

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Pembangunan perekonomian di Indonesia pada era globalisasi ini harus dapat mendukung tumbuhnya dunia usaha sehingga mampu menghasilkan beranekaragam barang yang memiliki kandungan yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan sekaligus mendapatkan kepastian atas barang dan atau jasa yang diperoleh dari perdagangan tanpa mengakibatkan kerugian konsumen. Sejalan dengan hal itu, semakin terbukanya pasar nasional sebagai akibat dari proses globalisasi ekonomi harus tetap menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat serta kepastian atas mutu, jumlah, dan keamanan barang yang diperolehnya di pasar, untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian konsumen agar melindungi dirinya serta menumbuh kembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggungjawab, melalui kesadaran konsumen dalam menentukan haknya.

Konsumen pada umumnya diartikan sebagai pemakai terakhir dari suatu produk yang di serahkan kepada mereka yang bertujuan untuk di konsumsi, dan setiap orang yang mendapatkan barang tersebut dari pelaku usaha haruslah untuk di pakai bukan untuk di perjualbelikan lagi, dasar hukum konsumen ini diatur didalam Pasal (1) angka 2 Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK). Pelaku usaha sendiri dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen,disebutkan pelaku usaha adalah :

“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

perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.”

Prinsipal selaku pembuat produk makanan tidak bekerja sendiri, maksudnya Prinsipal sendiri yang membuat produk tersebut, dari produk tersebut Prinsipal meminjam tangan, dan melalui strategi meminjam tangan ini diharapkan hasil pemasaran produknya maksimal. Beberapa perusahaan sudah membuktikan efektivitas memasarkan produknya dengan cara bekerjasama dengan distributor lokal misalnya Unilever, Nestle, Sinar Antjol, Danone, serta yang lainnya.<sup>1</sup>

Distributor sebenarnya usaha yang didirikan dengan tujuan untuk mendistribusikan barang dari gudang miliknya ke para penyalur berikutnya yang terdiri dari grosir, pengecer, ataupun dijual untuk konsumen. Sedangkan barang di gudangnya berasal dari berbagai prinsipal yang bekerja sama dengannya. Kalau melihat dari tugasnya maka distributor secara tidak langsung adalah tangan kanan prinsipal dalam memasarkan barang di wilayah – wilayah pemasaran yang sudah ditunjuk oleh prinsipal.<sup>2</sup>

Walaupun distributor mendapatkan barang dari prinsipal, namun distributor tidak bertindak untuk dan atas nama prinsipalnya, melainkan bertindak untuk dan atas nama dirinya sendiri. Distributor membeli sendiri barang – barang dari prinsipalnya kemudian menjualnya kepada para pembeli di dalam wilayah yang diperjanjikan oleh prinsipal, prinsipalpun tidak mengetahui siapa konsumen terakhir yang mengonsumsi atau menggunakan produk mereka, Bahkan segala akibat hukum dan perbuatannya menjadi tanggung jawab dari distributor itu sendiri

Terdapat hubungan saling membutuhkan antara pelaku usaha prinsipal dengan distributor selaku yang menjual barang, maupun konsumen yang menggunakan barang tersebut, baik berupa pelaku usaha dan konsumen barang maupun jasa. Apalagi antara prinsipal dan distributor mempunyai kepentingan usaha sendiri, prinsipal menyebarkan produknya ke semua wilayah sedangkan

---

<sup>1</sup> Frans M. Royan, *Maximum Distributorship Management*, Grasindo, Jakarta, 2017, h. 6.

<sup>2</sup> *Ibid.*, h. 11.

distributor menyalurkan barang ke konsumen. Kepentingan usaha sendiri bisa di artikan memperoleh keuntungan semaksimal mungkin dari transaksi dengan konsumen, sedangkan dari sisi lain, konsumen berkepentingan untuk memperoleh kepuasan melalui pemenuhan kebutuhannya terhadap produk tertentu. Dengan kata lain, konsumen mempunyai hak untuk mendapatkan kualitas yang di inginkan.<sup>3</sup>

Kondisi seperti ini sebenarnya memberikan manfaat kepada konsumen karena barang yang di butuhkan para konsumen bisa di penuhi, serta terbuka lebarnya kebebasan untuk memilih barang atau jasa sesuai yang mereka butuhkan dan sesuai kemampuan yang mereka miliki. Namun kondisi seperti ini pada kenyataannya tidak sesuai seperti yang kita bayangkan, karena kedudukan antara pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang, dimana konsumen berada pada posisi yang lemah. Konsumen menjadi objek aktivitas bisnis untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha melalui promosi, cara penjualan, serta penerapan perjanjian yang merugikan konsumen.

