

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Makanan merupakan sesuatu yang dibutuhkan oleh semua makhluk hidup tanpa terkecuali. Mulai dari manusia, tumbuhan, binatang semuanya membutuhkan adanya makanan. Makanan merupakan salah satu bahan utama penunjang hidup makhluk hidup, jika tidak ada makanan, makhluk hidup pun akan kelaparan dan tidak mendapatkan gizi yang cukup.

Seiring dengan pertumbuhan zaman, berbagai jenis makanan pun beredar di pasaran saat ini. Berbagai jenis variasi makanan pun dibuat untuk menarik minat para konsumen. Mulai dari bentuk makanan, warna makanan, rasa makanan, hingga bentuk kemasan makanan yang didesain semenarik mungkin. Beberapa makanan ada yang dikemas biasa menggunakan plastik, styrofoam, kertas, kardus, dan kaleng. Cara pengolahan makanan pun kini dilakukan dengan beragam cara, mulai dari makanan presto, makanan beku, dan berbagai makanan yang sengaja dibuat siap saji agar memudahkan konsumen dalam mengonsumsi.

Bentuk dan cara pengolahan makanan yang ada di pasaran, yang paling praktis penggunaannya adalah makanan olahan dalam kemasan kaleng, khususnya daging. Selain praktis, konsumen tidak memerlukan waktu yang lama untuk memasaknya, hanya membutuhkan waktu untuk memanaskan makanan yang biasanya tidak lebih dari 5 menit.

Penelitian ini penulis menggunakan sampel makanan kaleng berupa

daging sapi olahan atau biasa disebut kornet. Produk yang digunakan yaitu kornet merk pronas produksi PT Bahtera Wiraniaga Internusa.

Penggunaan makanan kemasan kaleng umumnya digunakan oleh orang tua yang sibuk bekerja sehingga tidak memiliki waktu yang banyak untuk menyiapkan makanan untuk keluarganya. Makanan kemasan kaleng juga bisa digunakan oleh mahasiswa yang tinggal di indekos. Selain karena faktor minimnya peralatan dan bahan di dapur, juga lebih menghemat waktu bagi mahasiswa yang memiliki banyak kegiatan di perkuliahan.

Salah satu daerah yang memiliki banyak indekos adalah Perumahan Genuk Indah di Semarang, karena lokasinya yang dekat dengan salah satu perguruan tinggi di Semarang yaitu Universitas Islam Sultan Agung Semarang, memungkinkan mahasiswa untuk memilih indekos di Perumahan Genuk Indah ini.

Bentuk kemasan dan jenis jenis olahan makanan yang berbagai macam, maka semakin banyak pula munculnya pelaku usaha yang memproduksi makanan daging olahan jenis kaleng ini. Tiap pelaku usaha berlomba-lomba membuat produknya semenarik mungkin agar diterima di masyarakat dan tidak kalah dengan produk dari pelaku usaha lainnya.

Akan tetapi, tidak jarang pula ditemukan pelaku usaha yang lebih mementingkan mendapat keuntungan dari penjualan produk makanan tersebut dibanding mementingkan kandungan gizi dalam produk serta keamanan dan kesehatan konsumen yang menggunakan produk buatan

pelaku usaha tersebut.

Para produsen atau pelaku usaha akan mencari keuntungan yang setinggi-tingginya sesuai dengan prinsip ekonomi. Dalam rangka mencapai untung yang setinggi-tingginya itu, para produsen-pelaku usaha harus bersaing antarsesama mereka dengan perilaku bisnisnya sendiri-sendiri yang dapat merugikan konsumen. Salah satu prinsip yang sudah klasik di bidang ekonomi adalah mencari keuntungan yang setinggi-tingginya melalui pengorbanan yang sekecil-kecilnya. Bahkan, persaingan usaha yang ketat kadang sampai melahirkan praktik-praktik curang di dalam berusaha untuk memenangkan persaingan. Oleh karena itu, maka konsumen perlu dilindungi secara hukum dari kemungkinan kerugian yang dialaminya karena praktik bisnis yang curang<sup>1</sup>.

Bentuk kecurangan bisnis salah satunya yang dilakukan oleh sebagian pengusaha yang tidak bertanggung jawab adalah memproduksi, mengedarkan, menawarkan produk-produk yang berbahaya bagi kesehatan manusia (konsumen). Ulah para pengusaha yang hanya mementingkan keuntungan tanpa memperhatikan akibat bagi konsumen tersebut telah menelan banyak korban. Persaingan global yang terjadi membuat produsen menghalalkan segala cara untuk meraup keuntungan. Akibatnya, berbagai cara dilakukan untuk mengelabui konsumen<sup>2</sup>.

