

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan dan perkembangan perekonomian umumnya dibidang perindustrian, khususnya dalam perdagangan nasional dan Internasional telah menghasilkan berbagai variasi produk barang dan/atau jasa yang bisa dikonsumsi. Disamping itu, globalisasi dan perdagangan bebas yang didukung oleh kemajuan teknologi telekomunikasi dan informasi telah memperluas ruang gerak arus transaksi barang dan/atau jasa yang ditawarkan dimasyarakat. Dengan globalisasi juga banyak mempengaruhi kebudayaan atau kebiasaan masyarakat di Indonesia.¹

Segala bentuk kegiatanpun memiliki aturan dalam perundang-undangan tersendiri, mulai dari batasan-batasan apa saja yang boleh diperdagangkan hingga tindak-tanduk produsen sebagai pelaku usaha. Hal ini mencerminkan Indonesia sebagai negara hukum, sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) yakni “negara Indonesia adalah negara hukum”.

Selain sebagai negara hukum, terdapat pula dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 29 ayat (1) bahwa “negara berdasarkan ketuhanan Yang Maha Esa” dan ayat (2) bahwa “negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu”. Ketentuan tersebut tentunya

¹Guawan widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000, hlm 11

mengandung arti bahwa secara konstitusi negara wajib melindungi rakyatnya dalam menjalankan ajaran agamanya masing-masing yang sudah menjadi hak asasi bagi tiap individu. Oleh karena itu, dengan penduduk yang mayoritas islam, tentu hal tersebut dapat dijadikan prospek penting bagi negara Indonesia untuk membentuk dan membangun hukum di Indonesia.

Islam sebagai salah satu agama yang mayoritas dipeluk oleh penduduk Indonesia, tentu sangat berpengaruh dengan pola dan gaya hidup masyarakat. Perilaku pemeluknya tidak lepas dari syariat agama yang berupa hukum-hukum yang menjadi parameter ketaatan seseorang dalam menjalankan agamanya. Sehingga dalam melaksanakan aturan perundangan-undangan Indonesia sebaiknya sejalan dengan aturan yang ada dalam hukum islam yang telah diturunkan Allah SWT yang dapat di jadikan sebagai pandangan hidup berupa Al-Quran dan Hadist. Dalam ajaran islam mengenal adanya istilah halal, haram, mubah, makruh dan sunnah sebagai patokan dalam melakukan dan menggunakan sesuatu untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Sehingga masyarakat muslim sebagai konsumen harus mendapatkan perlindungan hukum dari pemerintah.

Perlindungan konsumen merupakan suatu bagian yang tidak dapat dipisahkan dari kegiatan perdagangan suatu produk barang ataupun jasa. Terciptanya perdagangan yang jujur dan bertanggung jawab merupakan salah satu tujuan penting dalam pengaturan, pembinaan dan pengawasan sebagaimana yang dikehendaki oleh Undang-Undang nomor 8 tahun 1999

tentang perlindungan konsumen (selanjutnya disebut dengan UUPK) menentukan bahwa perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen. Aspek pertama dari perlindungan konsumen adalah persoalan tentang tanggung jawab produsen atas kerugian sebagai akibat yang ditimbulkan oleh produknya. Secara singkat tanggung jawab ini disebut dengan tanggung jawab produk (*product liability*). Pemerintah berperan mengatur, mengawasi dan mengontrol sehingga tercipta sistem yang kondusif saling berkaitan satu dengan yang lain dan tujuan mensejahterakan masyarakat luas tercapai.²

Sebagai suatu konsep, "konsumen" telah diperkenalkan beberapa puluh tahun yang lalu diberbagai negara. Istilah konsumen berasal dari alih bahasa dari kata *consumer* (Inggris/Amerika), *consument*/konsumen (Belanda). Secara harfiah arti kata *consumer* adalah setiap orang yang menggunakan barang atau produk tertentu baik yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri.³ Segala bentuk pemenuhan kebutuhan masyarakat banyak di datangkan dari luar negeri tidak terkecuali pangan.

