

TESIS

TINJAUAN PERLINDUNGAN KONSUMEN DALAM PERDAGANGAN MAKANAN DAN MINUMAN YANG MENGANDUNG BAHAN BERBAHAYA DI PASAR INPRES BANGKINANG

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar
Magister Hukum (M.H.)



Dibuat Oleh

NAMA : AGUSNI MARIANI
NOMOR MAHASISWA : 15 1020 030
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM BISNIS

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PEKANBARU
2019

ABSTRAK

Kata kunci: Perlindungan-Konsumen-Memperdagangkan-Pasar-Inpres-Bangkinang

Pelaku usaha yang selama ini merugikan konsumen dapat terlindungi oleh adanya Undang-undang perlindungan konsumen terhadap produk makanan yang beredar di pasaran khususnya di Pasar Inpres Bangkinang. Dinas Perindustrian dan Perdagangan bekerjasama dengan BPOM Provinsi Riau melakukan pengawasan terhadap peredaran makanan dan minuman yang dijual bebas di Pasar Inpres Bangkinang serta melakukan pembinaan terhadap pelaku usaha tersebut. Hal itu dilakukan dalam melindungi konsumen dari produk makanan yang tidak layak dikonsumsi. Masalah Pokok Penelitian Tesis ini adalah Perlindungan Konsumen Dalam Perdagangan Makanan dan Minuman Yang Mengandung Bahan Berbahaya di Pasar Inpres Bangkinang dan Kendala Dalam Perlindungan Konsumen Dalam Perdagangan Makanan dan Minuman Yang Mengandung Bahan Berbahaya di Pasar Inpres Bangkinang. Jenis penelitian ini merupakan *observational reseach* dengan cara survai, yaitu penelitian yang mengambil data langsung dari populasi/responden dengan mengadakan wawancara dan kuesioner sebagai alat pengumpul data, kemudian dari data yang diambil dilakukan pengolahan sehingga diperoleh kesimpulan dengan metode induktif. Sedangkan jika dilihat dari sifatnya maka penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penelitian yang menjelaskan dalam bentuk kalimat yang jelas dan rinci tentang Perlindungan Hukum Terhadap konsumen (anak-anak Sekolah) berupa panganan atau jajanan yang menggunakan zat adiktif/berbahaya yang dijual bebas di sekolah-sekolah. Perlindungan Konsumen Dalam Perdagangan Makanan dan Minuman Yang Mengandung Bahan Berbahaya di Pasar Inpres Bangkinang (Jualan makanan dan minuman) yang dijual kepada konsumen di Pasar Inpres Bangkinang adalah untuk mewujudkan perlindungan hukum bagi konsumen maka setiap produk pangan khususnya produk jualan makanan dan minuman bagi anak Pasar Inpres Bangkinang, namun tidak sedikit pelaku usaha yang tidak beritikad baik dalam menjalankan usahanya memasukkan bahan tambahan pangan yang berbahaya (Zat Aditif) yang disebabkan karena faktor kepentingan ekonomis dan faktor Sumber Daya Manusia (SDM) produsen dan konsumen. Faktor kepentingan ekonomis yaitu para pelaku usaha ingin mengeluarkan biaya produksi serendah-rendahnya dan mendapatkan untung sebanyak-banyaknya. Sedangkan untuk SDM dari pihak pelaku usaha yaitu kurangnya pengetahuan tentang seluk beluk Bahan Tambahan Pangan (BTP) Berbahaya. Dari pihak konsumen yaitu daya beli masyarakat yang rendah, mereka selalu ingin produk yang murah dan enak tanpa memperhatikan kualitas produk tersebut bahwa Kendala Dalam Perlindungan Konsumen Dalam Perdagangan Makanan dan Minuman Yang Mengandung Bahan Berbahaya di Pasar Inpres Bangkinang adalah bahwa Balai Besar POM tidak mempunyai kewenangan dalam menjatuhkan sanksi kepada pelaku usaha yang nakal, ditambah lagi tidak adanya informasi yang diberikan kepada masyarakat kepada BBPOM terhadap pelaku usaha yang nakal dalam menjual jualan makanan dan minuman nya kepada Pasar Inpres Bangkinang

ABSTRACT

Keywords: Consumer-Protection-Tradin-Bangkinang-Inpres-Market

Business actors who have been detrimental to consumers can be protected by the existence of a consumer protection law is to supervise food products circulating in the market in Indonesia, in the institution that handles the supervision of food products is the Food and Drug Supervisory Agency (BPOM). BPOM's role is to supervise the circulation of drugs and food on the market and to provide guidance to business actors. BPOM's supervision of food products indirectly plays a role in protecting consumers from food products that are not suitable for consumption. Supervision of food products carried out by BPOM means that BPOM has helped maintain consumer rights, namely maintaining consumer safety and security.

The Main Problems of Research This thesis is Consumer Protection in the Food and Beverage Trade Containing Hazardous Materials in the Bangkinang Inpres Market and Constraints in Consumer Protection in the Food and Beverage Trade Containing Hazardous Ingredients in the Bangkinang Inpres Market. This type of research is observational research by survey, namely research that takes data directly from the population / respondent by holding interviews and questionnaires as a data collection tool, then from the data taken is processed so that conclusions are obtained by deductive method. Whereas when viewed from its nature, this research is descriptive, namely research that explains in clear and detailed sentence about legal protection for consumers (school children) in the form of snacks or snacks that use addictive / dangerous substances that are sold freely in schools. Consumer Protection in the Food and Beverage Trading Containing Harmful Substances in the Bangkinang Inpres Market (Selling food and beverages) that are sold to consumers in the Bangkinang Inpres Market is to realize legal protection for consumers so that every food product, especially food and beverage selling products for Inpres Market children Bangkinang, but not a few business people who do not have good intentions in running their businesses include dangerous food additives (Additive Substances) which are caused due to economic interests and factors of Human Resources (HR) producers and consumers. The economic interest factor is that business people want to spend as little as possible and get as much profit as possible. As for the human resources from the business sector, there is a lack of knowledge about the ins and outs of Dangerous Food Additives (BTP). From the consumer side, namely the low purchasing power of the people, they always want cheap and tasty products without regard to product quality that the Constraints in Consumer Protection in the Food and Beverage Trading Containing Harmful Materials in the Bangkinang Inpres Market are that the POM Center has no authority to drop sanctions on naughty business actors, plus the absence of information provided to the public to BBPOM on business people who are naughty in selling their food and beverage sales to Bangkinang Inpres Market,

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
SURAT PERNYATAAN.....	ii
HALAMAN PROSES BIMBINGAN TESIS.....	iii
HALAMAN PERSETUJUAN TESIS.....	ii
SURAT KEPUTUSAN PENUNJUKKAN PEMBIMBING I dan II.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN HASIL UJIAN TESIS.....	vi
ABSTRAK.....	ix
KATA PENGANTAR.....	xi
DAFTAR ISI.....	xiii
DAFTAR SINGKATAN.....	xv
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Masalah Pokok.....	5
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	6
D. Kerangka Teori.....	7
E. Konsep Operasional.....	31
F. Metode Penelitian.....	32
BAB II : TINJAUAN UMUM	
A. Tinjauan Umum Tentang Zat Aditif (Bahan Berbahaya Dalam Makanan).....	36
B. Tinjauan Tentang Perlindungan Konsumen	50
C. Tinjauan Umum Tentang Pelaku Usaha.....	62

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Perlindungan Konsumen Dalam Perdagangan Makanan dan Minuman Yang Mengandung Bahan Berbahaya di Pasar Inpres Bangkinang	74
B. Kendala Dalam Perlindungan Konsumen Dalam Perdagangan Makanan dan Minuman Yang Mengandung Bahan Berbahaya Di Pasar Inpres Bangkinang	101
BAB IV : PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	112
B. Saran.....	113
DAFTAR PUSTAKA.....	114
LAMPIRAN.....	116

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kesehatan adalah salah satu kebutuhan pokok manusia di samping sandang pangan dan papan. Tanpa hidup yang sehat, hidup manusia menjadi tanpa arti, sebab dalam keadaan sakit, manusia tidak mungkin dapat melakukan kegiatan sehari-hari dengan baik. Untuk itu tubuh yang sehat harus juga ditunjang dengan makanan yang bermanfaat bagi kesehatan tubuh. Makanan berkualitas adalah makanan yang memenuhi kriteria di antaranya aman, bergizi, dan bermutu. Upaya penyediaan makanan bagi masyarakat membuat pelaku usaha memproduksi berbagai jenis makanan. Makanan yang di tawarkan meliputi makanan yang memenuhi kebutuhan pokok, kebutuhan sekunder maupun kebutuhan tersier.

Munculnya berbagai macam produk makanan di lakukan pelaku usaha untuk memenuhi kebutuhan konsumen dan menarik minat konsumen mengkonsumsi produk makanan yang mereka hasilkan. Ada beberapa hal yang dilakukan pelaku usaha untuk menarik perhatian konsumen, di antaranya adalah pelaku usaha menggunakan kemasan yang menarik, harga produk makanan yang di tawarkan dapat di jangkau oleh konsumen, dan yang tidak kalah penting adalah cara pelaku usaha menawarkan atau mempromosikan produk makanan yang mereka hasilkan.

Kemasan produk makanan yang di gunakan pelaku usaha tidak hanya berfungsi sebagai pembungkus saja tetapi juga untuk menjaga keamanan produk

agar tidak mudah rusak dan tercemar. Tujuan lain penggunaan kemasan adalah untuk menarik perhatian dan minat konsumen. Misalnya dalam pemilihan warna kemasan, pelaku usaha cenderung memilih warna yang mencolok agar dengan mudah dapat di kenali oleh konsumen¹.

Hal lain yang di perhatikan pelaku usaha kepada konsumen melalui kemasan adalah dicantumkan bahan-bahan yang di gunakan, batas kadaluwarsa, dan ijin yang di peroleh dari Badan Pengawas Obat dan Makanan. Dengan di cantumkan bahan-bahan yang digunakan, konsumen jadi tahu bahwa produk tersebut menggunakan bahan pengawet atau tidak. Konsumen juga jadi tahu juga tentang kualitas produk yang mereka konsumsi telah sesuai dengan standar mutu yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Selain kemasan, harga merupakan salah satu penentu laku tidaknya suatu produk yang beredar di pasaran. Harga produk makanan yang dapat dijangkau akan lebih diminati masyarakat daripada harga yang mahal pada jenis produk yang sama satu sejenis. Dalam soal harga, konsumen akan memberlakukan prinsip ekonomi bagi dirinya, dimana mereka hanya akan melakukan pengorbanan yang kecil (membeli dengan harga murah) untuk memperoleh produk makanan yang besar agar harga suatu produk makanan bisa dijangkau oleh konsumen, pelaku usaha berupaya dengan cara menekan biaya produksi, upaya yang dilakukan untuk menekan biaya produksi diantaranya adalah dengan memilih bahan baku yang harganya murah dan menambahkan bahan tambahan makanan dalam produk yang mereka hasilkan.

¹ Pasal 16 UU Nomor 7 tahun 1996 Tentang Pangan

Pembelian bahan baku yang murah dan pemberian bahan tambahan makanan dalam produk makanan dapat menghasilkan produk dengan harga yang terjangkau masyarakat. Meski harga sebuah produk makanan dapat terjangkau masyarakat bukan berarti dengan serta merta suatu produk makanan dapat laris di pasaran, tetapi perlu ada peran media untuk menginformasikan tentang produk makanan yang dihasilkan pelaku usaha.

Konsumen juga dapat menentukan pilihan makanan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan mereka. Berbagai fasilitas informasi dan kemudahan penawaran produk disatu sisi membawa keuntungan pada konsumen, namun disisi lain kondisi ini juga membawa dampak negatif bagi konsumen. Berbagai cara penjualan dan promosi yang dilakukan pelaku usaha selalu memihak pelaku usaha, contoh seperti ini membuat kedudukan pelaku usaha dan konsumen tidak seimbang, dimana konsumen berada pada posisi lemah, seringkali konsumen hanya berperan sebagai objek pelaku usaha untuk mendapatkan keuntungan besar. Agar ketidakseimbangan kedudukan antara konsumen dan pelaku usaha yang berakibat merugikan salah satu pihak maka perlu adanya perlindungan konsumen adalah dengan melakukan pengawasan terhadap produk makanan yang beredar di pasaran di Indonesia.

Dinas Perdagangan Koperasi dan UMK Kampar dalam upaya peningkatan pelayanan publik di bidang perindustrian, perdagangan, pengelolaan pasar, dan koperasi, usaha kecil dan menengah yang ada di Kabupaten Kampar melakukan pemeriksaan terhadap produk makanan dan minuman yang diperdagangkan dipasaran.

Pasar inpres Bangkinang merupakan sasaran pemeriksaan oleh Dinas Perdagangan Koperasi dan UMK Kampar, dan bekerja sama dengan (BBPOM) Provinsi Riau, namun masih saja ada pelaku usaha yang melakukan kecurangan-kecurangan. Pelaku usaha melakukan kecurangan dengan memanipulasi produk-produk makanan dan minuman yang dijual oleh Pedagang. Masih ditemukannya bahan beracun dalam makanan dan produk minuman hal itu membuktikan bahwa pengawasan yang dilakukan terhadap para penjual produk dan makanan masih lemah, padahal sanksi hukum terhadap penjual makanan dan minuman yang tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan sesuai UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen cukup berat yakni hukuman 5 tahun penjara dan denda Rp. 2.000.000.000 (dua milyar rupiah). Kenyataannya para pedagang tetap berani menjual makanan dan minuman yang mengandung zat berbahaya kepada konsumen.

Berdasarkan fenomena yang penulis temukan di lapangan, dari bahan sampel yang dilakukan oleh Dinas Perdagangan Koperasi dan UMK Kampar terhadap produk sampel makanan seperti tahu, bakso, lontong, mie basah dan produk minuman seperti cendol dan kolak dingin dipasar Inpres Bangkinang ternyata positif mengandung bahan aditif, itu berarti masih lemahnya penegakan supremasi hukum terhadap pelanggaran Undang-undang perlindungan konsumen dan undang-undang kesehatan, padahal penjualan makanan dan minuman yang tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan sesuai Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen secara

sengaja mengandung akibat yang buruk bagi kesehatan dan dapat mengancam jiwa konsumen.

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis tertarik untuk mengkajinya lebih dalam lagi, karena dengan bebasnya produk makanan dan minuman yang mengandung bahan aditif yang dijual kepada masyarakat di Pasar Inpres Bangkinang sehingga hal ini dapat merugikan konsumen sebagai pembeli, bagaimanapun kesehatan adalah hal yang utama untuk tubuh, tetapi bagaimana halnya jika tubuh yang sehat dimasuki oleh bahan-bahan berbahaya yang dapat mengancam dan membahayakan tubuh, bahkan dapat berakibat kematian, dan kesemua hal tersebut akan penulis tuangkan dalam sebuah karya ilmiah berbentuk Tesis dengan judul **“Tinjauan Perlindungan Konsumen Dalam Perdagangan Makanan dan Minuman Yang Mengandung Bahan Berbahaya di Pasar Inpres Bangkinang”**.

B. Masalah Pokok

Berdasarkan latar belakang di atas maka masalah yang akan dijawab dalam penelitian Tesis ini adalah :

1. Bagaimanakah perlindungan konsumen dalam perdagangan makanan dan minuman yang mengandung bahan berbahaya di Pasar Inpres Bangkinang?
2. Apakah kendala dalam perlindungan konsumen dalam perdagangan makanan dan minuman yang mengandung bahan berbahaya di Pasar Inpres Bangkinang ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Berdasarkan rumusan pokok masalah diatas maka tujuan dari penelitian yang penulis lakukan ini yaitu sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui perlindungan konsumen dalam perdagangan makanan dan minuman yang mengandung bahan berbahaya di Pasar Inpres Bangkinang.
2. Untuk mengetahui kendala dalam perlindungan konsumen dalam perdagangan makanan dan minuman yang mengandung bahan berbahaya di Pasar Inpres Bangkinang.

Sedangkan kegunaan dari penelitian yang penulis harapkan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Secara Teoritis:
 - a. Sebagai bahan informasi, bahwa hasil penelitian akan meningkatkan kesadaran dan memperjelas bahwa konsumen mempunyai sejumlah hak yang patut mendapat perlindungan
 - b. Sebagai informasi bagi konsumen tentang sanksi, hukuman dan bagaimana bentuk pertanggungjawaban produsen dan perlindungan terhadap konsumen dalam kaitannya dengan produk makanan berbahaya yang beredar di pasaran.
2. Secara Praktis:
 - a. Untuk Pelaku Usaha atau Produsen, sebagai wujud kepedulian pelaku usaha atau produsen terhadap konsumen terutama dalam hal tanggungjawab dan perlindungannya kepada konsumen.

- b. Untuk Pemerintah, agar dapat menjadi bahan masukan di dalam menyusun/merumuskan peraturan dan sekaligus kebijakan yang menyangkut perlindungan konsumen.

D. Kerangka Teori

Sebelum membahas teori apa yang penulis gunakan dalam penulisan Tesis ini, maka penulis terlebih dahulu mencari referensi dalam penelitian penulis yang bertujuan untuk melakukan pembedaan antara penelitian penulis dengan orang lain. Penelitian Tentang **“Tinjauan Perlindungan Konsumen Dalam Perdagangan Makanan dan Minuman Yang Mengandung Bahan Berbahaya di Pasar Inpres Bangkinang”** merupakan karya asli penulis. Sebelumnya belum ada peneliti yang meneliti tentang ini, namun ada yang mendekati yaitu sebagai berikut :

1. I Dewa Gede Eka Dharma Yuda ², Skripsi Universitas Udayana tahun 2017 dan mengambil judul tentang ”Perlindungan Hukum Konsumen Terhadap Produk Makanan Yang Dipasarkan Pelaku Usaha Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999” Adapun hasil penelitian sebagai berikut :
 - a. Undang-undang Tanggung jawab pelaku usaha apabila terjadi kerugian terhadap produk makanan yang dipasarkan bagi konsumen adalah bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang diderita konsumen, baik berupa gangguan kesehatan atau kematian yang disebabkan karena

²Dewa Gede Eka Dharma Yuda, Skripsi Universitas Udayana, Tahun 2017 (Skripsi Non Publikasi), hlm. 95

mengonsumsi produk makanan maupun minuman yang beracun atau berbahaya. Penggantian kerugian yang dimaksud dapat berupa perawatan kesehatan dan pemberian santunan kepada konsumen yang dirugikan atau ahli warisnya atau kesepakatan dari para pihak itu sendiri.

- b. Sanksi hukum terhadap pelaku usaha makanan dan minuman berskala industri rumah tangga yang terbukti melakukan pelanggaran dengan menggunakan zat-zat berbahaya dalam proses produksi dilakukan dalam bentuk penarikan produk makanan maupun minuman, pemberhentian produksi untuk sementara waktu sampai masalah terkait diatasi dan penarikan nomor pangan industri rumah tangga, pemusnahan makanan maupun minuman tersebut jika terbukti membahayakan kesehatan dan jiwa manusia, dan pencabutan izin produksi atau izin usaha.

2. Risma Qumilaila³, Skripsi Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta tahun 2018 dan mengambil judul tentang ”Perlindungan Konsumen Terhadap Bahan-Bahan Kimia Berbahaya Pada Makanan (Studi Komparasi Hukum Islam dan Undang-Undang Perlindungan Konsumen)”. Adapun hasil penelitian sebagai berikut :

- a. Perlindungan konsumen terhadap penggunaan bahan kimia berbahaya pada makanan menurut hukum Islam, konsumen berhak untuk mendapatkan barang dan atau jasa yang yang halal dan juga bebas dari bahaya. Artinya konsumen berhak atas keselamatan dan keamanan baik jasmani maupun rohani atas pemakaian barang dan atau jasa. Hal

³Risma Qumilaila, Skripsi Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta Tahun 2008 (Skripsi Non Publikasi), hal. 73-74

tersebut sebagaimana ditegaskan dalam surat al-Baqarah ayat 168 dan ayat 195. Sementara dalam UUPK konsumen berhak dilindungi dari barang-barang konsumsi yang berbahaya. Hal ini tercantum dalam Pasal 4 UUPK bahwa konsumen berhak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan atau jasa

- b. Mengenai sanksi bagi pelaku penggunaan bahan kimia berbahaya pada makanan dalam hukum Islam dipandang sebagai suatu bentuk transaksi yang mengandung kesamaran, adanya unsur penipuan atau jual beli yang mengandung garar. Adapun sanksi pelaku penipuan dalam hukum Islam adalah dengan hukuman ta'zir. Sementara dalam UUPK kejadian ini menjadi wewenang BPSK dan sanksinya adalah pemberian ganti kerugian pada konsumen.
3. Yustin Aldi Saputro⁴, Skripsi Universitas Islam Indonesia Yogyakarta tahun 2018 dan mengambil judul tentang “Perlindungan Konsumen Terhadap Makanan Yang Mengandung Bahan Berbahaya di Pasar Beringharjo Yogyakarta” Adapun hasil penelitian sebagai berikut :
- a. Hasil penelitian menyatakan bahwa 1 dari 6 sampel makanan yang dibeli secara acak di kawasan wisata kota Yogyakarta diuji labolatorium kerupuk gendar positif mengandung bahan berbahaya. Tanggung jawab pelaku usaha makanan yang mengandung bahan berbahaya belum dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan konsumen. Pelaku usaha tidak

⁴ Yustin Aldi Saputro Skripsi Universitas Islam Indonesia Yogyakarta tahun 2018 (Skripsi Non Publikasi), hal. 110-111

bersedia bertanggungjawab apabila konsumen meminta kerugian atas kesehatan yang dialami konsumen. Pelaku usaha hanya berkenan melakukan ganti rugi jika makanan yang dibeli konsumen cacat dan akan memberikan makanan yang baru.

- b. Pelaksanaan Pengawasan Badan Pengawasan Obat dan Makanan Yogyakarta dalam melakukan pengawasan makanan yang mengandung bahan berbahaya masih kurang maksimal. Hal ini dikarenakan masih ditemukannya makanan yang mengandung bahan berbahaya beredar di pasar Beringharjo kota Yogyakarta. Badan Pengawas Obat dan Makanan telah melakukan tindakan untuk mencegah beredarnya makanan yang mengandung bahan berbahaya seperti melakukan sosialisasi terkait makanan yang mengandung bahan berbahaya, melakukan operasi secara rutin ke pasar tradisional, pasar modern, dan tempat wisata kota Yogyakarta tetapi dilapangan masih banyak ditemukan makanan yang mengandung bahan berbahaya. Konsumen tidak melakukan pengaduan apabila menemukan makanan yang mengandung bahan tambahan pangan yang berbahaya, sebab konsumen kurang mengetahui mekanisme pengaduan ke Badan Pengawas Obat dan Makanan. Oleh sebab itu, sosialisasi yang dilakukan Badan Pengawas Obat dan Makanan Yogyakarta dapat dikatakan belum maksimal sehingga masih banyak ditemukan makanan yang mengandung bahan tambahan pangan yang berbahaya.

