

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Indonesia, sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), berkewajiban untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum. Amanat luhur ini kemudian dijabarkan lebih lanjut, salah satunya dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.¹ Hak untuk hidup yang layak tersebut mensyaratkan adanya pemenuhan kebutuhan dasar, di mana pangan adalah yang paling utama. Hak pangan yang layak merupakan bagian integral dari hak untuk hidup sejahtera, mengingat pangan adalah kebutuhan dasar manusia yang paling pokok. Pemenuhan hak atas pangan yang aman, bermutu, dan bergizi merupakan prasyarat bagi terwujudnya sumber daya manusia yang sehat, produktif, dan unggul.

Untuk memenuhi hak atas pangan yang layak tersebut, negara hadir melalui pembentukan peraturan perundang-undangan yang komprehensif. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (selanjutnya disebut UU Pangan) dibentuk sebagai landasan hukum yang kuat dalam penyelenggaraan pangan. UU Pangan dalam Pasal 3 menegaskan bahwa penyelenggaraan pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata,

¹ Lihat pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

dan berkelanjutan berdasarkan kedaulatan pangan dan ketahanan pangan. Selain itu, Pasal 89 UU Pangan secara tegas melarang setiap orang untuk memperdagangkan pangan yang tidak sesuai dengan keamanan pangan dan mutu pangan yang tercantum dalam label kemasan pangan.² Larangan ini dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa label yang tidak benar dapat bersifat menyesatkan (*misleading*) dan merugikan konsumen, baik kerugian materiil maupun kesehatan.

Penjabaran lebih teknis mengenai larangan label yang menyesatkan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan (selanjutnya disebut PP LIP). PP LIP menjadi instrumen hukum utama yang mengatur bagaimana informasi pangan harus disampaikan kepada konsumen. Pasal 5 ayat (1) PP LIP menyatakan bahwa setiap keterangan atau pernyataan tentang pangan dalam label harus benar dan tidak menyesatkan, baik mengenai tulisan, gambar, atau bentuk apapun lainnya. Selain itu ayat (2) pasal yang sama yaitu Pasal 5 PP LIP juga melarang setiap orang memberikan keterangan atau pertanyaan pada label pangan apabila keterangan atau pernyataan itu tidak benar atau menyesatkan.³ Oleh karena itu, setiap keterangan atau pernyataan pada label pangan, harus didasarkan pada kondisi yang sebenarnya dari produk pangan tersebut.

Salah satu isu yang menjadi sorotan publik adalah kasus beras oplosan pada pertengahan tahun 2025 yaitu beredarnya beras dengan label “beras premium” yang ternyata tidak sesuai dengan kualitas aslinya. Menurut Satgas Pangan Polri dan tim Kementerian Pertanian mengungkap praktik peredaran beras yang diduga kuat

² Lihat Pasal 89 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

³ Lihat Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan

diberi label "premium" padahal kenyataannya adalah beras oplosan dari berbagai kualitas, bahkan berbagai merek beras tersebut tidak memenuhi standar berat kemasan, komposisi, dan labelisasi yang seharusnya. Beberapa merek tercatat menawarkan kemasan 5 Kilogram (kg) padahal isinya hanya 4,5 kg. Lalu banyak di antaranya mengklaim beras premium, padahal sebenarnya berkualitas biasa. Modus yang digunakan tidak hanya merugikan konsumen secara kualitas, tetapi juga menyebabkan kerugian ekonomi yang diperkirakan mencapai Rp99 triliun per tahun.⁴ Akibatnya, konsumen sangat dirugikan karena membeli dengan harga lebih tinggi dibanding kualitas sebenarnya dengan mendapat beras yang biasa.

Beras oplosan adalah campuran beras dari beberapa jenis atau kualitas berbeda yang kemudian dijual dengan label beras premium atau medium, namun tidak sesuai dengan isi sebenarnya. Praktik ini sangat merugikan konsumen karena: Beras dijual lebih mahal dari kualitas aslinya, berat bersih dalam kemasan seringkali kurang dari yang tertera, label produk menyesatkan dan tidak sesuai standar. Beberapa merek yang disebut Menteri Pertanian dalam konferensi pers di antaranya: Pertama Sania, Sovia, Fortune, dan Siip yang diproduksi oleh Wilmar Group. Kedua Setra Ramos, Beras Pulen Wangi, Food Station, Setra Pulen yang dimiliki Food Station Tjipinang Jaya. Ketiga Raja Platinum, Raja Ultima yang dimiliki PT Belitang Panen Raya. Keempat Ayana yang diproduksi oleh PT Sentosa Utama Lestari (Japfa Group). Merek-merek ini disebut sebagai contoh dari 212

