

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Salah satu bentuk kejahatan bisnis yang dilakukan oleh sebagian pengusaha yang tidak bertanggung jawab adalah memproduksi, mengedarkan, menawarkan produk-produk yang berbahaya bagi kesehatan manusia (konsumen). Ulah para pengusaha yang hanya mementingkan keuntungan tanpa memperhatikan akibat bagi konsumen tersebut telah menelan banyak korban. Persaingan global yang terjadi membuat produsen menghalalkan segala cara untuk meraup keuntungan. Akibatnya, berbagai cara dilakukan untuk mengelabui konsumen. Beban konsumen bertambah berat di masa krisis ekonomi ini, dengan harga-harga yang tinggi, walaupun kualitasnya masih dipertanyakan, adanya penipuan ukuran, berat (kg), penggantian tanggal kadaluwarsa, pemalsuan, serta beredarnya produk-produk luar negeri ilegal di pasaran.

Dalam upaya penyelesaian kasus-kasus konsumen tersebut, sering kali Yayasan Lembaga Konsumen Inonesia / selanjutnya disebut (YLKI) berhadapan dengan tidak adanya peraturan atau tidak diawasinya pelaksanaan suatu peraturan sehingga pengusaha dapat bersikap masa bodoh. Ini dilakukan para produsen karena persaingan yang begitu hebat dan ketat, serta masyarakat menginginkan harga murah terhadap produk pangan tersebut. Permasalahan yang dihadapi konsumen Indonesia,

seperti juga yang dialami konsumen di negara-negara berkembang lainnya, tidak hanya sekedar bagaimana memilih barang, tetapi jauh lebih kompleks dari itu yaitu menyangkut kesadaran semua pihak, baik itu pengusaha, pemerintah, maupun konsumen sendiri tentang pentingnya perlindungan konsumen.¹

Beberapa jenis produk pangan pada dasarnya bukanlah produk yang membahayakan, tetapi mudah tercemar atau mengandung racun, yang apabila lalai atau tidak berhati-hati pembuatannya, atau memang lalai untuk tetap mengedarkan, atau sengaja tidak menarik produk pangan yang sudah kadaluwarsa. Seperti yang ditemukan oleh Badan Pengawas Obat Dan Makanan selanjutnya disebut (selanjutnya disebut BPOM) di beberapa wilayah di Indonesia. Contohnya yang pernah ditemukan di Batu Ampar, Batam Kepulauan Riau, yang mana setidaknya 45 produk makanan, mulai dari susu, makanan ringan, makanan kaleng, hingga minuman kaleng, dan sejumlah makanan siap saji yang disita oleh BPOM Kepulauan Riau.² Kelalaian tersebut erat kaitannya dengan kemajuan di bidang industri yang menggunakan proses produksi dan distribusi barang yang semakin kompleks. Di dalam Pasal 4 Huruf (a) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UUPK) disebutkan bahwa konsumen memiliki seperangkat hak yaitu; “Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan atau jasa”

¹ Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara serta Kendala Implementasinya*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hlm.6

² <https://regional.kompas.com/read/2018/03/06/19340061/tanpa-izin-edar-45-produk-makanan-dari-pt-atn-disita-bpom-kepri> diakses pada hari Minggu pada tanggal 6 Mei 2018 pukul 11.00

Oleh sebab itu, dalam peredaran produk yang tergolong berbahaya atau membahayakan keselamatan dan kesehatan konsumen, diperlukan adanya instrumen yang membuat standar perlindungan hukum yang memadai dalam proses dan distribusi produk.³ Seperti diketahui bersama bahwa ada temuan 27 merek yang positif mengandung cacing parasit. Sebanyak 16 produk impor dan 11 dalam negeri."⁴

Temuan ini merupakan kelanjutan dari penyelidikan BPOM terkait kabar adanya cacing dalam produk ikan kemasan kaleng yang berasal dari Cina. Direktur Jenderal Penguatan Daya Saing Produk Kelautan dan Perikanan Kementerian Kelautan dan Perikanan/(selanjutnya disebut KKP) Nilanto Perbowo menjelaskan produk ikan kaleng yang mengandung cacing hanya terdapat pada jenis ikan makarel dalam kemasan kaleng. Cacing tidak ditemukan dalam produk ikan kemasan kaleng lainnya. Selama ini produk ikan dalam kemasan kaleng bermacam-macam, selain makarel ada juga tuna, sarden, dan lain-lain.⁵

Kementerian Kelautan dan Perikanan masih mempelajari kasus cacing pada ikan makarel. Mereka menduga cacing dalam produk ikan makarel ini berasal dari hasil tangkapan pada musim dan kawasan yang sama. Ia menyebutkan cacing nematoda yang ditemukan dalam setiap ikan makarel merupakan nematoda sejenis.

