

BAB II

TINJAUAN TEORITIK MENGENAI PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN DAN PENGATURAN MENGENAI PANGAN

A. Tinjauan Umum Tentang Pangan

Manusia tidak bisa melepaskan diri dari kebutuhan akan pangan. Apa yang kita makan sehari-hari bukan sekadar pemenuh lapar, melainkan sumber energi, penopang kesehatan, bahkan penentu kualitas hidup. Namun pangan yang kita konsumsi tidak boleh hanya dilihat dari segi ketersediaan dan rasa, melainkan juga dari aspek gizi, mutu, serta keamanannya. Pangan yang tercemar, baik oleh zat kimia, biologis, maupun fisik, dapat membawa dampak negatif tidak hanya bagi tubuh tetapi juga bagi kondisi psikologis manusia (Jamil et al., 2021).

Pada praktiknya, pangan hadir dalam dua bentuk utama, yaitu pangan segar yang dapat langsung dikonsumsi atau menjadi bahan baku, serta pangan olahan yang dihasilkan melalui berbagai metode pengolahan, dengan atau tanpa penambahan bahan tambahan (Wani et al., 2019). Baik pangan segar maupun olahan, keduanya membutuhkan perhatian pada standar kesehatan agar tidak kehilangan manfaat gizi yang terkandung di dalamnya. Bahkan kadar air dalam pangan pun berperan besar terhadap pertumbuhan mikroorganisme yang dapat memengaruhi kualitas dan keamanan bahan makanan (Wani et al., 2019).

Karena itulah, pangan tidak bisa dipandang sekadar sebagai barang konsumsi biasa. Lebih dari itu, pangan adalah bagian dari hak asasi manusia

yang paling mendasar, sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012. Negara memikul tanggung jawab untuk memastikan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bergizi, dan bermutu. Dengan demikian, hak masyarakat atas pangan yang layak bukan hanya sebuah kebutuhan hidup, melainkan juga sebuah jaminan kemanusiaan yang wajib dijaga dan dipenuhi (Ruslan et al., 2024).

Keamanan pangan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan Pasal 1 ayat 5, mengatur bahwa keamanan pangan merupakan suatu kondisi dan upaya yang diperlukan untuk melindungi pangan dari potensi cemaran biologis, kimia, maupun benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, serta membahayakan kesehatan manusia. Selain itu, keamanan pangan juga harus selaras dengan nilai agama, keyakinan, serta budaya masyarakat sehingga pangan tersebut layak dan aman dikonsumsi. Isu ini tidak hanya menjadi perhatian publik, tetapi juga menjadi tanggung jawab pemerintah, sehingga berbagai langkah pengendalian terus dilakukan untuk meminimalisasi risiko yang muncul dari permasalahan keamanan pangan (Arabi et al., 2018). Salah satu bentuk pengendalian risiko tersebut diwujudkan melalui sistem manajemen mutu dan keamanan pangan yang ditopang oleh penerapan prosedur operasional serta praktik pengolahan yang baik sepanjang rantai produksi, seperti Cara Produksi Makanan yang Baik (CPMB) atau Good Manufacturing Practice (GMP) (Ikrar, 2025).

Lebih jauh, WHO (*World Health Organization*) pada tahun 2015 melaporkan bahwa secara global maupun regional, pangan dapat

terkontaminasi oleh 31 jenis agen berbahaya, yang meliputi virus, bakteri, parasit, racun, dan bahan kimia (Chaib, 2015). Kontaminasi ini dapat terjadi di setiap tahapan produksi hingga konsumsi, serta dapat bersumber dari lingkungan sekitar, seperti air, tanah, maupun udara. Dampaknya pun tidak bisa dianggap sepele; selain menimbulkan gangguan pada sistem pencernaan, kontaminasi pangan juga dapat memicu gejala neurologis, ginekologis, imunologis, kegagalan multi organ, bahkan kanker. Beberapa kasus serius bahkan berujung pada kematian, salah satunya akibat penggunaan bahan tambahan pangan yang berbahaya (Chaib, 2015).

1. Ruang Lingkup Pangan

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan, disebutkan bahwa:

“Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan atau pembuatan makanan atau minuman.”

Undang-undang ini memberikan batasan ruang lingkup pangan secara luas, mencakup bahan mentah hingga olahan siap konsumsi, termasuk aditif dan bahan baku. Dalam penjelasannya, ditegaskan bahwa pemenuhan pangan adalah bagian dari Hak Asasi Manusia sekaligus kewajiban negara untuk menjamin ketersediaan pangan yang “cukup, bermutu, aman, dan bergizi seimbang

Ruang lingkup pangan pada dasarnya sangat luas karena

menyangkut berbagai aspek yang berkaitan dengan sumber, fungsi gizi, hingga tingkat ketahanan bahan pangan. Menurut Aisyah (2015), bahan pangan dapat diklasifikasikan berdasarkan asal usulnya, kandungan gizi, serta daya tahannya terhadap kerusakan. Klasifikasi ini penting tidak hanya dari perspektif kesehatan, tetapi juga dari segi hukum karena berkaitan dengan pengaturan keamanan dan mutu pangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan.

