

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hukum sebagai kaidah atau norma sosial yang tidak terlepas dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Hukum merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang ada pada suatu masyarakat. Bahkan pada umumnya ada pendapat yang menyatakan hukum yang baik seperti yang dicita-citakan oleh masyarakat sosial, maka diperlukan kaidah-kaidah (hukum) sebagai alatnya.¹ Kaidah-kaidah tersebut berupa peraturan-peraturan hukum baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang disertai dengan sanksi-sanksi yang tegas. Dalam setiap masyarakat akan dijumpai suatu perbedaan antara tingkah laku yang dikendaki oleh kaidah-kaidah hukum. Ada suatu keadaan yang tidak dapat dihindari, sehingga timbul suatu ketegangan karena terdapat perbedaan kepentingan.²

Menurut **Sudikno Mertokusumo**, bahwa hukum itu bertujuan agar tercapainya ketertiban dalam masyarakat sehingga diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi untuk mencapai tujuannya dan bertugas membagi hak dan kewajiban antar perorangan dalam masyarakat, memberikan kewenangan dan mengutamakan pemecahan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.³

¹Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, Hlm. 14.

²*Ibid.* Hlm. 19.

³R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Sinar Grafika, Bandung, 2002, Hlm. 24.

Hukum bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi rakyat. Hukum sebagai kumpulan peraturan atau kaedah mempunyai isi yang bersifat umum dan normatif karena menentukan apa yang seyogyanya boleh dilakukan, apa yang tidak boleh dilakukan atau harus dilakukan serta menentukan caranya melaksanakan kepatuhan pada kaedah-kaedah.⁴ Kaedah-kaedah sebagai pedoman perikelakuan diperlukan manusia, oleh karena manusia mempunyai hasrat untuk hidup pantas dan diatur. Akan tetapi, pandangan mengenai kehidupan yang pantas dan teratur tidaklah selalu sama antara pribadi yang satu dan yang lainnya. Oleh karena itu, diperlukan pedoman atau patokan, supaya kehidupan bersama manusia tidak menjadi tidak pantas dan tidak diatur. Pedoman atau patokan tersebut adalah kaedah-kaedah yang menjadi pengarah hidup pribadi dan hidup antar pribadi.⁵ Suatu produk hukum lebih responsif terhadap tuntutan-tuntutan dari berbagai kelompok sosial dan individu dalam masyarakat hanya akan dapat dicapai melalui strategi pembangunan hukum yang meletakkan hukum sebagai wahana emansipasi.⁶ Maka timbul hukum dagang, hukum dagang adalah hukum perdata khusus bagi kaum pedagang.⁷ Untuk mengatur atau hadir sebagai hukum bagi kegiatan perniagaan.

⁴ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Liberty*, Yogyakarta, 1988. Hlm. 38.

⁵ Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, Alumni, Bandung, 1985. Hlm. 18

⁶ Jandi Mukianto, *Prinsip Bantuan Hukum di Indonesia*, Kencana, Bandung, 2017. Hlm. 35.

⁷ Farida Hasyim, *Hukum Dagang*, Sinar Grafika, Jakarta 2011. Hlm. 2.

Ditambah dengan globalisasi dan perdagangan bebas yang di dukung oleh kemajuan teknologi telekomunikasi kiranya memperluas ruang gerak arus transaksi barang dan jasa. Akibatnya barang dan jasa yang ditawarkan bervariasi baik produk luar negeri maupun produk dalam negeri. Kondisi seperti ini di satu pihak mempunyai manfaat bagi konsumen karena kebutuhan akan barang dan jasa yang diinginkan dapat terpenuhi serta semakin terbuka lebar, karena adanya kebebasan untuk memilih aneka jenis dan kualitas barang dan jasa sesuai dengan keinginan dan kemampuan konsumen. Tetapi disisi lain, dapat mengakibatkan kedudukan pelaku usaha dan konsumen tidak seimbang dan konsumen berada pada posisi yang lemah, yang menjadi objek aktivitas bisnis untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha melalui berbagai promosi, cara penjualan, serta penerapan perjanjian baku yang merugikan.⁸

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, bahwa “konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan atau jasa tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan”.⁹ Meskipun undang-undang ini disebut sebagai Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), namun bukan berarti kepentingan pelaku usaha tidak ikut menjadi perhatian istimewa

⁸ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011. Hlm. 37.

