

BAB IV
IMPLEMENTASI PASAL 30 UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN
1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN

4.1 Substansi Pengawasan Terhadap Produk Makanan Halal

Lawrence M Friedman, dalam bukunya menyatakan bahwa salah satu factor yang turut menentukan efektifnya suatu ketentuan hukum adalah factor substansi¹²⁵. Menerjemahkan apa yang dikemukakan Fiedman mengenai aspek substansi sebagai:

Friedman mengatakan bahwa yang dimaksudkan dengan substansi hukum adalah peraturan-peraturan yang ada, norma-norma dan aturan tentang perilaku manusia, atau yang biasa dikenal orang sebagai “hukum” itulah sebagai substansi hukum¹²⁶.

Berdasarkan definisi tersebut maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa aspek substansi yang dimaksud adalah “hukum”. Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, Hukum diartikan sebagai “Peraturan yang dibuat oleh penguasa (Pemerintah) atau adat yang berlaku bagi semua orang didalam suatu masyarakat¹²⁷ (negara)¹²⁸. Berdasarkan definisi tersebut bila ditinjau secara gramatikal maka makna hukum adalah sebatas pada perangkat peraturan yang dibuat oleh pemerintah dan kepala adat semata. Sementara itu Soetandyo Wignjosoebroto mendefinisikan hukum sebagai “seluruh norma sosial yang telah diformalkan oleh institusi-institusi kekuasaan Negara nasional¹²⁹”, definisi tentang hukum disini digambarkan sebagai perwujudan dari norma atau kaedah yang

¹²⁵ *By this is meant the actual rules, norms, and behavior patterns of people inside . This is, first of all “the law” in the popular sense of the term- the fact that the speed limit is fifty five miles an hour, that burglars can be sent to prison that’by law’ a pickle maker has to list his ingredients on the label of the jar.*

¹²⁶ Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mulak*, (Jakarta : Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004),hal. 23.

¹²⁷ Menurut Peter L Berger, masyarakat adalah keseluruhan kompleks hubungan manusia yang luas sifatnya. Masyarakat disebut sebagai keseluruhan kompleks karena ia tersusun dari berbagai dan subsistem seperti ekonomi, politik, pendidikan, keluarga, kesehatan dan lain-lain. Diantara sub-sub sistem itu dan di dalam sub sistem itu sendiri terdapat jalinan relasi dengan norma-norma dan peraturannya sendiri.

¹²⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta:Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Balai Pusataka,1989),hal.314.

¹²⁹ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Dalam Masyarakat Perkembangan dan Masalah :Sebuah Pengantar ke Arah Kajian SOSIOLOGI HUKUM*, (Malang: Bayu Media Publishing,2008), hal. 6.

berlaku dalam kehidupan bermasyarakat. Perihal norma atau kaedah sosial yang berlaku dalam masyarakat tersebut, Sudikno Mertokusumo mengelompokannya menjadi dua bagian, yakni :

a. tata kaedah dengan aspek kehidupan pribadi yang dibagi lebih lanjut menjadi:

- 1) kaedah kepercayaan atau keagamaan
- 2) kaedah kesusilaan

b. tata kaedah dengan aspek kehidupan antar pribadi yang dibagi lebih lanjut menjadi:

- 1) kaedah sopan santun atau adat
- 2) kaedah hukum¹³⁰.

Definisi tersebut menerjemahkan hukum secara lebih luas, dalam artian bahwa hukum tidaklah dipandang sebagai suatu ketetapan pemerintah maupun kepala adat semata semata, namun didalam aspek positif dari keputusan tersebut terkandung nilai-nilai atau norma atau kaidah-kaidah yang hidup dan diakui dalam suatu masyarakat. Dengan demikian dari pendapat ini dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya hukum merupakan cerminan suatu masyarakat.

Satjipto Raharjo mengemukakan bahwa hukum adalah “suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia¹³¹”. Definisi hukum disini lebih menggambarkan perihal apa yang menjadi tujuan akhir dari keberadaan hukum. Untuk mencapai tujuan akhir tersebut maka dalam hal ini setiap individu dari anggota masyarakat harus mempedomani dan menaati hukum sehingga tercapailah keselarasan hidup dan tujuan akhir dari hukum tersebut. Sebagaimana dikemukakan oleh Muchsin bahwa ”hukum artinya norma atau kaidah, yaitu tolak ukur, patokan, pedoman yang dipergunakan untuk menilai tingkah laku atau perbuatan manusia dan benda¹³²”, mengingat hukum didefinisikan sebagai suatu patokan yang dipergunakan untuk menilai tingkah laku perbuatan manusia, maka masyarakat

¹³⁰ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Peberbit Liberti, 2005),hal.5.

¹³¹ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Genta Publishing,2009),hal.2.

¹³² Muchsin, *Masa Depan Hukum Islam di Indonesia*,(Surabaya: Badan Penerbit Iblam, 2004),hal. 11.

sebagai suatu kesatuan sosial individu dalam hal ini telah memiliki suatu standarisasi tersendiri perihal hal-hal atau aspek-aspek kaidah tersebut. Oleh karena itulah dalam membentuk suatu ketentuan hukum diperlukan adanya masukan dan penyesuaian dengan kondisi sosial suatu masyarakat itu sendiri agar hukum yang dimaksud dapat berjalan efektif dan mencapai tujuan utamanya.

Dalam kehidupan sosial setiap individu memiliki kebutuhan yang sifatnya personal dan yang bersifat sosial atau yang oleh Sudikno Mertokusumo disebut sebagai aspek kehidupan antar pribadi. Kedua aspek tersebut diatur dalam suatu kaedah sosial yang bertujuan untuk memberikan ketentraman dan merupakan wujud perlindungan terhadap kepentingan setiap individu yang ada dalam masyarakat tersebut, namun demikian karena sifat sanksinya kurang tegas sehingga dianggap kurang memberikan perlindungan yang memadai, maka diperlukan adanya suatu perangkat norma sosial lain yang dapat diterapkan dengan tegas dan memberikan perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan yang belum mendapat perlindungan dari kaidah-kaedah sosial yang sebelumnya tersebut. Adapun kaedah yang dimaksud tersebut adalah kaedah hukum.

Di dalam kaedah hukum tersebutlah terangkum seperangkat nilai-nilai yang merupakan kristalisasi dari kaidah sosial lainnya seperti kaedah kepercayaan, kaedah kesusilaan dan kaedah sopan santun dengan tujuan agar hukum tersebut dapat berlaku secara efektif dan memberikan kenyamanan bagi masyarakat itu sendiri.

Didalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen yang ada, eksistensi hukum Islam¹³³ dan nilai-nilai ke-Islaman mendapat pengakuan yang cukup besar, terutama yang berkaitan dengan kehalalan produk pangan. Dalam pasal 30 Undang-undang pangan disebutkan bahwa :

- (1) Setiap orang yang memproduksi atau memasukkan ke dalam wilayah Indonesia pangan yang dikemas untuk diperdagangkan wajib mencantumkan label pada, di dalam, dan atau di kemasan pangan.

