

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Memajukan kesejahteraan umum merupakan salah satu dari beberapa tujuan pembangunan nasional bangsa Indonesia yang termaktub dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Untuk mewujudkan tujuan nasional tersebut, diselenggarakan pembangunan nasional yang holistik, terpadu, dan berkesinambungan. Langkah nyata penyelenggaraan pembangunan nasional adalah melalui adanya hukum perlindungan konsumen yang memberi pengetahuan terhadap pelaku usaha maupun konsumen mengenai hak dan kewajibannya. Gunawan Widjaja berpendapat tentang perlindungan konsumen bahwa :

Peranti hukum yang melindungi konsumen tidak dimaksudkan untuk mematikan usaha para pelaku usaha, tetapi justru sebaliknya, sebab perlindungan konsumen dapat mendorong iklim berusaha yang sehat, serta lahirnya perusahaan yang tangguh dalam menghadapi persaingan melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas.<sup>1</sup>

Dalam dunia usaha seringkali terjadi kecurangan yang menimbulkan masalah atau kerugian bagi salah satu pihak, oleh karena itu diperlukan payung hukum dalam bidang perlindungan konsumen yang dapat memberikan perlindungan hukum yang seimbang antara konsumen dan pelaku usaha. Upaya untuk melindungi kepentingan konsumen agar tercipta rasa tanggung jawab dalam dunia usaha terutama bagi pelaku usahanya.

Dalam praktiknya masih ada yang melakukan pelanggaran pada hak konsumen dengan melakukan penyesatan dan manipulasi terhadap produk melalui iklan. Beberapa waktu terakhir, polemik mengenai susu kental manis timbul di tengah masyarakat menyusul keluarnya Surat Edaran bernomor HK.06.5.51.511.05.18.2000 tahun 2018 tentang 'Label dan Iklan pada Produk Susu Kental dan Analognya (Kategori Pangan 01.3). Akibat surat tersebut, banyak masyarakat yang beranggapan bahwa selama ini produk susu kental manis tidak memiliki kandungan susu sedikit pun. Anggapan masyarakat tersebut dibantah oleh Kepala BPOM Penny K Lukito yang menyatakan :

---

<sup>1</sup> Gunawan Widjaja, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, PT Gramedia Pustaka Utama ,Jakarta, 2001, h.17.

Produk susu kental manis masih memiliki kandungan susu yang diolah dan ditambahkan gula. Penny menegaskan produk susu kental manis tidak boleh dikonsumsi sebagai pengganti asupan kebutuhan gizi yang didapat dari susu dan produk susu kental manis boleh dikonsumsi bila sebatas digunakan sebagai pelengkap sajian. Oleh karena itu, susu kental manis tidak boleh dikonsumsi oleh anak-anak berusia di bawah 12 bulan, apalagi sebagai pengganti air susu ibu (ASI).<sup>2</sup>

Dalam kasus tersebut BPOM telah menemukan pelanggaran dalam tayangan iklan sejumlah produk susu kental manis. Beberapa visualisasi dalam iklan produk susu kental manis melanggar ketentuan. Misalnya, kemunculan gambar anak berusia di bawah lima tahun, atau gambar yang menyamakan susu kental manis dan susu biasa. Hal tersebut memberikan persepsi yang salah, karena susu kental manis adalah produk untuk pelengkap sajian. Anak kecil dan bayi tidak boleh mengonsumsi susu kental manis karena itu akan memberikan efek yang tidak baik untuk pertumbuhan. Menurut Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 49 Tahun 2014 dalam Pasal 3 ayat (3) tertulis, “Dalam hal sumber protein yang digunakan pada Formula Pertumbuhan Anak Usia 1-3 Tahun berasal dariselain protein susu sapi maka mutu protein, paling sedikit 85% dari mutu kasein.” Berdasarkan peraturan tersebut maka susu yang dapat dijadikan penunjang pertumbuhan anak harus memperhatikan kandungan protein dalam susu tersebut.

