

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Perlindungan konsumen adalah hal yang harus semakin mendapat perhatian bagi pihak-pihak terkait mulai dari pelaku usaha, pemerintah, pembuat undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya dan juga konsumen itu sendiri, karena perlindungan konsumen adalah tolak ukur dari apakah praktek bisnis dan perdagangan di suatu negara telah berjalan dengan baik dan mengikuti aturan-aturan yang sudah dibuat oleh lembaga negara dan pemerintah.

Perlindungan konsumen mencakup segala hal yang menyangkut kepentingan konsumen dalam hal pemanfaatan dan penggunaan seluruh produk dan / atau jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha yang dipasarkan dan dijual kepada konsumen. Konsumen harus mendapat jaminan dari pelaku usaha bahwa apa yang dibeli oleh konsumen dari pelaku usaha adalah sesuai dengan mutu dan jumlah yang disepakati antara konsumen dan pelaku usaha.

Demikian juga halnya dalam hal konsumen membeli dan mengkonsumsi produk makanan yang dibeli dari pelaku usaha maka pelaku usaha harus dapat menjamin bahwa mutu dan kelayakan dari makanan yang mereka jual adalah harus terjamin keamanannya dari aspek kesehatan, dengan kata lain produk makanan tersebut tidak akan menimbulkan masalah bagi kesehatan konsumen yang mengkonsumsinya baik yang berdampak secara langsung saat dikonsumsi atau secara jangka panjang bagi kesehatan manusia.

Aspek kesehatan adalah aspek yang sangat penting untuk mendapat perhatian bagi konsumen dalam hal apabila ingin mengkonsumsi makanan. Oleh sebab itulah karena masalah kesehatan makanan sangat penting maka negara Indonesia selain memiliki Kementerian Kesehatan juga telah memiliki suatu lembaga yang menangani masalah makanan dan minuman dan juga obat yaitu Badan Pengawasan Obat dan Makanan atau Badan POM. Badan POM ini bertugas antara lain memberikan izin, mengawasi dan menindak pelaku usaha di bidang obat dan makanan yang mengedarkan dan menjual makanan dan obat

diseluruh wilayah negara Indonesia. Dahulu Badan POM ini masih berada dibawah Kementerian Kesehatan tetapi sekarang sudah berdiri sendiri dan setingkat dengan Kementerian karena memang negara menganggap sangat penting fungsi dan perannya dalam mengurus perihal menyangkut produksi dan peredaran obat dan makanan di Indonesia.

Makanan yang beredar di masyarakat sekarang ini terdiri dari berbagai jenis dan bentuk, ada yang dalam bentuk dikemas di dalam wadah plastik ada juga yang tidak dikemas. Makanan yang dikemas dalam wadah plastik biasa disebut makanan kemasan. Khusus untuk makanan yang tidak dikemas biasanya secara kesehatan hanya tahan selama satu hari dan setelah satu hari kemungkinan besar sudah basi dan tidak layak lagi dikonsumsi oleh manusia, contoh makanan tersebut adalah makanan gorengan, kue-kue basah dan lain-lain, sedangkan makanan yang dikemas dalam wadah plastik umumnya tahan lebih dari satu hari karena dalam proses pembuatannya biasanya sudah ditambahkan bahan pengawet agar tahan lebih dari satu hari.

Makanan dalam kemasan yang beredar di pasaran dan yang biasanya dijual di warung-warung dan toko kue dan roti, serta pusat jajanan tradisional, sebelum diproduksi oleh pelaku usaha maka pelaku usaha harus mendapat izin usaha terlebih dahulu dari pemerintah setempat yang dalam hal ini adalah dinas industri kecil dan rumah tangga, dinas kesehatan dan balai Pengawasan Obat dan makanan (POM) daerah setempat. Balai POM akan memberikan persyaratan bagi calon pelaku usaha untuk dipenuhi terlebih dahulu sebelum diberikan izin berusaha dan izin produksi makanan kemasan.

