

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Seiring dengan pembangunan dan perkembangannya perekonomian di bidang perindustrian dan perdagangan nasional telah menghasilkan berbagai variasi barang dan/atau jasa yang dapat dikonsumsi. Di era globalisasi, dengan kemajuan teknologi dan informatika telah memperluas ruang gerak arus transaksi barang dan jasa yang melintasi batas-batas wilayah suatu negara, sehingga barang dan/atau jasa yang beredar di pasar Indonesia bervariasi baik produksi dari luar negeri maupun produksi dalam negeri.

Kondisi seperti ini pada satu sisi memberikan manfaat bagi konsumen karena kebutuhan akan barang dan jasa yang diinginkan dapat terpenuhi, serta semakin terbuka lebar kebebasan untuk memilih aneka jenis dan kualitas barang dan jasa dengan keinginan dan kemampuan konsumen.¹ Di sisi lain, kondisi seperti di atas dapat mengakibatkan kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang dan konsumen berada pada posisi yang lemah karena pelaku usaha menjadikan konsumen sebagai objek aktivitas bisnis untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya dan dapat merugikan konsumen.

Pangan merupakan kebutuhan pokok manusia yang pemenuhannya merupakan hak asasi setiap rakyat Indonesia dan harus senantiasa tersedia

¹Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Perlindungan Konsumen*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hal 11-12.

cukup setiap waktu, aman, bermutu, bergizi, dan beragam dengan harga yang terjangkau oleh daya beli masyarakat. Tanpa pangan yang cukup, manusia tidak dapat menjalankan kegiatan sehari-harinya.

Dalam kegiatan perdagangan pangan, masyarakat yang mengkonsumsinya perlu diberikan sarana yang memadai agar memperoleh informasi yang benar dan tidak menyesatkan. Oleh karena itu, perlu adanya penetapan ketentuan mengenai label dan iklan tentang pangan. Dengan demikian, masyarakat yang mengonsumsi pangan dapat secara tepat menentukan pilihan berdasarkan informasi yang akurat sehingga tercipta perdagangan pangan yang jujur dan bertanggung jawab. Ketentuan informasi mengenai keamanan, mutu, dan gizi pangan, serta label dan iklan pangan tidak hanya diberlakukan bagi pangan yang diproduksi dan/atau diedarkan di wilayah Indonesia, tetapi juga bagi pangan yang dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia.

Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dibidang pangan serta semakin maju dan terbukanya dunia pasar bebas akan membawa dampak pada semakin beragamnya jenis pangan yang beredar dalam masyarakat yang diproduksi di dalam negeri maupun yang berasal dari impor.

Keterangan Halal pada suatu produk pangan sangat penting bagi masyarakat Indonesia yang mayoritas memeluk agama islam. Namun pencantumannya pada label pangan baru merupakan kewajiban apabila setiap orang yang memproduksi pangan atau memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia untuk diperdagangkan menyatakan bahwa pangan tersebut adalah

halal bagi umat islam. Dengan mencantumkan halal pada label pangan, dianggap telah terjadi pernyataan dimaksud dan setiap orang yang membuat pernyataan tersebut bertanggung jawab atas kebenaran pernyataan itu.

Keamanan pangan merupakan salah satu faktor penting yang harus diperhatikan dalam konsumsi sehari-hari. Dengan demikian, sesungguhnya pangan selain harus tersedia dalam jumlah yang cukup, harga yang terjangkau juga harus memenuhi persyaratan lain, yaitu sehat, aman, dan halal. Oleh karena itu pangan harus dipastikan aman untuk dikonsumsi masyarakat. Artinya, pangan tidak boleh mengandung bahan berbahaya yang dapat mengganggu keselamatan jiwa manusia².

Pengertian pangan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 yaitu segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah, yang diperuntukan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan dan atau pembuatan makanan atau minuman.

Saat ini banyak produk pangan yang beredar tanpa mengindahkan ketentuan tentang pencantuman label didalam masyarakat dinilai sudah meresahkan konsumen. Tanpa adanya informasi yang jelas maka kecurangan-kecurangan dapat terjadi. Di pasaran masih banyak ditemukannya produk makanan dan minuman olahan kemas yang telah kadaluwarsa, dan tanpa

²Celina Tri SiwiKristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, 2014, Sinar Grafika, hal 169

memilikiijinedar serta tanpa disertai label halal yang tersebar di pertokoan, tidak hanya di pertokoan tetapi juga di Supermarket. Produk makanan dan minuman yang banyak ditemukan antara lain produk kemasan, kaleng dan makanan beku (Mie instan, Daging, susu kemasan, dan berbagai macam makanan ringan seperti permen dan snack). Tidak jarang Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) sering melakukan tindakan pencegahan dengan mengontrol peredaran makanan secara intensif ke lapangan yaitu pasar-pasar swalayan atau supermarket selama Ramadhan dan saat menjelang Lebaran.