Teori diartikan sebagai suatu sistem yang berisikan preposisi-preposisi yang telah diuji kebenarannya. Apabila berpedoman kepada teori maka seorang ilmuwan akan dapat menjelaskan, aneka macam gejala sosial yang dihadapinya walaupun hal ini tidak selalu berarti adanya pemecahan terhadap masalah yang dihadapi⁵ Fungsi teori dalam penelitian ini adalah untuk memberikan arahan atau petunjuk dan meramalkan serta menjelaskan gejala yang dihadapinya, untuk itu dalam penelitian ini teori yang digunakan antara lain :

1. Teori Pelaku Usaha

Disebutkannya kata “berasal dari pelaku usaha” dalam rumusan di atas, karena pengertian konsumen dalam UUPK sangat terkait dengan masalah tuntutan ganti kerugian dari konsumen kepada pelaku usaha, sedangkan konsumen (dalam pengertian sehari-hari) yang tidak memperoleh barang/jasa dari pelaku usaha tidak tercakup dalam undang-undang ini.

Istilah “perlindungan konsumen” berkaitan dengan perlindungan hukum. Oleh karena itu, perlindungan konsumen mengandung aspek hukum. Adapun materi yang mendapatkan perlindungan itu bukan sekadar fisik, melainkan hak-haknya yang bersifat abstrak. Dengan kata lain, perlindungan konsumen sesungguhnya identik perlindungan yang diberikan hukum tentang hak-hak konsumen.

Secara umum dikenal ada 4 (empat) hak dasar konsumen yaitu :⁶

1. Hak untuk mendapatkan keamanan (*the right to safety*);
2. Hak untuk mendapatkan informasi (*the right to be informed*);

⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI-Press, 2000, hal. 6

⁶ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hal. 30

3. Hak untuk memilih (*the right to choose*);
4. Hak untuk didengar (*the right to be heard*).

Pengertian pelaku usaha : “Setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi⁷.”

Pelaku usaha sendiri merupakan salah satu dari pelaku ekonomi yang bisa dibagi dalam tiga kelompok pelaku usaha, yaitu⁸:

- a. Investor, yaitu pelaku usaha penyedia dana untuk membiayai berbagai kepentingan. Seperti perbankan, penyedia dana dan lain sebagainya.
- b. Produsen, yaitu pelaku usaha yang membuat, memproduksi barang dan/atau jasa dari barang-barang dan/atau jasa-jasa lain (bahan baku, bahan tambahan/penolong dan bahan-bahan lainnya). Mereka dapat terdiri dari orang/badan usaha berkaitan dengan pangan, orang/badan yang memproduksi sandang, orang/usaha yang berkaitan dengan pembuatan perumahan, orang/usaha yang berkaitan dengan jasa angkutan, perasuransian, perbankan, orang/usaha berkaitan dengan obat-obatan, kesehatan narkotika, dan lain sebagainya.
- c. Distributor, yaitu pelaku usaha yang mendistribusikan atau memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut kepada masyarakat,

⁷ Pasal 1 angka 3, UU No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

⁸ Adrian Sutedi, *Tanggung Jawab Produk Dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008, hal.11

seperti pedagang secara retail, pedagang kaki lima, toko, supermarket, rumah sakit, usaha angkutan (darat, laut, udara), kantor pengacara, dan sebagainya.

Jika mengkaji dari beberapa pengertian pelaku usaha sebagaimana diungkapkan di atas maka pelayanankesehatan tradisional termasuk pada kategori kelompok pelaku usaha produsen. Sehingga secara hukum melekat pula hak dan kewajiban pelaku usaha sebagaimana diatur dalam UUPK.

Hubungan Hukum antara Produsen dan Konsumen diatur dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen antara lain :

a. Hubungan Langsung

Hubungan langsung yang dimaksudkan pada bagian ini adalah hubungan antara produsen dan konsumen yang terikat secara langsung dengan perjanjian. Tanpa mengabaikan jenis perjanjian-perjanjian lainnya, pengalihan barang/jasa dari produsen kepada konsumen, pada umumnya dilakukan dengan penjualan jual-beli, baik yang dilakukan secara lisan maupun secara tertulis⁹.

b. Hubungan Tidak Langsung

Hubungan tidak langsung yang dimaksudkan pada bagian ini adalah hubungan antara produsen dengan konsumen yang tidak secara langsung terikat dengan perjanjian, karena adanya pihak di antara pihak konsumen dan produsen.¹⁰

Ketiadaan hubungan langsung dalam bentuk perjanjian antara pihak produsen dengan konsumen ini tidak berarti bahwa pihak konsumen yang

⁹Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hal. 34.

¹⁰*Ibid.*, hal. 35

dirugikan tidak berhak menuntut ganti kerugian kepada produsen dengan siapa dia tidak memiliki hubungan perjanjian, karena dalam hukum perikatan tidak hanya perjanjian yang melahirkan (merupakan sumber) perikatan akan tetapi dikenal ada dua sumber perikatan, yaitu perjanjian dan undang-undang. Sumber perikatan yang berupa undang-undang ini masih dapat dibagi lagi dalam undang-undang saja dan undang-undang karena perbuatan manusia, yaitu yang sesuai hukum dan yang melanggar hukum¹¹.

Perbuatan melanggar hukum dalam B.W. diatur dalam Pasal 1365, yaitu sebagai berikut: “Tiap perbuatan melanggar hukum yang menyebabkan kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.”¹²

Berdasarkan ketentuan di atas, maka bagi konsumen yang dirugikan karena mengonsumsi suatu produk tertentu, tidak perlu harus terikat perjanjian untuk dapat menuntut ganti kerugian, akan tetapi dapat juga menuntut dengan alasan bahwa produsen melakukan perbuatan melanggar hukum, dan dasar tanggung gugat produsen adalah tanggung gugat yang didasarkan pada adanya kesalahan produsen.

Secara teoritis, dikatakan bahwa tuntutan ganti kerugian berdasarkan alasan perbuatan melanggar hukum baru dapat dilakukan apabila memenuhi empat unsur di bawah ini, yaitu¹³:

- a. Ada perbuatan melanggar hukum;

¹¹ *Ibid.*, hal. 36

¹² *Ibid.*, hal. 37

¹³ Ahmadi Miru dan Sakka Pati, *Hukum Perikatan, Penjelasan Makna Pasal 1233 sampai 1456 BW*. PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hal. 97.

- b. Ada kerugian;
- c. Ada hubungan kausalitas antara kerugian dan perbuatan melanggar hukum; dan
- d. Ada kesalahan.

2. Teori Perlindungan Konsumen

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang selanjutnya disebut Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) pada Pasal 1 angka 1 menegaskan bahwa perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Perlindungan konsumen mempunyai arti yang luas meliputi perlindungan terhadap konsumen barang dan jasa, yang berawal dari tahap kegiatan untuk mendapatkan barang dan jasa sehingga ke akibat-akibat dari pemakaian barang dan jasa itu.

Kalimat yang menyatakan “segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum”, diharapkan sebagai benteng untuk meniadakan tindakan sewenang-wenang yang merugikan pelaku usaha hanya demi untuk kepentingan perlindungan konsumen. Meskipun undang-undang ini disebut sebagai Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) namun bukan berarti kepentingan pelaku usaha tidak ikut menjadi perhatian, teristimewa karena keberadaan perekonomian nasional banyak ditentukan oleh para pelaku usaha.¹⁴

Perlindungan konsumen diselenggarakan sebagai usaha bersama berdasarkan 5 (lima) asas yang relevan dalam pembangunan nasional, yaitu :

¹⁴ Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hal. 1

- c. Asas manfaat dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam menyelenggarakan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan.
- d. Asas keadilan dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil.
- e. Asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil dan spiritual
- f. Asas keamanan dan keselamatan konsumen dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.
- g. Asas kepastian hukum dimaksudkan agar pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam menyelenggarakan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum.

Memperhatikan substansi Pasal 2 Undang-Undang Perlindungan Konsumen demikian pula penjelasannya, tampak bahwa perumusannya mengacu pada filosofi pembangunan nasional yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya yang berlandaskan pada falsafah negara Republik Indonesia.

Kelima asas yang disebutkan dalam pasal tersebut, bila diperhatikan substansinya, dapat dibagi menjadi 3 (tiga) asas yaitu :¹⁵

1. Asas kemanfaatan yang didalamnya meliputi asas keamanan dan keselamatan konsumen.
2. Asas keadilan yang di dalamnya yang di dalamnya meliputi asas keseimbangan.
3. Asas kepastian hukum.

¹⁵ *Ibid*, hal. 26

Asas keseimbangan yang dikelompokkan ke dalam asas keadilan, mengingat hakikat keseimbangan yang dimaksud adalah juga keadilan bagi kepentingan masing-masing pihak, yaitu konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah. Kepentingan pemerintah dalam hubungan ini tidak dapat dilihat dalam hubungan transaksi dagang secara langsung menyertai pelaku usaha dan konsumen. Kepentingan pemerintah dalam rangka mewakili kepentingan publik yang kehadirannya tidak secara langsung di antara para pihak tetapi melalui berbagai pembatasan dalam bentuk kebijakan yang dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan¹⁶.

Menyangkut asas keamanan dan keselamatan konsumen yang dikelompokkan ke dalam asas manfaat oleh karena keamanan dan keselamatan konsumen itu sendiri merupakan bagian dari manfaat penyelenggaraan perlindungan yang diberikan kepada konsumen di samping kepentingan pelaku usaha secara keseluruhan. Asas kepastian hukum yang menurut Himawan, hukum yang berwibawa berarti hukum yang efisien, dibawah naungan mana seseorang dapat melaksanakan hak-haknya tanpa ketakutan melaksanakan kewajibannya tanpa penyimpangan.¹⁷

Tujuan dari perlindungan konsumen diatur dalam UUPK pada Pasal 3, yaitu :

- a. Meningkatkan kesadaran, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
- b. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif pemakaian barang dan/atau jasa;

¹⁶ *Ibid*, hal. 28

¹⁷ *Ibid*, hal. 13

- c. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
- d. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;
- e. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
- f. Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan dan keselamatan konsumen.

Istilah konsumen berasal dari alih bahasa dari kata *consumer* (Inggris-Amerika), atau *consument/konsument* (Belanda). Pengertian dari *consumer* atau *consument* itu tergantung dalam posisi dimana ia berada. Secara harfiah arti kata *consumer* adalah (lawan dari produsen) setiap orang yang menggunakan barang. Tujuan penggunaan barang atau jasa nanti menentukan termasuk konsumen kelompok mana pengguna tersebut. Sedangkan menurut Kotler, konsumen adalah individu dan kaum rumah tangga untuk tujuan penggunaan personal¹⁸.

Begitu pula Kamus Besar Bahasa Inggris-Indonesia memberi arti kata *consumer* sebagai pemakai atau konsumen¹⁹.

Az. Nasution menegaskan beberapa batasan tentang konsumen, yakni:²⁰

- a. Konsumen adalah setiap orang yang mendapatkan barang atau jasa digunakan untuk tujuan tertentu;
- b. Konsumen antara adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan/atau jasa untuk digunakan dengan tujuan membuat barang/jasa lain atau untuk diperdagangkan (tujuan komersial);
- c. Konsumen akhir, adalah setiap orang alami yang mendapat dan menggunakan barang dan/atau jasa untuk tujuan memenuhi kebutuhan

¹⁸ Ade Maman Suherman, *Aspek Hukum Dalam Ekonomi Global*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005, hal. 99

¹⁹ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Op.Cit*, hal.

23.

²⁰ *Ibid.*, hal. 25

hidupnya pribadi, keluarga dan atau rumah tangga dan tidak untuk diperdagangkan kembali (nonkomersial).

Namun dalam UUPK tidak dikenal adanya konsumen antara dan konsumen akhir, melainkan hanya konsumen Pasal 1 angka (2) UUPK :Setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat. Baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

Penggunaan istilah “pemakai” dalam rumusan Pasal 1 angka (2) UUPK tersebut sesungguhnya kurang tepat. Ketentuan yang menyatakan ”Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat”, apabila dihubungkan dengan anak kalimat yang menyatakan “bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain”, tampak ada kerancuan di dalamnya.

Sebagai pemakai dengan sendirinya, dan bukan untuk keluarga, bijstander, atau makhluk hidup lainnya. Demikian pula penggunaan istilah “pemakai” menimbulkan kesan barang tersebut bukan milik sendiri, walaupun sebelumnya telah terjadi transaksi jual beli. Jika seandainya istilah yang digunakan “setiap orang memperoleh” maka secara hukum akan memberikan makna yang lebih tepat, karena apa yang diperoleh dapat digunakan dengan baik untuk kepentingan sendiri maupun orang lain.²¹

Berdasarkan hal itu, apabila badan hukum, keluarga, dan orang lain diberikan hak untuk menuntut ganti kerugian maka rumusan pengertian konsumen

²¹ Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *op.cit*, hal. 4-5

sebaiknya menentukan bahwa ²²:“Konsumen adalah setiap orang/badan hukum yang memperoleh dan/atau memakai barang/jasa yang berasal dari pelaku usaha dan tidak untuk diperdagangkan”.

Disebutkannya kata “berasal dari pelaku usaha” dalam rumusan di atas, karena pengertian konsumen dalam UUPK sangat terkait dengan masalah tuntutan ganti kerugian dari konsumen kepada pelaku usaha, sedangkan konsumen (dalam pengertian sehari-hari) yang tidak memperoleh barang/jasa dari pelaku usaha tidak tercakup dalam undang-undang ini.

Istilah “perlindungan konsumen” berkaitan dengan perlindungan hukum. Oleh karena itu, perlindungan konsumen mengandung aspek hukum. Adapun materi yang mendapatkan perlindungan itu bukan sekadar fisik, melainkan hak-haknya yang bersifat abstrak. Dengan kata lain, perlindungan konsumen sesungguhnya identik perlindungan yang diberikan hukum tentang hak-hak konsumen.

Secara umum dikenal ada 4 (empat) hak dasar konsumen yaitu :²³

1. Hak untuk mendapatkan keamanan (*the right to safety*);
2. Hak untuk mendapatkan informasi (*the right to be informed*);
3. Hak untuk memilih (*the right to choose*);
4. Hak untuk didengar (*the right to be heard*)

Hak konsumen sebagaimana tertuang dalam Pasal 4 UUPK adalah sebagai berikut :

²² *Ibid*, hal. 6

²³ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *op.cit.*, hal. 30

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Hak untuk memilih dan mendapatkan barang dan/atau jasa 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 perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Disamping hak-hak dalam Pasal 4, juga terdapat hak-hak konsumen yang dirumuskan dalam pasal-pasal berikutnya, khususnya dalam Pasal 7 yang mengatur tentang kewajiban pelaku usaha. Kewajiban dan hak merupakan antinomi dalam hukum, sehingga kewajiban pelaku usaha dapat dilihat sebagai hak konsumen.

Konsumen adalah pembeli atau pemakai barang atau jasa yang diperjualbelikan. Mereka membutuhkan perlindungan agar sebagai pembeli atau sebagai pemakai barang dan atau jasa tidak mengalami kerugian atau memperoleh bahaya. Sedangkan menurut Sri Susilo, mengatakan bahwa setiap orang, pada suatu waktu dalam posisi tunggal atau sendiri maupun berkelompok bersama orang lain dalam keadaan apapun pasti menjadi konsumen untuk suatu produk atau jasa tertentu.²⁴

²⁴ Sri Susilo, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, Salemba Empat, Jakarta, 2000, hal. 78

Pengertian konsumen antara negara yang satu dengan lain tidak sama. Sebagai contoh, di Spanyol konsumen diartikan tidak hanya individu (orang), tetapi juga suatu perusahaan yang menjadi pembeli atau pemakai terakhir. Dan yang menarik, konsumen juga tidak harus terikat dalam hubungan jual beli, sehingga dengan sendirinya konsumen tidak identik dengan pembeli.²⁵ Namun dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata konsumen dinyatakan sebagai orang alamiah. Maksudnya ketika mengadakan perjanjian ia tidak bertindak selaku orang yang menjalankan profesi perusahaan.²⁶

Pengertian perlindungan konsumen terdapat dalam Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (1) UUPK (Undang-Undang Perlindungan Konsumen) menyatakan perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Kalimat yang menyatakan “segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum” diharapkan sebagai benteng untuk meniadakan tindakan sewenang-wenang yang merugikan pelaku usaha hanya demi untuk kepentingan perlindungan konsumen.

Meskipun undang-undang ini disebut sebagai Undang-undang Perlindungan Konsumen (UUPK) namun bukan berarti kepentingan pelaku usaha tidak ikut menjadi perhatian, teristimewa karena keberadaan perekonomian nasional banyak ditentukan oleh para pelaku usaha. Kesewenang-wenangan akan mengakibatkan ketidakpastian hukum.

Instrumen hukum yang mengatur dan melindungi hal-hal yang berhubungan dengan konsumen adalah Undang-Undang No. 8 Tahun 1999

²⁵ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, Jakarta, 2000, hal. 3

²⁶ *Ibid.*, hal. 23

tentang Perlindungan Konsumen. Dalam Pasal 1 poin 2 disebutkan bahwa konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan / atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Berdasarkan pada uraian pada pasal tersebut maka pengertian tentang konsumen dapat diberikan batasan sebagai berikut :

1. Konsumen adalah setiap orang yang mendapatkan barang atau jasa yang digunakan untuk tujuan tertentu.
2. Konsumen antara adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan / atau jasa untuk digunakan dengan tujuan membuat barang / jasa lain atau untuk diperdagangkan (tujuan komersial).
3. Konsumen akhir adalah setiap orang yang mendapatkan dan menggunakan barang dan/ atau jasa untuk tujuan memenuhi kebutuhan hidupnya pribadi, keluarga dan atau rumah tangga dan tidak untuk diperdagangkan.²⁷

Selanjutnya yang dimaksud dengan perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Tujuan dikeluarkannya Undang-undang tentang perlindungan konsumen adalah untuk memberikan perlindungan hukum yang lebih baik kepada konsumen sehingga kedudukan konsumen dapat disejajarkan dengan produsen secara umum.

Dalam hukum positif Indonesia, masalah persaingan curang (dalam bisnis) ini diatur secara khusus pada Pasal 382 bis Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Selanjutnya, sejak 5 Maret 2000 diberlakukan juga UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat. Ketentuan-ketentuan ini sesungguhnya diperuntukkan bagi sesama pelaku usaha tidak bagi konsumen

²⁷ Az Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Diadit Media, Jakarta, 2002, hal. 13

langsung. Kendati demikian, kompetisi tidak sehat di antara mereka pada jangka panjang pasti berdampak negatif bagi konsumen karena pihak yang dijadikan sasaran rebutan adalah konsumen itu sendiri. Disini letak arti penting mengapa hak ini perlu dikemukakan, agar tidak berlaku pepatah “dua gajah berkelahi, pelanduk mati di tengah-tengah”²⁸.

Adanya hak pasti diiringi dengan adanya kewajiban, mengingat hak dan kewajiban sangat erat hubungannya maka UUPK dalam Pasal 5 telah menentukan kewajiban konsumen, yaitu:

1. Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa demi keamanan dan keselamatan;
2. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
3. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
4. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

Adanya kewajiban konsumen membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa demi keamanan dan keselamatan, merupakan hal penting mendapat pengaturan²⁹.

Tanpa dibekali dengan pengetahuan yang memadai, tindakan tersebut dapat menyebabkan terjadinya ketidaktepatan penggunaan obat, yang bukannya menyembuhkan tetapi justru memperparah penyakit, memperburuk kondisi tubuh

²⁸ *Ibid.*, hal. 32

²⁹ Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *op.cit*, hal. 47

atau menutupi gejala yang sesungguhnya menjadi ciri utama penyakit yang lebih serius dan berbahaya³⁰.

Masalah pemenuhan kewajiban konsumen dapat terlihat jika peringatan yang disampaikan pelaku usaha tidak jelas atau tidak mengundang perhatian konsumen untuk membacanya, seperti kasus *ER Squib & Sons Inc V Cox*, pengadilan berpendapat bahwa konsumen tidak dapat menuntut jika peringatannya sudah diberikan secara jelas dan tegas. Namun jika produsen tidak menggunakan cara yang wajar dan efektif untuk mengkomunikasikan peringatan itu, yang menyebabkan konsumen tidak membacanya, maka hal itu tidak menghalangi pemberian ganti kerugian pada konsumen yang telah dirugikan³¹.

Menyangkut kewajiban konsumen beritikad baik hanya tertuju pada transaksi pembelian barang dan/atau jasa. Hal ini tentu saja disebabkan karena bagi konsumen, kemungkinan untuk dapat merugikan mulai pada saat melakukan transaksi dengan produsen. Berbeda dengan pelaku usaha kemungkinan terjadinya kerugian bagi konsumen dimulai sejak barang dirancang/diproduksi oleh produsen (pelaku usaha). Kewajiban konsumen membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati dengan pelaku usaha, adalah hal yang sudah biasa dan semestinya demikian. Kewajiban lain yang perlu mendapat penjelasan lebih lanjut adalah kewajiban konsumen mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut. Kewajiban ini dianggap sebagai hal baru, sebab sebelum diundangkannya UUPK hampir tidak dirasakan adanya kewajiban secara khusus seperti ini dalam perkara perdata, sementara dalam kasus pidana

³⁰ *Ibid.*, hal. 48

³¹ *Ibid.*, hal. 49

tersangka/terdakwa lebih banyak dikendalikan oleh aparat kepolisian dan/ atau kejaksaan.³²

Dalam Pasal 1 angka (3) UUPK disebutkan pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.

Pelaku usaha yang dimaksudkan pada Pasal 1 angka (3) UUPK tidak hanya membatasi produsen hanya sebagai pabrikan saja, tetapi juga perorangan atau badan usaha yang melakukan kegiatan ekonomi, termasuk pedagang distributor (dan jaringannya), serta termasuk juga korporasi, badan usaha milik negara (BUMN), koperasi, importer dan lain-lain³³.

Sedangkan menurut kalangan periklanan, terdapat beberapa istilah pelaku usaha periklanan, yaitu sebagai berikut³⁴:

1. Pengiklanan, yaitu badan usaha yang memesan iklan dan membayar biaya pembuatannya untuk promosi/pemasaran produknya dengan menyampaikan pesan-pesan dan berbagai informasi lain tentang produk tersebut, kepada perusahaan iklan;
2. Perusahaan periklanan, yaitu perusahaan atau biro iklan yang merancang, membuat atau menciptakan iklan berdasarkan pesan atau informasi yang disampaikan pengiklan padanya;
3. Media periklanan, yaitu media non-elektronik (koran, majalah, dst) atau media elektronik (radio, televisi, komputer) yang digunakan untuk menyiarkan dan/atau menayangkan iklan-iklan tertentu.

³² *Ibid.*, hal. 50

³³ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *op.cit*, hal. 41

³⁴ Larasty Indriany Septianingsih, *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Pengguna Anti Nyamuk Atas Iklan Anti Nyamuk Di Televisi*, Skripsi, Makassar, 20012, hal. 14

Untuk menciptakan kenyamanan berusaha bagi para pelaku usaha dan sebagai keseimbangan atas hak-hak yang diberikan kepada konsumen, kepada para pelaku usaha diberikan hak sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 6 UUPK yaitu :

1. Menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
2. Mendapatkan perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
3. Melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
4. Rehabilitasi nama baik apabila tidak terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
5. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Hak pelaku usaha untuk menerima pembayaran sesuai dengan kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan, menunjukkan bahwa pelaku usaha tidak dapat menuntut lebih banyak jika kondisi barang dan/atau jasa yang diberikannya kepada konsumen tidak atau kurang memadai menurut harga yang berlaku pada umumnya atas barang dan/atau jasa yang sama. Dalam praktek yang biasa terjadi, suatu barang dan/atau jasa yang kualitasnya lebih rendah daripada barang yang serupa, maka para pihak menyepakati harga yang lebih murah. Dengan demikian yang dipentingkan dalam hal ini adalah harga yang wajar.³⁵

Hak-hak pelaku usaha juga dapat ditemukan antara lain pada faktor-faktor yang membebaskan pelaku usaha dari tanggung jawab atas kerugian akibat cacat

³⁵ Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *op.cit*, hal. 50-51

barang yang timbul dikemudian hari pada produk (Pasal 27 UUPK), yaitu apabila³⁶:

1. Produk tersebut sebenarnya tidak diedarkan;
2. Cacat timbul dikemudian hari;
3. Cacat timbul setelah produk berada di luar kontrol produsen;
4. Barang yang diproduksi secara individual tidak untuk keperluan produksi;
5. Cacat timbul akibat ditaatinya ketentuan yang ditetapkan oleh penguasa.

