BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tahun 1997 merupakan momentum awal dimulainya era reformasi di Negara Republik Indonesia. Era reformasi menuntut perubahan yang lebih baik dalam segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Ada tiga aspek yang menuntut perubahan yang lebih cepat, yaitu aspek politik, ekonomi dan hukum. Dalam bidang hukum, diarahkan kepada pembentukan peraturan perundang-undang yang baru dan penegakan hukum (*law of enforcement*).

Tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baru adalah untuk menggantikan peraturan perundang-undangan yang lama yang merupakan produk pemerintah Hindia Belanda diganti dengan peraturan baru yang sesuai dengan prinsif-prinsif demokrasi, rasa keadilan, dan budaya hukum masyarakat di Indonesia.[1]

Sementara dalam aspek ekonomi, diharapkan adanya perkembangan perekonomian yang pesat dengan beragam jenis dan variasi barang dan/atau jasa hal tersebut tidak lain guna menunjang kesejahteraan masyarakat. "Dengan dukungan teknologi dan informasi, perluasan ruang, gerak dan arus transaksi barang dan/atau jasa telah melintas batas-batas wilayah negara, konsumen pada

---

[1]Salim HS, 2011, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, Penerbit. PT. Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 3.

akhirnya dihadapkan pada bebagai plihan jenis barang dan/atau jasa yang ditawarkan secara variatif.[2]

Tentunya predikat atas perkembangan perekonomian tersebut menjadi sebuah kebanggaan dan kekuatan tersendiri bagi Bangsa Indonesia. Namun menurut Zulham bahwa, "Kondisi seperti ini pada satu sisi menguntungkan konsumen karena kebutuhan terhadap barang dan/atau jasa yang diinginkan dapat terpenuhi dengan beragam pilihan. Namun pada sisi lain, fenomena tersebut menempatkan kedudukan konsumen terhadap produsen menjadi tidak seimbang, dimana konsumen berada pada posisi yang lemah, karena konsumen menjadi objek aktivitas bisnis untuk meraup keuntungan yang besarnya melalui kiat promosi dan cara penjualan yang merugikan konsumen".[3]

Memperhatikan kondisi tersebut, Ahmadi Miru berpendapat, bahwa 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, produsen dapat menyalahgunakan posisinya yang monopolistis tersebut. Hal ini tentu saja akan merugikan konsumen.[4]

---

[2]Zulham, 2013, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Penerbit. Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 1.

[3]*Ibid.*

[4]Ahmadi Miru, 2013, *Prinsip-prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*, Penerbit. PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta. hlm. 1

A.Z. Nasution mengemukakan, bahwa "Perlindungan konsumen adalah bagian dari hukum yang memuat asas-asas atau kaidah kaidah yang bersifat mengatur dan juga mengandung sifat yang melindungi kepentingan konsumen. Adapun hukum konsumen diartikan sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain yang berkaitan dengan barang dan/atau jasa konsumen dalam pergaulan hidup.[5]

Jaminan adanya kepastian hukum terhadap konsumen juga telah diatur dalam ketentuan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, adalah sebagai berikut: "Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen".[6]

"Rumusan pengertian perlindungan konsumen yang terdapat dalam pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang perlindungan Konsumen (selanjutnya disingkat UUPK) 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".[7]

Dengan demikian, maka jaminan ataupun kepastian hukum terhadap perlindungan konsumen dengan adanya peraturan perundang-undangan di atas

---

[5]A.Z. Nasution, *Konsumen dan Hukum* : *Tinjauan Sosial Ekonomi dan Hukum Pada Perlindungan Konsumen,* (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1995) , hlm 64-65

[6]Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

[7]Ahmad Miru & Sutarman Yodo, 2014, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Penerbit. PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta. hlm. 1.

telah terpenuhi, sehingga masyarakat yang merasa hak-haknya telah dilanggar bisa melakukan penuntutan terhadap oknum-oknum yang dengan sengaja memproduksi, mengedarkan dan atau menjual produk makanan dan minuman kadaluarsa yang berbahaya bagi kesehatan.