- a. Ditinjau dari sumbernya; pangan terbagi menjadi dua kelompok besar, yaitu pangan hewani dan pangan nabati. Pangan hewani berasal dari hewan atau hasil olahan hewan, yang umumnya menjadi sumber utama protein dan lemak, seperti susu, daging, ikan, telur, maupun hasil laut. Sementara itu, pangan nabati berasal dari tumbuhan atau hasil olahannya yang kaya akan karbohidrat, vitamin, mineral, serta protein nabati, misalnya beras, jagung, ubi, dan kacang-kacangan. Klasifikasi ini menunjukkan bahwa pangan tidak hanya berfungsi sebagai kebutuhan dasar, tetapi juga memiliki karakteristik berbeda yang menentukan kualitas gizi yang diterima oleh masyarakat.
- b. Berdasarkan fungsi zat gizinya; pangan memiliki peran vital dalam menjaga keberlangsungan hidup manusia. Zat gizi tidak bekerja secara terpisah, melainkan saling melengkapi untuk membangun

jaringan tubuh, menghasilkan energi, serta mengatur metabolisme. Terdapat tiga kelompok besar fungsi gizi dalam pangan. (1) Sebagai sumber energi, yang terutama berasal dari karbohidrat, lemak, dan protein. (2) Sebagai zat pembangun, yaitu protein, vitamin, mineral, dan lemak yang berperan dalam pertumbuhan dan perbaikan jaringan tubuh. (3) Sebagai zat pengatur, yaitu vitamin, mineral, protein, dan air yang membantu menjaga keseimbangan metabolisme tubuh. Pemahaman mengenai fungsi gizi ini penting karena hukum juga mengatur standar gizi minimum yang harus dipenuhi dalam pangan untuk menjamin hak masyarakat atas kesehatan (Kusharto et al., 2015).

- c. Dari segi ketahanan terhadap kerusakan; bahan pangan dapat dibagi ke dalam empat kategori. Pertama, bahan pangan yang cepat rusak (*highly perishable*), seperti susu, daging segar, ikan, dan jeroan, yang hanya bertahan beberapa jam. Kedua, pangan mudah rusak (*perishable*), misalnya sayuran dan buah, yang hanya mampu bertahan 1–2 hari. Ketiga, pangan agak mudah rusak (*semi perishable*), seperti kentang, bawang, atau labu, yang bisa bertahan beberapa minggu. Keempat, pangan tidak mudah rusak (*non perishable*), seperti kacang-kacangan dan biji-bijian, yang bisa bertahan beberapa bulan. Klasifikasi ini memiliki implikasi hukum, sebab pengaturan mengenai pengolahan, penyimpanan, dan distribusi pangan sangat terkait dengan aspek daya tahan pangan

agar tetap aman dikonsumsi oleh masyarakat (Kusharto et al., 2015).

Dengan demikian, ruang lingkup pangan tidak hanya sebatas pada jenis dan kandungannya, tetapi juga meliputi aspek keamanan, mutu, gizi, serta daya tahan yang diatur secara hukum. Hal ini sejalan dengan pandangan Soerjono Soekanto mengenai efektivitas hukum, di mana keberhasilan suatu regulasi pangan tidak hanya diukur dari keberadaannya, melainkan juga sejauh mana aturan tersebut dapat diterapkan dalam praktik untuk melindungi hak asasi manusia atas pangan yang aman, sehat, dan bergizi.

2. Klasifikasi Pangan dan Produk Pangan Ekstrem

Klasifikasi pangan bukan sekadar kategori teknis, melainkan fondasi penentuan standar keamanan, legalitas peredaran, pelabelan, serta tanggung jawab pelaku usaha dalam kerangka UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan (UU Pangan). UU Pangan menempatkan keamanan, label/iklan, dan pengawasan sebagai unsur pokok penyelenggaraan pangan; elemen-elemen ini menjadi irisan langsung dengan hak konsumen dalam UU No. 8 Tahun 1999 (UUPK) terutama hak atas keamanan, keselamatan, dan informasi yang benar (A. Sanjaya, 2018).

Definisi pangan pada Undang-undang Pangan mencakup semua bahan dari sumber hayati dan air, diolah maupun tidak diolah, termasuk bahan tambahan. Dari definisi ini, praktik regulasi membedakan dua rumpun besar: pangan segar (termasuk pangan segar asal tumbuhan/PSAT dan pangan asal hewan/PAH) dan pangan olahan. PP No. 86 Tahun 2019

memerinci penyelenggaraan keamanan pangan beserta pengawasan dan sanksi administratif; sedangkan Peraturan BPOM No. 31 Tahun 2018 sebagaimana diubah, terakhir PerBPOM No. 6 Tahun 2024 mengatur detail label pangan olahan yang meliputi identitas produk, komposisi, alergen, masa simpan, dan lain-lain. Pada sisi lain, Permentan No. 11 Tahun 2020 mewajibkan Nomor Kontrol Veteriner (NKV) bagi unit usaha produk hewan sebagai bukti pemenuhan *higiene sanitasi veteriner*.

Pada konteks perlindungan keanekaragaman hayati dan rantai pasok legal, Permen LHK P.106/2018 menetapkan daftar jenis satwa/tumbuhan dilindungi, dan Indonesia meratifikasi CITES melalui Keppres No. 43 Tahun 1978. Jika bahan pangan berasal dari satwa yang termasuk daftar dilindungi atau perdagangannya dilarang oleh CITES, fokus perlindungan bukan lagi pada pembetulan label, melainkan larangan edar dan penegakan hukum.

Di tingkat internasional, *Codex Alimentarius – General Principles of Food Hygiene* (CXC 1-1969, revisi terbaru) menempatkan *Good Hygiene Practices* (GHP) dan HACCP sebagai landasan manajemen risiko lintas rantai pangan. Dokumen ini menegaskan identifikasi bahaya biologis, kimia, dan fisik, penetapan titik kendali kritis, serta verifikasi berkelanjutan. Kerangka ini sesuai dengan PP 86/2019 yang juga berbasis pendekatan risiko (Agustina, 2020).

Di sisi lain, literatur gizi publik mengemukakan klasifikasi NOVA (berbasis tingkat dan tujuan pengolahan) untuk memetakan *ultra-*

processed foods (UPF) dan implikasinya bagi kualitas diet serta penyakit tidak menular. NOVA berguna untuk aspek gizi & pola konsumsi, namun ia bukan kerangka keselamatan pangan; untuk keselamatan, GHP–HACCP tetap rujukan utama. Penempatan keduanya secara tepat mencegah kekeliruan antara risiko gizi dan risiko keamanan (Ramdhana, 2023).