Di Amerika Serikat, faktor-faktor yang membebaskan pelaku usaha dari tanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh konsumen meliputi:³⁷

1. Kelalaian si konsumen penderita;
2. Penyalahgunaan produk yang tidak terduga pada saat produk dibuat (*unforseeable misuse*);
3. Lewatnya jangka waktu penuntutan waktu penuntutan (daluarsa), yaitu 6 (enam) tahun setelah pembelian, atau 10 tahun sejak barang diproduksi;
4. Produk pesanan pemerintah pusat (federal);
5. Kerugian yang timbul (sebagian) akibat kelalaian yang dilakukan oleh pelaku usaha lain dalam kerja sama produksi (di beberapa negara bagian yang mengakui *joint and several liability*).

Dalam Pasal 7 diatur kewajiban pelaku usaha, sebagai berikut:

1. Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
2. Memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;
3. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;

³⁶ *Ibid.*, hal. 159

³⁷ Erman Rajagukguk, dkk. *Hukum Perlindungan Konsumen*. CV.Mandar Maju, Bandung, 2000, hal. 38

4. Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
5. Memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau yang diperdagangkan;
6. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
7. Memberi kompensasi ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Dalam UUPK pelaku usaha diwajibkan beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya, sedangkan bagi konsumen diwajibkan beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa. Dalam UUPK tampak bahwa itikad baik lebih ditekankan pada pelaku usaha, karena meliputi semua tahapan dalam melakukan kegiatan usahanya, sehingga dapat diartikan bahwa kewajiban pelaku usaha untuk beritikad baik dimulai sejak barang dirancang/diproduksi sampai pada tahap purna penjualan, sebaliknya konsumen hanya diwajibkan beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa. Hal ini tentu saja disebabkan oleh kemungkinan terjadinya kerugian bagi konsumen dimulai sejak konsumen, kemungkinan untuk dapat merugikan produsen mulai pada saat melakukan transaksi dengan produsen.

Tentang kewajiban kedua pelaku usaha yaitu memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan, disebabkan karena informasi di samping merupakan hak konsumen, juga karena ketiadaan informasi yang tidak memadai dari pelaku usaha merupakan salah satu jenis cacat produk (cacat informasi), yang akan merugikan konsumen.

Peringatan yang diberikan kepada konsumen ini memegang peranan penting dalam kaitan dengan keamanan suatu produk. Dengan demikian produsen (produsen pembuat wajib menyampaikan peringatan kepada konsumen). Hal ini berarti bahwa tugas produsen pembuat tersebut tidak berakhir hanya dengan menempatkan suatu produk dalam sirkulasi. Produk yang dibawa ke pasar tanpa petunjuk cara pemakaian dan peringatan atau petunjuk dan peringatan yang sangat kurang/tidak memadai menyebabkan suatu produk dikategorikan sebagai produk yang cacat instruksi. Hal ini berlaku bagi peringatan sederhana, misalnya “simpan di luar jangkauan anak-anak” dan berlaku pula terhadap peringatan mengenai efek samping setelah pemakaian suatu produk tertentu. Peringatan demikian maupun petunjuk-petunjuk pemakaian harus disesuaikan dengan sifat produk dan kelompok pemakai.³⁸

Selain peringatan, instruksi yang ditujukan untuk menjamin efisiensi penggunaan produk juga penting untuk mencegah timbulnya kerugian bagi konsumen. Pencantuman informasi bagi konsumen yang berupa instruksi atau petunjuk prosedur pemakaian suatu produk merupakan kewajiban bagi produsen

³⁸ *Ibid.*, hal. 45

agar produknya tidak dianggap cacat (karena ketiadaan informasi atau informasi yang tidak memadai). Sebaliknya, konsumen berkewajiban untuk membaca, atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan.

E. Konsep Operasional

Dalam konsep operasional ini, peneliti menggabungkan teori dan konsep dalam penelitian hukum, dimana teori dan konsep (pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin) yang digunakan menjadi referensi bagi peneliti dalam menyusun konsep penelitian. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide 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 suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi³⁹. Agar terdapat persamaan persepsi dalam membaca rencana penelitian ini, maka dipandang perlu untuk menjelaskan apa yang dimaksud dengan judul **“Tinjauan Perlindungan Konsumen Dalam Perdagangan Makanan Dan Minuman Yang Mengandung Bahan Berbahaya Di Pasar Inpres Bangkinang** dan konsep operasional dibawah ini akan menjelaskannya:

Analisis Yuridis adalah kajian secara perundang-undangan mengenai dampak besar dan penting suatu usaha atau keiaan yang di rencanakan.⁴⁰

³⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hal. 95

⁴⁰ Kamus Hukum, Citra Umbara, Bandung, 2010, hal. 24

Perlindungan Hukum adalah perlindungan/ jaminan kepastian hukum yang diberikan kepada pasien sebagai konsumen jasa dibidang pelayanan kesehatan.

Bahan-bahan berbahaya adalah zat-zat yang ditambahkan pada makanan selama proses produksi, pengemasan atau penyimpanan untuk maksud tertentu. Penambahan zat aditif dalam makanan berdasarkan pertimbangan agar mutu dan kestabilan jualan makanan dan minuman tetap terjaga dan untuk mempertahankan nilai gizi yang mungkin rusak atau hilang selama proses pengolahan.

F. Metodologi Penelitian

Untuk menghasilkan penelitian ini secara baik dan berkualitas yang sesuai dengan standart keilmiahan, maka penulis menggunakan metode untuk menjelaskan, menjawab dan menganalisa pokok permasalahan, adapun metode yang penulis gunakan adalah sebagai berikut :

1. Jenis dan sifat penelitian

Ditinjau dari jenisnya, maka penelitian ini tergolong dalam penelitian *observasional research* yang dilakukan dengan cara survey, yaitu penelitian secara langsung ke lokasi penelitian dengan menggunakan alat pengumpul data berupa wawancara dan kuesioner. Sedangkan jika di lihat dari sifatnya, penulisan ini bersifat deskriptif analitis, yang berarti penelitian yang dimaksud untuk memberikan gambaran secara rinci, jelas dan sistematis tentang permasalahan pokok penelitian. Soerjono Soekanto dan Sri Pamudji mengemukakan bahwa penelitian deskriptif adalah suatu penelitian yang bermaksud untuk memberikan data seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya, dengan

maksud untuk mempertegas hipotesa, untuk memperkuat suatu teori, atau menyusun teori-teori baru.⁴¹

2. Obyek Penelitian

Obyek dari penelitian penulis ini adalah mengenai perlindungan hukum konsumen terhadap pelaku usaha yang menjual produk makanan dan minuman yang menggunakan zat adiktif/berbahaya yang dijual di Pasar Inpres Bangkinang.

3. Lokasi Penelitian

Sesuai dengan judul penelitian, maka penelitian ini dilakukan di Dinas Disperndag Kabupaten Kampar. Adapun alasan pemilihan judul karena lokasi ini penulis dapatkan informasi yang berkaitan dengan penulisan Tesis ini.

4. Populasi dan Responden

Populasi adalah jumlah keseluruhan dari obyek yang akan diteliti yang mempunyai karakteristik yang sama.⁴² Responden adalah pihak-pihak yang dijadikan sebagai sampel dalam sebuah penelitian.⁴³ Adapun yang menjadi populasi dan responden dalam penelitian ini terdiri dari :

- a. Kepala Seksi Pengawasan Barang dan Pemantauan Harga Barang di Disperindag Kab. Kampar
- b. Kepala Seksi Pemeriksaan Pengawas Obat dan Makanan di Balai Besar POM Pekanbaru
- c. Kepala Bidang Perdagangan dan Pasar di Disperindag Kab. Kampar
- d. Konsumen sebanyak sebanyak 25 (dua puluh lima) orang.

⁴¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pres, Jakarta, 2010, hal. 10

⁴² Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2005, hal. 118

⁴³ Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, Yokyakarta, 2000, hal. 22

5. Data dan Sumber Data

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan dua sumber data yaitu :

- a. Data Primer adalah data utama yang diperoleh oleh penulis melalui wawancara dengan Dinas Perdagangan Koperasi dan UMK Kampar Riau dan kuesioner dengan Pelaku Usaha (pedagang) dan yang berhubungan langsung dengan pokok masalah yang dibahas.
- b. Data Sekunder adalah data yang penulis peroleh secara tidak langsung dari para responden yang bersumber dari buku-buku hukum perdata, hukum bisnis, dan peraturan perundang-undangan, Internet dan lain-lain.

6. Alat Pengumpul Data

Dalam melakukan penelitian ini penulis menggunakan teknik pengumpulan data dengan cara :

- a. Wawancara yaitu pengumpulan data dengan melakukan dialog/percakapan (tanya jawab) secara langsung kepada responden.
- b. Kuesioner Yaitu data yang penulis peroleh dengan cara memberikan daftar pertanyaan atau angket kepada konsumen dan pelaku usaha.

7. Analisa Data dan Metode Penarikan Kesimpulan

Setelah semua data diperoleh dan dikumpulkan, baik data primer maupun data sekunder, kemudian data-data tersebut dikelompokkan berdasarkan jenisnya dari kedua masalah pokok yang diteliti. Data yang diperoleh dari wawancara disajikan dalam bentuk uraian kalimat. Sedangkan data dari kuesioner disajikan dalam bentuk tabel. Kemudian diolah dan disajikan dengan cara membandingkan

antara data lapangan dengan pendapat para ahli atau dengan peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar yuridis dalam penelitian. Kemudian penulis mengambil kesimpulan dengan menggunakan metode induktif yaitu mengambil kesimpulan dari hal-hal yang bersifat khusus terhadap hal-hal yang bersifat umum.



BAB II

TINJAUAN UMUM

A. Tinjauan Umum Tentang Zat Aditif (Berbahaya Dalam Makanan)

1. Pengertian Zat Aditif Makanan

Zat aditif adalah zat-zat yang ditambahkan pada makanan selama proses produksi, pengemasan atau penyimpanan untuk maksud tertentu. Penambahan zat aditif dalam makanan berdasarkan pertimbangan agar mutu dan kestabilan makanan tetap terjaga dan untuk mempertahankan nilai gizi yang mungkin rusak atau hilang selama proses pengolahan.⁴⁴

Aditif makanan atau bahan tambahan makanan adalah bahan yang ditambahkan dengan sengaja ke dalam makanan dalam jumlah kecil, dengan tujuan untuk memperbaiki penampilan, cita rasa, tekstur, flavor dan memperpanjang daya simpan. Selain itu dapat meningkatkan nilai gizi seperti protein, mineral dan vitamin. Bahan tambahan makanan adalah bahan yang bukan secara alamiah merupakan bagian dari bahan makanan, tetapi terdapat dalam bahan makanan tersebut karena perlakuan saat pengolahan, penyimpanan atau pengemasan.⁴⁵

Pengertian bahan tambahan pangan dalam Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 772/Menkes/Per/ IX/88 dan No. 1168/Menkes/PER/X/1999 (sekarang telah diganti Peraturan Menteri Kesehatan No. 33 Tahun 2012) secara umum adalah bahan yang biasanya tidak digunakan sebagai makanan dan biasanya bukan

⁴⁴ Septinas.Blogspot.In/2013/04/Zat-Aditif-Pada-Makanan.Html?M=1, diakses tanggal 24 Juli 2018

⁴⁵ Id.m.wikipedia.org/wiki/Aditif_makanan, diakses tanggal 24 Juli 2018

merupakan komponen khas makanan, mempunyai atau tidak mempunyai nilai gizi, yang sengaja ditambahkan ke dalam makanan untuk maksud teknologi pada pembuatan, pengolahan, penyiapan, perlakuan, pengepakan, pengemasan, dan penyimpanan.⁴⁶

Tujuan penggunaan bahan tambahan pangan adalah dapat meningkatkan atau mempertahankan nilai gizi dan kualitas daya simpan, membuat bahan pangan lebih mudah dihidangkan, serta mempermudah preparasi bahan pangan. Pada umumnya bahan tambahan pangan dapat dibagi menjadi dua golongan besar, yaitu sebagai berikut:⁴⁷

1. Bahan tambahan pangan yang ditambahkan dengan sengaja ke dalam makanan, dengan mengetahui komposisi bahan tersebut dan maksud penambahan itu dapat mempertahankan kesegaran, cita rasa, dan membantu pengolahan, sebagai contoh pengawet, pewarna, dan pengeras.
2. Bahan tambahan pangan yang tidak sengaja ditambahkan, yaitu bahan yang tidak mempunyai fungsi dalam makanan tersebut, terdapat secara tidak sengaja, baik dalam jumlah sedikit atau cukup banyak akibat perlakuan selama proses produksi, pengolahan, dan pengemasan. Bahan ini dapat pula merupakan residu atau kontaminan dari bahan yang sengaja ditambahkan untuk tujuan produksi bahan mentah atau penanganannya yang masih terus terbawa ke dalam makanan yang

⁴⁶ Wisnu Cahyadi, *Analisis & Aspek Kesehatan Bahan Tambahan Pangan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2009, hal.1

⁴⁷ *Ibid.* hal. 2.

akan dikonsumsi. Contoh bahan tambahan pangan dalam golongan ini adalah residu pestisida (termasuk insektisida, herbisida, fungisida, dan rodentisida), antibiotik, dan hidrokarbon aromatik polisiklis.

Bahan tambahan pangan yang digunakan hanya dapat dibenarkan apabila:

- a. Dimaksudkan untuk mencapai masing-masing tujuan penggunaan dalam pengolahan;
- b. Tidak digunakan untuk menyembunyikan penggunaan bahan yang salah atau tidak memenuhi persyaratan;
- c. Tidak digunakan untuk menyembunyikan cara kerja yang bertentangan dengan cara produksi yang baik untuk pangan.
- d. Tidak digunakan untuk menyembunyikan kerusakan bahan pangan.

Di Indonesia telah disusun peraturan tentang Bahan Tambahan Pangan yang diizinkan ditambahkan dan yang dilarang (disebut Bahan Tambahan Kimia) oleh Departemen Kesehatan diatur dengan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 722/MenKes/Per/IX/88, terdiri dari golongan Bahan Tambahan Pangan yang diizinkan di antaranya sebagai berikut:⁴⁸

- a. Antioksidan (*antioxidant*).
- b. Antikempal (*anticaking agent*). Pemanis buatan (*artificial sweetener*).
- c. Pemutih dan pematang telur (*flour treatment agent*)
- d. Pengemulsi, pemantap, dan pengental (*emulsifier, stabilizer, thickener*).
- e. Pengawet (*preservative*).
- f. Pengeras (*firmiting agent*).

⁴⁸ *Ibid.* hal. 3

- g. Pewarna (*colour*).
- h. Penyedap rasa dan aroma, penguat rasa (*flavour, flavour enhancer*)
- i. Sekuestran (*sequestrant*).

Selain bahan tambahan pangan yang tercantum dalam Peraturan Menteri tersebut masih ada beberapa bahan tambahan pangan lainnya yang biasa digunakan dalam pangan, misalnya:⁴⁹

- a. Enzim, yaitu bahan tambahan pangan yang berasal dari hewan, tanaman, atau mikroba, yang dapat menguraikan zat secara enzimatis, misalnya membuat pangan lebih empuk, lebih larut, dan lain-lain.
- b. Penambah gizi, yaitu bahan tambahan berupa asam amino, mineral, atau vitamin, baik tunggal maupun campuran, yang dapat meningkatkan nilai gizi pangan.
- c. Humektan, yaitu bahan tambahan pangan yang dapat menyerap lembab (uap air) sehingga mempertahankan kadar air pangan.

Beberapa bahan tambahan yang dilarang digunakan dalam makanan, berdasarkan Permenkes RI No. 722/Menkes/Per/IX/88 dan c sebagai berikut:

- a. Natrium tetraborat (*boraks*).
- b. Formalin (*formaldehid*).
- c. Minyak nabati yang dibrominasi (*brominated vegetable oils*).
- d. Kloramfenikol (*chloramphenicol*).
- e. Kalium klorat (*pottasium chlorate*).
- f. Dietilpirokarbonat (*diethylpyrocarbonate, DEPC*).

⁴⁹ *Ibid.* hal. 4

- g. Nitrofuranzon (*nitrofuranzon*).
- h. P-Phenetilkarbamida (*p-phenethylcarbamide, dulcin, 4-ethoxyphenyl urea*).
- i. Asam salisilat dan garamnya (*salicylic acid and its salt*).

2. Jenis-Jenis Zat Aditif Dalam Makanan

Ada beberapa jenis zat aditif yang sering digunakan oleh pelaku usaha pada makanan, yaitu:

a. Bahan Pengawet

Bahan pengawet adalah senyawa yang mampu menghambat dan menghentikan proses fermentasi, pengasaman, atau bentuk kerusakan lainnya, atau bahan yang dapat memberikan perlindungan bahan pangan dari pembusukan. Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 722/Menkes/Per/IX/1988 tentang bahan tambahan pangan yang mencegah atau menghambat fermentasi, pengasaman, atau peruraian lain terhadap pangan yang disebabkan oleh mikroorganisme. Zat pengawet terdiri dari senyawa organik dan anorganik dalam bentuk asam dan garamnya. Aktivitas-aktivitas bahan pengawet tidaklah sama, misalnya ada yang efektif terhadap bakteri, khamir, ataupun kapang.

Secara ideal, bahan pengawet akan menghambat atau membunuh mikroba yang penting dan kemudian memecah senyawa berbahaya menjadi tidak berbahaya dan tidak toksik. Bahan pengawet akan memengaruhi dan menyeleksi jenis mikroba yang dapat hidup pada kondisi tersebut. Derajat penghambatan terhadap kerusakan bahan pangan oleh mikroba bervariasi dengan jenis bahan

pengawet yang digunakan dan besarnya penghambatan ditentukan oleh konsentrasi bahan pengawet yang digunakan.

Secara umum penambahan bahan pengawet pada pangan bertujuan sebagai berikut:

- 1) Menghambat pertumbuhan mikroba pembusuk pada pangan baik yang bersifat patogen maupun yang tidak pathogen
- 2) Memperpanjang umur simpan pangan.
- 3) Tidak menurunkan kualitas gizi, warna, cita rasa, dan bau bahan pangan yang diawetkan.
- 4) Tidak untuk menyembunyikan keadaan pangan yang berkualitas rendah.
- 5) Tidak digunakan untuk menyembunyikan penggunaan bahan yang salah atau yang tidak memenuhi persyaratan.
- 6) Tidak digunakan untuk menyembunyikan kerusakan bahan pangan.

Terdapat beberapa persyaratan untuk bahan pengawet kimiawi lainnya, selain persyaratan yang dituntut untuk semua bahan tambahan pangan, antara lain sebagai berikut:

- 1) Memberi arti ekonomis dari pengawetan (secara ekonomis menguntungkan).
- 2) Digunakan hanya apabila cara-cara pengawetan yang lain tidak mencukupinya atau tidak tersedia
- 3) Memperpanjang umur simpan dalam pangan.
- 4) Tidak menurunkan kualitas (warna, cita rasa, dan bau) bahan pangan yang diawetkan.

- 5) Mudah dilarutkan.
- 6) Menunjukkan sifat-sifat antimikroba pada jenjang pH bahan pangan yang diawetkan.
- 7) Aman dalam jumlah yang diperlukan.
- 8) Mudah ditentukan dengan analisis kimia.
- 9) Tidak menghambat enzim-enzim pencernaan.
- 10) Tidak mengalami dekomposisi atau tidak bereaksi untuk membentuk suatu senyawa kompleks yang bersifat lebih toksik.
- 11) Mudah dikontrol dan didistribusikan secara merata dalam bahan pangan.
- 12) Mempunyai spektra antimikroba yang luas, meliputi macammacam pembusukan oleh mikroba yang berhubungan dengan bahan pangan yang diawetkan.

Melihat persyaratan tersebut di atas, dapatlah dikatakan bahwa penambahan bahan pengawet pada bahan pangan adalah untuk memperpanjang umur simpan bahan pangan tanpa menurunkan kualitas dan tanpa mengganggu kesehatan.

b. Bahan Pewarna

Bahan pewarna secara sederhana dapat didefinisikan sebagai suatu benda berwarna yang memiliki afinitas kimia terhadap benda yang diwarnainya. Bahan pewarna pada umumnya memiliki bentuk cair dan larut di air. Ada beberapa hal yang dapat menyebabkan suatu bahan pangan berwarna, antara lain dengan penambahan zat pewarna. Secara garis besar, berdasarkan sumbernya dikenal dua jenis zat pewarna yang termasuk dalam golongan bahan tambahan pangan, yaitu

pewarna alami dan pewarna sintetis. Pewarna alami merupakan zat warna yang berasal dari ekstrak tumbuhan (seperti bagian daun, bunga, biji), hewan dan mineral yang telah digunakan sejak dahulu sehingga sudah diakui bahwa aman jika masuk ke dalam tubuh. Sedangkan pewarna sintetis merupakan zat warna yang berasal dari zat kimia, yang sebagian besar tidak dapat digunakan sebagai pewarna makanan karena dapat menyebabkan gangguan kesehatan terutama fungsi hati di dalam tubuh kita.

Beberapa alasan utama menambahkan zat pewarna pada makanan, yaitu:

62

- 1) Untuk memberi kesan menarik bagi konsumen.
- 2) Menyeragamkan warna makanan dan membuat identitas produk pangan.
- 3) Untuk menstabilkan warna atau untuk memperbaiki variasi alami warna. Dalam hal ini penambahan warna bertujuan untuk menutupi kualitas yang rendah dari suatu produk yang sebenarnya tidak dapat diterima, apalagi bila menggunakan zat pewarna yang berbahaya. Untuk menutupi perubahan warna akibat paparan cahaya, udara atau temperatur yang ekstrim akibat proses pengolahan dan selama penyimpanan.
- 4) Untuk menjaga rasa dan vitamin yang mungkin akan terpengaruh sinar matahari selama produk disimpan.

c. Bahan Pemanis

Zat pemanis sintetis merupakan zat yang dapat menimbulkan rasa manis atau dapat membantu mempertajam penerimaan terhadap rasa manis tersebut, sedangkan kalori yang dihasilkannya jauh lebih rendah daripada gula⁵⁰. Pemanis merupakan senyawa kimia yang sering ditambahkan dan digunakan untuk keperluan produk olahan pangan, industri, serta minuman dan makanan kesehatan. Pemanis berfungsi untuk meningkatkan cita rasa dan aroma, memperbaiki sifat-sifat fisik, sebagai pengawet, memperbaiki sifat-sifat kimia sekaligus merupakan sumber kalori bagi tubuh, mengembangkan jenis minuman dan makanan dengan jumlah kalori terkontrol, mengontrol program pemeliharaan dan penurunan berat badan, mengurangi kerusakan gigi, dan sebagai bahan substitusi pemanis utama.

