

TESIS

TANGGUNG JAWAB HUKUM BALAI BESAR PENGAWAS OBAT DAN MAKANAN (BBPOM) PEKANBARU TERHADAP BEREDARNYA PANGANAN DAN JAJANAN ANAK SEKOLAH (PJAS) YANG MENDUNG ZAT BERBAHAYA DI KOTA PEKANBARU

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



Dibuat Oleh :

NAMA : AHMAD FUADY
NOMOR MAHASISWA : 17 1022 102
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM BISNIS

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PEKANBARU
2020**

ABSTRAK

Tanggungjawab BBPOM adalah melakukan tugasnya sebagai pengawas terhadap peredaran obat dan makanan dan melakukan pembinaan terhadap pelaku usaha. Pengawasan yang dilakukan BBPOM terhadap produk makanan secara tidak langsung turut bertanggungjawab dalam melindungi konsumen dari produk makanan yang tidak layak dikonsumsi, seperti halnya Jajanan Anak Sekolah (JAS) Yang Mengandung Zat Berbahaya yang diperjual belikan oleh pedagang kepada siswa siswi Sekolah Dasar yang berada di Kota Pekanbaru.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka masalah yang akan dijawab adalah penulisan tesis ini diantaranya :Tanggung Jawab Hukum Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Pekanbaru Terhadap Beredarnya Pangan dan Jajanan Anak Sekolah (JAS) Yang Mengandung Zat Berbahaya di Kota Pekanbaru serta Hambatan atau Kendala Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Pekanbaru dalam Melaksanakan Tanggungjawab Terhadap Beredarnya Pangan dan Jajanan Anak Sekolah (JAS) Yang Mengandung Zat Berbahaya di Kota Pekanbaru.

Jenis penelitian ini adalah *observational reseach* dengan cara survai, yaitu penelitian yang mengambil data secara langsung dari populasi dengan alat pengumpul data yaitu wawancara dan kuesioner, setelah itu data diambil dan dilakukan pengolahan sehingga diperoleh kesimpulan dengan metode deduktif. Sedangkan jika dilihat dari sifatnya, maka penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penelitian yang menjelaskan dalam bentuk kalimat yang jelas dan rinci.

Tanggungjawab hukum Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Pekanbaru terhadap beredarnya Pangan dan Jajanan Anak Sekolah (JAS) Yang Mengandung Zat Berbahaya di Kota Pekanbaru bahwa BBPOM bertanggungjawab untuk mewujudkan perlindungan hukum bagi Pangan dan Jajanan Anak Sekolah (JAS) dengan terus melakukan survey dan investigasi ke sekolah-sekolah, namun tidak sedikit pelaku usaha yang tidak beritikad baik dalam menjalankan usahanya yang memasukkan bahan tambahan pangan yang berbahaya (Zat Aditif) bagi kesehatan anak-anak sekolah. Hambatan atau Kendala Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Pekanbaru dalam melaksanakan tanggungjawab terhadap beredarnya Pangan dan Jajanan Anak Sekolah (JAS) Yang Mengandung Zat Berbahaya di Kota Pekanbaru bahwa Balai Besar POM mempunyai beberapa kendala diantaranya : banyaknya pelaku usaha yang nakal, tidak adanya informasi yang diberikan kepada masyarakat kepada BBPOM terhadap pelaku usaha yang nakal dalam menjual jajanannya kepada sekolah-sekolah yang ada di Kota Pekanbaru dan tidak ada sanksi tegas yang diberikan kepada pelaku usaha yang curang dalam menjalankan usahanya dengan menggunakan bahan berbahaya bagi kesehatan tubuh.

Kata kunci: Tanggung Jawab- BBPOM- Pangan Dan Jajanan Anak Sekolah- Zat Berbahaya

ABSTRACT

The role of BPOM is to supervise the circulation of drugs and food in the market and provide guidance to business actors. The supervision carried out by BPOM on food products indirectly plays a role in protecting consumers from food products that are not suitable for consumption, such as Food and Snacks for School Children (PJAS) Containing Hazardous Substances in Pekanbaru City.

Based on the above background, the problem to be answered is the writing of this thesis including: Legal Responsibility of the Pekanbaru Food and Drug Supervisory Center (BBPOM) for the Circulation of Food and Snacks for School Children (PJAS) Containing Hazardous Substances in Pekanbaru City and Obstacles or Constraints at the Center for Drug and Food Control (BBPOM) Pekanbaru in Implementing Responsibility for the Circulation of Food and Snacks for School Children (PJAS) Containing Hazardous Substances in Pekanbaru City.

This type of research is observational research by means of a survey, namely research that takes data directly from the population with a data collection tool, namely interviews, after which the data is collected and processed so that conclusions can be obtained using the deductive method. Meanwhile, if viewed from its nature, this research is descriptive, namely research that explains in clear and detailed sentences.

The legal responsibility of the Pekanbaru Food and Drug Supervisory Center (BBPOM) for the circulation of Food and Snacks for School Children (PJAS) Containing Hazardous Substances in Pekanbaru City that BBPOM is responsible for realizing legal protection for Food and Snacks for School Children (PJAS) by continuing to carry out surveys and investigations into schools, but not a few business actors who do not have good intentions in running their businesses include food additives that are harmful (additives) to the health of school children. Obstacles or Constraints The Pekanbaru Food and Drug Supervisory Center (BBPOM) in carrying out responsibility for the distribution of Food and Snacks for School Children (PJAS) Containing Hazardous Substances in Pekanbaru City that the POM Center has several obstacles including: the number of naughty business actors, absence information provided to the public to BBPOM on business actors who are naughty in selling their snacks to schools in Pekanbaru City and there are no strict sanctions given to fraudulent business actors in carrying out their business using substances that are harmful to health.

Keywords: Responsibility-BBPOM-Food and Snacks for School Children-Hazardous Substances

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji dan syukur atas rahmat, hidayah, dan karunia yang telah dilimpahkan oleh Allah SWT dalam kehidupan penulis, hingga dapat merampungkan penyusunan Tesis ini sebagai salah satu syarat dalam penyelesaian studi di Program Magister Pasca Sarjana S2 Ilmu Hukum UIR dantak lupa juga haturkan shalawat dan salam kepada Nabiullah Muhammad SAW yang telah memberikan keteladan dan kegigihan dalam membawa umatnya ke masa terang yang benderang yang selama ini menjadi suri tauladan bagi penulis serta kepada seluruh keluarga, sahabat, dan penerus beliau. Adapun judul Tesis ini tentang **“Tanggung Jawab Hukum Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (Bbpom) Pekanbaru Terhadap Beredarnya Panganan dan Jajanan Anak Sekolah (PJAS) Yang Mengandung Zat Berbahaya Di Kota Pekanbaru.”**

Dalam penyusunan Tesis ini, penulis tidak terlepas dari berbagai rintangan, mulai dari pengumpulan literatur, pengumpulan data sampai pada pengolahan data maupun dalam tahap penulisan. Namun, dengan kesabaran dan ketekunan yang dilandasi dengan rasa tanggung jawab selaku mahasiswa dan juga bantuan dari berbagai pihak, baik materil maupun moril. Dalam kesempatan ini izinkanlah penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada Orang Tua, istri dan anak-anak penulis yang tak henti-hentinya telah memberikan dorongan moril dan materil kepadaku dalam menempuh pendidikan selama ini, tak ada kata yang bisa mewakili rasa terima kasih dan sayang ananda dan Semoga Allah melimpahkan rahmat dan karuniaNya kepada kita semua. Disamping itu

juga pada kesempatan ini pula penulis mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. Syafrinaldi., S.H.,MCL., selaku Rektor Universitas Islam Riau yang telah memberikan kesempatan untuk menimba ilmu di Universitas Islam Riau;
2. Bapak Prof. Dr. H. Yusri Munaf., S.H., M.Hum.,selaku DirekturProgram Pasca Sarjana Universitas Islam Riau, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menuntut ilmu pada jenjang Studi Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau;
3. Bapak Dr. Surizki Febrianto., S.H., M.H., selaku Ketua Prodi Ilmu Hukum Pasca Sarjana Universitas Islam Riau;
4. Bapak Dr. Admiral., S.H., M.H., selaku Dosen Pascasarjana Universitas Islam Riau dan juga selaku Dosen pembimbing I yang telah menyempatkan dan meluangkan waktu, tenaga dan pikiran kepada penulis dalam bimbingan tesis ini, serta sebagai penguji dan memberikan saran yang membangun terhadap penulisan tesis ini;
5. Bapak Dr. Rosyidi Hamzah., S.H., M.H., selaku Dosen Pascasarjana Universitas Islam Riau dan selaku Dosen pembimbing II yang telah menyempatkan waktu, tenaga dan pikiran kepada penulis dalam bimbingan tesis ini, serta sebagai penguji dan memberikan saran yang membangun terhadap penulisan tesis ini;
6. Bapak dan Ibu Dosen Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau yang telah memberikan pengetahuan dan pengalamannya yang sangat berharga

kepada penulis, semoga jasa dari Bapak dan Ibu dosen dibalaskan oleh Allah SWT;

7. Seluruh teman – teman Pascasarjana Magister Hukum Kelas HukumBisnis yang telah memberikan motivasi, saran-saran penulisan serta masukan untuk dalam proses penulisan tesis ini.