⁹ Advendi Simangunsong dan Elsi Kartika Sari, *Hukum dalam Ekonomi*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2004. Hlm. 94.

karena keberadaan perekonomian nasional banyak ditentukan oleh para pelaku usaha. Kesewenang-wenangan akan mengakibatkan ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, agar segala upaya memberikan jaminan akan kepastian hukum, ukurannya secara kualitatif ditentukan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen dan undang-undang lainnya yang juga dimaksudkan dan masih berlaku untuk memberikan perlindungan konsumen.¹⁰

Dalam penerapannya masih banyak yang perlu dikaji mengenai perlindungan terhadap konsumen karena semakin berkembangnya kemajuan ekonomi global. Dunia internasional telah lebih dahulu merasakan betapa pentingnya perlindungan terhadap sanksi dan korban.¹¹ Semakin banyaknya toko sembako, maka persaingan usaha untuk memberikan bahan sembako yang terbaik kepada konsumen semakin banyak, dengan adanya persaingan usaha seperti ini membuat para penyedia bahan sembako tertentu banyak yang berbuat curang ataupun berlaku sewenang-wenang atas penjualan barang dagangan, sehingga banyak keluhan-keluhan konsumen terhadap barang dagangan toko sembako yang di palsukan, maka pihak konsumen merasa dirugikan.

Adanya masalah-masalah seperti ini maka hal ini perlu diteliti agar tidak berlanjut terus-menerus. Adapun contoh kasus yang terjadi di Kota Pangkalpinang adalah beras bulog dikemas menjadi beras bermerek. Modus yang digunakan pelaku usaha dalam kasus ini adalah beras bulog

¹⁰ Ahmadi Miru dan Sutarman, *Op.Cit.*, Hlm. 1.

¹¹ Agus Takariawan, *Perlindungan Saksi dan Korban*, Pustaka Reka Cipta, Bandung, 2016. Hlm. 6.

yang harganya lebih murah di pindahkan kekarung beras bermerek, antara lain merek RM, Sendok dan Udang yang harganya lebih mahal. Dalam kasus ini, pelaku usaha telah melanggar hak konsumen yang di atur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen untuk mendapatkan keuntungan yang besar dari hasil penjualan beras yang dikemas ulang tersebut.¹² Keuntungan dari pemidahan beras bulog ke beras bermerek terkenal ini bervariasi. Akan tetapi perlindungan konsumen berupa ganti rugi tidak berikan.

Berdasarkan hal tersebut maka aturan hukum sangat penting apabila seorang konsumen dirugikan dalam mengonsumsi barang. Dimana pelayanan seharusnya lebih memperhatikan dan bekerja secara optimal dalam standar pelayanan tersebut dikarenakan implementasinya belum baik di dalam masyarakat.¹³

Berdasarkan kasus tersebut, maka penulis bermaksud melakukan kajian dan penelitian, yang selanjutnya dituangkan dalam bentuk penelitian, maka penulis mengambil penelitian yang berjudul: **“Perlindungan Konsumen Terhadap Penjualan Beras Bulog yang Dikemas Jadi Beras Bermerek di Kota Pangkalpinang Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen”**.

¹² <https://bangka.tribunnews.com/amp/2016/12/02/polisi-ungkap-pemalsua-beras-bulog-dikemas-jadi-beras-bermerek>, diakses pada Tanggal 17 April 2018

¹³ Yusuf Sofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, PT. Citra Aditya Bakti, 2009, Hlm. 296.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang dikemukakan di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penulisan ini adalah:

1. Bagaimana perlindungan hukum konsumen terhadap penjualan beras bulog yang dikemas jadi beras bermerek di Kota Pangkalpinang?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi tidak diberikannya perlindungan hukum konsumen dalam bentuk ganti rugi terhadap penjualan beras bulog yang dikemas jadi beras bermerek di Kota Pangkalpinang?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui perlindungan konsumen terhadap penjualan beras bulog yang dikemas jadi beras bermerek di Kota Pangkalpinang.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi tidak diberikannya perlindungan hukum konsumen terhadap penjualan beras bulog yang dikemas jadi beras bermerek di Kota Pangkalpinang.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan yang telah disampaikan, maka hasil dari usulan penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan bagi semua orang. Adapun manfaat yang dicapai dalam penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Untuk memberikan pengembangan pengetahuan yang bermanfaat di bidang hukum mengenai perlindungan hukum terhadap konsumen.