¹³³ Hukum Islam sering digunakan sebagai terjemahan dari syariat Islam atau fiqh Islam. Maka pengertian tersebut sangat sempit, sebab yang dimaksud sebagai syariat tidak hanya pada aspek hukum saja, tetapi juga aspek i'tiqadiyah dan khuluqyah.

(2)Label, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), memuat sekurang-kurangnya keterangan mengenai: a.nama produk;b.daftar bahan yang digunakan;c.berat bersih atau isi bersih;d.nama dan alamat pihak yang memproduksi atau memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia;e.keterangan tentang halal; dan f.tanggal, bulan, dan tahun kedaluwarsa.

(3)Selain keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah dapat menetapkan keterangan lain yang wajib atau dilarang untuk dicantumkan pada label pangan.

Dalam ketentuan tersebut disebutkan secara jelas perihal standar minimal labelisasi produk makanan dalam kemasan yang didalamnya terdapat ketentuan untuk mencantumkan keterangan halal pada produk kemasan yang dijual. Hal tersebut menunjukkan bahwa hak-hak dasar konsumen muslim untuk mengkonsumsi makanan halal memperoleh pengakuan dan perlindungan. Aspek perlindungan selanjutnya terhadap pencantuman label halal tersebut kemudian diatur dalam ketentuan pasal 8 UUPK dan pasal 10 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 1999 Tentang Label, Iklan dan Pangan. Dalam ketentuan pasal 8 UUPK disebutkan bahwa :

- (1) Pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang :
 - a. tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - b. tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih atau netto, dan jumlah dalam hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut;
 - c. tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya;
 - d. tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
 - e. tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;

- f. tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut;
 - g. tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu;
 - h. tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal, sebagaimana pernyataan "halal" yang dicantumkan dalam label;
 - i. tidak memasang label atau membuat penjelasan barang yang memuat nama barang, ukuran, berat/isi bersih atau netto, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus di pasang/dibuat;
 - j. tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang rusak, cacat atau bekas, dan tercemar tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang dimaksud.
- (3) Pelaku usaha dilarang memperdagangkan sediaan farmasi dan pangan yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar, dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar.
- (4) Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran pada ayat (1) dan ayat (2) dilarang memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut serta wajib menariknya dari peredaran.

Berdasarkan ketentuan dalam pasal tersebut, terutama sebagaimana tercantum dalam pasal 8 ayat (1) huruf g, telah secara jelas disebutkan bahwa dalam hal ini negara melalui ketentuan perundang-undangan melarang pelaku usaha untuk memanipulasi ataupun memberikan informasi yang tidak tepat terhadap kehalalan suatu produk yang mencantumkan label halal dalam kemasan produk makanan yang dijualnya.

Bunyi ketentuan tersebut memberikan gambaran bahwa seorang pelaku usaha, ketika ia menempelkan label halal pada produk kemasan yang dijualnya maka secara otomatis ia akan bertanggung jawab terhadap kehalalan produk tersebut

sebagaimana yang ia janjikan. Baik dari aspek bahan baku, cara pengolahan maupun proses penyajiannya, ketika pihak produsen mencantumkan label halal dalam produk kemasan tersebut maka secara otomatis ia terikat dengan tanggung jawab atas kehalalan produk tersebut.

Di Indonesia, proses pencantuman label halal dalam suatu kemasan produk memiliki suatu standarisasi tersendiri, hal ini merupakan suatu wujud lain dari bentuk perlindungan terhadap konsumen muslim yang ada di Indonesia. Adanya kerjasama dengan Majelis Ulama Indonesia¹³⁴ dalam kaitannya sebagai lembaga yang mengeluarkan sertifikat halal terhadap produk makanan dan minuman kemasan yang akan mencantumkan label halal pada produk tersebut.

Secara teknis, dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Agama No. 525 tahun 2001 tentang penunjukan Perusahaan Umum Percetakan Uang RI (PERUM PERURI) sebagai pelaksana Pencetakan label halal, maka pengadaan mesin penempel label halal akan ditanggung oleh Perum Peruri sebagai perusahaan yang mencetak label halal untuk ditempelkan pada setiap kemasan pangan halal yang akan diperdagangkan di Indonesia. Perum Peruri bertanggung jawab sepenuhnya untuk memasang mesin penempel label halal yang akan didesain agar terjadi kesesuaian dengan mesin yang telah dimiliki oleh perusahaan tersebut.

Keputusan Menteri agama tentang penunjukan Perum Peruri tersebut pada dasarnya bertujuan agar tercapainya keseragaman dalam penulisan label halal

¹³⁴ Secara teknis Majelis Ulama Indonesia kemudian membentuk Lembaga Pengkajian Pangan, Obat-obatan dan Kosmetika Majelis Ulama Indonesia melalui SKep No. 018/MUI/1989 pada tanggal 6 Januari 1989. Dengan adanya LPPOM-MUI sebagai lembaga independen atau lembaga swadaya masyarakat bentukan MUI yang merupakan lembaga pemeriksa Produk-produk yang berkeinginan untuk mendapatkan sertifikat halal.

Selanjutnya berdasarkan Surat Keputusan Nomor :Kep.669/MUI/X/1995 tanggal 15 Oktober 1995 tentang Pembentukan LP.POM MUI Daerah diadakan pembagian tugas pelaksanaan sertifikasi antara LPPOM MUI Daerah (dalam hal ini Daerah tingkat I) dan LP POM MUI Pusat. Dalam ketentuan Sertifikasi SK MUI Nomor Kep. 669/MUI/X/1995 ditentukan sebagai berikut:

- a. LP POM Daerah melaksanakan sertifikasi produk hanya pada perusahaan yang bersifat lokal, sedangkan perusahaan yang bersifat Nasional atau Internasional Sertifikasi dilaksanakan oleh LPPOM Pusat dibantu LPPOM Daerah
- b. Yang dimaksud dengan Perusahaan lokal adalah:
 - 1) Perusahaan yang domisilinya di luar Jakarta (di Daerah) dengan penyebaran produksinya hanya pada wilayah dimana perusahaan itu berada
 - 2) Tidak memiliki cabang atau bukan merupakan cabang dari perusahaan lain
- c. Yang dimaksud dengan Perusahaan Nasional atau Internasional adalah :
 - 1) Perusahaan yang produknya tersebar bukan saja di wilayah perusahaan itu berada
 - 2) Memiliki cabang di Wilayah lain di Indonesia
 - 3) Merupakan cabang dari perusahaan lain yang ada di luar negeri.

dalam setiap kemasan produk yang diedarkan atau diperdagangkan di Indonesia, sehingga dengan adanya standarisasi tentang bentuk pencantuman label halal yang sama, pengawasan terhadap BDKT akan mudah untuk dilaksanakan karena adanya standarisasi tersebut. Perihal pengawasan yang dimaksud dalam hal ini adalah pengawasan sebagaimana yang diatur dan dimaksud dalam ketentuan pasal 30 UUPK.

Sementara itu dalam ketentuan pasal 10 Peraturan Pemerintah tentang Label, Iklan dan Pangan menyebutkan bahwa :

- (1) Setiap orang yang memproduksi atau memasukkan pangan yang dikemas ke dalam wilayah Indonesia untuk diperdagangkan dan menyatakan bahwa pangan tersebut halal bagi umat Islam, bertanggung jawab atas kebenaran pernyataan tersebut dan wajib mencantumkan keterangan atau tulisan halal pada Label.
- (2) Pernyataan tentang halal sebagaimana dimaksud pada ayat (1), merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Label.

