

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1. LATAR BELAKANG

Perkembangan perekonomian yang sangat pesat telah menghasilkan berbagai jenis serta variasi dari barang-barang dan/atau jasa yang dapat dikonsumsi oleh masyarakat. Dengan perkembangan produk yang semakin luas serta dengan adanya dukungan kemajuan teknologi telekomunikasi dan informatika, dimana pergerakan arus transaksi barang dan/atau jasa yang melintasi batas-batas wilayah suatu negara semakin luas, menyebabkan konsumen berhadapan dengan penawaran berbagai jenis produk yang variatif, baik berupa produk domestik maupun produk luar negeri<sup>1</sup>.

Kondisi demikian, pada satu sisi memberikan manfaat kepada konsumen karena kebutuhan akan produk yang diinginkan dapat terpenuhi dengan mudah. Namun, disisi lain kondisi ini berdampak buruk bagi konsumen, karena dengan demikian maka konsumen menjadi objek dalam aktivitas bisnis para pelaku usaha yang mencari keuntungan semata, baik melalui promosi, cara penjualan, maupun mutu produk yang akan dikonsumsi oleh konsumen

Pada dasarnya manusia dalam keadaan sendiri maupun berkelompok dengan orang lain, pasti menjadi konsumen untuk produk barang dan/atau jasa tertentu. Keadaan konsumen yang universal tersebut pada satu sisi menunjukkan kelemahan bagi konsumen itu sendiri karena secara mendasar konsumen juga membutuhkan perlindungan hukum yang bersifat universal<sup>2</sup>.

Untuk memberikan perlindungan terhadap konsumen, Pemerintah mengeluarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dengan harapan aturan tersebut dapat menjadi landasan bagi

---

<sup>1</sup> Gunawan Widjaja&Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Jakarta:PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003, hlm.11

<sup>2</sup> Sri Rejeki Hartono, *Aspek-aspek Hukum Perlindungan Konsumen dalam kerangka Era Perdagangan Bebas* dalam *Hukum Perlindungan Konsumen* dihimpun oleh Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, Bandung:Madar Maju, 2000, hlm.33.

konsumen dan lembaga perlindungan konsumen dalam memberdayakan dan melindungi kepentingan konsumen serta dapat membuat produsen lebih bertanggung jawab dalam memasarkan produknya.

Namun demikian masih dibutuhkannya pengawasan terhadap produk-produk yang dipasarkan di masyarakat, khususnya terhadap produk makanan dan minuman impor. Hal ini dikarenakan semakin banyak ditemukannya produk makanan dan minuman impor yang mengandung zat-zat yang berbahaya bagi kesehatan. Salah satu Zat Kimia yang ditemukan dalam produk makanan dan minuman impor adalah melamin. Melamin merupakan bahan kimia yang biasanya digunakan dalam pembuatan plastik. Pada umumnya melamin digunakan dalam manufaktur untuk pembuatan plastik, pupuk, cat dan perekat. Melamin adalah senyawa basa organik dengan rumus kimia  $C_3H_6N_6$  dan memiliki nama IUPAC 1,3,5-triazina-2,4,6-triamina. Melamin hanya sedikit larut dalam air<sup>3</sup>.

Berdasarkan penelitian Yayasan lembaga Konsumen Indonesia, yang selanjutnya akan disebut dengan YLKI, yang bekerja sama dengan Laboratorium Departemen Kimia Fakultas MIPA Universitas Indonesia, menyebutkan dari total sampel 28 produk yang masuk laboratorium, 10 produk diantaranya terbukti mengandung melamin. Produk-produk tersebut adalah<sup>4</sup>:

1. Kino Bear Coklat Crispy, registrasi MD 662211108168, produksi PT Kinosentraindustriindo, kawasan Niaga Selatan Blok B 15, Bandar Kemayoran. Mengandung melamin 97,28 ppm;
2. Yake assorted Candies, tanpa nomor registrasi, produksi Fujian Yake Food, tak ada alamat importir, permen coklat panjang. Melamin: 56,54 ppm;

---

<sup>3</sup> Surya, "Sekilas tentang melamin", <http://suryadh.wordpress.com/2009/02/18/sekilas-tentang-melamin/>, diunduh 9 Juli 2009.