Istilah “pangan ekstrem” tidak hadir eksplisit dalam UU Pangan. Pangan Ekstrem sendiri didefinisikan secara operasional sebagai produk pangan yang: (i) berbahan non-konvensional/organ berisiko, atau (ii) melibatkan satwa liar (termasuk yang dilindungi), atau (iii) disajikan mentah/kurang matang/diproses dengan cara yang meningkatkan risiko, dan/atau (iv) sensitif secara etik/agama/budaya; sehingga memerlukan kendali risiko dan keterbukaan informasi yang lebih ketat, serta harus memenuhi legalitas rantai pasok. Definisi kerja ini diselaraskan dengan kerangka GHP–HACCP untuk keselamatan dan UU Pangan/UUPK

Beberapa klasifikasi pangan ekstrem diantaranya :

a. Konsumsi satwa liar

Di Indonesia beberapa pasar tradisional menunjukkan pasar satwa liar antara lain di Sulawesi Utara berkaitan dengan peredaran daging kelelawar, tikus, babi hutan, dan komoditas liar lainnya. Studi-studi konservasi dan kesehatan masyarakat menyoroti risiko *zoonosis* (*spillover*) serta dampak ekologis (Liana & Witno, 2021). Beberapa penelitian memetakan dinamika perdagangan, kuantifikasi kelelawar sebagai komoditas, dan tren pasokan di pasar tradisional Sulawesi

Utara. Temuan ini memperkuat urgensi legalitas sumber dan pengawasan dalam perspektif perlindungan konsumen dan konservasi.

b. Konsumsi serangga (*entomofagi*)

Food and Agriculture Organization (FAO) menempatkan serangga pangan sebagai salah satu opsi masa depan namun *European Food Safety Authority* (EFSA) menegaskan profil risiko yang perlu dikendalikan seperti bahaya mikrobiologis, kimia, dan alergenitas termasuk silang dengan crustacea/ tungau debu (Firman Agus, 2025). Karena itu, bila serangga dipasarkan sebagai pangan olahan, kewajiban label (identitas bahan & alergen) dan validasi proses menjadi syarat material perlindungan konsumen.

c. Produk hewani mentah/kurang matang

Literatur epidemiologi pangan konsisten menunjukkan produk unggas/daging mentah atau kurang matang serta kontaminasi silang sebagai faktor risiko utama untuk *Campylobacter* dan *Salmonella*; WHO mempromosikan “*Five Keys to Safer Food*” (jaga kebersihan, pisahkan mentah-matang, masak sampai tuntas, simpan pada suhu aman, gunakan air/bahan aman). Prinsip ini sejalan dengan kewajiban GHP–HACCP dan menjadi standar minimum bagi pelaku usaha siap saji (Lestari, 2020).

Klasifikasi pangan, baik dari aspek sumber bahan, cara pengolahan, maupun legalitas rantai pasok, pada akhirnya bermuara pada konsekuensi hukum yang harus ditaati pelaku usaha. Dalam perspektif UU No. 18

Tahun 2012 tentang Pangan dan peraturan turunannya, setiap pangan yang beredar wajib memenuhi tiga pilar pokok: aman dikonsumsi, jelas informasi dan labelnya, serta berasal dari rantai pasok yang legal. Ketiga pilar ini berkaitan dengan kewajiban veteriner bagi pangan asal hewan atau PAH (Jamil et al., 2021).

- a. Kewajiban menjamin keamanan pangan. UU Pangan menegaskan bahwa pangan yang beredar tidak boleh membahayakan kesehatan manusia. Hal ini dipertegas oleh PP No. 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan yang menuntut penerapan *Good Hygiene Practices* (GHP) dan sistem *Hazard Analysis Critical Control Point* (HACCP) sebagai mekanisme pembuktian keamanan sebagaimana diatur dalam UU Pangan ayat 67 ayat 1 dan 2 yang menyatakan:

- 1) Keamanan Pangan diselenggarakan untuk menjaga Pangan tetap aman, higienis, bermutu, bergizi, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat.
- 2) Keamanan Pangan dimaksudkan untuk mencegah kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia.

Pada produk pangan yang dikategorikan ekstrem misalnya organ berisiko tinggi, satwa liar non-konvensional, atau penyajian mentah standar pengawasan harus lebih ketat, mulai dari proses produksi, pengujian laboratorium, hingga pengendalian suhu distribusi. Apabila standar ini dilanggar, sanksi administratif dapat dikenakan, bahkan dapat bereskalasi pada sanksi pidana

sebagaimana diatur pada Pasal 72 ayat 2 UU Pangan.

- b. Kewajiban informasi dan label. Regulasi BPOM, khususnya PerBPOM No. 31 Tahun 2018 jo. PerBPOM No. 6 Tahun 2024, menekankan label pangan sebagai instrumen hukum untuk melindungi konsumen. Label wajib memuat informasi yang benar, jelas, dan jujur, termasuk identitas bahan, komposisi, keterangan alergen, masa kedaluwarsa, hingga nomor izin edar. Pada produk pangan ekstrem, kejelasan label menjadi sangat penting, misalnya untuk menyebutkan bagian tubuh hewan yang digunakan atau peringatan konsumsi. Apabila informasi ini dihilangkan atau menyesatkan, maka selain melanggar aturan administratif BPOM, juga berpotensi melanggar Pasal 8 UU Perlindungan Konsumen karena dianggap merugikan hak konsumen.
- c. Legalitas rantai pasok. Produk pangan yang berasal dari satwa dilindungi atau yang perdagangannya dilarang oleh CITES tidak dapat disahkan melalui proses apa pun. Produk tersebut sejak awal tergolong illegal to market. Dalam konteks ini, instrumen hukum yang berlaku bukan hanya UU Pangan, melainkan juga aturan konservasi (Permen LHK P.106/2018 dan Keppres No. 43/1978). Artinya, aspek perlindungan konsumen berjalan seiring dengan perlindungan lingkungan dan keanekaragaman hayati, dan penegakan hukum diarahkan pada penghentian peredaran serta sanksi pidana terhadap pelaku.