Seperti yang diketahui bersama, bahwa produk makanan dan minuman kadaluarsa tidak hanya ditemukan di pasar-pasar tradisional namun produksi makanan dan minuman kadaluarsa tersebut bisa ditemukan di pasar swalayan yang tersebar di seluruh Provinsi Gorontalo.

Pihak pelaku usaha harus bertanggung jawab penuh atas kerugian-kerugian yang diakibatkan oleh mutu dan kualitas serta keamanan dari produk-produk yang mereka hasilkan. Produk yang dihasilkan haruslah cukup aman untuk dikonsumsi oleh konsumen, sehingga kesimbangan perlindungan hukum yang sehat baik antara konsumen maupun produsen dapat terpenuhi.

Hukum sebagai norma mempunyai ciri kekhususan, yaitu hendak melindungi, mengatur dan memberikan keseimbangan dalam menjaga kepentingan umum. Pelanggaran ketentuan hukum dalam arti merugikan, melalaikan atau mengganggu keseimbangan kepentingan umum dapat menimbulkan reaksi dari masyarakat. Reaksi yang diberikan berupa pengembalian ketidakseimbangan yang dilakukan dengan mengambil tindakan terhadap pelanggarnya.[8]

Sebagai hukum, aturan-aturan sebagai kaidah hidup dalam pergaulan masyarakat itu sebenarnya mencerminkan cita-cita atau sistem nilai yang berlaku

---

[8]Abduoel Djamali, 2014, *Pengantar Hukum Indonesia*, Penerbit. PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta. hlm. 3.

umum dalam masyarakat itu, jika ada pelanggaran oleh anggota masyarakat, maka kepentingan yang dirugikan harus diganti atau diperbaiki.[9] Hukum sebagai suatu sistem berarti hukum itu harus dilihat, harus diterima, dan harus diterapkan sebagai suatu keseluruhan yang terdiri dari bagian-bagian yang saling kait mengakit satu sama lainnya.[10]

Kesewenang-wenangan akan mengakibatkan ketidakpastian hukum termasuk didalamnya produk makanan kadaluarsa. "Oleh karenanya agar segala upaya memberikan jaminan akan kepastian hukum, ukurannya secara kualitatif ditentukan dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen dan undang-undang lainnya yang juga dimaksudkan dan masih berlaku untuk memberikan perlindungan konsumen, baik dalam bidang Hukum Privat (Perdata) maupun bidang Hukum Publik (Hukum Pidana dan Hukum Administrasi Negara).[11]

Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Provinsi Gorontalo telah berkali-kali melakukan penertiban, namun hal itu masih belum maksimal karena hingga saat ini masih banyak konsumen yang terjebak mengkonsumsi produk makanan dan minuman yang tidak lagi memenuhi standar kesehatan.

Salah satu faktor utama yang menjadi kelemahan konsumen terhadap konsumsi makanan dan minuman kadaluarsa tidak lain karena kurangnya tingkat kesadaran mereka terhadap hak-hak yang telah diatur dalam Undang-undang Tentang Perlindungan Konsumen. Tidak hanya faktor kesadaran konsumen, namun faktor lainnya yang turut mempengaruhi beredarnya produk-produk

---

[9]Sudarsono, 2007, *Pengantar Ilmu Hukum*, Penerbit. PT. Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 46

[10]Achmad Ali dan Wiwie Heryani, 2012, Asas-asas Hukum Pembuktian Perdata, Penerbit. Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 1.

[11]Ahmad Miru & Sutarman Yodo, *op. cit.*, hlm. 1-2.

makanan dan minuman yang tidak lagi mememuhi standar kesehatan ini adalah masalah pengawasan.

