

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Era perdagangan bebas adalah merupakan era keterbukaan dan tanpa hambatan proteksi yang diharapkan terciptanya suatu kondisi perdagangan yang dilandasi oleh prinsip persaingan usaha. Perkembangan perubahan prinsip perdagangan dari era tertutup, tradisional, monopoli dan proteksi kepada era keterbukaan tanpa proteksi merupakan pencerminan dari pertumbuhan pemikiran ke arah modernisasi hubungan antar bangsa-bangsa.¹ Pembangunan dan perkembangan perekonomian umumnya dan khususnya di bidang perindustrian dan perdagangan nasional telah menghasilkan berbagai variasi barang dan/atau jasa yang dapat dikonsumsi. Di samping itu, globalisasi dan perdagangan bebas yang didukung oleh kemajuan teknologi telekomunikasi dan informatika telah memperluas ruang gerak arus transaksi barang dan/atau jasa melintasi batas-batas wilayah suatu negara, sehingga barang dan/atau jasa yang ditawarkan bervariasi baik produksi luar negeri maupun produksi dalam negeri. Kondisi yang demikian pada satu pihak mempunyai manfaat bagi konsumen karena kebutuhan konsumen akan barang dan/atau jasa yang diinginkan dapat terpenuhi serta semakin terbuka lebar kebebasan untuk memilih aneka jenis dan kualitas barang dan/atau jasa sesuai dengan keinginan dan kemampuan konsumen.²

¹ Erman Rajagukguk, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 83.

² <http://e-journal.uajy.ac.id/1356/2/1HK09051.pdf>.

Perlindungan konsumen merupakan bagian tak terpisahkan dari kegiatan bisnis yang sehat. Dalam kegiatan bisnis yang sehat terdapat keseimbangan perlindungan hukum antara konsumen dengan produsen. Tidak adanya perlindungan yang seimbang menyebabkan konsumen berada pada posisi yang lemah. Lebih-lebih jika produk yang dihasilkan oleh produsen merupakan jenis produk yang terbatas. Kerugian-kerugian yang dialami oleh konsumen dapat timbul sebagai akibat dari adanya hubungan hukum perjanjian antara produsen dengan konsumen, maupun akibat dari adanya perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh produsen.³

Lambannya perkembangan perlindungan konsumen di Negara berkembang yang perkembangan industrinya baru pada tahap permulaan karena sikap pemerintah pada umumnya masih melindungi kepentingan industri yang merupakan faktor esensial dalam pembangunan suatu negara. Akibat dari perlindungan kepentingan industri pada negara berkembang termasuk Indonesia tersebut, maka ketentuan-ketentuan hukum yang bermaksud untuk memberikan perlindungan kepada konsumen atau anggota masyarakat kurang berfungsi karena tidak diterapkan secara ketat. Walaupun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa usaha pemerintah untuk memberikan perlindungan kepada konsumen telah dilakukan sejak lama, hanya saja kadang tidak disadari bahwa pada dasarnya tindakan tertentu yang dilakukan oleh pemerintah merupakan usaha untuk melindungi kepentingan konsumen. Hal ini dapat dibuktikan dengan dikeluarkannya berbagai ketentuan perundang-undangan yang apabila dikaji, maka peraturan perundang-undangan tersebut sebenarnya memuat ketentuan yang

³ Ahmadi Miru. *Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm.1.

memberikan perlindungan kepada konsumen, walaupun dalam konsiderans peraturan perundang-undangan tersebut tidak disebutkan untuk tujuan perlindungan konsumen.⁴

Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 menjelaskan bahwa hak konsumen diantaranya adalah hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa; hak untuk memilih barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan; hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa; hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan; hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut; hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen; hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif; hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya; serta hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya. Penggunaan bahan tambahan atau zat aditif pada makanan dan minuman semakin meningkat, terutama setelah adanya penemuan-penemuan termasuk keberhasilan dalam menyintesis bahan kimia baru yang lebih praktis, lebih murah, dan lebih mudah diperoleh, penambahan bahan tambahan atau zat aditif ke dalam makanan merupakan hal yang dipandang perlu untuk meningkatkan mutu suatu produk sehingga mampu bersaing di pasaran.⁵

⁴ Ibid., hlm. 67-68.

⁵ <http://kimrani.blogspot.com/2013/02/dampak-penggunaan-natrium-benzoat.html>.

