

# **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. Mengingat tubuh memerlukan asupan gizi yang cukup untuk tetap menjaga kondisi tubuh agar tetap fit dan sehat.

Dalam rangka mewujudkan hal di atas maka pemerintah berupaya mengelola dan menyediakan kebutuhan makanan bagi masyarakat. Salah satu upaya penyediaan kebutuhan makanan bagi masyarakat adalah dengan menyediakan makanan berkualitas dan harga yang terjangkau bagi masyarakat. 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 (Pasal 16 UU Nomor 7 tahun 1996 tentang pangan). 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 konsumen.

Hal lain yang di perlihatkan 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.

Guna memupuk kepercayaan konsumen, terutama konsumen muslim, pelaku usaha mencantumkan label halal pada kemasan produk yang mereka hasilkan. Label halal ini diperoleh pelaku usaha setelah menjalani proses uji kehalalan di lembaga Majelis Ulama Indonesia (MUI). 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.

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 dijangkau 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.

Perkembangan teknologi informasi memberi keuntungan bagi masyarakat baik konsumen maupun pelaku usaha. Bagi pelaku usaha keuntungan yang diperoleh adalah daerah persebaran informasi produk makanan yang mereka hasilkan menjadi lebih luas, luasnya daerah persebaran informasi produk makanan akan menambah keuntungan bagi pelaku usaha karena produk makan yang terjual semakin banyak.

Bagi konsumen tersedianya berbagai jenis makanan menjadikan mereka memiliki banyak pilihan untuk menentukan jenis dan kualitas makanan yang

mereka konsumsi. 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, di lembaga yang menangani pengawasan produk makanan adalah Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM). Peran BPOM adalah melakukan pengawasan terhadap peredaran obat dan makanan di pasaran dan melakukan pembinaan terhadap pelaku usaha. Pengawasan yang di lakukan BPOM terhadap produk makanan secara tidak langsung turut berperan dalam melindungi konsumen dari produk makanan yang tidak layak dikonsumsi. Pengawasan produk makanan yang di lakukan oleh BPOM berarti BPOM turut menjaga hak-hak konsumen yaitu menjaga keamanan dan keselamatan konsumen. (pasal 4 huruf a Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen).

Meskipun telah ada lembaga perlindungan konsumen dan lembaga pengawasan produk makanan (BPOM), masih saja ada pelaku usaha yang melakukan kecurangan-kecurangan. Pelaku usaha melakukan kecurangan dengan memanipulasi produk-produk yang akan mereka jual. Manipulasi yang dilakukan pelaku usaha di antaranya adalah mereka menjual produk yang sudah kadaluwarsa, menjual produk yang menggunakan BTP (Bahan Tambahan Pangan) yang di larang digunakan, menjual produk daur ulang yang sudah tidak layak untuk di konsumsi, dan menjual produk yang tidak memenuhi standar kesehatan yang telah ditetapkan pemerintah.

Masih ditemukannya bahan beracun dalam makanan hal itu membuktikan bahwa pengawasan yang dilakukan terhadap para penjual makanan olahan 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.

Kasus beredarnya jajanan mengandung bahan berbahaya di Kota Pekanbaru antara lain :

Pada Tahun 2015, BPOM Pekanbaru, baru-baru ini melakukan sampling terhadap sejumlah jajanan yang biasa dikonsumsi anak sekolah. Pihaknya melakukan sampling terhadap 147 jenis jajanan sekolah. Hasilnya, pihak BPOM menemukan 17 jajanan sekolah yang ternyata mengandung unsur kimia berbahaya. Zat berbahaya yang dimaksudkan adalah Borax, Formalin, Methanil Yellow dan Rhodamin B. Zat-zat tersebut, apabila dicampur ke dalam makanan dan

dikonsumsi secara terus-menerus, bisa menyebabkan bermacam penyakit yang bisa berakibat fatal.<sup>1</sup>