<sup>4</sup> Wisnu, "Ditemukan oleh YLKI, 10 Produk Mengandung melamin", <http://www.Kabarindonesia.com/berita.php?pil=3&jd=Ditemukan+oleh+YLKI%2C+10+Produk+Mengandung+Melamin&dn=20090304160417>, diunduh 9 Juli 2009.

3. F&M, sugu kental manis, registrasi ML 505417006156, importir Ikad-Jakarta. Melamin: 45,09 ppm;
4. Kembang gula Tirol Choco Mix, registrasi ML 237103407045, importir PT Indomaru Lestari, Kedaung Kali Angke, Cengkareng, Jakarta Barat, melamin: 17, 18 ppm;
5. Dutchmill, yogurt drink natural, registrasi ML 406505001229, produksi Dairy Plus Company Limited Nakom Sawan, Thailand. Importir PT Nirwana Lestari, Bantar Gebang, Bekasi. Melamin: 15, 98 ppm;
6. Pura Low Fat UHT milk beverage, registrasi ML 40508002189, produksi Fonterra Brands New Zealand, importir PT Sukanda Jaya, Cibitung, Bekasi. Melamin: 11,70 ppm;
7. Nestle Bear Brand sterilized low fat milk, produksi F&N Dairies Thailand. Melamin: 10, 88 ppm;
8. Crown Lonx Biskuit rasa coklat, registrasi ML 8227118009109, importir PT Koin Bumi, Jalan Senayan, Jakarta, produksi Crown Con Co. Melamin: 9,54 ppm;
9. Fanfun sweet heart biscuit, tanpa nomor registrasi, tak ada alamat importir. Melamin: 3,17 ppm;
10. Yake Assorted Candies, tanpa nomor registrasi, produksi Fujian Yake Food, jenis permen coklat lonjong agak lentur. Melamin: 1, 15 ppm.

Pemeriksaan uji melamin yang dilakukan BPOM menggunakan metode LC MS/MS (*Liquid Cromatografi Mass Spektrometer/Mass Spektrometer*) sesuai dengan standar *World Health Organization*, yang selanjutnya disebut WHO. Sedangkan YLKI dalam menguji produk pangan tersebut menggunakan metode HPLC (*High Performance Liquid Cromatografi*).

Menurut Kepala BPOM, LC MS/MS merupakan metode yang paling dapat dipercaya berdasarkan standar WHO, karena dapat mendeteksi bahan yang benar-benar mengandung melamin secara tepat, sehingga terjamin keakuratannya. Oleh sebab itu Badan POM hanya merekomendasikan penggunaan LC MS/MS untuk mendeteksi adanya melamin dalam produk-

produk pangan yang akan diedarkan di Indonesia. Berdasarkan hal tersebut, maka diharapkan agar masyarakat tidak resah dan tidak ragu untuk mengkonsumsi produk-produk pangan yang sudah memiliki izin edar dari BPOM. Sedangkan untuk produk-produk illegal atau yang tidak terdaftar di BPOM maka akan diamankan dan kemudian akan dimusnahkan<sup>5</sup>.

Penggunaan melamin dalam suatu produk makanan dan minuman dilakukan agar kandungan protein dari makanan dan minuman tersebut terlihat tinggi, karena itulah banyak produsen susu yang memasukkan melamin dalam produknya agar protein dalam susu yang diproduksinya terlihat tinggi. Menurut WHO, adanya sedikit kandungan melamin dalam suatu produk makanan dan minuman tidak secara langsung membahayakan kesehatan, kecuali dalam susu formula bayi karena pencernaan bayi peka terhadap sesuatu zat yang “asing” sehingga adanya melamin dalam susu formula bayi dapat membahayakan kesehatan bayi tersebut.