BBPOM (Balai Besar Pengawasan Obat dan Makanan) yang mempunyai tugas untuk melaksanakan di bidang pengawasan dan penyidikan obat dan makanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan melakukan pemeriksaan terhadap produk makanan kemasan yang beredar di masyarakat. Pelaku usaha tidak tahu cara dan tidak tahu dimana untuk mendaftarkan produk yang mereka produksi. BBPOM (Balai Besar Pengawasan Obat dan Makanan) menemukan produk makanan kemasan yang sudah beredar tanpa izin edar dari BPOM melainkan menggunakan Nomor izin yang palsu yang mereka buat sendiri.

Apabila dilihat pada Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan dan Gizi dan Pangan, Pasal 24 ayat (1) berbunyi “Dalam rangka pengawasan keamanan, mutu dan gizi pangan, setiap pangan olahan baik yang diproduksi di dalam negeri atau yang dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia untuk diperdagangkan dalam kemasan eceran sebelum diedarkan wajib memiliki nomor izin edar tidak boleh beredar dan dikonsumsi oleh masyarakat Indonesia.

Keseimbangan perlindungan konsumen dengan produsen, dapat dicapai dengan meningkatkan perlindungan terhadap konsumen. Khusus pada peredaran produk makanan dalam kemasan, pada saat ini banyak sekali jenis makanan yang sangat mengkhawatirkan masyarakat yang bertindak sebagai konsumen. Kekhawatiran ini disebabkan adanya makanan mengandung formalin, penyedap dan pewarna yang dapat mengganggu kesehatan pengkonsumsinya, bahkan ada makanan yang dijumpai di pasaran belum mendapatkan surat izin edar.

Dalam rangka melindungi masyarakat dari Obat dan Makanan yang tidak memenuhi standar dan persyaratan, BBPOM (Balai Besar Pengawasan Obat dan

Makanan) terus mengawal peredaran Obat dan Makanan di Pekanbaru melalui pengawasan yang dilakukan secara komprehensif. Pengawasan *post-market* oleh BBPOM (Balai Besar Pengawasan Obat dan Makanan) dilakukan antara lain melalui pemeriksaan sarana produksi dan distribusi, *sampling*, serta pengujian laboratorium untuk mendeteksi Obat dan Makanan tanpa izin edar (TIE), mengandung bahan berbahaya, hingga saat ini masih ditemui produk Obat dan Makanan substandar beredar di pasaran.

Produk pangan yang sering dikonsumsi konsumen setiap harinya, yang selama ini diandalkan sebagai sumber protein nabati namun ternyata masyarakat sebagai konsumen tidak menyadari bahwa produk pangan tersebut mengandung bahan berbahaya. Produk pangan yang dimaksud, banyak sekali terdapat pada jajanan sekolah, jajanan pasar, makanan catering, bahkan didalam toko-toko swalayan yang sering kali kita anggap paling bersih dalam hal penyediaan bahan makanan yang merupakan bentuk dari pasar modern pun tak luput dari ancaman bahan tambahan atau zat aditif.⁶

Pada awalnya zat-zat aditif tersebut berasal dari bahan tumbuh-tumbuhan yang selanjutnya disebut zat aditif alami. Tidak menimbulkan efek samping yang membahayakan kesehatan manusia. Akan tetapi, jumlah penduduk bumi yang makin bertambah menuntut jumlah makanan yang lebih besar sehingga zat aditif alami tidak mencukupi lagi. Oleh karena itu, industri makanan memproduksi makanan yang memakai zat aditif buatan (sintetis). Bahan baku pembuatannya adalah dari zat-zat

⁶ <http://adivanminus.blogspot.com/2012/02/pengaruh-banyaknya-bahantambahan.html>.

kimia yang kemudian direaksikan. Zat aditif sintetis yang berlebihan dapat menimbulkan beberapa efek samping misalnya: gatal-gatal, dan kanker.⁷

Penggunaan Bahan Tambah Pangan (BTP) dalam proses produksi pangan perlu diwaspadai bersama, baik oleh produsen maupun oleh konsumen. Dampak penggunaannya dapat berakibat positif maupun negatif bagi masyarakat. Penyimpangan dalam penggunaannya akan membahayakan kita bersama, khususnya generasi muda sebagai penerus pembangunan bangsa. Di bidang pangan kita memerlukan sesuatu yang lebih baik untuk masa yang akan datang, yaitu pangan yang aman untuk dikonsumsi, lebih bermutu, bergizi, dan lebih mampu bersaing dalam pasar global. Kebijakan keamanan pangan (*food safety*) dan pembangunan gizi nasional (*food nutrient*) merupakan bagian integral dari kebijakan pangan nasional, termasuk penggunaan bahan tambahan pangan. Kebijakan keamanan pangan (*food safety*) dimaksudkan untuk mengendalikan bahaya yang terdapat pada pangan yang akan dihasilkan dan dikonsumsi oleh konsumen. Sedangkan pembangunan gizi nasional (*food nutrient*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat tentang pentingnya peningkatan gizi untuk mewujudkan sumber daya manusia yang sehat.⁸