Konsumen yang dirugikan biasanya berekonomi lemah, pelaku usaha sendiri memiliki pengetahuan yang lebih tentang informasi atas keadaan produk yang dibuatnya, mereka umumnya berada pada posisi yang lebih kuat, baik dari segi ekonomi dan tentunya dalam posisi tawar menawar (*bargaining position*).<sup>4</sup> Sedangkan konsumen yang dirugikan kebanyakan yang berekonomi menengah kebawah. Memang sekarang ini kita baik – baik saja, produk yang mereka pasarkan memang banyak yang murah meriah, namun sesungguhnya kita tidak tahu efek jangka panjang mengkonsumsi produk yang berharga murah itu. Karena persaingan yang ketat dalam dunia bisnis dapat mengubah perilaku pelaku usaha untuk melakukan persaingan usaha tidak sehat berkaitan dengan produk barang yang dihasilkannya.<sup>5</sup> Pemberian ganti rugi dilaksanakan hanya dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah transaksi. Berkaitan dengan itu, maka konsumen perlu dilindungi secara hukum dari

---

<sup>3</sup> Rosmawati, *Pokok-Pokok Hukum Perlindungan Konsumen*, Prenadamedia Group, Depok, 2018, h. 107-108

<sup>4</sup> Ibid., h. 109-110

<sup>5</sup> Sudjana dan Elisatris Gultom, *Rahasia Dagang Dalam Perspektif Perlindungan Konsumen*, CV Keni Media, Bandung, 2016, h. 1-2

kemungkinan kerugian yang dialami karena praktik bisnis yang tidak sehat tersebut.<sup>6</sup> Sebenarnya peran Pemerintah dan Badan Pengawas Obat dan Makanan (selanjutnya disingkat BPOM) sangat dibutuhkan, melihat dari beranekaragamnya barang-barang yang dipasarkan di kalangan masyarakat, terutama di kalangan masyarakat menengah kebawah. Disinilah peran penuh dari Pemerintah dan BPOM dari melakukan uji coba sampai melakukan seleksi produk – produk mana yang layak digunakan sampai yang tidak layak untuk di gunakan oleh kosumen. Konsumen yang dirugikan oleh pelaku usaha yang di sengaja ataupun tidak disengaja diharuskan menggunakan dan dilengkapi dengan bukti - bukti yang ada dan kuat untuk menggugat atau melaporkannya kepihak yang berwenang. Yang pada dasarnya konsumen cenderung menjadi pihak yang kalah.

Sebagai contohnya, kasus yang merugikan konsumen. Dinas kesehatan Kabupaten Indragiri Hilir mengeluarkan surat imbauan pengawasan terhadap pasar swalayan yang masih menjual produk ikan makarel kalengan atau sarden mengandung cacing 21 Maret 2018 lalu.<sup>7</sup> Selanjutnya sarden atau ikan dalam kaleng yang mengandung cacing (nematoda), disebut berasal dari distributor di Batam. Temuan itu kemudian disikapi Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan Batam, dengan mengintruksikan penarikan ikan kaleng itu dari pasar. BPOM sendiri sudah mengeluarkan surat edaran penarikan produk ikan kaleng. Perusahaan yang mendistribusikan sarden impor merek IO, adalah PT Mexindo Mitra Perkasa, pernah tersangkut persoalan mutu pangan. Produk tersebut beredar di Batam Provinsi Kepulauan Riau dan sejak tanggal 3 Agustus 2013 telah ditarik oleh PT Mexindo Mitra Perkasa (importir/distributor) dengan dipantau oleh petugas dari Balai POM di Batam untuk selanjutnya dimusnahkan. PT Mexindo Mitra Perkasa kembali berurusan ihwal mutu pangan. Kali ini sarden yang diimpor dari Cina. BPOM RI menemukan terdapat cacing mati pada produk ikan makarel dalam saus tomat kalengan berukuran 425 gram. Produk itu, yakni bermerek IO.