2. Bagi Pemerintah

Untuk dapat memberi sumbangan pemikiran dan wawasan serta menambah pengetahuan mengenai kepastian hukum terhadap perlindungan konsumen, sehingga menjadi masukan dan acuan bagi DISPERINDAG, dan badan/ lembaga/ yayasan yang berhubungan dengan perlindungan dan sengketa konsumen.

3. Bagi Konsumen

Untuk memberikan pengetahuan kepada konsumen tentang adanya perlindungan konsumen, antara lain hak-hak konsumen dan penyelesaian sengketa konsumen.

4. Bagi Penulis

Penelitian ini berguna dalam sumbangan pemikiran pengembangan ilmu hukum, khususnya mengenai perlindungan konsumen, sehingga diharapkan dapat menjadi acuan dan sumber pengetahuan bagi konsumen untuk menjadi konsumen cerdas.

5. Bagi Pelaku Usaha

Untuk memberikan pengetahuan mengenai kewajiban pelaku usaha dan juga untuk memberikan pengetahuan mengenai larangan-larangan dalam melakukan usaha.

E. Landasan Teori dan Konseptual

Perlindungan hukum harus melihat tahapan, yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.¹⁴ Teori perlindungan hukum adalah teori yang mengkaji dan menganalisis tentang wujud atau bentuk atau tujuan perlindungan, subjek hukum yang dilindungi serta objek perlindungan yang diberikan oleh hukum kepada subjeknya.”

Secara teoretis, bentuk perlindungan hukum dibagi menjadi dua, yaitu:¹⁵

- a. Perlindungan hukum yang preventif merupakan perlindungan hukum yang sifatnya pencegahan. Perlindungan memberikan kesempatan kepada rakyat untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atas pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintahan mendapat bentuk yang definitif. Sehingga, perlindungan hukum bertujuan untuk pencegahan terjadinya sengketa dan bagi tindak pemerintah yang didasarkan pada kebebasan bertindak.
- b. Perlindungan hukum yang represif berfungsi untuk menyelesaikan apabila terjadi sengketa. Indonesia dewasa ini terdapat berbagai badan

¹⁴ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, Hlm. 285.

¹⁵ *Ibid.*, Hlm. 264.

yang secara parsial menangani perlindungan hukum bagi rakyat, yang dikelompokkan menjadi dua badan, yaitu:

- 1) Pengadilan dalam lingkup peradilan umum,
- 2) Instansi pemerintah yang merupakan lembaga banding administrasi.

Dalam peraturan perundang-undangan telah ditentukan bentuk-bentuk perlindungan yang diberikan kepada masyarakat atas adanya kesewenang-wenangan dari pihak lainnya, baik itu penguasa, pengusaha maupun orang yang mempunyai ekonomi lebih baik dari pihak korban. Pada prinsipnya, perlindungan hukum terhadap pihak yang lemah selalu dikaitkan dengan perlindungan terhadap pihak yang lemah atau korban.

Hukum sebagai perlindungan kepentingan manusia berbeda dengan norma-norma yang lain. Karena hukum itu berisi perintah dan larangan, serta membagi hak dan kewajiban. **Sudikno Mertokusumo** mengemukakan tidak hanya tujuan hukum, tetapi tentang fungsi hukum dan perlindungan hukum, berpendapat bahwa:¹⁶ “Dalam fungsinya sebagai perlindungan kepentingan manusia hukum mempunyai tujuan. Hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai. Adapun tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Demi tercapainya ketertiban di dalam masyarakat diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi. Dalam mencapai tujuannya itu hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antar

¹⁶*Ibid.*, Hlm. 269.

perorangan di dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.”