Provinsi Riau memiliki letak geografis yang sangat strategis karena berbatasan langsung dengan Malaysia dan Singapura, sehingga sangat beresiko terhadap masuknya produk makanan ilegal dari negara lain. Hal inilah yang menyebabkan Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disperindag) Provinsi Riau mengaku

⁷ <http://aabisnis.blogspot.com/2008/04/zat-aditif.html>.

⁸ Wisnu Cahyadi, *Analisis dan Aspek Kesehatan Bahan Tambah Pangan*. Bumi Aksara. Jakarta. 2009. Hlm. 1.

selalu kewalahan menangkal masuknya barang illegal ke Indonesia khususnya Riau karena masuk melalui pintu yang tidak resmi atau jalur tikus yang berada disepanjang pesisir pulau Sumatera. Seharusnya setiap produk dari luar negeri yang hendak dipasarkan ke Indonesia harus mendapat izin edar, biasanya saat ingin masuk ke Indonesia atau Riau produk tersebut harus teregistrasi resmi di bea cukai dan jika tanpa izin edar resmi dari bea cukai maka dapat dipastikan produk tersebut adalah produk illegal.

Supaya lebih jelas mengenai makanan dalam kemasan tanpa izin edar dari Badan Pengawasan Obat dan Makanan di Pekanbaru dibawah ini penulis paparkan dalam bentuk tabel.

No	Nama Barang	Pabrik	Kemasan	Jumlah
1	Apollo Cokelat	Malaysia	Karton	5 (Lima)
2	Apollo Pandan	Malaysia	Karton	4 (Empat)
3	Cereal Quaker Oat	Malaysia	Karton	6 (Enam)

Produk yang dimusnahkan merupakan hasil temuan BBPOM di Pekanbaru tahun 2013-2015 yang diserahkan secara sukarela oleh pelaku usaha, dengan rincian 243 item pangan tanpa izin edar (TIE), 164 obat dan obat tradisional yang mengandung Bahan Kimia Obat (BKO), 425 item kosmetik TIE, dan 3.628 item Obat Keras yang dijual disarana yang tidak memiliki kewenangan. Secara nasional, produk yang telah dimusnahkan selama tahun 2015 oleh BBPOM di Kendari, Semarang, Lampung, Palembang, Jakarta, Medan dan Pekanbaru telah mencapai lebih dari 14 miliar

rupiah.⁹ Pemusnahan secara simbolis dilakukan di halaman kantor BBPOM di Pekanbaru yang selanjutnya pemusnahan secara keseluruhan dilakukan di lokasi yang telah disiapkan di Kecamatan Bukit Raya Kota Pekanbaru dengan menggunakan *escavator*.

Salah satu masalah yang dalam masyarakat yakni banyaknya beredar produk yang tidak memiliki izin BPOM. Kebanyakan dari pelaku usaha menyadari hal tersebut, karena usaha mereka sudah berjalan maka banyak pelaku usaha mengelabui BPOM. Sehingga banyak ditemui produk pangan yang tidak memenuhi persyaratan mutu dan keamanan pangan (bahan tambahan pangan, cemaran mikroba, tanggal kadaluarsa), masih banyaknya kasus keracunan, masih rendahnya pengetahuan, keterampilan, dan tanggung jawab produsen pangan tentang mutu dan keamanan pangan. Suatu produk industri rumah tangga khususnya produk pangan harus sesuai dengan standar agar aman dikonsumsi.

Produk yang telah memiliki izin dari BPOM berarti produk tersebut telah sesuai standar atau persyaratan keamanan, mutu, serta manfaat dari produk tersebut, sebaliknya produk yang tidak memiliki izin dari BPOM baik itu berupa produk makanan maupun minuman tentu saja belum melewati tahap pemeriksaan oleh pihak yang berwenang memeriksa. Pada kenyataannya, hak-hak konsumen kerap diabaikan oleh pelaku usaha dalam memproduksi barang dan/atau jasa yang dalam hal ini adalah makanan. Sebagai contoh kasus, ditemukannya beberapa merek makanan yang

⁹ http://id.wikipedia.org/wiki/Badan_PengawasObatdanMakanan, diakses pada hari Selasa, 18 Oktober 2016.