d. tandar *veteriner* bagi pangan asal hewan (PAH). Berdasarkan Permentan No. 11 Tahun 2020, setiap unit usaha produk hewan wajib memiliki Nomor Kontrol Veteriner (NKV) sebagai bukti bahwa sarana pengolahan, penyimpanan, dan distribusi memenuhi syarat higiene-sanitasi. Bagi produk pangan ekstrem berbasis hewan, kepemilikan NKV menjadi entry requirement yang mutlak; tanpa itu, produk otomatis tidak layak edar. NKV menjadi instrumen hukum yang sekaligus berfungsi sebagai jaminan perlindungan kesehatan masyarakat.

3. Standar Keamanan Pangan

Setiap orang, tanpa memandang latar belakang sosial maupun ekonomi, memiliki hak yang sama untuk memperoleh pangan yang aman, bergizi, dan layak (Sakharina et al., 2021). Hak tersebut bukan hanya milik kelompok masyarakat yang mampu, tetapi juga hak dasar bagi seluruh lapisan masyarakat, termasuk mereka yang berada pada golongan menengah ke bawah. Oleh karena itu, regulasi terkait pangan tidak boleh bersifat diskriminatif. Pemerintah melalui UU pangan Pasal 68 ayat 1 dan 2 menyatakan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah harus menjamin terwujudnya penyelenggaraan Keamanan Pangan disetiap rantai Pangan secara terpadu selain itu pemerintah menetapkan norma , standar, prosedur dan kriteria dalam menetapkan standar keamanan pangan. Peraturan yang dibuat pemerintah harus berlaku bagi semua pelaku usaha, baik skala besar, menengah, maupun kecil, serta berlaku untuk pangan produksi dalam

negeri maupun impor. Dengan aturan yang adil, masyarakat terlindungi dari risiko pangan berbahaya, apa pun asal usulnya.

Keamanan pangan merupakan syarat mutlak yang harus dipenuhi agar pangan layak dikonsumsi oleh masyarakat. Pangan yang aman berarti pangan terbebas dari cemaran biologis, kimia, maupun fisik yang dapat membahayakan kesehatan. Prinsip ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Pasal 1 ayat 4 dan PP No 8 tahun 2004 tentang Keamanan Pangan pasal 1 ayat 7 tentang Pangan, yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pangan yang aman, bermutu, bergizi, beragam, dan sesuai dengan agama, keyakinan, serta budaya masyarakat. Dengan demikian, keamanan pangan bukan hanya isu teknis produksi, melainkan juga bagian dari pemenuhan hak asasi manusia.

Hak atas pangan juga tidak dapat dilepaskan dari aspek perlindungan konsumen. Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UU Perlindungan Konsumen), Pasal 4 menyebutkan bahwa konsumen berhak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengonsumsi barang maupun jasa. Artinya, masyarakat sebagai konsumen memiliki perlindungan hukum apabila pangan yang dikonsumsi tidak memenuhi standar keamanan. Hal ini mempertegas kewajiban pelaku usaha pangan untuk memastikan produk yang diedarkan tidak merugikan kesehatan masyarakat (Robert, 2022).

Standar keamanan pangan di tingkat internasional juga menjadi perhatian. WHO dalam peringatan Hari Kesehatan Dunia tahun 2015

mengangkat tema “*How safe is your food? From farm to plate, make food safe*”. Pesan ini menekankan pentingnya keamanan pangan sejak tahap produksi di lahan pertanian (*on-farm*) hingga penyajian di meja makan (A. Sanjaya, 2018). Rantai pasok pangan yang panjang melibatkan produksi, distribusi, hingga konsumsi menjadikan pangan rentan terhadap kontaminasi bakteri, virus, parasit, maupun zat kimia berbahaya. Oleh sebab itu, pengawasan keamanan pangan harus dilakukan secara menyeluruh di setiap tahapan rantai pasok (Lestari, 2020).

Di Indonesia, standar keamanan pangan diperkuat melalui Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan, yang mengatur prosedur pengolahan, penyimpanan, distribusi, hingga pemasaran pangan (Suhaimi, 2019). Selain itu, Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) juga berperan penting dalam pengawasan beredarnya pangan di pasaran. Dengan adanya regulasi tersebut, tanggung jawab hukum tidak hanya berada di tangan pemerintah, tetapi juga melekat pada pelaku usaha sebagai pihak yang memproduksi dan mendistribusikan pangan (Robert, 2022).

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa keamanan pangan masih menjadi persoalan global. Data WHO (2016) mencatat pada tahun 2010 terdapat 582 juta kasus keracunan pangan akibat 22 jenis penyakit bawaan makanan (*foodborne enteric diseases*), dengan 351 ribu kematian. Penyebab utamanya antara lain *Salmonella typhi*, *E. coli*, dan norovirus. Kawasan Afrika dan Asia Tenggara menjadi wilayah yang paling banyak

mengalami kejadian luar biasa (KLB) keracunan pangan. Bahkan negara maju sekalipun tidak terbebas dari masalah ini. Di Amerika Serikat, yang sudah menerapkan standar keamanan pangan tinggi, CDC (2015) melaporkan 818 kasus keracunan pangan pada tahun 2013, dengan lebih dari 13 ribu korban dan 1.062 orang harus dirawat di rumah sakit. Eropa juga menghadapi masalah serupa, di mana keracunan pangan tercatat sebagai penyebab kematian terbesar kedua setelah infeksi saluran pernapasan atas (Clark et al., 2000). Fakta ini memperlihatkan bahwa keamanan pangan adalah isu lintas batas negara.

