

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perlindungan konsumen pada saat ini tidak dapat dipisahkan dari kegiatan perdagangan. Dalam kegiatan perdagangan ini diharapkan menimbulkan keseimbangan hak dan kewajiban antara pelaku usaha dan konsumen. Di Indonesia saat ini perlindungan konsumen mendapat perhatian yang cukup baik karena menyangkut aturan untuk menciptakan kesejahteraan. Dengan adanya keseimbangan antara pelaku usaha dan konsumen dapat menciptakan rakyat yang sejahtera dan makmur.

Negeri-negeri yang sekarang ini disebut negara-negara maju telah menempuh pembangunannya melalui tiga tingkat: unifikasi, industrialisasi, dan negara kesejahteraan. Pada tingkat yang pertama yang menjadi masalah berat adalah bagaimana mencapai integritas politik untuk menciptakan persatuan dan kesatuan nasional. Tingkat kedua perjuangan untuk pembangunan ekonomi dan modernisasi politik. Akhirnya pada tingkat ketiga tugas negara yang utama adalah melindungi rakyat dari sisi negatif industrialisasi, membetulkan

kesalahan-kesalahan pada tahap sebelumnya dengan menekankan kesejahteraan masyarakat.¹

Dalam Pasal 28 J ayat 1 perubahan yang kedua Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 mengatur mengenai “Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.” Sebagaimana diketahui dengan adanya globalisasi dan perkembangan perekonomian yang terjadi secara pesat dalam era perekonomian modern telah menghasilkan berbagai jenis dan variasi barang dan atau jasa yang dapat dikonsumsi oleh masyarakat.

Secara umum dan mendasar hubungan antara produsen (perusahaan penghasil barang dan atau jasa) dan konsumen (pemakai akhir dari barang dan atau jasa untuk diri sendiri atau keluarganya) merupakan hubungan yang terus menerus atau berkesinambungan. Hubungan tersebut terjadi karena keduanya memang saling menghendaki dan mempunyai tingkat ketergantungan yang cukup tinggi antara yang satu dengan yang lainnya. Produsen sangat membutuhkan dan sangat bergantung atas dukungan konsumen sebagai pelanggan. Tanpa dukungan konsumen, tidak mungkin produsen dapat terjamin kelangsungan usahanya.²

¹ Erman Rajagukguk, makalah “*Pentingnya Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Era Perdagangan Bebas*”, dalam buku *Hukum Perlindungan Konsumen*, penyunting Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, (Bandung: Mandar Maju, 2000), hlm. 1

² Penyunting Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, 2000, dalam buku *Hukum Perlindungan Konsumen*, Mandar Maju, Bandung, Hlm.36

Produk barang dan jasa yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia semakin lama semakin canggih, sehingga timbul kesenjangan terhadap kebenaran informasi dan daya tanggap konsumen.³ Dengan posisi konsumen yang lemah ini, produsen atau pelaku usaha akan dengan mudah memasarkan setiap barang dan atau jasa tanpa memperhatikan hak-hak konsumen.

Untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen maka perlu ditingkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri serta menumbuh kembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggungjawab. Kewajiban untuk menjamin keamanan suatu produk agar tidak menimbulkan kerugian bagi konsumen dibebankan kepada pelaku usaha dan produsen, karena pihak pelaku usaha dan produsen yang mengetahui komposisi dan masalah-masalah yang menyangkut keamanan suatu produk tertentu.⁴

Dalam Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Pasal 4 menjelaskan bahwa salah satu hak dari konsumen adalah hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan atau jasa. Sebuah kasus yang ditemukan oleh Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi Kabupaten Manggarai Nusa Tenggara Timur, pada tahun 2012 sebanyak 25 toko atau kios yang menjual atau mengedarkan bahan makanan dan minuman di swalayan, warung atau kios kecil tanpa memperhatikan batas

³ Celina Tri Siwi Kristiyanti,S.H., M.Hum, 2008, *Hukum Perlindungan Konsumen*, cetakan pertama, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 4

