BAB I

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Manusia mempunyai kebutuhan yang sangat beragam seiring dengan peningkatan kesejahteraan. Kebutuhan pangan / makanan adalah salah satu dari banyaknya kebutuhan manusia tersebut. Makanan yang dimakan manusia sehari-hari harus mengandung zat-zat tertentu sebagai pemenuh gizi, jadi bukan hanya sekedar makanan, sehingga makanan yang dikonsumsi manusia bisa menjaga dan meningkatkan kesehatan tubuh.

Pemerintah dalam mewujudkan hal di atas berupaya mengelola dan menyediakan kebutuhan makanan untuk masyarakat. Upaya yang dilakukan Pemerintah salah satunya adalah dengan menyediakan makanan yang berkualitas dengan harga yang terjangkau bagi masyarakat. Makanan dapat disebut berkualitas apabila makanan tersebut memenuhi kriteria bergizi, bermutu, dan aman dikonsumsi.

Pasar tradisional ikut serta menyediakan berbagai makanan mulai dari makanan mentah sampai makanan siap makan. Hal tersebut membuat para pelaku usaha yang ada di pasar tradisional memproduksi berbagai macam jenis makanan yang biasa ditawarkan yaitu makanan yang memenuhi kebutuhan pokok, sekunder maupun tersier.[1]

[1]Uci Yuliati, *"Faktor faktor yang Mempengaruhi Konsumen dalam Pembelian Makanan Jajan Tradisional di Kota Malang"*, http://ejournal.umm.ac.id/index.php/jmb/article/download/1318/1409diunduh tanggal 28 januari 2019.

Untuk menarik perhatian konsumen, pelaku usaha di bidang makanan melakukan berbagai macam hal, diantaranya mengemas produk makanan yang menarik, menawarkan harga produk makanan yang terjangkau, dan mempromosikan produk makanan yang mereka hasilkan. Pengertian pelaku usaha diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentangPerlindungan Konsumen (Selanjutnya disebut UUPK) Pasal 1 angka 3 yang berbunyi :

> "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 perjanjianpenyelenggaraan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi".

Jika dilihat dari definisi diatas maka pedagang yang ada dipasar juga bisa disebut pelaku usaha.

Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan Pasal 75 Ayat (1) menegaskan :

> "Setiap Orang yang melakukan Produksi Pangan untuk diedarkan dilarang menggunakan:
> a. bahan tambahan Pangan yang melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan; dan/atau
> b. bahan yang dilarang digunakan sebagai bahan tambahan Pangan.".

Untuk membuat harga produk makanan terjangkau oleh konsumen, tak jarang pelaku usaha memilih bahan baku dengan harga murah dan menambahkan bahan tambahan makanan yang berbahaya untuk dikonsumsi. Pelaku usaha yang menambahkan bahan berbahaya tersebut termasuk melakukan tindakan curang. Pelaku usaha yang berbuat curang tersebut

mengakibatkan konsumen dirugikan.[2] Oleh karena konsumen dirugikan pelaku usaha yang melakukan perbuatan curang tersebut maka diperlukan hukum perlindungan konsumen.

Az. Nasution memberikan definisi hukum perlindungan konsumen adalah sebagai berikut :

> "Bagian dari hukum konsumen yang meliputi asas-asas atau kaidah-kaidah yang bersifat mengatur dan mengandung sifat yang melindungi kepentingan konsumen, sedangkan hukum konsumen adalah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain berkaitan dengan barang atau jasa konsumen di dalam pergaulan hidup".[3]

Definisi perlindungan konsumen secara normatifterdapat pada Pasal 1 Angka 1 UUPKyang berbunyi :

> "Perlindungan Konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen".

Selanjutnya definisi konsumen terdapat pada Pasal 1 Angka 2 UUPK yang berbunyi :

> "Setiap orang pemakai barang atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan".

Pasal 4 UUPK menyatakan hak-hak Konsumen yang harus dilindungi meliputi :

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;

---

[2]Imam Taufiq, *"Analisis Yuridis Perlindungan Konsumen Terhadap Peredaran Makanan Kadaluwarsa di Wilayah Kabupaten Sukoharjo"*, http://eprints.ums.ac.id/id/eprint/55543 diunduh pada tanggal 28 Januari 2019.

[3]Shidarta, "*Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia"*, PT Grasindo, Jakarta, 2006, hlm. 13.

c. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai konsidi 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.