⁴ Metro TV "Menteri Pertanian Mengungkap 212 Merek Beras Diduga Oplosan, Ini Daftar dan Modusnya". Diakses pada 1 Oktober 2025. <https://www.metrotvnews.com/read/NQACYB7G-mentan-ungkap-212-merek-beras-diduga-oplosan-ini-daftar-dan-modusnya>

merek beras yang akan diumumkan secara resmi dan beberapa di antaranya bahkan sudah ditarik dari peredaran oleh sejumlah ritel modern karena viral di media sosial.

UU Pangan pada Pasal 97 dan Pasal 99 mengatur bahwa setiap produk pangan wajib mencantumkan label yang berisi keterangan paling sedikit nama produk, daftar bahan yang digunakan, berat bersih atau isi bersih, nama dan alamat pihak yang memproduksi atau mengimpor, serta keterangan lain yang diperlukan.

Ketentuan ini diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UU PK) Pada Pasal 4 huruf (c) yang secara tegas mewajibkan pelaku usaha memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai produk yang dijual. Dengan demikian, pelaku usaha yang memberikan label tidak benar dapat dimintai pertanggungjawaban hukum.

Selain aturan umum tersebut, terdapat pula peraturan yang lebih khusus dan spesifik, yaitu Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 48/Permentan/PP.130/12/2017 tentang Beras Khusus (selanjutnya disebut PERMEN PERTANIAN). Terdapat di dalam Pasal 9-12 PERMEN PERTANIAN hanya menyebutkan bahwa label itu minimal berisi informasi tentang jenis beras, keterangan asal produksi, nama dan alamat pelaku usaha, tanggal pengembangan, tanggal kadaluwarsa, berat bersih dan logo sertifikasi. Namun, tidak ada ketentuan tentang pelabelan "premium". Muncul pertanyaan apakah pelabelan kata "premium" itu harus memenuhi syarat tertentu atau pelabelan kata "premium" itu harus dikeluarkan oleh lembaga tertentu atau tidak ada persyaratannya sehingga siapapun dapat memberikan label kata "premium". Berkaitan dengan itu, perlu dilakukan penelitian apakah pelabelan "premium" pada beras oplosan dapat

dikualifikasi sebagai pelanggaran ketentuan label dalam UU Pangan dan bagaimana pertanggungjawaban pelaku usaha.

Label pangan seharusnya sebagai sarana perlindungan konsumen, bukan justru sebagai alat penipuan yang merugikan Masyarakat. Setiap informasi yang dicantumkan dalam label wajib disampaikan secara jujur, akurat, dan dapat dipertanggungjawabkan oleh pelaku usaha. Dalam kasus beras premium tidak sesuai standar ini, menimbulkan akibat terhadap tanggung jawab pelaku usaha untuk menjamin bahwa label produknya sesuai dengan isi yang sebenarnya, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 5 PP LIP. Ketidaksesuaian antara label dan mutu nyata produk menunjukkan adanya pelanggaran yang berpotensi menyesatkan konsumen. Oleh karena itu, pelaku usaha dalam hal ini telah gagal memenuhi kewajiban hukumnya dan harus mempertanggungjawabkan perbuatannya.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya kekosongan hukum dalam pengaturan pelabelan beras, khususnya terkait penggunaan istilah “premium” yang hingga saat ini tidak diatur secara tegas baik dalam UU Pangan, PP Label dan Iklan Pangan, maupun PERMEN PERTANIAN tentang Beras Khusus. Ketidadaan mekanisme penetapan label “premium” ini membuka ruang bebas bagi pelaku usaha untuk mencantumkan klaim mutu tanpa dasar objektif dan pengawasan yang jelas, sehingga berpotensi menyesatkan konsumen. Dalam situasi demikian, label yang seharusnya berfungsi sebagai instrumen perlindungan konsumen justru berubah menjadi alat praktik curang yang merugikan masyarakat. Oleh karena itu, penelitian ini penting untuk menganalisis apakah pelabelan “premium” pada beras oplosan dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran ketentuan pelabelan beras, serta

untuk mengkaji bentuk pertanggungjawaban hukum pelaku usaha dan memperkuat kepastian serta perlindungan hukum bagi konsumen.