Beberapa jenis produk pangan pada dasarnya bukanlah produk yang

---

<sup>1</sup> Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia* (Bandung, Citra Aditya, 2014) hal 2

<sup>2</sup> Ibid, hal 3

membahayakan, tetapi mudah tercemar atau mengandung racun, yang apabila lalai atau tidak berhati-hati pembuatannya, atau memang lalai untuk tetap mengedarkan, atau sengaja tidak menarik produk pangan yang sudah kadaluwarsa. Kelalaian tersebut erat kaitannya dengan kemajuan dibidang industri yang menggunakan proses produksi dan distribusi barang yang semakin kompleks. Sistem mekanisme yang demikian, produk yang bukan tergolong produk berbahaya, dapat saja membahayakan keselamatan dan kesehatan konsumen, sehingga diperlukan instrumen yang membuat standar perlindungan hukum yang tinggi dalam proses dan distribusi produk<sup>3</sup>.

Hal tersebut dilakukan para produsen karena persaingan yang begitu hebat dan masyarakat menginginkan harga murah terhadap produk pangan tersebut. Permasalahan yang dihadapi konsumen Indonesia, seperti juga yang dialami konsumen di Negara-negara berkembang lainnya, tidak hanya sekedar bagaimana memilih barang, tetapi jauh lebih kompleks dari itu yaitu menyangkut kesadaran semua pihak, baik itu pengusaha, pemerintah, maupun konsumen sendiri tentang pentingnya perlindungan konsumen<sup>4</sup>.

Disimpulkan alasan mengapa konsumen perlu dilindungi:

1. Melindungi konsumen sama artinya dengan melindungi seluruh

---

<sup>3</sup> John Pieris dan Wiwik Sri Widiarty, *Negara Hukum dan Perlindungan Konsumen* (Jakarta, Pelangi Cendika, 2007) hal 69

<sup>4</sup> Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara serta Kendala Implementasinya* (Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2008) hal 6

bangsa sebagaimana yang diamankan oleh tujuan pembangunan nasional menurut Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Melindungi konsumen perlu untuk menghindarkan konsumen dari dampak negatif penggunaan teknologi.
3. Melindungi konsumen perlu untuk melahirkan manusia-manusia yang sehat rohani dan jasmani sebagai pelaku-pelaku pembangunan, yang berarti juga untuk menjaga kesinambungan pembangunan nasional.
4. Melindungi konsumen perlu untuk menjamin sumber dan pembangunan yang berasal dari masyarakat konsumen.<sup>5</sup>

Pembangunan nasional Indonesia bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual dalam era demokrasi ekonomi yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945<sup>6</sup>. Setiap hari, jutaan unit barang atau jasa beralih tangan dari seseorang pada orang lain. Berbagai transaksi barang atau jasa tersebut dapat menimbulkan peristiwa lain yang berupa masalah antara para pihak<sup>7</sup>.

Konsumen terkadang cemas dalam memilih produk-produk makanan dan minuman yang dijual dipasaran apakah masih dalam batasan aman dikonsumsi atau tidak yaitu sudah melampaui batas kadaluwarsa atau

---

<sup>5</sup>Janus Sidabalok, *Op.Cit*, hal 3

<sup>6</sup>Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, Bagian Menimbang, hal 1

<sup>7</sup>Az. Nasution, *Konsumen dan Hukum* (Jakarta, Pustaka sinar Harapan, 1995) hal 17

belum. Dan apabila ditemukan kesalahan dalam produk oleh konsumen, masih banyak konsumen yang segan melaporkan atau mengajukan perkaranya ke pengadilan karena khawatir biaya yang dipikulnya menjadi lebih besar dari kerugian yang mereka derita<sup>8</sup>.

Undang-Undang Perlindungan Konsumen memberikan ruang bagi konsumen yang dirugikan menggugat pelaku usaha melalui peradilan umum tetapi jika konsumen ingin penyelesaian sengketa dengan pelaku usaha melalui diluar pengadilan maka Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyediakan badan yang dibentuk pemerintah secara khusus. Badan yang dibentuk pemerintah adalah Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dan atau ke Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) yang terdaftar dan diakui oleh pemerintah yang mempunyai kegiatan menangani perlindungan konsumen untuk penyelesaian sengketa.<sup>9</sup>

Namun untuk menghindari terjadinya sengketa antara konsumen dan pelaku usaha, harus ada penyeleksian terkait jaminan mutu pada produk yang akan dipasarkan. Dalam upaya untuk menyeleksi jenis makanan terkait kesehatan dan kebersihan pangan, dibentuklah Badan Pengawasan Obat dan Makanan atau biasa disebut BPOM. Dalam penulisan ini penulis lebih memfokuskan mengenai apa yang akan dilakukan oleh pihak BPOM di Kota Semarang apabila ada pelaku usaha yang sengaja menjual

---

<sup>8</sup>Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen: Suatu Pengantar* (Jakarta, Diadit Media, 2006) hal 13

<sup>9</sup><http://www.gresnews.com/berita/tips/107029-tata-cara-penyelesaian-sengketa-konsumen-dengan-pelaku-usaha/> diakses pada 18 Oktober 2018 pukul 21.33 WIB

makanan kadaluwarsa dan mendapati konsumen yang memprotes terkait hal tersebut. Karena BPOM selaku badan yang bertugas menyeleksi makanan mana yang layak untuk diedarkan dan mana yang tidak. Penulis kemudian tertarik melakukan penelitian dengan judul: PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP MAKANAN KADALUWARSA DALAM KALENG DI KOTA SEMARANG.

