

BAB II

TINJAUAN UMUM

A. Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM)

1. Pengertian dan Latar Belakang Badan Pengawas Obat dan Makanan

Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) merupakan Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), yaitu sesuai Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 merupakan lembaga pemerintah pusat yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintah tertentu dari presiden serta bertanggung jawab langsung kepada presiden. Latar belakang terbentuknya Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) adalah dengan melihat kemajuan teknologi telah membawa perubahan-perubahan yang cepat dan signifikan pada industri farmasi, obat asli Indonesia, makanan, kosmetika dan alat kesehatan. Dengan kemajuan teknologi tersebut produk-produk dari dalam dan luar negeri dapat tersebar cepat secara luas dan menjangkau seluruh strata masyarakat. Semakin banyaknya produk yang ditawarkan mempengaruhi gaya hidup masyarakat dalam mengonsumsi produk. Sementara itu pengetahuan masyarakat masih belum memadai untuk dapat memilih dan menggunakan produk secara tepat, benar dan aman. Di lain pihak iklan dan promosi secara gencar mendorong konsumen untuk mengonsumsi secara berlebihan dan seringkali tidak rasional⁴⁹.

Perubahan teknologi produksi, sistem perdagangan internasional dan gaya hidup konsumen tersebut pada realitasnya meningkatkan risiko dengan implikasi

⁴⁹Imelda Martinelli, *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Lembaga Penelitian & pengembangan Universitas Tarumanagara, 2007, hal. 53

yang luas pada kesehatan dan keselamatan konsumen. Apabila terjadi produk sub standar, rusak atau terkontaminasi oleh bahan berbahaya maka risiko yang terjadi akan berskala besar dan luas serta berlangsung secara amat cepat. Untuk itu Indonesia harus memiliki Sistem Pengawasan Obat dan Makanan (SisPOM) yang efektif dan efisien yang mampu mendeteksi, mencegah dan mengawasi produk-produk termaksud untuk melindungi keamanan, keselamatan dan kesehatan konsumennya baik di dalam maupun di luar negeri. Untuk itu telah dibentuk Badan Pengawas Obat dan Makanan yang memiliki jaringan nasional dan internasional serta kewenangan penegakan hukum dan memiliki kredibilitas profesional yang tinggi.

2. Fungsi dan wewenang Badan Pengawas Obat dan Makanan

Fungsi Badan Pengawas Obat dan Makanan, yaitu:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan Obat dan Makanan.
- b. Pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang pengawasan Obat dan Makanan.
- c. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas Badan POM.
- d. Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang pengawasan Obat dan Makanan.
- e. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.

Diatur pula dalam Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Pasal 69 tentang wewenang Badan Pengawas Obat dan Makanan, yaitu:⁵⁰

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya

⁵⁰ Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Pasal 69 tentang wewenang Badan Pengawas Obat dan Makanan

- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro;
- c. Penetapan sistem informasi di bidangnya;
- d. Penetapan persyaratan penggunaan bahan tambahan (zat aditif) tertentu untuk makanan dan penetapan pedoman pengawasan peredaran obat dan makanan;
- e. Pemberian izin dan pengawasan peredaran obat serta pengawasan industri farmasi;
- f. Penetapan pedoman penggunaan konservasi, pengembangan dan pengawasan tanaman obat.

Khusus untuk standar keamanan, mutu dan gizi pangan, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan Pasal 41 ayat (4), yaitu menteri bertanggung jawab di bidang pertanian, perikanan, atau kepala badan berkoordinasi dengan kepala badan yang bertanggung jawab di bidang standardisasi nasional untuk mengupayakan saling pengakuan pelaksanaan penilaian kesesuaian dalam memenuhi persyaratan negara tujuan, sedangkan dalam hal pengawasan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan dalam Pasal 42 Peraturan Pemerintah tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan juga mengatur yaitu, dalam rangka pengawasan keamanan, mutu dan gizi pangan, setiap pangan olahan baik yang diproduksi di dalam negeri atau yang dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia untuk diperdagangkan dalam kemasan eceran sebelum diedarkan wajib memiliki surat persetujuan pendaftaran yang ditetapkan oleh Kepala Badan, apabila suatu produk melakukan pelanggaran yakni tidak sesuai dengan syarat standar mutu pangan atau terbukti mengandung bahan

tambahan berbahaya, badan pengawas obat dan makanan mempunyai kewenangan untuk menarik secara langsung produk tersebut dari peredaran.⁵¹

3. Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan

Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan merupakan “perpanjangan tangan” dari Badan Pengawas Obat dan Makanan yang terletak di Ibu Kota Provinsi di seluruh Indonesia. Sesuai dengan keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan No. 05018/SK/KBPOM Tahun 2001 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Di Lingkungan BPOM, maka BBPOM terdiri dari:

- a. Bidang Pengujian Terapetik, Narkotika, Obat Tradisional, dan Produk Komplimen yang mempunyai tugas melaksanakan penyusunan rencana dan program serta evaluasi dan penyusunan laporan pelaksanaan pemeriksaan secara laboratorium, pengujian dan penilaian mutu bidang di bidang produk terapetik, narkotika, obat tradisional, kosmetika dan produk komplimen.
- b. Bidang Pengujian Pangan dan Bahan Berbahaya yang mempunyai tugas: Melaksanakan penyusunan rencana dan program serta evaluasi dan penyusunan laporan pelaksanaan pemeriksaan secara laboratorium, pengujian dan penilaian mutu di bidang pangan dan bahan berbahaya.
- c. Bidang Pengujian Mikrobiologi yang mempunyai tugas: Melaksanakan penyusunan rencana dan program serta evaluasi dan penyusunan laporan pelaksanaan pemeriksaan secara laboratorium, pengujian dan penilaian mutu secara mikrobiologi.
- d. Bidang Pemeriksaan dan Penyidikan yang mempunyai tugas: Melaksanakan penyusunan rencana dan program kerja serta evaluasi dan penyusunan laporan pelaksanaan pemeriksaan setempat, pengambilan contoh untuk pengujian dan pemeriksaan sarana produksi, distribusi dan instansi kesehatan serta penyidikan kasus pelanggaran hokum di bidang produk terapetik, narkotika, psikotropika dan zat adiktif lain, obat tradisional, kosmetika, produk komplimen, pangan dan bahan berbahaya.

⁵¹ Badan adalah badan yang bertanggung jawab di bidang pengawasan obat dan makanan. Pasal 1 angka (27) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud di atas maka bidang Pemeriksaan dan Penyidikan menyelenggarakan fungsi:⁵²

- a. Penyusunan rencana dan program pemeriksaan dan penyidikan obat dan makanan
- b. Pelaksanaan pemeriksaan setempat, pengambilan contoh dan pemeriksaan sarana produksi, distribusi, instansi kesehatan di bidang terapeutik, narkotika, psikotropika dan zat adiktif lain, obat tradisional, kosmetika, dan produk komplimen.
- c. Melaksanakan pemeriksaan setempat, pengambilan contoh dan pemeriksaan sarana distribusi di bidang pangan dan bahan berbahaya.
- d. Evaluasi dan penyusunan laporan pemeriksaan dan penyidikan obat dan makanan.

Bidang Pemeriksaan dan Penyidikan terdiri dari:

- a. Seksi pemeriksaan mempunyai tugas melakukan pemeriksaan setempat, pengambilan contoh untuk pengujian, pemeriksaan sarana produksi dan distribusi, produk terapeutik, narkotika, psikotropika dan zat adiktif lain, obat tradisional, kosmetika, produk komplimen, pangan dan bahan berbahaya.
- b. Seksi penyidikan mempunyai tugas melakukan penyidikan terhadap kasus pelanggaran hukum di bidang produk terapeutik, narkotika, psikotropika dan zat adiktif lain, obat tradisional, kosmetika, produk komplimen, pangan dan bahan berbahaya.
- c. Bidang sertifikasi dan Layanan Konsumen melaksanakan penyusunan rencana dan program serta evaluasi dan penyusunan laporan sertifikasi produk, sarana produksi dan distribusi tertentu dan layanan konsumen. Bidang sertifikasi dan layanan konsumen terdiri dari:
 - 1) Seksi sertifikasi mempunyai tugas melakukan sertifikasi produk, sarana produksi dan distribusi tertentu. Seksi layanan informasi konsumen mempunyai tugas melakukan layanan informasi konsumen.
 - 2) Sub bagian tata usaha mempunyai tugas memberikan pelayanan teknis dan administrasi dalam lingkungan Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan.
 - 3) Pengawasan Obat dan Makanan di pelabuhan dan perbatasan dilakukan oleh satuan kerja Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan melalui bidang pemeriksaan dan penyidikan.