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan penelitian yuridis empiris. Penelitian yuridis empiris merupakan salah satu sarana untuk mengetahui fakta hukum yang terjadi ditengah-tengah masyarakat, hal ini disebabkan karena penelitian yuridis empiris (*empirical law research*) adalah penelitian hukum positif tidak tertulis mengenai perilaku (*behavior*) anggota masyarakat dalam hubungan hidup bermasyarakat.¹⁷

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian ini yang digunakan adalah Pendekatan indentifikasi hukum, efektivitas hukum, pendekatan kasus, dan pendekatan undang-undang. Identifikasi hukum adalah suatu bentuk pengenalan terhadap suatu ciri-ciri fenomena sosial secara jelas dan terperinci. Sementara itu, efektivitas hukum dalam tindakan atau realita hukum dapat diketahui apabila seseorang menyatakan, bahwa suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuannya, maka hal itu biasanya diketahui apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu sehingga sesuai dengan tujuannya atau

¹⁷ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, Hlm. 155.

tidak. Menurut **Han Kelsen** efektifitas hukum adalah orang-orang pada kenyataannya berbuat menurut suatu cara untuk menghindari sanksi yang diancam oleh norma hukum atau bukan, dan apakah sanksi tersebut benar-benar dilaksanakan bila syaratnya terpenuhi atau tidak terpenuhi.¹⁸

Dalam pengertian efektivitas hukum menurut **Han Kelsen** dapat diartikan perbuatan untuk menghindari suatu sanksi karena perbuatan yang diacani oleh norma yang ada. Adapun cara pendekatan dengan metode pendekatan kasus. Pendekatan kasus ini dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi baik untuk keperluan praktek maupun kajian akademis.¹⁹ Hal ini merupakan referensi bagi penyusunan argumentasi dalam pemecahan isu hukum. Pendekatan kasus tidak sama dengan studi kasus. Karena di dalam pendekatan kasus terdapat beberapa kasus ditelaah untuk referensi bagi suatu isu hukum. Sementara studi kasus merupakan suatu studi terhadap kasus tertentu dari berbagai aspek hukum.²⁰ Selain menggunakan metode pendekatan kasus penulisan ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*). Pendekatan undang-undang ini adalah suatu penulisan yang didasari pada keaburan norma disamping menginventarisasi norma oleh sebab itu penulis memilih menggunakan pendekatan undang-undang. Dalam penelitian ini,

¹⁸Salim, H.S, *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, Hlm. 301

¹⁹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, Hlm. 94.

²⁰*Ibid*

pendekatan undang-undang yang digunakan, yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

3. Sumber Data

a. Data Primer.

Data primer yang digunakan dalam penelitian ini didapat dari terjun langsung ke lapangan, baik dalam bentuk observasi maupun wawancara yang dilakukan kepada pihak-pihak yang terkait dengan penelitian ini, seperti: konsumen, pelaku usaha, dan instansi pemerintah serta lembaga swadaya masyarakat.

b. Data Sekunder

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer bahan hukum yang mempunyai otoritas autoritatif.²¹ Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.²² Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2001 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen, Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 06/M-

²¹ Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, Hlm. 47.

²² *Ibid.*, Hlm. 141.

DAG/PER/2/2017 Tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan-bahan yang berhubungan dengan bahan hukum primer seperti buku-buku, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal yang berhubungan dengan bahan hukum primer

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer dan sekunder, seperti internet dan lain-lain.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini ialah teknik pengumpulan bahan hukum penelitian hukum normatif. Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian hukum normatif ialah dilakukan dengan studi pustaka dan studi dokumen terhadap bahan-bahan hukum. Studi Pustaka (*Library Research*) merupakan suatu teknik pengumpulan data dengan cara mengumpulkan, membaca, dan mengutip dari literatur, dokumen-dokumen, peraturan perundang-undangan yang berlaku serta hasil-

hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Data yang diperoleh dengan menggunakan teknik *library research* ini sebagian besar tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum tetap, hasil penelitian, karya ilmiah, ensiklopedia, maupun bahan-bahan pustaka lainnya.

5. Teknik Analisa Bahan Hukum

Analisis Bahan Hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif yaitu suatu metode analisis data dengan menjelaskan dan menjabarkan permasalahan yang diteliti kemudian menganalisis hasil penelitian untuk dapat dirumuskan dalam suatu kesimpulan. Analisis data kualitatif yaitu dengan menguraikan data dalam bentuk kalimat yang baik dan benar agar mudah dibaca dan di beri arti. Hasil analisa data memudahkan pengambilan kesimpulan secara induktif dan/atau secara deduktif. Pada tahap analisis bahan secara nyata kemampuan metodologis peneliti diuji karena tahap ketelitian dan pencurahan daya pikir diperlukan secara optimal.²³

²³ Abdulkadir Muhammad, *Op Cit.* Hlm. 91-92.