

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pembangunan nasional di Indonesia merupakan cerminan untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia secara adil dan merata, yang menyangkut dalam segala aspek kehidupan yaitu dengan tersedianya kebutuhan pokok seperti Sandang (pakaian), Pangan (makanan), dan Papan (perumahan) yang layak, sebagai wujud dari pembangunan dan cita-cita sebagaimana yang diamanatkan oleh Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>1</sup>

Pembangunan nasional pada satu pihak mempunyai manfaat terhadap konsumen karena kebutuhan konsumen terhadap 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<sup>2</sup>.

Di sisi lain, pembangunan nasional mengakibatkan kedudukan konsumen dan pelaku usaha menjadi tidak seimbang dan konsumen berada diposisi yang lemah. Konsumen dijadikan sebagai aktivitas bisnis oleh para pelaku usaha guna memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya. Faktor

---

<sup>1</sup> Tujuan pembangunan nasional sebagaimana tercantum di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alenia keempat “Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”

<sup>2</sup> Adrian Sutedi, 2008, *Tanggungjawab Produk dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, Cetakan Pertama, bogor: Ghalia Indonesia, Hal. 1-2.

utama yang menjadi kelemahan konsumen adalah tingkat kesadaran konsumen akan haknya masih rendah.<sup>3</sup>

Dalam Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, disebutkan bahwa “Perlindungan Konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.” Sedangkan konsumen menurut pengertian pasal 1 angka 2 Undang -Undang Perlindungan Konsumen,” konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan sendiri, keluarga, orang lain, dan makhluk hidup lain, dan tidak untuk diperdagangkan kembali.<sup>4</sup>

Berbicara mengenai perlindungan konsumen berarti mempersoalkan mengenai jaminan ataupun kepastian mengenai terpenuhinya perlindungan yang diberikan terhadap masyarakat sebagai konsumen, dalam hal ini konsumen yang mengkonsumsi suatu jenis produk makanan tertentu. Produk makanan merupakan salah satu hasil produksi yang memiliki resiko tinggi karena makanan dikonsumsi oleh masyarakat untuk kelangsungan hidupnya dan bahkan akhir-akhir ini banyak beredar produk makanan yang sudah kadaluwarsa. Penjualan makanan-makanan kadaluwarsa tersebut dapat ditemui di beberapa pasar-pasar tradisional, pasar-pasar swalayan ataupun di tempat-tempat penjualan makanan lainnya. Jika konsumen mengkonsumsi makanan-makanan yang telah kadaluwarsa tersebut dapat membahayakan kesehatan mereka, sehingga hal itu merupakan suatu kerugian bagi konsumen.

---

<sup>3</sup> *Ibid.* hal. 2

<sup>4</sup> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

Bahaya makanan kadaluwarsa terhadap tubuh manusia dapat terjadi secara bertahap dan tidak dapat terjadi secara langsung. Tubuh mengalami gangguan kesehatan mulai dirasakan setelah satu bulan jika seseorang tersebut mengkonsumsi makanan kadaluwarsa setiap hari. Pada dasarnya makanan yang telah kadaluwarsa tidak disarankan untuk dimakan lagi. Makanan tersebut dapat menyebabkan beberapa keluhan kesehatan, diantaranya:<sup>5</sup>

- a. Sakit perut  
Makanan kadaluwarsa dapat dipastikan mengandung bakteri yang telah mengalami pembusukan sehingga dapat menyebabkan sakit perut.
- b. Diare  
Makanan kadaluwarsa yang telah berlendir, berbau tidak sedap sudah dapat dipastikan makanan tersebut telah mengalami pembusukan. Kondisi makanan tersebut dapat menyebabkan seseorang diare.
- c. Keracunan  
Makanan kadaluwarsa bila dikonsumsi berlebihan maka reaksi kimia didalam makanan itu berubah menjadi racun dan mencederai organ pencernaan dan menyebabkan keracunan.

Ada dua jenis makanan yang beredar dipasaran, yaitu yang mencantumkan tanggal kadaluwarsa dan yang tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa. Yang menyulitkan adalah jika tidak ada tanggal kadaluwarsa dalam produk makanan yang dijual. Kondisi dan fenomena seperti inilah yang merupakan salah satu alasan yang mengakibatkan kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang dan konsumen selalu berada pada posisi yang lemah. Kasus-kasus peredaran makanan yang tidak layak konsumsi memang tidak akan pernah berhenti, karena banyak pihak pelaku

---

<sup>5</sup> Henny Anugerah, "Bahaya Makanan Kadaluwarsa Untuk Kesehatan Tubuh", Selasa, 14 Juni 2016, <http://www.halosehat.com/farmasi/kimia/bahaya-makanan-kadaluwarsa>, diunduh Minggu 09 oktober 2016 pukul 21:24.

usaha/produsen yang berusaha meraup keuntungan yang sebesar-besarnya, tanpa memperdulikan kerugian yang akan dialami konsumen.

