal of Consumer Protection and Food Safety* 17, no. 4 (2022): 311–313. <https://doi.org/10.1007/s00003-022-01408-7>.

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2021), hlm. 8–12.

diharapkan.²⁰

1. Faktor Substansi Hukum

Dari aspek substansi hukum, Indonesia telah memiliki pengaturan yang relatif lengkap mengenai keamanan pangan dan perlindungan konsumen. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mengatur hak konsumen untuk memperoleh keamanan dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa. Pengaturan tersebut diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang mewajibkan setiap produk pangan memenuhi standar keamanan, mutu, dan gizi sebelum dipasarkan kepada masyarakat.²¹

Selain itu, Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan beserta berbagai Peraturan BPOM telah memberikan pedoman teknis mengenai tata cara pemberian izin edar, pelabelan, inspeksi, hingga penarikan produk yang tidak memenuhi ketentuan. Dengan demikian, secara normatif tidak ditemukan kekosongan hukum (*vacuum of norm*) yang signifikan dalam pengaturan pengawasan pangan. Permasalahan justru lebih banyak muncul pada aspek implementasi norma hukum di lapangan.²²

2. Faktor Struktur Hukum

Struktur hukum berkaitan dengan lembaga yang menjalankan fungsi pengawasan, termasuk kualitas sumber daya manusia yang dimiliki oleh BPOM. Sebagai lembaga yang memiliki kewenangan nasional, BPOM bertanggung jawab melakukan pengawasan terhadap jutaan produk pangan yang beredar di seluruh wilayah Indonesia. Kondisi tersebut menyebabkan beban kerja pengawasan menjadi sangat besar apabila dibandingkan dengan jumlah petugas pengawas yang tersedia.²³

Keterbatasan jumlah penyidik, pengawas farmasi dan makanan, tenaga laboratorium, serta fasilitas pengujian menyebabkan pelaksanaan pengawasan belum dapat menjangkau seluruh rantai distribusi pangan secara optimal. Keadaan tersebut semakin kompleks dengan berkembangnya perdagangan elektronik (*electronic commerce*) yang memungkinkan produk pangan dipasarkan tanpa batas wilayah sehingga mempersulit proses pengawasan konvensional.²⁴

3. Faktor Sarana dan Prasarana

Sarana dan prasarana merupakan unsur penting dalam mendukung efektivitas pengawasan pangan. Laboratorium pengujian, teknologi informasi, sistem pelaporan digital, kendaraan operasional, serta anggaran pengawasan menjadi instrumen yang menentukan keberhasilan BPOM dalam melaksanakan tugasnya. Tanpa dukungan fasilitas yang memadai, proses inspeksi, pengujian sampel, maupun penindakan terhadap pelanggaran tidak dapat dilakukan secara maksimal.²⁵

Perkembangan teknologi sebenarnya memberikan peluang bagi BPOM untuk memperkuat sistem pengawasan melalui digitalisasi pelayanan perizinan, pelaporan masyarakat, dan pemanfaatan big data dalam pemetaan risiko produk pangan. Digitalisasi tersebut dapat meningkatkan efisiensi pengawasan sekaligus mempercepat respons terhadap temuan produk yang berpotensi membahayakan konsumen.²⁶

²⁰ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2021), hlm. 8–12.

²¹ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen; Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

²² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2021), hlm. 96–101.

²³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Depok: Rajawali Pers, 2021), hlm. 130–136.

²⁴ Frank Cramer, "Food Safety & Co.: Future Challenges in Consumer Health Protection," *Journal of Consumer Protection and Food Safety* 17, no. 4 (2022): 311–313. <https://doi.org/10.1007/s00003-022-01408-7>

²⁵ Food and Agriculture Organization (FAO), *Food Control System Assessment Tool* (Rome: FAO, 2022).

²⁶ OECD, *Digital Government Review: Enhancing Public Service Delivery* (Paris: OECD Publishing, 2023).