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia, sebagaimana yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan menjelaskan bahwa pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati, produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, perternakan, perairan dan air baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan bagi makanan dan minuman bagi konsumsi manusia,

² Celina tri siwi kristiyanti, *hukum perlindungan konsumen*, sinar grafika, Jakarta, 2009, hlm 1.

³ Celina tri siwi kristiyanti *Ibid*, hlm 22.

termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam penyiapan, pengolahan dan/atau pembuatan makanan atau minuman.

Isu peredaran pangan semakin berkembang tidak hanya dalam segi kualitas dan ke amanan tetapi juga dalam segi kehalalan. Urgensi pangan halal menjadi mutlak, terutama bagi para muslim yang tentu saja dalam segala aspek kesehariannya memiliki pedoman bahwa *halal is my life*. Di Indonesia, acuan produk legal yang telah terdaftar dan melalui serangkaian audit di Badan Pengawas Obat dan makanan (BPOM) dan acuan dari produk halal adalah adanya pengakuan kehalalan melalui sertifikat halal dari LPPOM MUI melalui serangkaian tahapan audit dari MUI, baik penilain terhadap bahan baku maupun proses pembuatannya termasuk proses *quality control*, peralatan, bangunan dan personil yang terlibat dalam produksi pangan tersebut.⁴

Pada perkembangannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 yang selanjutnya disingkat dengan UUPK, dirasa masih kurang cukup untuk melindungi hak-hak dari konsumen jika hanya berpatokan dengan UUPK saja. Diperlukan adanya aturan hukum khusus apabila menyangkut hal-hal yang khusus pula. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya jumlah penduduk muslim yang memiliki aturan hukum khusus yakni hukum islam yang tidak dapat diabaikan. Pengkhususan penduduk muslim dalam perlindungan konsumen dikarenakan menyangkut beberapa hal yang berkaitan dengan agama.

⁴<http://tikamustafa.wordpress.com>

Sehingga tidak hanya dalam UUPK yang mengatur suatu produk, namun juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 yang disahkan pada 17 oktober 2014 tentang Jaminan Produk Halal yang mana lebih khusus mengatur produk bagi umat islam. Didalam Undang-Undang tersebut pada Pasal 4 menyatakan “ produk yang masuk, beredar dan diperdagangkan di wilayah Indonesia wajib bersertifikat halal “. Produsen yang hendak mencantumkan label halal pada produknya harus mendapatkan keputusan halal dari Majelis Ulama Indonesia (MUI) berdasarkan rekomendasi dari LPPOM MUI. Pada label dapat dituliskan nomor sertifikasi yang telah dikeluarkan oleh LPPOM MUI⁵.

Lembaga Pengkajian Obat-obatan dan Kosmetika Majelis Ulama Indonesia (selanjutnya disingkat dengan LPPOM MUI) adalah lembaga yang bertugas kuat untuk meneliti, mengkaji, menganalisa dan memutuskan apakah produk-produk baik pangan turunannya, obat-obatan dan produk kosmetika apakah aman dikonsumsi baik dari sisi kesehatan dan dari sisi pengajaran agama islam yakni halal atau boleh dan baik untuk dikonsumsi bagi umat muslim⁶.

Dengan adanya sertifikasi halal yang dikeluarkan oleh LPPOM MUI sangat berpengaruh terhadap produksi suatu perusahaan baik itu makanan, minuman, obat bahkan kosmetik akan memberikan kepercayaan tersendiri kepada masyarakat yang akan menjadi konsumen. Masyarakat khususnya yang beragama islam akan menjadi tenang dikala sudah mengetahui kehalalan suatu produk perusahaan. Namun tidak semua

⁵<http://lppommui.org>

⁶<http://gomuslim.id>

laporan LPPOM MUI langsung disepakati oleh Fatwa MUI. Terkadang terjadi penolakan karena dianggap belum memenuhi persyaratan. Dalam kerjanya bisa dianalogikan bahwa LPPOM MUI jaksa yang membawa kasus ke sebuah pengadilan dan MUI adalah hakim yang akan memutuskan keputusannya⁷.