beredar di pasaran positif mengandung zat aditif. Hasil penelitian itu diungkap Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) dari uji sampel.¹⁰

Berdasarkan contoh kasus di atas dapat dikatakan bahwa tidak semua makanan yang ditawarkan oleh pelaku usaha aman dan sehat untuk dikonsumsi. Hal ini bisa disebabkan dari cara pembuatan makanan yang menggunakan alat-alat yang tidak steril, bahan-bahan yang digunakan dalam pembuatan makanan yang kurang bahkan tidak memenuhi standar mutu dan gizi pangan, dan bisa juga karena makanan tersebut sudah ditambahkan dengan bahan tambahan yang berbahaya.

Berdasarkan uraian dan latar belakang diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : **“Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen atas Beredarnya Produk Makanan dalam Kemasan yang Tidak Memiliki Izin Edar (TIE) Di Kota Pekanbaru”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan maka perumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana bentuk-bentuk pelanggaran yang dilakukan pelaku usaha dan bentuk pengawasan BPOM (Badan Pengawasan Obat dan Makanan) berkaitan dengan beredarnya produk makanan dalam kemasan yang tidak memiliki Izin Edar (TIE) di Kota Pekanbaru?
2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap konsumen berkaitan dengan beredarnya produk makanan dalam kemasan yang tidak memiliki izin edar (TIE) di Kota Pekanbaru?

¹⁰ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, PT. Grasindo, Jakarta, 2004, hlm.3.

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- 1) Untuk mengetahui bentuk-bentuk pelanggaran yang dilakukan pelaku usaha dan bentuk pengawasan BPOM (Badan Pengawasan Obat dan Makanan) berkaitan dengan beredarnya produk makanan dalam kemasan yang tidak memiliki Izin Edar (TIE) di Kota Pekanbaru.
- 2) Untuk mengetahui perlindungan hukum terhadap konsumen berkaitan dengan beredarnya produk makanan dalam kemasan yang tidak memiliki izin edar (TIE) di Kota Pekanbaru.

2. Manfaat Penelitian

- a. Bagi BPOM, dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pimpinan perusahaan dalam masalah yang dihadapi perusahaan.
- b. Bagi penulis, sebagai sarana dalam menerapkan ilmu yang telah penulis peroleh selama mengikuti perkuliahan.
- c. Sebagai bahan referensi bagi pihak lain dalam melakukan penelitian selanjutnya.

D. Tinjauan Pustaka

Perlindungan hukum merupakan unsur yang harus ada dalam negara. Setiap pembentukan pasti di dalamnya ada hukum untuk mengatur warga negaranya. Dalam suatu negara, pasti terjadi hubungan antara negara dan warga negaranya. Hubungan inilah yang melahirkan hak dan kewajiban. Perlindungan hukum akan hak bagi warga negara. Disisi lain perlindungan hukum menjadi kewajiban bagi negara. Negara wajib memberi perlindungan hukum bagi warga negaranya.

Dalam negara hukum seperti Indonesia yang mengukuhkan sebagai negara hukum yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: Indonesia adalah negara hukum. Ini berarti bahwa negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum. Dengan sendirinya perlindungan hukum menjadi unsur esensial serta menjadi konsekuensi dalam negara hukum. Negara wajib menjamin hak-hak warga negaranya.¹¹

Prinsip perlindungan hukum di Indonesia adalah prinsip pengakuan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan perletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.¹²

Rumusan pengertian perlindungan konsumen yang terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen tersebut cukup memadai. Kalimat yang menyatakan "segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum", diharapkan sebagai benteng untuk meniadakan tindakan sewenang-wenang yang merugikan pelaku usaha hanya demi untuk kepentingan perlindungan konsumen.¹³

Kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen itu antara lain dengan meningkatkan harkat dan martabat konsumen serta membuka akses

¹¹ Muktie, A.Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, Hlm 34.

¹² Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, Hlm 22.

¹³ Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, Hlm 1.

informasi tentang barang dan/atau jasa baginya, dan menumbuhkan sikap pelaku usaha yang jujur dan bertanggung jawab.¹⁴

Mengenai hak-hak konsumen diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yakni:

- a. Hak atas keamanan, kenyamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang atau jasa;
- b. Hak untuk memilih dan mendapatkan barang sesuai dengan nilai tukar, kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. Hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang atau jasa;
- d. Hak untuk didengarkan pendapat, keluhan atas barang yang digunakan;
- e. Hak untuk dapat digunakan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa konsumen secara patut;
- f. Hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. Hak untuk diperlakukan secara jujur tanpa diskriminatif;
- h. Hak untuk mendapatkan kompensasi ganti rugi atau pergantian barang jika barang tidak sesuai dan tidak sebagaimana mestinya;
- i. Hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya.