Berdasarkan bunyi ketentuan dalam pasal 10 ayat (1) tersebut kembali ditekankan bahwa pihak pelaku usaha bertanggung jawab atas kebenaran dari pencantuman label halal sebagaimana yang tertera di dalam kemasan suatu produk. Namun demikian dalam kenyataannya, seiring dengan tujuan utama pelaku usaha untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya, sering kali mereka mencantumkan label halal hanya untuk menarik perhatian konsumen, padahal secara teknis ia belum mendapatkan sertifikasi halal dari MUI. Berdasarkan fakta tersebut, maka diperlukan adanya suatu kegiatan pengawasan terhadap peredaran produk makanan dengan label halal guna menyelenggarakan kegiatan Perlindungan Konsumen yang maksimal bagi konsumen yang beragama muslim.

Dalam UUPK, ketentuan yang mengatur tentang aspek pengawasan terdapat dalam pasal 30 UUPK. Pada dasarnya pengawasan yang dimaksud dalam ketentuan pasal 30 tersebut adalah ketentuan yang sifatnya masih umum, karena didalam ketentuan tersebut tidak terdapat adanya suatu kalimat yang secara jelas menyebutkan tentang "pengawasan terhadap makanan halal". Di dalam ketentuan pasal 30 ayat (1) disebutkan bahwa :

Pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan diselenggarakan oleh pemerintah, masyarakat, dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat.

Bunyi ketentuan dalam pasal tersebut telah memberikan legitimasi hukum kepada masyarakat dan LPKSM untuk turut serta bersama-sama dengan pemerintah melaksanakan kegiatan pengawasan terhadap barang dan jasa yang beredar di pasar. Selanjutnya dalam ketentuan pasal 30 ayat (5) disebutkan bahwa:

Hasil pengawasan yang diselenggarakan masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dapat disebarluaskan kepada masyarakat dan dapat disampaikan kepada menteri teknis terkait.

Berdasarkan pada bunyi ketentuan tersebut, masyarakat dan LPKSM kemudian diberikan kewenangan untuk turut menyebarluaskan hasil dari pengawasan tersebut. Namun tidak secara jelas bagaimana prosedur dan dalam kondisi seperti apa hasil pengawasan tersebut dapat dipublikasikan kepada masyarakat, karena dalam kenyataannya sering kali penyebaran informasi tersebut diberikan dalam bentuk yang berlebihan sehingga menimbulkan reaksi masyarakat yang berlebihan pula sehingga dalam hal ini dapat pula mengancam dan mematikan usaha pihak pelaku usaha. Hal-hal teknis seperti inilah yang perlu mendapatkan perhatian dalam aspek substansi perundang-undangan yang ada, karena sejalan dengan tujuan dari hukum itu sendiri yang bertujuan untuk memberikan kenyamanan dan rasa aman di kalangan masyarakat, maka sebisa mungkin setiap kemungkinan anarkis maupun tindakan provokatif dapat dicegah sebisa mungkin.

4.2 Tingkat Kesadaran Konsumen Dalam Membeli Produk Makanan Berlabel Halal.

Mengutip apa yang dikemukakan Friedman, Inosentius Samsul memandang Budaya Hukum sebagai “sikap dari masyarakat terhadap hukum dan hukum, tentang keyakinan, nilai, gagasan, serta harapan masyarakat tentang hukum¹³⁵”. Oleh karena itulah maka sebagaimana telah dikemukakan terlebih dahulu bahwa alangkah baiknya jika ketentuan hukum yang ada dan diberlakukan pada saat ini merupakan cerminan dan terbentuk dari aspirasi masyarakat itu sendiri.

¹³⁵ Inosentius Samsul, *ibid*

Hukum yang terbentuk dari aspirasi masyarakat akan memberikan kenyamanan bagi masyarakat itu sendiri. Dari aspek sosialisasinya pun akan menjadi sangat mudah sebab masyarakat merasa memilikinya. Karena itu masyarakat akan ikut menjaga dan melaksanakannya dengan penuh kesadaran sendiri.

Bila dilihat dari aspek sejarahnya, UUPK lahir sebagai suatu kaedah hukum yang mengatur tentang secara spesifik mengenai perlindungan Konsumen baru muncul pada tahun 1999. “Undang-undang ini terlahir dengan jarak waktu 36 (tiga puluh enam) hari saja¹³⁶” dengan rentang waktu pembentukan Undang-undang yang cukup singkat tersebut, maka keberadaan Undang-undang ini oleh beberapa kalangan dianggap belum cukup sempurna.

Pembentukan UUPK yang terkesan kilat tersebut menurut Az Nasution terjadi karena “adanya desakan dari luar negeri untuk mensyahkan Undang-undang tersebut sebagai salah satu syarat pengucuran bantuan dana ke Indonesia pada saat itu¹³⁷”, hal ini merupakan suatu kewajaran mengingat aspek perlindungan konsumen pada saat ini tidak lagi dipandang sebagai salah satu bagian dari kebijakan pemerintah yang berskala nasional, saat ini aspek perlindungan konsumen sudah lebih menjadi isu dan menjadi salah satu bentuk perjanjian atau kerjasama sebagaimana dikemukakan Ali Alatas pada Konferensi Ke-2 Perlindungan Konsumen se-Asia Tenggara yang menyatakan bahwa “Pada dasarnya sesuai kesepakatan kerjasama ASEAN yang beberapa kali dilakukan, perlindungan terhadap konsumen merupakan salah satu bagian dari bentuk kerjasama¹³⁸”, mengingat sifatnya yang sudah mengglobal tersebut tuntutan yang dihadapi pun kemudian menjadi sangat kompleks karena sedikit banyak akan turut dipengaruhi pula oleh tuntutan keseragaman yang dituntut oleh Negara lain. Kondisi yang demikian ini kemudian akan turut pula mempengaruhi efektifitas dari pelaksanaan ketentuan hukum perlindungan konsumen itu sendiri.

Dalam ketentuan UUPK, setiap konsumen dituntut kesadaran, kepedulian dan kemandiriannya secara individu untuk melindungi diri. Konsep tersebut pada

¹³⁶ Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, (Jakarta: Diadit Media, 2002), hal.29.

¹³⁷ Az Nasution, *Kuliah Hukum Perlindungan Konsumen*, (Fakultas Hukum Universitas Pancasila, 2005).

¹³⁸ Diunduh dari <http://www.kapanlagi.com/h/0000142271.html>. tanggal 26 Juli 2009.

dasarnya merupakan suatu konsep pribadi yang terdapat pada masyarakat barat. Dalam artian bahwa dengan struktur dan kebiasaan masyarakat Indonesia yang komunal, yang cenderung untuk senantiasa saling tolong menolong sehingga konsep “kepedulian” yang dimaksud dalam UUPK dengan realitas yang ada dalam masyarakat cenderung berbeda.