Pada bulan Juni Tahun 2016, Balai Besar Pengawasan Obat dan Makanan (BBPOM) Kota Pekanbaru, Provinsi Riau, menemukan kandungan boraks pada sampel makanan jajanan yang dijual pedagang di wilayah Unri Ronggowarsito. Sampelnya berupa jajanan pisang coklat (piscok), setelah diteliti ternyata mengandung boraks," kata Kepala Balai Besar Pengawasan Obat dan Makanan (BBPOM) Kota Pekanbaru. Ia mengatakan, sebanyak sampel 26 jenis makanan jajanan dan minuman yang dijual pedagang dan selanjutnya sampel ke-26 jajanan diuji di mobil laboratorium keliling milik BBPOM yang disertakan pada peninjauan. "Hanya dalam waktu setengah jam hasil uji labor dari sampel makanan tadi sudah diperoleh. Indra Ginting menjelaskan dari 26 sampel yang diuji terdapat empat jenis makanan yang ternyata mengandung zat berbahaya. Zat yang dicampurkan pada empat makanan tersebut mengandung boraks, di antaranya terdapat pada mi kuning dan piscok.<sup>2</sup>

Berdasarkan adanya penemuan yang dilakukan oleh BPOM Provinsi Riau terhadap jajanan yang 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 UU 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 jajanan yang mengandung bahan aditif yang dijual kepada masyarakat khususnya anak-anak sehingga hal ini dapat merugikan konsumen sebagai pembeli dari jajanan tersebut, bagaimanapun kesehatan adalah hal yang utama untuk tubuh, tetapi bagaimana halnya jika tubuh

---

<sup>1</sup> <http://pekanbaru.tribunnews.com/2012/04/02/bpom-temukan-17-jajanan-sekolah-mengandung-zat-berbahaya>, diakses tanggal 05 Agustus 2016

<sup>2</sup> TRIBUNPEKANBARU.COM, PEKANBARU- diakses tanggal 05 Agustus 2016

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 “**Analisis Yuridis Pelaksanaan Perlindungan Konsumen Terhadap Penggunaan Zat Aditif Pada Panganan (Jajanan) yang dijual kepada Anak Sekolah (Studi di Kantor BPOM Provinsi Riau)**”.

### **B. Masalah Pokok**

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

1. Bagaimanakah Pelaksanaan Perlindungan Konsumen Terhadap Penggunaan Zat Aditif Pada Panganan (Jajanan) yang dijual kepada Anak Sekolah ?
2. Apakah Kendala Dalam Pelaksanaan Perlindungan Konsumen Terhadap Penggunaan Zat Aditif Pada Panganan (Jajanan) yang dijual kepada Anak Sekolah ?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

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

1. Untuk mengetahui Pelaksanaan Perlindungan Konsumen Terhadap Penggunaan Zat Aditif Pada Panganan (Jajanan) yang dijual kepada Anak Sekolah .

2. Untuk mengetahui Kendala Dalam Pelaksanaan Perlindungan Konsumen Terhadap Penggunaan Zat Aditif Pada Panganan (Jajanan) yang dijual kepada Anak Sekolah.

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

1. Untuk memperkaya khasanah ilmu hukum serta dapat memberikan sumbangan pemikiran guna membangun argumentasi ilmiah terhadap Zat Aditif yang terdapat Pada Panganan (Jajanan) yang dijual kepada Anak Sekolah.
2. Untuk dapat memberikan tambahan pengetahuan, sumbangan pemikiran bagi masyarakat luas, para pedagang jajanan dalam memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen yaitu anak-anak sekolah.