Pemanis dapat dikelompokkan menjadi pemanis alami dan pemanis buatan (sintetis). Pemanis alami biasanya berasal dari tanaman. Tanaman penghasil pemanis yang utama adalah tebu (*Saccharum officinarum L*) dan bit (*Beta vulgaris L*). Bahan pemanis yang dihasilkan dari kedua tanaman tersebut dikenal sebagai gula atau sukrosa. Beberapa bahan pemanis alami yang sering digunakan adalah: Sukrosa, Laktosa, Maltosa, Galaktosa, D-Glukosa, D-Fruktosa, Sorbitol, Manitol, Gliserol, dan Glisina.

Pemanis sintetis adalah bahan tambahan yang dapat menyebabkan rasa manis pada pangan, tetapi tidak memiliki nilai gizi, beberapa pemanis sintetis yang telah dikenal dan banyak digunakan adalah: Sakarin, Siklamat, Aspartam,

⁵⁰ Wisnu Cahyadi. *op.cit.* hal. 76.

Dulsin, Sorbitol sintetis, dan Nitro-propoksi-anilin. Pemanis ditambahkan ke dalam bahan pangan mempunyai beberapa tujuan diantaranya sebagai berikut: 67

- a. Sebagai pangan bagi penderita diabetes melitus karena tidak menimbulkan kelebihan gula darah.
- b. Memenuhi kebutuhan kalori rendah untuk penderita kegemukan.
- c. Sebagai penyalut obat, beberapa obat mempunyai rasa yang tidak menyenangkan, karena itu untuk menutupi rasa yang enak dari obat tersebut biasanya dibuat tablet yang bersalut.
- d. Menghindari kerusakan gigi, pada pangan seperti permen lebih sering ditambahkan pemanis sintetis karena bahan permen ini mempunyai rasa manis yang lebih tinggi dari gula, pemakaian dalam jumlah sedikit saja sudah menimbulkan rasa manis yang diperlukan sehingga tidak merusak gigi.
- e. Pada industri pangan, minuman, termasuk industri rokok, pemanis sintetis dipergunakan dengan tujuan untuk menekan biaya produksi, karena pemanis sintetis ini selain mempunyai tingkat rasa manis yang lebih tinggi juga harganya relative murah dibandingkan dengan gula yang diproduksi di alam.

b. Penyedap Rasa dan Aroma

Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 722/Menkes/Per/IX/88 tentang Bahan Tambahan Pangan, penyedap rasa dan aroma, dan penguat rasa didefinisikan sebagai bahan tambahan pangan yang dapat memberikan, menambah atau mempertegas rasa dan aroma. Penyedap rasa merupakan

gabungan dari semua perasaan yang terdapat dalam mulut, termasuk *mouth-feel*. Suatu pangan mempunyai rasa asin, manis, asam, atau pahit dengan aroma yang khas. *Mouth-feel* suatu bahan pangan adalah perasaan kasar –licin, lunak-liat, dan cair-kental. Penyedap rasa bukan hanya merupakan suatu zat, melainkan suatu komponen tertentu yang mempunyai sifat khas.

Bahan penyedap ada yang berasal dari bahan alami, seperti bumbu, herba, daun minyak esensial, ekstrak tanaman atau hewan, dan oleorisin. Namun, pada saat ini sudah dapat dibuat bahan penyedap sintetis, yang merupakan komponen atau zat yang dibuat menyerupai *flavor* penyedap alami. Contoh untuk mendapatkan aroma kopi yang senyawa aromatisnya adalah alfa furfural merkaptan disusun formula dari alfa furfural merkaptan (10%), etil vanilin (3%), dan pelarut (87%). Contoh lainnya adalah aroma bawang putih dapat dihasilkan oleh dialil trisulfida. Bahan penyedap yang dipergunakan untuk pangan dapat dibedakan atas tiga bentuk, yaitu cair, bubuk, dan pasta.

Tujuan penggunaan penyedap rasa dalam pengolahan pangan adalah sebagai berikut:

- 1) Mengubah aroma hasil olahan dengan penambahan aroma tertentu selama pengolahan, misalnya keju dan yoghurt.
- 2) Modifikasi, pelengkap, atau penguat aroma. Contoh,
 - a. penambahan aroma ayam pada pembuatan sup ayam, dan
 - b. aroma *butter* pada pembuatan margarin.

- 3) Menutupi atau menyembunyikan aroma bahan pangan yang tidak disukai. Contoh, bau langu (*beany flavor*) pada kedelai, dan *after taste*. Beberapa minuman ringan yang kurang disenangi.
- 4) Membentuk aroma baru atau menetralsir bila bergabung dengan komponen dalam bahan pangan. Contoh penambahan krim pada kopi menyebabkan aroma spesifik dan juga dapat mengurangi rasa pahit. Penambahan vanili dapat memberi kesan rasa yang lebih manis dan dapat memperkuat semua aroma yang ada dalam bahan.

3. Penggunaan Zat Aditif pada Makanan

Penggunaan zat aditif atau bahan tambahan pangan pada makanan diatur dalam Pasal 75 Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, yaitu:

- a. Setiap orang yang melakukan Produksi Pangan untuk diedarkan dilarang menggunakan:
 - b. Bahan tambahan pangan yang melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan; dan/atau Bahan yang dilarang digunakan sebagai bahan tambahan pangan.
3. Ketentuan mengenai ambang batas maksimal dan bahan yang dilarang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah. Zat aditif yang ada pada makanan tidak selalu secara sengaja ditambahkan untuk tujuan tertentu. Namun, ada juga zat aditif yang diperoleh secara tidak sengaja muncul pada makanan. Zat aditif tersebut biasanya muncul pada proses pengolahan makanan.

Secara keseluruhan, penggunaan zat-zat aditif untuk campuran makanan dapat berdampak positif dan negatif.

4. Dampak Positif Penggunaan Zat Aditif

Ada beberapa penyakit yang dapat disembuhkan dengan menggunakan zat aditif. Misalnya Penyakit gondok yang berupa pembengkakan kelenjar pada leher. Penyakit gondok disebabkan karena tubuh kurang mendapatkan zat iodin atau yodium. zat iodin atau yodium ini dapat dimanfaatkan untuk mengendalikan tingkat metabolisme dasar tubuh, membantu mengeluarkan racun kimia dalam tubuh, meningkatkan kekebalan tubuh dan mencegah kelenjar tiroid yang membesar. Sehingga penyakit gondok dapat dicegah dengan mengkonsumsi bahan makanan yang mengandung zat iodin. Zat iodin dapat kita peroleh dari garam dapur yang biasa digunakan untuk memberikan rasa asin pada makanan, Iodium ditambahkan dalam garam sebagai zat aditif atau suplemen dalam bentuk kalium iodat (KIO_3). Selain penyakit gondok, kekurangan iodin dapat pula menyebabkan penyakit kretinisme (kekerdilan). Orang yang menderita penyakit diabetes melitus (kencing manis) perlu menjaga kestabilan kadar gula dalam darah, bagi penderita diabetes mellitus disarankan untuk mengkonsumsi sakarin (pemanis buatan) sebagai pengganti gula.

5. Dampak Negatif Penggunaan Zat Aditif

Kemajuan teknologi di bidang pangan dapat memacu manusia untuk menciptakan bahan makanan dengan kualitas yang makin baik. Kualitas makanan yang baik tidak dapat dilihat dari bentuk tampilan luarnya saja, akan tetapi yang paling penting adalah kandungan gizi dalam makanan tersebut. Saat ini telah

banyak ditemukan makanan yang unggul karena telah melalui berbagai proses produksi sehingga memiliki ketahanan yang lebih lama jika dibandingkan dengan kondisi normalnya. Misalnya, ikan sarden dalam kemasan kaleng dapat bertahan berbulan-bulan, bahkan hingga satu tahun lamanya tanpa mengalami pembusukan. Ikan sarden tersebut dapat bertahan lama setelah ditambahkan zat pengawet pada proses produksi makanan tersebut. Namun, bahan makanan yang menggunakan zat pengawet tidak dapat dikonsumsi setelah melewati masa kadaluarsa.

Ada beberapa zat aditif yang diizinkan, namun diindikasikan dapat menimbulkan efek negatif jika digunakan secara berlebihan. Nitrit kalium nitrit berwarna putih atau kuning dan kelututannya tinggi dalam air. Jumlah nitrit yang ditambahkan biasanya 0,1% atau 1 gram/kg bahan yang diawetkan. Bila lebih dari jumlah tersebut bisa menyebabkan keracunan, dapat mempengaruhi kemampuan sel darah membawa oksigen ke berbagai organ tubuh, menyebabkan kesulitan bernafas, sakit kepala, anemia, radang ginjal dan muntah-muntah.

a. Zat pewarna

Pada zat aditif ini, dampak negatif dapat timbul apabila penggunaannya berulang walaupun dalam jumlah kecil, dan dimakan dalam jangka waktu yang lama dapat menimbulkan penyakit misalnya kanker hati.

b. Aspartam

Penggunaan aspartam dapat menyebabkan kerusakan otak yang pada akhirnya akan mengakibatkan cacat mental khususnya pada penderita penyakit keturunan dan kelemahan mental.

c. Monosodium Glutamate (MSG)

Penggunaan MSG dapat menyebabkan kesemutan pada punggung, leher, rahang bawah, wajah berkeringat, sesak dada bagian bawah dan kepala pusing.

B. Tinjauan Umum Tentang Perlindungan Konsumen

1. Pengertian Konsumen

Istilah konsumen berasal dari kata *consumer* (Inggris-Amerika), atau *consument/konsument* (Belanda)⁵¹. Pengertian tersebut secara harfiah diartikan sebagai "orang atau perusahaan yang membeli barang tertentu atau menggunakan jasa tertentu" atau "sesuatu atau seseorang yang menggunakan suatu persediaan atau sejumlah barang".⁵² Amerika Serikat mengemukakan pengertian "konsumen" yang berasal dari *consumer* berarti "pemakai", namun dapat juga diartikan lebih luas lagi sebagai "korban pemakaian produk yang cacat", baik korban tersebut pembeli, bukan pembeli tetapi pemakai, bahkan korban yang bukan pemakai, karena perlindungan hukum dapat dinikmati pula oleh korban yang bukan pemakai⁵³. Perancis berdasarkan doktrin dan yurisprudensi yang berkembang mengartikan konsumen sebagai "*the person who obtains goods or services for personal or family purposes*". Dari definisi diatas terkandung dua unsur, yaitu (1) konsumen hanya orang dan (2) barang atau jasa yang digunakan untuk keperluan pribadi atau keluarganya⁵⁴. India juga mendefinisikan konsumen dalam Undang-

⁵¹ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *o.cit*, hal. 22

⁵² Abdul Halim Barkatullah, *Hukum Perlindungan Konsumen (Kajian Teoretis dan Perkembangan Pemikiran*, Nusa Media, Bandung, 2008, hal. 7

⁵³ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *op.cit.*, hal. 23

⁵⁴ Shidarta, *op.cit*, hal. 3

Undang Perlindungan Konsumen India yang menyatakan ”konsumen adalah setiap orang (pembeli) atas barang yang disepakati, menyangkut harga dan cara pembayarannya, tetapi tidak termasuk mereka yang mendapatkan barang untuk dijual kembali atau lain-lain keperluan komersial⁵⁵.

Az. Nasution menegaskan beberapa batasan tentang konsumen, yakni :⁵⁶

- c. Konsumen adalah setiap orang yang mendapatkan barang atau jasa yang digunakan untuk tujuan tertentu;
- d. Konsumen antara adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan/ atau jasa untuk digunakan dengan tujuan membuat barang dan/ atau jasa lain untuk diperdagangkan (tujuan komersil); bagi konsumen antara, barang atau jasa itu adalah barang atau jasa kapital yang berupa bahan baku, bahan penolong atau komponen dari produk lain yang akan diproduksinya (produsen). Konsumen antara ini mendapatkan barang atau jasa di pasar industri atau pasar produsen.
- e. Konsumen akhir adalah setiap orang yang mendapat dan menggunakan barang dan/ atau jasa untuk tujuan memenuhi kebutuhan hidupnya pribadi, keluarga dan/ atau rumah tangga dan tidak untuk diperdagangkan kembali (non komersial).

Istilah konsumen juga dapat kita temukan dalam peraturan perundang-undangan Indonesia. Secara yuridis formal pengertian konsumen dimuat dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, ”konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/ atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan”. Dari pengertian konsumen diatas, maka dapat kita kemukakan unsur-unsur definisi konsumen :⁵⁷

- a. Setiap orang

⁵⁵ *Ibid.*, hal. 4

⁵⁶ Az. Nasution, *op.cit*, hal. 13

⁵⁷ *Ibid.*, hal. 27

Subjek yang disebut sebagai konsumen berarti setiap orang yang berstatus sebagai pemakai barang dan/ atau jasa. Istilah "orang" disini tidak dibedakan apakah orang individual yang lazim disebut *natuurlijke persoon* atau termasuk juga badan hukum (*rechtspersoon*). Oleh karena itu, yang paling tepat adalah tidak membatasi pengertian konsumen sebatas pada orang perseorangan, tetapi konsumen harus mencakup juga badan usaha dengan makna lebih luas daripada badan hukum.

- b. Pemakai
Kata "pemakai" dalam bunyi Penjelasan Pasal 1 angka (2) UU Perlindungan Konsumen diartikan sebagai konsumen akhir (*ultimate consumer*).
- c. Barang dan/ atau jasa
UU Perlindungan Konsumen mengartikan barang sebagai sebagai benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, bergerak maupun tidak bergerak, benda yang dapat dihabiskan maupun yang tidak dapat dihabiskan, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen. Sementara itu, jasa diartikan sebagai setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen.
- d. Yang tersedia dalam masyarakat
Barang/ jasa yang ditawarkan kepada masyarakat sudah harus tersedia di pasaran. Namun, di era perdagangan sekarang ini, syarat mutlak itu tidak lagi dituntut oleh masyarakat konsumen. Misalnya, perusahaan pengembang (*developer*) perumahan telah biasa mengadakan transaksi konsumen tertentu seperti *futures trading* dimana keberadaan barang yang diperjualbelikan bukan sesuatu yang diutamakan.
- e. Bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, makhluk hidup lain
Transaksi konsumen ditujukan untuk kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, dan makhluk hidup lain seperti hewan dan tumbuhan.
- f. Barang dan/ atau jasa itu tidak untuk diperdagangkan
Pengertian konsumen dalam UUPK ini dipertegas, yakni hanya konsumen akhir yang menggunakan barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhannya, keluarganya, atau pada umumnya untuk memenuhi kebutuhan rumah tangganya (keperluan *non-komersial*).

Definisi ini sesuai dengan pengertian bahwa konsumen adalah pengguna terakhir, tanpa melihat apakah si konsumen adalah pembeli dari barang dan/ atau jasa tersebut⁵⁸. Hal ini juga sejalan dengan pendapat dari pakar masalah konsumen di Belanda, Hondius yang menyimpulkan, para ahli hukum pada umumnya

⁵⁸ Abdul Halim Barkatullah, *op.cit.*, hal. 8

sepakat mengartikan konsumen sebagai pemakai produksi terakhir dari benda dan jasa (pengertian konsumen dalam arti sempit).⁵⁹

2. Pengertian Perlindungan Konsumen

Az. Nasution berpendapat bahwa hukum perlindungan konsumen adalah bagian dari hukum konsumen yang memuat asas-asas atau kaidah-kaidah yang bersifat mengatur dan mengandung sifat yang melindungi kepentingan konsumen sedangkan hukum konsumen adalah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain berkaitan dengan barang atau jasa konsumen di dalam pergaulan hidup⁶⁰. Namun, ada pula yang berpendapat bahwa hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen. Hal ini dapat kita lihat bahwa hukum konsumen memiliki skala yang lebih luas karena hukum konsumen meliputi berbagai aspek hukum yang didalamnya terdapat kepentingan pihak konsumen dan salah satu bagian dari hukum konsumen ini adalah aspek perlindungannya, misalnya bagaimana cara mempertahankan hak-hak konsumen terhadap gangguan pihak lain.⁶¹

Hukum perlindungan konsumen yang berlaku di Indonesia memiliki dasar hukum yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Dengan adanya dasar hukum yang pasti, perlindungan terhadap hak-hak konsumen bisa dilakukan dengan penuh optimisme. Pengaturan tentang hukum perlindungan konsumen telah diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UUPK disebutkan bahwa *Perlindungan konsumen adalah segala*

⁵⁹ Shidarta, *op.cit*, hal. 3

⁶⁰ *Ibid.*, hal. 11

⁶¹ *Ibid.*, hal. 12

upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen berupa perlindungan terhadap hak-hak konsumen, yang diperkuat melalui undang-undang khusus, memberi harapan agar pelaku usaha tidak bertindak sewenang-wenang yang selalu merugikan hak-hak konsumen.⁶²

Adapun tujuan penyelenggaraan, pengembangan dan pengaturan perlindungan konsumen yang direncanakan adalah untuk meningkatkan martabat dan kesadaran konsumen, dan secara tidak langsung mendorong pelaku usaha dalam menyelenggarakan kegiatan usahanya dengan penuh rasa tanggung jawab.⁶³

Pengaturan perlindungan konsumen dilakukan dengan⁶⁴:

- a. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung akses dan informasi, serta menjamin kepastian hukum;
- b. Melindungi kepentingan konsumen pada khususnya dan kepentingan seluruh pelaku usaha pada umumnya;
- c. Meningkatkan kualitas barang dan pelayanan jasa
- d. Memberikan perlindungan kepada konsumen dari praktik usaha yang menipu dan menyesatkan;
- e. Memadukan penyelenggaraan, pengembangan dan pengaturan perlindungan konsumen dengan bidang-bidang perlindungan pada bidang-bidang lainnya.

A. Zen Umar Purba mengemukakan kerangka umum tentang sendi-sendi

pokok pengaturan perlindungan konsumen yaitu sebagai berikut⁶⁵:

- c. Kesederajatan antara konsumen dan pelaku usaha
- d. Konsumen mempunyai hak
- e. Pelaku usaha mempunyai kewajiban
- f. Pengaturan tentang perlindungan konsumen berkontribusi pada pembangunan nasional
- g. Perlindungan konsumen dalam iklim bisnis yang sehat

⁶² Happy Susanto, *Hak-Hak Konsumen Jika Dirugikan*, Visimedia, Jakarta, 2008, hal. 4

⁶³ Abdul Halim Barkatullah, *op.cit.*, hal. 18

⁶⁴ *Ibid.*, hal. 19

⁶⁵ Happy Susanto, *op.cit.*, hal. 5

- h. Keterbukaan dalam promosi barang atau jasa
- i. Pemerintah perlu berperan aktif
- j. Masyarakat juga perlu berperan serta
- k. Perlindungan konsumen memerlukan terobosan hukum dalam berbagai bidang
- l. Konsep perlindungan konsumen memerlukan pembinaan sikap

Dengan adanya Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen beserta perangkat hukum lainnya, konsumen memiliki hak dan posisi yang berimbang dan mereka dapat menggugat atau menuntut jika ternyata hak-haknya telah dirugikan atau dilanggar oleh pelaku usaha.⁶⁶ Purba menguraikan konsep perlindungan konsumen sebagai berikut : ”Kunci Pokok Perlindungan Konsumen adalah bahwa konsumen dan pengusaha (produsen atau pengedar produk) saling membutuhkan. Produksi tidak ada artinya kalau tidak ada yang mengkonsumsinya dan produk yang dikonsumsi secara aman dan memuaskan, pada gilirannya akan merupakan promosi gratis bagi pengusaha.⁶⁷”

Disamping UUPK, terdapat sejumlah peraturan perundang-undangan lainnya yang bisa dijadikan sebagai sumber atau dasar hukum yaitu sebagai berikut :⁶⁸

- a. PP No. 57 Tahun 2001 tanggal 21 Juli 2001 tentang Badan Perlindungan Konsumen Nasional.
- b. PP No. 58 Tahun 2001 tanggal 21 Juli 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen.
- c. PP No. 59 Tahun 2001 tanggal 21 Juli 2001 tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat.
- d. Keppres No. 90 Tahun 2001 tanggal 21 Juli 2001 tentang Pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Pemerintah Kota Medan, Kota Palembang, Kota Jakarta Pusat, Kota Jakarta Barat, Kota Bandung, Kota Semarang, Kota Yogyakarta, Kota Surabaya, Kota Malang, dan Kota Makassar.

⁶⁶ *Ibid.*, hal. 19

⁶⁷ Abdul Halim Barkatullah, *op.cit.*, hal. 47

⁶⁸ Happy Susanto, *op.cit.*, hal. 20

- e. Kepmenperindag No. 301/MPP/KEP/10/2001 tentang Pengangkatan, Pemberhentian Anggota dan Sekretariat Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.
- f. Kepmenperindag No. 302/MPP/KEP/10/2001 tentang Pendaftaran Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat.
- g. Kepmenperindag No. 605/MPP/Kep/8/2002 tentang Pengangkatan Anggota Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen pada Pemerintah Kota Makassar, Kota Palembang, Kota Surabaya, Kota Bandung, Kota Semarang, Kota Yogyakarta dan Kota Medan.
- h. Kepmenperindag No. 480/MPP/Kep/6/2002 tanggal 13 Juni 2002 tentang Perubahan Atas Kepmenperindag No. 302/MPP/KEP/10/2001 tentang Pendaftaran Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat.
- i. Kepmenperindag No. 418/MPP/Kep/4/2002 tanggal 30 April 2002 tentang Pembentukan Tim Penyeleksi Calon Anggota Badan Perlindungan Konsumen.

3. Hak dan Kewajiban Konsumen

Sebagai pemakai barang dan/ atau jasa, konsumen memiliki sejumlah hak dan kewajiban. Pengetahuan akan hak-hak konsumen adalah hal yang sangat penting agar masyarakat dapat bertindak sebagai konsumen yang kritis dan mandiri sehingga ia dapat bertindak lebih jauh untuk memperjuangkan hak-haknya ketika ia menyadari hak-haknya telah dilanggar oleh pelaku usaha.

Secara umum dikenal 4 (empat) hak dasar konsumen, yaitu ⁶⁹:

- a. Hak untuk mendapatkan keamanan (*the right to safety*)
Konsumen berhak mendapatkan keamanan dan barang dan jasa yang ditawarkan kepadanya. Produk barang dan jasa itu tidak boleh membahayakan jika dikonsumsi sehingga konsumen tidak dirugikan baik secara jasmani atau rohani terlebih terhadap barang dan/ atau jasa yang dihasilkan dan dipasarkan oleh pelaku usaha yang berisiko sangat tinggi⁷⁰. Untuk itu diperlukan adanya pengawasan secara ketat yang harus dilakukan oleh pemerintah.
- b. Hak untuk mendapatkan informasi (*the right to be informed*)
Setiap produk yang diperkenalkan kepada konsumen harus disertai informasi yang benar baik secara lisan, melalui iklan di berbagai media, atau mencantumkan dalam kemasan produk (barang). Hal ini

⁶⁹ Shidarta, *op.cit.*, hal. 19

⁷⁰ *Ibid.*, hal. 23

bertujuan agar konsumen tidak mendapat pandangan dan gambaran yang keliru atas produk barang dan jasa

- c. Hak untuk memilih (*the right to choose*)
Konsumen berhak untuk menentukan pilihannya dalam mengkonsumsi suatu produk. Ia juga tidak boleh mendapat tekanan dan paksaan dari pihak luar sehingga ia tidak mempunyai kebebasan untuk membeli atau tidak membeli.⁷¹
- d. Hak untuk didengar (*the right to be heard*)
Hak ini berkaitan erat dengan hak untuk mendapatkan informasi. Ini disebabkan informasi yang diberikan oleh pihak yang berkepentingan sering tidak cukup memuaskan konsumen⁷². Untuk itu konsumen harus mendapatkan haknya bahwa kebutuhan dan klaimnya bisa didengarkan, baik oleh pelaku usaha yang bersangkutan maupun oleh lembaga-lembaga perlindungan konsumen yang memperjuangkan hak-hak konsumen⁷³.