Dalam UUPK, “Kepedulian” yang dimaksud adalah kepedulian yang bersifat individual, yakni dalam hal melindungi dirinya sendiri. Sementara dalam budaya masyarakat Indonesia kepedulian yang dimaksud adalah kepedulian terhadap sesama, individu lain yang berada dalam masyarakat tersebut yang olehnya dianggap sebagai bagian dari dirinya sendiri.

Dalam realitas yang ada, sampai saat ini mayoritas masyarakat Indonesia secara umum masih menerapkan konsep kepedulian sebagaimana yang dimaksud dalam konsep adat, begitu juga dalam kaitannya dengan menerapkan ketentuan UUPK. Dalam melakukan proses jual beli, konsumen cenderung mengesampingkan kepentingannya sebagai individu dan mengedepankan aspek kepercayaan. Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan terhadap konsumen di wilayah Kabupaten Bogor, 91%¹³⁹ Konsumen (termasuk didalamnya adalah aparat pelaksana kegiatan perlindungan konsumen) kurang begitu memperhatikan aspek tersebut. Alasan yang dikemukakan oleh para informan pun cenderung sama, yakni “kasihan, mereka kan Cuma pedagang kecil, Kalau Cuma kurang sedikit ga apa-apa deh, kasihan nanti mereka rugi”. Berdasarkan pernyataan tersebut dapat dilihat bahwa konsumen cenderung mengesampingkan hak-haknya sebagai konsumen dan mengedepankan nilai-nilai komunal yang telah ada tersebut.

Dari 35 orang konsumen yang menjawab pertanyaan, ditemukan fakta sebagai berikut:

3 Orang menyatakan bahwa “mereka membaca dan meneliti label yang tertera dalam kemasan, bila tidak cocok karena tidak mencantumkan label halal mereka

¹³⁹ 91% yang dimaksud adalah 32 Orang informan yang memberikan jawaban yang sama dari total 35 orang informan yang diajukan pertanyaan.

wawancara dilakukan terhadap sample konsumen yang dilakukan di Pasar-pasar pusat yang terdapat di wilayah kabupaten Bogor sehingga mewakili masing-masing kategori wilayah, serta dilakukan juga terhadap aparat pelaksana Perlindungan Konsumen pada seksi Perlindungan Konsumen Kabupaten Bogor.

tidak jadi membeli dan bila sudah dibeli kemudian merasa ada suatu hal yang tidak sesuai mereka menyatakan mengembalikan produk tersebut kepada pihak penjual karena merasa dirugikan” sementara itu terdapat 9 orang diantaranya menyatakan bahwa “mereka membaca dan meneliti label yang tertera dalam kemasan, dan hanya membeli produk yang memiliki label halal. namun bila kemudian setelah membeli, ditemukan kemasan tersebut rusak mereka tidak mengembalikan produk tersebut kepada pedagang, karena menganggap percuma lebih baik dibuang atau di kasih ke ikan saja, kasihan pedagangnya ataupun ada pula yang menyatakan –sayang, Cuma buang ongkos aja, mendingan beli yang baru-“.Sedangkan sisanya yang berjumlah 23 orang menyatakan bahwa “mereka tidak memeriksa sampai sedetail itu, karena –kami hanya membeli produk - produk yang biasa saja, gak mungkin ga halal kayaknya- sehingga bila kemasan dianggap masih bagus maka mereka langsung membeli. Karena mereka menganggap kalau terlalu diperhatikan mendetail hanya akan membuang waktu saja¹⁴⁰,”

Berdasarkan hasil wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa meskipun mengkonsumsi makanan halal merupakan suatu kewajiban bagi umat muslim, namun sampai saat ini tingkat kesadaran masyarakat untuk melindungi dirinya sendiri dengan menjadi konsumen yang cerdas dalam memilih, menentukan dan membeli produk makanan berlabel halal tingkat kesadarannya masih sangat minim dan masih sangat menggantungkan penyelenggaraan perlindungannya kepada pihak pemerintah. Padahal sesungguhnya tingkat keberhasilan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen tersebut pada dasarnya bergantung pada tingkat kesadaran dan kecerdasan konsumen itu sendiri dalam memilih, membeli dan mengkonsumsi suatu produk. Demi meningkatkan kesadaran tersebut, maka pihak pemerintah melakukan serangkaian kegiatan sosialisai yang berkaitan dengan kegiatan perlindungan konsumen, terutama berkaitan dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, dengan target capaian berupa meningkatnya pengetahuan dan kesadaran konsumen akan hak dan kewajibannya sebagaimana yang telah ditetapkan dalam ketentuan Undang-undang tersebut. Adapun yang

¹⁴⁰ *Ibid.*

menjadi salah satu tolak ukur meningkatnya kesadaran konsumen akan haknya sebagai konsumen dapat tercermin dari pengaduan konsumen ketika ia merasa dirugikan pada saat melaksanakan atau pasca melaksanakan kegiatan jual beli suatu produk. Berdasarkan data yang diperoleh pada Seksi Pelindungan Konsumen Kabupaten Bogor, bahwasannya sampai ”saat ini belum terdapat pengaduan atau keluhan dari pihak konsumen yang berkaitan dengan label produk halal dalam kemasan produk makanan yang dijual dipasaran, namun demikian kami telah secara aktif melakukan kegiatan pengawasan tersebut¹⁴¹” . Berdasarkan fakta sebagaimana telah dikemukakan tersebut dapat dilihat bahwa di lingkungan wilayah Kabupaten Bogor, tingkat kesadaran konsumen dalam memilih dan membeli produk makanan berlabel halal masih sangat minim.

Untuk mengetahui penyebab rendahnya tingkat kesadaran masyarakat dalam membeli produk berlabel halal, maka masih terhadap konsumen yang sama diajukan pertanyaan yang menyangkut pada aspek latar belakang pendidikan formal, pendidikan agama dan seberapa dalam tingkat pemahaman mereka terhadap Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

Pertanyaan yang berkaitan dengan latar belakang pendidikan konsumen yang dalam hal ini merupakan kelompok responden yang digali informasinya bertujuan untuk mengetahui seberapa besar faktor pendidikan mempengaruhi tingkat kesadaran konsumen dalam memilih, membeli dan mengkonsumsi produk makanan halal. Sementara itu pertanyaan yang berkaitan dengan latar belakang pendidikan agama bertujuan untuk menggali lebih jauh seberapa besar tingkat pengetahuan dan pemahaman terhadap aspek halal dari segi agama mempengaruhi tingkat kesadaran konsumen dalam memilih, membeli dan mengkonsumsi makanan halal. Sedangkan untuk pertanyaan yang ketiga, yakni yang berkaitan dengan tingkat pemahaman konsumen terhadap ketentuan Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen bertujuan untuk mengukur seberapa besar capaian keberhasilan pemerintah dalam mensosialisasikan ketentuan Undang-undang tersebut.