Konsumenpun menjadi objek dari aktifitas bisnis untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha. Bahaya makanan kadaluwarsa bisa mengakibatkan kematian, jika tidak segera ditangani. Selain pengawasan dari pemerintah, masyarakat juga perlu lebih teliti dalam membeli. Apalagi saat bulan puasa hingga hari raya, toko-toko memberikan harga murah untuk produk makanan yang tanggal kadaluwarsa sudah mendekati jatuh tempo yang banyak dibuat dalam bentuk parcel. Tanpa bermaksud meracuni konsumen, produk makanan yang dijual tetap rawan kerusakan karena telah lama berada di toko, sehingga perlu diwaspadai. Oleh karena itu, Undang-Undang No 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dimaksudkan agar menjadi landasan hukum yang kuat bagi masyarakat agar dapat melakukan upaya pemberdayaan konsumen melalui pembinaan dan pendidikan konsumen.

Produk barang dan/atau jasa yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia semakin lama semakin canggih, sehingga timbul kesenjangan terhadap kebenaran informasi dan daya tanggap masyarakat.<sup>6</sup> Dengan posisi konsumen yang lemah ini, produsen atau pelaku usaha akan dengan mudah memasarkan barang dan/atau jasa tanpa memperhatikan hak-hak konsumen. Berbicara mengenai perlindungan konsumen sama halnya dengan membicarakan tanggung jawab pelaku usaha/tanggung jawab produk (*product liability*), karena pada dasarnya tanggung jawab produsen

---

<sup>6</sup>Celina Tri Siwi Kristiyanti , 2008, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, Hal. 4.

dimaksudkan untuk memberikan perlindungan kepada konsumen. Agnes M. Toar mengartikan tanggung jawab produk sebagai tanggung jawab para produsen untuk produk yang dibawanya ke dalam peredaran, yang menimbulkan atau menyebabkan kerugian karena cacat yang melekat pada produk tersebut.<sup>7</sup>

Bagi konsumen produk barang dan/atau jasa yang diperlukan adalah produksi barang yang aman bagi keselamatan/kesehatan tubuh atau keamanan jiwa, serta pada umumnya untuk kesejahteraan keluarga dan rumah tangganya.<sup>8</sup> Salah satu ukuran kualitas suatu makanan dengan adanya label kadaluwarsa didalam makanan. Pelabelan waktu kadaluwarsa pangan diatur dalam PP No. 69 tahun 1990 tentang Label Dan Iklan Pangan. Dalam pasal 31 PP No. 69 tahun 1990 tentang Label Dan Iklan Pangan menyebutkan; a). Tanggal, bulan, tahun kadaluwarsa wajib dicantumkan secara jelas. b). Pencantuman dilakukan setelah tulisan “ Baik digunakan sebelum:.....”. c). Untuk produk pangan yang kadaluwarsanya lebih dari 3(tiga) bulan, diperbolehkan hanya untuk mencantumkan bulan dan tahun kadaluwarsanya.<sup>9</sup>

Salah satu kebutuhan konsumen terletak pada kebutuhan sektor pangan, Pangan adalah kebutuhan pokok manusia untuk dapat melangsungkan hidup. Undang-undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan menyebutkan bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya menjadi hak asasi setiap rakyat Indonesia dalam mewujudkan sumber daya

---

<sup>7</sup>AZ Nasution, 1999, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Jakarta: Daya Widya, Hal. 242.

<sup>8</sup>Adrian Sutedi, *Op. Cit.* Hal. 6.

<sup>9</sup>PP No. 69 tahun 1990 tentang Label Dan Iklan Pangan.

manusia berkualitas untuk melaksanakan pembangunan nasional.<sup>10</sup> Pengawasan pangan merupakan kegiatan pengaturan wajib oleh pemerintah pusat maupun daerah untuk memberikan perlindungan kepada konsumen dan menjamin bahwa semua produk pangan sejak produksi, penanganan, penyimpanan, pengolahan dan distribusi adalah aman, layak dan sesuai untuk dikonsumsi manusia, memenuhi persyaratan keamanan dan mutu pangan, dan telah diberi label dengan jujur dan tepat sesuai hukum yang berlaku.

