

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Makanan dan minuman menjadi hal dasar yang dibutuhkan oleh setiap makhluk hidup, tak terkecuali manusia. Di era modern ini, produk makanan dan minuman digemari oleh berbagai kalangan di masyarakat. Mulai dari usia muda hingga tua menyukai jenis makanan dan minuman tersebut. Dengan segala kemudahan yang ditawarkan seperti mudah dan cepatnya proses memasak hingga kemudahan praktis untuk dibawa kemanapun dan dapat dikonsumsi dalam situasi apapun. Berbagai kemudahan yang ditawarkan tersebut mampu menarik minat masyarakat terhadap produk olahan makanan dan minuman, sehingga produsen makanan dan minuman berlomba-lomba melakukan inovasi terhadap produk makanan dan minuman mereka dan memasarkannya di kalangan masyarakat dengan harga yang murah. Gaya hidup yang mengedepankan kepraktisan dengan lebih menyukai makanan dari luar rumah diiringi dengan semakin banyaknya industri kuliner yang berimbas pada meningkatnya permintaan pasokan pangan di masyarakat. Pasokan pangan dalam bentuk kemasan dan olahan juga semakin meningkat.

Makanan merupakan kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya menjadi hak asasi setiap rakyat Indonesia dalam mewujudkan Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas untuk melaksanakan pembangunan nasional untuk itu dibentuklah pengaturan mengenai perlindungan bagi konsumen agar masyarakat mendapat kesejahteraan dengan mempunyai perlindungan hukum

terhadap produk makanan dan minuman yang beredar. Pengaturan mengenai izin edar produk makanan dan minuman sudah dengan jelas diatur namun produk tak layak konsumsi tetap beredar dan dapat membahayakan kesehatan masyarakat. Pemerintah sebagai regulator melakukan tindakan yang lambat dalam mengantisipasi pelanggaran-pelanggaran hukum berupa penjualan makanan yang sudah kedaluwarsa.¹

Kualitas penegakan hukum oleh produsen, penyalur dan penjual, dapat dikatakan belum baik. Kebersihan sebagai bagian dari iman atau cerminan peradaban, masyarakat belum sampai pada sebuah titik yang mengagumkan. Satu kelemahan mendasar terjadinya peredaran dan pembiaran produksi-produksi makanan yang kedaluwarsa terletak pada sistem kontrol data yang tidak akurat. Data produk pangan tidak diteliti secara seksama oleh produsen untuk mengingatkan kembali pihak penyalur, begitu pula data dari produsen tidak diteliti secara ketat oleh penyalur, dan penyalur tidak mengingatkan penjualan pada waktu yang tepat untuk segera menarik produk-produk pangan sesuai dengan aturan yang berlaku. Penjual dengan motif mencari keuntungan membiarkan peredaran produk makanan dengan cara mencampurkan menjadi satu barang-barang yang sudah kedaluwarsa dengan barang-barang yang masih layak dikonsumsi.

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), dalam undang-undang tersebut mengatur mengenai hak-hak konsumen dan mengatur mengenai berbagai larangan bagi produsen makanan dan minuman dalam memproduksi makanan dan minuman yang akan diperdagangkan.

¹ John Pieris, dan Wiwik Sri Widiarty, Negara Hukum dan Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Pangan Kedaluwarsa (Jakarta: Pelangi Cendekia, 2007) hlm 22.

Dalam Pasal 1 angka 1 UUPK, terdapat pengertian mengenai perlindungan konsumen yaitu segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Arti konsumen menurut Pasal 1 angka 2 UUPK yaitu :

Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

Pasal 3 merupakan tujuan dari diadakannya perlindungan konsumen, secara spesifik Pasal 3 huruf b UUPK,

Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif pemakaian barang dan/atau jasa.

Tujuan tersebut sejalan dengan Pasal 8 huruf g UUPK mengenai tanggal kedaluwarsa yaitu:

Tidak mencantumkan tanggal kedaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu.

UUPK juga menjelaskan bahwa hak konsumen di antaranya adalah hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan jasa.