Selain keempat Hak diatas, Hak-hak Konsumen juga diatur dalam Pasal 4

Undang-Undang Perlindungan Konsumen yaitu sebagai berikut

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan, 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 perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

⁷¹ *Ibid.*, hal. 26

⁷² Happy Susanto, *op.cit.*, hal. 25

⁷³ *Ibid.*, hal. 26

Hak-hak konsumen yang telah disebutkan diatas dapat diuraikan sebagai berikut :⁷⁴

- a. Hak atas keamanan dan keselamatan
Hak ini dimaksudkan untuk menjamin keamanan dan keselamatan dalam penggunaan barang atau jasa yang diperolehnya, sehingga konsumen dapat terhindar dari kerugian (fisik maupun psikis) apabila memakai suatu produk.
- b. Hak untuk memilih
Hak ini dimaksudkan untuk memberikann kebebasan kepada konsumen untuk memilih produk-produk tertentu sesuai dengan kebutuhannya tanpa ada tekanan dari pihak luar. Berdasarkan hak ini, konsumen berhak memutuskan untuk membeli atau tidak suatu produk termasuk jugas untuk memilih baik kualitas maupun kuantitas jenis produk yang dipilihnya.
Hak ini dimiliki oleh konsumenn hanya jika ada alternatif pilihan dari jenis produk tertentu, karena jika suatu produk dikuasai secara monopoli oleh suatu produsen/ pelaku usaha atau dengan kata lain tidak ada pilihan lain (barang maupun jasa), maka dengan sendirinya hak untuk memilih tidak berfungsi.
- c. Hak untuk memperoleh informasi
Hak atas informasi yang benar dan jelas dimaksudkan agar konsumen dapat memperoleh gambaran yang benar tentang suatu produk karena dengan informasi tersebut, konsumen dapat memilih produk yang diinginkan sesuai dengan kebutuhannya serta terhindar dari kerugian akibat kesalahan dalam penggunaan produk. Informasi tersebut diantaranya adalah mengenai manfaat kegunaan produk, efek samping atas penggunaan produk, tanggal kadaluwarsa, serta identitas produsen dari produk tersebut. Informasi tersebut dapat disampaikan secara lisan maupun secara tertulis, baik yang dilakukan dengan mencantumkan pada label yang melekat pada produk maupun melalui iklan-iklan yang disampaikan oleh produsen/ pelaku usaha, baik melalui media cetak maupun media elektronik.
Informasi ini dapat memberikan dampak signifikan untuk meningkatkan efisiensi dari konsumen dalam memilih produk serta meningkatkan kesetiannya terhadap produk tertentu, sehingga akan memberikan keuntungan bagi pelaku usaha yang memenuhi kebutuhannya. Dengan demikian, pemenuhan hak ini akan menguntungkan konsumen dan pelaku usaha.
- d. Hak untuk didengar
Hak ini adalah hak untuk menghindarkan diri dari kerugian. Hak ni dapat berupa pertanyaan tentang berbagai hal yang berkaitan dengan produk-produk tertentu apabila informasi yang diperoleh tentang

⁷⁴ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *op.cit*, hal. 45

produk tersebut kurang memadai, atau berupa pengaduan atas kerugian yang telah dialami akibat penggunaan suatu produk atau berupa pernyataan/ pendapat tentang suatu kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan kepentingan konsumen. Hak ini disampaikan baik secara perorangan maupun kolektif, baik yang disampaikan secara langsung maupun diwakili oleh suatu lembaga tertentu, misalnya YLKI.

- e. Hak untuk mendapatkan upaya penyelesaian hukum yang patut
Hak ini dimaksudkan untuk memulihkan keadaan konsumen yang telah dirugikan akibat penggunaan suatu produk melalui jalur hukum.
- f. Hak untuk memperoleh pendidikan konsumen
Hak ini dimaksudkan agar konsumen memperoleh pengetahuan maupun keterampilan yang diperlukan agar dapat terhindar dari kerugian akibat penggunaan produk. Dengan adanya pendidikan bagi konsumen diharapkan konsumen dapat lebih kritis dan teliti dalam memilih suatu produk yang dibutuhkan.
- g. Hak untuk diperlakukan secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif
Maksud hak ini adalah hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif berdasarkan suku, agama, budaya, daerah, pendidikan, kaya, miskin, dan status sosial lainnya.
- h. Hak untuk memperoleh ganti kerugian
Hak ini dimaksudkan untuk memulihkan keadaan yang telah menjadi rusak (tidak seimbang) akibat adanya penggunaan barang atau jasa yang tidak memenuhi harapan konsumen. Hak ini terkait dengan penggunaan produk yang telah merugikan konsumen baik yang berupa kerugian materi maupun kerugian yang menyangkut diri konsumen. Hak ini dapat diselesaikan secara damai (di luar pengadilan) maupun yang diselesaikan melalui pengadilan.
- i. Hak untuk mendapatkan barang atau jasa sesuai dengan nilai tukar yang diberikannya
Hak ini dimaksudkan untuk melindungi konsumen dari akibat permainan harga secara tidak wajar oleh pelaku usaha. Karena dalam keadaan tertentu konsumen dapat saja membayar harga suatu barang atau jasa yang jauh lebih tinggi daripada kegunaan atau kualitas dan kuantitas barang atau jasa yang diperolehnya.

Selain memperoleh hak tersebut, konsumen juga mempunyai kewajiban.

Ketentuan kewajiban konsumen dapat kita lihat dalam Pasal 5 UUPK, yaitu :

- a. Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/ atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;
- b. Beriktikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/ atau jasa;

- c. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
- d. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

Undang-undang Perlindungan Konsumen tidak hanya mengatur tentang hak-hak dan kewajiban-kewajiban konsumen, melainkan juga hak-hak dan kewajiban-kewajiban pelaku usaha. Pasal 1 ayat (3) UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen memberikan pengertian "pelaku usaha adalah setiap perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian penyelenggaraan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi". Pelaku usaha yang termasuk dalam pengertian ini adalah perusahaan, korporasi, BUMN, koperasi, importir, pedagang, distributor, dan lain-lain.

Untuk menciptakan kenyamanan berusaha bagi para pelaku usaha dan sebagai keseimbangan atas hak-hak yang diberikan kepada konsumen, kepada pelaku usaha diberikan hak sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6 UUPK. Hak Pelaku Usaha adalah :

- a. Hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/ atau jasa yang diperdagangkan;
- b. Hak untuk mendapatkan perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang tidak beriktikad tidak baik;
- c. Hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
- d. Hak untuk rehabilitasi nama baik apabila tidak terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/ atau jasa yang diperdagangkan;
- e. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Sebagai konsekuensi dari hak konsumen, maka kepada pelaku usaha dibebankan pula kewajiban-kewajiban sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UUPK, yakni : ⁷⁵

- c. Beriktikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- d. Memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/ atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan;
- e. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- f. Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/ atau jasa yang berlaku;
- g. Memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan/ atau mencoba barang dan/ atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/ atau garansi atas barang yang dibuat dan/ atau diperdagangkan;
- h. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/ atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/ atau jasa yang diperdagangkan.
- i. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/ atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

4. Asas dan Tujuan Perlindungan Konsumen

Beberapa asas perlindungan konsumen dapat kita lihat dalam Pasal 2 UUPK sebagai berikut ⁷⁶:

- a. Asas Manfaat
Asas ini mengamanatkan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya untuk kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara bersamaan. Asas ini menghendaki bahwa pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen tidak dimaksudkan untuk menempatkan salah satu pihak di atas pihak lain atau sebaliknya, tetapi untuk memberikan perlindungan kepada masing-masing pihak yaitu kepada produsen dan konsumen apa yang menjadi haknya dan berada pada posisi sejajar.
- b. Asas Keadilan
Maksud daripada asas ini agar partisipasi seluruh masyarakat dapat diwujudkan secara maksimal dan dapat memberikan kesempatan

⁷⁵ Pasal 7 UUPK No. 8 Tahun 1999

⁷⁶ Happy Susanto, *op.cit.*, hal. 17

kepada konsumen dan pelaku usaha untuk mendapatkan haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil. Asas ini menghendaki bahwa melalui pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen, pelaku usaha dan konsumen dapat berlaku adil dalam memperoleh hak dan melaksanakan kewajibannya.

- c. Asas Keseimbangan
Asas ini dimaksudkan untuk memberikan perlindungan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha dan pemerintah baik materil atau spiritual. Asas ini menghendaki agar kepentingan konsumen, produsen dan pemerintah diatur dan harus diwujudkan sesuai dengan hak dan kewajibannya masing-masing.
- d. Asas Keamanan dan Keselamatan Konsumen
Maksud asas ini adalah untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/ atau jasa yang akan digunakan oleh konsumen.
- e. Asas Kepastian Hukum
Asas ini dimaksudkan agar konsumen dan pelaku usaha menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara yang menjamin kepastian hukum.

Pasal 2 UUPK menyebutkan tujuan perlindungan konsumen sebagai berikut :

- a. Meningkatkan kesadaran, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri.
- b. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif pemakaian barang/ jasa.
- c. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen.
- d. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi.
- e. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha.
- f. Meningkatkan kualitas barang/ jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang/ jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.

C. Tinjauan Umum Tentang Pelaku Usaha

1. Pengertian

Dalam Pasal 1 angka (3) UUPK disebutkan pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun

bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.

Pelaku usaha yang dimaksudkan pada Pasal 1 angka (3) UUPK tidak hanya membatasi produsen hanya sebagai pabrikan saja, tetapi juga perorangan atau badan usaha yang melakukan kegiatan ekonomi, termasuk pedagang distributor (dan jaringannya), serta termasuk juga korporasi, badan usaha milik negara (BUMN), koperasi, importer dan lain-lain.⁷⁷

Sedangkan menurut kalangan periklanan, terdapat beberapa istilah pelaku usaha periklanan, yaitu sebagai berikut⁷⁸.

- a. Pengiklanan, yaitu badan usaha yang memesan iklan dan membayar biaya pembuatannya untuk promosi/ pemasaran produknya dengan menyampaikan pesan-pesan dan berbagai informasi lain tentang produk tersebut, kepada perusahaan iklan.
- b. Perusahaan periklanan, yaitu perusahaan atau biro iklan yang merancang, membuat atau menciptakan iklan berdasarkan pesan atau informasi yang disampaikan pengiklan padanya.
- c. Media periklanan, yaitu media non-elektronik (koran, majalah, dst) atau media elektronik (radio, televisi, komputer) yang digunakan untuk menyiarkan dan/atau menayangkan iklan-iklan tertentu.

⁷⁷ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Op.Cit*, hal. 42

⁷⁸ *Ibid.*, hal. 14

Berdasarkan Pasal 20 UUPK, pelaku usaha periklanan bertanggung jawab atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut. Maka jelas bahwa ketiga unsur periklanan tersebut, semua atau masing-masing adalah pelaku usaha periklanan yang bertanggung jawab atas iklan yang dibuat dan akibat-akibat yang ditimbulkannya.

2. Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha

Untuk menciptakan kenyamanan berusaha bagi para pelaku usaha dan sebagai keseimbangan atas hak-hak yang diberikan kepada konsumen, kepada para pelaku usaha diberikan hak sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 6 UUPK yaitu :⁷⁹

- a. Menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- b. Mendapatkan perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
- c. Melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
- d. Rehabilitasi nama baik apabila tidak terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- e. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

⁷⁹ Pasal 6 UUPK No. 8 Tahun 1999

Hak pelaku usaha untuk menerima pembayaran sesuai dengan kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan, menunjukkan bahwa pelaku usaha tidak dapat menuntut lebih banyak jika kondisi barang dan/atau jasa yang diberikannya kepada konsumen tidak atau kurang memadai menurut harga yang berlaku pada umumnya atas barang dan/atau jasa yang sama. Dalam praktek yang biasa terjadi, suatu barang dan/atau jasa yang kualitasnya lebih rendah daripada barang yang serupa, maka para pihak menyepakati harga yang lebih murah. Dengan demikian yang dipentingkan dalam hal ini adalah harga yang wajar⁸⁰.

Hak-hak pelaku usaha juga dapat ditemukan antara lain pada faktor-faktor yang membebaskan pelaku usaha dari tanggung jawab atas kerugian akibat cacat barang yang timbul dikemudian hari pada produk (Pasal 27 UUPK), yaitu apabila⁸¹:

- a. Produk tersebut sebenarnya tidak diedarkan;
- b. Cacat timbul dikemudian hari;
- c. Cacat timbul setelah produk berada di luar kontrol produsen;
- d. Barang yang diproduksi secara individual tidak untuk keperluan produksi;
- e. Cacat timbul akibat ditaatinya ketentuan yang ditetapkan oleh penguasa.

Di Amerika Serikat, faktor-faktor yang membebaskan pelaku usaha dari tanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh konsumen meliputi:⁸²

⁸⁰ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *op.cit*, hal. 50-51.

⁸¹ *Ibid.*, hal. 159.

⁸² *Ibid.*, hal. 165.

- a. Kelalaian si konsumen penderita;
- b. Penyalahgunaan produk yang tidak terduga pada saat produk dibuat (*unforseeable misuse*);
- c. Lewatnya jangka waktu penuntutan waktu penuntutan (daluarsa), yaitu 6 (enam) tahun setelah pembelian, atau 10 tahun sejak barang diproduksi;
- d. Produk pesanan pemerintah pusat (federal);
- e. Kerugian yang timbul (sebagian) akibat kelalaian yang dilakukan oleh pelaku usaha lain dalam kerja sama produksi (di beberapa negara bagian yang mengakui *joint and several liability*).

Dalam Pasal 7 diatur kewajiban pelaku usaha, sebagai berikut:

- a. Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b. Memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;
- c. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- d. Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
- e. Memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau yang diperdagangkan;
- f. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- g. Memberi kompensasi ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Dalam UUPK pelaku usaha diwajibkan beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya, sedangkan bagi konsumen diwajibkan beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa.

Dalam UUPK tampak bahwa itikad baik lebih ditekankan pada pelaku usaha, karena meliputi semua tahapan dalam melakukan kegiatan usahanya, sehingga dapat diartikan bahwa kewajiban pelaku usaha untuk beritikad baik dimulai sejak barang dirancang/diproduksi sampai pada tahap purna penjualan,

sebaliknya konsumen hanya diwajibkan beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa. Hal ini tentu saja disebabkan oleh kemungkinan terjadinya kerugian bagi konsumen dimulai sejak konsumen, kemungkinan untuk dapat merugikan produsen mulai pada saat melakukan transaksi dengan produsen.⁸³

Tentang kewajiban kedua pelaku usaha yaitu memberikan informasi yang benas, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan, disebabkan karena informasi di samping merupakan hak konsumen, juga karena ketiadaan informasi yang tidak memadai dari pelaku usaha merupakan salah satu jenis cacat produk (cacat informasi), yang akan merugikan konsumen. Pentingnya penyampaian informasi yang benar terhadap konsumen mengenai suatu produk, agar konsumen tidak salah terhadap gambaran mengenai suatu produk tertentu. Penyampaian informasi terhadap konsumen tersebut dapat berupa representasi, peringatan, maupun yang berupa instruksi.

Diperlukan representasi yang benar terhadap suatu produk, karena salah satu penyebab terjadinya kerugian terhadap konsumen adalah terjadinya misrepresentasi terhadap produk tertentu. Kerugian yang dialami oleh konsumen di Indonesia dalam kaitannya dengan misrepresentasi banyak disebabkan karena tergiur oleh iklan-iklan atau brosur-brosur produk tertentu, sedangkan iklan atau brosur tersebut tidak selamanya memuat informasi yang benar karena pada

⁸³ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *op.cit*, hal. 44

umumnya hanya menonjolkan kelebihan produk yang dipromosikan, sebaliknya kelemahan produk tersebut ditutupi.⁸⁴

Peringatan ini sama pentingnya dengan instruksi penggunaan suatu produk yang merupakan informasi bagi konsumen, walaupun keduanya memiliki fungsi yang berbeda yaitu instruksi terutama telah diperhitungkan untuk menjamin efisiensi penggunaan produk, sedangkan peringatan dirancang untuk menjamin keamanan pengguna produk, sedangkan peringatan dirancang untuk menjamin keamanan penggunaan produk. Peringatan yang merupakan bagian dari pemberian informasi kepada konsumen ini merupakan pelengkap dari proses produksi

Peringatan yang diberikan kepada konsumen ini memegang peranan penting dalam kaitan dengan keamanan suatu produk. Dengan demikian produsen (produsen pembuat wajib menyampaikan peringatan kepada konsumen). Hal ini berarti bahwa tugas produsen pembuat tersebut tidak berakhir hanya dengan menempatkan suatu produk dalam sirkulasi. Produk yang dibawa ke pasar tanpa petunjuk cara pemakaian dan peringatan atau petunjuk dan peringatan yang sangat kurang/tidak memadai menyebabkan suatu produk dikategorikan sebagai produk yang cacat instruksi. Hal ini berlaku bagi peringatan sederhana, misalnya “simpan di luar jangkauan anak-anak” dan berlaku pula terhadap peringatan mengenai efek samping setelah pemakaian suatu produk tertentu. Peringatan demikian maupun petunjuk-petunjuk pemakaian harus disesuaikan dengan sifat produk dan kelompok pemakai.⁸⁵

⁸⁴ *Ibid.*, hal. 44.

⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 45.

Selain peringatan, instruksi yang ditujukan untuk menjamin efisiensi penggunaan produk juga penting untuk mencegah timbulnya kerugian bagi konsumen. Pencantuman informasi bagi konsumen yang berupa instruksi atau petunjuk prosedur pemakaian suatu produk merupakan kewajiban bagi produsen agar produknya tidak dianggap cacat (karena ketiadaan informasi atau informasi yang tidak memadai). Sebaliknya, konsumen berkewajiban untuk membaca, atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan.⁸⁶

3. Tanggung Jawab Pelaku Usaha

Konsumen semata-mata bergantung pada informasi yang diberikan dan disediakan oleh pelaku usaha. Sampai seberapa jauhkah seorang konsumen dapat mengerti dan memahami rangkaian informasi yang diberikan tersebut, dengan tingkat pendidikan yang berbeda-beda dan komposisi mayoritas penduduk Indonesia yang relatif masih kurang “terpelajar”, rasanya suatu informasi yang diberikan tanpa disertai dengan edukasi akan kurang dirasakan manfaatnya⁸⁷.

Sebagai konsekuensi hukum dari pelanggaran yang diberikan oleh UUPK dan sifat perdata dari hubungan hukum antara pelaku usaha dan konsumen, maka demi hukum, setiap pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha yang merugikan konsumen memberikan hak kepada konsumen yang dirugikan tersebut untuk meminta pertanggungjawaban dari pelaku usaha yang merugikannya, serta untuk menuntut ganti rugi atas kerugian yang diderita oleh konsumen tersebut⁸⁸.

⁸⁶ *Ibid.*, hal. 45.

⁸⁷ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia Pustaka Utama, 2003, hal. 58.

⁸⁸ *Ibid.*, hal. 59

Jika berbicara soal pertanggungjawaban hukum, mau tidak mau, kita harus berbicara soal ada tidaknya suatu kerugian yang telah diderita oleh suatu pihak sebagai akibat (dalam hal hubungan konsumen-pelaku usaha) dari penggunaan, pemanfaatan, serta pemakaian oleh konsumen atas barang dan/atau jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha tertentu.⁸⁹

Secara umum, tuntutan ganti kerugian atas kerugian yang dialami oleh konsumen sebagai akibat penggunaan produk, baik yang berupa kerugian materi, fisik maupun jiwa, dapat didasarkan pada beberapa ketentuan yang telah disebutkan, yang secara garis besarnya hanya ada dua kategori, yaitu tuntutan ganti kerugian berdasarkan wanprestasi dan tuntutan ganti kerugian yang berdasarkan perbuatan melanggar hukum. Kedua dasar tuntutan ganti kerugian ini dibahas secara khusus di bawah ini⁹⁰:

a. Tuntutan Berdasarkan Wanprestasi

Dalam penerapan ketentuan yang berada dalam lingkungan hukum privat tersebut, terdapat perbedaan esensial antara tuntutan ganti kerugian yang didasarkan pada wanprestasi dengan tuntutan ganti kerugian yang didasarkan pada perbuatan melanggar hukum. Apabila tuntutan ganti kerugian didasarkan pada wanprestasi, maka terlebih dahulu tergugat dengan penggugat (produsen dengan konsumen) terikat suatu perjanjian. Dengan demikian, pihak ketiga (bukan sebagai pihak dalam perjanjian) yang dirugikan tidak dapat menuntut ganti kerugian dengan alasan wanprestasi.

⁸⁹ *Ibid.*, hal. 60

⁹⁰ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *op.cit.*, hal. 127.

Ganti kerugian yang diperoleh karena adanya wanprestasi merupakan akibat tidak dipenuhinya kewajiban utama atau kewajiban tambahan yang berupa kewajiban atas prestasi utama atau kewajiban jaminan/garansi dalam perjanjian. Bentuk-bentuk wanprestasi ini dapat berupa:⁹¹

Bentuk-bentuk wanprestasi ini dapat berupa:⁹²

- 2) Sama sekali tidak memenuhi prestasi;
- 3) Prestasi yang dilakukan tidak sempurna;
- 4) Terlambat memenuhi prestasi;
- 5) Melakukan apa yang ada dalam perjanjian dilarang untuk dilakukan.

Terjadinya wanprestasi pihak debitur dalam suatu perjanjian, membawa akibat yang tidak mengenakan bagi debitur, karena debitur harus:⁹³

- 1) Mengganti kerugian;
- 2) Benda yang menjadi objek perikatan, sejak terjadinya wanprestasi menjadi tanggung gugat debitur;
- 3) Jika perikatan itu timbul dari perikatan timbal balik, kreditur dapat meminta pembatalan (pemutusan) perjanjian;

Sedangkan untuk menghindari terjadinya kerugian bagi kreditur karena terjadinya wanprestasi, ada dua kemungkinan pokok yang dapat dituntut oleh pihak yang dirugikan, yaitu pembatalan atau pemenuhan kontrak. Namun, jika dua

⁹¹ *Ibid*, hal. 128

⁹² Ahmadi Miru, *Hukum Kontrak dan Perancangan Kontrak*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hal. 74.

⁹³ *Ibid*, hal. 129

kemungkinan pokok tersebut diuraikan lebih lanjut, kemungkinan tersebut dapat dibagi menjadi empat, yaitu⁹⁴:

- 1) Pembatalan kontrak saja;
- 2) Pembatalan kontrak disertai tuntutan ganti rugi;
- 3) Pemenuhan kontrak saja;
- 4) Pemenuhan kontrak disertai tuntutan ganti rugi.