Salah satu syarat yang harus dipenuhi oleh calon pelaku usaha disamping persyaratan-persyaratan lainnya adalah syarat untuk mencantumkan tanggal kadaluarsa di kemasan plastik makanan tersebut. Dalam Peraturan Badan POM Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Label Pangan Olahan pasal 6 menyebutkan sebagai berikut:¹

¹ Lihat ketentuan Pasal 6 Peraturan Badan Pengawas Obat Dan Makanan Nomor 31 Tahun 2018, Tentang Label Pangan Olahan.

“Dalam hal pangan olahan dijual kepada pelaku usaha untuk diolah kembali menjadi pangan olahan lainnya, label harus memuat keterangan paling sedikit mengenai:

- a. Nama Produk;
- b. Berat bersih atau isi bersih;
- c. Nama dan Alamat pihak yang memproduksi atau mengimpor;
- d. Tanggal dan kode produksi; dan
- e. Keterangan kadaluarsa.”

Demikian juga halnya dalam Undang-Undang no 8 tahun 1999 pasal 8 ayat (1) huruf g. menyebutkan:²

“Pelaku usaha dilarang memproduksi dan / atau memperdagangkan barang dan / atau jasa yang tidak mencantumkan tanggal kadaluarsa atau jangka waktu penggunaan / pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu.”

Salah satu syarat bagi pelaku usaha makanan kemasan dinyatakan harus mencantumkan tanggal kadaluarsa, karena tanggal kadaluarsa adalah indikasi apakah makanan kemasan tersebut masih layak dimakan oleh manusia atau sudah tidak layak secara kesehatan.

Pelaku usaha dalam menjalankan usahanya dengan memproduksi makanan kemasan sesuai dengan izin yang diperoleh dari instansi daerah setempat seharusnya sudah menyadari untuk mengikuti aturan-aturan sesuai dengan izin yang diperoleh namun dalam praktek menjalankan usahanya bisa saja pelaku usaha tidak mematuhi dengan melanggar persyaratan yang diwajibkan dengan berbagai alasan dan pertimbangan praktis antara lain akan menambah beban biaya produksi dan merepotkan pelaku usaha karena membuat label tanggal kadaluarsa di satu bungkus makanan kemasan memang membutuhkan alat yang harus dibeli dengan harga yang tidak murah. padahal skala sebuah usaha industri kecil dan rumah tangga berbeda jauh dengan industri menengah dan besar dari aspek permodalan.

Konsumen dalam membeli makanan kemasan di toko kue dan roti atau di warung-warung yang tersebar di lingkungan masyarakat ada juga yang tidak

² Lihat ketentuan Pasal 8 ayat (1) huruf g Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

memperhatikan tanggal kadaluarsa di kemasan makanan tersebut, dan ada juga yang mengabaikannya mungkin karena faktor ketidaktahuan dan ada juga faktor ketidakperdulian mengenai kesehatan, terutama masyarakat ekonomi lemah, sebab yang terpenting bagi mereka adalah harganya terjangkau dan enak rasanya. Perilaku konsumen dalam hal ini sangat menentukan yaitu apakah konsumen tersebut peduli terhadap kesehatan atau tidak.

Makanan kemasan merupakan bagian penting dari kehidupan masyarakat modern. Konsumen berhak atas produk yang aman dan berkualitas. Munculnya isu-isu baru seperti pencantuman label yang informatif, bahan berbahaya dalam kemasan, dan iklan yang menyesatkan. Perlindungan hukum bagi konsumen makanan kemasan sangatlah krusial untuk memastikan keamanan dan kesehatan masyarakat. Dinamika ini membuka ruang untuk penelitian yang mendalam dan analisis kritis tentang perlindungan hukum konsumen.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan kajian dengan melakukan penelitian dengan memilih judul **“PERLINDUNGAN KONSUMEN TERKAIT BEREDARNYA MAKANAN KEMASAN YANG TIDAK MENCANTUMKAN TANGGAL KADALUARSA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan, maka penulis mencoba membentuk isu hukum yang dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana perlindungan hukum terhadap konsumen terkait makanan kemasan yang tidak mencantumkan tanggal kadaluarsa berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen yang berlaku di Indonesia?
2. Bagaimana pertanggungjawaban pelaku usaha terkait pencantuman tanggal kadaluarsa pada makanan kemasan

berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen yang berlaku di Indonesia?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Dengan memahami latar belakang yang penulis uraikan serta isu hukum yang telah dirumuskan, maka penulis akan menjelaskan ruang lingkup dari penelitian ini. Penelitian ini akan membahas bagaimana penegakan hukum di bidang perlindungan konsumen terkait makanan kemasan yang tidak mencantumkan tanggal kadaluarsa, serta bagaimana tanggung jawab pelaku usaha terkait pencantuman tanggal kadaluarsa pada makanan kemasan. Dalam penelitian ini penulis menggunakan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, serta peraturan lain yang berkaitan dengan rumusan masalah sebagai acuan penulis dalam melakukan analisis guna mengkaji rumusan masalah yang disebutkan oleh penulis.

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Adapun maksud dan tujuan penelitian ini, yaitu:

1. Tujuan Penelitian
 - a. Untuk mengetahui dan memahami bagaimana tanggung jawab pelaku usaha terkait pencantuman tanggal kadaluarsa pada makanan kemasan.
 - b. Untuk mengetahui dan memahami bagaimana penegakan hukum di bidang perlindungan konsumen terkait makanan kemasan yang tidak mencantumkan tanggal kadaluarsa.
2. Kegunaan Penelitian
 - a. Maksud dari penelitian ini adalah sebagai sumber informasi penelitian bagi mahasiswa maupun masyarakat dalam menambah wawasan dan kemampuan dalam melakukan penelitian yang dilakukan secara literatur, menambah informasi dan dapat dijadikan bahan pertimbangan atau masukan dalam hal perlindungan konsumen terkait beredarnya makanan kemasan yang tidak mencantumkan tanggal kadaluarsa.

- b. Sebagai tambahan informasi bagi praktisi dan penegak hukum dalam hal perlindungan konsumen di bidang pangan yang mencantumkan kemasan rusak (kadaluarsa)

E. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

Dalam melakukan penelitian ini, penulis akan menerapkan ilmu hukum sebagai alat analisis untuk membahas isu hukum yang telah penulis rumuskan. Selain itu penulis juga akan menguraikan konsep-konsep yang menjadi variabel dari penelitian yang penulis lakukan. Penulis akan menguraikan teori dan konsep yang akan digunakan dalam penelitian ini berdasarkan bahan hukum sekunder sebagaimana penulis uraikan dalam metode penelitian dari penelitian ini.

1. Kerangka Teori

Sebagai landasan teori dan memberikan landasan teoritis maka dibutuhkan kerangka teori, yang berfungsi untuk membangun dan memperkuat argumentasi yang berkaitan dengan pemahaman dan penyelesaian permasalahan yang dianalisis. Kerangka teori khusus yang dipertimbangkan mencakup sistem pemikiran atau sudut pandang teoritis. Mencakup berbagai teori, seperti teori perlindungan hukum dan teori pertanggungjawaban hukum.