³ Yusuf sofie, *Perlindungan Konsumen dan instrumen-instrumennya dalam john pieris dan Wiwik Sri Widiarty, Negara Hukum dan Perlindungan Konsumen*, Pelangi Cendika, Jakarta. 2007, hlm 69

⁴ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180328161416-20-286594/bpom-27-merek-ikan-makarel-kaleng-mengandung-cacing> diakses pada hari Senin pada tanggal 7 Mei 2018 pukul 21.00

⁵ <https://tirto.id/dugaan-pemicu-adanya-cacing-dalam-produk-ikan-makarel-kaleng-cGVz> diakses pada hari Senin pada tanggal 22 Oktober 2018 pukul 20.00

Nilanto menepis kekhawatiran masyarakat terkait dugaan cacing muncul dari dalam kaleng. Menurutnya, kekhawatiran itu tidak berdasar lantaran proses pembuatan produk ikan kaleng melalui beberapa tahap yang sangat ketat. Menurut Nilanto, proses pembuatan ikan kaleng dilakukan dengan menggunakan temperatur pembakaran yang tinggi. Proses ini memungkinkan seluruh bahan baku dari barang hidup akan mati. Dalam kasus ikan makarel, Nilanto menyebutkan, ikan yang digunakan adalah ikan makarel mati yang dibekukan, kemudian dimasak dan dipanaskan dalam suhu tertentu sehingga membunuh organik lain termasuk cacing. Namun, meski cacing nematoda sudah mati, ia tetap terbawa dalam tubuh ikan sebagai parasit di produk ikan kemasan kaleng.⁶

Kepala BPOM Penny Lukito menjelaskan, bahwa ikan yang jadi bahan baku pembuatan ikan kaleng merupakan ikan impor dari cina. “Ikan makarel itu tidak ada di perairan Indonesia,”. Ikan makarel ini juga diketahui merupakan inang atau tempat hidup dari parasit cacing. Penny juga menduga ada jangka waktu atau musim tertentu ketika ikan makarel yang terkontaminasi cacing, akhirnya masuk ke Indonesia sebagai bahan baku industri ikan kemasan kaleng. Namun, Penny mengaku, dugaan ini masih terus didalami oleh BPOM.⁷

⁶ *Ibid*

⁷ *Ibid*

Adapun 3 (tiga) fakta-fakta penting seputar isu tentang makanan kaleng yang mengandung cacing yaitu:⁸

1. Tidak ada cacing di sarden kalengan, melainkan di beberapa produk ikan makarel kalengan, seperti dijelaskan oleh BPOM, sebenarnya tidak ditemukan cacing di produk ikan sarden kalengan. Produk yang ada cacingnya ternyata adalah tiga merek ikan makarel kalengan. Tiga merek ikan makarel yang mengandung cacing ini adalah Farmerjack, IO, dan HOKI. Ketiga produk ini telah ditarik dari peredaran karena tidak layak konsumsi.
2. Cacing di ikan makarel kalengan ini sudah mati, hasil analisis dan temuan BPOM menyatakan bahwa cacing pada produk-produk ikan makarel kalengan tersebut sudah mati, bukan cacing hidup. Cacing yang ditemukan adalah jenis cacing parasit *Anisakis*. Dalam jurnal *Clinical Microbiology Reviews*, dikatakan bahwa cacing ini memang banyak ditemukan pada ikan laut, termasuk ikan makarel yang dikemas dalam kaleng. Jika dikonsumsi oleh manusia meski dalam keadaan sudah mati, cacing ini bisa menimbulkan masalah kesehatan.
3. Dampak jika terlanjur makanan kaleng yang mengandung cacing, ada dua hal yang mungkin terjadi bila anda mengonsumsi cacing di sarden atau makarel kalengan, baik cacing mati maupun hidup. Yang pertama adalah gangguan pencernaan, dengan gejala mual, muntah, dan diare. Akan tetapi, beberapa orang yang makan cacing dari ikan laut mungkin saja tidak merasakan gejala pencernaan apa pun. Hal kedua yang mungkin terjadi adalah reaksi alergi terhadap cacing *Anisakis*, kemungkinan munculnya reaksi ini juga telah diperingatkan oleh BPOM, sehingga akhirnya produk-produk tersebut ditarik dari pasaran.