Dalam Pasal 30 Undang-undang nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, disebutkan bahwa pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundangannya diselenggarakan oleh pemerintah, masyarakat, dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat. Tujuan dari Pasal 30 tersebut adalah untuk melakukan pengawasan dan pemantauan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di masyarakat. Khusus mengenai pengawasan terhadap makanan dan minuman, di Indonesia telah dibentuk suatu badan yang bertugas untuk mengawasi peredaran obat dan makanan, yakni BPOM. BPOM adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden nomor 103 tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Presiden nomor 64 tahun 2005, yang selanjutnya akan disebut LPND, yang mengatur mengenai pembentukan lembaga-lembaga pemerintah nondepartemen.

---

<sup>5</sup> Ibid.

LPND adalah lembaga pemerintah pusat yang dibentuk untuk menjalankan tugas pemerintahan tertentu dari presiden serta bertanggung jawab langsung pada presiden. BPOM merupakan salah satu LPND yang mempunyai tugas di bidang pengawasan obat dan makanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, fungsi BPOM adalah :

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan obat dan makanan;
- b. Pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang pengawasan obat dan makanan;
- c. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BPOM;
- d. Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah dan masyarakat di bidang pengawasan obat dan makanan;
- e. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tatalaksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.

Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah, yang dalam hal ini adalah BPOM terhadap peredaran obat dan makanan, dimana pengawasan yang dilakukan terhadap pangan mengenai sistem keamanan pangan terpadu Indonesia yang selama ini bekerjasama dengan *Australian Analytical Government Laboratory*<sup>6</sup>. Indonesia harus memiliki sistem pengawasan obat dan makanan yang efektif dan diakui secara internasional. Sistem ini dibentuk untuk melindungi konsumen dari peredaran makanan yang tidak memenuhi persyaratan keamanan, mutu dan kemanfaatannya.

---

<sup>6</sup> Tiodora Sirait, *Peranan BPOM Dalam Sistem Pengawasan Obat dan Makanan Suatu Tinjauan Aspek Yuridis*, (Tesis, Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2006) hlm. 8.

Di dalam era globalisasi ini, pengawasan obat dan makanan menjadi semakin kompleks, hal ini dikarenakan batas perdagangan internasional yang semakin menipis. Semakin banyak produk-produk impor, baik obat-obatan, makanan, suplemen dan bahkan kosmetika yang diperdagangkan dengan leluasa tanpa mengenal batas-batas negara. Konsekuensi yang harus dihadapi dalam hal demikian adalah mengenai kesehatan dan keselamatan konsumen atas kemungkinan peredaran produk yang tidak memenuhi persyaratan mutu dan keamanan.

Pengawasan obat dan makanan memiliki aspek masalah yang berdimensi luas dan kompleks. Oleh karena itu diperlukan sistem pengawasan yang komprehensif, dari awal proses suatu produk masuk ke wilayah suatu negara hingga produk tersebut beredar di masyarakat. Hal ini dimaksudkan agar produk-produk makanan yang masuk ke Indonesia tidak menimbulkan akibat yang dapat merugikan konsumen. Namun, pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap peredaran obat dan makanan saat ini belum dapat menjangkau secara keseluruhan permasalahan, terbukti dengan masih banyaknya produk-produk makanan impor yang mengandung zat berbahaya, seperti misalnya melamin, beredar di pasaran sehingga menimbulkan kerugian terhadap konsumen.

Dalam Undang-Undang Pangan dikatakan bahwa pembangunan pangan diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil dan merata berdasarkan kemandirian dan tidak bertentangan dengan keyakinan masyarakat<sup>7</sup>. Hal ini disebabkan karena tujuan peraturan, pembinaan dan pengawasan pangan adalah:

1. Tersedianya pangan yang memenuhi persyaratan keamanan mutu, dan gizi bagi kepentingan kesehatan manusia;
2. Terciptanya perdagangan pangan yang jujur dan bertanggungjawab; dan
3. Terwujudnya tingkat kecukupan pangan dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

---

<sup>7</sup> Pasal 2, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan.