#### **D. Kerangka Teori**

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 dihadapi.<sup>3</sup> 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 :

---

<sup>3</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* , Jakarta, UI-Press, 2000, hal. 6

## 1. Teori Negara Hukum

Indonesia negara yang berlandaskan pada hukum atau disebut negara hukum, dimana hakekat dari negara hukum haruslah dituntut lebih tinggi dari kekuasaan. Negara harus melaksanakan roda pemerintahan berdasarkan aturan yang dibuat. Negara hukum atau *the rule of law* yang hendak diperjuangkan di negeri ialah suatu negara hukum dalam artian materil yang bertujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum jasmaniah dan rohaniah berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang benar dan adil, sehingga hak-hak dasar warga negara betul-betul dihormati.<sup>4</sup>

Pemikiran tentang Negara Hukum telah muncul sebelum terjadinya revolusi 1688 di Inggris, akan tetapi baru muncul kembali pada abad ke-17 dan mulai populer abad ke-19. Latar belakang munculnya pemikiran mengenai Negara hukum itu merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan yang pernah terjadi di masa lampau. Oleh karena itu unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang sangat erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa<sup>5</sup>.

Dalam dokumen penjelasan UUD 1945 digunakan istilah *rechstaat* diantara dua kurun setelah kata negara berdasarkan atas hukum, setelah amandemen ke-3 Pasal 1 ayat 3 UUD 1945 berbunyi Negara Indonesia adalah

---

<sup>4</sup> Hariono, dkk, *Mengembangkan Negara Hukum Yang Bermartabat*, Setara Press, Malang, 2003, hal. 5

<sup>5</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2010, hal. 26

negara Hukum. Kata negara Hukum yang terjadi setelah amandemen tidak dengan mudah menghilangkan nuansa *rechstaat* dari pengertian negara hukum<sup>6</sup>.

Utrecht membedakan antara Negara Hukum Formil atau Negara Hukum Klasik dan Negara Hukum Materil atau Negara Hukum Modern. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu Negara Hukum Materil yang lebih mutahir mencakup pula pengertian keadilan didalamnya. Karena itu, Wolfgang Freidman dalam bukunya "*Law in a Changing Society*" membedakan antara "*rule of law*" dalam arti formil yaitu dalam arti "*organized public power*" dan *rule of law*, dalam arti materil yaitu "*the rule of just law*".<sup>7</sup>

Pembedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta merta akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum materil. Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian Negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantif.

Dalam sistem konstitusi Negara, cita negara hukum itu menjadi bagian yang tak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak

---

<sup>6</sup> Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hal. 110

<sup>7</sup> Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichitiar, Jakarta, 1992, hal. 9

kemerdekaan. Meskipun dalam Pasal-Pasal UUD 1945 sebelum perubahan, ide negara hukum itu tidak dirumuskan secara eksplisit, tetapi dalam penjelasan ditegaskan bahwa Indonesia menganut ide “*rechstaat*” bukan “*machstaat*”. Dalam konstitusi RIS tahun 1949, ide Negara hukum itu bahkan tegas dicantumkan. Demikian pula dalam UUDS Tahun 1950, kembali rumusan bahwa Indonesia adalah negara hukum dicantumkan dengan tegas. Oleh karena itu dalam perubahan ketiga tahun 2001 terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ketentuan mengenai ini kembali dicantumkan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi : “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Kiranya, cita negara hukum yang mengandung 13 ciri yang dapat dipahami antara lain <sup>8</sup>:

- a. Supremasi Hukum
- b. Persamaan Dalam Hukum
- c. Asas Legalitas
- d. Pembatasan Kekuasaan
- e. Organ-organ campuran yang bersifat independen
- f. Peradilan bebas dan tidak memihak
- g. Peradilan tata usaha negara
- h. Peradilan Tata Negara
- i. Perlindungan Hak Asasi Manusia
- j. Bersifat demokratis
- k. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara
- l. Transparansi dan kontrol sosial
- m. Berketuhanan Yang Maha Esa

## 2. Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum pada hakikatnya mengandung supremasi nilai substansial, yaitu keadilan. Nilai keadilan yang didambakan ialah nilai yang sesuai dengan Pancasila sebagai falsafah bangsa Indonesia merupakan nilai yang dapat memelihara dan mempertahankan keseimbangan, keserasian dan