Tidak sedikit para pelaku usaha yang mencoba untuk meraih keuntungan yang sangat besar dalam kondisi permintaan pasar yang sangat tinggi dengan melakukan kecurangan yang sangat merugikan konsumen. Konsumen terkadang cemas dalam memilih produk-produk makanan yang dijual dipasaran apakah masih dalam batas aman dikonsumsi atau sudah melampaui batas kadaluwarsa atau belum.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk menyusun penulisan skripsi dengan judul “ANALISIS YURIDIS PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP PEREDARAN MAKANAN KADALUWARSA DI WILAYAH KABUPATEN SUKOHARJO”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan hal-hal yang telah terurai diatas maka penulis akan merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana perlindungan konsumen terhadap peredaran makanan kadaluwarsa di Dinas Kesehatan Kabupaten Sukoharjo?

---

<sup>10</sup> Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 Tentang Pangan.

2. Bagaimana bentuk pembinaan dan pengawasan pemerintah dan instansi yang terkait dengan beredarnya makanan kadaluwarsa di wilayah Kabupaten Sukoharjo?
3. Bagaimana dampak makanan kadaluwarsa terhadap kesehatan konsumen?

### **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Tujuan Penelitian
  - a. Untuk mengetahui perlindungan konsumen terhadap peredaran makanan kadaluwarsa di Dinas Kesehatan Kabupaten Sukoharjo.
  - b. Untuk mengetahui kendala dan upaya dalam penerapan aturan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen terhadap peredaran makanan kadaluwarsa di Dinas Kesehatan Kabupaten Sukoharjo.

#### **2. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan uraian-uraian tersebut maka manfaat yang ingin diperoleh dari penelitian ini adalah:

- a. Manfaat Teoritis
  - 1) Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran bagi ilmu hukum pada umumnya dan hukum perdata pada khususnya mengenai perlindungan konsumen terhadap peredaran makanan kadaluwarsa di Dinas Kesehatan Sukoharjo.
  - 2) Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi dan pengetahuan kepada para pembaca agar lebih berhati-hati dalam

memilih suatu produk makanan dan lebih teliti dalam mengkonsumsi suatu produk makanan.

b. Manfaat Praktis

- 1) Memberikan pengetahuan bagi penulis untuk menjawab pokok masalah yang dikaji dalam penelitian ini.
- 2) Mengembangkan penalaran dan pola pikir yang sistematis dan dinamis bagi peneliti dalam membuat karya tulis.

#### **D. Kerangka Pemikiran**

Makanan kadaluwarsa selalu banyak kaitannya dengan daya simpan makanan tersebut. Daya simpan adalah kisaran waktu sejak makanan selesai diolah atau diproduksi oleh pabrik sampai konsumen menerima produk tersebut dalam kondisi mutu yang baik, sesuai dengan harapan konsumen.<sup>11</sup>

Dalam hal ini persyaratan makanan yang masih memiliki mutu yang baik merupakan faktor yang penting. Daya simpan inilah yang nantinya akan menentukan waktu kadaluwarsa suatu makanan. Oleh karena itu, kadaluwarsa merupakan batas dimana mutu makanan masih baik, lebih dari waktu tersebut makanan akan mengalami tingkat penurunan sedemikian rupa sehingga makanan tersebut dipandang tidak lagi pantas dikonsumsi oleh masyarakat atau konsumen.

Tidak ada suatu jenis makanan pun yang memiliki daya simpan tak terbatas, artinya memiliki mutu tetap sepanjang masa. Penurunan mutu suatu makanan telah terjadi sejak pengolahan dan penurunan mutu tersebut

---

<sup>11</sup>F.G. Winarno, 1985, *Penentuan Waktu Kadaluwarsa Bagi Makanan dan Minuman*, Seminar Kadaluwarsa Bahan Makan dan Olahan, Jakarta: YLKI, hal. 29.

berlangsung terus selama penyimpanan. Kecepatan atau laju penurunan mutu sangatlah bergantung pada sifat bahan itu sendiri. Bahan-bahan mentah yang belum tersentuh oleh pengolahan dapat sangat cepat rusak dan membusuk.<sup>12</sup>

Beberapa bahan lain ada yang telah mengalami pengawetan seperti pengasaman, pengasapan, dan pengeringan sehingga memiliki daya simpan lebih baik. Sedangkan beberapa jenis makanan yang telah mendapat sentuhan teknologi tinggi seperti misalnya sterilisasi (pengalengan dan pembotolan), UHT (Ultra High Temperature), serta pembekuan dan bahkan sampai *freeze drying*, dan juga pengawetan yang menggunakan nuklir, pengembangan teknik nuklir dalam bidang pangan sudah terbukti dapat menciptakan hal baru sebagai teknologi alternatif guna membantu memecahkan berbagai masalah sanitasi yang dihadapi. Beberapa contoh aplikasi teknik nuklir untuk tujuan tersebut dan telah dikembangkan antara lain untuk peningkatan daya awet, keamanan pangan, dan sterilisasi bahan pangan tertentu.