Kerawanan pangan muncul karena rantai pasok yang panjang, mulai dari proses produksi di lahan (*on farm*), pengolahan, distribusi, hingga penyajian di meja makan. Pada setiap tahap rantai pasok, pangan rentan terkontaminasi oleh bakteri, virus, parasit, maupun cemaran kimia dan fisik. Karena itu, keamanan pangan harus dijamin sejak awal hingga akhir rantai distribusi. WHO pada Hari Kesehatan Dunia tahun 2015 mengingatkan masyarakat dengan slogan “*How safe is your food? From farm to plate, make food safe*” sebagai seruan agar keamanan pangan diperhatikan secara menyeluruh (Wahyuni et al., 2019).

Untuk mengantisipasi ancaman tersebut, dunia internasional juga telah berupaya membangun paradigma baru dalam pengelolaan pangan. Konferensi *Global Food Safety Initiative* (GFSI) tahun 2014 di Amerika Serikat menekankan pentingnya harmonisasi standar, konsistensi auditor, kalibrasi proses penilaian, dan transparansi dalam rantai pasok pangan

global. Perubahan paradigma ini mendorong produsen, distributor, dan pengecer untuk memperbaiki sistem keamanan pangan melalui seleksi pemasok, peningkatan standar, serta penetapan indikator kinerja yang lebih ketat (Wahyuni et al., 2019).

Hak atas pangan yang aman sejatinya merupakan bagian dari hak asasi manusia sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Undang-undang tersebut menyatakan bahwa ketersediaan pangan harus sampai pada tingkat perseorangan, bermutu, beragam, bergizi, terjangkau, serta sesuai dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat (Wani et al., 2019). Sementara itu, *The World Food Summit* 1996 menegaskan bahwa setiap manusia, kapan pun dan di mana pun, berhak mengakses pangan yang cukup, aman, dan bergizi untuk hidup sehat dan aktif (Suhaimi, 2019).

Dengan demikian, keamanan pangan adalah syarat mutlak yang tidak dapat ditawar. Ia merupakan tanggung jawab bersama seluruh pihak, mulai dari pemerintah, pelaku usaha, hingga masyarakat. Pangan yang aman tidak hanya menjadi kebutuhan, melainkan jaminan kemanusiaan agar setiap orang dapat hidup sehat, produktif, dan berkelanjutan.

Hak atas pangan yang aman dan layak tidak dapat dilepaskan dari prinsip dasar negara hukum. Dalam sistem ketatanegaraan modern, negara hukum (*rechtsstaat*) merupakan konsep fundamental yang menempatkan hukum sebagai panglima tertinggi dalam seluruh aspek penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip ini menegaskan bahwa setiap tindakan pemerintah

harus memiliki dasar hukum yang jelas dan tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang (*the rule of law, not of man*) (Jimly Asshiddiqie, 2014).

Prinsip negara hukum menuntut agar pemerintah menjalankan kewenangannya berdasarkan legalitas (*legaliteitsbeginnel*). Tidak ada tindakan pemerintahan yang sah tanpa dasar hukum yang jelas (Bagir Manan, 2020). Dalam konteks ini, pejabat publik hanyalah pelaksana kehendak hukum sebagaimana diatur oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan (Maruarar Siahaan, 2016). Sebaliknya, tindakan yang dilakukan tanpa legitimasi hukum merupakan bentuk penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), yang berpotensi menimbulkan kerugian bagi masyarakat dan mencederai keadilan.

Negara hukum modern juga tidak hanya menekankan pada supremasi hukum semata, tetapi harus dilandasi oleh nilai moral, etika publik, dan kemanusiaan, sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo bahwa hukum bukanlah sekadar teks, melainkan sarana untuk menghadirkan keadilan substantif bagi manusia (Satjipto Rahardjo, 2016). Dalam konteks ini, hukum berperan bukan hanya sebagai alat kontrol kekuasaan, tetapi juga sebagai pelindung hak-hak dasar warga negara, termasuk hak atas pangan yang aman, bergizi, dan layak konsumsi.

Dalam konteks keamanan pangan, negara hukum memiliki tanggung jawab konstitusional untuk menjamin bahwa setiap warga negara memperoleh pangan yang aman, bermutu, dan bergizi sebagai bagian dari hak asasi manusia. Prinsip ini sejalan dengan amanat Pasal 27 ayat (2)

UUD 1945, yang menegaskan hak setiap warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, serta Pasal 28H ayat (1) yang menyatakan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat (Bagir Manan, 2020).

Dengan demikian, jaminan atas keamanan pangan merupakan bagian integral dari pelaksanaan prinsip negara hukum. Pemerintah tidak hanya berkewajiban membentuk regulasi, tetapi juga harus menjamin pelaksanaannya melalui pengawasan, penegakan hukum, dan pemberian sanksi terhadap pelaku usaha yang melanggar standar keamanan pangan. Negara yang mengabaikan aspek keamanan pangan sesungguhnya telah gagal menjalankan mandat konstitusionalnya sebagai negara hukum yang menjamin hak dasar rakyatnya.

B. Perlindungan Hukum Konsumen

1. Pengertian Hukum Perlindungan Konsumen

Di tengah dinamika kehidupan masyarakat modern, konsumen masih sering berada pada posisi yang rentan. Banyak kasus menunjukkan bahwa konsumen mengalami kerugian karena lemahnya posisi tawar mereka dibandingkan dengan pelaku usaha dan organisasinya. Ketidakseimbangan ini membuat konsumen kerap terjebak dalam situasi yang merugikan, mulai dari produk yang tidak sesuai standar hingga layanan yang mengecewakan (Yuyut Prayuti, 2023).