Penulis menyadari dalam penulisan Tesis ini masih mempunyai kekurangan baik dari segi bahasa maupun materi, sehingga penulis mengharapkan adanya kritik dan saran yang berguna untuk perbaikan dan kesempurnaan penulisannya. Akhir kata, semoga Tesis ini dapat memberikan manfaat dan faedah bagi kita semua. Amin

Pekanbaru, 22 Mei 2021

Ahmad Fuady
NPM 17 1022 102

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
SURAT PERNYATAAN.....	ii
HALAMAN PROSES BIMBINGAN TESIS.....	iii
HALAMAN PERSETUJUAN TESIS.....	ii
SURAT KEPUTUSAN PENUNJUKKAN PEMBIMBING I dan II.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN HASIL UJIAN TESIS.....	vi
ABSTRAK.....	ix
KATA PENGANTAR.....	xi
DAFTAR ISI.....	xiii
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Masalah Pokok.....	7
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	8
D. Kerangka Teori.....	9
E. Konsep Operasional.....	31
F. Metode Penelitian.....	32
BAB II : TINJAUAN UMUM	
A. Tinjauan Tentang Perlindungan Konsumen	36
B. Tinjauan Tentang Pelaku Usaha.....	52
C. Tinjauan Umum Tentang Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan.....	58
BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	

A.	Tanggung Jawab Hukum Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Pekanbaru Terhadap Beredarnya Panganan dan Jajanan Anak Sekolah (PJAS) Yang Mengandung Zat Berbahaya di Kota Pekanbaru	67
B.	Hambatan atau Kendala Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Pekanbaru dalam Melaksanakan Tanggungjawab Terhadap Beredarnya Panganan dan Jajanan Anak Sekolah (PJAS) Yang Mengandung Zat Berbahaya di Kota Pekanbaru.....	107
BAB IV	: PENUTUP	
A.	Kesimpulan.....	117
B.	Saran.....	118
	DAFTAR PUSTAKA.....	120
	LAMPIRAN.....	121

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kesehatan merupakan anugerah yang di kasih oleh Tuhan dan merupakan hal yang penting bagi manusia. Karena saat manusia itu mendapatkan musibah berupa penyakit akan menjadi sangat merugikan bagi para manusia itu karena mereka tidak bisa beraktivitas seperti bekerja, sekolah dan hal lainnya maka tak jarang mereka mengeluarkan biaya yang besar untuk mendapatkan pengobatan terbaik oleh para dokter¹. Namun kadang kita suka mendapatkan penyakit ringan. Sehingga kita memilih untuk minum obat untuk menyembuhkan penyakit ringan tersebut namun yang terjadi sekarang adalah banyak obat yang dibuat untuk menyembuhkan penyakit tersebut akan tetapi ternyata obat tersebut mempunyai kandungan zat yang berbahaya.² Menurut Undang-Undang No. 36 tahun 2009 Tentang Kesehatan, yang selanjutnya disebut UU Kesehatan, pengertian kesehatan adalah keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis. WHO juga mempunyai pengertian tentang kesehatan yaitu sebagai suatu keadaan fisik, mental, dan sosial kesejahteraan dan bukan hanya ketiadaan penyakit atau kelemahan. Kesehatan adalah hak manusia, berdasarkan hukum internasional hak asasi manusia atas kesehatan merupakan tanggung jawab setiap negara. Oleh karena itu. Oleh karena itu kesehatan adalah salah satu kebutuhan

¹ Sulastomo, Manajemen Kesehatan Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2000, hal 102.

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.²

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 tersier³.

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

² Indriyanti Dewi dan Aleksandra, *Etika dan Hukum Kesehatan*, Pustaka Book Publisher, Yogyakarta, 2008, hal. 5

³ Yudha Hadian Nur dan Dwi Wahyuniarti Prabowo, Penerapan Prinsip Tanggung Jawab Mutlak (Strict Liability) Dalam Rangka Perlindungan Konsumen, *Buletin Ilmiah Litbang Perdagangan*, Vol. 5, No. 2, 2011, hal. 74

cara pelaku usaha menawarkan atau mempromosikan produk makanan yang mereka hasilkan⁴.

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.⁵

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 di gunakan, 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 di tetapkan oleh pemerintah.

Guna memupuk kepercayaan konsumen, terutama konsumen muslim, pelaku usaha mencantumkan label halal pada kemasan produk yang mereka hasilkan. Label halal ini di peroleh 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

⁴ Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hal. 61

⁵ Baliwati, dkk. *Pengantar Makan dan Gizi*, Penebar Swadaya, Jakarta, 2004, hal. 13

pasar. 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.⁶

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 makan akan menambah keuntungan bagi pelaku usaha karena produk makan yang terjual semakin banyak. Bagi konsumen tersedianya berbagai jenis makanan menjadikan

⁶ Adrian Sutedi, *Tanggung Jawab Produk Dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008, hal. 9

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).⁷

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

⁷ Anthon Fathanudien, Pertanggungjawaban Terhadap Konsumen Atas Iklan-Iklan yang Menyesatkan di Era Globalisasi, Jurnal Unifikasi, 2015, Vol. 2, No. 2, hal. 133

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 di gunakan, menjual produk daur ulang yang sudah tidak layak untuk di konsumsi, dan menjual produk yang tidak memenuhi standar kesehatan yang telah di tetapkan 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.

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 anaka-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 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 **“Tanggung Jawab Hukum Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Pekanbaru Terhadap Beredarnya Panganan dan Jajanan Anak Sekolah (PJAS) Yang Mengandung Zat Berbahaya di Kota Pekanbaru”**.

B. Masalah Pokok

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

1. Bagaimanakah Tanggung Jawab Hukum Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Pekanbaru Terhadap Beredarnya Panganan dan Jajanan Anak Sekolah (PJAS) Yang Mengandung Zat Berbahaya di Kota Pekanbaru ?

2. Apakah Hambatan atau Kendala Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Pekanbaru dalam Melaksanakan Tanggungjawab Terhadap Beredarnya Panganan dan Jajanan Anak Sekolah (PJAS) Yang Mengandung Zat Berbahaya di Kota Pekanbaru ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

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

1. Untuk mengetahui Tanggung Jawab Hukum Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Pekanbaru Terhadap Beredarnya Panganan dan Jajanan Anak Sekolah (PJAS) Yang Mengandung Zat Berbahaya di Kota Pekanbaru.
2. Untuk mengetahui Hambatan atau Kendala Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Pekanbaru dalam Melaksanakan Tanggungjawab Terhadap Beredarnya Panganan dan Jajanan Anak Sekolah (PJAS) Yang Mengandung Zat Berbahaya di Kota Pekanbaru.

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 makanan siap saji yang dikonsumsi oleh Siswa Sekolah Dasar.
2. Untuk dapat memberikan tambahan pengetahuan, sumbangan pemikiran bagi masyarakat luas, para pedagang jajanan dalam memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen yaitu Siswa Sekolah Dasar.