Hasil observasi yang dilakukan calon peneliti di Balai Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM) Provinsi Gorontalo, ditemukan adanya makanan dan minuman kadaluarsa, dan setelah ditemukan selanjutnya dimusnahkan atau dikembalikan ke distributor. Berikut petikan wawancaranya: "Pada saat kami menemukan adanya makanan dan minuman yang sudah kadaluarsa, maka pihak BPOM segera memusnahkannya atau mengembalikan kedistributornya".[12]

Namun keterangan berbeda disampaikan Ketua YLKI Gorontalo, R. Mas, MH dan Agus Rugiarto, SH, yang mengaku bahwa pada tahun 2013 pihaknya telah menerima laporan adanya keracunan akibat mengkonsumsi nasi kuning dan laporan tersebut mereka tindak lanjuti hingga ke Penyidik Polres Kota Gorontalo, termasuk laporan adanya Adonan Kue di Gelael yang juga peristiwa tersebut telah dilaporkan juga ke pihak berwajib dalam hal ini penyidik kepolisan Gorontalo.[13]

Tidak hanya itu saja masih banyak kasus yang menggambarkan adanya kerugian yang dialami pihak konsumen akibat produk makanan maupun minuman kadaluarsa atau cacat, sebagaimana berikut ini:

1. Sosis sebanyak 2 toples plastik, dalam tindak lanjutnya telah dipertemukan konsumen dengan pihak usaha dengan melakukan perdamaian, ganti rugi biaya pengobatan rumah sakit kepada korban dengan nilai 10 juta rupiah.

---

[12]Wawancara, Senin, 26 Oktober 2015.

[13]Olahan Hasil Wawancara Bersama Ketua YLKI Gorontalo, R.Mas.MH.Agus Rugiarto, Rabu 3 November 2015.

2. Cosmetic Popaya kadaluarsa sebanyak 7 Dos, telah dilaporkan kepihak Kepolsian, telah dilakukan penahanan dan mendapat hukuman badan selama 3 bulan.
3. Jamu Kuat ditemukan sebanyak 11 saset, tindak lanjutnya telah dilaporkan ke pihak Kepolisian dan mendapatkan hukuman 1 tahun 10 hari.
4. Susu Cap Nona Kadaluarsa sebanyak 43 blek, dicampur diadonan kue, setelah dilakukan pengembangan hingga saat ini kasus tersebut Kurang Jelas alias (KJ).[14]

Lalu bagaimana dengan perlindungan konsumen terhadap makanan kadaluarsa dan bagaimana pula proses penegakkan hukum sebagai wujud perlindungan konsumen terhadap makanan kadaluarsa agar masyarakat tetap mendapatkan jaminan terhadap makanan yang sehat, bersih, halal dan tidak mengancam kesehatan.

Persoalan tersebut tentu membuat peneliti tertarik guna melakukan penelitian dengan mengajukan judul penelitian sebagai berikut : **"PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP MAKANAN KADALUARSA DITINJAU DALAM PRESPEKTIF PASAL 1365 KUH PERDATA (Studi Kasus Kota Gorontalo)".**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan di atas, maka dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

---

[14]Sumber Yayasan lembaga Konsumen ndonesia Gorontalo.

1. Bagaimanakah perlindungan konsumen terhadap makanan kadaluarsa ditinjau dalam pasal 1365 KUH Perdata?
2. Bagaimana proses penegakan hukum sebagai wujud perlindungan konsumen terhadap makanan kadaluarsa menurut pasal 1365 KUH Perdata?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang hendak dicapai, adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimanakah perlindungan konsumen terhadap makanan kadaluarsa ditinjau dalam pasal 1365 KUH Perdata.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana pula proses penegakan hukum sebagai wujud perlindungan konsumen terhadap makanan kadaluarsa menurut pasal 1365 KUH Perdata.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, peneliti berharap hasil penelitian ini dapat memberi manfaat untuk:

1. Dapat memberi sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya.
2. Menambah referensi dan bahan masukan bagi peneliti-peneliti selanjutnya.

1.4.2 Manfaat Praktis

Sementara disisi praktis, peneliti juga berharap hasil penelitian ini dapat bermanfaat untuk:

1. Sebagai syarat mutlak guna memperoleh gelar kesarjanaan di Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo (UNG).
2. Sebagai masukan atau pedoman bagi masyarakat, utamanya terkait perlindungan hukum terhadap konsumen atas beredarnya makanan kadaluarsa.