---

<sup>8</sup> I Dewa Gede Atmaja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum : Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konkwen*, Universitas Udayana, Jakarta, 2004, hal. 5

keselarasan antara kepentingan individu di satu pihak, dan kepentingan masyarakat lain dilain pihak. Nilai keadilan inilah yang merupakan nilai yang terpenting dari setiap peraturan perundang-perundangan, dengan kata lain, kaidah-kaidah hukum itu tidak hanya merupakan kaidah yang sah (yang mempunyai validity saja), akan tetapi juga merupakan kaidah yang adil (harus mempunyai *value*).<sup>9</sup>

Penegakan hukum selalu melibatkan manusia didalamnya dan melibatkan juga tingkah laku manusia. Hukum tidak dapat tegak dengan sendirinya, artinya hukum tidak mampu mewujudkan sendiri janji-janji serta kehendak-kehendak yang tercantum dalam (peraturan-peraturan) hukum. Janji dan kehendak tersebut, misalnya untuk memberikan hak kepada seseorang, mengenakan pidana terhadap seorang yang memenuhi persyaratan tertentu dan sebagainya.<sup>10</sup>

Terjadinya musibah dalam kehidupan hukum di Indonesia pada akhir-akhir ini, seperti peradilan terhadap para hakim dan penyalahgunaan kekuasaan dalam hukum oleh aparat penegak hukum serta aksi yang timbul dalam masyarakat sebagai akibat pelaksanaan penegakan hukum, tampaknya tidak harus dikembalikan kepada masalah mentalitas para pelaksana penegakan hukum, sebagaimana lazimnya dilontarkan masyarakat, melainkan juga ada kemungkinan disebabkan oleh karena memang nilai (keadilan) yang terkandung dalam

---

<sup>9</sup> Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana, Perspektif Ekstensialisme dan Abolisionisme*, Bina Cipta, Bandung, 1996, hal. 67-68

<sup>10</sup> Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009, hal. 7

peraturan perundang-undangan yang berlaku dewasa ini sudah jauh dari memadai, bahkan bertentangan dengan pendapat dan rasa keadilan masyarakat kita.<sup>11</sup>

Penegakan hukum merupakan salah satu bentuk layanan pemerintah dalam bidang hukum yang diselenggarakan oleh lembaga-lembaga negara penegak hukum, terintegrasi dalam sistem peradilan pidana yang terdiri dari unsur kepolisian, kejaksaan, pengadilan, lembaga pemasyarakatan, belakangan ditambah dengan unsur penasehat hukum. Tugas pokok masing-masing lembaga penegak hukum tersebut diatur di dalam Undang-Undang tersendiri.

Tentang penegakan hukum, Soerjono Soekanto mengatakan: Secara konseptual inti dan arti dari penegakan terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah yang mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Di dalam penegakan hidup pasangan nilai-nilai ketertiban dan nilai ketentraman, nilai kepentingan umum dan nilai kepentingan pribadi, nilai kelestarian dan nilai inovatisme yang dijabarkan dalam kaidah-kaidah hukum yang kemudian menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau sikap tindak yang dianggap pantas yang bertujuan untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian.<sup>12</sup>

Penegakan hukum adalah upaya untuk menerjemahkan dan mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan, yaitu hukum pidana menurut Van Hammel adalah keseluruhan dasar dan aturan yang dianut oleh negara dalam

---

<sup>11</sup>*Ibid*, hal. 69

<sup>12</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, 2012, hal. 5.

kewajibannya untuk menegakkan hukum, yakni dengan melarang apa yang bertentangan dengan hukum (*On Recht*) dan mengenakan nestapa (penderitaan) kepada yang melanggar larangan tersebut.<sup>13</sup>

Menurut Satjipto Raharjo penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide kepastian hukum, kemanfaatan sosial dan keadilan menjadi kenyataan. Proses perwujudan ketiga ide inilah yang merupakan hakekat dari penegakan hukum. Penegakan hukum dapat diartikan pula penyelenggaraan hukum oleh petugas penegakan hukum dan setiap orang yang mempunyai kepentingan dan sesuai kewenangannya masing-masing menurut aturan hukum yang berlaku.<sup>14</sup>