D. Kerangka Teori

1. Teori Tanggung Jawab Hans Kelsen

Konsep tanggung jawab hukum berkaitan erat dengan konsep hak dan kewajiban. Konsep hak merupakan suatu konsep yang menekankan pada pengertian hak yang berpasangan dengan pengertian kewajiban⁸. Pendapat yang umum mengatakan bahwa hak pada seseorang senantiasa berkorelasi dengan kewajiban pada orang lain⁹. Sebuah konsep yang berkaitan dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab (pertanggung jawaban) hukum. Bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, artinya dia bertanggung jawab atas suatu sanksi bila perbuatannya bertentangan dengan peraturan yang berlaku¹⁰.

Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subjek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan.¹¹ Teori tradisional dibedakan dua jenis tanggung jawab (pertanggung jawaban) yaitu: tanggung jawab yang didasarkan atas unsur kesalahan, dan tanggung jawab mutlak.¹² Situasi tertentu, seseorang dapat dibebani tanggung jawab untuk kesalahan perdata yang dilakukan orang lain, walaupun perbuatan melawan hukum itu bukanlah kesalahannya. Hal semacam ini

⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung: 2000, hal. 55

⁹ *Ibid.*, hal. 57

¹⁰ Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, PT. Raja Grafindo Persada Bandung: 2006, hal. 95

¹¹ *Ibid.*, hal. 81

¹² *Ibid.*, hal. 95

dikenal dengan sebagai tanggung jawab atas kesalahan yang dilakukan oleh orang lain. Teori tanggung jawab berdasarkan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh orang lain tersebut dapat dibagi dalam 3 (tiga) ketegori sebagai berikut:

- a. Tanggung jawab atasan
- b. Tanggung jawab pengganti yang bukan dari atasan orang-orang dalam tanggungannya
- c. Tanggung jawab pengganti dari barang-barang yang berada di bawah tanggungannya.

KUHPerdata menjelaskan beberapa pihak yang harus menerima tanggung jawab dari perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pihak lain sebagai berikut:[6]

- a. Orang tua atau wali yang bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan oleh anak-anak di bawah tanggungannya atau di bawah perwaliannya.
- b. Majikan bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan oleh pekerjanya.
- c. Guru bertanggung jawab atas muridnya.
- d. Kepala tukang bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan oleh pekerja yang berada dibawahnya.
- e. Pemilik binatang bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan oleh binatang peliharaannya.

- f. Pemilik gedung bertanggung jawab atas ambruknya gedung karena kelalaian dalam pemeliharaan atau karena cacat dalam pembangunan maupun tatanannya.

Secara umum, prinsip tanggung jawab dalam hukum dapat dibedakan sebagai berikut ¹³:

- a. Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Unsur Kesalahan (*Liability based on fault*)

Prinsip ini adalah prinsip yang cukup umum berlaku dalam hukum perdata khususnya Pasal 1365, 1366, dan 1367 KUHPerdota. Secara umum, asas tanggung jawab ini dapat diterima karena adil bagi orang yang berbuat salah untuk mengganti kerugian bagi pihak korban. Dengan kata lain, tidak adil jika orang yang tidak bersalah harus mengganti kerugian yang diderita orang lain. Perkara yang perlu dijelaskan dalam prinsip ini adalah defenisi tentang subjek pelaku kesalahan yang dalam doktrin hukum dikenal asas *vicarious liability* dan *corporate liability*.

Vicarious liability mengandung pengertian, majikan bertanggung jawab atas kerugian pihak lain yang ditimbulkan oleh orang atau karyawan yang dibawah pengawasannya. *Corporate liability* memiliki pengertian yang sama dengan *vicarious liability*. Menurut doktrin ini, lembaga yang menaungi suatu kelompok pekerja mempunyai tanggung jawab terhadap tenaga yang diperkerjakannya¹⁴.

¹³ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan konsumen*, PT. Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hal. 92

¹⁴ *Ibid.*, hal. 94

Persoalan semacam ini tidaklah sederhana, karena dalam praktek belum tentu setiap pengangkut bersedia akan mengakui kesalahannya. Jika demikian, maka pihak penumpang, pengirim atau penerima barang atau pihak ketiga tidak boleh bertindak sepihak dan harus dapat membuktikan bahwa kerugian terjadi karena kesalahan pengangkut. Pembuktiann tersebut dilakukan di Pengadilan untuk diputus oleh hakim.

b. Prinsip Praduga untuk Selalu Bertanggung Jawab (*presumption of liability*)

Prinsip ini menyatakan, tergugat selalu dianggap bertanggung jawab sampai ia dapat membuktikan ia tidak bersalah. Jadi, beban pembuktian ada pada si tergugat. Apabila pihak tergugat tidak dapat membuktikan kesalahan pengangkut, maka ganti rugi tidak akan diberikan.¹⁵ Berkaitan dengan prinsip tanggung jawab ini, dalam doktrin hukum pengangkutan dikenal empat variasi:

- a. Pengangkut dapat membebaskan diri dari tanggung jawab kalau ia dapat membuktikan, kerugian ditimbulkan oleh hal-hal di luar kekuasaannya.
- b. Pengangkut dapat membebaskan diri dari tanggung jawab jika ia dapat membuktikan, ia mengambil suatu tindakan yang diperlukan untuk menghindari timbulnya kerugian
- c. Pengangkut dapat membebaskan diri dari tanggung jawab jika ia dapat membuktikan, kerugian yang timbul bukan karena kesalahannya
- d. Pengangkut tidak bertanggung jawab jika kerugian itu ditimbulkan oleh kesalahan penumpang atau kualitas barang yang tidak baik.

¹⁵ E Suherman, *Aneka Masalah Hukum Kedirgantaraan* (Himpunan Makalah 1961-1995), Mandar Maju, Bandung: 2000, hal 37.

- e. Prinsip Praduga untuk Tidak Selalu Bertanggung Jawab (*presumption nonliability principle*)

Prinsip ini merupakan kebalikan dari prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab. Prinsip ini hanya dikenal dalam lingkup transaksi konsumen yang sangat terbatas¹⁶. Prinsip ini lebih diterapkan pada kasus-kasus seperti kasus yang dimana apabila terjadi suatu kecelakaan lalu lintas yang mempunyai peran aktif dalam melakukan pembuktian adalah pihak penggugat. Berdasarkan penjelasan tersebut dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009, penerapan prinsip ini dapat dilihat dari Pasal 194 ayat (1) yang menyatakan bahwa perusahaan angkutan umum tidak bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh pihak ketiga, kecuali jika pihak ketiga dapat membuktikan bahwa kerugian tersebut disebabkan oleh kesalahan Perusahaan Angkutan Umum sehingga ia dapat menuntut ganti kerugian yang ia derita.

- c. Prinsip Tanggung Jawab Mutlak (*strict liability*)

Prinsip tanggung jawab mutlak sering diidentikkan dengan prinsip tanggung jawab absolut. Ada yang mengatakan tanggung jawab mutlak adalah prinsip yang menetapkan kesalahan tidak sebagai faktor yang menentukan. Sebaliknya tanggung jawab absolut adalah tanggung jawab tanpa kesalahan dan tidak ada pengecualiannya¹⁷.

Asas tanggung jawab mutlak merupakan salah satu jenis pertanggungjawaban Perdata (*Civil Liability*)¹⁸. Tanggung jawab perdata

¹⁶ *Ibid.*, hal. 95

¹⁷ *Ibid.*, hal. 96

¹⁸ Salim H.S, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, PT. Sinar Grafika, Jakarta: 2008, hlm 45

merupakan suatu instrumen hukum perdata dalam konteks penegakan hukum untuk mendapatkan ganti kerugian pada kasus tersebut.

2. Teori Pelaku Usaha

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

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

Secara umum dikenal ada 4 (empat) hak dasar konsumen yaitu :¹⁹

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*).

Pengertian pelaku usaha : “Setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan

¹⁹Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009., hal. 30

dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi²⁰.”