Dalam kegiatan ekonomi, konsumen memiliki posisi yang sangat

penting karena menjadi pihak yang menggunakan barang dan/atau jasa untuk memenuhi kebutuhan tanpa tujuan memperdagangkannya kembali. Fungsi konsumen tidaklah berorientasi pada keuntungan, melainkan pada pemenuhan kebutuhan dan kepuasan hidup, baik untuk dirinya sendiri, keluarga, maupun rumah tangga. Kedudukan konsumen juga sangat menentukan jalannya pasar, sebab jika konsumen menolak membeli barang atau jasa yang ditawarkan pelaku usaha, maka pelaku usaha akan mengalami kerugian. Dengan demikian, eksistensi konsumen tidak dapat dipandang sebelah mata karena mereka memiliki peran strategis dalam menjaga keseimbangan kegiatan ekonomi.

Secara terminologis, istilah konsumen berasal dari bahasa asing *consumer* (Inggris Amerika) dan *Consument/ Konsument* (Belanda), yang berarti pemakai atau pengguna (Yuyut Prayuti, 2023). Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, konsumen diartikan sebagai pemakai barang hasil industri, bahan makanan, dan sejenisnya, yang berlawanan dengan produsen. Sementara itu, menurut Kamus Ekonomi Inggris-Indonesia, konsumen adalah seseorang yang menikmati pemanfaatan fisik dari suatu benda atau jasa ekonomi.

Pengertian konsumen juga ditemukan dalam Resolusi PBB No. 39/248 Tahun 1985 tentang *Guidelines for Consumer Protection*, yang menyebutkan bahwa konsumen adalah pemakai barang atau jasa yang tersedia di masyarakat untuk kepentingan pribadi, keluarga, dan/atau rumah tangga, serta tidak untuk diperdagangkan kembali.

Sementara itu secara Yuridis Formal , istilah Konsumen terdapat terdapat dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UU Perlindungan Konsumen) pasal 1 ayat (2) yang menyebutkan bahwa:

“Konsumen adalah setiap orang pemakai barang atau jasa, yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.”

Definisi ini menegaskan bahwa konsumen adalah pengguna akhir (end user), bukan pihak yang memperdagangkan kembali barang atau jasa tersebut. Dari pengertian tersebut, terkandung beberapa unsur penting, antara lain: konsumen adalah setiap orang, termasuk badan hukum; konsumen berperan sebagai pemakai barang dan/atau jasa; barang dan/atau jasa tersedia di masyarakat; penggunaannya ditujukan bagi kepentingan pribadi, keluarga, orang lain atau makhluk hidup lain; serta barang/jasa tersebut tidak untuk diperdagangkan kembali. Dengan demikian, yang dimaksud konsumen dalam UUPK adalah konsumen akhir yang hak-haknya dijamin perlindungannya oleh hukum (Yuyut Prayuti, 2023).

Nasution (2014) kemudian membagi istilah konsumen ke dalam tiga kategori. Pertama, konsumen dalam arti umum, yaitu setiap pemakai atau pengguna barang dan/atau jasa untuk tujuan tertentu. Kedua, konsumen antara, yaitu pihak yang menggunakan barang dan/atau jasa sebagai bagian dari proses produksi lebih lanjut dengan tujuan komersial. Ketiga, konsumen akhir, yaitu pihak yang menggunakan barang dan/atau jasa untuk memenuhi kebutuhan pribadi, keluarga, atau rumah tangga, tanpa memperdagangkannya

kembali. Perlindungan hukum dalam UUPK secara jelas difokuskan kepada konsumen akhir (Nasution, 2014).

Bila dilihat lebih jauh, pengertian konsumen dalam praktik sehari-hari sering kali dipahami semata-mata sebagai pembeli (*buyer*). Namun, dalam UU Perlindungan Konsumen istilah yang digunakan adalah “pemakai barang dan/atau jasa”, sehingga maknanya lebih luas daripada sekadar pembeli. Pemakai tidak harus selalu membeli, tetapi juga dapat memperoleh barang atau jasa dengan cara lain, selama digunakan untuk kepentingan konsumtif, bukan untuk tujuan dagang (Panjaitan, 2021).

Dengan demikian, berbagai pengertian konsumen, baik dalam literatur, konvensi internasional, maupun hukum nasional, memperlihatkan satu benang merah bahwa konsumen adalah pihak yang memiliki kedudukan lemah dibandingkan produsen. Karena itu, perlindungan hukum menjadi sangat penting agar konsumen tidak dirugikan dalam interaksinya dengan pelaku usaha (Barkatullah, 2017).

Melihat kenyataan tersebut, hadirnya hukum perlindungan konsumen menjadi jembatan penting. Hukum ini bertugas melindungi kepentingan konsumen agar tidak selalu berada di pihak yang lemah. Dalam konteks akademis, hukum konsumen dipahami sebagai keseluruhan asas dan kaidah yang mengatur hubungan antara penyedia barang/jasa dengan penggunaannya (Panjaitan, 2021). Di dalamnya terdapat ruang khusus yang lebih sempit, yaitu hukum perlindungan konsumen, yang berfokus pada upaya melindungi hak-hak konsumen agar tidak dirugikan pihak lain (Panjaitan, 2021).

Sejalan dengan itu, definisi internasional juga memperkuat makna perlindungan konsumen. Steven H. Gifis dalam *Law Dictionary* menjelaskan bahwa *consumer protection* adalah hukum yang dirancang untuk melindungi konsumen dari barang atau jasa yang cacat, salah dalam pengiriman, ataupun menyesatkan dalam promosi. Intinya, hukum perlindungan konsumen lahir karena konsumen tidak memiliki kedudukan tawar yang sejajar dengan pelaku usaha, sehingga diperlukan instrumen hukum yang memberi perlindungan lebih adil (Hamid & SH, 2017).