Cacing di sarden atau makarel ini berpotensi menyebabkan reaksi alergi karena mengandung zat kimia tertentu sejenis protein yang memang tidak ramah bagi manusia. Akibatnya, ketika dimakan sistem kekebalan tubuh (imun).⁹ Anda akan menganggapnya sebagai serangan zat asing yang berbahaya bagi tubuh. Reaksi alergi yang terjadi bisa bersifat ringan hingga serius. Gejala-gejala reaksi alergi ringan

⁸ <https://lifestyle.okezone.com/read/2018/03/23/481/1876788/3-fakta-penting-tentang-cacing-dalam-sarden-yang-perlu-anda-tahu> diakses pada hari Senin pada tanggal 22 Oktober 2018 pukul 22.00

⁹ *Ibid.*

terhadap cacing ini antara lain hidung berair, kulit badan dan area di sekitar mulut gatal-gatal, serta mata gatal dan berair. Sedangkan reaksi alergi serius yang mungkin terjadi yaitu syok anafilaktik. Syok anafilaktik ditandai dengan kesulitan bernapas dan tekanan darah menurun drastis. Jika tidak mendapat penanganan darurat, kondisi ini bisa menyebabkan kematian. Bila Anda baru saja mengonsumsi ikan makarel kalengan dan mengalami gejala-gejala di atas, segera cari bantuan medis.¹⁰

Dari kasus tersebut jelas sangat merugikan konsumen meskipun sudah ditarik dari pasaran, karena hal tersebut tidak sesuai dengan ketentuan pasal yang terkandung di dalam Pasal 8 ayat (2) UUPK bahwa “Pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang rusak, cacat atau bekas, dan tercemar tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang dimaksud. Berdasarkan kasus tersebut di atas, ingin melakukan suatu penelitian tentang Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Peredaran Makanan Kaleng Import (*Studi Kasus Makanan Kaleng Sarden Makarel Yang Mengandung Cacing*).

1.2 Rumusan masalah

Berdasarkan uraian di atas, pokok permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah pemerintah mengenakan sanksi kepada pelaku usaha yang terbukti mengedarkan makanan kaleng sarden makarel yang mengandung cacing?

¹⁰ *Ibid*

2. Apakah upaya hukum konsumen terhadap peredaran makanan kaleng sarden makarel yang mengandung cacing?

1.3 Tujuan Penelitian

Suatu penelitian yang dilakukan tentu harus mempunyai tujuan dan manfaat yang ingin diperoleh dari hasil penelitian. Dalam merumuskan tujuan penelitian, penulisan berpegang pada masalah yang telah dirumuskan. Adapun tujuan penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menelaah pemerintah mengenakan sanksi kepada pelaku usaha yang terbukti mengedarkan makanan kaleng sarden makarel yang mengandung cacing tersebut.
2. Untuk menelaah upaya hukum konsumen terhadap makanan kaleng sarden makarel yang mengandung cacing tersebut.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Penulisan ini bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya, khususnya ilmu hukum di bidang Hukum Perlindungan Konsumen tentang bentuk perlindungan hukum bagi konsumen terhadap beredarnya makanan kaleng sarden makarel yang mengandung cacing.

1.4.2 Kegunaan Praktis

1. Mampu sebagai dorongan atau motivasi dan dapat di jadikan referensi penelitian selanjutnya untuk menguraikan lebih mendalam khususnya

permasalahan terhadap beredarnya makanan kaleng sarden makarel yang mengandung cacing.

2. Penelitian ini diharapkan sebagai masukan bagi para praktis hukum yang secara langsung maupun tidak langsung terakait dengan permasalahan beredarnya makanan kaleng sarden makarel yang mangandung cacing
3. Sebagai jawaban bagi pemecahan masalah yang terakait dengan beredarnya makanan kalaeng sarden makarel yang mengandung cacing.