Pelaku usaha sendiri merupakan salah satu dari pelaku ekonomi yang bisa dibagi dalam tiga kelompok pelaku usaha, yaitu²¹:

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

²⁰ Pasal 1 angka 3, UU No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

²¹ Adrian Sutedi, *Tanggung Jawab Produk Dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008, hal.11

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

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

a. Hubungan Langsung

Hubungan langsung yang dimaksudkan pada bagian ini adalah hubungan antara produsen dan konsumen yang terikat secara langsung dengan perjanjian. Tanpa mengabaikan jenis perjanjian-perjanjian lainnya, pengalihan barang/jasa dari produsen kepada konsumen, pada umumnya dilakukan dengan perjualan jual-beli, baik yang dilakukan secara lisan maupun secara tertulis²²..

b. Hubungan Tidak Langsung

Hubungan tidak langsung yang dimaksudkan pada bagian ini adalah hubungan antara produsen dengan konsumen yang tidak secara langsung terikat dengan perjanjian, karena adanya pihak di antara pihak konsumen dan produsen.²³

Ketiadaan hubungan langsung dalam bentuk perjanjian antara pihak produsen dengan konsumen ini tidak berarti bahwa pihak konsumen yang dirugikan tidak berhak menuntut ganti kerugian kepada produsen dengan siapa dia tidak memiliki hubungan perjanjian, karena dalam hukum perikatan tidak hanya perjanjian yang melahirkan (merupakan sumber) perikatan akan tetapi dikenal ada

²²Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hal. 34.

²³ *Ibid.*, hal. 35

dua sumber perikatan, yaitu perjanjian dan undang-undang. Sumber perikatan yang berupa undang-undang ini masih dapat dibagi lagi dalam undang-undang saja dan undang-undang karena perbuatan manusia, yaitu yang sesuai hukum dan yang melanggar hukum²⁴.

Perbuatan melanggar hukum dalam B.W. diatur dalam Pasal 1365, yaitu sebagai berikut: “Tiap perbuatan melanggar hukum yang menyebabkan kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.”²⁵

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

Secara teoritis, dikatakan bahwa tuntutan ganti kerugian berdasarkan alasan perbuatan melanggar hukum baru dapat dilakukan apabila memenuhi empat unsur di bawah ini, yaitu²⁶:

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

²⁴ *Ibid.*, hal. 36

²⁵ *Ibid.*, hal. 37

²⁶ Ahmadi Miru dan Sakka Pati, *Hukum Perikatan, Penjelasan Makna Pasal 1233 sampai 1456 BW*. PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hal. 97.

- 4) Ada kesalahan.

3. Teori Perlindungan Hukum

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang selanjutnya disebut Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) pada Pasal 1 angka 1 menegaskan bahwa perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Perlindungan konsumen mempunyai arti yang luas meliputi perlindungan terhadap konsumen barang dan jasa, yang berawal dari tahap kegiatan untuk mendapatkan barang dan jasa sehingga ke akibat-akibat dari pemakaian barang dan jasa itu²⁷.

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.²⁸

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

- a. Asas manfaat dimaksudkan untuk mengamankan bahwa segala upaya dalam menyelenggarakan perlindungan konsumen harus memberikan

²⁷ Nur Rachmat, Penyidikan dan Pertanggungjawaban Pidana Produsen Terhadap Produk Makanan Mengandung Kimia Berbahaya, *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion*, Edisi 4, Vol. 2, 2014, hal. 3

²⁸ Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hal. 1

- 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.

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 :²⁹

- a. Asas kemanfaatan yang didalamnya meliputi asas keamanan dan keselamatan konsumen.
- b. Asas keadilan yang di dalamnya yang di dalamnya meliputi asas keseimbangan.
- c. Asas kepastian hukum.

Asas keseimbangan yang dikelompokkan ke dalam asas keadilan, mengingat hakikat keseimbangan yang dimaksud adalah juga keadilan bagi

²⁹ *Ibid*, hal. 26

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-undangan³⁰.

Menyangkut asas keamanan dan keselamatan konsumen yang dikelompokkan ke dalam asas menfaat oleh karena keamanan dan keselamatan konsumen itu sendiri merupakan bagian dari manfaat penyelenggaraan perlindungan yang diberikan kepada konsumen di samping kepentingan pelaku usaha secara keseluruhan. Asas kepastian hukum yang menurut Himawan, hukum yang berwibawa berarti hukum yang efisien, dibawah naungan mana seseorang dapat melaksanakan hak-haknya tanpa ketakutan melaksanakan kewajibannya tanpa penyimpangan.³¹

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;

³⁰ *Ibid*, hal. 28

³¹ *Ibid*, hal. 13

- e. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
- f. Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan dan keselamatan konsumen.

Istilah konsumen berasal dari alih bahasa dari kata *consumer* (Inggris-Amerika), atau *consument/konsument* (Belanda). Pengertian dari *consumer* atau *consument* itu tergantung dalam posisi dimana ia berada. Secara harfiah arti kata *consumer* adalah (lawan dari produsen) setiap orang yang menggunakan barang. Tujuan penggunaan barang atau jasa nanti menentukan termasuk konsumen kelompok mana pengguna tersebut. Sedangkan menurut Kotler, konsumen adalah individu dan kaum rumah tangga untuk tujuan penggunaan personal³².

Begitu pula Kamus Besar Bahasa Inggris-Indonesia memberi arti kata *consumer* sebagai pemakai atau konsumen³³.

Az. Nasution menegaskan beberapa batasan tentang konsumen, yakni:³⁴

- 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

³² Ade Maman Suherman, *Aspek Hukum Dalam Ekonomi Global*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005, hal. 99

³³ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Op.Cit*, hal. 23.

³⁴ *Ibid.*, hal. 25

orang memakai 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 memakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat”, apabila dihubungkan dengan anak kalimat yang menyatakan “bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain”, tampak ada kerancuan di dalamnya.

Sebagai pemakai dengan sendirinya, dan bukan untuk keluarga, bijstander, atau makhluk hidup lainnya. Demikian pula penggunaan istilah “pemakai” menimbulkan kesan barang tersebut bukan milik sendiri, walaupun sebelumnya telah terjadi transaksi jual beli. Jika seandainya istilah yang digunakan “setiap orang memperoleh” maka secara hukum akan memberikan makna yang lebih tepat, karena apa yang diperoleh dapat digunakan dengan baik untuk kepentingan sendiri maupun orang lain.³⁵

Berdasarkan hal itu, apabila badan hukum, keluarga, dan orang lain diberikan hak untuk menuntut ganti kerugian maka rumusan pengertian konsumen sebaiknya menentukan bahwa ³⁶:“Konsumen adalah setiap orang/badan hukum yang memperoleh dan/atau memakai barang/jasa yang berasal dari pelaku usaha dan tidak untuk diperdagangkan”.

³⁵ Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *op.cit*, hal. 4-5

³⁶ *Ibid*, hal. 6

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

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

Secara umum dikenal ada 4 (empat) hak dasar konsumen yaitu :³⁷

- a. Hak untuk mendapatkan keamanan (*the right to safety*);
- b. Hak untuk mendapatkan informasi (*the right to be informed*);
- c. Hak untuk memilih (*the right to choose*);
- d. 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;

³⁷ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Op.Cit.*, hal. 30

- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

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

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

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.³⁸ 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.³⁹

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.⁴⁰

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

³⁸ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, Jakarta, 2000, hal. 3

³⁹ *Ibid.*, hal. 23

⁴⁰ Az Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Diadit Media, Jakarta, 2002, hal. 13

konsumen sehingga kedudukan konsumen dapat disejajarkan dengan produsen secara umum.

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

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

Adanya kewajiban konsumen membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa demi keamanan dan keselamatan, merupakan hal penting mendapat pengaturan⁴¹.

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 berbahaya⁴².

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*,

⁴¹ Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *op.cit*, hal. 47

⁴² *Ibid.*, hal. 48

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 dirugikan⁴³.

Menyangkut kewajiban konsumen beritikad baik hanya tertuju pada transaksi pembelian barang dan/atau jasa. Hal ini tentu saja disebabkan karena bagi konsumen, kemungkinan untuk dapat merugikan mulai pada saat melakukan transaksi dengan produsen. Berbeda dengan pelaku usaha kemungkinan terjadinya kerugian bagi konsumen dimulai sejak barang dirancang/diproduksi oleh produsen (pelaku usaha). Kewajiban konsumen membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati dengan pelaku usaha, adalah hal yang sudah biasa dan semestinya demikian. Kewajiban lain yang perlu mendapat penjelasan lebih lanjut adalah kewajiban konsumen mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut. Kewajiban ini dianggap sebagai hal baru, sebab sebelum diundangkannya UUPK hampir tidak dirasakan adanya kewajiban secara khusus seperti ini dalam perkara perdata, sementara dalam kasus pidana tersangka/terdakwa lebih banyak dikendalikan oleh aparat kepolisian dan/ atau kejaksaan.⁴⁴

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

⁴³*Ibid.*, hal. 49

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 50

dalam wilayah hukum Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.