Oleh karena alasan tersebut, sesungguhnya setiap warga negara berhak atas perlindungan hukum yang wajib diberikan oleh negara. Salah satu perlindungan yang wajib diberikan oleh negara adalah perlindungan konsumen, agar masyarakat tidak mengkonsumsi atau menggunakan produk barang dan atau jasa yang dapat membahayakan keselamatan, kesehatan dan sebagainya, sehingga masyarakat merasa aman dan memperoleh kepuasan dalam mengkonsumsi suatu produk.

Pertanggungjawaban dalam pelaksanaan pengawasan peredaran obat dan makanan mengenal beberapa prinsip hak dimana konsumen mempunyai hak yang terdiri dari (a) hak atas khasiat, mutu dan keamanan obat dan makanan, (b) hak untuk memilih, (c) hak untuk informasi, (d) hak untuk mendapat barang yang sesuai dengan nilai tukar yang diberikan, (e) hak untuk mendapat upaya penyelesaian hukum serta mendapat lingkungan yang baik dan sehat<sup>8</sup>.

Hal ini juga sejalan dengan ketentuan yang ditetapkan di dalam Pasal 4 Undang-undang nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang mengatakan bahwa yang menjadi hak konsumen adalah: (a) hak atas keamanan, kenyamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa, (b) hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan, (c) hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa, (d) hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan, (e) hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut, (f) hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen, (g) hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif, (h) hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan yang perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya, (i) hak-hak yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan lainnya.

---

<sup>8</sup> Ibid.

Berdasarkan hak-hak konsumen tersebut, maka sudah sepantasnya konsumen mendapatkan yang terbaik dalam hal produk makanan, baik lokal maupun impor sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi konsumen itu sendiri. Apalagi hal tersebut menyangkut kepada kepentingan fisik konsumen di dalam mengkonsumsi produk-produk makanan impor yang beredar di Indonesia.

Oleh karena itu perlu adanya kepastian kepada masyarakat sebagai konsumen, mengenai pihak yang bertanggung jawab dalam hal produk-produk makanan impor yang mengandung melamin melebihi kadar yang diperbolehkan, yang telah beredar di pasar dalam negeri tersebut serta juga adanya aturan-aturan yang mengatur mengenai melamin sebagai bahan berbahaya yang terdapat di dalam produk makanan impor tersebut. Oleh karena itu, sehubungan dengan hal tersebut, dalam hal ini peneliti menilai pentingnya pembahasan mengenai **Peranan BPOM Dalam Melakukan Tindakan Hukum Terhadap Produk Makanan Impor Yang Mengandung Melamin.**

## **I.2. IDENTIFIKASI MASALAH**

Atas dasar latar belakang yang telah diuraikan diatas dengan tujuan sebagai arah dalam inti pembahasan, maka penulis dapat merumuskan suatu identifikasi masalah yang antara lain sebagai berikut :

1. Apakah sudah terdapat standar hukum mengenai melamin di Indonesia?  
Jika belum terdapat, bagaimanakah pengaturannya?
2. Bagaimana upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah dalam melindungi konsumen terhadap produk makanan impor yang mengandung melamin dan beredar di masyarakat?

## **I.3. TUJUAN PENELITIAN**

1. Untuk mengetahui mengenai standar hukum ambang batas yang terkait dengan melamin yang banyak terkandung di dalam produk makanan, khususnya produk makanan impor yang beredar di Indonesia. Selain itu



- juga untuk mengetahui, pengaturan yang dilakukan oleh pemerintah, apabila peraturan mengenai standar atau batas toleransi kandungan melamin yang dapat masuk ke dalam tubuh manusia.
2. Untuk memperoleh hasil mengenai upaya-upaya yang akan dilakukan oleh pemerintah apabila terdapat produk makanan impor yang mengandung melamin dan beredar luas di masyarakat.