⁴ repository.usu.ac.id, *Tinjauan Yuridis terhadap Perlindungan Konsumen atas beredarnya makanan yang kadaluwarsa*, hlm.3, 02 Maret 2014

kadaluwarsa dari makanan dan minuman, demikian dikatakan oleh Sekretaris Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi Kabupaten Manggarai Bapak Drs. Marselinus Bandur.⁵ Dari hasil operasi penertiban makanan dan minuman yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Manggarai melalui tim terpadu yang terdiri dari Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi, Dinas Kesehatan, Polisi Pamong Praja, dan Polres Manggarai menunjukkan bahwa banyak jenis makanan dan minuman yang kadaluwarsa tetapi masih beredar dan dijual kepada konsumen. Hal ini menunjukkan bahwa perlindungan terhadap konsumen masih dipandang sebelah mata oleh pelaku usaha serta pemerintah daerah yang bertanggung jawab terhadap perlindungan konsumen di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tindakan yang diambil oleh pemerintah daerah melalui tim terpadu terbatas pada menyita bahan makanan dan minuman yang kadaluwarsa. Kemudian bahan makanan dan minuman yang kadaluwarsa dimusnahkan dan disertai dengan berita acara penarikan dan pemusnahan. Hal ini dilakukan dalam rangka pembinaan dan pengawasan terhadap pelaku usaha. Akan tetapi, tindakan lainnya yang berupa tindakan administratif yaitu berupa memberi peringatan, pencabutan izin usaha serta tindakan hukum berupa melaporkan pelaku usaha yang masih menjual bahan makanan dan minuman yang kadaluwarsa kepada penegak hukum sama sekali belum ada. Dengan kata lain lemahnya penegakan hukum terhadap perlindungan konsumen.

⁵Hasil wawancara dengan Bapak Drs. Marselinus Bandur pada tanggal 9 April 2014

Dewasa ini, suatu produk untuk sampai kepada konsumen tidak terjadi secara langsung dari produsen, tapi selalu melalui berbagai jalur perantara seperti agen, grosir, distributor, dan pedagang eceran. Keadaan ini menambah kesulitan bagi pihak korban atau konsumen yang akan melakukan tuntutan atas kerugian yang dideritanya. Belum lagi bila rangkaian antara produsen dan konsumen melalui batas-batas nasional, maka permasalahan hukumnya akan lebih kompleks lagi.⁶

Faktor utama yang menjadi kelemahan dari konsumen adalah tingkat kesadaran dari konsumen akan hak-haknya sebagai konsumen. Hal inilah yang sering dijadikan oleh produsen atau pelaku usaha untuk 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 dapat melakukan upaya pemberdayaan konsumen melalui pembinaan dan pendidikan konsumen.⁷

Secara hukum, Indonesia telah mempunyai aturan khusus mengenai perlindungan terhadap konsumen, namun dalam penegakannya dirasa masih sangat minim atau kurang. Dengan adanya kasus yang terjadi di masyarakat mengenai masih beredarnya bahan makanan dan minuman yang kadaluwarsa, penulis terinspirasi untuk membahasnya dalam judul skripsi

PERLINDUNGAN TERHADAP KONSUMEN BAHAN MAKANAN DAN

⁶ Penyunting Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, *Op Cit.* hal 49

⁷ repository.usu.ac.id, *Tinjauan Yuridis terhadap Perlindungan Konsumen atas beredarnya makanan yang kadaluwarsa*, hlm.8, diakses tanggal 02 Maret 2014

MINUMAN YANG KADALUWARSA DI KABUPATEN MANGGARAI PROVINSI NUSA TENGGARA TIMUR.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, pokok permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pertanggung jawaban pelaku usaha terhadap peredaran bahan makanan dan minuman yang kadaluwarsa ?
2. Bagaimanakah pengawasan dan pembinaan dari pemerintah dan instansi terkait berkaitan dengan beredarnya makanan dan minuman yang kadaluwarsa ?

C. Tujuan penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai oleh penulis yaitu:

1. Untuk mengetahui alasan mengapa pelaku usaha menjual bahan makanan dan minuman yang kadaluwarsa.
2. Untuk mengetahui pertanggungjawaban pelaku usaha dan bentuk pengawasan dan pembinaan yang dilakukan oleh pemerintah dan instansi terkait berkaitan dengan bahan makanan dan minuman yang kadaluwarsa.

D. Manfaat Penelitian

Selain tujuan yang ingin dicapai, adapun manfaat yang ingin diperoleh dari penulisan skripsi ini yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Dengan adanya penulisan skripsi ini diharapkan dapat menjadi sumbangan ilmu dalam bidang perlindungan konsumen. Khususnya dalam kasus peredaran bahan makanan dan minuman yang kadaluwarsa.