Dalam tanggung gugat berdasarkan adanya wanprestasi, kewajiban untuk membayar ganti kerugian tidak lain daripada akibat penetapan klausula dalam perjanjian, yang merupakan ketentuan hukum yang oleh kedua belah pihak secara sukarela tunduk berdasarkan perjanjiannya. Dengan demikian, bukan undang-undang yang menentukan apakah harus dibayar, melainkan kedua belah pihak yang menentukan syarat-syaratnya serta besarnya ganti kerugian yang harus dibayar, dan apa yang telah diperjanjikan tersebut, mengikat sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.

Disamping ketentuan yang terdapat dalam perjanjian yang dibuat oleh para pihak, ketentuan ganti kerugian yang bersumber dari hukum pelengkap juga harus mendapat perhatian, seperti ketentuan tentang wanprestasi dan cacat tersembunyi serta ketentuan lainnya. Ketentuan-ketentuan ini melengkapi ketentuan yang telah disepakati oleh kedua belah pihak, dan ketentuan ini hanya dapat dikesampingkan jika para pihak menjanjikan lain⁹⁵.

b. Tuntutan Berdasarkan Perbuatan Melanggar Hukum

Berbeda dengan tuntutan ganti kerugian yang didasarkan pada perikatan yang lahir dari perjanjian (karena terjadinya wanprestasi), tuntutan ganti kerugian

⁹⁴ *Ibid.*, hal. 75.

⁹⁵ *Ibid.*, hal. 129

yang didasarkan pada perbuatan melanggar hukum tidak perlu didahului dengan perjanjian antara produsen dengan konsumen, sehingga tuntutan ganti kerugian dapat dilakukan oleh setiap pihak yang dirugikan, walaupun tidak pernah terdapat hubungan perjanjian antara produsen dengan konsumen. Dengan demikian, pihak ketiga pun dapat menuntut ganti kerugian. Untuk dapat menuntut ganti kerugian, maka kerugian tersebut harus merupakan akibat dari perbuatan melanggar hukum. Hal ini berarti bahwa untuk dapat menuntut ganti kerugian harus dipenuhi unsur-unsur sebagai berikut⁹⁶:

- 1) Ada perbuatan melanggar hukum;
- 2) Ada kerugian;
- 3) Ada hubungan kausalitas antara perbuatan melanggar hukum dan kerugian; dan
- 4) Ada kesalahan.

Perbuatan melanggar hukum yang dimaksud di atas tidak lagi hanya sekedar melanggar undang-undang, melainkan perbuatan melanggar hukum tersebut dapat berupa⁹⁷:

- 2) Melanggar hak orang lain;
- 3) Bertentangan dengan kewajiban hukum si pembuat;
- 4) Berlawanan dengan kesusilaan baik; dan
- 5) Berlawanan dengan sikap hati-hati yang seharusnya diindahkan dalam pergaulan masyarakat terhadap diri atau benda orang lain.

⁹⁶ *Ibid.*, hal. 130

⁹⁷ *Ibid.*, hal. 131

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Perlindungan Konsumen Dalam Perdagangan Makanan dan Minuman Yang Mengandung Bahan Berbahaya di Pasar Inpres Bangkinang

Istilah konsumen berasal bahasa Inggris yaitu *consumer* yang artinya setiap orang yang menggunakan barang atau jasa dalam hal ini orang yang membeli suatu produk hanya untuk digunakan oleh sendiri (pemakai akhir), bukan untuk dijual kembali. Karena posisi konsumen yang lemah maka perlu dilindungi oleh hukum, karena salah satu sifat sekaligus tujuan hukum adalah memberikan perlindungan kepada masyarakat. Masalah perlindungan konsumen di Indonesia baru mulai terjadi pada dekade 1970-an. Gagasan perlindungan konsumen disampaikan secara luas kepada masyarakat melalui berbagai kegiatan advokasi konsumen, seperti pendidikan, penelitian, pengujian, pengaduan, dan publikasi media konsumen.

Prinsip tanggung jawab merupakan perihal yang sangat penting dalam hukum perlindungan konsumen. Kasus-kasus terhadap pelanggaran hak konsumen diperlukan kehati-hatian dalam menganalisis siapa yang harus bertanggung jawab dan seberapa jauh tanggung jawab dapat dibebankan kepada pihak-pihak terkait. Secara umum prinsip-prinsip tanggung jawab tersebut dapat dibedakan sebagai berikut :⁹⁸

1. Kesalahan (*liability based on fault*);
2. Praduga slalu bertanggung jawab (*presumption of liability*);

⁹⁸ *Ibid*, hal. 102

3. Praduga slalu tidak bertanggung jawab (*presumption of nonliability*);
4. Tanggung jawab mutlak (*strict liability*);
5. Pembatasan tanggung jawab (*limitation of liability*).

Aspek-aspek hukum terhadap perlindungan konsumen di dalam era pasar bebas, pada dasarnya dapat dikaji dari dua pendekatan, yakni dari sisi pasar domestik dan dari sisi pasar global. Keduanya harus diawali sejak barang dan/atau jasa diproduksi, didistribusikan atau dipasarkan dan diedarkan sampai barang dan jasa tersebut dikonsumsi oleh konsumen.⁹⁹

Tanggung jawab pelaku usaha juga didasarkan pada *Contractual Liability* yaitu tanggung jawab perdata atas dasar perjanjian atau kontrak dari pelaku usaha (barang dan/atau jasa), atas kerugian yang dialami konsumen akibat mengkonsumsi barang yang dihasilkan atau memanfaatkan jasa yang diberikannya. Tanggung jawab pelaku usaha yang tidak terdapat hubungan perjanjian (*no Privity of Contract*) antara pelaku usaha (produsen barang) dengan konsumen, maka tanggung jawab pelaku usaha didasarkan pada pertanggung jawaban produk (*product Liability*), yaitu tanggung jawab perdata secara langsung (*Strictliability*) dari pelaku usaha atas kerugian yang dialami konsumen akibat mengkonsumsi barang yang dihasilkan. Tanggung jawab pelaku usaha didasarkan pada pertanggung jawaban profesional (*Professional Liability*) yang menggunakan tanggung jawab perdata secara langsung dari pelaku usaha

⁹⁹ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Grasindo, Jakarta, 2000, hal. 59

(pemberi jasa) atas kerugian yang dialami konsumen akibat memanfaatkan jasa yang diberikan.¹⁰⁰

Tanggung jawab pelaku usaha dalam hal hubungan pelaku usaha (barang dan/atau jasa) dengan negara dalam memelihara keselamatan dan keamanan masyarakat (*Consumers*) didasarkan kepada *Criminal Liability*, yaitu tanggung jawab pidana dari pelaku usaha atas terganggunya keselamatan dan keamanan masyarakat.¹⁰¹ Az. Nasution menegaskan beberapa batasan tentang konsumen. yakni :

1. Konsumen adalah setiap orang yang mendapatkan barang atau jasa yang digunakan untuk tujuan tertentu;
2. Konsumen antara adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan/atau jasa untuk digunakan dengan tujuan membuat barang/jasa lain atau untuk dipergunakan (tujuan komersial);
3. Konsumen akhir adalah setiap orang alami yang mendapatkan dan menggunakan barang dan/atau jasa untuk tujuan memenuhi kebutuhan hidupnya pribadi, keluarga dan/atau rumah tangga dan tidak untuk diperdagangkan kembali (non komersial).

Dari hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemeriksaan Disperindag Kabupaten Kampar didapat keterangan bahwa Faktor penyebab pelaku usaha jualan makanan dan minuman menggunakan bahan berbahaya dalam produknya adalah faktor kepentingan ekonomis dan faktor Sumber Daya Manusia (SDM)

¹⁰⁰ Sri Redjeki Hartono, *Makalah Aspek-Aspek Hukum Perlindungan Konsumen dalam Kerangka Era Perdagangan Bebas*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hal. 38

¹⁰¹ Budi F. Supriadi, *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen*, Catatan Perkuliahan Hukum Perlindungan Konsumen, UNIKOM, Bandung, 2010, hal. 73

produsen dan konsumen. Faktor kepentingan ekonomis yaitu para pelaku usaha ingin mengeluarkan biaya produksi serendah-rendahnya dan mendapatkan untung sebanyak-banyaknya. Sedangkan untuk SDM dari pihak pelaku usaha yaitu kurangnya pengetahuan tentang seluk beluk Bahan Berbahaya. Dari pihak konsumen yaitu daya beli masyarakat yang rendah, mereka selalu ingin produk yang murah dan enak tanpa memperhatikan kualitas produk tersebut.¹⁰²

Senada dengan hasil wawancara tersebut dari hasil penelitian penulis juga menemukan fakta bahwa 25 sampel pelaku usaha hanya 7 orang yang tahu tentang BTP berbahaya dan yakin kalau barang yang dijualnya bebas dari BTP berbahaya. Padahal dalam pasal 7 Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen telah disebutkan bahwa salah satu kewajiban pelaku usaha adalah “Menjamin mutu barang dan / atau jasa yang diproduksi dan / atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan / atau jasa yang berlaku”.

Namun dalam kenyataannya beberapa pelaku usaha tidak menjamin barang dagangan baik yang diproduksi dan / atau dijualnya sesuai dengan standar mutu pangan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, jelas-jelas itu melanggar salah satu hak konsumen yang telah disebutkan dalam Pasal 4 Undang - Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang perlindungan konsumen yaitu: hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan / atau jasa.¹⁰³ Dari hasil penelitian penulis di Disperindag Kabupaten Kampar juga ditemukan fakta

¹⁰²Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Muhammad Hasbi.,SP, selaku Kepala Seksi Pengawasan Barang dan Pemantauan Harga Barang pada Disperindag Kab. Kampar, pada tanggal 28 Mei 2018

¹⁰³ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Alfian.,S.Sos selaku Kepala Bidang Perdagangan dan pada Disperindag Kab. Kampar pada tanggal 30 Mei 2018

25 dari konsumen yang diwawancarai hanya 5 (lima) orang yang tahu tentang jenis dan seluk beluk Bahan Tambahan Pangan (BTP) berbahaya. Ini menunjukkan betapa kurang mengenyanya penyuluhan dan penyebaran pamflet-pamflet tentang BTP berbahaya dari Balai Besar POM.

Jika konsumen merasa dirugikan oleh pelaku usaha terkait dengan barang yang dikonsumsi maka pelaku usaha wajib bertanggung jawab sesuai dengan Pasal 19 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan / atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. Namun dalam kenyataannya konsumen mengaku bingung harus memperjuangkan hak-haknya kemana jika terjadi suatu hal yang merugikan dirinya, mereka memilih diam dan mengatasi kerugian tersebut dengan biaya sendiri tanpa meminta ganti rugi kepada pelaku usaha yang bersangkutan.

Perkembangan perlindungan terhadap konsumen mengenal dua adagium yaitu :¹⁰⁴

1. *Caveat Emptor*

Caveat emptor adalah istilah Latin untuk *let the buyer aware* (konsumen harus berhati-hati). Hal ini berarti bahwa sebelum konsumen membeli sesuatu, maka ia harus waspada terhadap kemungkinan adanya cacat pada barang. Menurut doktrin *caveat emptor*, produsen atau penjual dibebaskan dari kewajiban untuk memberitahu kepada konsumen tentang segala hal

¹⁰⁴ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hal.16

yang menyangkut barang yang hendak diperjualbelikan. Apabila konsumen memutuskan untuk membeli suatu produk, maka ia harus menerima produk itu apa adanya. Awal abad XIX mulai disadari bahwa *caveat emptor* tidak dapat dipertahankan lagi, apalagi untuk melindungi konsumen.

2. *Caveat Venditor*

Pada awal abad XX berkembang pemikiran bahwa produsen tidak hanya bertanggung jawab kepada konsumen atas dasar tanggung jawab kontraktual. Karena produknya ditawarkan kepada semua orang, maka timbul kepentingan bagi masyarakat untuk mendapatkan jaminan keamanan jika menggunakan produk yang bersangkutan. Kepentingan masyarakat itu adalah bahwa produsen yang menawarkan produknya pada masyarakat, harus memperhatikan keselamatan, keterampilan dan kejujuran. Doktrin *caveat venditor* (*let the producer aware*) yang berarti bahwa produsen harus berhati-hati. Doktrin ini menghendaki agar produsen, dalam memproduksi dan memasarkan produknya, berhati-hati dan memperhatikan kepentingan masyarakat luas. Doktrin *caveat venditor* menuntut produsen untuk memberikan informasi yang cukup kepada konsumen tentang produk yang bersangkutan. Apabila hal itu tidak dilakukan maka produsen wajib bertanggung jawab atas segala kerugian yang ditimbulkan oleh produknya.

Berdasarkan kuesioner yang penulis edarkan kepada responden Apakah Bapak/Ibu mengetahui tentang kualitas makanan atau minuman yang layak di konsumsi oleh konsumen. Untuk itu tanggapan responden dapat kita lihat di bawah ini:

Tabel III.1
Tanggapan responden tentang kualitas makanan atau minuman yang layak konsumsi oleh konsumen

No.	Tanggapan Responden	Jumlah	Persentase (%)
1.	Mengetahui	9	36%
2.	Tidak mengetahui	16	64%
Jumlah		25	100 %

Sumber : Data Olahan Lapangan Tahun 2018

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa sebanyak 9 (sembilan) orang responden (36%) menyatakan mengetahui tentang kualitas makanan atau minuman yang layak konsumsi oleh konsumen, sedangkan 16 (enam belas) orang responden menyatakan tidak mengetahui tentang kualitas makanan atau minuman yang layak konsumsi oleh konsumen.

Sebagaimana telah dijelaskan pada latar belakang bahwa produk pangan yang diandalkan oleh kosumen sebagai sumber protein setiap harinya, akan tetapi konsumen tidak menyadari bahwa produk pangan tersebut mengandung zat aditif atau zat berbahaya. Produk pangan yang dimaksud banyak sekali dijual dipasar-pasar Inpres Bangkinang.

Makanan merupakan kebutuhan pokok manusia yang sangat diperlukan setiap saat dan dimanapun ia berada serta memerlukan pengelolaan yang baik dan

benar agar bermanfaat bagi tubuh. Empat fungsi pokok makanan bagi kehidupan manusia adalah untuk¹⁰⁵:

- a. Memelihara proses tubuh dalam pertumbuhan / perkembangan serta mengganti jaringan tubuh yang rusak.
- b. Memperoleh energi guna melakukan kegiatan sehari-hari.
- c. Mengatur metabolisme dan mengatur berbagai keseimbangan air, mineral dan cairan tubuh yang lain.
- d. Berperan didalam mekanisme pertahanan tubuh terhadap berbagai penyakit.

Penentuan mutu bahan pangan pada umumnya sangat tergantung pada beberapa faktor, seperti cita rasa, tekstur, dan nilai gizinya, juga sifat mikrobiologis. Tetapi, sebelum faktor-faktor lain dipertimbangkan, secara visual faktor warna tampil lebih dahulu dan kadang-kadang sangat menentukan. Selain sebagai faktor yang ikut menentukan mutu, warna juga dapat digunakan sebagai indikator kesegaran atau kematangan. Baik tidaknya cara pencampuran atau cara pengolahan dapat ditandai dengan adanya warna yang seragam dan merata¹⁰⁶. Akan tetapi, seringkali terjadi penyalahgunaan pemakaian zat pewarna untuk bahan makanan, misalnya zat pewarna sintetis untuk tekstil yang digunakan sebagai pewarna makanan, hal ini sangat berbahaya bagi konsumen. Penyalahgunaan tersebut sering kali terjadi karena ketidaktahuan masyarakat tentang zat pewarna yang diizinkan digunakan untuk makanan, dan harga zat

¹⁰⁵<http://maxschrist.blogspot.com/2009/08/fungsi-makanan.html>, diakses tanggal 29 Mei 2018

¹⁰⁶ Wisnu Cahyadi, *Analisis dan Aspek Kesehatan Bahan Tambahan Pangan*, Bumi Aksara. Jakarta, 2009, hal. 61.

pewarna untuk industri lebih murah dibandingkan dengan harga zat pewarna untuk makanan, serta warna dari zat pewarna tekstil juga biasanya lebih menarik di bandingkan dengan zat pewarna untuk makanan.¹⁰⁷

Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar pelaku usaha di Pasar Inpres Bangkinang berpengetahuan rendah tentang Bahan Tambahan Pangan (BTP) yang dilarang untuk digunakan. Selain pengetahuan yang sedikit tentang BTP yang dilarang untuk digunakan, faktor kepentingan ekonomis juga menjadi salah satu penyebab pelaku usaha menggunakan BTP berbahaya dalam produknya, hal ini disampaikan oleh Kepala Seksi Pemeriksaan Disperindag Kabupaten Kampar melalui hasil wawancara penulis.¹⁰⁸

Berdasarkan kuesioner yang penulis edarkan kepada responden Apakah pernah Bapak/Ibu mengkonsumsi makanan maupun minuman yang dijual oleh Pelaku usaha di Pasar Inpres Bangkinang. Untuk itu tanggapan responden dapat kita lihat dibawah ini:

Tabel III.2
Tanggapan responden dalam hal mengkonsumsi makanan dan minuman yang di jual di Pasar Inpres Bangkinang

No.	Tanggapan Responden	Jumlah	Persentase (%)
1.	Pernah	25	100 %
2.	Tidak pernah	0	0%
Jumlah		25	100 %

Sumber : Data Olahan Lapangan Tahun 2018

¹⁰⁷ *Ibid.*, hal. 63

¹⁰⁸ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Muhammad Hasbi.,SP, selaku Kepala Seksi Pengawasan Barang dan Pemantauan Harga Barang pada Disperindag Kab. Kampar, pada tanggal 28 Mei 2018

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa secara keseluruhan 25 orang konsumen (100%) menyatakan pernah mengkonsumsi makanan dan minuman yang dijual di Pasar Inpres Bangkinang.

Bapak Muhammad Hasbi, juga mengatakan bahwa faktor-faktor yang menyebabkan pelaku usaha menggunakan BTP Berbahaya ada tiga, yaitu faktor ketidaktahuan, faktor kesengajaan dan faktor daya beli masyarakat. Faktor ketidaktahuan meliputi SDM pelaku usaha yang rendah, pelaku usaha tidak mengetahui nama bahan kimia yang digunakan sebagai BTP dan pelaku usaha itu sendiri tidak mengetahui akibat atau bahaya BTP yang digunakan. Faktor kesengajaan meliputi faktor kepentingan ekonomis yang mana pelaku usaha ingin memperoleh keuntungan yang banyak dan mereka tidak mau rugi / memakan biaya produksi yang tinggi, pelaku usaha masa bodoh dengan aturan perundang-undangan yang berlaku dan mereka tidak memikirkan akibat atau bahaya dari produknya. Faktor daya beli masyarakat ini termasuk faktor konsumen itu sendiri, masyarakat atau konsumen ingin produk yang murah tanpa memperdulikan kualitasnya. Mereka tidak peduli makanan yang mereka makan mengandung BTP berbahaya atau tidak.¹⁰⁹

Disamping itu juga penulis melakukan wawancara dengan Bapak Alfian yang menyatakan bahwa tidak mengetahui apakah jualan makanan dan minuman yang mereka konsumsi mengandung (Bahan Tambahan Pangan) BTP berbahaya atau tidak. Karena dirinya tidak mengetahui makan dan minuman yang

¹⁰⁹ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Muhammad Hasbi.,SP, selaku Kepala Seksi Pengawasan Barang dan Pemantauan Harga Barang pada Disperindag Kab. Kampar, pada tanggal 28 Mei 2018

dikonsumsi oleh konsumen mengandung BTP berbahaya atau tidak, dia juga mengaku dirinya tidak bisa membedakan antara jualan makanan dan minuman yang mengandung BTP berbahaya dan jualan makanan dan minuman yang tidak mengandung BTP berbahaya.¹¹⁰

Menurut hemat penulis, bahwa konsumen di Pasar Inpres Bangkinang tidak bisa membedakan mana jualan makanan dan minuman yang mengandung BTP berbahaya dan jualan makanan dan minuman yang tidak mengandung BTP berbahaya, karena konsumen tersebut tidak mengetahui sama sekali tentang adanya jualan makanan dan minuman yang dipergunakan oleh Pelaku usaha yang nakal untuk dijual kepada konsumen dan belum pernah ada pihak BBPOM yang memberitahu tentang BTP yang berbahaya atau dilarang digunakan.

Berdasarkan kuesioner yang penulis edarkan kepada responden Apakah Bapak/Ibu pernah mendengar tentang pelaku usaha yang nakal yang sengaja mencampur jualannya dengan bahan-bahan berbahaya yang tidak layak konsumsi. Untuk itu tanggapan responden dapat kita lihat dibawah ini:

Tabel III.3
Tanggapan responden tentang mendengar tentang pelaku usaha yang nakal yang sengaja mencampur jualannya dengan bahan-bahan berbahaya yang tidak layak konsumsi

No.	Tanggapan Responden	Jumlah	Persentase (%)
1.	Pernah	11	36 %
2.	Tidak pernah	14	64%
Jumlah		25	100 %

Sumber : Data Olahan Lapangan Tahun 2018

¹¹⁰ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Alfian.,S.Sos selaku Kepala Bidang Perdagangan dan pada Disperindag Kab. Kampar pada tanggal 30 Mei 2018

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa 11 orang responden (36%) menyatakan pernah mendengar tentang pelaku usaha yang nakal yang sengaja mencampur jualannya dengan bahan-bahan berbahaya yang tidak layak konsumsi dan sebanyak 14 orang responden menyatakan tidak pernah mendengar tentang pelaku usaha yang nakal yang sengaja mencampur jualannya dengan bahan-bahan berbahaya yang tidak layak konsumsi.

Berdasarkan survey lapangan yang penulis lakukan bahwa banyaknya jualan makanan dan minuman yang menggunakan bahan makanan atau minuman yang mengandung BTP berbahaya berwarna terang, namun dengan demikian konsumen tersebut tidak mengetahui bahwa jualan makanan dan minuman tersebut mengandung bahan berbahaya. Begitupun dengan para pedagang/pelaku usaha yang berhasil diwawancarai penulis mengetahui tentang seluk beluk BTP berbahaya, itupun salah satunya hanya tahu satu macam BTP saja dan hanya sekedar mendengar dari televisi. Pelaku usaha tidak tahu BTP berbahaya itu macamnya apa saja dan rata-rata para pedagang hanya mengetahui tentang formalin dan boraks, itupun karena sering dengar dari televisi. Para pedagang juga tidak mengetahui makanan yang dijualnya dicampur dengan bahan apa saja, karena dia tidak membuat sendiri tetapi membeli bahan makanan tersebut dari Pasar Inpres Bangkinang.