#### **I.4. METODE DAN TEKNIK**

Metode merupakan suatu prosedur atau cara untuk mengetahui atau menjalankan sesuatu melalui langkah-langkah yang sistematis. Sedangkan penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya<sup>9</sup>.

Untuk memperoleh data-data serta informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini, maka penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

##### **1. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan bersifat deskriptif analitis, yaitu penjabaran sistematis mengenai fakta-fakta dan masalah-masalah yang berkaitan dengan regulasi pemerintah terhadap produk impor yang membahayakan masyarakat.

##### **2. Metode pendekatan**

Merupakan penelitian hukum yuridis normatif, yaitu suatu penelitian terhadap norma atau hukum, antara peraturan perundang-undangan yang terkait maupun putusan-putusan pengadilan. Dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan maupun putusan pengadilan yang terkait dengan regulasi pemerintah terhadap produk makanan impor yang membahayakan masyarakat.

---

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2007, hlm. 43.

### 3. Cara pengumpulan Data

Dengan menggunakan metode penafsiran hukum secara sistematis, dimana peneliti melihat perspektif masyarakat sebagai konsumen produk-produk makanan impor yang mengandung bahan berbahaya tersebut, yang kemudian masuk ke Indonesia, dihubungkan dengan aturan mengenai perlindungan konsumen.

### 4. Metode Analisis Data

Semua data yang diperoleh, dikumpulkan dan dianalisis secara yuridis kualitatif, yaitu data-data tersebut dianalisis secara mendalam, komprehensif (luas dan lengkap)<sup>10</sup>, dan tidak menggunakan rumus-rumus maupun angka-angka yang bersifat matematis dan statistik.

## I.5. KERANGKA TEORI

Untuk menganalisis data dalam penulisan ini, penulis menggunakan teori Negara Hukum Kesejahteraan. Pada umumnya negara yang menganut paham kesejahteraan modern (*modern welfare*) juga merupakan negara hukum modern atau negara hukum kesejahteraan. Berdasarkan pendapat dari Bagir Manan, konsepsi Negara Hukum modern merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dengan negara kesejahteraan<sup>11</sup>. Di dalam konsep ini, tugas negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat saja, tetapi juga memikul tanggung jawab untuk mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Teori negara hukum kesejahteraan lahir sebagai reaksi terhadap gagalnya konsep negara hukum klasik dan negara hukum sosialis<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cet. Ke-2, Jakarta: Balai Pustaka, 1989.

<sup>11</sup> Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Masa Transisi Menuju Demokrasi*, Jogjakarta: UII Press, 2007, hlm. 56.

<sup>12</sup> Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, Jogjakarta: UII Press, 2004, hlm. 9.

Untuk lebih memahami mengenai teori negara hukum kesejahteraan, maka perlu diketahui terlebih dahulu mengenai konsep negara hukum dan negara kesejahteraan sebagai berikut:

a. Teori Negara Hukum

Konsep *Rechtsstaat* diawali oleh adanya pemikiran Immanuel Kant yang mengatakan bahwa fungsi hukum dalam negara hanya sebagai alat perlindungan hak-hak asasi individual dan pengaturan kekuasaan negara secara pasif. Namun dalam perkembangannya, konsep yang dikemukakan oleh Immanuel Kant dinilai kurang memuaskan, maka dikembangkanlah konsep *Rechtsstaat* yang berwawasan kesejahteraan dan kemakmuran<sup>13</sup>.

Dalam suatu negara hukum, terdapat beberapa unsur utama secara formal, yaitu<sup>14</sup> (1) Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia; (2) Untuk melindungi hak asasi tersebut, maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan kepada teori trias politica; (3) Pemerintah menjalankan tugasnya berdasarkan kepada Undang-undang; (4) Apabila pemerintah dalam menjalankan tugasnya yang berdasarkan Undang-undang, namun masih melakukan pelanggaran hak asasi manusia (dengan adanya campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka terdapat pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.

b. Teori Negara Kesejahteraan

Menurut pendapat Spicker, negara kesejahteraan dapat didefinisikan sebagai sebuah sistem kesejahteraan sosial yang memberi peran lebih besar pada negara atau pemerintah<sup>15</sup>. Berdasarkan pengertian tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa negara kesejahteraan melakukan

---

<sup>13</sup> Muhammad Taher Azhary, *Negara Hukum, Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Kencana, 2007, hlm. 89.

<sup>14</sup> Padmo Wahyono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Hill Co, 1989, hlm. 151.

<sup>15</sup> Green Mind Community, *Teori Dan Politik Hukum Tata negara*, Cet. 1, Yogyakarta: Total media, 2009, hlm. 307.

perlindungan terhadap masyarakat terutama kaum lemah, seperti orang miskin, cacat pengangguran dan sebagainya.

Berkaitan dengan konsep negara kesejahteraan yang merupakan revisi konsep dari negara pasif, mengutip dari pendapat Prof. Jimly Asshiddique, beliau menguraikan bahwa dalam konsep negara kesejahteraan, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat<sup>16</sup>. Disini, negara justru perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat.

Dapat dilihat bahwa salah satu ciri pokok dari suatu negara kesejahteraan adalah bahwa peranan negara tidak sebatas pada menjaga keamanan dan ketertiban saja, akan tetapi negara secara aktif berperan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat dibidang sosial, ekonomi dan budaya<sup>17</sup>.

Perlindungan konsumen adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan perlindungan hukum yang diberikan kepada konsumen dalam usahanya untuk memenuhi kebutuhannya dari hal-hal yang dapat merugikan konsumen itu sendiri. Perlindungan terhadap konsumen mulai berkembang bersamaan dengan berkembangnya industri dan teknologi<sup>18</sup>. Berdasarkan ketentuan pasal 1 angka 1 Undang-undang nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dijelaskan bahwa perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Oleh karena itu, berbicara tentang perlindungan konsumen, berarti mempersoalkan jaminan atau kepastian tentang terpenuhinya hak-hak konsumen.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Janus Sidabalok, *Hukum Pidana di Indonesia*, Cet. 1, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 9.

<sup>19</sup> Janus Sidabalok, *Opcit*, hlm. 10.

Di Indonesia, signifikansi pengaturan hak-hak konsumen melalui Undang-undang merupakan bagian dari implementasi sebagai suatu negara kesejahteraan, karena Undang-undang Dasar 1945 di samping sebagai konstitusi politik juga dapat disebut konstitusi ekonomi, yaitu konstitusi yang mengandung ide negara kesejahteraan yang tumbuh berkembang karena pengaruh sosialisme sejak abad 19<sup>20</sup>.

Indonesia melalui undang-undang nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menetapkan sembilan hak konsumen<sup>21</sup>, sebagai penjabaran dari pasal-pasal yang bercirikan negara kesejahteraan, yaitu Pasal 27 ayat (2)<sup>22</sup> dan Pasal 33<sup>23</sup> Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Hukum dan pembangunan adalah merupakan dua variabel yang saling mempengaruhi diantara dua variabel tersebut yang selalu memungkinkan dipihak yang satu dapat mewujudkan dalam satu sisi dalam proses pembangunan itu sendiri. hukum juga dapat berfungsi sebagai stabilisator

<sup>20</sup> Jimly Asshiddique, *Undang-undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Madya (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1998), hlm. 1-2. Konsep negara kesejahteraan ini dinamakan oleh Mohammad Hatta sebagai konsep Negara “pengurus”. Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan undang-undang Dasar 1945* (Jakarta: Jajasan Prapantja, 1960), hlm. 298. Dalam Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Cet. 1 (Jakarta: Program Pasca sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 7.

