

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Setelah pemerintah RI mengesahkan Undang-Undang Nomor 7 tahun 1994 tentang *Agreement Establishing the World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia), maka kewajiban bagi Indonesia untuk mengikuti standar-standar hukum yang berlaku dan diterima luas oleh negara-negara anggota WTO. Salah satu di antaranya adalah perlunya eksistensi Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen¹ (selanjutnya disebut UUPK).

Konsiderans UUPK butir c mengatur tentang penjaminan keamanan barang terhadap konsumen yang menentukan: “Bahwa semakin terbukanya pasar nasional sebagai akibat dari proses globalisasi ekonomi harus tetap menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat serta kepastian atas mutu, jumlah dan keamanan barang dan/ atau jasa yang diperolehnya di pasar.” Berdasarkan konsiderans tersebut, hal yang perlu ditekankan adalah perekonomian yang mendukung kesejahteraan bagi masyarakat termasuk di dalamnya yaitu hubungan antara pelaku usaha atau produsen dengan konsumen. Kesejahteraan tersebut didukung dengan memberikan kepastian hukum bagi konsumen maupun produsen agar mendapatkan posisi seimbang yang berasaskan keadilan. Sebagaimana Pasal 1 angka 1 UUPK menentukan: “Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen”.

Pada era globalisasi ini, berbagai macam bentuk barang dan/atau jasa hadir melengkapi kebutuhan masyarakat. Mulai dari kebutuhan sandang, pangan maupun tersier. Semua dapat di temui dengan berbagai macam varian. Pelaku usaha saling berlomba untuk menghasilkan barang dan/atau jasa yang berbeda dari pelaku usaha lain. Karena persaingan usaha yang semakin ketat, antara

¹ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, h. 18

pelaku usaha yang satu dengan yang lain selalu mencari cara untuk mendapatkan keuntungan lebih. Namun ada beberapa pelaku usaha dengan cara curang menjalankan produksinya tanpa mempedulikan peraturan yang ada. Keberadaan pelaku usaha tersebut berada di tiap-tiap kota di Indonesia. Salah satunya industri rumahan yang ada di Sukabumi.

Sukabumi adalah kota dengan luas wilayah terkecil di Jawa Barat.² Pembangunan ekonomi di wilayah tersebut sedang membaik dibandingkan dengan periode-periode sebelumnya. Hal ini terlihat dari kenaikan pendapatan per kapita masyarakat Kota Sukabumi. Walaupun pendapatan per kapita masyarakat Kota Sukabumi dari tahun ke tahun menunjukkan kenaikan yang cukup tinggi, namun demikian hal ini tidak mencerminkan adanya kenaikan daya beli masyarakat.³ Oleh karena lemahnya daya beli masyarakat tersebut, pelaku usaha atau produsen berusaha untuk meminimalisir biaya yang dikeluarkan dan memproduksi barang dan/atau jasa lebih murah dengan tujuan produknya laris serta dapat bersaing dengan pelaku usaha lain. Pada September lalu, aparat Polres Sukabumi Kota melakukan penggerebekan lokasi pabrik pembuatan otak-otak berbahan ikan busuk. Pabrik tersebut berada di Kampung Gunung Jaya RT 07 RW 02, Desa Gunung Jaya, Kecamatan Cisaat, Kabupaten Sukabumi. Informasi yang dihimpun dari Polres Sukabumi kota, terungkapnya kasus ini berawal dari kejadian kecelakaan lalu lintas di wilayah Cisaat Kamis pagi sekitar pukul 08.00 WIB. Salah satu kendaraan yang mengalami kecelakaan terbukti mengangkut ikan busuk. Jumlah ikan busuk yang ada dalam kendaraan diperkirakan mencapai sekitar 20 kilogram hingga 30 kilogram. Temuan ini langsung dikembangkan dengan mendatangi lokasi pembuatan otak-otak di kampung Gunung Jaya. Saat polisi mendatangi lokasi pabrik, banyak ditemukan barang bukti berupa ikan busuk yang tengah diolah menjadi otak-otak. Produk tersebut dikemas dalam plastik dengan merek 'Prima Rasa'. Di dalam lokasi pabrik diamankan juga bahan

² "Kota Sukabumi", 5 November 2013, www.wikipedia.org, diakses tanggal 17 Desember 2013