Berdasarkan hasil wawancara ditemukan fakta bahwa dari responden yang sama, terdapat setidaknya 7 (tujuh) orang Responden dengan latar belakang

¹⁴¹ Wawancara dengan Triastuti, Kepala Seksi Perlindungan Konsumen pada tanggal 6 Oktober 2009.

belakang pendidikan Sarjana, 4 (empat) orang responden dengan latar belakang pendidikan ahli madya, 15 (lima belas) orang responden dengan latar belakang pendidikan Sekolah Lanjutan Tingkat Atas dan 5 (lima) orang dengan latar belakang pendidikan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dan 4 (empat orang) responden dengan latar belakang pendidikan putus sekolah pada tingkat pendidikan Sekolah Dasar. Sementara pada tingkat pendidikan agama, terlihat bahwa hanya sekitar 40 % responden atau sekitar 14 orang responden memiliki latar belakang pendidikan agama, 25 orang responden lainnya menyatakan hanya mendapat pendidikan agama semasa sekolah dahulu. Berkaitan dengan tingkat pemahaman responden mengenai ketentuan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen ditemukan fakta bahwa 12 orang menyatakan responden mengetahui tentang Undang-undang Perlindungan Konsumen namun mereka menyatakan tidak terlampau memahami perihal Undang-undang tersebut karena kalimat yang terlalu sulit untuk dimengerti.

Berdasarkan hasil wawancara tersebut dapat dilihat bahwa kurangnya kesadaran konsumen untuk membeli produk makanan berlabel halal turut pula dipengaruhi oleh tingkat pendidikan dan pengetahuan konsumen yang bersangkutan. Pendidikan dan pengetahuan dalam hal ini diakui memiliki peranan besar dalam menumbuhkan rasa kesadaran konsumen secara pribadi dalam memilih, membeli dan mengkonsumsi produk makanan. Pendidikan dan pengetahuan yang dimaksud termasuk didalamnya adalah pendidikan formal dan pendidikan agama. Alur pendidikan formal dalam hal ini memberikan arahan dan pola berfikir yang rasional dalam memilih serta membeli suatu produk, sementara alur pendidikan agama memberikan arahan kesadaran akan pelaksanaan ketentuan hukum Islam tidak saja hanya merupakan suatu hal yang bersifat vertikal semata namun juga terdapat pada garis horizontal yang diketemui dalam kehidupan sehari-hari, salah satunya adalah dengan perlunya menumbuhkan kesadaran dan kemauan untuk melindungi diri dari makanan yang tidak halal dan untuk itulah diperlukan suatu sikap waspada dan kehati-hatian dalam memilih, membeli dan mengkonsumsi suatu produk makanan. Sementara itu, berdasarkan data yang diperoleh berdasarkan wawancara tersebut dapat dilihat bahwa Keberadaan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 meskipun telah diterbitkan sekitar sepuluh

tahun kebelakang dalam kenyataannya masih belum diketahui oleh sebagian besar kalangan konsumen di Negara ini, sosialisasi yang dilakukan nampaknya belum menjangkau sasaran utama yang ada di Indonesia oleh karena itulah maka diperlukan adanya sosialisasi yang lebih tepat guna dan tepat sasaran.

4.3 Peran Pemerintah Dalam Melaksanakan dan Mengkoordinasikan Kegiatan Pengawasan

Penyelenggara Perlindungan Konsumen secara umum adalah seluruh masyarakat, yang terdiri dari Pemerintah, dan lembaga non pemerintah seperti Masyarakat, Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat, Badan Perlindungan Konsumen Nasional Badan Pengawas Obat dan Makanan serta Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Dalam menyelenggarakan kegiatan perlindungan Konsumen, masyarakat dan lembaga-lembaga non pemerintah yang melaksanakan kegiatan pengawasan tersebut harus bermitra dan bekerjasama dengan Menteri di bidang Perdagangan dan/atau Menteri Teknis terkait sebagaimana yang diamanatkan dalam ketentuan pasal 29 dan 30 UUPK.

Pemerintah, dalam kedudukannya sebagai bagian dari organ negara dalam hal menjalankan peranannya sebagai penyelenggara Perlindungan Konsumen harus senantiasa berpedoman pada aturan-aturan pokok yang ada dan senantiasa dipengaruhi oleh beberapa aspek yang terkait dengan hal tersebut.

Dalam mengimplementasikan kebijakan pemerintah yang berkaitan perlindungan konsumen dalam aspek pengawasan terhadap peredaran produk makanan berlabel halal sebagaimana tercantum dalam ketentuan pasal 30 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, kinerja seksi Perlindungan Konsumen sebagai unit pelaksana kebijakan perlindungan konsumen sedikit banyak turut dipengaruhi sikap kepatuhan dan perilaku aparat birokrasi dalam menjalankan peranannya sebagai pelaksana kegiatan pengawasan. Berdasarkan hasil wawancara sebagaimana telah dikemukakan pada bab terdahulu, sehubungan dengan pelaksanaan kegiatan pengawasan diketahui bahwasannya sampai saat ini masih belum tercapai kesamaan pemahaman atas persepsi kegiatan pengawasan baik diantara para pelaksana dalam satu dinas yang sama maupun diantara pelaksana antar dinas yang berbeda.

Fakta yang terjadi di Kabupaten Bogor berdasarkan hasil pemantauan dan wawancara yang dilakukan terhadap Dinas Terkait yang melaksanakan kegiatan Perlindungan Konsumen terutama kaitannya dalam aspek pengawasan, masing-masing Dinas masih menyelenggarakan kegiatan pengawasannya secara sepihak tanpa melakukan kerjasama dengan dinas lainnya. Salah seorang aparat dari Dinas Kesehatan menyatakan bahwa "Kami tidak pernah diajak untuk melakukan kegiatan pengawasan terhadap produk Dendeng Sapi yang mengandung Babi¹⁴²", padahal sebaiknya Dinas tersebut juga dilibatkan dalam kegiatan tersebut. Sementara itu Kepala Seksi Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa :

Kami melakukan kegiatan pengawasan terhadap dendeng Sapi yang Mengandung Babi bersama-sama dengan Dinas Peternakan, pada saat itu bertepatan dengan jadwal kami melakukan pengawasan datang surat dari Dinas Peternakan dan Perikanan untuk melakukan Pengawasan bersama. Sementara untuk Dinas Kesehatan pada saat itu tidak dilibatkan karena suratnya datang tiba-tiba dan kondisi saat itu diperlukan pengawasan yang lebih cepat. Bila kemudian Dinas Kesehatan mengundang kami untuk melaksanakan kegiatan pengawasan, tentunya kami akan bersedia untuk melaksanakannya secara bersama-sama. Tapi kami pun tidak menerima surat undangan tersebut, jadi kami pikir Dinas sudah melaksanakan pengawasannya sendiri. Namun sampai saat ini kami masih belum memperoleh data hasil pengawasan tersebut¹⁴³.

Berdasarkan fakta tersebut dapat dilihat bahwa dalam hal ini masing-masing Dinas penyelenggara kegiatan Pengawasan dalam rangka menyelenggarakan Perlindungan Konsumen masih belum mencapai kesefahaman pendapat perihal definisi pengawasan dan teknis kerja pengawasan sehingga terkesan lebih mengedepankan ego sektoral. Sebagian besar aparat pelaksana memandang kegiatan Pengawasan dan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen sebagai suatu kewajiban pekerjaan semata, dalam artian masih kurangnya kesadaran secara pribadi untuk berinisiatif dan bertanggung jawab dalam menyelenggarakan kegiatan Perlindungan Konsumen di Dinas masing-masing dengan senantiasa berkoordinasi dengan Dinas terkait lainnya sehingga

¹⁴² Wawancara dengan Hartati, staff dari dinas Kesehatan. Pada tanggal 16 Oktober 2009.