Meskipun sudah ada pengaturan tentang pangan halal dan sudah banyak pangan yang didaftarkan, dibersertifikat halal namun tidak menutup kemungkinan masih banyak pelaku usaha yang mencantumkan label halal namun belum mendapat persetujuan dari MUI. Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan pada latar belakang masalah ini menimbulkan minat dan keinginan bagi penulis untuk membahas dan menuangkannya dalam karya ilmiah yang berjudul” **PENGAWASAN PEREDARAN PRODUK PANGAN OLAHAN DALAM NEGERI SEBAGAI UPAYA MEWUJUDKAN PERLINDUNGAN KONSUMEN DAN JAMINAN PRODUK HALAL DI KOTA PADANG**”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan judul dan latar belakang permasalahan yang telah dikemukakan diatas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana upaya pengawasan pangan olahan dalam negeri sebagai upaya mewujudkan perlindungan konsumen dan jaminan produk halal di kota Padang ?

⁷http://id.wikipedia.org/wiki/lppom_mui

2. Apa kendala dalam melakukan pengawasan pangan olahan dalam negeri sebagai upaya mewujudkan perlindungan konsumen dan jaminan produk halal di kota Padang ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui apa saja bentuk pengawasan pangan olahan dalam negeri sebagai upaya mewujudkan perlindungan konsumen dan jaminan produk halal tersebut.
2. Untuk mengetahui apa saja kendala yang dihadapi BBPOM dan LPPOM MUI dalam melakukan pengawasan pangan olahan dalam negeri sebagai upaya mewujudkan perlindungan konsumen dan jaminan produk halal tersebut.

D. Manfaat Penelitian

Sesuai dengan tujuan yang telah penulis kemukakan diatas, maka yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Untuk menambah ilmu pengetahuan, memperluas pikiran penulis serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil penelitian dalam bentuk tulisan terutama memantapkan cakrawala berfikir penulis di bidang hukum perdata.

- b. Penelitian ini juga bermanfaat dalam memberikan kontribusi pemikiran demi menunjang perkembangan ilmu hukum khususnya hukum perlindungan konsumen.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi semua praktisi hukum terkait dengan masalah perlindungan konsumen.
- b. Bagi masyarakat luas, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan dalam hal memilih makanan sehat, aman dan halal di konsumsi yang beredar di masyarakat.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu sistem dari prosedur dan teknik penelitian. Sehingga akan dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan yang akan muncul sebagai objek penelitian. Metode penelitian yang digunakan untuk membahas masalah yang dirumuskan diatas adalah sebagai berikut :

1) Metode Penelitian

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Yuridis Empiris yaitu pendekatan permasalahan mengenai hal-hal yang bersifat yuridis dan kenyataan yang ada mengenai Pelaksanaan pengawasan pangan olahan dalam negeri dikota Padang.

2) Sifat Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan penelitian diskritif analitis yaitu penelitian yang memberikan data tentang suatu keadaan atau gejala-gejala sosial yang berkembang di tengah-tengah masyarakat, sehingga dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang menyeluruh, lengkap dan sistematis tentang objek yang akan diteliti. Dalam penelitian ini, gejala sosial yang dimaksud adalah penggambaran tentang pelaksanaan pengawasan makanan di Kota Padang.

