

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Masyarakat saat ini dapat dikatakan telah mandiri. Terbukti dari kemampuan mereka dalam mengurus dan membiayai urusan rumah tangganya. Salah satu cara yang dilakukan oleh masyarakat untuk meningkatkan taraf hidup mereka adalah dengan mendirikan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM). UMKM ini menjadi pilihan usaha yang cukup diminati bagi perempuan-perempuan yang ingin membantu meningkatkan perekonomian keluarganya atau bahkan menjadi sumber utama pemasukan bagi keluarganya. UMKM ini mengolah bahan mentah atau barang setengah jadi menjadi barang dan mampu menghasilkan berbagai macam produk mulai dari makanan sampai dengan kerajinan yang memiliki nilai jual.

Pangan yang diproduksi oleh Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) wajib memiliki sertifikasi produksi pangan. sertifikasi pangan untuk UMKM berbentuk P-IRT. P-IRT ini diterbitkan oleh Bupati/walikota dan Kepala Badan POM. Sebagaimana yang diamatkan Pasal 43 PP No 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan.¹ Karena setiap orang berhak atas makanan yang aman dan bermutu tak terkecuali makanan dari hasil produksi industri

¹ Muhammad Chotim, Muhammad Subha, "Evaluasi Penulisan Label Pangan yang Tidak Lengkap dan Iklan Pangan Menyesatkan Pada Industri Rumah Tangga Pangan di Kabupaten Temanggung di Tahun 2013", *Jurnal Riset Manajemen*, Vol I No I (Mei 2014), hlm.79. diakses di http://jurnal.stieww.ac.id/index.php/jrm/article/download/30/29_pada_rabu_28_Februari_2018_pk_08.46_WIB.

kecil dan menengah. Pasal 111 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan menyatakan bahwa makanan dan minuman yang digunakan masyarakat harus didasarkan pada standar dan/atau persyaratan kesehatan. Makanan dan minuman yang tidak memenuhi ketentuan standar, persyaratan kesehatan, dan atau membahayakan kesehatan dilarang untuk diedarkan, ditarik dari peredaran, bahkan dicabut izin edarnya, dan disita untuk dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagaimana juga telah diatur dalam pasal 97 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, bahwa setiap orang yang memproduksi pangan didalam negeri untuk diperdagangkan wajib mencantumkan label didalam dan/atau pada kemasan pangan.² Dan bagi pelaku usaha yang dengan sengaja memperdagangkan pangan yang tidak memenuhi standar keamanan dan mutu pangan sebagai mana dimaksud dalam pasal 86 ayat (2) UU No 18 Tahun 2012 tentang Pangan dapat dipidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 140 Undang-Undang No 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Selain itu pada pasal 143 UU No 18 Tahun 2012 Tentang Pangan disebutkan bahwa barang siapa yang dengan sengaja menghapus, mencabut, menutup, mengganti label, melabel kembali, dan atau menukar tanggal, bulan, dan tahun kadaluwarsa pangan yang diedarkan dapat dipidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah)

² *Ibid.*

Dalam hal pengawasan dan registrasi untuk UMKM pangan menjadi urusan pemerintah daerah Kabupaten/Kota. Sebagaimana yang telah diatur pada PP Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota pada Bidang Kesehatan Sub Bidang Obat dan Perbekalan Kesehatan. Dilain pihak pemerintah berkewajiban meningkatkan motivasi dan kesadaran kepada seluruh pelaku usaha mengenai betapa pentingnya pengelolaan makanan yang baik dan higienis.³

Dengan banyaknya UMKM terutama di bidang pangan membuktikan bahwa industri pangan di Indonesia mengalami peningkatan dan perkembangan yang cukup pesat.⁴ Ditandai dengan banyak bermunculan produk-produk makanan kemasan hasil UMKM yang mampu mencuri hati para konsumen. Bahkan UMKM yang memproduksi pangan di Yogyakarta memiliki potensi untuk berkembang yaitu melalui proses alih teknologi dari tradisional ke teknologi modern serta tersedianya bahan baku yang cukup banyak. Akan tetapi demikian untuk saat ini masih banyak Usaha Mikro Kecil dan Menengah di bidang pengadaan makanan yang kurang terdidik dalam masalah keamanan makanan. Bahkan tak jarang dijumpai makanan yang beredar tidak memenuhi standar persyaratan mutu dan keamanan pangan, diantaranya tidak memiliki P-IRT dan dan tidak mencantumkan label pada makanan yg diproduksinya.