---

<sup>6</sup> Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, h. 3

<sup>7</sup> <http://senopatynews.com/2018/03/23/masyarakat-diminta-waspada-ini-detail-tiga-perusahaan-produk-sarden-berca/>. Di Publikasi pada 23/03/2018, 20.40 WIB. Di akses 07/01/2019, 17.00 WIB

Penjelasan BPOM bahwa produk sarden mengandung cacing tak layak dikonsumsi, bila dikonsumsi bisa menyebabkan reaksi alergi (hipersensitifitas) pada orang yang sensitif, mual-mual, dan diare. Karenanya, BPOM mengimbau masyarakat untuk hati-hati membeli produk pangan. Masyarakat juga perlu memperhatikan kemasan, label, izin edar, dan kedaluwarsa atau disingkat KLIK sebelum membeli produk.<sup>8</sup>

Contoh yang kedua Polisi mengungkap pelanggaran yang dilakukan PT Pandawa Rezeki Semesta (PRS) sebagai distributor makanan olahan impor yang mengedarkan produk kedaluwarsa. Pengungkapan dilakukan di salah satu gudang distribusi perusahaan tersebut yang terletak di kawasan Pergudangan Angke Indah, Cengkareng, Jakarta Barat. PT PRS mengubah label masa kedaluwarsa produk makanan dari Australia dan Amerika Serikat untuk merek Kraft dan Masterfood. Tak hanya itu, mereka juga memperpanjang masa berlaku produk agar bisa diperjualbelikan. Perubahan label dilakukan di gudang lainnya yang terletak di kawasan Jembatan Besi, Tambora, Jakarta Barat.

Bahan impor ini membutuhkan waktu lama untuk pengiriman sampai negara tujuan. Mereka mengubah yang sudah kedaluwarsa, bukan hanya hitungan bulan lagi, tetapi sudah tahunan, barang-barang yang berada di gudang Cengkareng siap diedarkan ke sejumlah retail di Indonesia. Bukan cuma Jabodetabek, Informasinya sampai ke Jawa Timur, Sumatera Utara, Pekanbaru, Papua, dan Bali. Beberapa produk makanan impor olahan yang ditemukan berupa susu, mayonais, bumbu instan, minyak kacang, selai, berondong jagung instan, biskuit, dan lain-lain. Produk yang diterima memiliki sisa masa berlaku beragam. Ada yang sampai di sini bersisa (masa kedaluwarsa) 4 atau 6 bulan. Mereka memperpanjang masa kedaluwarsa dan menawarkan ke retail dengan membawa surat Balai Pengawas Obat dan Makanan, Retail atau mini market, yang mana bersedia menerima produk asal tersedia surat izin BPOM. Selain itu, dilakukan juga pengecekan masa kedaluwarsa yang tidak boleh kurang dari 8 bulan. Polisi mengamankan

---

<sup>8</sup> <https://bisnis.tempo.co/read/1072369/salah-satu-pengimpor-sarden-cacing-pernah-tersekit-masalah-mutu>. Di Publikasi pada 22/03/2018, 23.11 WIB. Di akses 07/12/2018, 08.20 WIB

96.060 produk makanan, 1 unit mesin cetak label, 1 botol cairan penghapus label, sebuah alat pres penempel tanggal, dan lain-lain.<sup>9</sup>

Permasalahan diatas menjadi semakin tertarik untuk mencari tahu di saat pelaku usaha merugikan pihak lain, penyelesaian seperti apa yang dilakukan oleh pelaku usaha atas perbuatannya yang telah merugikan banyak pihak. serta bagaimana pertanggungjawaban pelaku usaha terhadap hak – hak konsumennya.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan latar belakang masalah diatas, permasalahan yang ingin dibahas adalah sebagai berikut :

- 1.2.1 Bagaimana pertanggungjawaban distributor suatu produk makanan yang merugikan hak konsumen?
- 1.2.2 Bagaimana pengaturan peran pemerintah dalam pertanggungjawaban distributor produk makanan yang merugikan hak konsumen ?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam tulisan ini adalah sebagai berikut :

- 1.3.1 Mengetahui pertanggungjawaban distributor suatu produk makanan yang merugikan hak konsumen.
- 1.3.2 Mengetahui pengaturan peran pemerintah dalam pertanggungjawaban distributor produk makanan yang merugikan hak konsumen.
- 1.3.3 Mengetahui sanksi seperti apa yang di dapat dari pelaku usaha yang merugikan hak-hak para konsumen.
- 1.3.4 Mengetahui bagaimana penyelesaian pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha terhadap pihak – pihak yang dirugikan.