Balai Besar POM Pekanbaru dalam menjalankan tugasnya memiliki beberapa kewenangan. Kewenangan yang dimiliki Balai Besar POM Pekanbaru menurut Ibu Veramika Ginting adalah penetapan sistem informasi di bidang pengawasan obat dan makanan, penetapan persyaratan penggunaan bahan

tambahan (zat aditif) untuk makanan, pemberian ijin dan pengawasan peredaran obat serta pengawasan industri farmasi, melakukan sidak (inspeksi mendadak) ke pasar-pasar tradisional, meneliti makanan dan obat yang diduga mengandung bahan yang berbahaya, menerima dan menindaklanjuti keluhan dari konsumen, kewenangan menindak secara hukum pelaku usaha (yang melanggar hukum) yang berada di bawah pengawasan Balai Besar POM.¹¹¹

Hasil wawancara diatas dapat diketahui bahwa secara garis besar Balai Besar POM Pekanbaru memiliki lima kewenangan untuk melindungi konsumen. Kewenangan itu adalah kewenangan tentang penetapan persyaratan penggunaan bahan tambahan pangan, kewenangan untuk memberikan informasi, kewenangan untuk memberikan ijin usaha, kewenangan untuk mengawasi peredaran obat dan makanan, dan kewenangan untuk memberikan sanksi secara administratif kepada pelaku usaha obat dan makanan yang melanggar hukum.

Berdasarkan kuesioner yang penulis edarkan kepada responden Apakah Bapak/Ibu mengetahui tentang hak-hak konsumen. Untuk itu tanggapan responden dapat kita lihat dibawah ini:

Tabel III.4
Tanggapan responden mengenai hak-hak konsumen

No.	Tanggapan Responden	Jumlah	Persentase (%)
1.	Mengetahui	25	100 %
2.	Tidak mengetahui	-	- %
Jumlah		25	100 %

Sumber : Data Olahan Lapangan Tahun 2018

¹¹¹ Hasil wawancara Penulis dengan Ibu Veramika Ginting. S.Farm. Apt., M.H., selaku Kepala Seksi Pemeriksaaan Pengawas Obat dan Makanan di Balai Besar POM Pekanbaru, pada tanggal 26 Juli 2018

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa secara keseluruhan 25 orang responden (100%) menyatakan mengetahui tentang hak-hak konsumen.

Dasar kewenangan dari Balai Besar POM Pekanbaru diatur dalam Pasal 67 Keputusan Presiden Republik Indonesia nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen. Adapun Salah satu kewenangan Badan POM Pekanbaru adalah penetapan persyaratan penggunaan bahan tambahan (zat aditif) tertentu untuk makanan dan obat. Dalam Keputusan Kepala Badan POM RI No. HK.00.05.5.1.4547 Tentang Persyaratan Penggunaan Bahan Tambahan Pangan Pemanis Buatan Dalam Produk Pangan telah disebutkan bahwa untuk pemakaian pemanis buatan jenis Siklamat yang biasanya digunakan oleh pedagang es takarannya adalah 250 mg/kg adonan. Sedangkan untuk Asam Askorbat yang biasanya digunakan untuk pemutih takarannya adalah 200 mg/kg adonan. Balai Besar POM juga telah menentukan mana BTP yang boleh digunakan dan mana yang tidak boleh digunakan. Penyebaran informasi ini biasanya melalui leaflet dan penyuluhan kepada para produsen dan pedagang.

Namun penetapan persyaratan penggunaan bahan tambahan (zat aditif) tertentu ini belum dapat diketahui secara luas oleh para pelaku usaha maupun masyarakat sebagai konsumen. Secara umum pihak-pihak yang mengetahui tentang kewenangan ini hanya pelaku usaha industri makanan dan farmasi yang berskala besar dan menengah. Sedangkan pelaku usaha industri kecil seperti industri rumah tangga dan para pedagang banyak yang tidak mengetahui tentang Bahan Tambahan Pangan (BTP) yang boleh digunakan dan BTP yang tidak boleh

digunakan. Kewenangan Balai Besar POM tentang penetapan BTP diatur dalam Pasal 69 huruf d Keputusan Presiden Republik Indonesia nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, didalam pasal tersebut disebutkan bahwa Balai Besar POM berwenang penetapan persyaratan penggunaan bahan tambahan (zat aditif) tertentu untuk makanan dan penetapan pedoman pengawasan peredaran obat dan makanan.

Salah satu kewenangan Balai Besar POM seperti hasil penelitian adalah penetapan persyaratan penggunaan bahan tambahan tertentu untuk makanan dan obat. Bahan tambahan apa saja yang boleh dan tidak boleh digunakan dalam makanan dan obat. Penetapan kewenangan ini sesuai dengan Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 1168/MENKES/PER/X/1999 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Kesehatan No. 722/MENKES/PER/1988 tentang bahan tambahan makanan. Lampiran I dan II Peraturan Menteri kesehatan diatas disebutkan tentang bahan tambahan yang boleh digunakan dalam makanan dan obat serta bahan tambahan yang tidak boleh digunakan.

Meskipun telah ada peraturan tentang Bahan Tambahan Pangan yang boleh digunakan dan yang tidak boleh digunakan, namun dalam hasil penelitian diketahui bahwa kedua peraturan tersebut belum dapat diketahui secara luas oleh para pelaku usaha. Beberapa pelaku usaha mengaku dalam menggunakan Bahan Tambahan Pangan (BTP) menggunakan sistem asal campur, jika adonannya dirasa kurang enak maka ia akan terus menambahkan BTP tersebut tanpa memperhatikan takaran maksimumnya. Secara umum pihak-pihak yang

mengetahui hanya industri makanan dan farmasi yang berskala menengah dan besar karena mereka telah mendaftarkan ijin usahanya ke Balai Besar POM. Sedangkan industri kecil seperti industri Rumah Tangga secara umum banyak yang tidak mengetahui tentang BTP yang boleh digunakan dan BTP yang tidak boleh digunakan karena mereka belum mendaftarkan ijin usahanya ke Dinas Kesehatan Kota Pekanbaru.

Dari hasil observasi penulis di lapangan diketahui bahwa pengetahuan pelaku usaha penjual makanan dan minuman tentang adanya BTP yang boleh digunakan dan BTP yang tidak boleh digunakan adalah sangat minim sekali, dan hal itu sangat membahayakan bagi konsumen yang mengkonsumsinya. Jadi Berdasarkan kuesioner yang penulis edarkan kepada responden Apakah Bapak/Ibu mengetahui kepada siapa konsumen harus memperjuangkan hak-haknya. Untuk itu tanggapan responden dapat kita lihat dibawah ini:

Tabel III.5
Tanggapan Responden Tentang kepada siapa konsumen harus memperjuangkan hak-haknya

No.	Tanggapan Responden	Jumlah	Persentase (%)
1.	Mengetahui	-	0 %
2.	Tidak mengetahui	25	100%
Jumlah		25	100 %

Sumber : Data Olahan Lapangan Tahun 2018

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa secara keseluruhan responden/ (100%) menyatakan tidak mengetahui kepada siapa konsumen harus memperjuangkan hak-haknya, dan hal tersebut disebabkan karena sejauh ini tindakan yang dilakukan kepada pelaku usaha yang nakal tidak ada. Jadi masyarakat sebagai konsumen merasa khawatir apabila terjadi hal-hal yang

tidak diinginkan ketika mengonsumsi makanan dan minuman yang mengandung bahan berbahaya.

Hasil wawancara dengan Ibu Veramika Ginting diketahui bahwa salah satu kewenangan Balai Besar POM adalah memberikan informasi kepada masyarakat. Informasi yang diberikan adalah informasi tentang pangan dan obat. Termasuk di dalamnya adalah informasi tentang farmasi, kosmetik dan obat tradisional. Pemberian informasi yang dilakukan oleh Balai Besar POM dapat melalui berbagai cara, pemberian informasi bisa melalui media cetak maupun media elektronik. Informasi melalui media cetak biasanya menggunakan Koran, majalah, dan jurnal pangan. Sedangkan informasi melalui media elektronik biasanya melalui televisi, radio, dan internet. Untuk Koran Balai Besar POM pernah menginformasikan tentang Pasar Inpres Bangkinang Dasar yang terdapat jualan makanan dan minuman berbahaya yang dimana dimuat di Kompas tanggal 6 Januari 2010. Sedangkan internet dapat diakses melalui situs Badan Pengawas Obat dan Makanan.¹¹²

Kewenangan Badan POM tentang penetapan BTP diatur dalam pasal 69 huruf c Keputusan Presiden Republik Indonesia nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, didalam pasal tersebut disebutkan bahwa Badan POM berwenang menetapkan sistem informasi di bidangnya.

¹¹² Hasil wawancara Penulis dengan Ibu Veramika Ginting. S.Farm. Apt., M.H., selaku Kepala Seksi Pemeriksaan Pengawas Obat dan Makanan di Balai Besar POM Pekanbaru, pada tanggal 26 Juli 2018

Berdasarkan kuesioner yang penulis edarkan kepada responden Apakah anda mengetahui upaya-upaya yang dilakukan oleh konsumen jika mengalami kerugian akibat mengkonsumsi jualan makanan dan minuman yang tidak layak dikonsumsi. Untuk itu tanggapan responden dapat kita lihat dibawah ini:

Tabel III.6
Tanggapan Responden Tentang upaya-upaya yang dilakukan oleh konsumen jika mengalami kerugian akibat mengkonsumsi makanan dan minuman yang tidak layak dikonsumsi

No.	Tanggapan Responden	Jumlah	Persentase (%)
1.	Mengetahui	-	- %
2.	Tidak mengetahui	25	100%
Jumlah		25	100 %

Sumber : Data Olahan Lapangan Tahun 2018

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa secara keseluruhan 25 responden (100%) menyatakan tidak mengetahui upaya-upaya yang dilakukan oleh konsumen jika mengalami kerugian akibat mengkonsumsi makanan dan minuman yang tidak layak dikonsumsi.

Informasi yang diberikan oleh Balai Besar POM seputar masalah pangan dan obat, informasi yang diberikan biasanya berisi tentang berita ketidak layakan pangan. Informasi lainnya adalah tentang kasus atau peristiwa pelanggaran ketentuan tentang kesehatan pangan dan obat. Pemberian informasi tentang Bahan Tambahan Pangan (BTP), pengetahuan kandungan makanan dan obat dilakukan dengan media leaflet. Contoh informasi yang diberikan Balai Besar POM tentang makanan dan obat adalah sebagai berikut :“.....Selain masalah yang berkaitan dengan keracunan karena bakteri kita juga masih menemukan produk pangan yang tidak memenuhi persyaratan mutu dan keamanan pangan, antara lain karena

penggunaan bahan tambahan yang dilarang atau bahan tambahan pangan yang melebihi batas penggunaannya. Masalah bahan tambahan yang dilarang untuk pangan seperti formalin, boraks, rhodamin B masih ditemukan pada produk-produk pangan yang dihasilkan oleh industri rumah tangga (IRT), seperti pada produk mie, bakso, tahu, kerupuk, dan terasi.

Selain itu juga Disperindag Kabupaten Kampar, juga memberikan informasi pengenalan suatu BTP yang dilarang digunakan dan bahayanya jika dikonsumsi serta tips memilih makanan yang sehat, berikut ini contoh leafletnya :“.....Kuning Metanil seringkali disalahgunakan untuk pewarna makanan 7 minuman, misalnya : kerupuk, sirup dan tahu. Untuk pewarna makanan yang memberikan warna kuning disarankan memakai pewarna alam atau pewarna sintetis yang aman sesuai dengan Permenkes No. 722 / Menkes/ Per / IX / 88 tentang Bahan Tambahan Makanan¹¹³.”

Meski pemberian informasi sudah banyak diberikan oleh Balai Besar POM dan Disperindag Kabupaten Kampar, namun usaha tersebut belum menuai hasil yang memuaskan. Masih banyak pelaku usaha dan konsumen yang tidak mengetahui tentang informasi yang diberikan. Ketidaktahuan masyarakat tentang informasi yang diberikan karena pendistribusian informasi yang kurang sampai kepada masyarakat luas. Padahal dalam Pasal 4 huruf f Undang - Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen telah disebutkan bahwa salah satu hak konsumen adalah mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen.

¹¹³ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Muhammad Hasbi.,SP, selaku Kepala Seksi Pengawasan Barang dan Pemantauan Harga Barang pada Disperindag Kab. Kampar, pada tanggal 28 Mei 2018

Pembinaan dan pendidikan yang dimaksud disini adalah penyuluhan atau pemberian informasi tentang seluk-beluk Bahan Tambahan Berbahaya (BTP) yang dilarang digunakan. Namun dalam kenyataannya pemberian info tersebut kurang merata ke semua lapisan masyarakat, itu terbukti dengan hasil penelitian penulis dilapangan bahwa yang tahu tentang seluk beluk BTP berbahaya, hanya sebahagian saja.

Berdasarkan kuesioner yang penulis edarkan kepada responden apakah pernah Bapak/Ibu mengalami kejadian seperti keracunan, sakit atau hal lain setelah mengkonsumsi makanan dan minuman yang dijual di Pasar Inpres Bangkinang. Untuk itu tanggapan responden dapat kita lihat dibawah ini:

Tabel III.7
Tanggapan Responden Tentang pernah Bapak/Ibu mengalami kejadian seperti keracunan, sakit atau hal lain setelah mengkonsumsi makanan dan minuman dijual di Pasar Inpres Bangkinang

No.	Tanggapan Responden	Jumlah	Persentase (%)
1.	Pernah	-	- %
2.	Tidak pernah	25	100%
Jumlah		25	100 %

Sumber : Data Olahan Lapangan Tahun 2018

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa secara keseluruhan responden (100%) menyatakan tidak pernah mengalami kejadian seperti keracunan, sakit atau hal lain setelah mengkonsumsi makanan dan minuman yang dijual di Pasar Inpres Bangkinang.

Bagi para pelaku usaha yang akan mendirikan usaha atau pelaku usaha yang memperoleh ijin usaha, maka pelaku usaha tersebut harus mengurus ijin

usahanya ke Balai Besar POM dan Disperindag Kabupaten Kampar. Namun tidak semua pelaku usaha melakukannya.

Ibu Veramika Ginting mengatakan bahwa pelaku usaha yang dapat mengurus ijin usahanya ke Balai Besar POM adalah pelaku usaha yang berskala besar dan atau menengah. Sedangkan pelaku usaha kecil seperti industri rumah tangga mengurus ijinnya cukup ke Dinas Kesehatan Kota atau Kabupaten setempat.¹¹⁴

Dalam pasal 6 PP Nomor 28 tahun 2004 tentang keamanan mutu dan gizi pangan disebutkan tentang pedoman cara memproduksi pangan olahan yang baik.

Pedoman cara produksi pangan olahan yang baik sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 huruf c adalah cara produksi yang memperhatikan aspek keamanan pangan, antara lain :

- a. Mencegah tercemarnya pangan olahan oleh cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, membahayakan kesehatan
- b. Mematikan atau mencegah hidupnya jasad renik patogen, serta mengurangi jasad renik lainnya
- c. Mengendalikan proses, antara lain pemilihan bahan baku, penggunaan bahan tambahan pangan, pengolahan, pengemasan, penyimpanan atau pengangkutan.

¹¹⁴ Hasil wawancara Penulis dengan Ibu Veramika Ginting. S.Farm. Apt., M.H., selaku Kepala Seksi Pemeriksaan Pengawas Obat dan Makanan di Balai Besar POM Pekanbaru, pada tanggal 26 Juli 2018

Setelah syarat-syarat diatas dipenuhi maka pelaku usaha bisa mendaftarkan ijin usahanya di Balai Besar POM. Alur proses pendaftaran pangan di Balai Besar POM adalah sebagai berikut: pertama-tama pendaftar atau pelaku usaha yang ingin mendaftarkan produknya menyerahkan dokumen tentang produknya ke Balai Besar POM, selanjutnya pihak Balai Besar POM melakukan penilaian awal yang dimana jika produk tersebut tidak memenuhi standar pangan maka akan ditolak dan berkas dikembalikan kepada pendaftar. Jika produk yang didaftarkan tersebut memenuhi standar mutu pangan maka pendaftar wajib membayar biaya administrasi lewat salah satu Bank yang telah ditunjuk pihak Balai Besar POM. Setelah melakukan pembayaran maka pihak Balai Besar POM akan melakukan penilaian untuk tahap yang kedua dan jika disetujui maka produk tersebut sudah mendapat ijin edar secara resmi dan mendapat nomor registrasi dari Badan POM RI. Dalam menjalankan perannya di bidang pengawasan obat dan makanan ada beberapa proses yang harus dilalui oleh Balai Besar POM. Proses pengawasan yang dilakukan Balai Besar POM melalui tiga tahap. Tahap pertama dilakukan pada saat sebelum produksi, tahap kedua dilakukan pada saat produksi, dan tahap ketiga dilakukan setelah produksi.

Pengawasan pada tahap ke tiga biasanya dilakukan dengan melakukan inspeksi ke beberapa Pasar. Inspeksi ke Pasar-pasar dengan cara membeli beberapa produk makanan, produk makanan tersebut akan diteliti apakah layak untuk dikonsumsi atau makanan tersebut mengandung BTP berbahaya sehingga tidak layak dikonsumsi. Dalam melakukan pengawasan peredaran obat dan

makanan, Balai Besar POM bekerjasama dengan Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Kampar.

Menurut Ibu Veramika Ginting Pengawasan pada tahap tiga dilakukan dengan beberapa cara, yaitu :¹¹⁵

- a. Balai Besar POM melakukan inspeksi secara rutin ke pasaran.
- b. Balai Besar POM ekspansi ke konsumen dengan memberikan komunikasi, informasi, edukasi, dan mengeluarkan *public warning* bila ditemukan produk pangan yang membahayakan atau tidak layak konsumsi.
- c. Balai Besar POM kerjasama dengan direktorat keamanan pangan, direktorat inspeksi dan sertifikasi pangan, pusat penyidikan obat dan makanan, serta informasi keracunan dan unit layanan pengaduan konsumen.
- d. Masyarakat sebagai konsumen diharapkan aktif turut serta melakukan pengawasan terhadap produk makanan yang akan dikonsumsi

Pengawasan pada tahap pertama dilakukan Balai Besar POM ketika pelaku usaha mengajukan ijin usaha. Pengawasan ini dimaksudkan untuk melihat apakah sarana dan prasarana yang akan digunakan pelaku usaha untuk memproduksi sudah memenuhi standar yang telah ditetapkan atau belum. Sedangkan pengawasan tahap kedua dilakukan pada saat proses pengajuan perijinan atau proses sertifikasi. Pengawasan dalam tahap kedua ini dilakukan secara langsung oleh Balai Besar POM. Balai Besar POM meninjau lokasi dan melihat langsung bahan-bahan yang

¹¹⁵ Hasil wawancara Penulis dengan Ibu Veramika Ginting. S.Farm. Apt., M.H., selaku Kepala Seksi Pemeriksaan Pengawas Obat dan Makanan di Balai Besar POM Pekanbaru, pada tanggal 26 Juli 2018

digunakan, sarana dan prasarana, sanitasi ruang, proses produksi dan proses pengemasan.

Pada tahap ketiga, proses pengawasan Balai Besar POM biasanya dilakukan bekerjasama dengan instansi lain yang terkait dengan produk makanan dan obat. Instansi yang diajak adalah Disperindag dan Dinas Kesehatan, yaitu dengan cara bersama-sama dengan Dinas kesehatan, Balai Besar POM melakukan inspeksi mendadak ke pasar-pasar terutama pada saat menjelang lebaran dan juga Balai Besar POM mengadakan kepelatihan tenaga ahli kesehatan makanan kepada perwakilan dari pegawai Dinas Kesehatan di seluruh kabupaten/kota di Provinsi Riau guna membantu Balai Besar POM untuk melakukan penyuluhan di kabupaten/kota.

Dari hasil penelitian diketahui bahwa Balai Besar POM pernah melakukan inspeksi mendadak di Pasar Inpres Bangkinang, para pelaku usaha mengaku pernah ada pihak Balai Besar POM datang ke Pasar Inpres Bangkinang membeli dagangannya untuk diteliti. Ini sudah sesuai dengan salah satu visi Balai Besar POM, yaitu: Melindungi kesehatan masyarakat dari resiko peredaran produk terapeutik, alat kesehatan, obat tradisional, produk komplemen dan kosmetik yang tidak memenuhi persyaratan mutu dan keamanan dan khasiat/kemanfaatan, serta produk pangan yang tidak aman dan tidak layak dikonsumsi. Atau dapat dikatakan Balai Besar POM sudah melakukan pengamanan makanan sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan, Pengamanan makanan dan minuman diselenggarakan untuk melindungi masyarakat dari makanan dan minuman yang tidak memenuhi

ketentuan mengenai standar dan atau persyaratan kesehatan. Yang dimana mendapatkan makanan yang memenuhi standar kesehatan adalah salah satu hak konsumen sesuai dengan pasal 4 huruf a Undang - Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

Kewenangan Balai Besar POM tentang pengawasan sesuai dengan pasal 68 huruf b Keputusan Presiden Republik Indonesia nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, didalam pasal tersebut disebutkan bahwa Badan POM berwenang melaksanakan kebijakan tertentu di bidang pengawasan obat dan makanan, dan inspeksi mendadak seperti yang telah dijelaskan diatas adalah salah satu bentuk kebijakan dari Balai Besar POM. Ida mengatakan: “kantinnya pernah dikunjungi Balai Besar POM.

Kewenangan lain yang dimiliki oleh Balai Besar POM adalah menindak pelaku usaha yang melanggar hukum. Ibu Veranika Ginting mengatakan: ”kewenangan Balai Besar POM terhadap pelaku usaha yang melanggar hukum adalah dengan memberi peringatan kepada pelaku usaha, pelaku usaha harus membuat surat pernyataan, Balai Besar POM melakukan penarikan produk dengan ijin yang diperoleh dari Pengadilan Negeri, pemusnahan makanan dan atau obat yang melanggar ketentuan undangundang, dan bahkan sampai memproses pidana dengan melaporkannya kepada para penegak hukum”.¹¹⁶

¹¹⁶Hasil wawancara Penulis dengan Ibu Veranika Ginting. S.Farm. Apt., M.H., selaku Kepala Seksi Pemeriksaan Pengawas Obat dan Makanan di Balai Besar POM Pekanbaru, pada tanggal 26 Juli 2018

Hasil wawancara dengan Kepala Pemeriksa Disperindag Kabupaten Kampar mengatakan pernah seorang Ibu yang jualanya di periksa oleh petugas BBPOM dan mereka membeli beberapa jualan makanan dan minuman untuk diteliti apakah ada BTP berbahaya atau tidak. Kalau dari hasil penelitian ditemukan ada BTP berbahaya maka penjual tersebut diminta untuk memberitahu darimana dia mendapatkan jualan makanan dan minuman tersebut.¹¹⁷

Sanksi yang diberikan ada yang membawa efek jera dan ada yang tidak bagi para pelaku usaha jualan makanan dan minuman berbahaya. Pelaku usaha jualan makanan dan minuman berbahaya yang jera adalah mereka yang sampai pada proses sanksi pidana. Sedang pelaku usaha jualan makanan dan minuman berbahaya yang belum jera adalah pelaku usaha yang hanya mendapat surat peringatan saja. Pelaku usaha yang belum jera melakukan kucing-kucingan dengan petugas Balai Besar POM. Ditempat usaha resminya pelaku usaha memproduksi sesuai dengan ketentuan, tetapi di tempat lain mencoba memproduksi jualan makanan dan minuman dengan menggunakan bahan-bahan tambahan pangan yang tidak diperbolehkan, misalnya dengan menambah zat aditif yang dilarang.¹¹⁸

Dari hasil wawancara penulis dengan Kepala UPTD Pasar menunjukkan bahwa kewenangan Balai Besar POM dan Disperindag dalam menindak pelaku usaha yang melanggar hukum sangat terbatas. Balai Besar POM hanya dapat

¹¹⁷ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Muhammad Hasbi.,SP, selaku Kepala Seksi Pengawasan Barang dan Pemantauan Harga Barang pada Disperindag Kab. Kampar, pada tanggal 28 Mei 2018

¹¹⁸ Hasil Hasil wawancara Penulis dengan Ibu Veramika Ginting. S.Farm. Apt., M.H., selaku Kepala Seksi Pemeriksaan Pengawas Obat dan Makanan di Balai Besar POM Pekanbaru, pada tanggal 26 Juli 2018

melaporkan dan menunjukkan hasil penelitian laboratoriumnya bahwa telah terjadi ketidak-layakan pangan akibat dari kandungan yang ada di dalam jualan makanan dan minuman berbahaya. Dalam penegakan hukum Balai Besar POM hanya bisa sebatas melaporkan ke penegak hukum dan berperan sebagai saksi. Beberapa peraturan perundang-undangan secara tegas menyebutkan tentang larangan dan sanksi dalam produksi makanan. Namun karena kewenangan Balai Besar POM hanya sebatas memberi peringatan bagi pelaku usaha yang melanggar hukum, sehingga Balai Besar POM pun tidak bisa bertindak lebih dari itu. Ketika peringatan itu tidak diindahkan oleh pelaku usaha maka Balai Besar POM hanya bisa melaporkan ke penegak hukum.