³ *Pemerintah Kota Sukabumi Dalam Rencana Strategis Perkembangan Kota Sukabumi*, www.sukabumikota.go.id, diakses tanggal 17 Desember 2013

pengawet berbahaya boraks, tepung terigu, alat pencetak, dan lemari pendingin. Selain itu turut diamankan pemilik pabrik otak-otak bernama Rika (25 tahun).⁴

Produk makanan berupa otak-otak merupakan salah satu bentuk pangan. Salah satu hal yang menjadi problematika sampai pada saat ini adalah kurangnya perhatian pelaku usaha terhadap standar keamanan atas kandungan bahan makanan yang diproduksi. Mereka cenderung berpikir untuk mendapatkan untung lebih banyak tanpa mepedulikan standar keamanan kandungan bahan yang digunakan. Padahal pangan merupakan kebutuhan paling essential untuk kelangsungan hidup manusia. Karena dengan kandungan yang memenuhi standar dalam pangan secara langsung akan berdampak pada kesehatan masyarakat Indonesia. Untuk itu masalah perlindungan konsumen memiliki lintas bidang terhadap peraturan undang-undang lain yang berkaitan seperti: Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 tentang pangan yang kemudian diadakan perubahan melalui Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang pangan (selanjutnya disebut UU Pangan), Undang-Undang Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan (selanjutnya disebut UU Kesehatan), dan peraturan lainnya.

Ketentuan dalam UU Pangan memberikan perluasan akan syarat apa saja yang perlu diperhatikan bagi pelaku usaha untuk memproduksi makanannya. Pelaku usaha atau produsen diwajibkan untuk memenuhi standar yang diberlakukan oleh instansi teknis yang berwenang. Pengertian standar menurut UU Pangan ada di Pasal 1 angka 22 yang menentukan: “Standar adalah spesifikasi atau persyaratan teknis yang dibakukan, termasuk tata cara dan metode yang disusun berdasarkan konsensus semua pihak yang terkait dengan memperhatikan syarat-syarat keselamatan, keamanan, kesehatan, lingkungan hidup, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta pengalaman perkembangan masa kini dan masa yang akan datang untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya”. Oleh karenanya untuk perlindungan konsumen dari bahan makanan berbahaya, diperlukan pengawasan terhadap makanan yang beredar di pasaran. Terkait dengan pengawasan, diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Peraturan Menteri

⁴ ”Pakai Bahan Busuk, Pabrik Otak-Otak Digerebek”, 19 September 2013, www.republika.co.id, diakses tanggal 25 September 2013

Perdagangan RI No. 20/M-DAG/PER/5/2009 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pengawasan Barang dan/atau Jasa menggantikan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 634/MPP/kep/9/2002 tahun 2002.

Peran pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat adalah dengan cara mengawasi peredaran makanan yang memiliki kandungan bahan berbahaya dan tidak sesuai standar keamanan bagi konsumen yang beredar di pasar atas hasil produksi dari pelaku usaha atau produsen, hal ini berarti pemerintah berupaya memberikan jaminan keamanan pangan yang akan dikonsumsi oleh konsumen. Sebagaimana Pasal 21 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu, dan gizi Pangan menentukan: “Menteri yang bertanggung jawab di bidang pertanian, perikanan, kehutanan, perindustrian, kesehatan atau Kepala Badan berwenang mewajibkan penerapan standar atau persyaratan lain yang berkenaan dengan sistem jaminan mutu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan bidang tugas masing-masing”. Ketentuan pasal ini, jelas memperlihatkan perhatian pemerintah dalam upaya untuk mewujudkan keseimbangan gizi masyarakat Indonesia.

Masyarakat Indonesia dituntut seyogyanya untuk sadar hukum agar segala perbuatan yang mereka lakukan terdapat batasan. Seperti dalam menjalankan usahanya, pelaku usaha harus menempatkan dirinya seimbang dengan konsumen agar terjalin hubungan *take and give*. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwasanya tidak sedikit konsumen yang tidak menyadari hak-hak yang dimilikinya. Menurut Saefullah⁵, rendahnya tingkat kesadaran konsumen akan haknya dipandang sangat perlu untuk memperoleh prioritas perlindungan yang utama, khususnya hak untuk mendapatkan ganti kerugian akibat cacat produk (*defect*) yang dipasarkan oleh produsen, maka produsen dituntut untuk dapat berdaya saing tinggi menciptakan produk yang semakin bermutu, bernilai tambah yang tinggi, serta menuntut produsen untuk sadar terhadap tanggung jawabnya secara hukum.