---

<sup>9</sup><https://megapolitan.kompas.com/read/2018/03/21/15421621/polisi-ungkap-modus-perusahaan-yang-distribusikan-makanan-kedaluwarsa>. Di Publikasi pada 21/03/2018, 15.42 WIB. Di akses 09/12/2018, 12.00 WIB.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat sebagai berikut :

- 1.4.1 Membantu para konsumen dan pihak - pihak lain yang dirugikan haknya agar mendapat ganti rugi yang sesuai. Bagi penulis sendiri berharap setelah membuat tulisan ini para konsumen agar lebih cermat dalam pemilihan atau penggunaan barang yang akan dikonsumsi.
- 1.4.2 Sebagai masukan terhadap pemerintah supaya lebih aktif dalam peredaran barang dan seleksi barang. Dan supaya lebih bertindak tegas terhadap pelaku usaha yang telah merugikan para konsumen, agar bisa meminimalisir konsumen yang dirugikan.

## **1.5. Metode Penelitian**

### **1.5.1 Jenis Penelitian**

Menggunakan penelitian hukum normatif. Penelitian normatif adalah penelitian hukum untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.

### **1.5.2 Metode Pendekatan**

- a. Pendekatan perundang-undangan (statute approach) : Pendekatan Undang-Undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.
- b. Pendekatan Konseptual (conceptual approach) : Pendekatan Konseptual dilakukan manakala penelitian tidak beranjak dari aturan hukum yang ada.
- c. Pendekatan Kasus (case approach) : Pendekatan kasus digunakan untuk mengkaji dan menganalisis pemecahan kasus yang sudah berkekuatan hukum tetap.

### **1.5.3 Sumber dan Jenis Bahan Hukum**

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat autoritatif atau bahan hukum yang dikeluarkan oleh pihak yang berwenang dan mengikat umum. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan

perundang-undangan atau putusan badan peradilan yang sesuai dengan isu hukum (legal issue) yang diteliti, terdiri dari :

1. Undang-Undang Dasar 1945
  2. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
  3. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
  4. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan
  5. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
  6. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 11 Tahun 2006 tentang Ketentuan dan Tata Cara Penerbitan Surat Tanda Pendaftaran Agen dan Distributor Barang dan atau Jasa
  7. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen
  8. Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2001 tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer seperti buku-buku teks, khususnya bukubuku tentang hukum yang terkait dengan isu hukum (legal issue) yang diangkat, serta artikel dalam berbagai majalah dan jurnal ilmiah bidang hukum Hukum Perdata, Hukum Perlindungan Konsumen, Hukum Pangan
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang berfungsi untuk mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier terdiri dari kamus, kamus hukum dan ensikiopedia.
- 1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum
- Pasal 7 huruf d UU No 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen mengatakan “menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku”, dan Pasal 19 mengenai kompensasi ganti rugi atas kesalahan dari pelaku usaha. Di Pasal 19 ayat (4) juga menjelaskan walaupun sudah mengganti rugi para konsumen, tidak menghapus kemungkinan masih adanya tuntutan pidana mengenai unsur kesalahan.



### 1.5.5 Teknik Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif, teknik analisis yang digunakan bersifat preskriptif melalui metode penafsiran, harmonisasi, sistematisasi dan penemuan hukum. Data yang dikumpulkan dari hasil penelitian baik data primer maupun data sekunder, selanjutnya dianalisis secara kualitatif dan dibahas dalam bentuk penjabaran dengan memberi makna sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## 1.6. Pertanggungjawaban Sistematika

Pertanggungjawaban sistematika ini dimaksud untuk memberikan gambaran mengenai hal yang akan dibahas dalam penulisan penelitian ini. Untuk mempermudah pembahasan dan penjabaran penulisan ini, maka penelitian ini di bagi menjadi empat bab dengan sistematika sebagai berikut :

- BAB I : Berisi uraian tentang Pendahuluan, yang meliputi latar belakang permasalahan yang akan ditulis, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan pertanggungjawaban penelitian.
- BAB II : Berisi uraian tentang Tinjauan Pustaka, yang meliputi tinjauan mengenai konsep dasar hukum perlindungan konsumen, pengertian para pelaku usaha, dan perjanjian distributor itu sendiri.
- BAB III : Berisi tentang Pembahasan dari penelitian ini, dalam bab ini berisi uraian hasil penelitian mengenai rumusan permasalahan yaitu tentang pertanggungjawaban distributor saat konsumen dirugikan haknya dan pengaturan peran pemerintah itu sendiri.
- BAB IV : Berisi tentang Bab Penutup, dalam bab ini dipaparkan kesimpulan dari penelitian serta saran berdasarkan kesimpulan penelitian ini.