Dari situs Bisnis.com yang diberitakan melalui media internet penulis memperoleh data bahwa dalam operasi yang digelar selama ramadhan dan menjelang Lebaran tahun 2014 Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Semarang Jawa Tengah menyita sedikitnya 70 item produk makanan tanpa izin edar serta tidak disertai dengan label resmi. Dari jumlah tersebut, 16 item merupakan makanan importanpa izin yang diindikasi dari china yang beredar bebas di Jawa Tengah. Selain itu, petugas BPOM turut menyita 21 item makanan kadaluwarsa dan 46 item makanan dengan kemasan rusak³.

Setiap produk yang diperkenalkan kepada konsumen harus disertai informasi yang benar. Diantara berbagai infomasi tentang produk barang atau jasa yang diperlukan konsumen, tampaknya yang paling berpengaruh pada saat ini adalah informasi yang bersumber dari kalangan pelaku usaha

³<http://semarang.bisnis.com/read/20140716/12/73516/bbpom-jateng-sita-produk-makanan-impor-tak-berizin>, diunduh pada tanggal 20 november 2017 pukul 16.32

terutamadalam bentuk iklan atau label, tanpa mempengaruhi pengaruh dari berbagai bentuk informasi pengusaha lainnya⁴.

Berbicara mengenai perlindungan konsumen sama halnya dengan membicarakan tanggung jawab pelaku usaha, karena pada dasarnya tanggung jawab produsen dimaksudkan untuk memberikan perlindungan kepada konsumen. Agnes M. Toar mengartikan tanggung jawab produk sebagai tanggung jawab produsen untuk produk yang dibawanya kedalam peredaran, yang menimbulkan atau menyebabkan kerugian karena cacat yang melekat pada produk tersebut⁵.

Secara yuridis normatif, semua peraturan produk pangan telah memenuhi standard. Tetapi dalam proses penegakannya, aturan- aturan yang tertulis sebagai hukum positif sering kali dilanggar atautidak dilaksanakan secara konsekuen, banyak bukti yang terjadi di masyarakat yang menunjukkan terjadinya pelanggaran oleh pelaku usaha yang menjual produk pangan yang membahayakankelangsungan kehidupan manusia, maka dari uraian latar belakang diatas, penulis tertarik untuk membahas mengenai perlindungan konsumen atas beredarnya makanan, dalam hal ini penulis batasi pada produk-produk makanan dalam kemasan, sehingga ditulislah skripsi yang berjudul: "TINJAUAN YURIDIS PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN TERHADAP PRODUK MAKANAN"

⁴Celina Tri SiwiKristiyanti, *Op.cit*, hal 71

⁵Ibid, hal 101

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas , maka dapat dirumuskan pokok permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan perlindungan hukum konsumen terhadap produk makanan ?
2. Bagaimana tanggung jawab pelaku usaha apabila terjadi kerugian terhadap produk makanan bagi konsumen ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini:

- 1) Tujuan Obyektif
 - a. Untuk mengetahui bagaimana pengaturan perlindungan hukum konsumen terhadap produk makanan.
 - b. Untuk mengetahui bagaimana tanggung jawab pelaku usaha apabila terjadi kerugian terhadap produk makanan bagi konsumen.
- 2) Tujuan Subyektif
 - a. Untuk memperoleh data yang lebih lengkap sebagai bahan utama dalam penyusunan penulisan hukum (skripsi) sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar kesarjanaan di bidang ilmu hukum pada fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
 - b. Untuk mengembangkan pengetahuan penulis yang didapat selama kuliah di UNISSULA dan memperdalam pengetahuan penulis mengenai Hukum Pelindungan Konsumen

D. Kegunaan Penelitian

Disamping tujuan yang hendak dicapai sebagaimana yang dikemukakan diatas, maka penulisan skripsi ini jugadiharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Kegunaan Teoritis

- a. Pembahasan terhadap masalah-masalah yang telah dirumuskan diharapkan dapat dijadikan sumbangan pemikiran yang juga akan dapat menambah khasanah kepustakaan di bidang konsumen pada umumnya, serta dapat dijadikan sebagai bahan yang memuat data empiris sebagai dasar penelitian selanjutnya.

2. Kegunaan Praktis

- a. Melalui penulisan ini diharapkan dapat memberikan bahan masukan bagi Badan Pengawasan Obat (BPOM), Yayasan Lembaga Perlindungan Konsumen (YLKI) dan khususnya pemerintah sebagai bahan pertimbangan dalam menentukan kebijakan dan langkah-langkah untuk memberikan perlindungan hukum yang baik terhadap konsumen yang berkaitan dengan peredaran makanandalam kemasan di Indonesia, juga bagi produsen, serta masyarakat umum mengenai berbagai masalah yang sering dihadapi dalam menegakan hak-haknya untuk memperoleh informasi mengenai produk, terutama label pada makanan yang juga dapat dijadikan sebagai landasan operasional bagi instansi yang terkait dalam menanggulangi hambatan-hambatandalam

penerapan peraturan perlindungan konsumen pada umumnya, hak konsumen atas peredaran makanan pada khususnya.