Dengan demikian penegakan hukum merupakan suatu sistem yang menyangkut suatu penyerasian antara nilai dan kaidah serta perilaku nyata manusia. Kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau tindakan yang dianggap pantas atau seharusnya, perilaku atau sikap tindak itu bertujuan untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian. Gangguan terhadap penegakan hukum mungkin terjadi, apabila ada ketidakserasian antara nilai-nilai, kaidah-kaidah dan pola perilaku. Gangguan tersebut timbul apabila terjadi ketidakserasian antara nilai-nilai yang berpasangan, yang menjelma dalam kaidah-kaidah yang simpang siur dan pola perilaku yang tidak terarah yang mengganggu kedamaian pergaulan hidup.

Menurut Soerjono Soekanto penegakan hukum bukan semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan. Walaupun dalam kenyataan di Indonesia

---

<sup>13</sup> Sudarto, *op.cit*, hal. 60

<sup>14</sup> Satjipto Raharjo, *Hukum dan Masyarakat*, Cetakan Terakhir, Angkasa, Bandung, 2000, hal. 15

kecenderungannya adalah demikian. Sehingga pengertian Law Enforcement begitu populer. Bahkan ada kecenderungan untuk mengartikan penegakan hukum sebagai pelaksana keputusan-keputusan pengadilan. Pengertian yang sempit ini jelas mengandung kelemahan, sebab pelaksanaan perundang-undangan atau keputusan pengadilan, bisa terjadi malahan justru mengganggu kedamaian dalam pergaulan hidup masyarakat.<sup>15</sup>

Penegakan hukum di Indonesia harus sesuai dengan rasa keadilan masyarakat dengan tetap memperhatikan kepastian hukum pada setiap individu warga negara yang merupakan ekspresi nilai-nilai demokratik dalam suatu negara demokratis.

Jhon Rawls menyatakan tujuan hukum menjadi adil bila dalam penerapannya sesuai dengan jiwa dari hukum positif. Jadi tujuan hukum adalah keadilan. Keadilan terpenuhi bila institusi-institusi suatu masyarakat diatur/digunakan untuk mencapai keseimbangan dan kebahagiaan dengan pertimbangan-pertimbangan moral dan keadilan.<sup>16</sup>

Secara garis besar, tuntutan keadilan yang diangkat oleh Rawls memberi peluang yang besar bagi setiap individu untuk mengekspresikan diri demi terwujudnya situasi penuh keadilan. Dengan memberikan penghargaan pada setiap pribadi maka hak-hak yang menjadi milik setiap pribadi mendapat legitimasi untuk dihargai. Rawls menentukan asas keadilan melalui semacam proses perjanjian diantara anggota-anggota masyarakat dengan mengindahkan

---

<sup>15</sup> Soerjono Soekanto, *op.cit.*, hal. 5

<sup>16</sup>R. Abdussalam, *Prospek Hukum Pidana Indonesia Dalam Mewujudkan Rasa Keadilan Masyarakat*, Restu Agung, Jakarta, 2006, hal. 16

antara lain kerjasama manusia, rasa keadilan, pilihan yang rasional, dan apa yang dinamakan *primary goods* (hal-hal utama yang ingin diperoleh seseorang).<sup>17</sup>

Pelaksanaan hukum harus membuka jalan agar terciptanya keadilan sosial dan mengatur perbedaan sosial dan ekonomis warga masyarakat agar tujuan dari penerapan hukum memberi manfaat bagi mereka yang kurang beruntung, hal ini sebagai konsekuensi dari negara hukum. Tujuan hukum adalah mewujudkan keadilan bersama manusia. Hal tersebut tercapai dengan memasukkannya prinsip-prinsip keadilan dalam peraturan bagi kehidupan bersama. Untuk mencapai keadilan, maka harus dipaksakan oleh negara untuk mengimbangi kebutuhan-kebutuhan sosial dan individu yang satu dengan yang lain. Cita-cita keadilan yang hidup dalam hati rakyat dan yang dituju oleh pemerintah merupakan simbol dari harmonisasi yang tidak memihak antara kepentingan-kepentingan individu yang satu terhadap yang lain.<sup>18</sup>