⁵² keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan No. 05018/SK/KBPOM Tahun 2001 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Di Lingkungan BPOM

Kewenangan BBPOM ada 2, yaitu:

- a. Kewenangan Preventif yaitu kewenangan yang biasa juga disebut kewenangan pre market adalah kewenangan BBPOM untuk memeriksa setiap produk obat dan makana sebelum beredar dan dipasarkan ke masyarakat dengan melalui tahap sertifikasi dan registrasi produk, sarana produksi serta distribusi produk tersebut.
- b. Kewenangan represif yaitu kewenangan yang biasa juga disebut kewenangan post market adalah kewenangan BBPOM untuk mengadakan pemeriksaan terhadap produk obat dan makanan yang beredar di masyarakat, dengan proses :
 - 1) Pemeriksaan terhadap sarana produksi dan distribusi obat dan/atau makanan
 - 2) Melakukan sampling dan uji laboratorium terhadap produk yang dicurigai mengandung bahan berbahaya atau produk yang tidak mempunyai produksi serta produk yang dicurigai berbahaya bagi kesehatan masyarakat. Apabila dari hasil pemeriksaan sampling uji laboratorium terbukti bahwa produk obat atau makanan tersebut tidak memenuhi syarat maka BBPOM berwenang untuk menarik produk tersebut dari peredaran, member peringatan kepada pelaku usaha dan distribusi produk tersebut untuk tidak mengulangi perbuatannya, serta member peringatan kepda masyarakat tentang produk yang tidak memenuhi syarat tersebut.

4. Kode Badan Pengawas Obat dan Makanan

Definisi kode dalam kamus besar bahasa Indonesia yaitu tanda (kata-kata, tulisan) yang disepakati untuk maksud tertentu, sedangkan BPOM sendiri sesuai Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 merupakan lembaga independen yang dibentuk oleh pemerintah yang berfungsi mengawasi kondisi setiap produk obat, makanan dan minuman yang beredar di Indonesia. Kode Badan Pengawas Obat dan Makanan khususnya untuk makanan dan minuman terdapat 4 (empat) jenis, dimana setiap kode memiliki maksud tertentu, yaitu:

- a. MD merupakan kode untuk produk yang dibuat di Indonesia atau merupakan merek nasional atau dalam negeri.

- b. ML merupakan kode untuk produk yang berasal dari luar negeri kemudian diimpor masuk ke dalam negeri atau merek dari luar negeri.
- c. SP merupakan Surat Penyuluhan yang diberikan kepada perusahaan menengah yang telah mengikuti Penyuluhan Keamanan Pangan (PKP).
- d. PIRT merupakan Pangan Industri Rumah Tangga yang di berikan pihak Dinas Kesehatan sesuai aturan yang dikeluarkan oleh BPOM kemudian diberikan kepada Industri atau Jenis Usaha Rumah Tangga.

Kode MD dan ML diberikan oleh Badan Pengawas Obat dan Makan kepada produk perusahaan yang sudah besar. Sedangkan, kode SP dan PIRT diberikan oleh Dinas Kesehatan untuk produk perusahaan yang masih dilakukan dengan sederhana dan modal yang menengah dan telah memenuhi syarat yang telah ditentukan dalam peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan.

B. Tinjauan Tentang Perlindungan Konsumen

1. Pengertian Konsumen

Istilah konsumen berasal dari kata *consumer* (Inggris-Amerika), atau *consument/konsument* (Belanda)⁵³. 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".⁵⁴ 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,

⁵³ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *o.cit*, hal. 22

⁵⁴ Abdul Halim Barkatulah, *Hukum Perlindungan Konsumen (Kajian Teoretis dan Perkembangan Pemikiran)*, Nusa Media, Bandung, 2008, hal. 7

karena perlindungan hukum dapat dinikmati pula oleh korban yang bukan pemakai⁵⁵. 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 keluarganya⁵⁶. India juga mendefinisikan konsumen dalam Undang-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 komersial⁵⁷.