Menanggapi hal tersebut para pelaku usaha akhirnya menarik iklan dan label produk susu kental manis yang dianggap melanggar ketentuan BPOM, terkait jutaan anak di Indonesia yang telah diberi susu kental manis sebagai asupan minuman penunjang gizi harian. Khususnya kalangan menengah ke bawah yang tak mampu membeli susu formula, pastinya menjadikan kental manis sebagai alternatif. Apalagi, sejak produk kental manis berbagai merek telah hadir di Indonesia puluhan tahun lalu, promosinya kerap mencitrakan kental manis sebagai susu yang baik diminum oleh anak-anak.

Tujuan dikeluarkannya UU Nomor 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen (selanjutnya disebut UU Perlindungan Konsumen), tertera dalam bagian menimbang butir b menyatakan bahwa, “Pembangunan perekonomian

---

<sup>2</sup> Ardito Ramadhan D, *Polemik Susu Kental Manis yang Dijawab BPOM*, <https://megapolitan.kompas.com/read/2018/07/10/09242261/polemik-susu-kental-manis-yang-dijawab-bpom>, diakses pada 10 Juli 2018, h.17.

nasional pada era globalisasi harus dapat mendukung tumbuhnya dunia usaha sehingga mampu menghasilkan beraneka barang dan/atau jasa yang memiliki kandungan teknologi yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat banyak dan sekaligus mendapatkan kepastian atas barang dan/atau jasa yang diperoleh dari perdagangan tanpa mengakibatkan kerugian konsumen.”

Terkait dengan tujuan UU Perlindungan Konsumen maka pada pasal 1 butir 1 menyebutkan bahwa, “Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.” Pasal 1 butir 2 menyatakan bahwa, “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.” Sedangkan yang disebut pelaku usaha pada pasal 1 butir 3 dituliskan bahwa “Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.”

Berbicara tentang perlindungan konsumen sebagaimana diatur UU Perlindungan Konsumen yang melibatkan konsumen dan pelaku usaha pasal 4 UU Perlindungan Konsumen menyebutkan hak-hak konsumen adalah sebagai berikut:

- a. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan

lainnya.

Selanjutnya UU Perlindungan Konsumen pasal 6 menyatakan hak pelaku usaha adalah :

- a. hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- b. hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
- c. hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
- d. hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- e. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Pada pasal 5 UU Perlindungan Konsumen menyebutkan kewajiban konsumen adalah:

- a. membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;
- b. beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
- c. membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
- d. mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

Pasal 7 UU Perlindungan Konsumen menyebutkan kewajiban pelaku usaha adalah:

- a. beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b. memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;
- c. memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- d. menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
- e. memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau yang diperdagangkan;
- f. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- g. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Sesuai dengan tujuan atau filosofi UU Perlindungan Konsumen sebagaimana diutarakan di depan yang bertujuan melindungi harkat dan martabat maupun kesehatan konsumen, Undang-undang ini juga menetapkan perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha, yang akhir - akhir ini banyak dilakukan pelanggaran. Obyek daripada perlindungan konsumen tertulis pada pasal 1 butir 4, “Barang adalah setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat untuk diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen.”

Peredaran barang dilaksanakan melalui promosi yang diartikan dalam pasal 1 butir 6, “Promosi adalah kegiatan pengenalan atau penyebarluasan informasi suatu barang dan/atau jasa untuk menarik minat beli konsumen terhadap barang dan/atau jasa yang akan dan sedang diperdagangkan.” Yang terkait dengan pasal 8, 9 17 UU Perlindungan Konsumen yang berkaitan dengan pokok permasalahan dalam skripsi ini. Pasal 8 UU Perlindungan Konsumen tertulis :

- (1) Pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang :
  - a. tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - b. tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih atau netto, dan jumlah dalam hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut;
  - c. tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya;
  - d. tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
  - e. tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
  - f. tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut;
  - g. tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/ pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu;
  - h. tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal, sebagaimana pernyataan "halal" yang dicantumkan dalam label;
  - i. tidak memasang label atau membuat penjelasan barang yang memuat nama barang, ukuran, berat/isi bersih atau netto, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut

- ketentuan harus dipasang/dibuat;
- j. tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang rusak, cacat atau bekas, dan tercemar tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang dimaksud.
  - (3) Pelaku usaha dilarang memperdagangkan sediaan farmasi dan pangan yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar, dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar.
  - (4) Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran pada ayat (1) dan ayat (2) dilarang memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut serta wajib menariknya dari peredaran.