Menurut Undang-Undang Perlindungan konsumen tahun 1999 pasal 31 menjelaskan “Dalam rangka mengembangkan upaya perlindungan konsumen dibentuk Badan Perlindungan Konsumen Nasional.” Berangkat dari ketentuan pasal ini, dapat diketahui bahwa Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN)

¹⁴ Adrian Sutedi, *Tanggung Jawab Produk Dalam Perlindungan Konsumen*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008, Hlm 9.

diadakan untuk mengembangkan upaya perlindungan konsumen di Indonesia. Istilah “mengembangkan” yang digunakan di dalam rumusan pasal ini, menunjukkan bahwa Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) dibentuk sebagai upaya untuk mengembangkan perlindungan konsumen yang sudah diatur dalam pasal yang lain, khususnya tentang pengaturan hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha, pengaturan larangan-larangan bagi pelaku usaha di dalam menjalankan bisnisnya, pengaturan tanggung jawab pelaku usaha, dan pengaturan penyelesaian sengketa perlindungan konsumen.

Menurut UU Perlindungan konsumen tahun 1999 Pasal 33 menjelaskan “Badan Perlindungan Konsumen Nasional mempunyai fungsi memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam upaya mengembangkan perlindungan konsumen di Indonesia.” Fungsi memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam upaya mengembangkan perlindungan konsumen di Indonesia dapat terjadi dalam berbagai bentuk dan tidak terbatas pada penyusunan kebijaksanaan di bidang perlindungan konsumen.¹⁵

Perlindungan hukum terhadap konsumen yang diberikan negara haruslah segera dapat diimplementasikan dalam kerangka kehidupan ekonomi. Hal ini penting, mengingat bahwa perlindungan konsumen haruslah menjadi salah satu perhatian yang utama karena berkaitan erat dengan kesehatan dan keselamatan masyarakat sebagai konsumen.

Ada beberapa pakar menyebutkan bahwa hukum perlindungan konsumen merupakan cabang dari hukum ekonomi. Alasannya permasalahan yang diatur dalam

¹⁵ Ahmadi Miru, *Prinsip-prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm 103.

hukum perlindungan konsumen berkaitan erat dengan pemenuhan kebutuhan barang dan/atau jasa. Ada pula yang mengatakan bahwa hukum konsumen digolongkan dalam hukum bisnis atau hukum dagang karena dalam rangkaian pemenuhan kebutuhan barang dan/atau jasa selalu berhubungan dengan aspek bisnis atau perdagangan. Serta terdapat pula yang menggolongkan hukum konsumen dalam hukum perdata, karena hubungan antara produsen dan konsumen/ pelaku usaha dalam aspek pemenuhan barang dan/atau jasa yang merupakan hubungan perdata.¹⁶

Perlindungan konsumen harus mendapat perhatian yang lebih, karena investasi asing telah menjadi bagian pembangunan ekonomi Indonesia, di mana ekonomi Indonesia juga berkaitan dengan ekonomi dunia. Persaingan internasional dapat membawa implikasi negatif bagi konsumen. Perlindungan konsumen tidak saja terhadap barang-barang berkualitas rendah, akan tetapi juga terhadap barang-barang yang membahayakan kehidupan masyarakat.

Perlindungan konsumen mempunyai cakupan yang luas meliputi perlindungan terhadap konsumen barang dan jasa, yang berawal dari tahap kegiatan untuk mendapatkan barang dan jasa hingga ke akibat-akibat dari pemakaian barang dan jasa itu. Cakupan perlindungan konsumen dalam dua aspeknya itu, dapat dijelaskan sebagai berikut :

- 1) Perlindungan terhadap kemungkinan diserahkan kepada konsumen barang dan atau jasa yang tidak sesuai dengan apa yang telah disepakati atau melanggar ketentuan undang-undang.

¹⁶ N.H.T. Sihan, *Hukum Konsumen, Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Produk*, cetakan ke1, Pentai Rei, 2005, hlm 34.

2) Perlindungan terhadap diberlakukannya kepada konsumen syarat-syarat yang tidak adil. Dalam kaitan ini termasuk persoalan-persoalan promosi dan periklanan, standar kontrak, harga, layanan purnajual, dan sebagainya.