Az. Nasution menegaskan beberapa batasan tentang konsumen, yakni :⁵⁸

- a. Konsumen adalah setiap orang yang mendapatkan barang atau jasa yang digunakan untuk tujuan tertentu;
- b. 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.
- c. 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

⁵⁵ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *op.cit.*, hal. 23

⁵⁶ Shidarta, *op.cit.*, hal. 3

⁵⁷ *Ibid.*, hal. 4

⁵⁸ Az. Nasution, *op.cit.*, hal. 13

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 .⁵⁹

- a. Setiap orang
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

⁵⁹ *Ibid.*, hal. 27

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 tersebut⁶⁰. Hal ini juga sejalan dengan pendapat dari pakar masalah konsumen di Belanda, Hondius yang menyimpulkan, para ahli hukum pada umumnya sepakat mengartikan konsumen sebagai pemakai produksi terakhir dari benda dan jasa (pengertian konsumen dalam arti sempit).⁶¹

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 hidup⁶². 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

⁶⁰ Abdul Halim Barkatulah, *op.cit.*, hal. 8

⁶¹ Shidarta, *op.cit.*, hal. 3

⁶² *Ibid.*, hal. 11

adalah aspek perlindungannya, misalnya bagaimana cara mempertahankan hak-hak konsumen terhadap gangguan pihak lain.⁶³

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 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.⁶⁴

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.⁶⁵ Pengaturan perlindungan konsumen dilakukan dengan⁶⁶:

- 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

⁶³ *Ibid.*, hal. 12

⁶⁴ Happy Susanto, *Hak-Hak Konsumen Jika Dirugikan*, Visimedia, Jakarta, 2008, hal. 4

⁶⁵ Abdul Halim Barkatullah, *op.cit.*, hal. 18

⁶⁶ *Ibid.*, hal. 19

- 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 berikut ⁶⁷:

- a. Kesederajatan antara konsumen dan pelaku usaha
- b. Konsumen mempunyai hak
- c. Pelaku usaha mempunyai kewajiban
- d. Pengaturan tentang perlindungan konsumen berkontribusi pada pembangunan nasional
- e. Perlindungan konsumen dalam iklim bisnis yang sehat
- f. Keterbukaan dalam promosi barang atau jasa
- g. Pemerintah perlu berperan aktif
- h. Masyarakat juga perlu berperan serta
- i. Perlindungan konsumen memerlukan terobosan hukum dalam berbagai bidang
- j. 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.⁶⁸ 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.⁶⁹”

⁶⁷ Happy Susanto, *op.cit.*, hal. 5

⁶⁸ *Ibid.*, hal. 19

⁶⁹ Abdul Halim Barkatullah, *op.cit.*, hal. 47

Disamping UUPK, terdapat sejumlah peraturan perundang-undangan lainnya yang bisa dijadikan sebagai sumber atau dasar hukum yaitu sebagai berikut : ⁷⁰

- 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.
- 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

⁷⁰ Happy Susanto, *op.cit.*, hal. 20

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 ⁷¹:

- 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 tinggi⁷². 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 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 mengonsumsi suatu produk. Ia juga tidak boleh mendapat tekanan dan paksaan dari pihak luar sehingga ia tidak mempunyai kebebasan untuk membeli atau tidak membeli.⁷³
- 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 konsumen⁷⁴. 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 konsumen⁷⁵.

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 mengonsumsi barang dan/ atau jasa;

⁷¹ Shidarta, *op.cit.*, hal. 19

⁷² *Ibid.*, hal. 23

⁷³ *Ibid.*, hal. 26

⁷⁴ Happy Susanto, *op.cit.*, hal. 25

⁷⁵ *Ibid.*, hal. 26

- 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.

Hak-hak konsumen yang telah disebutkan diatas dapat diuraikan sebagai berikut :⁷⁶

- 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

⁷⁶ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *op.cit*, hal. 45

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 ini dapat berupa pertanyaan tentang berbagai hal yang berkaitan dengan produk-produk tertentu apabila informasi yang diperoleh tentang 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 : ⁷⁷

- a. Beriktikad 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 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.

⁷⁷ Pasal 7 UUPK No. 8 Tahun 1999

4. Asas dan Tujuan Perlindungan Konsumen

Beberapa asas perlindungan konsumen dapat kita lihat dalam Pasal 2

UUPK sebagai berikut ⁷⁸:

- 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 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.

⁷⁸ Happy Susanto, *op.cit.*, hal. 17

- 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 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.⁷⁹

⁷⁹ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *op.cit*, hal. 42

Sedangkan menurut kalangan periklanan, terdapat beberapa istilah pelaku usaha periklanan, yaitu sebagai berikut⁸⁰.

- 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.

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 :⁸¹

- 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;

⁸⁰*Ibid.*, hal. 14

⁸¹ Pasal 6 UUPK No. 8 Tahun 1999

- 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.

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 wajar⁸².

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 apabila⁸³:

- 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:⁸⁴

⁸² Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *op.cit*, hal. 50-51.

⁸³ *Ibid.*, hal. 159.