Kemudian hak untuk memilih barang dan jasa serta mendapatkannya sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif, hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan penggantian apabila barang dan jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya. Selain itu sesuai dengan Pasal 4 UUPK tersebut konsumen berhak mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa

perlindungan konsumen secara patut, serta berhak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen. Sedangkan sesuai dengan Pasal 5 UUPK, konsumen wajib membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan jasa, demi keamanan dan keselamatan, beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan jasa, membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati, serta mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

Produk makanan dan minuman yang tak layak konsumsi misalnya, adalah karena telah melewati tanggal kedaluwarsa. Perilaku pelaku usaha yang masih memperjualbelikan produk makanan dan minuman yang tak layak konsumsi khususnya produk makanan dan minuman yang telah rusak kemasannya dan melewati tanggal kedaluwarsa. Ketiadaan sanksi yang tegas pada pelaku usaha yang melakukan kecurangan tersebut dan kurangnya edukasi pada masyarakat untuk cermat dalam memilih produk makanan dan minuman yang beredar membuat maraknya kasus produk makanan dan minuman tak layak konsumsi tak terhindarkan.² Fungsi pengawasan yang seharusnya dilakukan secara berkala oleh instansi terkait, kurang berjalan dengan baik sehingga pelaku usaha yang memperjualbelikan makanan dan minuman kedaluwarsa menjadi tidak terkendali. Kedaluwarsa merupakan waktu penyimpanan dalam keadaan layak konsumsi sebelum mulai membusuk, tidak bergizi atau tidak aman untuk dikonsumsi. Dalam penulisan tanggal kedaluwarsa biasanya ditulis “*best before*” atau “*use by*”. “*Best before*” adalah tanggal terakhir di mana makanan dapat mempertahankan

² “Upaya Hukum Terhadap Perlindungan Konsumen Atas Peredaran Makanan Kedaluwarsa Yang tetap Dipasarkan Oleh Pelaku Usaha Perseorangan (Studi Penelitian Di Usaha Dagang Jasa Saudara)”, *Skripsi*, Medan: Fakultas Sosial Sains Universitas Pembangunan Panca Budi 2021, hal 33

kualitasnya, sedangkan “*use by date*” adalah hari terakhir di mana makanan dapat dimakan dengan aman asalkan telah disimpan sesuai dengan kondisi penyimpanan yang tertulis pada kemasan.³ Dampak yang ditimbulkan dari mengonsumsi pangan kedaluwarsa adalah keracunan. Keracunan makanan adalah gangguan kesehatan yang disebabkan oleh mengonsumsi makanan yang telah terkontaminasi virus, bakteri, ataupun parasit.⁴ Gejala-gejala umum dari keracunan yaitu perut mulas, mual, muntah, diare dan terkadang disertai kulit kemerahan, kejang dan pingsan. Keracunan yang menimpa balita, usia lanjut, atau penderita penyakit kronis akan menimbulkan masalah yang serius bahkan sampai pada tingkat kematian.

Permasalahan yang terjadi bukan hanya keracunan namun berbagai masalah lainnya seperti kurangnya pengetahuan konsumen mengenai pemanfaatan dalam mengonsumsi produk ataupun mengenai mutu atau kualitas barang. Ketidaktahuan informasi tersebut menjadi bukti bahwa kelemahan yang konsumen miliki dapat disalahgunakan untuk kepentingan pelaku usaha.⁵ Maka dari itu, keamanan pangan menjadi salah satu faktor penting yang harus diperhatikan dalam pola konsumsi masyarakat.

Sudah sepatutnya makanan harus diperhatikan selain harus tersedia dalam jumlah yang cukup dan harga yang terjangkau oleh masyarakat luas, harus pula memenuhi persyaratan lain yaitu, sehat, aman, dan halal. Sudah seharusnya,

³Liss Dyah Dewi Arini, “Faktor-Faktor Penyebab dan Karakteristik Makanan Kadaluarsa yang Berdampak Buruk Pada Kesehatan Masyarakat”. Jurnal Ilmiah dan Industri Pangan UNISRI, Vol 2, Nomor 1 Mei 2017, hal.16

⁴ “Keracunan Makanan”, <https://www.klikdokter.com/penyakit/masalah-pencernaan/keracunan-makanan>, diakses pada 8 Agustus 2023.