Sedangkan menurut kalangan periklanan, terdapat beberapa istilah pelaku usaha periklanan, yaitu sebagai berikut⁴⁵:

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.

⁴⁵ 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.⁴⁶

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 apabila⁴⁷:

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:⁴⁸

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

⁴⁶ Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *op.cit*, hal. 50-51

⁴⁷ *Ibid.*, hal. 159

⁴⁸ 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.

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 doktri-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumuntasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi⁴⁹. Agar terdapat persamaan persepsi dalam membaca rencana penelitian ini, maka dipandang perlu untuk menjelaskan apa yang dimaksud dengan judul yang penulis sajikan diantaranya:

⁴⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hal. 95

1. Tanggungjawab adalah kewajiban menanggung segala sesuatunya bila terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, dan diperkarakan. Dalam kamus hukum, tanggung jawab adalah suatu keseharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepadanya⁵⁰. Menurut hukum tanggung jawab adalah suatu akibat atas konsekuensi kebebasan seorang tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika atau moral dalam melakukan suatu perbuatan⁵¹. Selanjutnya menurut Titik Triwulan pertanggungjawaban harus mempunyai dasar, yaitu hal yang menyebabkan timbulnya hak hukum bagi seorang untuk menuntut orang lain sekaligus berupa hal yang melahirkan kewajiban hukum orang lain untuk memberi pertanggungjawabannya.⁵²
2. Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Pekanbaru merupakan Unit Pelaksana Teknis dari Badan POM Pusat yang melaksanakan pengawasan pre market dan post market berstandar Internasional, Menerapkan Sistem Manajemen Mutu secara Konsisten; Mengoptimalkan kemitraan dengan pemangku kepentingan di berbagai lini; Memberdayakan masyarakat agar mampu melindungi diri dari Obat dan Makanan yang berisiko terhadap kesehatan; dan membangun organisasi pembelajar (*learning organization*).
3. Panganan dan Jajanan Anak Sekolah (PJAS) merupakan pangan jajanan yang ditemukan di lingkungan sekolah dan menjadi konsumsi harian anak

⁵⁰ Andi Hamzah, Kamus Hukum, Ghalia Indonesia, 2005, hal. 142

⁵¹ Soekidjo Notoatmojo, *Etika dan Hukum Kesehatan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2010, hal. 41

⁵² Titik Triwulan dan Shinta Febrian, *Perlindungan Hukum bagi Pasien*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2010, hal. 48

sekolah, seperti es sirup aneka warna, cilok dan sosis goreng yang biasa dilihat menjadi santapan anak-anak ketika jam istirahat dan pulang sekolah. Namun, keamanan PJAS ini masih rendah dan masih menjadi permasalahan penting untuk dilindungi.

4. Zat Berbahaya adalah bahan kimia baik dalam bentuk tunggal maupun campuran yang dapat membahayakan kesehatan dan lingkungan hidup secara langsung atau tidak langsung yang mempunyai sifat racun, karsinogenik, teratogenik, mutagenik, korosif dan iritasi.

F. Metodologi Penelitian

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 diskriptif 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 diskriptif 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.⁵³

2. Obyek Penelitian

Obyek dari penelitian penulis ini adalah mengenai Perlindungan Konsumen bagi siswa Sekolah Dasar terhadap makanan yang dikonsumsi siap saji berupa panganan atau jajanan yang menggunakan zat adiktif/berbahaya yang dijual bebas di sekolah-sekolah.

3. Lokasi Penelitian

Sesuai dengan judul penelitian, maka penelitian ini dilakukan di Badan POM Provinsi Riau dan Sekolah-sekolah Dasar. 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.⁵⁴ Responden adalah pihak-pihak yang dijadikan sebagai sampel dalam sebuah penelitian.⁵⁵ Adapun yang menjadi populasi dan responden dalam penelitian ini terdiri dari :

- a. Kepala Badan BBPOM Pekanbaru sebanyak 1 Orang.
- b. Kepala Sekolah sebanyak 3 Orang
- c. Para Pelaku usaha (pedagang) di 3 (tiga) Sekolah Dasar yang ada di Kota Pekanbaru sebanyak 12 Orang (satu sekolah mewakili 4 orang)

⁵³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pres, Jakarta, 2010, hal. 10

⁵⁴ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2005, hal. 118

⁵⁵ Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, Yogyakarta, 2000, hal. 22

- d. Para orang tua siswa sebanyak 12 Orang (satu sekolah mewakili 4 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, 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 yang menjadi responden dalam penelitian ini.

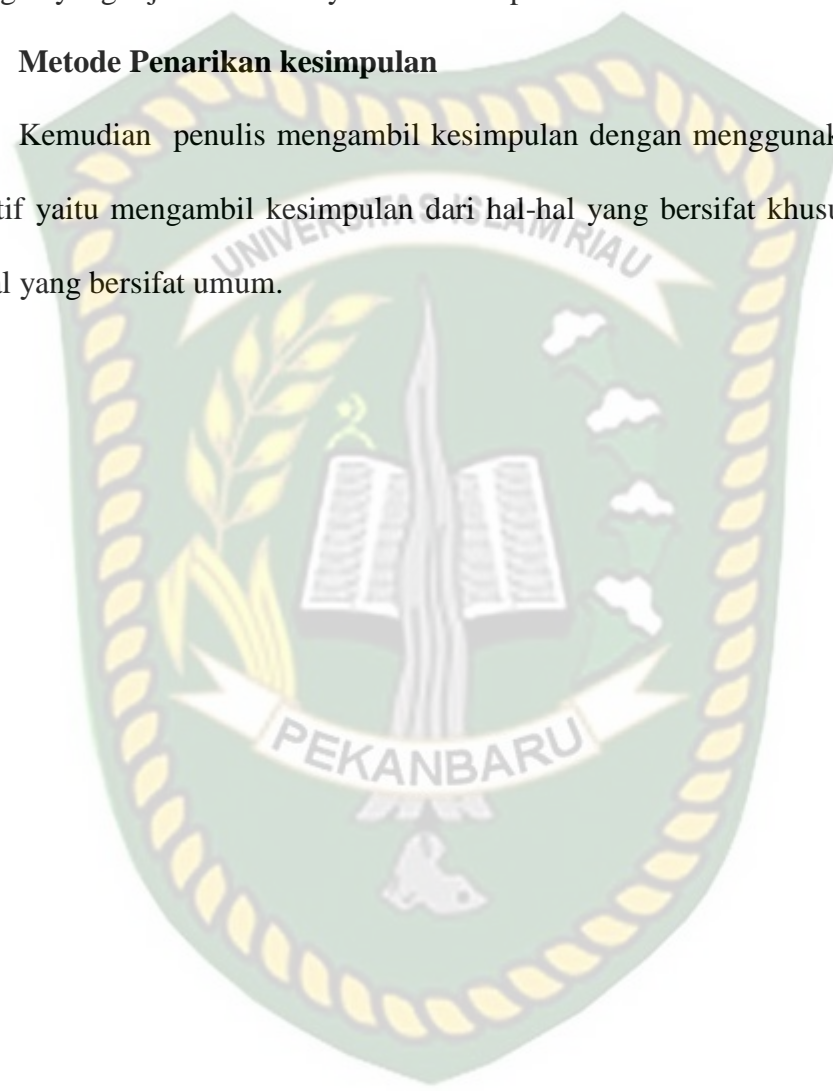
7. Analisa Data

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.



BAB II

TINJAUAN UMUM

A. Tinjauan Tentang Perlindungan Konsumen

1. Pengertian Konsumen

Istilah konsumen berasal dari kata *consumer* (Inggris-Amerika), atau *consument/konsument* (Belanda)⁵⁶. 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".⁵⁷ Amerika Serikat mengemukakan pengertian "konsumen" yang berasal dari *consumer* berarti "pemakai", namun dapat juga diartikan lebih luas lagi sebagai "korban pemakaian produk yang cacat", baik korban tersebut pembeli, bukan pembeli tetapi pemakai, bahkan korban yang bukan pemakai, karena perlindungan hukum dapat dinikmati pula oleh korban yang bukan pemakai⁵⁸. 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 keluarganya⁵⁹. India

⁵⁶ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hal. 22

⁵⁷ Abdul Halim Barkatulah, *Hukum Perlindungan Konsumen (Kajian Teoretis dan Perkembangan Pemikiran)*, Nusa Media, Bandung, 2008, hal. 7

⁵⁸ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *op.cit.*, hal. 23

⁵⁹ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia edisi Revisi 2006*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2006, hal. 3

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 komersial⁶⁰.