Sebelum dijatuhkannya sanksi oleh pihak yang berwenang, maka pelaku usaha berusaha untuk bertanggung jawab atas kerusakan makanan yang mereka jual. Seperti hasil penelitian diatas, bentuk tanggung jawab yang dilakukan pelaku usaha adalah sesuai dengan beberapa teori yang dikemukakan pada bab tinjauan pustaka. Teori pertanggungjawaban yang digunakan pelaku usaha adalah :

1. Prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung jawab (*presumption of nonliability principle*). Prinsip ini mengatakan apabila terjadi gugatan, maka pihak yang menggugatlah yang harus membuktikan kesalahan tergugat.
2. Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan (*limitation of liability principle*). Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan adalah prinsip yang digunakan pelaku usaha untuk bertanggung jawab sesuai dengan tanggungjawabnya. Prinsip ini disenangi karena pelaku usaha bisa

menentukan batasan yang menjadi tanggungjawabnya. Pembatasan tanggungjawab ini tetap merugikan konsumen meskipun konsumen yang dirugikan telah mendapatkan ganti rugi.

Kewenangan Balai Besar POM tentang pemberian sanksi sesuai dengan Pasal 68 huruf b Keputusan Presiden Republik Indonesia nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, didalam pasal tersebut disebutkan bahwa Badan POM berwenang melaksanakan kebijakan tertentu di bidang pengawasan obat dan makanan.

B. Kendala Dalam Perlindungan Konsumen Dalam Perdagangan Makanan dan Minuman Yang Mengandung Bahan Berbahaya Di Pasar Inpres Bangkinang

Konsumen pada umumnya tidak mengetahui dari bahan apa suatu produk dibuat, bagaimana proses pembuatan serta strategi pasar apa yang dijalankan untuk mendistribusikannya, maka diperlukan kaidah hukum yang dapat melindungi. Perlindungan itu sesungguhnya berfungsi untuk menyeimbangkan kedudukan konsumen dan pengusaha. Keadaan seimbang di antara para pihak yang saling berhubungan akan menimbulkan keserasian dan keselarasan materiil tidak sekedar formil, dalam kehidupan manusia sebagaimana yang dikehendaki oleh falsafah bangsa dan negara ini.

Keseimbangan tersebut juga akan memberikan peranan untuk melindungi konsumen, peran tersebut dapat diwujudkan mulai dari :

1. *Politic will*/kemauan politik untuk melindungi kepentingan konsumen domestik didalam persaingan global dan atas persaingan tidak sehat lokal;
2. Birokrasi dengan sadar dan senang hati menciptakan kondisi dengan berbisnis jujur dalam mewujudkan persaingan sehat;
3. Dalam hukum positif yang sudah mengandung unsur melindungi kepentingan konsumen.

Mengingat lemahnya kedudukan konsumen pada umumnya dibandingkan dengan kedudukan produsen yang relatif lebih kuat dalam banyak hal, maka perlindungan terhadap konsumen dipandang secara material maupun formal makin terasa sangat penting dikarenakan makin majunya ilmu pengetahuan dan teknologi yang merupakan motor penggerak bagi produktivitas dan efisiensi produsen atas barang atau jasa yang dihasilkan dalam rangka mencapai sasaran usaha. Dalam rangka mengejar dan mencapai kedua hal tersebut, akhirnya baik langsung maupun tidak langsung konsumenlah yang pada umumnya akan merasakan dampaknya, dengan demikian upaya-upaya untuk memberikan perlindungan yang memadai terhadap kepentingan konsumen merupakan suatu hal penting dan mendesak untuk dicarikan segera solusinya.

Konsumen yang keberadaannya tidak terbatas dengan strata yang sangat bervariasi menyebabkan produsen melakukan kegiatan pemasaran dan distribusi produk barang atau jasa dengan cara seefektif mungkin agar dapat mencapai konsumen yang sangat majemuk tersebut. Untuk itu semua cara pendekatan diupayakan sehingga mungkin menimbulkan berbagai dampak termasuk keadaan yang menjurus pada tindakan yang bersifat negatif bahkan tidak terpuji yang

berawal dari itikad buruk. Dampak buruk yang sering terjadi antara lain menyangkut kualitas, atau mutu barang, informasi yang tidak jelas bahkan penggunaan bahan kimia dalam tambahan produk makanan.¹¹⁹

Perlindungan konsumen dilakukan harus dengan tujuan-tujuan yang jelas. Pasal 3 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 disebutkan bahwa tujuan perlindungan konsumen adalah sebagai berikut :

- a. Meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri.
- b. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
- c. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen.
- d. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsure kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi.
- e. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggungjawab dalam berusaha.
- f. Meningkatkan kualitas barang dan / atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan / atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan dan keselamatan konsumen.

¹¹⁹ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Op.Cit.*, hal.5

Kewenangan yang dimiliki Balai Besar POM seperti yang dikatakan Djoko Harjanto dalam penelitian, sesuai dengan pasal 69 Keppres RI Nomor 103 Tahun 2001 tentang kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan, susunan organisasi dan tata kerja lembaga pemerintah non departemen, kewenangan tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Menyusun rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- c. Penetapan sistem informasi di bidangnya.
- d. Penetapan persyaratan penggunaan bahan tambahan pangan tertentu untuk makanan dan penetapan pedoman pengawasan peredaran obat dan makanan.
- e. Pemberian ijin dan pengawasan peredaran obat serta pengawasan industri farmasi.
- f. Penetapan pedoman penggunaan konservasi, pengembangan, dan pengawasan tanaman obat.

Ada beberapa kendala yang harus dihadapi dalam perdagangan makanan dan minuman yang mengandung bahan berbahaya di Pasar Inpres Bangkinang diantaranya :

1. Kendala kewenangan pendistribusian BTP berada di Dinas Perindustrian dan Perdagangan. Hal ini membuat Balai Besar POM tidak bisa mengontrol siapa yang berhak menggunakan dan siapa yang tidak berhak. Balai Besar POM tahunya BTP berbahaya tersebut ketika sudah dicampurkan ke jualan makanan dan minuman yang siap jual, sehingga untuk menghentikan penggunaan BTP berbahaya sebagai campuran untuk membuat jualan makanan dan minuman tampaknya agak sulit. Karena pada pokoknya kewenangan peredaran BTP berada pada Dinas Perdagangan dan Perindustrian, dengan kata lain Balai Besar POM tidak

bisa melakukan usaha preventif untuk mencegah peredaran BTP yang berbahaya tersebut. Balai Besar POM hanya bisa melakukan upaya represif setelah peristiwa penyalahgunaan BTP berbahaya terjadi.

2. Kendala yang kedua adalah pelaku usaha melakukan kucing-kucingan dalam menggunakan BTP berbahaya sebagai campuran dalam jualan makanan dan minuman yang diproduksi. Jualan makanan dan minuman yang ada di tangan pedagang yang tidak langsung dari produsennya membuat Balai Besar POM sulit melacak dalam menelusuri pelaku usaha yang menggunakan Bahan Tambahan Pangan berbahaya.
3. Kendala ketiga adalah kendala yang dialami secara internal baik dalam tubuh Balai Besar POM sendiri dan Disperindag, yaitu kurangnya personil pengawas. Balai Besar POM Pekanbaru hanya ada 40 orang pengawas, padahal wilayah kerja Balai Besar POM Pekanbaru satu Provinsi Riau yang meliputi 12 wilayah Kabupaten dan Kota. Meskipun Balai Besar POM telah bekerjasama dengan Dinas Kesehatan tentang masalah penyuluhan dengan cara memberikan pelatihan tentang kesehatan makanan kepada petugas Dinas Kesehatan di seluruh Kabupaten / Kota di Provinsi Riau. Namun kendalanya beberapa petugas Dinas Kesehatan yang sudah diberi pelatihan, setelah beberapa bulan pindah bidang kerja atau pindah tugas ke daerah lain, jika sudah seperti itu Balai Besar POM tidak bisa melakukan apa-apa karena jika mengadakan pelatihan lagi membutuhkan waktu yang lumayan lama

karena terbentur pada anggaran atau biaya untuk mengadakan pelatihan tersebut.

4. Kendala keempat datang dari konsumen itu sendiri.

Masyarakat atau konsumen inginnya bisa makan enak dengan harga yang murah dan rasa makanannya yang enak. Masyarakat juga enggan untuk melaporkan kalau terjadi hal-hal yang merugikan mereka. Contohnya: jika makanan kadaluarsa konsumen hanya membuang makanan itu. Konsumen menganggap barang itu murah sehingga tidak perlu dipermasalahkan. Pengetahuan konsumen juga sedikit, karena kepedulian masyarakat untuk mencari informasi juga sedikit.

Upaya Balai Besar POM Pekanbaru dan Disperindag Kabupaten Kampar dalam melindungi konsumen adalah dengan mengadakan penyuluhan tentang tata cara memproduksi yang baik dan sanitasi yang baik kepada pelaku usaha yang akan membuka usaha. Mengadakan sosialisasi peraturan perundang-undangan perlindungan konsumen dan penyuluhan kepada para pedagang dipasar Inpres Bangkinang dan masyarakat sebagai konsumen, pegawai kesehatan (Puskesmas), untuk menampung dan menindaklanjuti keluhan dari masyarakat tentang makanan dan minuman yang tidak layak konsumsi, melalui media cetak maupun elektronik seperti Koran, leaflet, radio, talk show di TV, dan melakukan sidak ke beberapa Pasar Inpres Bangkinang dasar yang diambil secara acak.¹²⁰

¹²⁰ Hasil wawancara Penulis dengan Ibu Veramika Ginting. S.Farm. Apt., M.H., selaku Kepala Seksi Pemeriksaan Pengawas Obat dan Makanan di Balai Besar POM Pekanbaru, pada tanggal 26 Juli 2018

Dalam upaya melindungi konsumen Balai Besar POM berpedoman pada beberapa Undang-Undang Nomor 23 tahun 1992 tentang kesehatan, Undang-Undang Nomor 7 tentang pangan, Undang-Undang Nomor 8 tentang Perlindungan Konsumen, dan PP Nomor 28 tahun 2004 tentang Keamanan Mutu dan Gizi Pangan. Selain Undang-Undang, dalam menjalankan perannya Balai Besar POM juga mempunyai visi dan misi. Visi Balai Besar POM adalah menjadi institusi terpercaya yang diakui secara internasional di bidang pengawasan obat dan makanan untuk melindungi kesehatan masyarakat. Misi Balai Besar POM adalah :

1. Melindungi kesehatan masyarakat dari resiko peredaran produk terapan, alat kesehatan, obat tradisional, produk komplemen dan kosmetik yang tidak memenuhi persyaratan mutu dan keamanan dan khasiat/ kemanfaatan, serta produk pangan yang tidak aman dan tidak layak dikonsumsi
2. Melindungi masyarakat dari bahaya penyalahgunaan dan penggunaan yang salah dari produk obat, narkotik, psikotropik dan zat adiktif serta resiko akibat penggunaan produk dan bahan berbahaya
3. Mengembangkan obat asli Indonesia dengan mutu, khasiat dan keamanan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan dapat digunakan untuk meningkatkan kesehatan masyarakat

Hasil penelitian dapat diketahui bahwa salah satu upaya Balai Besar POM melindungi konsumen adalah dengan memberikan penyuluhan kepada pelaku usaha. Penyuluhan yang diberikan adalah seputar cara berproduksi pangan yang

baik, yaitu cara berproduksi yang memenuhi standar kesehatan yang telah ditetapkan pemerintah. Produksi pangan adalah kegiatan atau proses menghasilkan, menyiapkan, mengolah, membuat, mengawetkan, mengemas, mengemas kembali, dan atau mengubah bentuk pangan.

Menurut PP Nomor 28 tahun 2004 tentang Keamanan Mutu dan Gizi Pangan, cara berproduksi yang baik adalah: Pedoman Cara produksi pangan olahan yang baik sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 huruf c adalah cara produksi yang memperhatikan aspek keamanan pangan, antara lain dengan cara:

- 1) Mencegah tercemarnya pangan oleh cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, membahayakan kesehatan
- 2) Mematikan atau mencegah hidupnya jasad renik pathogen, serta mengurangi jumlah jasad renik lainnya
- 3) Mengendalikan proses, antara lain; pemilihan bahan baku, penggunaan bahan tambahan pangan, pengolahan, pengemasan, penyimpanan atau pengangkutan.

Pelaku usaha juga mendapatkan penyuluhan tentang sanitasi. Sanitasi pangan adalah upaya untuk mencegah terhadap kemungkinan untuk bertumbuh dan berkembang biaknya jasad renik pembusuk dan pathogen dalam makanan, minuman, peralatan, dan bangunan yang dapat merusak pangan dan membahayakan manusia. (pasal 1 angka 9 PP No. 28 tahun 2004). Meskipun Balai Besar POM Pekanbaru memberikan penyuluhan tentang cara berproduksi yang baik dan sanitasi yang baik kepada para pelaku usaha jualan makanan dan minuman di Kota Pekanbaru, namun belum semua pelaku usaha penjual makanan

dan minuman mendapatkan penyuluhan tentang cara memproduksi yang baik dan sanitasi yang baik. Hal ini karena Balai Besar POM Pekanbaru hanya memberikan penyuluhan kepada pelaku usaha jualan makanan dan minuman yang akan mengurus ijinnya ke Balai Besar POM, yaitu pelaku usaha industri menengah dan pelaku usaha industri besar. Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa penyuluhan dan peninjauan ke lokasi produksi hanya dilakukan sekali ketika pelaku usaha mengurus ijin usaha. Peninjauan kembali ke lokasi hanya dilakukan ketika pelaku usaha diduga melakukan pelanggaran hukum dalam usahanya atau hanya ketika Balai Besar POM menemukan bahan-bahan berbahaya yang terkandung dalam makanan maupun farmasi.

Akibat bagi pelaku usaha yang sudah ditemui ini adalah pelaku usaha ini diperiksa didepan umum, dimana konsumen-konsumen hadir dan mengetahui tentang produksinya yang terkontaminasi oleh bahan berbahaya, kemudian pelaku usaha ini diberikan surat teguran oleh Dinas terkait sebagai bentuk pembinaan dari Pemerintah Daerah.

Pelaku usaha penjual makanan dan minuman yang berskala industri kecil seperti industry Rumah Tangga yang tidak punya ijin usaha tidak mendapatkan penyuluhan baik dari Balai Besar POM maupun Dinas Kesehatan. Pelaku usaha penjual makanan dan minuman yang belum punya izin cenderung melakukan hal-hal yang melanggar hukum. Pelanggaran yang dilakukan salah satunya adalah menambahkan bahan tambahan pangan yang dilarang digunakan dalam produksi jualan makanan dan minuman . Keberadaan usaha yang illegal membuat pelaku usaha jualan makanan dan minuman merasa bebas melakukan pelanggaran.

Mereka merasa sulit untuk dilacak karena tidak terdata di Dinas Kesehatan maupun Balai Besar POM.

Berdasarkan hasil wawancara diatas dapat diketahui bahwa salah satu upaya Balai Besar POM melindungi konsumen adalah dengan memberikan penyuluhan baik kepada pelaku usaha maupun kepada konsumen dan masyarakat luas. Upaya penyuluhan yang dilakukan Balai Besar POM kepada pelaku usaha adalah tentang cara berproduksi yang baik, yaitu cara berproduksi yang memenuhi standar kesehatan yang telah ditetapkan pemerintah. Penyuluhan lain yang diberikan kepada pelaku usaha adalah tentang pengemasan dan peredaran makanan di pasaran.

Meskipun Balai Besar POM Pekanbaru memberikan penyuluhan tentang cara berproduksi yang baik kepada para pelaku usaha di Pekanbaru, namun belum semua pelaku usaha mendapatkan penyuluhan tentang cara berproduksi yang baik. Hal ini karena Balai Besar POM Pekanbaru hanya memberikan penyuluhan kepada pelaku usaha yang akan mengurus ijinnya ke Balai Besar POM, yaitu pelaku usaha menengah dan pelaku usaha industri besar.

Beberapa hasil wawancara diatas dapat diketahui bahwa banyak para pelaku usaha yang tidak mendapatkan penyuluhan dari Balai Besar POM maupun Dinas Kesehatan hanya karena pelaku usaha tersebut tidak mempunyai usaha. Padahal pembinaan dan penyuluhan seharusnya diberikan tidak hanya pada produsen, namun pembinaan dan penyuluhan harus dilakukan juga pada para pedagang agar mereka bisa memilih mana jualan makanan dan minuman yang layak dijual ke masyarakat umum dan mana yang tidak layak jual.

Penyuluhan yang diberikan oleh Balai Besar POM dilakukan pada saat pelaku usaha yang akan mengurus izin usahanya. Selama masa berlakunya dan selama masa itu tidak ada masalah maka pihak Balai Besar POM tidak melakukan penyuluhan kembali kepada pelaku usaha tersebut. Pengadaan penyuluhan membutuhkan waktu dan tenaga yang tidak sedikit. Dalam satu kali penyuluhan harus mengumpulkan banyak orang, menyediakan tempat yang memadai, membutuhkan alat peraga, waktu yang tepat, dan beberapa tenaga penyuluh, maka Balai Besar POM mengambil alternatif lain dalam melindungi konsumen. Upaya alternatif tersebut adalah dengan menyebarkan brosur tentang BTP berbahaya serta dampak yang dapat ditimbulkan jika mengkonsumsinya. Balai Besar POM juga menginformasikan produk-produk makanan yang mengandung BTP berbahaya melalui media cetak maupun media elektronik. Penyebaran brosur dan informasi melalui media dianggap lebih efektif oleh Balai Besar POM.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pembahasan dan hasil penelitian, maka penulis dapat menarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Perlindungan Konsumen Dalam Perdagangan Makanan dan Minuman Yang Mengandung Bahan Berbahaya di Pasar Inpres Bangkinang (Jualan makanan dan minuman) yang dijual kepada konsumen di Pasar Inpres Bangkinang adalah untuk mewujudkan perlindungan hukum bagi konsumen maka setiap produk pangan khususnya produk jualan makanan dan minuman bagi anak Pasar Inpres Bangkinang, namun tidak sedikit pelaku usaha yang tidak beritikad baik dalam menjalankan usaha nya memasukkan bahan tambahan pangan yang berbahaya (Zat Aditif) yang disebabkan karena faktor kepentingan ekonomis dan faktor Sumber Daya Manusia (SDM) produsen dan konsumen. Faktor kepentingan ekonomis yaitu para pelaku usaha ingin mengeluarkan biaya produksi serendah-rendahnya dan mendapatkan untung sebanyakbanyaknya. Sedangkan untuk SDM dari pihak pelaku usaha yaitu kurangnya pengetahuan tentang seluk beluk Bahan Tambahan Pangan (BTP) Berbahaya. Dari pihak konsumen yaitu daya beli masyarakat yang rendah, mereka selalu ingin produk yang murah dan enak tanpa memperhatikan kualitas produk tersebut.

2. Kendala Dalam Perlindungan Konsumen Dalam Perdagangan Makanan dan Minuman Yang Mengandung Bahan Berbahaya di Pasar Inpres Bangkinang adalah bahwa Balai Besar POM tidak mempunyai kewenangan dalam menjatuhkan sanksi kepada pelaku usaha yang nakal, ditambah lagi tidak adanya informasi yang diberikan kepada masyarakat kepada BBPOM terhadap pelaku usaha yang nakal dalam menjual jualan makanan dan minuman nya kepada Pasar Inpres Bangkinang-Pasar Inpres Bangkinang yang ada di Kota Pekanbaru.

B. Saran

1. Konsumen harus berhati-hati dalam memilih makanan dan minuman yang akan dikomsumsinya, jangan menilai kesegaran makanan dari warna makanan tersebut dan jika mengetahui ada pelaku usaha yang menggunakan zat aditif yang dilarang atau tidak sesuai dengan batas maksimum penggunaan zat aditif, jangan takut untuk melaporkan pelaku usaha tersebut kepada pemerintah atau lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang ada.
2. Pelaku usaha harus beritikad baik dalam melakukan usahanya, jangan hanya memikirkan keuntungan untuk dirinya sendiri, tanpa memikirkan dampak yang akan ditimbulkan dari makanan yang diproduksinya jika menggunakan zat-zat aditif yang tidak diizinkan atau tidak sesuai dengan batas penggunaan maksimal zat aditif. Karena dapat menimbulkan gangguan bagi kesehatan konsumen.

3. Kepada Pemerintah diharapkan untuk lebih memberikan perhatian yang lebih besar dengan menambah anggaran untuk kegiatan pengawasan ini dan membentuk Tim terpadu dan BPSK.



Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

DAFTAR KEPUSTAKAAN

A. Buku-buku

- Ade Maman Suherman, *Aspek Hukum Dalam Ekonomi Global*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005
- Adrian Sutedi, *Tanggung Jawab Produk dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2008
- Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011
- Ahmadi Miru dan Sakka Pati, *Hukum Perikatan, Penjelasan Makna Pasal 1233 sampai 1456 BW*. PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008
- Az Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Diadit Media, Jakarta, 2002
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Penerbit PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2005
- Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009
- Erman Rajagukguk, dkk. *Hukum Perlindungan Konsumen*. CV.Mandar Maju, Bandung, 2000
- Hariono, dkk, *Mengembangkan Negara Hukum Yang Bermartabat*, Setara Press, Malang, 2003
- Herman Heri, *Penegakan Hukum Pidana terhadap Produk Makanan yang Tidak Mencantumkan Label Halal pada Kemasan Makanan*, PT.Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2010
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2010

I Dewa Gede Atmaja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum : Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konvensional*, Universitas Udayana, Jakarta, 2004

Larasty Indriany Septianingsih, *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Pengguna Anti Nyamuk Atas Iklan Anti Nyamuk Di Televisi*, Skripsi, Makassar, 2012

Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, Yogyakarta, 2000.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008

R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*. Jakarta, PT. Pradnya Paramita, 2001

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pres, Jakarta, 2010

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI-Press, 2000

Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, Jakarta, 2000

Sri Susilo, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, Salemba Empat, Jakarta, 2000

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang No. 08 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan

Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 Tentang Pangan

C. Kamus

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008

Kamus Hukum, Citra Umbara, Bandung, 2010