³ Lily Arsanti Lestari, 2014, *Kandungan Zat Gizi Makanan Khas Yogyakarta*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, hlm.124.

⁴ Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta, PT Ichtiar Baru Van Hoeve, hlm. 223.

Padahal label berperan sangat penting untuk memberikan informasi yang benar dan tidak menyesatkan bagi konsumen.

Antara konsumen dengan pelaku usaha seringkali terjadi ketidakseimbangan karena konsumen dengan pelaku usaha sama-sama memiliki kepentingan.⁵ Akan tetapi antara pelaku usaha dan konsumen memiliki hubungan saling ketergantungan. Kepentingan dari pelaku usaha adalah memperoleh laba (*profit*) dari transaksi dengan konsumen. Hal itu membuat keberadaan konsumen sangat menentukan terhadap keberlangsungan bisnis dari pelaku usaha. Sementara kepentingan konsumen adalah memperoleh kepuasan melalui pemenuhan kebutuhannya terhadap suatu produk tertentu yang diproduksi oleh pelaku usaha.

Dalam hubungannya yang demikian tak jarang terdapat ketidaksetaraan antara keduanya. Konsumen biasanya berada dalam posisi yang lebih lemah dan karena itu konsumen bisa menjadi sasaran eksploitasi yang empuk dari pelaku usaha yang secara sosial dan ekonomi mempunyai posisi yang lebih kuat. Karena pada dasarnya konsumen berada dalam posisi tawar yang tidak seimbang (*the inequality of bargaining power*), karena kesulitan-kesulitan dalam memperoleh informasi yang memadai. Selain itu konsumen sering tidak memiliki posisi untuk melakukan evaluasi yang memadai (*make a proper evaluation*) terhadap produk barang dan jasa yang diterimanya.⁶ Sehingga

⁵ Romli Atmasasmita, 2010, *Globalisasi Kejahatan Bisnis*, Jakarta, Kencana Prenada Media Grup, hlm 36.

⁶ Yusuf Shofie, 2002, *Pelaku Usaha, Konsumen, dan Tindak Pidana Korporasi*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 27.

konsumen adalah pihak yang rentan dieksploitasi oleh pelaku usaha dalam menjalankan kegiatana bisnisnya.

Sebagaimana yang telah tercantum dalam Pasal 7 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen menyebutkan bahwasanya sebagai seorang pelaku usaha mempunyai kewajiban untuk beritikad baik didalam menjalankan usahanya. Begitupula dengan seorang konsumen, sebagai konsumen berkewajiban untuk melakukan itikad baik dalam melakukan transaksi. Dengan tujuan agar konsumen dan pelaku usaha sama-sama tidak mengalami rugikan. Kemungkinan besar kerugian yang diderita konsumen diakibatkan dari proses produksi oleh pelaku usaha. Sementara kerugian yang dialami oleh pelaku usaha atau produsen kemungkinan terjadi ketika bertransaksi.⁷ Salah satu itikad baik yang dilakukan pelaku usaha adalah dengan pencantuman label pada makanan hasil produksinya. Hal itu telah diatur dalam Pasal 8 huruf i UU No 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Selain itu diatur juga mengenai sanksi bagi pelaku usaha yang tidak mencantumkan label pada produksinya dala Pasal 62 UUPK. Sanksi itu berupa pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah).