Az. Nasution menegaskan beberapa batasan tentang konsumen, yakni .⁶¹

- 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).

⁶⁰ *Ibid.*, hal. 4

⁶¹ Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Diadit Media, Jakarta, 2001, hal. 13

Istilah konsumen juga dapat kita temukan dalam peraturan perundang-undangan Indonesia. Secara yuridis formal pengertian konsumen dimuat dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, "*konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/ atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak diperdagangkan*". Dari pengertian konsumen diatas, maka dapat kita kemukakan unsur-unsur definisi konsumen :⁶²

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

⁶² *Ibid.*, hal. 27

UU Perlindungan Konsumen mengartikan barang sebagai sebagai benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, bergerak maupun tidak bergerak, benda yang dapat dihabiskan maupun yang tidak dapat dihabiskan, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen. Sementara itu, jasa diartikan sebagai setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen.

d. Yang tersedia dalam masyarakat

Barang/ jasa yang ditawarkan kepada masyarakat sudah harus tersedia di pasaran. Namun, di era perdagangan sekarang ini, syarat mutlak itu tidak lagi dituntut oleh masyarakat konsumen. Misalnya, perusahaan pengembang (*developer*) perumahan telah biasa mengadakan transaksi konsumen tertentu seperti *futures trading* dimana keberadaan barang yang diperjualbelikan bukan sesuatu yang diutamakan.

e. Bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, makhluk hidup lain

Transaksi konsumen ditujukan untuk kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, dan makhluk hidup lain seperti hewan dan tumbuhan.

f. Barang dan/ atau jasa itu tidak untuk diperdagangkan

Pengertian konsumen dalam UUPK ini dipertegas, yakni hanya konsumen akhir yang menggunakan barang atau jasa untuk memenuhi

kebutuhannya, keluarganya, atau pada umumnya untuk memenuhi kebutuhan rumah tanggana (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 tersebut⁶³. 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).⁶⁴

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 hidup⁶⁵. 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

⁶³ Abdul Halim Barkatulah, *op.cit.*, hal. 8

⁶⁴ Shidarta, *loc.cit.*, hal. 3

⁶⁵ *Ibid.*, hal. 11

konsumen dan salah satu bagian dari hukum konsumen ini adalah aspek perlingkungannya, misalnya bagaimana cara mempertahankan hak-hak konsumen terhadap gangguan pihak lain.⁶⁶

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 konsumen⁶⁷.

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 jawab⁶⁸. Pengaturan perlindungan konsumen dilakukan dengan⁶⁹:

⁶⁶ *Ibid.*, hal. 12

⁶⁷ Happy Susanto, *Hak-Hak Konsumen Jika Dirugikan*, Visimedia, Jakarta, 2008, hal. 4

⁶⁸ Abdul Halim Barkatullah, *op.cit.*, hal. 18

⁶⁹ *Ibid.*, hal. 19

1. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung akses dan informasi, serta menjamin kepastian hukum;
2. Melindungi kepentingan konsumen pada khususnya dan kepentingan seluruh pelaku usaha pada umumnya;
3. Meningkatkan kualitas barang dan pelayanan jasa
4. Memberikan perlindungan kepada konsumen dari praktik usaha yang menipu dan menyesatkan;
5. 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 ⁷⁰:

- 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

⁷⁰ Happy Susanto, *op.cit.*, hal. 5

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 usaha⁷¹. 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.⁷²”

Disamping UUPK, terdapat sejumlah peraturan perundang-undangan lainnya yang bisa dijadikan sebagai sumber atau dasar hukum yaitu sebagai berikut :⁷³

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.

⁷¹ *Ibid.*, hal. 19

⁷² Abdul Halim Barkatullah, *op.cit.*, hal. 47

⁷³ Happy Susanto, *op.cit.*, hal. 20

- 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 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 ⁷⁴:

- 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 tinggi⁷⁵. 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,

⁷⁴ Shidarta, *op.cit.*, hal. 19

⁷⁵ *Ibid.*, hal. 23

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 mengkonsumsi suatu produk. Ia juga tidak boleh mendapat tekanan dan paksaan dari pihak luar sehingga ia tidak mempunyai kebebasan untuk membeli atau tidak membeli.⁷⁶

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 konsumen⁷⁷. 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 konsumen⁷⁸.

Selain keempat Hak diatas, Hak-hak Konsumen juga diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen yaitu sebagai berikut

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/ atau jasa;

⁷⁶ *Ibid.*, hal. 26

⁷⁷ Happy Susanto, *op.cit.*, hal. 25

⁷⁸ Happy Susanto, *op.cit.*, hal. 26

- b. Hak untuk memilih barang dan/ atau jasa serta mendapatkan barang dan/ atau jasa tersebut sesuai dengannilai 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 :⁷⁹

- a. Hak atas keamanan dan keselamatan

⁷⁹ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen-Cetakan Pertama*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004, hal. 45

Hak ini dimaksudkan untuk menjamin keamanan dan keselamatan dalam penggunaan barang atau jasa yang diperolehnya, sehingga konsumen dapat terhindar dari kerugian (fisik maupun psikis) apabila memakai suatu produk.

b. Hak untuk memilih

Hak ini dimaksudkan untuk memberikann kebebasan kepada konsumen untuk memilih produk-produk tertentu sesuai dengan kebutuhannya tanpa ada tekanan dari pihak luar. Berdasarkan hak ini, konsumen berhak memutuskan untuk membeli atau tidak suatu produk termasuk jugas untuk memilih baik kualitas maupun kuantitas jenis produk yang dipilihnya.

Hak ini dimiliki oleh konsumenn hanya jika ada alternatif pilihan dari jenis produk tertentu, karena jika suatu produk dikuasai secara monopoli oleh suatu produsen/ pelaku usaha atau dengan kata lain tidak ada pilihan lain (barang maupun jasa), maka dengan sendirinya hak untuk memilih tidak berfungsi.

c. Hak untuk memperoleh informasi

Hak atas informasi yang benar dan jelas dimaksudkan agar konsumen dapat memperoleh gambaran yang benar tentang suatu produk karena dengan informasi tersebut, konsumen dapat memilih produk yang diinginkan sesuai dengan kebutuhannya serta terhindar dari kerugian akibat kesalahan dalam penggunaan produk.

Informasi tersebut diantaranya adalah mengenai manfaat kegunaan produk, efek samping atas penggunaan produk, tanggal kadaluwarsa, serta identitas produsen dari produk tersebut.

Informasi tersebut dapat disampaikan secara lisan maupun secara tertulis, baik yang dilakukan dengan mencantumkan pada label yang melekat pada produk maupun melalui iklan-iklan yang disampaikan oleh produsen/ pelaku usaha, baik melalui media cetak maupun media elektronik.

Informasi ini dapat memberikan dampak signifikan untuk meningkatkan efisiensi dari konsumen dalam memilih produk serta meningkatkan kesetiannya terhadap produk tertentu, sehingga akan memberikan keuntungan bagi pelaku usaha yang memenuhi kebutuhannya. Dengan demikian, pemenuhan hak ini akan menguntungkan konsumen dan pelaku usaha.

d. Hak untuk didengar

Hak ini adalah hak untuk menghindarkan diri dari kerugian. Hak 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. Beritikad 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 :

- 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.

4. Asas dan Tujuan Perlindungan Konsumen

Beberapa asas perlindungan konsumen dapat kita lihat dalam Pasal 2 UUPK sebagai berikut ⁸⁰:

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

⁸⁰ Happy Susanto, *op.cit.*, hal. 17

kepada konsumen dan pelaku usaha untuk mendapatkan haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil.

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

c. Asas Keseimbangan

Asas ini dimaksudkan untuk memberikan perlindungan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha dan pemerintah baik materil atau spiritual.