Teknologi radiasi memiliki beberapa keunggulan dibanding teknologi konvensional, yaitu hemat energi dan bahan, mudah dikontrol, dapat diproses dalam kemasan yang tidak tahan panas, tidak meninggalkan residu, dan ramah lingkungan dan biasanya memiliki daya simpan relatif sangat lama.

Dari pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa makanan telah melampaui batas waktu tidak baik untuk dikonsumsi karena telah mengalami penurunan mutu dan dapat membahayakan kesehatan konsumen. Dengan

---

<sup>12</sup> *Ibid. hal.29*

begitu makanan kadaluwarsa dapat membahayakan nyawa konsumen yang mengkonsumsinya.

## **E. Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.<sup>13</sup> Oleh karena itu sebelum penulis melakukan penelitian, hendaknya penulis menentukan terlebih dahulu metode yang hendak dipakai. Adapun metode penelitian yang digunakan antara lain:

### **1. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan skripsi ini yaitu pendekatan yuridis empiris atau penelitian yang bersifat kualitatif yang menggunakan sumber data primer atau diperoleh dari observasi lapangan dan wawancara.

### **2. Jenis Penelitian**

Berdasarkan judul dan rumusan masalah maka penulis menggunakan penelitian sosiologis, yang didasarkan pada penggunaan konsep-konsep dasar.

### **3. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian dalam pembuatan skripsi ini dilakukan di Dinas Kesehatan Kabupaten Sukoharjo, Supermarket, dan Pasar-pasar

---

<sup>13</sup> Khudzaifah Dimiyati dan Kelik Wardiono, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Surakarta: Fakultas Hukum UMS. Hal. 4.

Tradisional disekitar Kabupaten Sukoharjo sesuai dengan penelitian yang penulis susun sehingga memudahkan penulis dalam memperoleh data.

#### 4. Jenis Data dan Sumber Data

Jenis data dan metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

##### a. Data Primer

Data primer adalah data yang diambil dari sumber data primer atau sumber pertama dilapangan.<sup>14</sup> Dengan mengadakan interview atau wawancara secara langsung dengan responden di lokasi penelitian.

##### b. Data Sekunder

Data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan dan sebagainya. Data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

##### 1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas yang terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan undang-undang dan putusan-putusan hakim.<sup>15</sup> Dan ada

---

<sup>14</sup> Burhan Bugin, 2013, *Metodologi Penelitian Sosial Dan Ekonomi: Format-Format Kuantitatif Dan Kualitatif Untuk Studi Sosiologis, Kebijakan, Publik, Komunikasi, Manajemen, Dan Pemasaran*, Jakarta: Kencana, Hal. 128.

<sup>15</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: Pranada Media Group, Hal. 181.

kaitannya dengan dengan permasalahan yang dibahas tersebut terdiri dari:

- a) Undang-undang negara Republik Indonesia tahun 1945;
- b) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;

## 2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang berupa semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum yang meliputi buku-buku teks termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum dan jurnal-jurnal hukum (termasuk on-line).<sup>16</sup>

## 5. Metode Pengumpulan Data

### a. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan yang akan dilakukan dengan cara mencari, menginventarisasi dan mempelajari peraturan perundang-undangan, doktrin-doktrin, data-data sekunder yang lain berkaitan dengan objek penelitian yang dikaji.

### b. Studi Lapangan

Studi lapangan yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara datang langsung kelapangan. Teknik yang digunakan penulis yaitu dengan wawancara. Wawancara merupakan suatu metode pengumpulan data dengan jalan tanya jawab, yang dilakukan secara sistematis didasarkan pada tujuan penelitian.

---

<sup>16</sup> *Ibid.* hal. 196.

## 6. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan model analisis kualitatif. Menurut Banistere, penelitian kualitatif, yaitu metode untuk menangkap dan memberikan gambaran terhadap suatu fenomena, Dan sebagai suatu metode untuk memberikan penjelasan dari suatu fenomena yang diteliti. Bahan dan data tersebut selanjutnya dilakukan analisis.

## F. Sistematika Penulisan

Guna mempermudah dan mengetahui dalam melakukan pembahasan, menganalisis, serta penjabaran dari isi penelitian ini, maka penulis menyusun sistematika dalam penulisan penelitian ini sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, yang didalamnya berisi tentang latar belakang masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

Bab II Tinjauan Pustaka, yang didalamnya berisi tentang perlindungan konsumen terhadap peredaran makanan kadaluwarsa dan dampak makanan kadaluwarsa terhadap kesehatan jasmani dan rohani bagi konsumen.

Bab III Pembahasan Dan Hasil Penelitian, yang diperoleh penulis serta pembahasan tentang permasalahan yang telah dirumuskan dalam rumusan masalah.

Bab IV Penutup, yang didalamnya berisikan kesimpulan dan saran dari akhir penelitian.