E. Metode Penelitian

Sebuah penelitian tidak lepas dari metode yang dipergunakan dalam metode tersebut yang nantinya akan menentukan keakuratan dalam penulisan data. Metode penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Metode pendekatan penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis dalam menjawab permasalahan pembahasan skripsi ini adalah penelitian yuridis normatif yaitu mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan serta norma-norma hukum yang ada dalam masyarakat⁶. Metode ini juga digunakan agar dapat melakukan penelusuran terhadap norma-norma hukum yang terdapat didalam peraturan perundang-undangan perlindungan konsumen yang berlaku, serta memperoleh data maupun keterangan yang terdapat dalam berbagai literatur di perpustakaan, jurnal hasil penelitian, koran, majalah, situs internet dan sebagainya.⁷

Penelitian hukum normatif, sering kali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan atau hukum

⁶ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hal 105

⁷ Surnaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Bandung: Alumni, 1994, hal 139

dikonsepkan sebagai kaidah perpatokan pada perilaku manusia yang dianggap pantas.⁸

2. Spesifikasi Penelitian

Pendekatan penelitian yang dilakukan adalah pendekatan deskriptif analitis yaitu penelitian yang didasarkan atas satu atau dua variabel yang saling berhubungan yang didasarkan pada teori atau konsep yang bersifat umum yang diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi ataupun hubungan seperangkat data dengan seperangkat data lainnya. Dan penelitian ini juga menguraikan ataupun mendikripsikan data yang diperoleh secara normatif lalu diuraikan untuk melakukan suatu telaah terhadap data tersebut secara sistematis.⁹

3. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam skripsi ini adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan, meliputi peraturan perundang-undangan, buku-buku, situs internet, media massadan kamus serta data yang terdiri atas :¹⁰

a. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari buku-buku/ studi kepustakaan dan referensi penunjang lainnya yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti.

⁸Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : PT, Raja Grafindo Persada, 2003, hal 118

⁹Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Rajawali Pers, 2010, hal 38

¹⁰Ronmy HanitioSoemitro, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1983, hal 24

- 1) Bahan hukum primer
 - Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Pelindungan Konsumen
 - Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan.
 - Undang-Undang Nomo 18 Tahun 2012 tentang Pangan
 - Peraturan Kepala Badan POM R.I Nomor 12 Tahun 2015 tentang Pengawasan Pemasukan Obat dan Makanan.
- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang berkaitan/ berhubungan dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, seperti bahan kepustakaan, buku-buku yang berhubungan dengan konsumen dan bahan-bahan lain yang bersumber dari Internet sebagai referensi lain.
- 3) Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya. Bahan hukum yang digunakan oleh penulis adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

b. Data Primer

Data primer, yaitu : norma-norma atau kaedah-kaedah dasar seperti pembukanaan UDD 1945, Peraturan Dasar seperti Peraturan Perundang-Undangan dan wawancara sebagai data pendukung.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan (*Librart Research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau disebut dengan data sekunder. Adapun data sekunder yang digunakan dalam penulisan skripsi ini antara lain berasal dari buku-buku milik pribadi maupun pinjaman dari perpustakaan, artikel-artikel baik yang diambil dari media cetak maupun elektronik, dokumen-dokumen pemerintah, termasuk PeraturanPerundang-Undangan¹¹.

5. Analisis Data

Analisis data dalam penulisan ini digunakan data kualitatif, metode kualitatif ini digunakan agar penulis dapat mengerti dan memahami gejala yang ditelitinya.¹²Penulis menggunakan analisis data secara kualitatif yaitu dengan cara membahas pokok permasalahan berdasarkan data yang diperoleh dari studi kepustakaan yang kemudian dianalisa secara kualitatif.

F. Sistematika Penulisan

Penulisan penelitian ini disusun secara sistematis dan secara berurutan sehingga dapat diperoleh gambaran yang jelas dan terarah. Adapun sistematika penulisan dalam penelitian sebagai berikut :

¹¹ Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Rieneka Cipta, 19996, hal 59

¹²SoerjonoSoekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta :Universitas Indonesia (UI-Pers), 2007, hal 21

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisikan pendahuluan yang merupakan pengantar yang didalamnya meliputi Latar Belakang Penulisan Skripsi, Perumusan Masalah, kemudian dilanjutkan dengan Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode Penulisan yang kemudian diakhiri oleh Sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi uraian dan penjelasan mengenai dasar hukum menyangkut penjelasan mengenai perjanjian jual beli, pengertian konsumen, pengertian pelaku usaha, hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha, perlindungan hukum konsumen, dan perlindungan menurut hukum Islam.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi hasil pembahasan Perlindungan Hukum Konsumen terhadap Produk Makanan dan di dalamnya diuraikan mengenai bentuk peraturan perlindungan konsumen terhadap produk makanan yang meliputi perlindungan hukum konsumen terkait produk makanannya, perlindungan produk konsumen terkait pelaku usahanya, dan pengawasan terhadap produk makanan yang telah mendapat izin edar, serta penjelasan mengenai tanggung jawab pelaku usaha apabila terjadi pelanggaran terhadap produk makanan.

BAB IV SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini menguraikan mengenai simpulan dan saran-saran mengenai permasalahan yang ada

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN