

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Pada hakikat perlindungan konsumen merupakan hal yang masih relatif baru di Indonesia, tetapi masih banyak kasus konsumen yang dirugikan tetapi konsumen merasa kesulitan untuk menuntut ganti rugi, bahkan konsumen terkesan sangat lemah kedudukannya di hadapan pelaku usaha, karena yang menjadi kebiasaan di Indonesia adalah asas *“take it or leave it”*, konsumen di Indonesia hanya dijadikan objek aktivitas bisnis oleh para pelaku usaha. Dikaitkan dengan kemajuan teknologi pun seringkali konsumen tidak mengetahui apa yang telah diterapkan oleh para pelaku usaha dalam produknya.

Setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UU Nomor 8 Tahun 1999) pada tanggal 20 April 1999 diharapkan dapat menciptakan kegiatan usaha perdagangan yang fair tidak hanya bagi kalangan pelaku usaha, melainkan secara langsung untuk kepentingan konsumen, baik selaku pengguna, pemanfaat maupun selaku pemakai barang dan/atau jasa yang ditawarkan oleh pelaku usaha.<sup>1</sup>

Penggunaan teknologi dalam bidang usaha produksi tidak lain merupakan upaya pelaku usaha untuk meningkatkan mutu serta hasil produksinya. Salah satu teknologi yang digunakan oleh pelaku usaha yaitu teknologi rekayasa genetika, yaitu teknologi utak-atik gen dari suatu tanaman atau hewan dimana gen dari tanaman atau hewan tersebut dimodifikasi atau disisipi dengan gen dari organisme lain yang sejenis atau berbeda sama sekali untuk mendapatkan tanaman atau hewan “baru” yang mempunyai keunggulan dan diminimalisir

---

<sup>1</sup> Gunawan Wijaya dan Ahmad Yani, 2003. Hukum Tentang Perlindungan Konsumen. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, hlm. ix

keburukannya sehingga teknologi ini sebenarnya berbeda dengan teknik kawin silang, okulasi atau teknik lain yang sejenis, dimana teknologi ini banyak diaplikasikan dalam bidang industri yang bergerak dibidang pembudidayaan tanaman produksi serta industri pengolahan pangan.

Peningkatan jumlah produksi merupakan upaya pelaku usaha untuk memenuhi peningkatan jumlah permintaan, tetapi terkadang upaya meningkatkan jumlah produksi terhambat dengan terbatasnya jumlah bahan baku yang tersedia terutama bahan baku dari alam, karena mengandalkan hasil alam yang tidak pasti maka banyak industri pangan yang beralih kepada tanaman hasil teknologi rekayasa genetika yang memang direkayasa agar genetika tingkat produksi tinggi lebih dari tanaman biasa, disamping itu biaya yang murah akan sangat berpengaruh dalam perolehan keuntungan.

Awal adanya teknologi ini sebenarnya disebabkan karena jumlah pangan alami mulai tidak sebanding dengan jumlah populasi manusia yang terus bertambah, ditambah dengan berkurangnya lahan-lahan pertanian, merebaknya hama penyakit tanaman, perubahan iklim yang tidak menentu yang berdampak kepada tidak maksimalnya tanaman pangan alami dalam memproduksi disamping biaya tinggi dalam pembudidayaannya. Maka para ahli tanaman mencoba untuk mendapatkan tanaman “super” yang bisa mengatasi berbagai masalah tersebut, namun dalam perkembangannya tanaman hasil rekayasa genetika ini menimbulkan perdebatan tentang tingkat keamanannya jika dikonsumsi manusia, sebagian pihak menyatakan bahaya, sebagian lainnya menyatakan aman.

Hak-hak konsumen yang harus dilindungi dalam kajian penelitian ini adalah aspek penting dalam perlindungan hukum berupa :

- 1) Hak atas Informasi: Konsumen berhak mendapatkan informasi yang jelas dan akurat tentang produk atau layanan yang akan mereka beli. Ini termasuk informasi tentang harga, kualitas, komposisi, dan risiko yang terkait.
- 2) Hak atas Keamanan: Konsumen berhak mendapatkan produk atau layanan yang aman dan tidak membahayakan kesehatan mereka. Produsen dan penjual bertanggung jawab untuk memastikan produk mereka memenuhi standar keamanan.
- 3) Hak atas Pilihan: Konsumen berhak memilih produk atau layanan yang sesuai dengan kebutuhan dan preferensi mereka. Ini mencakup hak untuk membandingkan produk, memilih merek, dan memutuskan apakah akan membeli atau tidak.
- 4) Hak atas Kepuasan: Konsumen berhak mendapatkan layanan yang memuaskan dan produk yang berkualitas. Jika ada masalah dengan produk atau layanan, konsumen berhak mengajukan keluhan dan mendapatkan solusi yang memadai.
- 5) Hak atas Ganti Rugi: Jika produk atau layanan tidak sesuai dengan yang dijanjikan atau mengakibatkan kerugian, konsumen berhak mendapatkan ganti rugi. Ini bisa berupa pengembalian uang, penggantian produk, atau perbaikan.
- 6) Hak atas Privasi: Konsumen berhak memiliki privasi yang dihormati. Informasi pribadi mereka tidak boleh disalahgunakan atau dibagikan tanpa izin.
- 7) Hak atas Pendidikan Konsumen: Konsumen berhak mendapatkan edukasi tentang hak-hak mereka, cara melindungi diri, dan bagaimana mengambil keputusan yang bijaksana sebagai konsumen.

Sedangkan jika, hak-hak konsumen dilanggar, maka ada beberapa langkah yang harus diperhatikan antara lain :

- 1) Lapor ke Penyedia: Jika Anda mengalami masalah dengan produk atau layanan, pertama-tama laporkan masalah tersebut kepada penyedia. Berbicara dengan layanan pelanggan atau manajemen perusahaan dapat membantu menyelesaikan masalah.
- 2) Ajukan Keluhan: Jika masalah tidak terselesaikan dengan baik oleh penyedia, ajukan keluhan secara resmi.
- 3) Anda dapat menghubungi otoritas yang mengawasi sektor terkait, seperti Badan Perlindungan Konsumen atau lembaga serupa.
- 4) Gugatan Hukum: Jika hak-hak Anda tetap dilanggar, pertimbangkan untuk mengajukan gugatan hukum. Konsultasikan dengan pengacara atau advokat yang berpengalaman dalam hukum konsumen.
- 5) Media Sosial dan Ulasan Online: Gunakan media sosial atau platform ulasan online untuk membagikan pengalaman Anda. Terkadang, tekanan publik dapat memaksa perusahaan untuk bertindak.
- 6) Bergabung dengan Organisasi Konsumen: Bergabung dengan organisasi konsumen lokal atau nasional dapat memberikan dukungan dan informasi lebih lanjut tentang hak-hak Anda.

Kemudian ada hal-hal yang perlu dilampirkan sebagai bukti yang perlu disertakan saat melaporkan pelanggaran hak konsumen dapat diidentifikasi sebagai dokumen dalam pemenuhan hak asasi kosumen dalam pemeriksanaa keamanan pangan secara valid, yaitu :

- 1) Bukti Transaksi: Lampirkan bukti transaksi pembelian produk atau layanan. Ini bisa berupa struk pembayaran, faktur, atau bukti pembelian online.

- 2) **Bukti Komunikasi:** Jika Anda telah berkomunikasi dengan penyedia atau produsen terkait masalah yang anda alami, sertakan salinan percakapan, surat, atau email yang relevan.
- 3) **Bukti Kerugian:** Jelaskan secara rinci kerugian yang Anda alami akibat pelanggaran hak konsumen. Misanya, jika produk rusak atau tidak sesuai dengan deskripsi, sertakan foto produk yang menunjukkan kerusakan atau ketidaksesuaian.
- 4) **Bukti Upaya Penyelesaian:** Jika Anda telah mencoba menyelesaikan masalah dengan penyedia atau produsen sebelumnya, sertakan bukti upaya penyelesaian, seperti catatan panggilan telepon atau surat komplain.
- 5) **Informasi Identitas:** Sertakan informasi identitas Anda, termasuk nama, alamat, nomor telepon, dan alamat email. Ini akan memudahkan pihak yang menangani pengaduan untuk menghubungi Anda.

Untuk perlindungan hukum terhadap konsumen, dalam pemeriksaan sistem keamanan pangan, merupakan langkah penting, agar memastikan bahwa “produk pangan yang beredar aman dikonsumsi oleh masyarakat, maka perlu ada beberapa informasi yang urgen untuk menjamin kualitas keamanan pangan, yaitu :

- 1) **pengawasan keamanan dan mutu pangan itu segar** dari Badan Pangan Nasional yang memiliki tanggungjawab keamanan pangan masyarakat, meliputi : menetapkan norma/aturan, standar, prosedur, dan kriteria keamanan pangan serta melakukan pembinaan dan pengawasan;
- 2) **Audit keamanan pangan** benar-benar dilakukan oleh perusahaan yang menjalankan rencana dan prosesnya sesuai standar operasional.
- 3) **Analisis Bahaya**, dikaji dalam sistem keamanan pangan, analisis bahaya digunakan untuk mengidentifikasi potensi bahaya dan mencegah resiko sebelum terjadi. Bahaya itu dapat dibagi

tiga (3) kelompok utama yaitu : a. mikrobiologi, kimia, dan fisik, didasarkan pada tim kajian yang ahli.

Dari penjelasan di atas, peneliti merasa penting menjadi kajian penelitian ini dengan judul “**Analisis Hukum Pelaksanaan Pengawasan Pangan Lokal di Kabupaten Kepulauan Yapen**” sebagai kebijakan pemerintah daerah dalam mengawasi sistem pemeriksaan keamanan pangan bagi masyarakat atau pendudukan di kabupaten kepulauan Yapen dalam objek penelitian tesis ini.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pelaksanaan pengawasan pangan lokal di Kabupaten Kepulauan Yapen ?
2. Apa kendala pelaksanaan pengawasan pangan lokal di Kabupaten Kepulauan Yapen ?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk memahami dan menjelaskan pelaksanaan pengawasan pangan lokal di Kabupaten Kepulauan Yapen.
2. Untuk menjelaskan dan memahami kendala pelaksanaan pengawasan pangan lokal di Kabupaten Kepulauan Yapen.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat membuka cakrawala berpikir serta sarana pengembangan dan pendalaman ilmu pengetahuan, terutama dalam bidang ilmu hukum perdata focus dalam hukum bisnis, khususnya berkaitan dengan implementasi perlindungan hukum terhadap konsumen dalam sistem pemeriksaan keamanan pangan.

2. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsiah atau merupakan kewajiban Pemerintah Kabupaten Kepulauan Yapen, melibatkan OPD terkait mencari solusi dalam bentuk kebijakan/regulasi daerah, aparat penegak hukum, dan masyarakat hukum adat setempat (suku,klan/marga/faam/keret) agar dengan bijak melihat implementasi perlindungan hukum terhadap konsumen dalam sistem pemeriksaan keamanan pangan.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan pada di Kabupaten Kepulauan Yapen Provinsi Papua.

### **2. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan hukum secara fungsional melihat hukum dari segi fungsinya dalam masyarakat, cara kerjanya, dan apresiasinya terhadap kesadaran hukum masyarakat. Konsekuensinya dengan jalan pendekatan teori hukum di bagi ke dalam teori hukum normatif (doktrinal) dan teori hukum sosiologis/empiris (non doktrinal). Pendekatan hukum secara normatif lebih memfokuskan diri pada hukum tertulis dengan lebih menggunakan logika hukum dan bersifat universal, dengan tujuan untuk memahami, mengembangkan, dan menerapkan norma yang ada, khususnya norma hukum. Misalnya fokus pada pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*)<sup>2</sup>. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berhubungan dengan isu hukum yang sedang diteliti. Kemudian dalam pendekatan ini, penelitian perlu mencari ratio legis dan dasar ontologis lahirnya perundangan-undangan, dengan mempelajari ratio

---

<sup>2</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Prenada Media, Surabaya, 2005, hlm. 93-95.

legis dan dasar ontologis suatu perundang-undangan dan mempelajari ratio legis dan dasar ontologis suatu perundang-undangan, peneliti mampu menangkap makna filosofi yang terkandung dibelakang perundang-undangan itu. Memahami kandungan filosofi yang ada di belakang perundang-undangan, maka peneliti akan dapat menyimpulkan mengenai ada tidaknya benturan filosofis antara perundang-undangan dengan isu yang diteliti.

Sedangkan, pendekatan teori hukum secara sosiologis dan antropologis lebih menekankan pada sistem hukum tidak tertulis (hukum yang ada dalam masyarakat), tidak terlalu menetengahkan logika. Namun, lebih menerima struktur sosial dan perilaku masyarakat secara apa adanya (*as it is*), lebih bersifat lokal (tidak universal), dengan tujuan untuk mendeskripsikan suatu fenomena hukum tanpa memberikan nilai (value). Pendekatan pluralisme hukum (*legal pluralism*), dilakukan dengan menelaah situasi dimana dua atau lebih **sistem hukum** dan atau **sistem norma hukum** yang berlaku berdampingan dan saling berinteraksi dan saling mempengaruhi dalam kehidupan masyarakat. Hal ini ditandai adanya kasus-kasus sengketa dengan adanya pilihan-pilihan hukum oleh masyarakat dalam penyelesaian kasus-kasus hukum dari objek penelitian tesis.

Untuk pendekatan konseptual (*conceptual approach*) kajiannya dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun argumentasi hukum dalam memecahkan isu penelitian yang dihadapi.

Pendekatan hukum normatif dan filosofis; Pendekatan ini digunakan karena pada prinsipnya penelitian ini mendasarkan diri pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mengkaji secara filosofis (filsafat hukum), baik berupa asas-asas hukum (*legal principles*) maupun kaidah-kaidah hukum (*legal norms*) dan hakekat dasar hukum serta hak milik sehingga dapat mengkaji persoalan yang berkenaan dengan perlindungan hak milik atas tanah sebagai hak asasi manusia secara holistik. Hal ini sejalan dengan pendapat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji bahwa : Di dalam penelitian hukum normatif, maka penelitian terhadap asas-asas hukum dilakukan terhadap kaidah-kaidah hukum yang merupakan patokan-patokan berperilaku atau bersikap tidak pantas. Penelitian terhadap asas-asas hukum merupakan suatu penelitian filosofis, oleh karena asas hukum merupakan unsur ideal dari hukum.

Pendekatan sejarah hukum, pendekatan ini dipakai sebab setiap politik hukum mempunyai sejarah hukum tersendiri sesuai dengan situasi dan peristiwa yang melatarbelakanginya pada proses terjadinya pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik di masa sebelum kemerdekaan maupun sesudah kemerdekaan perlu didekati dengan metode pendekatan sejarah hukum, termasuk perkembangan perumusan peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan perlindungan hak milik atas tanah sebagai hak asasi manusia.

Pendekatan hukum komparatif, pendekatan ini dipakai sebab dengan adanya arus globalisasi dan modernisasi yang semakin pesat saat ini, yang menuntut adanya keharmonisan hukum dengan kepentingan di dunia internasional, maka setiap sistem hukum dalam suatu negara diupayakan sejauh mungkin dapat menyesuaikan dengan tuntutan kebutuhan hukum dalam hubungan di dunia internasional. Hal ini juga bermaksud untuk

menelaah dan mengkaji titik persamaan dan perbedaan dari substansi atau materi muatan dari suatu konstitusi atau UUD NRI 1945 dengan konstitusi atau UUD dari Negara lain yaitu Negara Belanda, Amerika Serikat, dan Philipina khususnya yang berkenaan dengan pengaturan hak milik atas tanah sebagai hak asasi manusia.

Pendekatan filosofis, pendekatan ini dipakai untuk menelaah dan mengkaji konsepsi politik hukum pemerintah dalam suatu negara sampai pada hakekatnya yang paling dalam sesuai dengan prinsip dan asas-asas hukum dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat maupun yang terjelma dalam Pancasila sebagai ideologi dan cita hukum negara Republik Indonesia, khususnya yang berkenaan dengan perlindungan hak milik atas tanah sebagai hak asasi manusia.

Pendekatan futuristik, pendekatan ini dipakai mengingat bahwa politik hukum berkaitan langsung dengan produk hukum, baik yang berlaku pada saat ini maupun diwaktu atau di masa yang akan datang, maka pendekatan ini sangat tepat digunakan dengan maksud untuk mengkaji dan memprediksi serta merumuskan konsepsi hukum baru yang mengarah pada karakter hukum yang lebih responsif, akomodatif, moderen, dan berkeadilan.

### **3. Populasi dan Sampel**

**Populasi** yang dimaksud adalah keseluruhan konsumen masyarakat Kabupaten Kepulauan Yapen Distrik Yapen Selatan kota Serui. Sedangkan **sampel** adalah keterwakilan dari masing-masing masyarakat sebagai konsumen yang menghadapi kasus hukum berhubungan dengan pangan yang dapat teridentifikasi dalam tiga tahun terakhir dua kasus.

#### 4. Jenis dan Sumber Bahan

Jenis dan sumber bahan yang digunakan dapat di peroleh melalui sumber bahan primer, sumber bahan sekunder dan sumber bahan tertier. Untuk data primer dikaji melalui ketentuan perundang-undangan yang berhubungan dengan isu atau objek penelitian dan bahan lapangan diperoleh secara langsung dengan informan atau responden. Sedangkan bahan sekunder di peroleh melalui analisis bahan-bahan hukum dan data lapangan melalui pengamatan dan wawancara di lingkungan masyarakat konsumen pangan Distrik Yapen Selatan di kota Serui dan kasus-kasus yang masuk di Kepolisian dan Peradilan Negeri Serui. Kemudian doktrin-doktrin, hasil penelitian, disertasi, tesis, makalah, jurnal-jurnal ilmiah, berita maupun artikel-artikel populer. Data tertier di kaji dari temuan-temuan istilah yang berhubungan dengan isu penelitian sehingga menggunakan kamus hukum, inggris, kamus lokal/adat dalam bentuk terjemahan.

#### 5. Teknik Pengumpulan Bahan

Teknik prosedur pengumpulan bahan dilakukan dengan menggunakan tiga instrumen penelitian yakni prosedur pengumpulan bahan hukum, pengamatan, dan wawancara. Prosedur pengumpulan bahan hukum berupa **bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder**. Bahan hukum primer berupa perundang-undangan dikumpulkan sistem catatan, baik berupa ringkasan tulisan sesuai aslinya, secara garis besar pokok dengan metode inventarisasi dan kategorisasi. Bahan hukum sekunder dilakukan dengan karangan yang memuat pendapat asli penulis; kutipan digunakan untuk memuat catatan pokok permasalahan, serta ulasan berisi analisis dan catatan khusus penulis. Disamping itu dilakukan dengan menelusuri berbagai sumber hukum. Kemudian kasus-kasus hukum yang berhubungan dengan objek penelitian masuk di Kepolisian dan Pengadilan Negeri Serui.

**Pengamatan**, dilakukan secara tidak langsung dan langsung. Pengamatan tidak langsung dilakukan dengan memperhatikan aspek populasi terhadap kehidupan masyarakat Serui Distrik Yapen Selatan Kabupaten Kepulauan Yapen selama ini terhadap masyarakat konsumen pangan dalam hal pemeriksaan keamanan pangan.

**Wawancara**, dilakukan terhadap perlindungan hukum konsumen yaitu masyarakat pengguna pangan selama ini, terutama sistem pengawasan keamanan pangan oleh pemerintah daerah Kabupaten Kepulauan Yapen. Kemudian para pihak yang teridentifikasi sebagai informan atau responden, baik pengusaha pangan, masyarakat sebagai konsumen pengguna pangan. Secara kelembagan dari Kepolisian dan Pengadilan.

## **6. Analisis Bahan**

Setelah terkumpulnya data secara keseluruhan, maka pengelolaan bahan dilakukan secara analisis kualitatif (deskriptif analisis) dengan menggunakan tiga alur kerja secara bersamaan yakni : 1) reduksi bahan, 2) penyajian bahan, dan 3) verifikasi/penarikan kesimpulan.