1.2 Rumusan Masalah Penelitian

Merujuk pada latar belakang di atas, rumusan permasalahan yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Apakah pelabelan kata “premium” pada beras oplosan dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran?
2. Bagaimana tanggung jawab pelaku usaha atas kerugian konsumen akibat pelabelan premium pada beras oplosan?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dirancang dan dilaksanakan dengan tujuan-tujuan penelitian yang diantaranya adalah, sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji terkait pelabelan kata premium pada beras oplosan apakah dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran ketentuan label beras.
2. Untuk menelaah bentuk tanggung jawab pelaku usaha atas kerugian konsumen akibat pelabelan premium pada beras oplosan.

1.4 Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini dapat memberikan kegunaan, antara lain sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan menambah wawasan dan referensi yang dapat digunakan untuk memperkaya ilmu hukum, khususnya hukum perlindungan konsumen dan hukum pangan terkait pelanggaran ketentuan label pangan.

2. Kegunaan Praktis

- a) Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat menjadi bahan dalam penyempurnaan dan perbaikan regulasi hukum perlindungan konsumen.
- b) Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat membantu para penegak hukum dalam menyelesaikan perkara serupa di masa depan.

1.5 Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian dilakukan agar terbukti tidak adanya unsur plagiarisme antara penelitian sebelumnya dengan penelitian yang dilakukan saat ini. Penelitian ini juga memiliki sejumlah perbedaan mendasar yang membedakannya dari penelitian-penelitian sebelumnya, baik dalam isu hukum, metode penelitian, maupun pendekatan penelitian. Selain itu, orisinalitas penelitian ini dibuktikan melalui analisis terhadap literatur-literatur terdahulu untuk menilai keasliannya. Berikut adalah beberapa penelitian terdahulu tersebut, antara lain sebagai berikut:

Tabel Keaslian Penulisan

No	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan dengan Tugas Akhir yang diusulkan
1.	Tanggung Jawab Pelaku Usaha Terhadap Konsumen Atas Ketidakjelasan Label Dan Iklan Daring Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen	1. Apa saja tanggung jawab pelaku usaha terhadap konsumen atas ketidakjelasan label dan Iklan Daring berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen?	Penelitian ini berfokus pada tanggung jawab pelaku usaha atas ketidakjelasan semua produk dan iklan daring dengan menggunakan bahan hukum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang	Perbedaan antara kedua topik terletak pada objek dan konteks permasalahan hukum yang dikaji. Dalam skripsi ini, penulis lebih berfokus pada tanggungjawab pelaku usaha terhadap produk beras dengan label “beras premium” yang tidak sesuai dengan kualitas

	(Shoyyah Zahra Puspita, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Islam Sunan Agung Semarang, 2023)	2. Apa hambatan dan solusi dalam pelaksanaan tanggung jawab pelaku usaha terhadap konsumen atas ketidakjelasan label dan Iklan Daring berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen?	Perlindungan Konsumen.	aslinya. Selain itu, skripsi ini tidak hanya berfokus dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, tetapi juga Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan, serta PERMEN Pertanian.
2.	Tanggung Jawab Pelaku Usaha Terhadap Konsumen Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Terkait dengan Produk Makanan Kedaluarsa di Kabupaten Semarang (Nur Hamid, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Darul Ulum Islamic Centre Sudirman GUPPI, 2022)	1. Bagaimana pengaturan larangan pelaku usaha terkait dengan peredaran produk makanan kemasan kadaluarsa di Kabupaten Semarang? 2. Bagaimana penegakan hukum terhadap pelaku usaha yang melanggar pelarangan peredaran produk makanan kemasan kadaluarsa di Kabupaten Semarang?	Penelitian ini berfokus pada aturan, penegakan hukum, serta tanggung jawab pelaku usaha di Kabupaten Semarang atas banyaknya peredaran produk kadaluarsa di kabupaten semarang dengan lingkup kajian Kabupaten Semarang dengan jenis penelitiannya empiris.	Perbedaan antara kedua topik terletak pada objek dan konteks permasalahan hukum yang dikaji. Dalam skripsi ini, penulis lebih berfokus pada tanggung jawab pelaku usaha terhadap produk beras dengan label “beras premium” yang tidak sesuai dengan kualitas aslinya. Selain itu, skripsi ini tidak hanya berfokus dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, tetapi juga Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, Peraturan