Dalam hukum positif Indonesia, aturan mengenai konsumen tidak hanya termuat dalam satu undang-undang, melainkan tersebar di berbagai regulasi: hukum acara, hukum administrasi, hingga konvensi internasional. Salah satu wujud konkret perlindungan ini adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yang menegaskan sejumlah hak fundamental bagi konsumen. Pasal 4 UU Perlindungan Konsumen, secara tegas menyebutkan hak-hak konsumen, antara lain:

- a. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa,
- b. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan sesuai nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan,
- c. hak untuk diperlakukan secara benar, jujur, dan tidak diskriminatif oleh pelaku usaha.

Sebaliknya, UU Perlindungan Konsumen juga memberikan kewajiban yang jelas bagi pelaku usaha. Misalnya, Pasal 7 mengatur bahwa pelaku usaha

wajib beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya, memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi barang/jasa, serta menjamin mutu barang/jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan. Dengan demikian, keseimbangan kedudukan hukum antara konsumen dan pelaku usaha dapat terwujud (Yuyut Prayuti, 2023).

Namun, perlindungan konsumen tidak hanya tanggung jawab negara semata. Peran aktif konsumen juga menjadi dorongan bagi pelaku usaha untuk terus meningkatkan kualitas produk. Ketika konsumen kritis dan sadar akan hak-haknya, pelaku usaha terdorong untuk menjaga standar mutu. Pada akhirnya, tercipta hubungan yang saling menguntungkan dimana konsumen merasa aman dan terlindungi, sementara pelaku usaha memperoleh kepercayaan dan keuntungan berkelanjutan.

2. Asas dan Tujuan Perlindungan Konsumen

Dalam kehidupan sehari-hari, setiap orang pada dasarnya adalah konsumen, baik dalam bentuk penggunaan barang maupun jasa. Namun, posisi konsumen sering kali berada pada keadaan yang lebih lemah dibandingkan pelaku usaha yang memiliki kendali atas modal, teknologi, dan informasi. Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi semakin memperluas kesenjangan ini, karena produsen cenderung mengejar produktivitas dan efisiensi tanpa selalu memperhatikan aspek keamanan dan keselamatan konsumen. Akibatnya, tidak jarang masyarakat sebagai konsumen harus menanggung risiko dari produk atau jasa yang beredar di pasaran (Norma Sari, 2021).

Kondisi inilah yang mendorong hadirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UU Perlindungan Konsumen) sebagai instrumen hukum untuk menjembatani ketidakseimbangan antara konsumen dan produsen. Pasal 1 angka 1 UU Perlindungan Konsumen memberikan definisi: *“Perlindungan Konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.”* Definisi ini menegaskan bahwa perlindungan konsumen bukan sekadar upaya moral, melainkan kewajiban hukum yang harus dijamin oleh negara (Yuyut Prayuti, 2023).

Lebih lanjut, Pasal 2 UU Perlindungan Konsumen menetapkan lima asas yang menjadi dasar penyelenggaraan perlindungan konsumen, yakni:

1. Asas Manfaat, bahwa perlindungan konsumen harus memberi manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha.
2. Asas Keadilan, yang menjamin agar konsumen dan pelaku usaha dapat memperoleh hak dan melaksanakan kewajibannya secara adil.
3. Asas Keseimbangan, yang menjaga kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah baik secara materiil maupun spiritual.
4. Asas Keamanan dan Keselamatan Konsumen, yang memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan konsumen dalam penggunaan barang dan/atau jasa.
5. Asas Kepastian Hukum, yang menuntut agar konsumen dan pelaku usaha menaati hukum dan memperoleh perlindungan serta keadilan (Yuyut Prayuti, 2023).

Selain asas, tujuan perlindungan konsumen diatur pada Pasal 3 UU Perlindungan Konsumen, antara lain untuk meningkatkan kesadaran dan kemandirian konsumen, mengangkat harkat dan martabat konsumen, memberdayakan konsumen dalam memilih dan menuntut haknya, serta menumbuhkan kesadaran pelaku usaha akan tanggung jawab dalam berusaha. Dengan tujuan tersebut, perlindungan konsumen tidak hanya menguntungkan masyarakat sebagai pengguna barang dan/atau jasa, tetapi juga mendorong terciptanya iklim usaha yang sehat dan berkelanjutan (Norma Sari, 2021).

Secara teoritis, Nasution (2014) menjelaskan bahwa hukum perlindungan konsumen lahir karena adanya ketidakseimbangan posisi tawar (*unequal bargaining position*) antara pelaku usaha dan konsumen. Konsumen cenderung berada pada posisi pasif dan tidak memiliki informasi yang memadai mengenai produk, sehingga hukum harus hadir untuk mengoreksi ketimpangan tersebut. Hal ini sejalan dengan konsep *consumer protection law* menurut Steven H. Gifis dalam *Law Dictionary*, yang menyatakan bahwa perlindungan konsumen bertujuan memberi perlindungan tambahan bagi konsumen yang tidak memiliki posisi tawar yang seimbang terhadap produsen.

Dengan demikian, hukum perlindungan konsumen di Indonesia bukan hanya sekadar instrumen normatif, tetapi juga bagian dari pembangunan nasional yang berbasis pada hak asasi manusia. Sebab, akses terhadap barang dan jasa yang aman, bermutu, dan layak merupakan bagian dari hak dasar setiap warga negara. Negara melalui UUPK berkewajiban memastikan agar konsumen terlindungi dari praktik usaha yang merugikan, sekaligus

mendorong pelaku usaha untuk menjunjung tinggi prinsip kejujuran, tanggung jawab, dan kepastian hukum dalam aktivitas ekonominya.