⁵ E. Saefullah, *Hukum Perlindungan Konsumen dalam tulisan tanggung jawab produsen dalam era perdagangan bebas*, Mandar Maju, Bandung, 2000, h. 42

Mengenai tanggung jawab produsen terhadap produksi otak-otak yang mengandung bahan berbahaya terhadap konsumen, maka secara lebih lanjut akan dibahas bentuk tanggung jawab tersebut. Dianggap perlu untuk diteliti karna berkaitan dengan penegakkan hukumnya dari sisi berbagai macam Undang-Undang. Atas dasar tersebut, selanjutnya menarik untuk dikaji melalui skripsi dengan judul sebagai berikut: **“TANGGUNG JAWAB PELAKU USAHA PABRIK RUMAHAN PENGELOLA OTAK-OTAK DI SUKABUMI TERKAIT DENGAN PENGGUNAAN BAHAN BERACUN DALAM PRODUK PANGAN”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, menarik untuk dikaji: “Apakah bentuk tanggung jawab pabrik rumahan pengelola otak-otak di Sukabumi atas penggunaan bahan berbahaya dalam makanan produksinya?”

1.3 Tujuan Penulisan

a. Tujuan Akademis

Untuk memenuhi salah satu persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Universitas Pelita Harapan Surabaya.

b. Tujuan Praktis

1. Mengetahui bentuk tanggung jawab pabrik pengelola otak-otak yang mengandung bahan berbahaya di Sukabumi.
2. Memberikan perlindungan hukum bagi konsumen dan hal-hal yang berdasarkan aturan hukum perlindungan konsumen.

1.4 Manfaat Penulisan

Manfaat yang diharapkan dari penelitian/skripsi ini adalah:

1. Memberikan gambaran kepada masyarakat mengenai perlindungan terhadap konsumen dalam hal menggunakan bahan berbahaya hasil produksi pabrik rumahan pengelola otak-otak di Sukabumi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada.

2. Hasil Penelitian ini dapat menjadi bahan kajian lebih lanjut dan menambah wawasan ilmu pengetahuan mengenai tanggung jawab pelaku usaha khususnya dalam hal penggunaan bahan makanan berbahaya yang diproduksi oleh pabrik rumahan.

1.5 Metode Penelitian

A. Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, yaitu suatu pendekatan yang terhadap hubungan antara faktor yuridis (hukum positif) dengan faktor-faktor normatif (asas-asas hukum) yang dalam penyelesaiannya dilakukan dengan mengkaji dan meneliti hukum-hukum yang ada (Law In Book) dan dapat diartikan dengan hukum yang diambil dari apa yang tertulis dalam Perundang-undangan atau hukum diambil sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.

B. Pendekatan Masalah

Sehubungan dengan tipe penelitian yang digunakan yakni penelitian hukum normatif, maka digunakan dua pendekatan. Pendekatan tersebut adalah *Statute Approach* dan *Conceptual Approach*. *Statute Approach* adalah pendekatan melalui peraturan perundang-undangan, sedangkan *Conceptual Approach* merupakan pendekatan melalui konsep-konsep atau pendapat-pendapat pakar hukum yang tertuang dalam literatur. Pendekatan perundang-undangan dilakukan untuk meneliti aturan-aturan serta penormaan yang mengatur tentang tanggung jawab produsen pada umumnya, serta implementasinya oleh pabrik rumahan pengelola otak-otak di Sukabumi.

C. Sumber/Bahan Hukum

1) Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang sifatnya mengikat, berupa peraturan perundang-undangan, dalam hal ini yakni:

- *Burgerlijk Wetbook* (selanjutnya disebut BW)
- *Herzien Indlandsch Reglement* (selanjutnya disebut HIR)
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disebut KUHP)

- Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
- Undang-undang Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan
- Undang-undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan
- Peraturan Pemerintah No. 59 tahun 2001 tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat
- Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 715/MENKES/SK/V/2003 tentang Persyaratan Hygiene Sanitasi Jasaboga.
- Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 2004 tentang keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan
- Peraturan Menteri Perdagangan RI No. 20/M-DAG/PER/5/2009 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pengawasan Barang dan/atau Jasa menggantikan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 634/MPP/kep/9/2002 tahun 2002.
- Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI No. 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa berbagai macam kepustakaan di bidang hukum yang eratkaitannya dengan bahan hukum primer, meliputi literatur, catatan-catatan kuliah, pendapat ahli hukum, yurisprudensi dan asas-asas.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder di atas, seperti kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, ensiklopedia, catatan statistik, internet dan lain-lain.