Sebagai seorang pelaku usaha maupun produsen memiliki kewajiban untuk memberikan informasi secara jelas, benar, serta jujur. Apabila dalam suatu produk makanan pelaku usaha tidak memberikan informasi secara memadai mengenai kondisi produk hal tersebut bisa dianggap sebagai cacat

⁷ Eli Wuria Dewi, 2015, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Yogyakarta, Graha Ilmu, hlm.57-58

produk (cacat informasi) yang bisa mengakibatkan kerugian bagi konsumennya.⁸ Dengan adanya informasi mengenai suatu produk maka konsumen akan memperoleh gambaran terhadap produk yang diinginkannya serta dapat meminimalisir resiko kerugian yang ditimbulkan akibat dari penggunaan produk tersebut.⁹

Informasi yang dimaksud adalah mengenai manfaat kegunaan produk; nama produk; alamat pelaku usaha; komposisi; berat bersih; nomer pendaftaran; kode produksi; tanggal kadaluwarsa; dan kehalalan produk. Seiring berjalannya waktu kebutuhan konsumen akan barang dan/atau jasa semakin bertambah canggih, tak bisa dipungkiri hal tersebut memicu timbulnya kesenjangan terhadap daya tanggap konsumen terhadap kebenaran mengenai informasi suatu produk.¹⁰ Maka dari itu konsumen membutuhkan informasi mengenai kondisi suatu produk yang akan dibelinya. Pelaku usaha bisa menyampaikan informasi mengenai kondisi barang yang dijualnya secara tertulis maupun lisan. Salah satu cara tertulis untuk menyampaikan informasi adalah dengan mencantumkan label yang berisi informasi pada kemasan makanan. Atau dengan cara melalui iklan lewat media cetak ataupun elektronik.¹¹

Dampak dari kondisi ini, yang menjadi “korban” adalah para konsumen, karena terjadi pelanggaran hak-hak konsumen, seperti tidak terjaminnya mutu

⁸ *Ibid.*, hlm.58.

⁹ Ahmadi Miru dan Sutarman Yudo, 2004, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hlm . 41

¹⁰ Celina Tri Siwi Kristiyanti, 2008, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 4.

¹¹ *Ibid.*

barang, jumlah bahkan keamanan barang.¹² Keamanan pangan juga perlu dipahami karena tidak hanya penting bagi pribadi, keluarga, dan masyarakat, tetapi juga bagi dunia perdagangan. Hal tersebut dapat dipahami karena makanan adalah salah satu kebutuhan primer bagi manusia, sehingga perdagangan makanan menjadi bisnis nasional bahkan global dengan skala yang sangat besar. Dalam perdagangan bebas keamanan pangan menjadi persyaratan penting dan bahkan tidak jarang menjadi *non-tarif barrier*, suatu senjata untuk melindungi produk dalam negeri suatu negara.¹³ Sehingga membutuhkan pembinaan dan pengawasan agar produk pangan yang dihasilkan sesuai dengan standar ketentuan pangan yang aman untuk dikonsumsi oleh konsumen.¹⁴

Informasi mengenai produk dicantumkan pada label yang tujuannya memberikan informasi kepada konsumen mengenai produk yang dikonsumsi. Pencantuman informasi pada label bermanfaat bagi konsumen, distributor, dan penjual sehingga dapat mengatur stok simpan produk yang diperjualbelikan, serta produsen mengetahui masa jaminan produk setelah proses produksi.¹⁵ Konsumen memerlukan kaidah hukum yang bisa menjamin keamanan dari suatu produk yang dibelinya sebab konsumen membutuhkan barang dan/atau jasa yang aman bagi kesehatan/keselamatan jiwanya dan keluarganya. hal itu

¹² Ida Kurnia dan Imelda Martinelli, *Perlindungan Konsumen Atas Beredarnya Makanan yang Tidak Layak Untuk Dikonsumsi*, Jurnal Hukum. Voll. No 3, 2016 diakses di <http://lpkmv-untar.org/jurnal/index.php/snhp3m/index> pada 7 Februari 2018 pk 18.00 WIB

¹³ Lajnah Pentashihah Mushaf Al-Our'an, Badan Litbag & Diklat Kementerian RI, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2013, *Makanan dan Minuman dalam Perspektif Al-Quran dan Sains*, Jakarta, Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Quran, hlm. 72.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Loc.Cit.*