Aspek yang pertama, mencakup persoalan barang atau jasa yang dihasilkan dan diperdagangkan, dimasukkan dalam cakupan tanggung jawab produk, yaitu tanggung jawab yang dibebankan kepada produsen karena barang yang diserahkan kepada konsumen itu mengandung cacat di dalamnya sehingga menimbulkan kerugian bagi konsumen.

Sedangkan yang kedua, mencakup cara konsumen memperoleh barang dan atau jasa, yang dikelompokkan dalam cakupan standar kontrak yang mempersoalkan syarat-syarat perjanjian yang diberlakukan oleh produsen kepada konsumen pada waktu konsumen hendak mendapatkan barang atau jasa kebutuhannya.¹⁷

Konsumen memiliki resiko yang lebih besar dari pada pelaku usaha, dengan kata lain hak-hak konsumen sangat rentan, posisi konsumen seperti ini harus dilindungi oleh hukum yang berarti memberikan perlindungan kepada konsumen.¹⁸ Sebagaimana diketahui bahwa salah satu hak konsumen dalam hal mengkonsumsi barang dan/atau jasa.¹⁹

Dengan adanya standarnisasi dari pemerintah tersebut maka konsumen memiliki informasi tentang kualitas suatu produk khususnya makanan. Konsumen memiliki wawasan lebih luas untuk selanjutnya dapat menentukan pilihan suatu produk berdasarkan informasi yang dapat dipercaya. Apabila dilapangan ditemukan produk

¹⁷ Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 10.

¹⁸ Abdul Halim Berkatullah, *Hak-Hak Konsumen*, Nusa Media, Bandung, 2010, hlm 1.

¹⁹ *Ibid*, 47-48.

makanan yang tidak sesuai dengan standar yang telah dikeluarkan pemerintah dan berakibat menimbulkan kerugian dipihak konsumen maka konsumen dapat mengajukan tuntutan ganti rugi kepada produsen.²⁰

Apabila konsumen merasa hak-hak mereka tidak diterima sebagai mana mestinya atau merasa dirugikan dapat membuat surat pengaduan kepada Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI). Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia ini dapat meminta pertanggung jawaban kepada pengusaha dan selanjutnya dapat juga membuat laporan kepada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang baru saja dibentuk untuk dapat diadili atas persetujuan yang bersangkutan. Dengan demikian proses penyelesaian sengketa konsumen sebagaimana dimaksud pada pasal 45 ayat (2) Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen memberikan alternatif penyelesaian sengketa konsumen melalui badan diluar sistem peradilan yang disebut dengan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), selain itu sengketa penyelesaian konsumen dapat diselesaikan melalui pengadilan negeri yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan konsumen.²¹

Dengan adanya alternatif penyelesaian sengketa tersebut maka konsumen dapat memperjuangkan hak-haknya karena adanya perlindungan hukum secara pasti dan dapat menyadarkan kembali semua pihak baik itu pengusaha, pemerintah maupun konsumen itu sendiri tentang pentingnya perlindungan konsumen tersebut.

²⁰ Sudaryatmo, *Hukum dan Advokasi Konsunen*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm 16-17.

²¹ Ibid, hlm 54.

Penelitian Terdahulu

Untuk menghindari terhadap kemungkinan kesamaan dalam penyusunan serupa, maka penyusun melakukan penelurusan terhadap proposal ini. Diantara penemuan-penemuan itu ditemukan sebagai berikut :

Skripsi Anasrun Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, dengan judul “ Perlindungan Konsumen Terhadap Makanan Kadaluwarsa Yang Beredar Dikelurahan Sorek Kecamatan Pangkalan Kuras Kabupaten Pelalawan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen”. 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 mendapatkan perhatian yang cukup baik karena menyangkut aturan untuk menciptakan kesejahteraan. Rumusan masalah : 1. Bagaimana perlindungan hukum bagi konsumen terhadap terhadap makanan yang telah kadaluwarsa di Kelurahan Sorek Satu Pangkalan Kuras Kabupaten Pelalawan, 2. Bagaimana tanggung jawab pelaku usaha dan penyelesaian hukumnya jika terjadi perselisihan antara konsumen dan pelaku usaha terhadap makanan yang kadaluwarsa di Kelurahan Sorek Satu Pangkalan Kuras Kabupaten Pelalawan. Metode penelitian adalah survai yaitu penulis turun langsung kelapangan untuk memperoleh data penelitian ini. Hasil penelitian dan pembahasan memberikan gambaran bagaimana perlindungan konsumen atas produk makanan yang telah kadaluwarsa yang dilakukan oleh pemerintah daerah turut serta melakukan perlindungan dengan cara melaksanakan pengawasan dan razia rutin yang dilakukan dari toko ke toko sejauh ini belum efektif. Sesuai tertuang dalam pasal 19

Undang-undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, dijelaskan bahwa pelaku usaha mempunyai tanggung jawab yaitu memberikan pengatirugian atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan, pemberian ganti rugianya dilaksanakan dalam tenggak waktu tujuh hari setelah tanggal transaksi. Namun pada kenyataannya yang ada dilapangan tidak adanya tanggung jawab pelaku usaha.