Pelanggaran atas ketentuan pasal - pasal tersebut dapat dilakukan penuntutan pidana sebagaimana pasal 62-63 UU Perlindungan Konsumen dan sanksi administratif pada pasal 60 UU Perlindungan Konsumen.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian masalah di atas maka penulis ingin mengemukakan rumusan masalah sebagai berikut : “Siapa yang bertanggung jawab terhadap peredaran Susu Kental Manis di masyarakat pasca terbitnya Surat Edaran BPOM bernomor HK.06.5.51.511.05.18.2000 tahun 2018 ?”

## **1.3 Tujuan Penulisan**

### **a. Tujuan Akademik**

Untuk memenuhi salah satu syarat akademis sebelum memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan Surabaya.

### **b. Tujuan Praktis**

1. Untuk mengetahui dan memahami perlindungan konsumen terkait dalam promosi di bidang iklan
2. Untuk mengetahui dan memahami pertanggung jawaban terkait keberadaan produk susu kental manis di Indonesia yang tidak mengandung gizi.

## **1.4 Manfaat Penulisan**

Penulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat – manfaat sebagai

berikut :

- a. Untuk mengetahui dan memperoleh wawasan yang lebih komprehensif mengenai perlindungan hukum terhadap konsumen.
- b. Memberikan pedoman dan masukan secara khusus bagi dunia hukum khususnya pelaku usaha dan Badan Pengawas Obat dan Makanan dalam melaksanakan kewajibannya.

## **1.5 Metodologi Penelitian**

### **a. Tipe Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian Yuridis Normatif, yakni tipe penelitian melalui studi pustaka atau penelusuran hukum sebagai norma atau dogmatik. Ini merupakan penelitian melalui studi kepustakaan dan berlandaskan kepada norma-norma hukum yang terdapat di dalam peraturan perundang undangan.

### **b. Pendekatan Masalah**

Pendekatan Masalah dalam penelitian ini menggunakan *Statute Approach* dan *Doctrinal Approach*. *Statute Approach* adalah pendekatan yang dilakukan melalui peraturan perundang – undangan. *Doctrinal Approach* adalah pendekatan yang dilakukan dengan melihat pandangan dan doktrin para sarjana di bidang hukum.

### **c. Sumber Penelitian Hukum**

#### **1. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat pokok atau utama dan mengikat, dalam hal ini yaitu UU nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang - Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan.

#### **2. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder, merupakan bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer, meliputi literatur, asas-asas, doktrin, karya ilmiah para sarjana dan yurisprudensi.

#### **d. Langkah Penelitian Hukum**

Langkah penelitian ini terdiri dari beberapa kegiatan seperti pengumpulan bahan hukum yang dilakukan dengan studi pustaka melalui inventarisasi, klasifikasi, dan sistematisasi. Langkah pengumpulan bahan hukum kemudian diikuti langkah analisis, dan yang digunakan adalah metode deduktif. Berawal dari hal – hal yang bersifat umum, dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan, doktrin, serta teori-teori, yang diterapkan pada rumusan masalah yang merupakan hal khusus.

Untuk memperoleh jawaban yang benar, digunakan penafsiran otentik dan penafsiran sistematis. Penafsiran otentik adalah penafsiran yang pasti dari suatu arti kata yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan itu sendiri. Sedangkan pengertian penafsiran sistematis adalah penafsiran dengan cara melihat atau memperhatikan susunan pasal yang berhubungan dengan pasal – pasal lainnya yang ada dalam undang – undang itu sendiri untuk memperoleh pengertian yang lebih mantap.