D. Langkah Penelitian

1) Langkah Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi pustaka dengan inventarisasi, klasifikasi, dan sistematisasi. Inventarisasi dilakukan dengan

mengumpulkan bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan Perlindungan Konsumen. Setelah itu, bahan hukum tersebut diklasifikasikan dengan cara memilah-milah bahan hukum sesuai dengan rumusan masalah yang tersebut di atas. Untuk lebih mempermudah dalam memahami bahan hukum tersebut, maka dipelajari dan disusun secara sistematis.

2) Langkah Analisa

Tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian yuridis normatif, maka metode yang digunakan adalah metode deduktif. Berawal dari hal yang bersifat umum, dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan, doktrin, serta teori-teori dalam literatur. Selanjutnya bahan-bahan hukum tersebut diterapkan pada rumusan masalah yang menghasilkan jawaban yang bersifat khusus. Untuk memperoleh jawaban yang sah/valid, maka digunakan penafsiran otentik dan penafsiran sistematis. Penafsiran otentik adalah penafsiran yang pasti terhadap suatu arti kata yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan itu sendiri. Sedangkan pengertian dari penafsiran sistematis adalah penafsiran dengan cara melihat atau memperhatikan susunan pasal yang berhubungan dengan pasal-pasal lainnya yang ada di dalam undang-undang itu sendiri atau pasal-pasal lain atau Undang-Undang lain yang berhubungan dengan masalah yang sama.

1.6 Pertanggungjawaban Sistematis

Skripsi ini terdiri dari empat bab dan masing-masing bab terbagi dalam beberapa sub-bab.

Bab I PENDAHULUAN. Bab ini merupakan langkah awal dari penulisan dengan mengemukakan latar belakang masalah. Adapun masalah yang dikemukakan adalah kasus pembuatan otak-otak berbahan dasar ikan yang sudah busuk dan mengandung bahan berbahaya. Permasalahan ini perlu dikaji mengingat kasus pabrik rumahan pembuat otak-otak ini berkaitan pula dengan bahan pangan yang akan berdampak pada konsumen yang mengonsumsi produk-produk tersebut. Hal ini tidak dapat terlepas dari UU Perlindungan Konsumen,

UU Pangan dan UU Kesehatan. Atas dasar ini, perlu dikaji rumusan masalah sebagaimana dikemukakan di atas. Kemudian, bab ini juga mengupas tentang tujuan penelitian dan metode penelitian yang digunakan yaitu yuridis normatif.

Bab II TANGGUNG JAWAB PELAKU USAHA MAKANAN ATAS MAKANAN YANG DIPRODUKSINYA. Bab ini mengupas mengenai UU Perlindungan Konsumen yang bertujuan memberikan perlindungan kepada konsumen atas hak dan kewajibannya serta hak dan kewajiban bagi pelaku usaha disertai larangan-larangan bagi pelaku usaha dalam menjalankan usahanya. Kemudian pada subbab yang sama akan dikupas mengenai perlindungan hukum terhadap konsumen di dalam Undang-Undang lainnya dalam penelitian ini akan dikaitkan terhadap UU Pangan dan UU Kesehatan, mengingat produk-produk industri maupun pabrik terutama pangan harus tetap diperhatikan kandungannya bagi kesehatan yang merupakan bahan konsumsi bagi konsumen. Selanjutnya pada subbab berikutnya dikupas mengenai bentuk tanggung jawab yang dapat dikenakan terkait dengan pabrik rumahan pengelola otak-otak di Sukabumi.

BAB III ANALISA KASUS PRODUKSI OTAK-OTAK DI SUKABUMI DENGAN BAHAN DASAR BERACUN. Bab ini akan mengemukakan secara kronologis kasus terjadinya *home industry* otak-otak yang menggunakan bahan dasar ikan busuk serta bahan beracun. Bab ini juga akan menganalisa kasus tersebut berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen dan Undang-Undang Pangan.

BAB IV PENUTUP. Bab ini terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan jawaban singkat atas permasalahan yang dikemukakan di atas. Sedangkan saran merupakan rekomendasi atau preskripsi dalam penanganan kasus-kasus sejenis di masa mendatang.