<sup>21</sup> Di Indonesia, Undang-undang nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mencantumkan sembilan hak konsumen, yaitu: (1) Hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa; (2) Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan; (3) Hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa; (4) Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan; (5) Hak untuk mendapatkan advokasi perlindungan konsumen secara patut; (6) Hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen; (7) Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif; (8) Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya; (9) Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

<sup>22</sup> Pasal 27 ayat (2) berbunyi: “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”.

<sup>23</sup> Pasal 33 berbunyi: “(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

untuk dapat berperan menciptakan keseimbangan pembangunan dalam masyarakat dengan tujuan untuk mendorong pembangunan pada bidang masing-masing dan sebagai dinamisator, hukum berfungsi memberikan semangat perkembangan pembangunan masyarakat dan pembangunan di segala bidang termasuk bidang obat dan makanan. Sesuai dengan prinsip pembangunan yang antara lain menyatakan bahwa pembangunan dilaksanakan bersama oleh masyarakat dengan pemerintah dan karena itu menjadi tanggung jawab bersama pula, maka melalui pengaturan dan pengendalian oleh pemerintah, tujuan pembangunan nasional dapat dicapai dengan baik.

Upaya pemerintah untuk melindungi konsumen dari produk yang merugikan dapat dilaksanakan dengan cara mengatur, mengawasi serta mengendalikan produksi, distribusi dan peredaran produk sehingga konsumen tidak akan mengalami kerugian secara materil, maupun secara fisik yaitu kesehatan konsumen itu sendiri.

## **I.6. SUMBER DATA**

- 1) Dalam penelitian ini bahan hukum primer mencakup:
  - a. Undang-undang nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan;
  - b. Undang-undang nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
  - c. Undang-undang nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan;
  - d. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 28 tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan;
  - e. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 58 tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Perlindungan Konsumen;
  - f. Keputusan Presiden Republik Indonesia nomor 103 tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintahan Non Departemen.

- g. Keputusan Direktur Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan nomor 02592/B/SK/VIII/91 tentang Penggunaan Bahan Tambahan Makanan.
- 2) Bahan Hukum Sekunder yaitu buku-buku yang berisi teori-teori yang menunjang penelitian, laporan penelitian, tulisan para ahli, paper.
  - 3) Bahan Hukum Tersier seperti kamus Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

## **I.7. SISTEMATIKA PENULISAN**

Adapun sistematika penulisan penelitian ini terdiri dari lima bab yang antara lain:

**BAB I PENDAHULUAN**, Bab ini menguraikan tentang latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka teori, metode penelitian serta sistematika penulisan.

**BAB II REGULASI DAN PERAN PEMERINTAH BERKAITAN DENGAN PERLINDUNGAN KONSUMEN DAN PRODUK MAKANAN IMPOR**, Bab ini menguraikan mengenai peranan Lembaga Pemerintah Non Departemen yaitu BPOM sebagai badan pemerintah yang melakukan pengawasan terhadap obat dan makanan di Indonesia, serta tugas dan wewenangnya dalam melakukan pengawasan terhadap produk makanan impor tersebut disertai dengan peraturan-peraturan terkait mengenai perlindungan konsumen di Indonesia.

**BAB III TINDAKAN PEMERINTAH DALAM MELAKUKAN PENGAWASAN PRODUK MAKANAN IMPOR DARI UNSUR MELAMIN MELALUI BPOM**, Bab ini menguraikan tindakan konkrit pemerintah melalui Lembaga Pemerintah Non Departemen yaitu BPOM dalam

melakukan pengawasan makanan impor yang mengandung melamin dan beredar di masyarakat, serta kebijakan-kebijakan yang dapat diterapkan kepada para pelaku usaha.

**BAB IV** PENUTUP, Merupakan bab terakhir yang menguraikan kesimpulan dan saran dari hasil penelitian tentang Peranan BPOM Dalam Melakukan Tindakan Hukum Terhadap Produk Makanan Impor Yang Mengandung Melamin.