3) Sumber Data

Sumber data yang dipakai dalam penulisan penelitian ini adalah:

- a. Penelitian Lapangan (*field resech*), yakni penelitian yang dilakukan pada pihak-pihak yang terkait dalam pelaksanaan pengawasan oleh Balai Besar POM di kota Padang.
- b. Penelitian Kepustakaan (*library reseach*), yakni penelitian yang dilakukan dengan mencari literatur yang ada, seperti buku-buku karangan ilmiah, peraturan perundang-undangan, dan peraturan yang terkait dari:
 1. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas
 2. Perpustakaan Pusat Universitas Andalas
 3. Perpustakaan Sumatera Barat
 4. Buku-buku yang penulis milik.

4) Jenis Data

- a) Data Primer

Data primer adalah data yang akan diperoleh langsung dari lapangan yaitu di Kantor BBPOM di jalan Gajah Mada Gunung Pangilun Kota Padang

b) Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui penelitian perpustakaan untuk memperoleh bahan-bahan hukum antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan dan sebagainya.⁸ Adapun data-data pendukung dari data primer tersebut terdiri dari :

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat *otoritatif*, Artinya mempunyai otoritas⁹. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat dan berkaitan langsung dengan objek penelitian yang dikukan dengan cara memperhatikan dan mempelajari norma atau kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasi seperti hukum adat dan peraturan tertulis lainnya¹⁰. Bahan hukum tersebut terdiri atas Peraturan Perundang-Undangan, catatan resmi dan juga bisa berasal dari putusan hakim¹¹.

2) Bahan Hukum Sekunder

⁸ Amirudin dan zainal asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm 132

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Kencana Media Grup, Jakarta, 2010, hlm 181

¹⁰ Amirudin dan zainal asikin, *Op..Cit*, hlm 31

¹¹ Zainudin Ali, , *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm 47

Bahan hukum sekunder yaitu berupa bahan hukum yang membantu dalam memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer¹², sebagai bahan hukum sekunder yang terutama buku-buku termasuk skripsi, tesis, dan disertai hukum dan jurnal-jurnal hukum. Disamping itu juga, kamus-kamus hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu berupa bahan hukum yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan primer dan sekunder.¹³

5) Metode Pengumpulan Data

a. Studi Dokumen

Dokumentasi adalah suatu cara pengumpulan data dengan menggunakan pencatatan data-data yang berkaitan dengan masalah yang penulis teliti. Dilakukan terhadap data sekunder yaitu dengan mempelajari dan membahas bahan-bahan kepustakaan hukum, literatur (buku-buku), peraturan-peraturan mengenai pangan.

b. Wawancara

Wawancara yaitu situasi peran antara pribadi bertatap muka, ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seseorang responden. Dalam

¹²Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm 114

¹³ Amirudin dan Zainal Asikin, *Op. Cit*, hlm 32

penelitian ini menggunakan wawancara berencana (*standardized interview*), yaitu suatu wawancara yang disertai dengan suatu daftar pertanyaan yang disusun sebelumnya. Wawancara yang dilakukan pada penelitian ini diajukan kepada sampel di kantor perwakilan BBPOM kota Padang dan LPPOM MUI SUMBAR.

7) Pengolahan dan Analisis Data

a) Pengolahan

Data yang sudah diperoleh untuk selanjutnya diperlukan pengolahan sebagai pedoman untuk melakukan analisis. Pengolahan data tersebut dengan cara *editing*, yaitu melakukan pemeriksaan atau meneliti kembali terhadap data yang telah ada sehingga dapat diketahui dengan jelas mana data-data yang betul-betul relevan dan mengetahui mana data yang dibutuhkan atau tidak dibutuhkan untuk proses berikutnya.

b) Analisis Data

Setelah data diperoleh oleh penulis, maka data tersebut akan diolah dengan proses *editing* sehingga akan disusun secara sistematis. Selanjutnya, penulis melakukan analisis kualitatif suatu analisis yang digunakan tanpa mempergunakan angka-angka, tetapi menggunakan kalimat-kalimat yang merupakan pandangan para pakar, peraturan perundang-undangan, termasuk data yang penulis peroleh di lapangan yang memberikan gambaran secara detail mengenai permasalahan yang diteliti.