### **3. 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

---

<sup>17</sup> Rena Yulia, *Viktologi (Perlindungan Terhadap Korban Kejahatan)*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010, hal. 134

<sup>18</sup> R. Abdussalam, *op.cit*, hal. 17

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.<sup>19</sup>

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

- a. 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.
- b. 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.
- c. Asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil dan spiritual
- d. 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.
- e. Asas kepastian hukum dimaksudkan agar pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam menyelenggarakan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum.

---

<sup>19</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hal. 1

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 :<sup>20</sup>

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.

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-undangan<sup>21</sup>.

Menyangkut asas keamanan dan keselamatan konsumen yang dikelompokkan ke dalam asas menfaat oleh karena keamananan dan keselamatan

---

<sup>20</sup> *Ibid*, hal. 26

<sup>21</sup> *Ibid*, hal. 28

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.<sup>22</sup>

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;
- 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

---

<sup>22</sup> *Ibid*, hal. 13

kelompok mana pengguna tersebut. Sedangkan menurut Kotler, konsumen adalah individu dan kaum rumah tangga untuk tujuan penggunaan personal<sup>23</sup>.

Begitu pula Kamus Besar Bahasa Inggris-Indonesia memberi arti kata *consumer* sebagai pemakai atau konsumen<sup>24</sup>.

Az. Nasution menegaskan beberapa batasan tentang konsumen, yakni:<sup>25</sup>

- 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 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

---

<sup>23</sup> Ade Maman Suherman, *Aspek Hukum Dalam Ekonomi Global*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005, hal. 99

<sup>24</sup> Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hal. 23.

<sup>25</sup> *Ibid.*, hal. 25

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.<sup>26</sup>

Berdasarkan hal itu, apabila badan hukum, keluarga, dan orang lain diberikan hak untuk menuntut ganti kerugian maka rumusan pengertian konsumen sebaiknya menentukan bahwa <sup>27</sup>:“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-

---

<sup>26</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *op.cit*, hal. 4-5

<sup>27</sup> *Ibid*, hal. 6

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 :<sup>28</sup>

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 :

- 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

---

<sup>28</sup> Celina Tri Siwi Kristiyanti, *op.cit.*, hal. 30

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.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup>

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

---

<sup>29</sup> Sri Susilo, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, Salemba Empat, Jakarta, 2000, hal. 78

<sup>30</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, Jakarta, 2000, hal. 3

<sup>31</sup> *Ibid.*, hal. 23

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, istimewa 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 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.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Az Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Diadit Media, Jakarta, 2002, hal. 13

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 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<sup>33</sup>”.

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;

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, hal. 32

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 pengaturan<sup>34</sup>.

Tanpa dibekali dengan pengetahuan yang memadai, tindakan tersebut dapat menyebabkan terjadinya ketidaktepatan penggunaan obat, yang bukannya menyembuhkan tetapi justru memperparah penyakit, memperburuk kondisi tubuh atau menutupi gejala yang sesungguhnya menjadi ciri utama penyakit yang lebih serius dan berbahaya<sup>35</sup>.

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 dirugikan<sup>36</sup>.

Menyangkut kewajiban konsumen beritikad baik hanya tertuju pada transaksi pembelian barang dan/atau jasa. Hal ini tentu saja disebabkan karena

---

<sup>34</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *op.cit*, hal. 47

<sup>35</sup> *Ibid.*, hal. 48

<sup>36</sup> *Ibid.*, hal. 49

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 tersangka/terdakwa lebih banyak dikendalikan oleh aparat kepolisian dan/ atau kejaksaan.<sup>37</sup>

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

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, hal. 50

distributor (dan jaringannya), serta termasuk juga korporasi, badan usaha milik negara (BUMN), koperasi, importer dan lain-lain<sup>38</sup>.