Dari penelurusan karya ilmiah di atas belum pernah ada penulis menemukan penelitian yang secara spesifik membahas tentang perlindungan hukum terhadap konsumen yang membeli makanan tanpa izin edar, makanan seperti sering di temukan di warung-warung , jajanan anak sekolah bahkan di swalayan-swalayan sehingga seharusnya BPOM harus lebih serius melakukan pengawasan terhadap pelaku usaha yang melaku kecurangan-kecurangan. Sehingga dalam penelitian ini lebih dikonsentrasikan tentang Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Atas Beredarnya Produk Makanan Dalam Kemasan Yang Tidak Memiliki Izin Edar (TIE) di Kota Pekanbaru.

Skripsi Andri Alatas, Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, denga judul “ Pengawasan Dan Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Dalam Labelisasi Pangan Olahan Impor Di Kota Pekanbaru Menurut PP No.69 Tahun 1999 Tentang Label Dan Iklan Pangan” Rumusan Masalah : 1. Bagaimana pelaksanaan pengawasan dan perlindungan hukum terhadap konsumen dalam labelisasi produk pangan di Kota Pekanbaru menurut PP No. 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan 2. Apa factor pendukung dan penghambat yang mempengaruhi pengawasan dan perlindungan hukum terhadap konsumen dalam labelisasi produk pangan impor di

Kota Pekanbaru. Metode penelitian adalah survai yaitu meninjau langsung ke lapangan peneliti. Hasil penelitian dan pembahasan pelaksanaan perlindungan hukum terhadap konsumen di Kota Pekanbaru, adanya pelaksanaan pengawasan makanan dan minuman tanpa izin edar di Kota Pekanbaru dinilai cukup baik. Hal ini dapat dilihat masih terdapatnya makanan dan minuman tanpa izin edar yang beredar dipasaran. Adanya hambatan-hambatan yang dikemukakan oleh pihak Balai Besar POM Kota Pekanbaru menjadi kendala dalam melaksanakan pengawasan. Faktor-faktor yang mempengaruhi dalam pengawasan makanan dan minuman tanpa izin edar di Kota Pekanbaru integritas pengawasan dan sistem pengawasan dinilai kurang baik.

Dari penelusuran karya ilmiah di atas belum pernah ada penulis menemukan penelitian yang secara spesifik membahas tentang perlindungan hukum terhadap konsumen yang membeli makanan tanpa izin edar, makanan seperti sering di temukan di warung-warung , jajanan anak sekolah bahkan di swalayan-swalayan sehingga seharusnya BPOM harus lebih serius melakukan pengawasan terhadap pelaku usaha yang melaku kecurangan-kecurangan. Sehingga dalam penelitian ini lebih dikonsentrasikan tentang Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Atas Beredarnya Produk Makanan Dalam Kemasan Yang Tidak Memiliki Izin Edar (TIE) di Kota Pekanbaru.

E. Konsep Operasional

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk membahas permasalahan ini kedalam sebuah penelitian dengan judul : **“Perlindungan Hukum terhadap Konsumen atas beredarnya Produk Makanan dalam Kemasan yang tidak Memiliki Izin Edar (TIE) di Kota Pekanbaru.”**

Agar tidak terjadi salah penafsiran pemahaman tentang penelitian ini serta untuk mempermudah pemahaman tentang istilah-istilah yang terdapat didalamnya maka penulis menjelaskan batasan-batasan judul sebagai berikut :

Perlindungan adalah proses, cara, perbuatan melindungi.²²

Hukum adalah peraturan yang dibuat oleh penguasa (Pemerintah) atau adat yang berlaku bagi semua orang disuatu masyarakat (negara).²³

Konsumen adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan/ atau jasa untuk digunakan dengan tujuan tertentu.²⁴

Produk adalah barang atau jasa yang dibuat dan ditambah gunanya atau nilainya dalam proses produksi dan menjadi hasil akhir dari proses produksi itu.²⁵

Makanan adalah segala sesuatu yang dapat di makan (seperti panganan, lauk-pauk, dan kue).²⁶

Kemasan adalah teratur (terbungkus) rapi.²⁷

Tidak izin edar adalah partikel untuk menyatakan pengingkaran, penolakan, penyangkalan izin untuk mengedarkan barang atau jasa.²⁸

F. Metode Penelitian

Untuk melakukan penelitian yang lebih baik dan terarah maka diperlukan suatu metode penelitian yang berguna dalam menentukan serta mencari data-data yang

²² Kamus Besar Bahasa Indonesia, Hlm 830.