## **B. Perumusan Masalah**

Dari uraian latar belakang tersebut, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apa bentuk perlindungan hukum bagi konsumen terhadap makanan yang telah kadaluwarsa ?
2. Upaya apakah yang telah dilakukan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan untuk menghindari maraknya peredaran makanan kadaluwarsa di kalangan Masyarakat ?
3. Adakah hambatan dalam upaya pelaksanaan perlindungan konsumen terhadap makanan kaleng di Kota Semarang?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai oleh penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana perlindungan hukum bagi konsumen terhadap makanan dalam kemasan yang telah kadaluwarsa.
2. Untuk mengetahui upaya yang telah dilakukan oleh Badan

Pengawas Obat dan Makanan untuk menghindari maraknya peredaran makanan kadaluwarsa di kalangan Masyarakat

3. Untuk mengetahui hambatan apa saja yang ada dalam upaya pelaksanaan perlindungan konsumen terhadap makanan kaleng di kota Semarang

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat sebagai berikut:

1. Untuk melengkapi syarat-syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum
2. Sebagai bahan rujukan bagi mahasiswa lain yang hendak meneliti lebih lanjut lagi tentang perlindungan hukum bagi konsumen terhadap makanan dalam kemasan yang telah kadaluwarsa
3. Sebagai bahan literatur bagi para pembaca dan sebagai masukan bagi para peneliti lain dalam melakukan penelitian pada bidang yang sama terutama melihat dari sisi yang lain dari penelitian ini.

#### **E. Terminologi**

Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen.

Makanan kadaluwarsa adalah makanan yang telah melampaui batas waktu dan tidak baik untuk dikonsumsi karena telah mengalami penurunan mutu dan dapat membahayakan kesehatan konsumen.

Makanan dalam kaleng adalah makanan yang dikemas dalam suatu wadah tertutup dan kedap udara berupa kaleng.

Pemilihan Kota Semarang dikarenakan penulis sedang menempuh studi dan bertempat tinggal di Semarang, sehingga akan memudahkan proses dalam penelitian ini.

## **F. Metode Penelitian**

Untuk menjawab permasalahan yang dikemukakan dalam penelitian ini, maka penulis menyusun metode penelitian sebagai berikut:

### **1. Pendekatan Penelitian**

Metode pendekatan yang digunakan adalah menggunakan sudut pandang yuridis empiris. Penelitian yuridis empiris adalah penelitian terhadap efektivitas hukum yang membahas bagaimana hukum berjalan disuatu masyarakat, penelitian ini mensyaratkan penelitiannya disamping mengetahui ilmu hukum tetapi juga mengetahui ilmu sosial<sup>10</sup>. Pendekatan ini menekankan penelitian yang bertujuan memperoleh pengetahuan hukum secara empiris dengan jalan terjun langsung ke obyeknya yaitu mengetahui perlindungan hukum terhadap konsumen makanan kadaluwarsa. Pendekatan ini menekankan penelitian yang bertujuan memperoleh pengetahuan hukum secara empiris dengan jalan terjun langsung ke obyeknya yaitu mengetahui perlindungan hukum terhadap konsumen makanan kadaluwarsa.

### **2. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis yang merupakan penelitian untuk menggambarkan dan menganalisa masalah

---

<sup>10</sup>Zainuddin ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), Hal. 31

yang ada dan termasuk dalam jenis penelitian kepustakaan (*library research*) yang akan disajikan secara deskriptif.

### 3. Sumber Data

Adapun sumber data penelitian dalam penulisan ini adalah:

#### a. Data Primer

Sumber data primer ialah data yang diperoleh dari penelitian langsung melalui wawancara serta menanyakan langsung kepada pihak-pihak yang terkait dengan perlindungan hukum terhadap produk pangan dalam kemasan kaleng yang telah kadaluwarsa.

#### b. Data Sekunder

Jenis data sekunder yang digunakan yaitu data yang diperoleh melalui literature atau studi kepustakaan yang relevan dengan masalah yang diteliti. Mencakup dokumen-dokumen resmi, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, peraturan perundang-undangan yang berlaku serta pendapat para ahli.