¹⁵ Ahmad Miru dan Sutarman Yudo, *Op.Cit.*, hlm. 77

berarti bahwa konsumen membutuhkan suatu produk yang disertai informasi yang jujur dan bertanggung jawab.¹⁶

Ketentuan tersebut sangat berbeda dengan praktiknya, seperti halnya di Yogyakarta makanan ringan selalu diminati oleh masyarakat mulai dari anak-anak, orang dewasa bahkan orang tua. Makanan olahan hasil UMKM selalu menjadi buruan utama oleh sebagian masyarakat yang berada di Yogyakarta dengan alasan sesuai dengan selera lidah mereka. Alasan lainnya makanan hasil UMKM mudah sekali untuk didapatkan baik di warung-warung maupun dipasar-pasar. Harga yang murah dan relatif terjangkau juga menjadi alasan lain kenapa makanan ini diminati oleh banyak masyarakat dari berbagai kalangan.

Akan tetapi yang menjadi masalah adalah sebagian besar dari makanan tersebut tidak mencantumkan label pangan yang lengkap pada produknya. Hal tersebut merupakan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku karena pada hakikatnya suatu produk UMKM harus memiliki izin usaha dengan adanya sertifikat usaha sehingga produknya masuk dalam daftar Badan Pengawas Obat dan Makanan, serta Dinas Kesehatan. Maraknya peredaran makanan kemasan hasil produksi UMKM yang tidak mencantumkan label pangan yang tidak lengkap membuat sebagian masyarakat Yogyakarta menjadi resah dan mengeluhkan keadaan tersebut namun ada sebagian masyarakat menomor duakan bahkan mengabaikan hal tersebut dengan mengorbankan kesehatannya.

¹⁶ Az Nasution, 2002, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Jakarta, Diadit Media, hlm. 16

Di Yogyakarta tak sedikit ditemukan produk pangan yang di produksi oleh UMKM yang tidak mencantumkan label pangan yang tidak lengkap pada produknya sehingga tak sedikit konsumen yang dirugikan apabila membeli produk pangan tanpa informasi yang jelas. Padahal label merupakan syarat utama pada sebuah produk, dengan adanya label konsumen dapat mengetahui dan bisa menentukan pilihan sebelum membeli suatu produk pangan. Dengan tidak adanya informasi yang jelas pada kemasan maka kecurangan yang dilakukan oleh pelaku usaha dapat terjadi.¹⁷ Jika berbicara mengenai perlindungan hukum konsumen maka itu berarti berbicara mengenai keadilan bagi semua orang. Sebab persoalan mengenai perlindungan hukum konsumen termasuk dalam masalah hukum nasional.¹⁸

Berkaitan dengan hal tersebut diperlukan tanggung jawab pelaku usaha untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak yang dimiliki oleh konsumen. Sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Didalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen Pasal 4 menjelaskan bahwa konsumen mempunyai hak untuk mendapatkan barang dan/atau jasa yang sesuai dengan apa yang ditawarkan dan yang pasti produk tersebut sudah memenuhi syarat yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga tanggung jawab produk adalah pada pelaku usaha.

Berkaitan dengan produk pangan yang diproduksi secara mandiri oleh industri

¹⁷ Yusuf Shofie, 2008, *Kapita Selekta Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti, Hlm

¹⁸ Janus Sidabalok, 2006, *Hukum Perlindungan Konsumen Diindonesia*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti, hlm. 5

UMKM, izin peredaran produk tersebut harus memenuhi peraturan pangan UMKM yang berlaku.

Selain yang dimuat dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen diatur juga dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan mengenai perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha. Didalam Pasal 90 ayat (1) dan (2) dijelaskan bahwa “Setiap orang dilarang mengedarkan pangan teremar, pangan tercemar yang dimaksud berupa pangan: mengandung racun, berbahaya, atau dapat membahayakan kesehatan jiwa atau manusia; mengandung cemaran yang melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan, mengandung bahan yang dilarang penggunaannya dalam kegiatan atau proses produksi pangan, mengandung bahan yang kotor, busuk, tengik, terurai, atau mengandung bahan nabati atau hewani yang berpenyakit atau berasal dari bangkai; diproduksi dengan cara yang dilarang; dan atau sudah kadaluwarsa”.