²³ *Ibid.*, Hlm 167.

²⁴ Kamus Hukum Lengkap, Rocky Marbun, Deni Bram, Yuliasara Isnaeni, Nusya, Transmedia Pustaka, Jakarta Selatan, 2012, Hal 164.

²⁵ *Ibid*, Hlm 1103.

²⁶ *Ibid*, Hlm 861.

²⁷ *Ibid*, Hlm 661.

²⁸ *Ibid*, Hlm 1640.

lebih akurat dan benar sehingga nantinya dapat menjawab seluruh pokok permasalahan dalam penelitian ini, dengan metode penelitian sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum *observational Research* dengan cara survei, artinya suatu penelitian yang dilakukan penulis secara langsung kelapangan untuk memperoleh informasi dan data yang berkaitan dengan penulisan ini. Penelitian survei merupakan penelitian yang mengambil sample dari suatu populasi dengan menggunakan kuisisioner atau wawancara sebagai alat pengumpul data yang pokok.²⁹ Sedangkan dilihat dari segi Sifatnya, maka penelitian ini bersifat diskriptif, sehingga dapat menggambarkan suatu kenyataan secara lengkap tentang Perlindungan Hukum terhadap Konsumen atas beredarnya Produk Makanan dalam Kemasan yang tidak Memiliki Izin Edar (TIE) di Kota Pekanbaru.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di wilayah Kota Pekanbaru, tepatnya di BBPOM (Balai Besar Pengawasan Obat dan Makanan) Pekanbaru dan pelaku usaha di Kota Pekanbaru.

3. Populasi dan Responden

a. Populasi

Dalam penelitian ini yang menjadi populasi dan responden adalah BBPOM (Balai Besar Pengawasan Obat dan Makanan) adalah Kabid. Pengawasan dan Penyidikan yang berjumlah 1 orang, DISPERINDAG yaitu Kabid Pembinaan dan

²⁹ Masri Singarimbun dan Sofian Effendi (ED), *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta, 2008, Hlm 3.

Perlindungan yang berjumlah 1 orang, pelaku usaha berjumlah 2 orang, konsumen berjumlah 20 orang.

b. Data dan Sumber data

Penelitian ini, penulis menggunakan dua sumber data yaitu terdiri dari:

a. Data primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari penelitian. Dalam hal ini data yang bersumber dari BBPOM yaitu Kabid. Pemeriksaan dan Penyidikan, dan Desperindag yaitu Kabid Pembinaan dan Perlindungan.

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang berasal dari bahan-bahan kepustakaan berupa undang-undangan, buku-buku, jurnal dan serta pendapat para ahli yang ada kaitannya dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini. Meliputi undang-undang nomor 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen serta buku-buku literatur lainnya yang berhubungan dengan perlindungan konsumen.

4. Alat Pengumpul Data

a. Kuesioner

Adalah daftar pertanyaan yang penulis ajukan kepada responden tentang pelaksanaan dan kendala dalam perlindungan konsumen terhadap konsumen dan pelaku usaha.

b. Wawancara

Merupakan pertanyaan yang penulis lakukan secara langsung kepada responden, dalam hal ini adalah pelaku usaha yang ada di Kota Pekanbaru, serta

Kabid. Pengawasan dan Penyidikan, dan Kepala Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

5. Analisis Data

Analisis data setelah data di peroleh dengan baik data primer maupun data sekunder. Data yang diperoleh dari hasil kuesioner disajikan dalam bentuk tabel sedangkan data dari hasil wawancara disajikan dalam bentuk uraian kalimat yang sederhana dan rinci dan kemudian data dianalisis dengan cara membandingkan dengan teori-teori hukum dan pendapat para ahli serta ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

6. Metode Penarikan Kesimpulan

Metode penarikan kesimpulan yang digunakan adalah metode induktif. Induktif merupakan penarikan kesimpulan dari hal khusus ke umum.³⁰

³⁰ Syafrinaldi, Buku Panduan Penulisan Skripsi, UIR Pres, 2013, hlm 14.