Kerangka teori merupakan landasan atau referensi argumentasi dalam membuktikan kebenaran dan kelayakan solusi dari permasalahan yang dianalisis. Dalam penulisan penelitian ini diperlukan suatu kajian kepustakaan yang terdiri dari kerangka teori dan kerangka konseptual sebagai pondasi berpikir, untuk ini dijabarkan sebagai berikut:

a. Teori Perlindungan Hukum

Theorie van de wettelijke bescherming (teori perlindungan hukum) merupakan kata pinjaman etimologis dari bahasa Belanda. Pengertian sebenarnya dari frasa “perlindungan hukum” adalah efek pengamanan dari hukum. Kepentingan

manusia dilindungi oleh hukum karena hukum dibuat dengan tujuan untuk melindungi masyarakat dan anggotanya. Konsep perlindungan hukum sangat erat kaitannya dengan peran dan tujuan hukum, berdasarkan pandangan tersebut. Peran hukum, menurut sebagian besar pakar hukum, adalah untuk melindungi hak dan kebebasan individu.³

Rasa aman, stabilitas, dan keadilan bagi seluruh anggota masyarakat harus menjadi tujuan utama perlindungan hukum. Definisi sebenarnya dari kata “perlindungan” dalam konteks peraturan penegakan hukum, undang-undang, dan kebijakan lainnya adalah untuk melindungi individu yang rentan dari bahaya. Pandangan lain adalah bahwa pemerintah melindungi warga negaranya dari bahaya agar mereka merasa aman, tenteram, dan diperlakukan secara adil dalam kaitannya dengan hak-hak mereka dalam bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Menurut Philipus M. Hadjon, ada dua jenis perlindungan warga negara yang diberikan undang-undang: preventif dan represif. Perlindungan hukum yang represif berupaya menyelesaikan konflik, termasuk menyelesaikannya melalui lembaga peradilan, sedangkan perlindungan hukum preventif mengimbau tindakan pemerintah untuk berhati-hati dalam mengambil keputusan berdasarkan diskresi. Ada dua ciri utama sistem perlindungan hukum suatu negara, menurut Rafael La Porta dari *Journal of Financial Economics*: preventif dan punitif.

b. Teori Pertanggungjawaban Hukum

Sesuai dengan gagasan Hans Kelsen tentang tanggung jawab hukum, dikatakan bahwa: seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa mereka

³ Sudikno Mertokusumo, 1984, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 107.

memikul tanggung jawab hukum, yang berarti bahwa mereka bertanggung jawab atas hukuman jika terjadi tindakan yang bertentangan. Selain itu, Hans Kelsen berkata:⁴

“kecerobohan mengacu pada kegagalan melakukan perawatan yang diperlukan sebagaimana diamanatkan oleh hukum. Kesalahan sering kali dianggap semacam kecerobohan, namun tidak seserius kesalahan yang melibatkan, mengharapkan dan merencanakan hasil yang merugikan, baik ada niat jahat atau tidak.”

Dalam leksikon hukum, “tanggung jawab” dapat berarti “tanggung jawab hukum”, yang berarti pertanggungjawaban atas kesalahan yang dilakukan subjek hukum, atau “tanggung jawab politik”, yang berarti tugas nyata atau yang dianggap sebagai kewajiban pejabat pemerintah.⁵

2. Kerangka Konsep

Sebagai dasar untuk melakukan analisis dan guna menghindari timbulnya multitafsir mengenai pengertian istilah atau konsep-konsep yang digunakan dalam penelitian ini, berikut akan diberikan penjelasan pengertian atau konsep-konsep sebagai berikut:

- a. Istilah "perlindungan hukum" mengacu pada serangkaian perlindungan komprehensif yang diterapkan oleh pemerintah untuk menjamin keselamatan warga negaranya dari pengaruh dan bahaya luar.⁶
- b. Segala upaya yang menjamin kepastian hukum dalam rangka melindungi konsumen dianggap sebagai perlindungan konsumen.⁷

⁴ *Ibid*, hlm. 82.

⁵ HR. Ridwanm 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 54.

⁶ C.S.T Kansil, 1989, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 40.