Sebagaimana seharusnya pelaku usaha atau produsen memiliki tanggung jawab terhadap apa yang diproduksi atau diperdagangkannya. Sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang mengatur mengenai tanggung jawab pelaku usaha. Pasal tersebut berbunyi: “Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti kerugian atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengonsumsi barang yang dihasilkan dan/atau jasa yang diperdagangkan”. Hal tersebut berarti bahwa tanggung jawab pelaku usaha atau produsen bukan semata-mata hanya atas produk

dan/atau jasa yang cacat atau rusak saja akan tetapi meliputi segala kerugian yang diderita oleh konsumen.¹⁹

Sanksi hukum perlu dijatuhkan kepada pelaku usaha yang telah menciderai hak konsumen. Hal tersebut dilakukan guna mejuwudkan konsep negara sejahtera (*welfare state*). Dimana negara dituntut untuk bertanggung jawab terhadap maslaah ekonomi sosial yang dihadapi oleh masyarakat sehingga negara berkewajiban melakukan intervensi terhadap masalah ekonomi sosial yang berkaitan dengan perlindungan hukum bagi konsumen, yang bertujuan untuk menciptakan masyarakat yang sejahtera.²⁰

Berdasarkan pemaparan diatas, maka penulis tertarik menganalisis dalam skripsi yan berjudul “PENCANTUMAN INFORMASI PADA LABEL MAKANAN HASIL PRODUKSI USAHA MIKRO KECIL MENENGAH (UMKM)”

¹⁹ Ahmad Miru dan Sutarman Yudo, *Op.Cit*, hlm.129-130.

²⁰ Abdul Halim Barkatullah, 2010, *Hak-Hak Konsumen*, Bandung, Nusa Media hlm. 15.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan diatas, maka terdapat 2 (dua) pokok permasalahan yang akan di bahas dalam penelitian ini. Permasalahn yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kewajiban dan tanggung jawab pelaku usaha atas pencantuman informasi pada label hasil produksi UMKM?
2. Bagaimana upaya Dinas Kesehatan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam melakukan pengawasan terhadap peredaran makanan hasil olahan UMKM yang tidak mencantumkan informasi pada label makanan hasil produksinya?

C. TUJUAN PENELITIAN

Dalam setiap penelitian yang dilakukan memiliki tujuan yang diharapkan dapat berguna begitu juga dengan skripsi ini. Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kewajiban dan tanggung jawab pelaku usaha atas pencantuman informasi pada label makanan hasil produksi UMKM.
2. Untuk mengetahui upaya Dinas Kesehatan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam melakukan pengawasan terhadap peredaran makanan hasil olahan UMKM yang tidak mencantumkan informasi pada label makanan hasil produksinya.

D. MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini akan memberikan beberapa manfaat yaitu:

1. Manfaat Teoretis:

Pembahasan terhadap permasalahan-permasalahan sebagaimana diatas diharapkan mampu memberikan pemahaman terhadap para pembaca mengenai produk hasil UMKM yang tidak mencantumkan informasi pada label makanan hasil produksinya. Penelitian ini memberikan ilmu pengetahuan di bidang Hukum Dagang yang berkaitan dengan kewajiban dan tanggung jawab pelaku usaha dan dapat dijadikan sebagai pertimbangan sekaligus rujukan dalam studi UMKM di Yogyakarta

2. Manfaat Praktis

a. Bagi pelaku usaha UMKM

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi para pelaku usaha yang belum mencantumkan informasi pada label makanan di setiap kemasan hasil produksinya.

b. Bagi dinas Kesehatan dan BPOM

Penelitian ini dapat menjadi acuan untuk lebih meningkatkan pengawasan terhadap produk makanan hasil olahan UMKM yang beredar di tengah-tengah masyarakat.

c. Bagi mahasiswa dan Masyarakat

Penelitian ini sebagai bahan rujukan bagi mahasiswa dan seluruh kalangan masyarakat luas terutama yang ingin memperdalam mengenai hukum dagang di setiap perguruan tinggi di fakultas hukum.