### 4. Alat Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data yang relevan dan akurat dalam memberikan jawaban permasalahan dalam penelitian ini maka teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara:

#### a. Observasi

Observasi ialah metode atau cara-cara yang menganalisis dan mengadakan pencatatan secara sistematis mengenai tingkah laku dengan

cara melihat dan mengamati langsung objek penelitian<sup>11</sup>.

b. Wawancara

Wawancara merupakan suatu teknik pengumpulan data dengan cara mengadakan komunikasi langsung dengan sumber data. Penulis mengadakan penelitian secara langsung dengan wawancara dan tanya jawab secara langsung yang dianggap dapat memberikan keterangan yang diperlukan dalam pembahasan objek penelitian. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan wawancara sebagai sarana pelengkap dalam pengumpulan data.

c. Angket

Dilakukan dengan cara menanyakan langsung kepada responden seperti: pelaku usaha makanan dalam kemasan, serta masyarakat (konsumen), yang sifatnya mengarahkan dan mengingatkan kepada masyarakat atau responden tentang objek kajian penelitian.

d. Studi Pustaka

Dilakukan dengan cara memperdalam berbagai literatur yang terkait dengan perlindungan konsumen seperti peraturan perundang-undangan, dan teori-teori sebagai tambahan dalam penulisan penelitian proposal skripsi.

## 5. Lokasi dan Subjek Penelitian

Lokasi penelitian yaitu di Kota Semarang tepatnya di 3 toko Perumahan Genuk Indah. Pemilihan lokasi Genuk Indah dikarenakan lokasi ini banyak

---

<sup>11</sup><http://gudangilmukita212.blogspot.com/2017/12/pengertian-observasi-dan-wawancara.html> diakses pada 19 Oktober 2018 pukul 10.39 WIB

dihuni mahasiswa yang menempati rumah indekos sehingga memungkinkan untuk mengkonsumsi makanan kornet dalam kemasan kaleng.

Populasi adalah keseluruhan dari objek pengamatan atau objek yang menjadi penelitian<sup>12</sup>. Adapun populasi yang penulis tetapkan dalam penelitian ini terdiri dari berbagai pihak yaitu BPOM Kota Semarang, pelaku usaha yang berada diwilayah Perumahan Genuk Indah, serta masyarakat Perumahan Genuk Indah.

Sampel adalah himpunan bagian atau sebagian dari populasi<sup>13</sup>. Dalam menetapkan sampel, penulis menggunakan teknik *purposive sampling*, artinya peneliti menentukan sendiri sampel yang diambil. Maka diambil sampel sebanyak 10 orang yang terdiri dari 5 pelaku usaha makanan dalam kemasan yang berada diwilayah Perumahan Genuk Indah, serta 5 orang masyarakat (konsumen).

## 6. Analisis Data

Data yang telah diperoleh baik data primer ataupun sekunder diolah dan dianalisis berdasarkan rumusan masalah yang telah diterapkan, sehingga diharapkan dapat diperoleh gambaran yang jelas tentang kesimpulan atau hasil penelitian yang dicapai. Kemudian disajikan secara deskriptif yaitu dengan cara mengumpulkan data yang diperoleh sesuai dengan permasalahan yang ada, kemudian disusun serta dianalisis untuk dijadikan

---

<sup>12</sup>Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2009) hal 98

<sup>13</sup>Ibid, hal 119

dasar dalam mengambil kesimpulan.

### **G. Sistematika Penulisan**

Adapun sistematika penulisan dalam penulisan ini, penulis membagi dalam IV Bab, dengan rincian sebagai berikut:

**BAB I** : PENDAHULUAN yang mencakup latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian terminology, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

**BAB II** : PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP MAKANAN KADALUWARSA DALAM KALENG DI KOTA SEMARANG, yang meliputi:

1. Pengertian konsumen dan pelaku usaha
2. Perlindungan konsumen
3. Hak dan kewajiban konsumen serta pelaku usaha
4. Asas dan tujuan perlindungan konsumen
5. Jenis-jenis konsumen
6. Konsepsi perlindungan konsumen
7. Perlindungan konsumen dalam perspektif islam
8. Kernet kadaluwarsa dalam kaleng
9. Seputar kesehatan makanan

## 10. Sekilas tentang BPOM

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN dari rumusan masalah:

- 1) Apa bentuk perlindungan hukum bagi konsumen terhadap makanan yang telah kadaluwarsa ?
- 2) Upaya apakah yang telah dilakukan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan untuk menghindari maraknya peredaran makanan kadaluwarsa di kalangan Masyarakat ?
- 3) Adakah hambatan dalam upaya pelaksanaan perlindungan konsumen terhadap makanan kaleng di Kota Semarang?

BAB IV : PENUTUP yang terdiri dari kesimpulan dan saran