

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hukum perlindungan konsumen mendapat cukup perhatian karena bersangkutan dengan kesejahteraan masyarakat. Bukan hanya masyarakat yang merupakan konsumen saja, namun pelaku usaha juga mempunyai hak yang sama untuk mendapat perlindungan. Oleh karenanya, pemerintah berperan mengatur, mengawasi, dan mengontrol agar tercipta sistem yang kondusif dan saling berkaitan satu dengan yang lain.¹

Istilah konsumen berasal dari kata *consumer* (Inggris-Amerika), atau *consument/ konsument* (Belanda). Secara harafiah arti kata *consumer* adalah (lawan dari produsen) yaitu setiap orang yang menggunakan barang. Begitu pula Kamus Bahasa Inggris-Indonesia memberi arti kata *consumer* sebagai pemakai atau konsumen. Sebagai pembeli atau pemakai suatu produk, setiap orang berharap mendapatkan yang terbaik dan sesuai dengan jumlah uang yang dibayarkan. Namun, masih banyak produsen atau pelaku usaha yang berperilaku kurang baik karena menjual produk khususnya makanan yang sudah kadaluwarsa (*expire date*).²

Kadaluwarsa merupakan suatu kondisi dimana suatu produk sudah dikatakan tidak layak karena sudah lewat waktu yang ditentukan layak pada

¹ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta:Grasindo, 2000) hal. 29

²Az.Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, (Jakarta: Di adit Media, 2006), hal. 3

kemasannya. Kondisi produk yang tidak layak tentu tidak boleh untuk dijual belikan dan konsumen harus cerdas dalam membeli produk yang akan dibeli dengan cara teliti sebelum membeli.

Persaingan dalam jual beli menjadikan produsen makanan menghalalkan segala cara untuk meraup keuntungan. Terdapat dua jenis makanan yang diedarkan oleh produsen kepada konsumen, yaitu yang mencantumkan tanggal kadaluwarsa dan yang tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa. Yang menyulitkan konsumen adalah jika tidak terdapat tanggal kadaluwarsa dalam suatu produk makanan yang dijual. Kondisi inilah yang mengakibatkan kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang.

Menurut peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia no. 180/Men.Kes/Per/IV/85 tentang makanan kadaluwarsa, tanggal kadaluwarsa adalah batas akhir suatu makanan pada kemasan yang dijamin mutunya sepanjang penyimpanannya mengikuti petunjuk yang diberikan oleh produsen. Tanggal kadaluwarsa tersebut biasanya tercantum dalam pembungkus atau menempel pada kemasan makanan dalam bentuk label.³

Produk- produk yang ditawarkan kepada masyarakat oleh pihak produsen pada saat ini gencar dilakukan. Banyaknya variasi produk khususnya produk makanan yang telah beredar di pasaran mampu menarik minat konsumen untuk mengkonsumsinya. Dalam hal ini, pihak produsen berharap

³Abas Setiawan dan Hanny Hartanto, *Aplikasi Pendeteksi Tanggal Kadaluwarsa Makanan Tradisional Kota Semarang dengan Augmented Reality*, (Jurnal Semantik 2, No. 1, 2012), hal. 1

agar konsumen terus mengkonsumsi produknya, sehingga produsen mendapat keuntungan.

Terbukanya pasar internasional yang merupakan akibat dari proses globalisasi ekonomi harus tetap menjamin peningkatan kesejahteraan dan keselamatan masyarakat serta kepastian atas mutu, jumlah, dan keamanan terhadap makanan yang diperoleh masyarakat di pasar.⁴ Sebagaimana diketahui banyak beredar makanan kadaluwarsa di pasar swalayan maupun tempat-tempat penjualan makanan yang dapat merugikan kepentingan konsumen.

Dalam kegiatan perdagangan, perlindungan konsumen diharapkan dapat menimbulkan keseimbangan hak dan kewajiban antara pelaku usaha dan konsumen. Untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen maka perlu ditingkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri serta meningkatkan sikap bertanggung jawab bagi pelaku usaha.

Pelaku usaha atau produsen wajib menjamin keamanan suatu produk makanan agar tidak menimbulkan kerugian bagi konsumen, karena pihak pelaku usaha dan produsen yang mengetahui komposisi dan masalah-masalah yang menyangkut keamanan suatu produk tertentu. Pelaku usaha dan produsen harus memiliki berbagai pertimbangan dalam menjual produk makanannya. Pertimbangan tersebut antara lain bahan apa yang terkandung dalam produk makanan, kandungan gizi dalam produk makanan, pengolahan bahan makanan

⁴<https://jdih.kemenkeu.go.id/fulltext/1999/8TAHUN~1999.htm>, diakses 5 agustus 2019

saat proses produksi, penyimpanan, pengemasan, kehalalan, serta masa kadaluwarsa suatu produk makanan.