¹⁴³ Wawancara dengan Triastuti, Kepala Seksi Perlindungan Konsumen Kabupaten Bogor.

pelaksanaan perlindungan Konsumen terutama dalam aspek pengawasan tidak terkesan setengah-setengah dan masing-masing.

Fakta akan belum adanya kesatuan sikap dan perilaku dalam melakukan kegiatan pengawasan dalam kenyataannya merupakan salah satu faktor penghambat tercapainya optimalisasi kegiatan pengawasan yang dilakukan di lapangan. Padahal bila ditinjau dalam ketentuan yang tercantum dalam ketentuan UUPK pasal 29 dan 30, Pemerintah telah secara tegas ditunjuk sebagai pihak pembina dan penyelenggara perlindungan Konsumen yang dalam hal ini dituntut tanggung jawab dan inisiatif untuk mengkoordinasikan kegiatan tersebut dengan baik.

Dalam kedudukannya sebagai pembina, sebagaimana yang diamanatkan dalam ketentuan pasal 29 UUPK bahwa pembinaan atas penyelenggaraan Perlindungan Konsumen menjadi tanggung jawab Pemerintah dalam hal ini oleh Menteri di bidang Perdagangan dan/atau Menteri Teknis Terkait, antara lain Menteri Kesehatan, Badan POM, Menteri Pertanian, Menteri Perhubungan, dan lain-lain. Perlindungan Konsumen yang wajib dibina oleh Menteri adalah Menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha, serta dilaksanakannya kewajiban konsumen dan pelaku usaha. Namun demikian, bila pemerintah sebagai pihak yang mengkoordinasikan kegiatan perlindungan konsumen tidak bersikap profesional dan masih mengedepankan ego sektoral masing-masing, maka kegiatan pembinaan yang dilakukan pun akan terkesan tumpang tindih dan tidak konsisten karena masing-masing departemen akan hanya memberikan perlindungan terhadap apa yang menjadi naungan dan Tugas Pokok Departemen ataupun Dinasnya masing-masing. Ketika keadaan yang demikian terjadi, maka pembinaan yang dilakukan terhadap konsumen dan pelaku usaha pun akan menjadi tidak maksimal, karena dalam kondisi kedua belah pihak tersebut memperoleh pembinaan dari Departemen atau Dinas yang berbeda maka materi pembinaan yang diperoleh pun akan tumpang tindih dan membingungkan pula.

Pada dasarnya pembinaan yang dilakukan oleh Pemerintah untuk menjamin hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban konsumen dan pelaku usaha, maka lembaga-lembaga non pemerintah yang juga turut menyelenggarakan kegiatan perlindungan konsumen seperti Badan Perlindungan

Konsumen Nasional, Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat, dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen untuk melihat apakah hak dan kewajiban konsumen serta pelaku usaha dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa serta dalam hal memproduksi atau memperdagangkan barang dan/atau jasa, telah sesuai atau menyimpang dari ketentuan yang diamanatkan dalam ketentuan UUPK.

Dalam kedudukannya sebagai pengawas dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen maupun pengawasan terhadap penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen yang dilakukan oleh Pemerintah, masyarakat dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat.

Aspek pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar meliputi:

- a. Pengawasan terhadap standar mutu produksi barang dan/atau jasa
- b. Pengawasan terhadap Pencantuman label pada barang
- c. Pengawasan terhadap pencantuman klausula baku pada setiap perjanjian atau dokumen yang merugikan konsumen.

Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini dilakukan oleh Petugas Pengawas Barang dan Jasa (PPBJ) maupun oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil di bidang Perlindungan Konsumen (PPNS-PK) yang berada pada Departemen Perdagangan baik di pusat maupun di daerah. Pengawasan yang dilakukan dalam hal ini mencakup proses produksi di pabrik, penawaran, promosi, pengiklanan dan penjualan barang.

Dalam realitas yang ada, seperti telah dikemukakan sebelumnya bahwa fakta yang terjadi di Wilayah Kabupaten Bogor masih ditemukan kondisi dimana ego sektoral masing-masing Dinas masih sangat kental, sehingga pengawasan yang dilaksana tidak tercapai dengan baik. Secara administratif, berdasarkan laporan kegiatan pengawasan yang ada hanya sedikit sekali kegiatan pengawasan yang dilaksanakan secara bersama-sama atau mencatat laporan pengawasan yang dilaksanakan oleh Dinas lain pada Seksi Perlindungan Konsumen sebagai Dinas yang mengkoordinasikan kegiatan pengawasan tersebut. Dalam kondisi yang

terjadi di lapangan, masing-masing Dinas terkesan menyalahkan Dinas lain karena tidak bertindak secara kooperatif dalam melaksanakan kegiatan pengawasan.

Berdasarkan amanat yang di tentukan dalam ketentuan Perundang-undangan yang ada, Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini dilakukan oleh Petugas Pengawas Barang dan Jasa (PPBJ) maupun oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). PPBJ dalam hal ini hanya terdapat di Dinas Perdagangan saja, yang dalam hal ini bertugas untuk melaksanakan kegiatan pengawasan yang sifatnya berkala. Mengingat kedudukannya yang hanya terdapat pada bidang perdagangan saja, dan lingkup pengawasan yang dilakukannya hanya sebatas pada jenis barang tertentu saja, maka hal ini tentunya tidak akan mengakomodir kebutuhan masyarakat dalam kaitannya dengan kebutuhan aspek perlindungan masyarakat yang dibutuhkan oleh masyarakat. Trian Turangga menyatakan bahwa

Seharusnya masing-masing Dinas terkait memiliki PPBJ masing-masing, kewenangan saya dalam hal ini sangat terbatas, yakni pengawasan terhadap barang-barang yang masuk dalam list produk tertentu. Seperti contohnya, saya tidak memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap produk kosmetik. Padahal masyarakat dalam hal ini membutuhkan hal tersebut¹⁴⁴.

Berdasarkan pernyataan tersebut dapat dilihat bahwa dalam aspek pengawasan barang yang bersifat berkala, aspek-aspek pengawasan barang yang diatur tidak mencakup semua barang yang perlu untuk diawasi, oleh karena itu dalam hal ini dapat dilihat adanya kekosongan perlindungan konsumen dalam aspek penentuan jenis barang yang diawasi.

Selanjutnya dalam aspek pengawasan khusus, setiap Departemen atau Dinas terkait dalam hal ini memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan masing-masing, karena sama-sama memiliki PPNS. Namun demikian, dalam kedudukan UUPK sebagai Umbrella act, maka pada dasarnya PPNS-PK dalam hal ini memiliki kewenangan untuk menjadi koordinator dari beberapa PPNS yang terdapat pada setiap Dinas. Namun demikian dalam kenyataannya, sehubungan dengan adanya ego sektoral sebagaimana telah dikemukakan terdahulu maka kegiatan koordinasi yang dilaksanakan ini sering kali sulit berjalan dengan baik. Hal senada juga dikemukakan oleh Aman Sinaga

¹⁴⁴ Wawancara dengan Trian Turangga, PPBJ Kabupaten Bogor.

Yang sulit dalam penerapan pelaksanaan pengawasan terhadap produk halal adalah karena dibutuhkan adanya kerjasama antara beberapa Departemen terkait dalam melakukan pengawasan, dan dalam realitanya masing-masing Departemen tersebut masih sangat mengedepankan ego masing-masing¹⁴⁵.

Dalam kondisi demikian ini, maka peranan pemerintah sebagai pihak penyelenggara Perlindungan Konsumen akan sulit untuk mencapai tujuan akhirnya yaitu penegakan dan melaksanakan ketentuan UUPK dalam rangka menyelenggarakan Perlindungan Konsumen. Dalam keadaan yang demikian pula, maka akan berpengaruh terhadap pencapaian perwujudan fungsi negara seperti yang dikutip oleh Inosentius Samsul tentang pendapat Barru M Mitnick yang menyatakan bahwa:

Dilihat dari peran negara serta fungsi hukum perlindungan konsumen, maka sesungguhnya negara memainkan perannya mewujudkan keadilan distributive (*distributive justice*), yaitu mendistribusikan sumber daya dan jaminan perlindungan hukum terhadap beberapa kepentingan yaitu kepentingan konsumen (*consumers interest*), kepentingan pelaku usaha (*industry's interest*), kepentingan Pemerintah (*bureacrartic interst*) serta kepentingan nasional/publik (*public/national interst*)¹⁴⁶.

Dengan kondisi kegagalan pihak pemerintah dalam menyelenggarakan dan memainkan tugasnya dalam menyelenggarakan Perlindungan Konsumen, maka kemudian hal tersebut akan berdampak pada kegagalan negara dalam menjalankan fungsinya, karena akan banyak kepentingan didalamnya yang terabaikan.

Selain faktor tersebut diatas, Dukungan Pemerintah terhadap pelaksanaan kegiatan pengawasan juga turut memberikan peranan yang signifikan. Dukungan pemerintah dalam hal ini dapat dijelaskan dengan dukungan dalam penyediaan dana maupun penyediaan sarana dan prasarana dalam rangka menunjang kegiatan pengawasan. Pada Seksi Perlindungan Konsumen sendiri, berdasarkan data yang terdapat dalam Dana Alokasi Kegiatan yang ada, disebutkan bahwa Pemerintah

¹⁴⁵ Wawancara dengan Aman Sinaga, Staff Direktorat Perlindungan Konsumen :Direktorat Jendral Pengangan Dalam Negeri, Departemen Perdagangan RI. Pada tanggal 12 Oktober 2009.

¹⁴⁶ Inosentius Samsul, *Catatan Akhir Tahun Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen :Agenda Penguatan Kerangka Hukum Perlindungan Konsumen*. Media Hukum dan Keadilan Teropong Vol. IV No. 6 Desember 2005, hal. 89.

Kabupaten Bogor dalam hal ini menyediakan dana untuk penyelenggaraan kegiatan pengawasan sebesar Rp 69,123,100,- untuk satu tahun kegiatan. Dengan cakupan wilayah yang demikian besar dan tidak didukung dengan sarana transportasi untuk melaksanakan kegiatan pengawasan tersebut, Kepala Seksi Perlindungan Konsumen menyatakan "kami tidak dapat berbuat secara maksimal, karena untuk tes laboratorium sering kali dibutuhkan biaya yang tidak sedikit, selain itu untuk sarana transportasi ke pasar-pasar dalam melakukan pengawasan kami masih menggantungkan pinjaman kendaraan pribadi". Kondisi yang demikian tersebut pada dasarnya menggambarkan kurangnya perhatian pemerintah daerah dalam menunjang dan mendukung kegiatan pengawasan. Padahal, pasca diberikannya otonomi daerah, pihak pemerintah daerah seharusnya lebih memahami dan mengetahui perihal apa yang menjadi kebutuhan dari struktur organisasi yang ada dan aparatur pelaksana kegiatan dalam melaksanakan kegiatan yang ada.

Aspek lain yang turut mempengaruhi implementasi pasal 30 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen adalah sikap pelaksana terhadap kebijakan. Berdasarkan dari hasil wawancara dan observasi lapangan dapat dijelaskan bahwa sampai saat ini pada seksi Perlindungan Konsumen Kabupaten Bogor, masih belum terdapat kesefahaman pendapat dalam melaksanakan kegiatan pengawasan. Perbedaan tersebut pada dasarnya timbul karena masih kurangnya pengetahuan aparat pelaksana terhadap ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan kegiatan pengawasan, baik terhadap aspek pengawasan yang bersifat umum maupun terhadap pengawasan produk makanan berlabel halal. Kurangnya kemampuan pemahaman aparat pelaksana tersebut pada dasarnya merupakan suatu keniscayaan dan hambatan dalam mencapai kesejahteraan sosial. Sebagai suatu peluang untuk mengikhtiarkan kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakat, pelaksanaan otonomi daerah memerlukan tersedianya aparatur pemerintah yang tangguh dan sangat paham terhadap peranan yang mesti dilakukannya. Aparatur pemerintah diharapkan berperan dalam pelaksanaan fungsi-fungsi pelayanan, pemberdayaan, dan pembangunan. Dengan peranan sebagai penyedia pelayanan kepada masyarakat, aparatur pemerintah wajib memberikan pelayanan yang prima, adil dan maksimal untuk mendorong

terwujudnya kehidupan masyarakat yang lebih bermartabat. Aparatur yang baik adalah yang bisa memberi kepada masyarakat apa yang mereka butuhkan, bahkan sebelum masyarakat itu sendiri memintanya. Peranan Pemberdayaan terkait dengan peranan aparatur untuk memampukan masyarakat sebagai warga negara dalam konteks demokrasi pemerintahan. Kegiatan pemampuan ini tidaklah terbatas pada sekedar penyediaan sumberdaya, atau lebih sempit lagi hanya berupa penyediaan sumber dana bagi kegiatan warga masyarakat, tetapi lebih dari itu perlu diciptakan suasana yang lebih terbuka bagi setiap warga dalam mengembangkan pengetahuan dan pemahamannya terhadap realitas kehidupan dan tantangan yang mereka hadapi. Penyebaran informasi yang memadai tentang etika dan cita-cita kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara perlu dilakukan, karena pemberdayaan masyarakat sangat terkait dengan pengembangan apa yang dikenal sebagai well informed society. Untuk itulah maka diperlukan kesediaan dan kemampuan aparat pelaksana dalam memahami tuntutan masyarakat yang berkaitan dengan aspek pengawasan dengan cara mengikuti kegiatan pelatihan-pelatihan yang ada.