1.5 Keaslian Penulisan

Dalam melakukan penelusuran di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura dan tidak ditemukan skripsi yang sama dengan judul skripsi ini. Setelah melakukan penelusuran secara *online* dan tidak ditemukan skripsi yang pernah dilakukan sebelumnya, sehingga penelitian ini mengkaji tentang, “Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Peredaran Makanan Kaleng Sarden Makarel Yang Mengandung Cacing”

Adapun skripsi yang substansinya mendekati judul skripsi ini adalah sebagai berikut:

No	Nama	Universitas	Judul	Rumusan Masalah
1.	Devi Arkal Ahmadi	Fakultas Hukum Universitas Jember, 2017	Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Atas Makanan Kadaluarsa Yang Di Daur Ulang	1.Apa tanggung jawab pelaku usaha atas produk kadaluarsanya yang mengakibatkan kerugian konsumen ? 2. Apa upaya penyelesaian yang dapat di lakukan konsumen

			Berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen	atas kerugian akibat mengkonsumsi hasil olahan pelaku usaha?
2.	Yuni Farazila	Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Ar-Raniri Darussalam Banda Aceh, 2016	Tanggung Jawab Pelaku Usaha Terhadap Produk Makanan Kadaluaarsa kepada penjual menurut Perspektif Hukum Islam dan Hukum Positif	1. Bagaimana Tanggung Jawab Yang dilakukan Pelaku Usaha Terhadap Makanan Kadaluaarsa di kota Banda Aceh? 2. Bagaimana kebijakan Pelaku Usaha Terhadap Produk Makanan Kadaluaarsa di kota Banda Aceh ? 3. Bagaimana pandangan Hukum Islam dan hukum Positif tentang tanggung jawab pelaku usaha terhadap produk makanan kadaluaarsa?

Perbedaan penelitian skripsi ini dengan penelitian skripsi diatas adalah sebagai berikut :

1. Penelitian yang dilakukan oleh Devi Arikal Ahmadi dengan Judul Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Atas Makanan Kadaluaarsa Yang Didaur Ulang Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen lebih menganalisis kepada bagaimana pertanggung jawaban pelaku usaha terhadap makanan kadaluaarsa yang didaur ulang. Sedangkan penelitian

skripsi ini lebih menekankan pada bentuk perlindungan hukum bagi konsumen terhadap makanan kaleng sarden makarel yang mengandung cacing.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Yuni Varazilla dengan Judul Tanggung Jawab Pelaku Usaha Terhadap Produk Makanan Kadaluaarsa Kepada Penjual Menurut Perspektif Hukum Islam dan Hukum Positif. dalam salah satu rumusan masalahnya terdapat pembahasan mengenai pandangan hukum islam dan hukum positif tentang tanggung jawab makanan kadaluarsa. Akan tetapi juga membahas tanggung jawab pelaku usaha. Sedangkan penelitian skripsi ini menekankan pada bentuk perlindungan hukum bagi konsumen terhadap makanan kaleng sarden makarel yang mengandung cacing.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian dengan menggunakan penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sistem norma. Artinya permasalahan yang ada di teliti berdasarkan peraturan perundang–undangan yang ada kaitannya dengan permasalahan.¹¹

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan ini merupakan pendekatan perundang–undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang–undangan ini dilakukan dengan menelaah semua undang–undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum

¹¹ Mukti Fajar et al., *Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2009, hlm.34.

yang di tangani.¹² Karena pendekatan perundang-undangan ini digunakan untuk mengkaji setiap undang-undang yang berkaitan dengan perlindungan konsumen khususnya beredarnya makanan kaleng yang mengandung cacing.

1.7 Bahan Hukum

Adapun bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari Peraturan Perundang-Undangan. Adapun bahan hukum sekunder berupa publikasi tentang hukum, berupa buku ataupun jurnal ilmiah.

1.7.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas (autoritatif) artinya mempunyai otoritas.¹³ Bahan hukum tersebut terdiri atas sebagai berikut :

- 1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen
- 2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan

1.7.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang terdiri dari buku-buku ilmiah, artikel, jurnal hukum, tesis, skripsi dan lain-lain. Bahan hukum sekunder

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2011, hlm. 94.

¹³ *Ibid.*

sendiri digunakan untuk mengulas bahan-bahan hukum primer yang akan dijadikan sumber penelitian.¹⁴

1.7.3 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan kegiatan dalam penelitian yang berkaitan dengan pengolahan terhadap bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan untuk menjawab rumusan masalah yang telah dirumuskan dalam penelitian.¹⁵ Metode analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan analisis preskriptif, yaitu memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang dilakukan berdasarkan aturan hukum yang seharusnya.¹⁶

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Mukti Fajar, dkk, *Dualisme Penelitian Hukum : Normatis dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2010, hlm.168.

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Op, Cit.*, hlm.22.