Pentingnya peraturan mengenai makanan kadaluwarsa dalam undang-undang dilatar belakangi oleh keberadaan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen yang belum dapat memberikan perlindungan terhadap konsumen akibat mengkonsumsi makanan yang telah kadaluwarsa.

Makanan yang kadaluwarsa yang telah melampaui batas waktu sudah pasti mengalami penurunan mutu yang dapat membahayakan kesehatan konsumen. Oleh karenanya, makanan yang akan dijual seharusnya terlebih dahulu didaftarkan kepada Departemen Kesehatan (DepKes) melalui Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM).

Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) pernah menemukan 170.119 kemasan produk pangan rusak, kadaluwarsa, dan ilegal. Dari hasil pemeriksaan ditemukan 1.34 sarana ritel dan distribusi pangan yang terdiri dari 1.553 sarana ritel dan 281 gudang distributor. Dengan nilai ekonomis mencapai Rp 3,4 Miliar. Ada 47 persen tidak memenuhi ketentuan. Ditemukan adanya produk yang rusak, pangan kadaluwarsa, dan tanpa izin edar. Untuk kategori kadaluwarsa, Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) mencatat beberapa produk yang melakukan pelanggaran, seperti minuman kental manis, makanan ringan, teh, sereal, dan biskuit ikan kaleng.⁵

⁵<https://www.merdeka.com/peristiwa/selama-ramadhan-bpom-temukan-170-ribu-makanan-rusak-kadaluwarsa-dan-ilegal.html>, diakses pada 10 Agustus 2019.

Perlindungan terhadap konsumen yang rentan direnggut hak-haknya oleh pelaku usaha nakal sangat perlu ditegakkan. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen memiliki ketentuan yang menyatakan bahwa semua undang-undang yang ada dan berkaitan dengan perlindungan konsumen tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan atau telah diatur khusus oleh undang-undang.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen bertujuan untuk menjamin kepastian dan perlindungan terhadap konsumen dan pelaku usaha, khususnya terhadap pelaku usaha agar menjalankan usahanya dengan jujur dan konsumen tidak mengalami kerugian atas barang dan/atau jasa yang dikonsumsi. Pada dasarnya, peraturan yang mengatur mengenai pangan sudah memadai, namun yang menjadi masalah adalah sejauh mana produsen pangan mampu menerapkan setiap ketentuan yang ada dan peran pemerintah dalam melakukan pengawasan terhadap setiap produk pangan.

Konsumen menjadi objek dari aktifitas bisnis untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya. Faktor utama yang menjadi kelemahan konsumen adalah tingkat kesadaran dari konsumen akan hak-haknya sebagai konsumen. Hal inilah yang menjadikan para produsen atau pelaku usaha mendapatkan keuntungan sepihak. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dimaksudkan agar menjadi landasan hukum yang kuat bagi masyarakat agar mendapat upaya pemberdayaan konsumen melalui pendidikan konsumen.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, disebutkan bahwa “Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.” Sedangkan konsumen menurut Pasal 1 ayat (2), “Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan sendiri, keluarga, orang lain, dan makhluk hidup lain, dan tidak untuk diperdagangkan.⁶ Orang yang dimaksud dalam undang-undang ini merupakan orang alami atau bukan badan huku. Sebab yang dapat memakai atau menggunakan barang dan/atau jasa untuk memenuhi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan hanyalah orang alami atau manusia.⁷

Berdasar pada latar belakang tersebut di atas, penulis tertarik untuk menulis skripsi dengan judul **“Perlindungan Hukum Konsumen Terhadap Produk-Produk Makanan Kadaluwarsa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian-uraian pada latar belakang di atas, maka ada beberapa hal yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini, yakni:

⁶Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

⁷Ahmadi Miru, *Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*, (Jakarta:Grafindo Persada, 2011), hal. 67

1. Bagaimana perlindungan hukum konsumen terhadap produk-produk makanan kadaluwarsa berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999?
2. Upaya apakah yang dilakukan untuk menanggulangi peredaran makanan kadaluwarsa di masyarakat?

C. Pembatasan Masalah

Pembahasan Batasan Masalah dalam penelitian ini bertujuan untuk membatasi pembahasan pada pokok permasalahan penelitian. Oleh karenanya, penulis melakukan penelitian terhadap Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Kota Semarang, *Pear Bakery and Cake* Kota Tegal, dan Kacang Bogares Ceria dan Aneka Oleh-Oleh Khas Tegal.

D. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penulisan yang hendak dicapai dalam permasalahan ini, yaitu:

1. Untuk mengetahui bentuk atau wujud perlindungan hukum konsumen terhadap produk-produk makanan kadaluwarsa berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999.
2. Untuk menganalisis upaya apakah yang dilakukan untuk menanggulangi peredaran makanan kadaluwarsa di masyarakat.

E. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian diharapkan dapat dipergunakan baik secara teoritis maupun praktis.

1. Secara teoritis dapat berguna dalam perkembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu pengetahuan dibidang ilmu hukum khususnya tentang perlindungan konsumen.
2. Secara praktis diharapkan dapat berguna pada pengaturan secara langsung pada obyek yang diteliti atau dapat dipergunakan dalam mengambil kebijaksanaan yang lebih baik bagi pihak-pihak terkait.

F. Terminologi

1. Perlindungan

Secara kebahasaan, kata perlindungan dalam bahasa Inggris disebut dengan *protection*. Istilah perlindungan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dapat disamakan dengan istilah proteksi, yang artinya adalah proses atau perbuatan melindungi, sedangkan menurut Black's Law Dictionary, *protection* adalah *the act of protecting*.⁸

2. Hukum

Hukum didefinisikan sebagai suatu kaidah atau norma tertulis atau tidak tertulis yang berisikan perintah, larangan, dan/atau ketetapan terkait dengan kehidupan masyarakat dan bernegara yang pelanggarnya akan diberikan sanksi hukum oleh negara atau masyarakat, tergantung pada norma yang dilanggarnya.⁹

⁸Hilda Hilmiah Dimiyati.,*Perlindungan hukum bagi investor dalam pasar moda*,.(Jurnal Cita Hukum, Vol 2, No 2, 2014) dikutip dari Bryan A. Garner, Black's Law Dictionary, ninth edition, (St. Paul: West, 2009), hal. 1343

⁹H.M Fauzan,*Kaidah Penemuan Hukum Yurisprudensi Bidang Hukum Perdata*. Prenada Media, 2014

3. Konsumen

Konsumen adalah setiap orang atau keluarga yang mendapatkan barang untuk dipakai dan tidak untuk diperdagangkan.¹⁰

4. Produk

Produk adalah segala sesuatu yang dapat ditawarkan ke pasar untuk mendapatkan perhatian, dibeli, digunakan, atau dikonsumsi yang dapat memuaskan keinginan atau kebutuhan.¹¹

5. Makanan

Makanan adalah kebutuhan pokok manusia yang secara langsung berperan meningkatkan kesehatan sehingga mampu melakukan kegiatan sehari-hari secara baik. Oleh karenanya keamanan makanan menjadi sangat penting agar tidak menimbulkan gangguan kesehatan.¹²

6. Kadaluwarsa

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kadaluwarsa memiliki arti:

- a. Tidak model lagi (baju, kendaraan, dan sebagainya), tidak sesuai dengan zaman.
- b. Sudah lewat (habis) jangka waktu (tuntutan dan sebagainya).

¹⁰Agus Brotosusilo, *Hak-hak Produsen Dalam Hukum Perlindungan Konsumen*. (Jurnal Hukum & Pembangunan, Vol .22 No.5,2017) pp.423-439

¹¹Sarini Kodu, *Harga kualitas produk dan kualitas pelayanan pengaruhnya terhadap keputusan pembelian mobil Toyota avanza*. (Jurnal EMBA: Jurnal Riset Ekonomi, Manajemen, Bisnis dan Akuntansi, Vol.1 No.3, 2013)

¹²Titin Agustina, *Kontaminasi Logam Berat pada Makanan dan Dampaknya pada Kesehatan*, (Teknobuga, Vol 1 No 1, 2014)

- c. Terlewat dari batas waktu berlakunya sebagaimana yang ditetapkan (makanan), jika dimakan makan makanan akan membahayakan kesehatan.¹³
7. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen bertujuan untuk menjamin kepastian dan perlindungan terhadap konsumen dan pelaku usaha, khususnya terhadap pelaku usaha agar menjalankan usahanya dengan jujur dan konsumen tidak mengalami kerugian atas barang dan/atau jasa yang dikonsumsi.

G. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan *yuridis sosiologis*, metode pendekatan *yuridis sosiologis* adalah suatu pendekatan yang berdasarkan dengan norma-norma atau peraturan-peraturan yang mengikat sehingga diharapkan dapat diketahui hukum secara empiris dari gejala masyarakat yang dapat dipelajari sebagai suatu variabel penyebab yang dapat menimbulkan akibat dari kehidupan sosial.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif, yaitu penelitian yang menggambarkan fakta-fakta yang diteliti

¹³Sulis Setiawati, *Penggunaan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dalam Pembelajaran Kosakata Baku dan Tidak Baku pada Siswa Kelas IV SD*, (Jurnal Gramatika, Vol 2 No 1, 2016)

yang kemudian menganalisa dan mengevaluasi persoalan-persoalan yang ada dalam fakta-fakta tersebut kemudian menggambarkan beberapa persoalan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya mengenai perlindungan hukum konsumen terhadap produk-produk makanan kadaluwarsa.

3. Sumber Data Penelitian

Penelitian ini bersumber dari data primer dan data sekunder.

a. Data primer

Yaitu data yang diperoleh atau dikumpulkan oleh peneliti secara langsung dari sumber datanya. Data primer disebut juga sebagai data asli atau data baru yang memiliki sifat *up to date*. Untuk mendapatkan data primer, peneliti harus mengumpulkannya secara langsung. Teknik yang dapat digunakan peneliti untuk mengumpulkan data primer melalui wawancara terhadap para pelaku usaha dagang dan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Semarang.

b. Data sekunder

Sumber data yang diperoleh melalui bahan pustaka yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku kepustakaan, peraturan perundang-undangan, karya ilmiah, artikel, jurnal, laporan penelitian, makalah, serta dokumen atau arsip yang berkaitan dengan materi penelitian.

Dari data sekunder tersebut dapat dikelompokkan menjadi tiga bagian, yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan, dan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 329/ Men,Kes/ Per/ XII/ 76 Tentang Produksi dan Peredaran Makanan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang berupa buku-buku seperti tesis, skripsi, disertasi, jurnal nasional, jurnal internal, artikel ilmiah, literature, hasil penelitian majalah, dan lainnya terkait dengan obyek penelitian.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Contohnya adalah Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, dan ensiklopedia.

4. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data dalam penelitian ini adalah:

a. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan ini digunakan untuk mencari landasan teoritis berupa pendapat-pendapat atau tulisan-tulisan para ahli atau pihak-pihak lain yang berwenang dan juga memperoleh informasi baik dalam bentuk-bentuk ketentuan formal maupun data melalui naskah resmi yang ada.

b. Wawancara

Wawancara dilaksanakan terhadap para pelaku usaha dagang dan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Semarang.

5. Lokasi Penelitian

Adapun lokasi penelitian yaitu:

a. Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) yang terletak di Jalan Sukun Raya Nomor 41 A, Banyumanik, Kota Semarang.

b. *Pear Bakery and Cake* yang terletak di Jalan Jenderal Ahmad Yani No. 34, Procot, Slawi, Kota Tegal.

c. Kacang Bogares Ceria dan Aneka Oleh-Oleh Khas Tegal yang terletak di Jalan Menjangan No. 13, Trayeman, Slawi, Kota Tegal.

6. Metode Analisis Data

Setelah pengumpulan data lengkap, baik yang diperoleh dari penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, maka data tersebut diolah dan dianalisis secara kualitatif. Analisis data secara kualitatif ini tidak menggunakan angka-angka tetapi berdasarkan pada peraturan-peraturan dan pandangan narasumber hingga dapat menjawab permasalahan dari

penelitian ini. Semua data yang diperoleh disusun secara sistematis, diolah, diteliti, dan dievaluasi. Kemudian data dikelompokkan secara sejenis dan penafsiran secara kualitatif yang dapat dicatat sehingga mendapatkan jawaban yang sama dan dapat ditarik kesimpulan. Kesimpulan merupakan jawaban khusus dari penelitian ini.

H. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi dibagi dalam empat bab yang terdiri dari:

Bab I : Pendahuluan

Dalam bab ini akan membahas mengenai pendahuluan yang terdiri dari berbagai sub bab yaitu latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kajian pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II : Tinjauan Pustaka

Dalam bab ini akan membahas tinjauan umum tentang perlindungan konsumen dimana dalam pembahasan dimulai dari tinjauan hukum perlindungan konsumen, konsumen dan pelaku usaha, tinjauan umum makanan kadaluwarsa, dan hukum perlindungan konsumen dalam perspektif islam.

Bab III : Hasil Penelitian dan Pembahasan

Dalam bab ini berisi tentang bagaimana perlindungan hukum konsumen terhadap produk-produk makanan kadaluwarsa berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 dan upaya yang

dilakukan untuk menanggulangi peredaran makanan kadaluwarsa di masyarakat.

Bab IV : Penutup

Dalam bab ini penulis memiberikan kesimpulan yang merupakan jawaban dari rumusan masalah yang telah dibahas dan saran.