#### **1.6 Pertanggungjawaban Sistematis**

Skripsi ini terbagi menjadi 4 bab. Tiap bab terbagi menjadi beberapa sub bab, antara lain :

##### **Bab I : Pendahuluan**

Bab ini merupakan awal penulisan penelitian dengan mengemukakan keluarnya Surat Edaran BPOM No. HK.06.5.51.511.05.18.2000 tahun 2018 tentang Label dan Iklan pada Produk Susu Kental dan Analognya oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) yang menyangkut informasi yang menyesatkan yang berkaitan dengan perlindungan gizi balita khususnya untuk produk Susu Kental Manis dan Analognya, yang tidak boleh disetarakan dengan produk susu lain sebagai pelengkap zat gizi. Sebagaimana diketahui produk Susu Kental Manis sudah dikenal masyarakat yang dilengkapi dengan kemasan maupun label dan diiklankan untuk pemasarannya. Selanjutnya diikuti dengan rumusan masalah, tujuan penelitian, serta metode penelitian yang digunakan adalah tipe yuridis normatif.

## **Bab II : Perlindungan Hukum Terhadap Pihak yang Dirugikan terkait Keberadaan Label dan Iklan Pangan pada Produk Susu Kental Manis**

Dalam bab 2 terbagi menjadi 3 (tiga) sub-bab dimana, **sub-bab 2.1 Pengertian Pangan, Persyaratan Panganekaragaman Pangan, beserta Pemasarannya Menurut Undang-undang Pangan.** Dalam bab ini mengemukakan pengertian pangan pada umumnya, persyaratan - persyaratan yang diharuskan sebagai bahan pangan, disamping itu dikemukakan pula panganekaragaman pangan beserta fungsi pangan bagi kebutuhan manusia. Oleh karenanya diperlukan pula standar pemasaran pangan menurut Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. **Sub-bab 2.2 Hakekat dan Fungsi BPOM berdasarkan Peraturan Presiden No. 80 Tahun 2017.** Bab ini mengemukakan keberadaan BPOM, fungsi dan tujuan BPOM terhadap keanekaragaman pangan menurut Peraturan Presiden Nomor 80 tahun 2017. Dan **sub-bab 2.3 Perlindungan Hukum terkait Label dan Iklan Susu Kental Manis Menurut Undang-undang Pangan, Undang-undang Perlindungan Konsumen dan PP Nomor 69 Tahun 1999.** Bab ini mengupas perlindungan hukum terhadap konsumen dengan adanya iklan susu kental manis yang terkait dengan label menurut Undang-undang Pangan, Undang-undang Perlindungan Konsumen dan PP Nomor 69 Tahun 1999.

## **Bab III : Tanggung Jawab Hukum Akibat Dikeluarkannya Surat Edaran BPOM Nomor HK.06.5.51.511.05.18.2000 Tahun 2018**

Bab ini terdiri dari 2 (dua) sub-bab, dimana **sub-bab 3.1 Kronologis Kasus Iklan Susu Kental Manis.** Dalam bab ini mengemukakan secara runtut dan lengkap kejadian produk susu kental manis yang sudah dikenal masyarakat puluhan tahun dengan segala ketentuan yang menyangkut iklan dan label secara realita. Dan **sub-bab 3.2 Analisa Keberadaan Susu Kental Manis Pasca Surat Edaran BPOM No HK.06.5.51.511.05.18.2000 tahun 2018.** Bab ini menganalisa keberadaan susu kental manis yang merupakan pelengkap zat gizi anak usia di bawah lima tahun dengan munculnya SE No HK.06.5.51.511.05.18.2000 tahun 2018 yang isinya bersifat kontroversi yang menyangkut label dan iklan pangan produk susu kental manis berkaitan dengan Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

**Bab IV : Penutup**

Pada bab ini terdiri dari Kesimpulan dan Saran. Kesimpulan merupakan jawaban singkat atas permasalahan yang dikemukakan di atas. Sedangkan saran merupakan rekomendasi dalam penanganan kasus sejenis di masa yang akan datang.