3. Hak dan Kewajiban Konsumen dan Pelaku Usaha

Pihak-pihak yang terlibat langsung dalam kegiatan ekonomi adalah konsumen dan pelaku usaha. Berikut ini adalah hak dan kewajiban masing-masing pihak yang sangat terkait dengan hukum perlindungan konsumen.

a. Hak dan Kewajiban Konsumen

Sejak lahirnya UU Perlindungan Konsumen, hak-hak konsumen telah diakui secara tegas tidak hanya di Indonesia, tetapi juga di luar negeri. Secara umum terdapat 4 (empat) hak yang dimiliki oleh konsumen, yaitu:

- 1) Hak memperoleh keamanan dan keselamatan (*The right to safe products*);
- 2) Hak memperoleh informasi atas produk (*The right to be informed about products*);
- 3) Hak untuk memilih (*The right to definite choice on selecting products*);
- 4) Hak untuk didengar (*The right to be heard regarding consumer interest*).

Hak-hak dasar di atas pertama kali dikemukakan oleh Presiden Amerika Serikat J.F. Kennedy pada pidato kenegaraan yang berjudul “*A special Message of Protection the Consumer Interest*” di depan kongres pada 15 Maret 1962. Hak-hak di atas juga merupakan bagian dari Deklarasi Hak-hak Asasi Manusia yang dicanangkan PBB pada 10 Desember 1948 (Shidarta,

2006). Pada perkembangannya, *The International Organization of Consumer Union* (IOCU) yang merupakan gabungan organisasi-organisasi konsumen menambahkan lagi beberapa hak lainnya, seperti:

- 1) Hak untuk memperoleh kebutuhan hidup (*the right to satisfaction of basic needs*);
- 2) Hak mendapatkan ganti kerugian (*the right to redress*);
- 3) Hak mendapatkan pendidikan konsumen (*the right to consumer education*);
- 4) Hak mendapatkan lingkungan hidup yang bersih dan sehat (*the right to a healthy environment*).

Perserikatan Bangsa-bangsa No. 39/238 Tahun 1985 Tentang Perlindungan Konsumen (*Guidelines for Consumer Protection*) merumuskan berbagai kepentingan yang perlu dilindungi, yang meliputi:

- a. Perlindungan konsumen dari bahaya-bahaya terhadap kesehatan dan keamanannya;
- b. Promosi dan perlindungan kepentingan ekonomi sosial konsumen;
- c. Tersedianya informasi yang memadai bagi konsumen untuk memberikan kemampuan mereka melakukan pilihan yang tepat sesuai kehendak dan kebutuhan pribadi;
- d. Pendidikan konsumen;
- e. Tersedianya upaya ganti rugi yang efektif;
- f. Kebebasan untuk membentuk organisasi konsumen atau organisasi lainnya yang direlevan dan memberikan kesempatan kepada

organisasi tersebut untuk menyuarakan pendapatnya dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan mereka.

Hak-hak dasar konsumen yang telah dirumuskan secara internasional menjadi pijakan bagi lahirnya berbagai lembaga perlindungan konsumen, baik di tingkat global maupun nasional. Indonesia pun tidak terkecuali, melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), merumuskan sejumlah hak yang secara khusus diberikan kepada konsumen dengan merujuk pada prinsip-prinsip yang ditetapkan oleh *International Organization of Consumers Union (IOCU)* (Ananda, 2020).

Dalam UU Perlindungan Konsumen, hak konsumen dijabarkan ke dalam sembilan pokok penting, yakni:

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa.
- b. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang/jasa tersebut sesuai nilai tukar, kondisi, dan jaminan yang dijanjikan.
- c. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi serta jaminan barang dan/atau jasa.
- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya terhadap barang dan/atau jasa yang digunakan.
- e. Hak untuk memperoleh advokasi, perlindungan, dan penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut.

- f. Hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan sebagai konsumen.
- g. Hak untuk diperlakukan secara benar, jujur, dan tidak diskriminatif.
- h. Hak untuk memperoleh kompensasi, ganti rugi, atau penggantian apabila barang/jasa yang diterima tidak sesuai perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya.
- i. Hak-hak lain sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Dari keseluruhan hak tersebut, aspek kenyamanan, keamanan, dan keselamatan menempati posisi paling mendasar. Barang atau jasa yang berpotensi menimbulkan bahaya, apalagi mengancam keselamatan konsumen, jelas tidak layak untuk diedarkan. Oleh karena itu, hak konsumen untuk memperoleh informasi yang transparan menjadi hal yang krusial, sebab hanya dengan informasi yang jujur dan jelas konsumen dapat menentukan pilihan secara tepat (Bambungan, 2023).

Jika kemudian terdapat pelanggaran atau penyimpangan yang merugikan, konsumen berhak untuk mengajukan keberatan, memperoleh advokasi, pendidikan, perlakuan yang adil, hingga menuntut kompensasi dan ganti rugi. Namun, hak-hak tersebut tidaklah berdiri sendiri, melainkan dibarengi dengan kewajiban yang harus dipenuhi oleh konsumen (Bambungan, 2023).

UU Perlindungan Konsumen menetapkan kewajiban konsumen sebagai berikut:

- a. Membaca serta mengikuti petunjuk informasi dan prosedur penggunaan barang/jasa demi keamanan dan keselamatan.
- b. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang/jasa.
- c. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang telah disepakati.
- d. Mengikuti penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut.

Keseimbangan antara hak dan kewajiban ini dimaksudkan agar perlindungan konsumen tidak hanya memberikan kepastian hukum, tetapi juga mewujudkan hubungan yang harmonis antara pelaku usaha dan konsumen. Dengan demikian, konsumen tidak hanya memperoleh perlindungan, melainkan juga partisipasi aktif dalam menciptakan iklim perdagangan yang sehat dan adil (Shidarta, 2006).