Sedangkan menurut kalangan periklanan, terdapat beberapa istilah pelaku usaha periklanan, yaitu sebagai berikut<sup>39</sup>:

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.

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.

---

<sup>38</sup> Celina Tri Siwi Kristiyanti, *op.cit*, hal. 41

<sup>39</sup> Larasty Indriany Septianingsih, *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Pengguna Anti Nyamuk Atas Iklan Anti Nyamuk Di Televisi*, Skripsi, Makassar, 20012, hal. 14

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.<sup>40</sup>

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 apabila<sup>41</sup>:

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:<sup>42</sup>

1. Kelalaian si konsumen penderita;
2. Penyalahgunaan produk yang tidak terduga pada saat produk dibuat (*unforseeable misuse*)

---

<sup>40</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *op.cit*, hal. 50-51

<sup>41</sup> *Ibid.*, hal. 159

<sup>42</sup> Erman Rajagukguk, dkk. *Hukum Perlindungan Konsumen*. CV.Mandar Maju, Bandung, 2000, hal. 38

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;
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 pabrikan (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.<sup>43</sup>

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.

### **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

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, hal. 45

peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi<sup>44</sup>. Agar terdapat persamaan persepsi dalam membaca rencana penelitian ini, maka dipandang perlu untuk menjelaskan apa yang dimaksud dengan judul “**Analisis Yuridis Pelaksanaan Perlindungan Konsumen Terhadap Penggunaan Zat Aditif Pada Panganan (Jajanan) yang dijual kepada Anak Sekolah (Studi di Kantor BPOM Provinsi Riau)**” 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.<sup>45</sup>

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

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 jajanan tetap terjaga dan untuk mempertahankan nilai gizi yang mungkin rusak atau hilang selama proses pengolahan.

Badan POM adalah sesuai Pasal 67 Keputusan Presiden No. 103 Tahun 2001, yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan Obat dan Makanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>44</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hal. 95

<sup>45</sup> Kamus Hukum, Citra Umbara, Bandung, 2010, hal. 24

## 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.<sup>46</sup>

### 2. Obyek Penelitian

Obyek dari penelitian penulis ini adalah mengenai Perlindungan Hukum Terhadap konsumen (anak-anak Sekolah) berupa panganan atau jajanan yang menggunakan zat adiktif/berbahaya yang dijual bebas di sekolah-sekolah.

---

<sup>46</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pres, Jakarta, 2010, hal. 10

### 3. Lokasi Penelitian

Sesuai dengan judul penelitian, maka penelitian ini dilakukan di Badan POM Provinsi Riau dan Sekolah-sekolah yang ada di Kota Pekanbaru. 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.<sup>47</sup> Responden adalah pihak-pihak yang dijadikan sebagai sampel dalam sebuah penelitian.<sup>48</sup> Adapun yang menjadi populasi dan responden dalam penelitian ini terdiri dari :

- a. Kepala Balai Besar POM Provinsi Riau sebanyak 1 orang.
- b. Kepala Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen sebanyak 1 (satu) orang.
- c. Ketua Pengadilan Negeri Kelas 1 A Pekanbaru sebanyak 1 (satu) orang.
- d. Pelaku Usaha (pedagang) sebanyak 4 (empat) orang.

### 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 dan kuesioner 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,

---

<sup>47</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2005, hal. 118

<sup>48</sup> Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, Yogyakarta, 2000, hal. 22

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 dalam hal ini adalah orang tua siswa sekolah dasar.

## **7. Analisa Data**

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.

## **8. Metode Penarikan kesimpulan**

Kemudian penulis mengambil kesimpulan dengan menggunakan metode induktif yaitu mengambil kesimpulan dari hal-hal yang bersifat khusus terhadap hal-hal yang bersifat umum.