⁷ Lihat Ketentuan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

- c. Setiap orang atau organisasi, baik yang diakui secara hukum maupun tidak, yang secara fisik berkedudukan atau melakukan kegiatan ekonomi di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dianggap sebagai pelaku usaha. Ini mencakup badan hukum dan non-hukum.⁸
- d. Tidak ada seorang pun yang dianggap konsumen kecuali ia memanfaatkan suatu barang atau jasa untuk kepentingan dirinya sendiri, kepentingan keluarganya, orang lain, atau hewan bukan manusia, dan tidak dalam rangka perdagangan.⁹
- e. Konsumen pangan mengacu pada individu yang memanfaatkan produk yang berasal dari pangan. Makanan merupakan zat yang dapat dikonsumsi oleh semua individu, apapun dampak potensialnya terhadap kesejahteraan seseorang.
- f. Hari terakhir penggunaan adalah tanggal terakhir dimana mutu suatu produk pangan terjamin, asalkan disimpan sesuai dengan petunjuk pabrik.
- g. Pangan kadaluwarsa mengacu pada pangan yang telah melampaui tanggal yang ditentukan untuk aman dikonsumsi oleh manusia.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian mengacu pada pendekatan sistematis yang digunakan untuk memahami suatu subjek atau item dan mendapatkan solusi yang benar secara ilmiah, memastikan masuknya validitas. Penelitian ini menggunakan berbagai metodologi dan desain penelitian, antara lain:

1. Jenis Penelitian

Kajian ini menganut standar penelitian hukum normatif, artinya diawali dengan analisis terhadap asas-asas hukum yang

⁸ Lihat Ketentuan Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

⁹ Lihat Ketentuan Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

telah ditetapkan, preseden, perbandingan hukum, serta undang-undang dan peraturan. Beberapa peraturan perundang-undangan normatif yang berkaitan dengan permasalahan tersebut dianalisis sebagai bagian dari metodologi penelitian normatif yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini.

2. Metode Pendekatan

Peter Mahmud Marzuki berpendapat bahwa ada lima cara berbeda untuk melakukan penelitian hukum: pendekatan hukum, sejarah, kasus, komparatif, dan konseptual. Secara keseluruhan, mereka membentuk metode pendekatan.¹⁰

- a. Tinjauan menyeluruh terhadap semua undang-undang dan peraturan yang berlaku diperlukan ketika menggunakan pendekatan undang-undang terhadap suatu masalah hukum.
- b. Pendekatan historis (*Historical Approach*) yaitu melalui analisis terhadap konteks yang diteliti dan evolusi yang berkaitan dengan pokok permasalahan.
- c. Pendekatan kasus (*Case Approach*) yaitu melalui analisis kasus-kasus yang melibatkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (inkrah). Dalam metodologi ini, fokus utama terletak pada *ratio decidendi* atau alasan logis yang digunakan oleh pengadilan untuk sampai pada suatu putusan.
- d. Pendekatan perbandingan (*Comparative Approach*) yaitu melibatkan pemeriksaan sistem hukum melalui pandangan putusan pengadilan atau undang-undang dari negara lain yang berkaitan dengan masalah yang sama. Metodologi komparatif ini digunakan untuk memastikan kesamaan dan perbedaan antara dua

¹⁰ Marzuki Peter Mahmud, 2019, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana Prenanda Media, Jakarta, hlm. 133-136.

kerangka hukum dan memperoleh pemahaman yang komprehensif tentang kesesuaian antara prinsip-prinsip yang mendasari dan undang-undang dari kedua negara.

- e. Sebagai sebuah metode, pendekatan konseptual melepaskan diri dari teori dan praktik hukum yang sudah ada.

Sejumlah metode penelitian, antara lain Pendekatan Statuta dan Pendekatan Konseptual, digunakan penulis untuk membantu penyusunan penelitian ini. Untuk memulainya, ada Pendekatan Statuta, yang didasarkan pada penelitian normatif dan memanfaatkan semua undang-undang dan peraturan yang berlaku selain undang-undang atau peraturan apa pun yang mungkin khusus untuk kasus yang dihadapi.