Agar konsumen tidak dirugikan pelaku usaha, maka diperlukan pengawasan oleh pemerintah dan pengaturan yang bisa melindungi konsumen dari bahan berbahaya. Pengaturan yang bisa melindungi konsumen di bidang pangan diatur dalam UU pangan.

Pengaturan bahan tambahan pangan terdapat Pasal 75 dan Pasal 76 Undang Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang pangan yang berbunyi :

Pasal 75

(1) Setiap Orang yang melakukan Produksi Pangan untuk diedarkan dilarang menggunakan:
   a. bahan tambahan Pangan yang melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan; dan/atau
   b. bahan yang dilarang digunakan sebagai bahan tambahan Pangan.
(2) Ketentuan mengenai ambang batas maksimal dan bahan yang dilarang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Pasal 76

(1) Setiap Orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ayat (1) dikenai sanksi administratif.
(2)Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
   a. denda;
   b. penghentian sementara dari kegiatan, produksi, dan/atau peredaran;

c. penarikan Pangan dari peredaran oleh produsen;
d. ganti rugi; dan/atau
e. pencabutan izin.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Lembaga yang mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap produk makanan di Indonesia yaitu Badan Pengawas Obat dan Makanan (Selanjutnya disebut BPOM). Disamping BPOM melakukan pengawasan terhadap peredaran obat dan makanan yang beredar di pasaran, BPOM juga memberikan pembinaan terhadap pelaku usaha.[4] Secara tidak langsung pengawasan yang dilakukan BPOM terhadap produk makanan yang beredardi pasaran berarti BPOM telah turut berperan dalam melindungi konsumen terhadap makanan yang mengandung bahan berbahaya. Dengan melakukan pengawasan terhadap produk makanan, BPOM juga turut menjaga hak-hak konsumen yang terdapat pada (Pasal 4 huruf a UUPK) yaitu menjaga kenyamanan, keamanan dan keselamatan konsumen. Selain itu dengan melakukan pengawasan produk pangan, pelaku usaha pangan akan menjaga kewajibannya untuk beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya.

Meskipun sudah ada BPOM sebagai lembaga perlindungan konsumen yang mengawasi produk makanan yang beredar di pasaran tetapi tetap saja masih ada juga pelaku usaha di Pasar Rogowongso yang melakukan kecurangan dengan menjual produk yang menggunakan BTP (Bahan Tambahan Pangan) yang dilarang digunakan. Tiga Pelaku usaha yang makanan

[4]Irna Nurhayati, *"Efektifitas Pengawasan Badan Pengawas Obat dan Makanan"*, https://journal.ugm.ac.id/jmh/article/view/16265diunduh pada tanggal 3 Febuari 2019.

mengandung bahan berbahaya di Pasar Rogowongso pada inspeksi mendadak (sidak)Balai Besar Pengawasan Obat dan Makanan (BBPOM) yaitu Bapak Imam, Ibu Antik dan Ibu Suci.[5] Dengan masih ditemukannya bahan berbahaya dalam produk makanan, maka perbuatan tersebut dapat merugikan masyarakat sebagai konsumen. Oleh karena itu, peran pemerintah sangatlah dibutuhkan dalam melindungi konsumen.

BBPOM Jawa Tengah pada Tahun 2018 melakukan sidak di pasar tradisional Kabupaten Pati yaitu diPasar Rogowongso. BBPOM menemukan beberapa makanan yang mengandung bahan berbahaya di Pasar Rogowongso. Hasil dari sidak di Pasar Rogowongso ditemukan delapan makanan mengandung bahan berbahaya. Di Pasar Rogowongso, pihak BBPOM mengambil sampel 30 makanan berbagai jenis. Delapan dari 30 makanan mengandung zat formalin dan rhodamin. Tiga makanan yang mengandung formalin yaitu mie basah, teri basah dan teri kering, sedangkan lima makanan yang mengandung bahan-bahan rhodamin yaitu kue moho, kerupuk, cendol, dan putu mayang dari dua pedagang. Setelah dites di laboratorium, makanan tersebut membahayakan karena bisa menimbulkan penyakit berbahaya seperti kanker. Oleh karena itu, masyarakat harus waspada terhadap makanan yang bebas dijual di pasar tradisional. Selain mengecek makanan, BBPOM juga memberikan pembinaan kepada para pedagang supaya tidak ada yang menjual makanan yang mengandung bahan berbahaya lagi.[6]

---

[5]Karsiman, *"Wawancara Pribadi"*, Kepala Pasar Rogowongso, 24 Mei 2019, Pati

[6]Ali Mustofa, *" Sidak di Pasar Tradisional, BBPOM Temukan Makanan Bernahaya"*, https://radarkudus.jawapos.com/read/2018/02/22/51574/waspada-sidak-di-pasar-tradisional-bbpom-temukan-makanan-berbahayadiunduh tanggal 28 januari 2019.