		3. Bagaimana tanggung jawab pelaku usaha terhadap konsumen yang dirugikan akibat dari pembelian produk makanan kadaluarsa?		Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan, serta PERMEN Pertanian tentang Beras khusus.
3.	Tanggung Jawab Pelaku Usaha Dalam Memberikan Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen. (Studi Pada Pabrik Roti Kacang Teratai Tebing Tinggi) (Anisa Citra Dewi, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Medan Area 2021)	1. Bagaimana tanggung jawab Pengusaha Roti Kacang Teratai Tebing Tinggi dalam memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen ditinjau dari Undang-Undang Perlindungan Konsumen (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999)? 2. Bagaimana proses penyelesaian sengketa antara Pengusaha Roti Kacang Teratai Tebing Tinggi dengan konsumen?	Isu hukum dari penelitian ini adalah fokus pada pelaku usaha yaitu Pengusaha Roti Kacang Teratai Tebing Tinggi dalam memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen dan proses penyelesaian sengketa di Pengusaha Roti Kacang Teratai Tebing Tinggi berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen serta penelitian ini dikaji secara empiris.	Dalam skripsi ini, penulis lebih berfokus pada tanggung jawab pelaku usaha terhadap produk beras dengan label “beras premium” yang tidak sesuai dengan kualitas aslinya. Selain itu, skripsi ini tidak hanya berfokus dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, tetapi juga Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan, serta PERMEN PERTANIAN

Sumber: Bahan Hukum Sekunder, Diolah, 2025.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁵ Dengan demikian, pendekatan ini mengidentifikasi dasar hukum yang relevan, dan memberikan kajian yang sistematis untuk menilai tanggung jawab pelaku usaha atas pelabelan produk beras oplosan dengan label premium, serta mengevaluasi kesenjangan yang ada dalam regulasi pangan dan perlindungan konsumen di Indonesia demi mencegah kasus serupa di masa depan.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (Statute Approach), yaitu pendekatan yang menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai dasar awal melakukan analisis.⁶ Pendekatan ini menjadikan peraturan perundang-undangan sebagai bahan dasar dan titik tolak utama dalam melakukan analisis terhadap suatu masalah hukum untuk menemukan dan memahami asas, norma, dan ketentuan hukum positif yang berlaku serta melihat kesesuaiannya dengan fakta hukum yang sedang diteliti.

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Predana Media Group, 2021), 18.

⁶ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), 85.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

a) Sumber Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, yurisprudensi atau putusan pengadilan, dan perjanjian internasional.

Dalam hal ini, bahan hukum primer terdiri:

- 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
- 2 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.
- 3 Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan.
- 4 Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 48/Permentan/PP.130/12/2017 tentang Beras Khusus.
- 5 Peraturan Badan Pangan Nasional Nomor 2 Tahun 2023 tentang Persyaratan Mutu dan Label Beras.
- 6 Standar Nasional Indonesia (SNI) 6128:2020 Beras.

b) Sumber Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.⁷ Dalam penulisan skripsi ini bahan hukum sekunder terdiri atas hasil penelitian terdahulu, buku, jurnal ilmiah, serta berita internet yang erat kaitannya dengan judul.

⁷ Djulaeka and Devi Rahayu, *Metode Penelitian Hukum*, (Surabaya: Scopindo Media Pustaka, 2020).

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum yang dilakukan dengan cara menggunakan studi kepustakaan, literatur, dan/atau bibliography study. Studi kepustakaan merupakan pengkajian dari berbagai informasi dan sumber tertulis yang telah dipublikasikan secara luas yang dibutuhkan dalam penulisan penelitian hukum ini dengan cara menganalisis, mencatat, mengutip, dan menginventarisasi bahan hukum yang diperlukan untuk menjawab masalah hukum dan tujuan penelitian.

1.6.5 Metode Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dilakukan dengan pengolahan bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan untuk menjawab suatu permasalahan hukum. Setelah pengkajian selanjutnya dilakukan penarikan kesimpulan dalam argumentasi yang telah ditetapkan untuk menjawab isu hukum. Penarikan Kesimpulan menggunakan logika induktif digunakan untuk menarik kesimpulan dari kasus-kasus individual nyata menjadi kesimpulan yang bersifat umum.⁸ Analisis bahan hukum dalam penelitian ini akan dilakukan secara preskriptif di mana untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang dilakukan, dan juga memberikan penilaian mengenai benar atau tidaknya atau seyogyanya dan/atau seharusnya menurut hukum, norma hukum, asas dalam prinsip hukum, doktrin atau teori hukum terhadap fakta peristiwa yang diteliti.⁹

⁸ Jonaedi Efendi dan Jhonny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum: Normatif Dan Empiris* (Depok: Pernadamedia Group, 2016).

⁹ M Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum. Dalam S. Dr. Muhaimin, Metode Penelitian Hukum* (2020): 67.