Selain beberapa aspek diatas, Ketaatan Pelaksana dalam menyelenggarakan kegiatan pengawasan sedikit banyak juga memberikan pengaruh terhadap implementasi pasal 30 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Berdasarkan hasil penelitian dapat dijelaskan bahwa pelaksanaan kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh Seksi Perlindungan Konsumen Kabupaten Bogor menurut mekanisme dan prosedur yang ditetapkan berdasarkan kebiasaan yang telah berlangsung sejak berdirinya Seksi Perlindungan Konsumen Kabupaten Bogor yaitu pada bulan Januari 2009 dan belum dituangkan dalam ketetapan tertulis pelaksanaan ini dilakukan dengan konsisten dan tidak ditemukan adanya penyimpangan. Ketaatan pelaksana memberikan dampak yang telah memberikan kelancaran dan kemudahan bagi pencapaian tujuan implementasi Pasal 30 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

Selain kebutuhan akan kualitas aparat pelaksana yang baik, dalam penyelenggaraan kegiatan pengawasan juga memerlukan adanya kemampuan yang baik dalam hal komunikasi. Baik komunikasi yang dijalin dalam tataran

kelembagaan antar sesama aparat maupun komunikasi yang dijalin dengan pihak pelaku usaha dan konsumen.

Dalam tataran kelembagaan, komunikasi kegiatan pengawasan peredaran produk makanan berlabel halal oleh Seksi Perlindungan Konsumen dapat dijelaskan dengan adanya komunikasi vertikal dan adanya komunikasi horizontal yang bertujuan agar setiap orang didalam organisasi, dapat mengikuti perkembangan perlindungan konsumen terutama dalam hal pengawasan terhadap produk makanan berlabel halal.

Komunikasi vertikal dalam pengawasan peredaran produk makanan berlabel halal adalah komunikasi yang terjadi antara pimpinan yaitu Kepala Seksi Perlindungan Konsumen baik dengan Kepala Bidang Perdagangan maupun dengan Kepala Dinas Koperasi Usaha Kecil Menengah Perindustrian dan Perdagangan sebagai laporan pelaksanaan kegiatan pengawasan.

Komunikasi horizontal dalam pelaksanaan kegiatan pengawasan dari hasil wawancara dengan Kepala Seksi Perlindungan Konsumen adalah komunikasi baik antara pimpinan yaitu Kepala Seksi Perlindungan Konsumen dengan jajaran Dinas-dinas terkait lainnya seperti Dinas Kesehatan, Dinas Perikanan dan Peternakan maupun dengan Majelis Ulama Indonesia Kabupaten Bogor.

Sementara dalam tataran diluar kelembagaan, kepala seksi perlindungan konsumen mengakui bahwa telah terjalin komunikasi yang cukup baik antara pihak aparat dengan LPKSM, konsumen dan pelaku usaha. Dengan adanya jalinan komunikasi yang baik ini maka diharapkan implementasi pasal 30 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen yang berkaitan dengan aspek pengawasan dapat terlaksana dengan maksimal.

4.4 Peranan Lembaga Perlindungan Swadaya Masyarakat (LPKSM) dan Masyarakat dalam Melaksanakan Pengawasan

Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) dan masyarakat pada dasarnya memiliki peranan dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan perlindungan Konsumen. Peranan tersebut diaplikasikan dengan melakukan kegiatan pengawasan terhadap peredaran barang dan jasa yang dijual di pasaran. Sebagaimana telah dikemukakan pada sub-bab terdahulu,

bahasannya berdasarkan ketentuan yang diamanatkan dalam pasal 30 UUPK, masyarakat dan lembaga non Pemerintah juga berhak untuk turut berperan serta dalam melaksanakan pengawasan terhadap peredaran barang dan jasa di pasaran. Berdasarkan legitimasi dalam pasal tersebut, maka masyarakat dan LPKSM dalam hal ini memperoleh pembenaran untuk melaksanakan kegiatan pengawasan.

Keberadaan masyarakat dan lembaga LPKSM secara teknis dapat membantu meningkatkan penyelenggaraan Perlindungan Konsumen agar dapat berjalan lebih efektif. Sebagai sample, Kabupaten Bogor dengan luas wilayah dan jumlah penduduk yang cukup besar rasanya adalah sedikit sulit untuk dapat menyelenggarakan perlindungan konsumen dengan kondisi dan jumlah aparat yang dapat dikatakan sangat terbatas yakni berjumlah delapan orang. Oleh karena itulah peranan masyarakat dan LPKSM dalam hal ini sangat diharapkan dapat memperlancar penyelenggaraan Perlindungan Konsumen.

Di wilayah Kabupaten Bogor, sampai saat ini terdaftar setidaknya dua LPKSM aktif yang turut membantu penyelenggaraan perlindungan Konsumen dan satu LPKSM yang non-aktif. Namun demikian, sampai saat ini ketiga LPKSM tersebut tidak atau belum melaporkan kegiatan hasil penyelenggaraan pengawasan ataupun pengaduan masyarakat sebagai salah satu bentuk perwujudan Perlindungan Konsumen. Padahal LPKSM seharusnya memberikan laporan pelaksanaan kegiatan pengawasannya kepada Walikota/Bupati atau Dinas terkait minimal satu kali dalam satu tahun. Ketika dikonfirmasi kepada salah satu LPKSM yang ada di Kabupaten Bogor, Indra Swabessy menyatakan bahwa :

Kami hanya melakukan pengawasan terhadap produk-produk yang wajib kena SNI. Sampai saat ini kami tidak melakukan pengawasan terhadap produk makanan halal. Tanpa bermaksud mengesampingkan pengawasan terhadap produk berlabel halal, namun LPKSM kami selama ini memang lebih terfokus pada pengawasan terhadap produk wajib SNI saja. Dan selama ini kami memberikan laporan kepada Kepala Seksi Perlindungan Konsumen secara lisan setiap tahunnya¹⁴⁷.

Sementara itu satu dari LPKSM yang ada di wilayah Kabupaten Bogor lebih terfokus pada pengawasan terhadap kualitas air minum atau PDAM. Berdasarkan

¹⁴⁷ Wawancara dengan Indra Swabessy, pada tanggal 12 Oktober 2009.

uraian tersebut dapat dilihat bahwasannya sampai saat ini LPKSM yang ada di wilayah Kabupaten Bogor belum berperan serta secara maksimal dalam hal pengawasan terhadap produk makanan berlabel halal.

Sementara itu pada aspek masyarakat sendiri, mengingat tingkat kesadaran, pengetahuan dan budaya hukum masyarakat yang masih belum mendukung penerapan perlindungan konsumen sebagaimana dikemukakan pada sub-bab terlebih dahulu sampai saat ini masih belum dapat diharapkan memberikan kontribusi yang cukup signifikan. Aspek rendahnya kesadaran masyarakat untuk turut serta melakukan pengawasan tersebut pada dasarnya dilatar belakangi oleh rendahnya pengetahuan dan tingkat pendidikan masyarakat terhadap Hukum Perlindungan Konsumen, selain itu pola budaya masyarakat Indonesia turut pula mempengaruhi pola pemikiran dan kebudayaan Konsumen di Indonesia yang cenderung tidak peduli terhadap barang yang beredar di pasaran. Oleh karena itulah maka diperlukan adanya sosialisasi, pendidikan dan proses yang lebih intens lagi guna memanfaatkan potensi terbesar masyarakat sebagai bagian dari stakeholder penyelenggara perlindungan konsumen.