Asas ini menghendaki agar kepentingan konsumen, produsen dan pemerintah diatur dan harus diwujudkan sesuai dengan hak dan kewajibannya masing-masing.

d. Asas Keamanan dan Keselamatan Konsumen

Maksud asas ini adalah untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/ atau jasa yang akan digunakan oleh konsumen.

e. Asas Kepastian Hukum

Asas ini dimaksudkan agar konsumen dan pelaku usaha menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara yang menjamin kepastian hukum.

Pasal 2 UUPK menyebutkan tujuan perlindungan konsumen sebagai berikut :

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

B. Tinjauan Umum Tentang Pelaku Usaha

1. Pengertian

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

Pelaku usaha yang dimaksudkan pada Pasal 1 angka (3) UUPK tidak hanya membatasi produsen hanya sebagai pabrikan saja, tetapi juga

perorangan atau badan usaha yang melakukan kegiatan ekonomi, termasuk pedagang distributor (dan jaringannya), serta termasuk juga korporasi, badan usaha milik negara (BUMN), koperasi, importer dan lain-lain⁸¹.

Sedangkan menurut kalangan periklanan, terdapat beberapa istilah pelaku usaha periklanan, yaitu sebagai berikut⁸².

- 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 periklananyang bertanggung jawab atas iklan yang dibuat dan akibat-akibat yang ditimbulkannya.

⁸¹ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika, 2009, Jakarta, hal.41

⁸²*Ibid.*, hal. 14.

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 :

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

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 wajar⁸³.

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 apabila⁸⁴:

- 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:⁸⁵

- a. Kelalaian si konsumen penderita;
- b. Penyalahgunaan produk yang tidak terduga pada saat produk dibuat (*unforseeable misuse*);

⁸³ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hal. 50-51.

⁸⁴ *Ibid.*, hal. 159.

⁸⁵ *Ibid.*, hal. 165.

- 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:

- c. Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- d. memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;
- e. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- f. Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
- g. Memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau yang diperdagangkan;

- h. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- i. Memberi kompensasi ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

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 produsen⁸⁶.

Tentang kewajiban kedua pelaku usaha yaitu memberikan informasi yang benas, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa sarta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan,

⁸⁶ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hal.44.

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 umumnya hanya menonjolkan kelebihan produk yang dipromosikan, sebaliknya kelemahan produk tersebut ditutupi.⁸⁷

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

⁸⁷ *Ibid.*, hal. 44.

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 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.⁸⁸

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

⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 45.

untuk membaca, atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan.⁸⁹

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 manfaatnya⁹⁰.

Sebagai konsekuensi hukum dari pelanggaran yang diberikan oleh UUPK dan sifat perdata dari hubungan hukum antara pelaku usaha dan konsumen, maka demi hukum, setiap pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha yang merugikan konsumen memberikan hak kepada konsumen yang dirugikan tersebut untuk meminta pertanggungjawaban dari pelaku usaha yang merugikannya, serta untuk menuntut ganti rugi atas kerugian yang diderita oleh konsumen tersebut⁹¹.

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

⁸⁹ *Ibid.*, hal. 45.

⁹⁰ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia Pustaka Utama, 2003, hal. 58.

⁹¹ *Ibid.*, hal. 59

penggunaan, pemanfaatan, serta pemakaian oleh konsumen atas barang dan/atau jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha tertentu⁹².

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 ini ⁹³:

a. Tuntutan Berdasarkan Wanprestasi

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

Ganti kerugian yang diperoleh karena adanya wanprestasi merupakan akibat tidak dipenuhinya kewajiban utama atau kewajiban tambahan yang

⁹² *Ibid.*, hal. 60

⁹³ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hal. 127.

berupa kewajiban atas prestasi utama atau kewajiban jaminan/garansi dalam perjanjian.⁹⁴ Bentuk-bentuk wanprestasi ini dapat berupa:⁹⁴

Bentuk-bentuk wanprestasi ini dapat berupa: ⁹⁵

- 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 menyenangkan bagi debitur, karena debitur harus:⁹⁶

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

Sedangkan untuk menghindari terjadinya kerugian bagi kreditur karena terjadinya wanprestasi, ada dua kemungkinan pokok yang dapat dituntut oleh pihak yang dirugikan, yaitu pembatalan atau pemenuhan kontrak. Namun, jika dua kemungkinan pokok tersebut diuraikan lebih lanjut, kemungkinan tersebut dapat dibagi menjadi empat, yaitu⁹⁷:

- 1) Pembatalan kontrak saja;

⁹⁴ *Ibid*, hal. 128

⁹⁵ Ahmadi Miru, *Hukum Kontrak dan Perancangan Kontrak*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 74.

⁹⁶ *Ibid*, hal. 129

⁹⁷ *Ibid.*, hal. 75.

- 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 lain⁹⁸.

b. Tuntutan Berdasarkan Perbuatan Melanggar Hukum

Berbeda dengan tuntutan ganti kerugian yang didasarkan pada perikatan yang lahir dari perjanjian (karena terjadinya wanprestasi), tuntutan ganti kerugian yang didasarkan pada perbuatan melanggar hukum tidak perlu

⁹⁸ *Ibid.*, hal. 129

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 berikut⁹⁹:

- 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 berupa¹⁰⁰:

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

⁹⁹ *Ibid.*, hal. 130

¹⁰⁰ *Ibid.*, hal. 131

C. Tinjauan Umum Tentang Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan

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 rasional¹⁰¹.

Perubahan teknologi produksi, sistem perdagangan internasional dan gaya hidup konsumen tersebut pada realitasnya meningkatkan risiko dengan implikasi yang luas pada kesehatan dan keselamatan konsumen. Apabila

¹⁰¹Imelda Martinelli, *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Lembaga Penelitian & pengembangan Universitas Tarumanagara, 2007, hal. 53

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:¹⁰²

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro;
- c. Penetapan sistem informasi di bidangnya;
- d. Penetapan persyaratan penggunaan bahan tambahan (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

¹⁰² Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Pasal 69 tentang wewenang Badan Pengawas Obat dan Makanan

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.¹⁰³

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 Terapeutik, Narkotika, Obat Tradisional, dan Produk

Komplimen yang mempunyai tugas melaksanakan penyusunan rencana

¹⁰³ 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

- dan program serta evaluasi dan penyusunan laporan pelaksanaan pemeriksaan secara laboratorium, pengujian dan penilaian mutu bidang di bidang produk terapeutic, 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 hukum di bidang produk terapeutic, narkotika, psikotropika dan zat adiktif lain, obat tradisional, kometika, produk komplimen, pangan dan bahan berbahaya.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud di atas maka bidang Pemeriksaan Penyidikan menyelenggarakan fungsi:¹⁰⁴

- 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 komplement.
- 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 komplement, pangan dan bahan berbahaya.
- b. Seksi penyidikan mempunyai tugas melakukan penyidikan terhadap kasus pelanggaran hukum di bidang produk terapeutik, narkotika,

¹⁰⁴ keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan No. 05018/SK/KBPOM Tahun 2001 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Di Lingkungan BPOM

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.

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 BPOM 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 BPOM berwenang untuk menarik produk tersebut dari peredaran, member peringatan kepada pelaku usaha dan distribusi produk tersebut untuk tidak mengulangi perbuatannya, serta member peringatan kepada 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:

- f. MD merupakan kode untuk produk yang dibuat di Indonesia atau merupakan merek nasional atau dalam negeri.
- g. ML merupakan kode untuk produk yang berasal dari luar negeri kemudian diimpor masuk ke dalam negeri atau merek dari luar negeri.
- h. SP merupakan Surat Penyuluhan yang diberikan kepada perusahaan menengah yang telah mengikuti Penyuluhan Keamanan Pangan (PKP).
- i. 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 Makanan 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

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Tanggung Jawab Hukum Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Pekanbaru Terhadap Beredarnya Panganan dan Jajanan Anak Sekolah (PJAS) Yang Mengandung Zat Berbahaya di Kota Pekanbaru

Badan Pengawas Obat dan Makanan merupakan salah satu lembaga pemerintahan. Sebagai lembaga non departemen, Badan POM bertanggung jawab melindungi masyarakat dengan mengawasi penggunaan obat dan makanan di Indonesia. Badan POM adalah lembaga di tingkat pusat, berkedudukan di Jakarta. Lembaga pengawas obat dan makanan yang berada di tingkat provinsi bernama Balai Besar POM. Balai Besar POM yang ada di Provinsi Riau bernama Balai Besar POM Pekanbaru, berkedudukan di Pekanbaru. Balai Besar POM Pekanbaru sebagai lembaga pengawas obat dan makanan memiliki tujuan untuk melindungi konsumen dari hal-hal yang dapat merugikan konsumen. Untuk mewujudkan tujuannya tersebut Balai Besar POM memiliki visi dan misi. Visi Balai Besar POM adalah menjadi institusi terpercaya yang diakui secara internasional di bidang pengawasan obat dan makanan untuk melindungi kesehatan masyarakat.