⁵ Muhammad dan Alimin, Etika Dan Perlindungan Konsumen Dalam Ekonomi Islam Cet.1 (Yogyakarta : BPFE, 2004) hlm 196.

makanan sebelum didistribusikan pada masyarakat harus memenuhi persyaratan kualitas, penampilan, dan cita rasa dan dipastikan aman dari bahan berbahaya untuk dikonsumsi oleh konsumen.⁶ Untuk itu penting adanya optimalisasi peran bersama antara Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM) dengan berbagai lembaga terkait untuk melakukan pengawasan terhadap produk makanan kedaluwarsa, produk berformalin dan berkemasan rusak. Lembaga terkait ini mempunyai peran yang strategis dalam penanggulangan makanan dan obat-obatan yang kedaluwarsa, berformalin dan berkemasan rusak, misalnya dilibatkannya lembaga Kepolisian dan Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disperindag) yang tersebar Kabupaten/Kota Provinsi guna untuk melakukan penyitaan dan pencabutan izin usaha apabila ketentuan keamanan mengenai makanan dilanggar.⁷

Operasi pasar secara berkala sebagai salah satu upaya untuk meminimalisir penyimpangan dan tindak pidana yang dilakukan dalam perdagangan. Upaya ini tentu sangat berpengaruh terhadap intensitas peredaran produk makanan yang bermasalah. BPOM harus senantiasa mengembangkan pemantauan dan pengawasan terhadap makanan dan obat-obatan yang beredar luas di masyarakat. Program-program BPOM juga harus berintegrasi agar hasilnya juga maksimal. Sebagai lembaga yang berwenang dalam melakukan pengawasan obat dan makanan BPOM diharapkan memiliki kebijakan strategis dan tindakan konkrit yang langsung menyentuh ke masyarakat. Permasalahan makanan kedaluwarsa bukan hanya menjadi isu kelas menengah ke atas, namun hampir menyentuh seluruh

⁶Celina Tri Siwi Kristiyanti, Hukum Perlindungan Konsumen (Jakarta: Sinar Grafika, 2011) hlm 169.

⁷“Peran BPOM Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Pangan Tanpa Izin Edar”, Jurnal Wajah Hukum, Volume 2 Nomor 2, Oktober 2018, hal 175

lapisan masyarakat, dan tak jarang, masyarakat yang menengah ke bawah yang sering menjadi korban.⁸

Untuk itu diharapkan BPOM mengambil inisiatif untuk koordinasi dengan instansi lain, meskipun harus diakui terkadang ada kendala teknis pengawasan terkait tugas pokok dan fungsi masing-masing instansi. Begitupun lanjutnya, dalam situasi frekuensi transaksi kebutuhan pokok begitu melonjak dan tingkat kehati-hatian masyarakat menurun, maka BPOM dan instansi lain perlu memperkuat koordinasi pengawasan. Bagaimanapun masih adanya dugaan makanan kedaluwarsa di pasaran atau pusat perbelanjaan perlu perhatian serius dari pemerintah. Artinya jangan sampai masyarakat dirugikan. Untuk mengatasi maraknya peredaran makanan yang kedaluwarsa, berformalin dan berkemasan rusak, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dalam Pasal 111 ayat 1 menyatakan bahwa makanan dan minuman yang digunakan masyarakat harus didasarkan pada standar dan/atau persyaratan kesehatan. Terkait hal tersebut di atas, Undang-Undang tersebut menjelaskan bahwa makanan dan minuman yang tidak memenuhi ketentuan standar, persyaratan kesehatan, dan/atau membahayakan kesehatan dilarang untuk diedarkan, ditarik dari peredaran, dicabut izin edar dan disita untuk dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.

Untuk itu perlu diupayakan program-program BPOM dapat melakukan penertiban terhadap produk makanan yang ditengarai bermasalah dan berpotensi menimbulkan korban jiwa. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi,

⁸Erhian, “ Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Makanan dan Minuman Kadaluarsa (Studi Kasus BPOM)” Jurnal Ilmu Hukum *Legal Opinion* Edisi 4, Vol 1,(2013): hal 5.

dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota pada Bidang Kesehatan -sub bidang Obat dan Perbekalan Kesehatan, mengamanatkan bahwa pengawasan dan registrasi makanan minuman produksi rumah tangga merupakan urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Penerapan UUPK merupakan suatu kewenangan dan tanggung jawab pemerintah dalam melindungi dan memberikan kepastian hukum kepada masyarakat sebagai konsumen. Namun dalam kenyataannya, faktor utama yang menjadi kelemahan konsumen adalah tingkat kesadaran konsumen akan haknya masih rendah. Hal ini dikarenakan faktor kurangnya informasi dan pengetahuan tentang makanan yang aman dikonsumsi dan dampak yang dapat terjadi jika mengonsumsi makanan yang tidak aman.⁹ Untuk itu, masyarakat perlu mendapat jaminan perlindungan setiap kali membeli produk makanan.¹⁰