2. Manfaat Praktis

Dengan adanya skripsi ini dapat dijadikan sebagai masukan untuk pihak-pihak terkait seperti:

- a. Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi Kabupaten Manggarai Provinsi Nusa Tenggara Timur untuk lebih tegas lagi dalam memberikan sanksi terhadap pelaku usaha yang nakal serta lebih giat lagi untuk mengadakan sosialisasi serta pendidikan yang cukup terhadap konsumen.

- b. Bagi Masyarakat

Dengan adanya penelitian ini diharapkan masyarakat sebagai konsumen semakin menyadari hak-haknya sebagai konsumen.

- c. Bagi Penulis

Diharapkan bisa menjadi tambahan ilmu, khususnya dalam bidang hukum perlindungan konsumen.

E. Keaslian Penelitian

Penulisan skripsi ini dibuat berangkat dari persoalan dan permasalahan yang ada dalam masyarakat berkaitan dengan beredarnya bahan makanan dan minuman yang kadaluwarsa. Tulisan yang dibuat oleh penulis bukan merupakan hasil ciptaan dari karya penulis lain. Sejauh ini peneliti menemukan dua penelitian yang memiliki topik yang sama dengan penelitian ini yaitu membahas tentang Perlindungan Konsumen.

Penelitian pertama dilakukan oleh Las Nasution mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara dengan judul Tinjauan Yuridis Terhadap Perlindungan Konsumen Atas Beredarnya Makanan Kadaluwarsa. Tujuan dilakukannya penelitian adalah untuk mengetahui pengaturan perlindungan konsumen atas beredarnya makanan yang kadaluwarsa, bentuk perlindungan hukum dan pengawasannya oleh pihak terkait dan bentuk pertanggungjawaban pelaku usaha atas beredarnya makanan yang kadaluwarsa.

Penelitian kedua dilakukan oleh Mahasiswa Universitas Islam Indonesia Yogyakarta dengan judul Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Produk Pangan Dalam Kemasan Yang Kadaluwarsa di Kota Yogyakarta. Tujuan dilakukannya penelitian adalah untuk mengetahui perlindungan hukum bagi konsumen menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen terhadap produk pangan dalam kemasan yang kadaluwarsa dan tanggungjawab pelaku usaha dan penyelesaian hukumnya jika terjadi

perselisihan antara konsumen dan pelaku usaha dalam hal tidak dipenuhinya hak-hak konsumen.

Dalam penulisan skripsi ini, pembahasan dan judul penelitian yang akan dibahas oleh peneliti berbeda dengan peneliti sebelumnya. Jika adanya kesamaan pendapat dan kutipan dalam penulisannya hanya sebagai pelengkap dari pembuatan skripsi ini.

F. Batasan Konsep

Pada batasan konsep ini memaparkan beberapa pengertian mengenai:

a. Perlindungan Konsumen

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.

b. Makanan dan minuman kadaluwarsa

Menurut Keputusan Dirjen POM No. 02591/B/SK/VIII/1991 tentang Perubahan Lampiran Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 180/Men.Kes/Per/IV/1985 makanan kadaluwarsa adalah makanan yang telah lewat tanggal kadaluwarsa.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris yaitu penelitian yang dilakukan berfokus pada perilaku hukum masyarakat. Penelitian ini berfokus pada responden sebagai data utamanya yang didukung dengan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

2. Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data Primer adalah sumber data yang diperoleh melalui pengamatan atau wawancara secara langsung terhadap responden.

1) Lokasi penelitian

Penelitian dilakukan di Kabupaten Manggarai Provinsi Nusa Tenggara Timur. Penelitian ini dilakukan di tempat tersebut karena memiliki persoalan mengenai beredarnya bahan makanan dan minuman yang kadaluwarsa.

2) Populasi

Populasi adalah keseluruhan objek penelitian sebagai sumber data yang memiliki karakteristik tertentu. Dalam

penelitian ini populasinya adalah konsumen Kabupaten Manggarai Provinsi Nusa Tenggara Timur.

3) Sampel

Metode penelitian sampel dalam penelitian ini menggunakan *purposive sampling*, yaitu metode yang pengambilan datanya berdasarkan pada kriteria tertentu yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan, yakni pelaku usaha yang dianggap mengedarkan bahan makanan dan minuman kadaluwarsa.

4) Responden dan Narasumber

a) Responden

Responden adalah subjek yang sudah ditentukan berdasarkan penentuan sampel dan responden memberikan jawaban langsung atas pertanyaan dalam wawancara yang berkaitan langsung dengan rumusan masalah yang diteliti.