⁸⁴ *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.⁸⁵

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

⁸⁵ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *op.cit*, hal. 44

umumnya hanya menonjolkan kelebihan produk yang dipromosikan, sebaliknya kelemahan produk tersebut ditutupi.⁸⁶

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

⁸⁶ *Ibid.*, hal. 44.

petunjuk-petunjuk pemakaian harus disesuaikan dengan sifat produk dan kelompok pemakai.⁸⁷

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.⁸⁸

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 manfaatnya⁸⁹.

Sebagai konsekuensi hukum dari pelarangan 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

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 45.

⁸⁸ *Ibid.*, hal. 45.

⁸⁹ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia Pustaka Utama, 2003, hal. 58.

untuk meminta pertanggungjawaban dari pelaku usaha yang merugikannya, serta untuk menuntut ganti rugi atas kerugian yang diderita oleh konsumen tersebut⁹⁰.

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.⁹¹

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 ini⁹²:

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

⁹⁰ *Ibid.*, hal. 59

⁹¹ *Ibid.*, hal. 60

⁹² Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *op.cit.*, hal. 127.

sebagai pihak dalam perjanjian) yang dirugikan tidak dapat menuntut ganti kerugian dengan alasan wanprestasi.

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:⁹³

Bentuk-bentuk wanprestasi ini dapat berupa:⁹⁴

- 1) Sama sekali tidak memenuhi prestasi;
- 2) Prestasi yang dilakukan tidak sempurna;
- 3) Terlambat memenuhi prestasi;
- 4) 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:⁹⁵

- 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

⁹³ *Ibid*, hal. 128

⁹⁴ Ahmadi Miru, *Hukum Kontrak dan Perancangan Kontrak*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hal. 74.

⁹⁵ *Ibid*, hal. 129

dua kemungkinan pokok tersebut diuraikan lebih lanjut, kemungkinan tersebut dapat dibagi menjadi empat, yaitu⁹⁶:

- 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 lain⁹⁷.

b. Tuntutan Berdasarkan Perbuatan Melanggar Hukum

⁹⁶ *Ibid.*, hal. 75.

⁹⁷ *Ibid.*, hal. 129

Berbeda dengan tuntutan ganti kerugian yang didasarkan pada perikatan yang lahir dari perjanjian (karena terjadinya wanprestasi), tuntutan ganti kerugian 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 berikut⁹⁸:

- 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 berupa⁹⁹:

- 1) Melanggar hak orang lain;
- 2) Bertentangan dengan kewajiban hukum si pembuat;
- 3) Berlawanan dengan kesusilaan baik; dan

⁹⁸ *Ibid.*, hal. 130

⁹⁹ *Ibid.*, hal. 131

- 4) Berlawanan dengan sikap hati-hati yang seharusnya diindahkan dalam pergaulan masyarakat terhadap diri atau benda orang lain.

D. Tinjauan Tentang Zat Aditif

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.¹⁰⁰

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.¹⁰¹

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

¹⁰⁰ Septinas.Blogspot.In/2013/04/Zat-Aditif-Pada-Makanan.Html?M=1, diakses tanggal 14 Desember 2016

¹⁰¹ Id.m.wikipedia.org/wiki/Aditif_makanan, diakses tanggal 14 Desember 2016

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.¹⁰²

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: ¹⁰³

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

¹⁰² Wisnu Cahyadi, *Analisis & Aspek Kesehatan Bahan Tambahan Pangan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2009, hal.1

¹⁰³ *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: ¹⁰⁴

- 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 (*firmer agent*).

¹⁰⁴ *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:¹⁰⁵

- a. Enzim, yaitu bahan tambahan pangan yang berasal dari hewan, tanaman, atau mikroba, yang dapat menguraikan zat secara enzimatik, 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 (*formaldehyd*).
- c. Minyak nabati yang dibrominasi (*brominated vegetable oils*).
- d. Kloramfenikol (*chloramphenicol*).
- e. Kalium klorat (*pottasium chlorate*).
- f. Dietilpirokarbonat (*diethylpyrocarbonate, DEPC*).

¹⁰⁵ *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 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 simpan.

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 gula¹⁰⁶. 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

¹⁰⁶ Wisnu Cahyadi. *op.cit.* hal. 76.

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, 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.

d. Penyedap Rasa dan Aroma

Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 722/Menkes/Per/IX/88 tentang Bahan Tambah 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 (KIO₃). 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 mengkomsumsi 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 dikomsumsi 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 kelarutannya 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.