Jaminan perlindungan pada masyarakat sebagai konsumen tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam setiap kegiatan bisnis. Setiap kegiatan bisnis yang baik harus ada upaya perlindungan hukum kepada konsumen dan produsen secara seimbang. Jika upaya perlindungan hukum tersebut tidak seimbang, akan merugikan salah satu pihak (biasanya pihak konsumen). Ketidakseimbangan perlindungan hukum tersebut rawan terjadi pada jenis produk yang terbatas. Produsen dapat menyalahgunakan posisinya yang monopolistik dan pada akhirnya konsumen lah yang banyak dirugikan.

Untuk itu, perlu adanya peningkatan upaya perlindungan pada konsumen sehingga hak-hak konsumen dapat ditegakkan. Berdasarkan uraian tersebut,

⁹ “Keamanan Pangan Sebagai Usaha Perlindungan Kesehatan Masyarakat Dan Sebagai Hak Konsumen”, Jurnal Ilmu Sosial Vol.1, No.7, Agustus 2022, Hal 704

¹⁰ *Ibid.*

keamanan peredaran makanan penting bagi kelangsungan hidup suatu bangsa dan merupakan bagian dari hak asasi manusia. Namun, kita masih dihadapkan dengan permasalahan seputar peredaran makanan yang tidak aman dikonsumsi di masyarakat walaupun secara legal formal sudah ada pengaturannya. Kondisi ini sebagai indikasi perlunya perhatian lebih dari semua pihak terkait dalam penyelenggaraan keamanan makanan sehingga masyarakat sebagai konsumen dapat terlindungi dari makanan yang tidak aman, mengingat efek yang ditimbulkan dapat berpengaruh pada kualitas SDM Indonesia di masa datang.

Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan mengandung pengertian bahwa konsumen berhak mendapatkan produk yang nyaman, aman, dan yang memberi keselamatan.¹¹ Oleh karena itu, konsumen harus dilindungi dari segala bahaya yang mengancam kesehatan, jiwa dan harta bendanya karena memakai atau mengonsumsi produk (misalnya makanan).

Dengan demikian, setiap produk baik dari segi komposisi bahan, konstruksi, maupun kualitasnya harus diarahkan untuk mempertinggi rasa kenyamanan, dan keselamatan konsumen. Tidak dikehendaki adanya produk yang dapat mencelakakan dan mencederai konsumen. Karena itu, produsen wajib mencantumkan label produknya sehingga konsumen dapat mengetahui adanya unsur unsur yang dapat membahayakan keamanan dan keselamatan dirinya atau menerangkan secara lengkap perihal produknya sehingga konsumen dapat memutuskan apakah produk tersebut cocok baginya (hak memilih).¹²

¹¹ “Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Atas Kenyamanan Keamanan Dan Keselamatan Dalam Mengonsumsi Barang Atau Jasa”, Jurnal Lex Privatum Vol 10 Nomor 6 (2022)

¹² Janus Sibabalok, Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia, (PT. Citra Aditya Bakti: Bandung, 2014) hal 33

Upaya kepastian hukum bagi konsumen ditentukan dalam UUPK dan Undang Undang lainnya yang juga dimaksudkan dan masih berlaku untuk memberikan perlindungan konsumen, baik dalam bidang Hukum Perdata (Privat) maupun bidang Hukum Publik (Hukum Pidana dan Hukum Administrasi Negara).¹³ Salah satu hak konsumen sebagaimana diatur dalam Pasal 4 huruf c UUPK adalah konsumen berhak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa. Dari pasal tersebut terlihat bahwa konsumen pada setiap produk yang akan dibelinya mempunyai hak informasi yang benar, jelas dan jujur. Perlindungan konsumen bukan hanya masalah hukum privat, tetapi juga menyangkut masalah hukum publik. Upaya pemerintah untuk melindungi konsumen dari produk yang merugikan dapat dilaksanakan dengan cara mengatur; mengawasi; serta mengendalikan produksi, distribusi, dan peredaran produk sehingga konsumen tidak dirugikan, baik kesehatannya maupun keuangannya.