Responden tersebut adalah :

- 1) Konsumen yang mengkonsumsi bahan makanan dan minuman yang kadaluwarsa dengan jumlah 20 orang.
- 2) Pelaku usaha yang menjual makanan dan minuman yaitu 5 pelaku usaha pada toko atau kios besar di Kabupaten Manggarai.

3) Bapak dr. Weng, M.Kes selaku Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Manggarai.

b) Narasumber

Narasumber adalah orang yang memberikan jawaban hukum berkaitan dengan hak atas perlindungan bagi konsumen makanan dan minuman yang kadaluwarsa. Narasumbernya adalah Bapak Heribertus Ngabut, SH selaku Kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan Kabupaten Manggarai Provinsi Nusa Tenggara Timur.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh secara langsung melalui studi pustaka, baik berupa buku-buku, artikel, internet, pendapat hukum, dan undang-undang perlindungan konsumen serta peraturan perundang-undangan lainnya. Data sekunder terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dan terkait dengan permasalahan yang diteliti antara lain:

- a) Pasal 28 J ayat 1 Amandemen Kedua Undang-Undang Dasar Tahun 1945
- b) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
- c) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 346/Men.Kes/Per/IX/1983 tentang Makanan Daluwarsa
- d) Keputusan Dirjen. POM No. 02591/B/SK/VIII/1991 tentang Perubahan Lampiran Permenkes No. 180/Menkes/Per/IV/1985 tentang Makanan Daluwarsa

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa pendapat hukum yang diperoleh dari bahan pustaka yang memberikan petunjuk maupun penjelasan mengenai bahan hukum primer yang merupakan pendapat hukum yang diperoleh dari buku-buku, makalah, artikel, surat kabar, majalah, tabloid, internet, yang bertujuan untuk mengetahui alasan pelaku usaha mengedarkan atau menjual bahan makanan dan minuman yang kadaluwarsa dan mengenai sejauh mana bentuk pengawasan dan pembinaan yang dilakukan oleh pemerintah atau instansi yang terkait.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia yang digunakan untuk melengkapi analisis bahan primer dan bahan sekunder.

3. Analisis data

Diperoleh dari penelitian kepustakaan maupun penelitian di lapangan, diolah menggunakan analisis kualitatif, artinya analisis data berdasarkan apa yang diperoleh dari kepustakaan maupun di lapangan baik secara lisan maupun tertulis. Metode yang digunakan adalah metode berpikir deduktif, yaitu pola pikir yang berdasarkan pada hal-hal yang bersifat umum yaitu peraturan-peraturan yang mengatur tentang perlindungan konsumen terutama dalam pencapaian hak-hak terhadap konsumen yang timbul akibat mengkonsumsi bahan makanan dan minuman yang kadaluwarsa. Kemudian ditarik sebuah kesimpulan yang bersifat khusus yaitu perlindungan terhadap konsumen bahan makanan dan minuman yang kadaluwarsa.

H. Sistematika Penulisan

Dalam menghasilkan karya ilmiah yang baik, maka pembahasan pun harus diuraikan secara sistematis. Adapun sistematika penulisan ini adalah

BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan tentang Latar belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian,

Keaslian Penelitian, Batasan Konsep, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan tentang

- A. Tinjauan umum terhadap pengaturan mengenai makanan dan minuman yang kadaluwarsa dan masalah yang dihadapi konsumen diuraikan menjadi Pengertian Tentang Konsumen, Asas Perlindungan Konsumen, Hak dan Kewajiban Konsumen, Hak dan Kewajiban Konsumen, pengertian produsen atau pelaku usaha, hak dan kewajiban produsen atau pelaku usaha, perbuatan yang dilarang bagi produsen atau pelaku usaha
- B. Tinjauan Umum tentang Makanan dan Minuman Kadaluwarsa yang meliputi, pengertian makanan dan minuman kadaluwarsa, metode penentuan produk pangan kadaluwarsa.
- C. Pertanggungjawaban Produsen atau Pelaku Usaha Bahan Makanan dan Minuman Kadaluwarsa
- D. Pengawasan dan Pembinaan oleh Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi Kabupaten Manggarai.

BAB III : PENUTUP

Bab ini berisi tentang kesimpulan yang didapat dari pembahasan yang dilakukan dalam BAB II dan saran dari penulis setelah melakukan penelitian hukum.