4. Faktor Masyarakat dan Pelaku Usaha

Efektivitas pengawasan juga dipengaruhi oleh tingkat kepatuhan pelaku usaha terhadap ketentuan hukum yang berlaku. Tidak sedikit pelaku usaha, khususnya usaha mikro dan kecil, yang belum sepenuhnya memahami pentingnya pemenuhan standar keamanan pangan, pencantuman label, maupun kewajiban memiliki izin edar sebelum memasarkan produknya. Kondisi tersebut menyebabkan masih ditemukannya produk pangan yang beredar tanpa memenuhi persyaratan administratif maupun teknis sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.²⁷

Di sisi lain, tingkat kesadaran konsumen dalam memilih produk yang telah memiliki izin edar juga masih perlu ditingkatkan. Konsumen sering kali lebih mempertimbangkan harga dibandingkan aspek keamanan produk. Rendahnya literasi hukum masyarakat menyebabkan mekanisme pengawasan sosial (social control) terhadap produk pangan belum berjalan secara optimal. Padahal, partisipasi masyarakat memiliki peran penting dalam mendukung efektivitas pengawasan yang dilakukan oleh BPOM.²⁸

5. Faktor Budaya Hukum

Budaya hukum merupakan faktor yang berkaitan dengan sikap dan kesadaran masyarakat terhadap hukum. Lawrence M. Friedman menjelaskan bahwa hukum akan berjalan secara efektif apabila didukung oleh budaya hukum yang baik. Dalam konteks pengawasan pangan, budaya hukum tercermin dari kepatuhan pelaku usaha terhadap standar keamanan pangan dan kesadaran konsumen untuk memilih produk yang telah memenuhi ketentuan hukum.

Budaya hukum yang rendah akan menyebabkan pelaku usaha cenderung mengabaikan kewajiban hukum demi memperoleh keuntungan ekonomi, sedangkan konsumen kurang memperhatikan aspek keamanan pangan ketika melakukan pembelian. Oleh karena itu, pengawasan pangan tidak dapat hanya mengandalkan tindakan represif berupa pemberian sanksi, tetapi juga harus diimbangi dengan upaya preventif melalui edukasi, pembinaan, dan sosialisasi secara berkelanjutan kepada masyarakat dan pelaku usaha.²⁹

Berdasarkan analisis terhadap kelima faktor tersebut, dapat disimpulkan bahwa efektivitas pengawasan pangan oleh BPOM pada dasarnya telah didukung oleh kerangka regulasi yang memadai. Namun demikian, implementasi pengawasan masih menghadapi berbagai kendala yang berasal dari aspek kelembagaan, keterbatasan sumber daya, perkembangan sistem perdagangan, tingkat kepatuhan pelaku usaha, serta budaya hukum masyarakat. Oleh karena itu, penguatan efektivitas pengawasan tidak hanya memerlukan penyempurnaan regulasi, tetapi juga peningkatan kapasitas kelembagaan, penguatan koordinasi lintas sektor, pemanfaatan teknologi digital, dan peningkatan kesadaran hukum masyarakat sebagai bagian dari upaya mewujudkan perlindungan konsumen yang optimal.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) memiliki kedudukan dan kewenangan yang kuat dalam melaksanakan pengawasan terhadap produk pangan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, serta berbagai peraturan pelaksana lainnya. Pengawasan tersebut dilaksanakan melalui mekanisme pre-market control dan post-market

²⁷ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2021), hlm. 61–67.

²⁸ Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2020), hlm. 82–88.

²⁹ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975), hlm. 15–16.

control sebagai bentuk perlindungan hukum preventif terhadap konsumen. Dari perspektif Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, pelaksanaan fungsi BPOM telah sejalan dengan tujuan perlindungan konsumen, yaitu memberikan jaminan keamanan, kenyamanan, keselamatan, serta kepastian hukum dalam mengonsumsi produk pangan. Meskipun demikian, efektivitas pelaksanaan pengawasan belum sepenuhnya optimal karena masih ditemukannya berbagai pelanggaran berupa peredaran produk pangan tanpa izin edar, pelabelan yang tidak sesuai ketentuan, serta produk yang tidak memenuhi standar keamanan pangan.

Faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas pengawasan pangan oleh BPOM meliputi faktor substansi hukum, struktur kelembagaan, sarana dan prasarana, tingkat kepatuhan pelaku usaha, serta budaya hukum masyarakat. Regulasi mengenai pengawasan pangan pada dasarnya telah memberikan dasar hukum yang memadai, namun implementasinya masih menghadapi berbagai kendala berupa keterbatasan sumber daya manusia, luasnya wilayah pengawasan, perkembangan perdagangan digital, koordinasi antarlembaga yang belum optimal, serta rendahnya kesadaran hukum sebagian pelaku usaha dan konsumen. Oleh karena itu, efektivitas pengawasan pangan memerlukan penguatan kapasitas kelembagaan, optimalisasi pemanfaatan teknologi informasi, peningkatan koordinasi lintas sektor, serta edukasi hukum kepada masyarakat guna mewujudkan perlindungan konsumen yang lebih efektif.

Saran

Pemerintah dan Badan Pengawas Obat dan Makanan perlu meningkatkan efektivitas pengawasan pangan melalui penguatan sumber daya manusia, penambahan fasilitas laboratorium, serta optimalisasi sistem pengawasan berbasis teknologi informasi agar mampu mengikuti perkembangan distribusi pangan, khususnya melalui perdagangan elektronik. Selain itu, koordinasi antara BPOM, pemerintah daerah, kementerian terkait, dan pelaku usaha perlu diperkuat untuk menciptakan sistem pengawasan yang terintegrasi dan berkelanjutan.

Pelaku usaha diharapkan meningkatkan kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai keamanan pangan, izin edar, dan pelabelan produk sebagai bentuk tanggung jawab dalam memberikan perlindungan kepada konsumen. Masyarakat juga perlu meningkatkan kesadaran hukum dengan lebih selektif dalam memilih produk pangan yang telah memiliki izin edar dan memenuhi standar keamanan. Sinergi antara pemerintah, pelaku usaha, dan masyarakat diharapkan mampu mewujudkan sistem perlindungan konsumen yang lebih efektif serta meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap produk pangan yang beredar di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmadi Miru, & Yodo, S. (2021). *Hukum Perlindungan Konsumen*. PT RajaGrafindo Persada.
- Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia. (2023). *Laporan Tahunan BPOM Tahun 2023*. <https://www.pom.go.id>
- Cramer, F. (2022). Food safety & Co.: Future challenges in consumer health protection. *Journal of Consumer Protection and Food Safety*, 17(4), 311–313. <https://doi.org/10.1007/s00003-022-01408-7>
- Food and Agriculture Organization. (2022). *Food Control System Assessment Tool*. FAO. <https://www.fao.org>
- Food and Agriculture Organization. (2023). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023*. FAO. <https://doi.org/10.4060/cc3017en>
- Friedman, L. M. (1975). *The Legal System: A Social Science Perspective*. Russell Sage Foundation.
- Hadjon, P. M. (2019). *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Bina Ilmu.
- Howells, G. (2020). *Protecting consumer protection values in the fourth industrial revolution*.

Journal of Consumer Policy, 43(1), 145–175. <https://doi.org/10.1007/s10603-019-09430-3>

Ibrahim, J. (2021). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Bayumedia Publishing.

Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. Kencana.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). *Digital Government Review*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264279288-en>

Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 27 Tahun 2017 tentang Pendaftaran Pangan Olahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 249, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6442).

Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan.

Ridwan HR. (2021). *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*. PT RajaGrafindo Persada.

Sidabalok, J. (2020). *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*. PT Citra Aditya Bakti.

Soekanto, S. (2021). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Rajawali Pers.

Soekanto, S. (2021). *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press.

Sunggono, B. (2022). *Metodologi Penelitian Hukum*. PT RajaGrafindo Persada.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5360).

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821).

World Health Organization. (2022). *Global Strategy for Food Safety 2022–2030*. World Health Organization. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240057685>

Zainuddin Ali. (2021). *Metode Penelitian Hukum*. Sinar Grafika.