Selanjutnya, pendekatan konseptual, yang mengacu pada kajian yang berpegang pada persyaratan hukum yang sudah ada sebelumnya. Karena saat ini sudah ada aturan untuk mengatasi permasalahan tersebut, maka hal tersebut dilakukan. Pada penelitian ini, sudah ada pengaturan hukum secara khusus yang mengatur tentang beredarnya makanan kemasan dan kewajiban untuk mencantumkan tanggal kadaluarsa bagi industri rumah tangga sehingga dalam penelitian ini beranjak melalui hukum positif yang berlaku.

3. Jenis Data

Data yang penulis gunakan diperoleh dari bahan-bahan hukum sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Peraturan perundang-undangan, aturan hukum yang tidak terkodifikasi, yurisprudensi, dan perjanjian merupakan contoh sumber yang mengikat secara hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah. Sumber utama

informasi hukum yang dikonsultasikan oleh penulis dalam karya ini.

b. Bahan Hukum Sekunder

Sumber daya tersebut mencakup buku-buku yang ditulis oleh pakar hukum, literatur penelitian yang diterbitkan, jurnal hukum, esai, makalah, sumber daya online, dan sejenisnya, yang semuanya memberikan penjelasan atau informasi tentang dokumen hukum asli.

c. Bahan Hukum Tersier

Khususnya naskah-naskah yang menguraikan sumber-sumber hukum baik primer maupun sekunder, seperti Kamus Hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), serta website yang berkaitan dengan sumber-sumber tersebut.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini bersifat Yuridis Normatif yang dalam menganalisis data berdasarkan kepustakaan. Sumber hukum yang digunakan adalah sumber hukum sekunder. Sumber hukum sekunder terdiri dari kamus, terbitan berkala, dan buku-buku tentang ilmu hukum, seperti tesis, disertasi, dan karya lain yang sejenis.

5. Analisa Data

Data yang telah terkumpul dari studi kepustakaan (*Library Research*), selanjutnya diolah dengan cara diseleksi, diklasifikasi secara sistematis, logis dan yuridis. Dianalisis secara “Deskriptif Kualitatif” (karena data-data yang digunakan tidak berupa statistik), yaitu suatu metode analisis hasil studi kepustakaan ke dalam bentuk penggambaran permasalahan dengan menggunakan teori-teori dan menguraikannya dalam bentuk kalimat dan disimpulkan dengan menggunakan metode deduktif, yaitu suatu cara menarik kesimpulan dari dalil yang bersifat umum ke khusus,

dan dipelajari sebagai suatu kesatuan yang utuh dan sistematis. Dengan menggunakan metode analisis tersebut diharapkan pada akhirnya akan dapat mengantarkan kepada suatu kesimpulan.

G. Sistematika Penulisan

Bab I : Pendahuluan

Memuat latar belakang permasalahan, perumusan masalah, ruang lingkup penelitian, tujuan penelitian, kerangka teori dan kerangka konsep, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II : Tinjauan Pustaka

Memuat kajian teori dan kajian pustaka yang dipergunakan dan berkaitan dengan pokok permasalahan dalam penelitian.

Bab III : Penegakan Hukum Di Bidang Perlindungan Konsumen Terkait Makanan Kemasan Yang Tidak Mencantumkan Tanggal Kadaluaarsa.

Bab ini berisikan analisis dan pembahasan mengenai penegakan hukum di bidang perlindungan konsumen terkait makanan kemasan yang tidak mencantumkan tanggal kadaluarsa

Bab IV : Tanggung Jawab Pelaku Usaha Terkait Pencantuman Tanggal Kadaluaarsa Pada Makanan Kemasan.

Bab ini berisikan analisis dan pembahasan tanggung jawab pelaku usaha terkait pencantuman tanggal kadaluarsa pada makanan kemasan

Bab V : Penutup

Berisikan kesimpulan dan saran.