Intervensi pemerintah Indonesia sangat dibutuhkan untuk melindungi kepentingan konsumen dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa, maka pemerintah Indonesia mengeluarkan undang - undang sebagai implementasi dari negara kesejahteraan untuk melindungi konsumen melalui UUPK. Pengaturan perlindungan konsumen tidak dimaksudkan untuk mematikan ataupun melemahkan usaha dan aktivitas pelaku usaha, tetapi justru sebaliknya, sebab perlindungan konsumen diharapkan mampu mendorong iklim dan persaingan usaha yang sehat. Oleh karena itu, Undang-undang Perlindungan Konsumen dimaksudkan menjadi landasan hukum yang kuat bagi pemerintah dan lembaga perlindungan konsumen

¹³ Rudyanti Dorotea Tobing, Hukum, Konsumen dan Masyarakat, (LaksBang Mediatama: Yogyakarta, 2015) hal 33.

swadaya masyarakat untuk melakukan upaya pemberdayaan konsumen melalui pembinaan dan pendidikan konsumen.

Untuk itu perlu diterapkan sanksi hukum pidana dan administrasi kepada mereka yang sengaja mengedarkan dan menjual produk makanan bermasalah. Sekecil apapun sanksi yang diberikan tetap penting ditegakkan agar masyarakat lebih aman dan nyaman. Intinya, perlu adanya pengawasan peredaran makanan kedaluwarsa, produk makanan ilegal, label makanan kemasan rusak, dan lain-lain termasuk pengawasan penggunaan bahan berbahaya dalam makanan yang beredar di pasaran. BPOM dalam hal ini dapat memberikan informasi yang dibutuhkan masyarakat serta pengawasan yang berkelanjutan kedepannya. Menyikapi kondisi saat ini maka konsumen harus jeli dan hati-hati dalam berbelanja. Misalnya, menyangkut keamanan makanan yang mempunyai efek samping sangat berbahaya dan merugikan masyarakat apabila keamanan makanan yang beredar tidak dikontrol dengan baik. Untuk itu maka BPOM bersama lembaga terkait harus diusahakan maksimal sehingga keselamatan dan kesehatan konsumen dapat terjamin.

Dengan berdasarkan uraian pada latar belakang yang sudah penulis paparkan di atas, penulis tertarik untuk membuat skripsi dengan judul **“Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Peredaran Produk Pangan Yang Label Kedaluwarsanya Didaur Ulang”**.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana perlindungan hukum yang diperoleh oleh konsumen yang mengonsumsi produk makanan daur ulang label kedaluwarsa?

2. Bagaimana peran BPOM dalam mengatasi peredaran produk makanan kedaluwarsa di masyarakat?

1.3 Tujuan penelitian

1. Untuk menemukan solusi terkait permasalahan peredaran produk pangan tidak layak konsumsi di masyarakat.
2. Untuk menyelesaikan permasalahan terkait dengan oknum pelaku usaha yang tidak mematuhi ketentuan mengenai peredaran produk pangan layak konsumsi.

1.4 Manfaat penelitian

1. Teoritis

Dengan hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan serta wawasan mengenai bagaimana hukum yang berlaku untuk melindungi hak-hak konsumen khususnya bagi konsumen yang mengonsumsi produk makanan hasil daur ulang label kedaluwarsa.

2. Praktis

Sebagai bahan literatur bagi siapapun yang tertarik untuk membaca pembahasan mengenai perlindungan konsumen ataupun menjadi bahan rujukan bagi peneliti selanjutnya yang akan meneliti mengenai perlindungan konsumen.

1.5 Sistematika Penulisan

Dalam penulisan proposal ini, terdapat sistematika penulisan yang dibagi dalam beberapa bab, yaitu:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan tentang latar belakang penelitian, permasalahan penelitian, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan tentang kajian pustaka yang berkaitan dengan keamanan pangan dan pengawasan, serta pangan kedaluwarsa.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini menguraikan mengenai jenis penelitian, Jenis data, Cara perolehan data, serta analisis data.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Bab ini berisikan penjelasan mengenai permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini serta pemecahan permasalahan dengan berlandaskan pada asas-asas hukum, teori-teori hukum, prinsip-prinsip hukum, dan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini akan diisi dengan kesimpulan dan saran setelah peneliti melakukan penelitian ini. Kesimpulan tersebut berdasarkan hasil dari analisis yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan serta diharapkan dapat memberikan jawaban dari permasalahan yang dipertanyakan dalam penelitian ini. Pendapat penulis dituangkan dalam saran mengenai apa yang harus dilakukan dalam pemecahan permasalahan yang terdapat dalam penelitian ini.