Dari uraian di atas, peneliti merasa tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: **"PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP MAKANAN YANG MENGANDUNG BAHAN BERBAHAYA DI PASAR ROGOWONGSO PATI".**

Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan di atas, maka masalah yang perlu mendapatkan jawaban dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Mengapa makanan mengandung bahan berbahaya beredar di pasar Rogowongso Pati ?
2. Bagaimana upaya yang dilakukan Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan Semarang dalam melindungi konsumen terhadap beredarnya makanan yang mengandung bahan berbahaya di Pasar Rogowongso Pati ?

Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui alasan mengapa makanan yang mengandung bahan berbahaya beredar di Pasar Rogowongso Pati.
2. Untuk mengetahui lebih dalam upaya yang dilakukan Balai Besar Pengawas Obat Makanan Semarang dalam melindungi konsumen terkait adanya makanan yang mengandung bahan berbahaya yang masih beredar di Pasar Rogowongso Pati.

Kegunaan Penelitian

Kegunaan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Kegunaan Teoritis:
   a. Untuk menegembangkan ilmu pengetahuan yang didapat selama kuliah di Fakultas Hukum, Universitas Muria Kudus.
   b. Penulisan skripsi ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi perkembangan ilmu hukum khususnya hukum perdata.
   c. Untuk menambah wawasan keilmuan dan pengetahuan tentang perlindungan konsumen terhadap makanan yang mengandung bahan berbahaya khususnya di Pasar Rogowongso Pati.
2. Kegunaan Praktis
   a. Bagi peneliti, yaitu dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memperoleh, mengumpulkan data dan mengetahui secara langsung fakta-fakta yang telah terjadi di lapangan dan memberikan pengetahuan mengenai peran Balai Besar Pengawas Obat Dan Makanan Semarang dalam perlindungan konsumen terhadap makanan yang mengandung bahan berbahaya di Pasar Rogowongso Pati.
   b. Bagi masyarakat yaitu sebagai sarana memperoleh wawasan dan penjelasan atas peran Balai Besar Pengawas Obat dan Semarang dalam perlindungankonsumen terhadap makanan yang mengandung bahan berbahaya di Pasar Rogowongso Pati.
   c. Bagi Pemerintah yaitu dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan Pemerintah untuk selalu mengawasi atau memperhatikan peredaran makanan di masyarakat.

Sistematika Penulisan

Garis-garis besar sistematika dalam penulisan skripsi ini terdiri dari tiga bagian yaitu bagian awal, bagian inti, bagian akhir skripsi. Adapun perinciannya adalah sebagai berikut:

a. Bagian awal skripsi

Bagian awal skripsi yang terdiri dari halaman judul, halaman pengesahan, halaman kelulusan, pernyataan, motto dan persembahan, prakata, abstrak, dan daftar isi.

b. Bagian inti skripsi

Bagian inti penulisan skripsi ini dapat dibagi menjadi 5 (lima) Bab yaitu: Pada Bab 1 PENDAHULUAN berisi Latar belakang, Identifikasi dan permasalahan yang dihadapi, Tujuan dan kegunaan penelitian, Sistematika penulisan skripsi.

Bab 2tentang TINJAUAN PUSTAKA berisi teori-teori yang berkaitan dengan pokok bahasan penelitian antara lain tentang Perlindungan Konsumen, Pelaku Usaha dan Makanan.

Selanjutnya Pada Bab 3 METODE PENELITIAN berisi Metode pendekatan, Spesifikasi penelitian, Metode penentuan sample, Metode pengumpulan data, Metode pengolahan dan penyajian data, Metode analisis data.

Selanjutnya Pada Bab 4 HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN yang memuat tentang hasil Penelitian dan pembahasan.

Akhirnya pada Bab 5 PENUTUP berisi Kesimpulan dari keseluruhan bab-bab yang ada. Juga diberikan saran–saran yang diharapkan membantu memecahkan permasalahan.

c. Bagian akhir skripsi

Bagian akhir skripsi ini terdiri dari daftar pustaka dan, lampiran-lampiran

UNIVERSITAS MURIA KUDUS