Sedangkan Misi Badan POM adalah sebagai berikut:

- a) Melindungi kesehatan masyarakat dari resiko peredaran produk terapanik, alat kesehatan, obat tradisional, produk komplemen dan kosmetik yang tidak memenuhi persyaratan mutu, keamanan dan khasiat atau kemanfaatan, serta produk pangan yang tidak aman dan tidak layak dikonsumsi.

- b) Melindungi masyarakat dari bahaya penyalahgunaan dan penggunaan yang salah dari produk obat, narkotik, psikotropik, dan zat adiktif serta resiko akibat dari penggunaan produk dan bahan berbahaya.
- c) Mengembangkan obat asli Indonesia dengan mutu, khasiat, dan keamanan yang dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan dapat digunakan untuk meningkatkan kesehatan masyarakat.

Sesuai dengan visi dan misinya, Badan POM mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan obat dan makanan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Dari hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemeriksaan Pengawas Obat dan Makanan Di Balai Besar POM Pekanbaru didapat keterangan bahwa Faktor penyebab pelaku usaha jajanan menggunakan Bahan Tambahan Pangan (BTP) dalam produknya adalah faktor kepentingan ekonomis dan faktor Sumber Daya Manusia (SDM) produsen dan konsumen. Faktor kepentingan ekonomis yaitu para pelaku usaha ingin mengeluarkan biaya produksi serendah-rendahnya dan mendapatkan untung sebanyak-banyaknya. Sedangkan untuk SDM dari pihak pelaku usaha yaitu kurangnya pengetahuan tentang seluk beluk Bahan Tambahan Pangan (BTP) Berbahaya. Dari pihak konsumen yaitu daya beli masyarakat yang rendah, mereka selalu ingin produk yang murah dan enak tanpa memperhatikan kualitas produk tersebut.¹⁰⁵

¹⁰⁵Hasil wawancara Penulis dengan Ibu Veramika Ginting. S.Farm. Apt., M.H., selaku Kepala Seksi Pemeriksaan Pengawas Obat dan Makanan di Balai Besar POM Pekanbaru, pada tanggal 19 Agustus 2019

Senada dengan hasil wawancara tersebut dari hasil penelitian penulis juga menemukan fakta bahwa dari 12 pelaku usaha hanya 5 orang yang tahu tentang BTP berbahaya dan yakin kalau barang yang dijualnya bebas dari BTP berbahaya. Padahal dalam pasal 7 Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen telah disebutkan bahwa salah satu kewajiban pelaku usaha adalah “Menjamin mutu barang dan / atau jasa yang diproduksi dan / atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan / atau jasa yang berlaku”.

Namun dalam kenyataannya beberapa pelaku usaha tidak menjamin barang dagangan baik yang diproduksi dan / atau dijualnya sesuai dengan standar mutu pangan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, jelas-jelas itu melanggar salah satu hak konsumen yang telah disebutkan dalam Pasal 4 Undang - Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang perlindungan konsumen yaitu: hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan / atau jasa. Dari hasil penelitian penulis di Balai Besar POM Pekanbaru juga ditemukan fakta 12 dari konsumen yang diwawancarai hanya 5 orang yang tahu tentang jenis dan seluk beluk Bahan Tambahan Pangan (BTP) berbahaya. Ini menunjukkan betapa kurang mengenyanya penyuluhan dan penyebaran pamflet-pamflet tentang BTP berbahaya dari Balai Besar POM.

Jika konsumen merasa dirugikan oleh pelaku usaha terkait dengan barang yang dikonsumsinya maka pelaku usaha wajib bertanggung jawab sesuai dengan Pasal 19 Undang -Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan,

pencemaran, dan atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan / atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. Namun dalam kenyataannya konsumen mengaku bingung harus memperjuangkan hak-haknya kemana jika terjadi suatu hal yang merugikan dirinya, mereka memilih diam dan mengatasi kerugian tersebut dengan biaya sendiri tanpa meminta ganti rugi kepada pelaku usaha yang bersangkutan.

Berdasarkan kuesioner yang penulis edarkan kepada responden Apakah Bapak/Ibu mengetahui tentang kualitas makanan atau minuman (jajanan) yang layak konsumsi oleh anak anda. Untuk itu jawaban responden dapat kita lihat dibawah ini:

Tabel III.1
Jawaban Responden Tentang kualitas makanan atau minuman
(jajanan) yang layak konsumsi oleh anak anda

No.	Jawaban Responden	Jumlah	Persentase (%)
1.	Mengetahui	12	100 %
2.	Tidak mengetahui	-	- %
Jumlah		12	100 %

Sumber : Data Olahan Lapangan Tahun 2019

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa secara keseluruhan 12 responden/ sepuluh orang (100%) menyatakan mengetahui tentang kualitas makanan atau minuman (jajanan) yang layak konsumsi oleh anak-anak sekolah.

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

jajanan sekolah, jajanan pasar, makanan catering, bahkan di toko-toko swalayan yang merupakan bentuk dari pasar modern.

Makanan merupakan kebutuhan pokok manusia yang sangat diperlukan setiap saat dan dimanapun ia berada serta memerlukan pengelolaan yang baik dan benar agar bermanfaat bagi tubuh. Empat fungsi pokok makanan bagi kehidupan manusia adalah untuk¹⁰⁶:

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

Penentuan mutu bahan pangan pada umumnya sangat tergantung pada beberapa faktor, seperti cita rasa, tekstur, dan nilai gizinya, juga sifat mikrobiologis. Tetapi, sebelum faktor-faktor lain dipertimbangkan, secara visual faktor warna tampil lebih dahulu dan kadang-kadang sangat menentukan. Selain sebagai faktor yang ikut menentukan mutu, warna juga dapat digunakan sebagai indikator kesegaran atau kematangan. Baik tidaknya cara pencampuran atau cara pengolahan dapat ditandai dengan adanya warna yang seragam dan merata¹⁰⁷. Akan tetapi, seringkali terjadi penyalahgunaan pemakaian zat pewarna untuk

¹⁰⁶<http://maxschrist.blogspot.com/2009/08/fungsi-makanan.html>, diakses tanggal 21 Agustus 2019

¹⁰⁷ Wisnu Cahyadi, *Analisis dan Aspek Kesehatan Bahan Tambahan Pangan*, Bumi Aksara. Jakarta, 2009, hal. 61.

bahan makanan, misalnya zat pewarna sintetis untuk tekstil yang digunakan sebagai pewarna makanan, hal ini sangat berbahaya bagi konsumen. Penyalahgunaan tersebut sering kali terjadi karena ketidaktahuan masyarakat tentang zat pewarna yang diizinkan digunakan untuk makanan, dan harga zat pewarna untuk industri lebih murah dibandingkan dengan harga zat pewarna untuk makanan, serta warna dari zat pewarna tekstil juga biasanya lebih menarik di bandingkan dengan zat pewarna untuk makanan.¹⁰⁸

Pada Pasal 1 Angka 5 Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan No. 37 Tahun 2013 tentang Batas Maksimum Penggunaan Bahan Tambahan Pangan Pewarna dijelaskan bahwa pewarna alami (*Natural Food Colour*) adalah pewarna yang dibuat melalui proses ekstraksi, isolasi, atau derivatisasi (sintesis persial) dari tumbuhan, hewan, mineral atau sumber alami lain, termasuk pewarna identik alami.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar pelaku jajanan berpengetahuan rendah tentang Bahan Tambahan Pangan (BTP) yang dilarang untuk digunakan. Selain pengetahuan yang sedikit tentang BTP yang dilarang untuk digunakan, faktor kepentingan ekonomis juga menjadi salah satu penyebab pelaku usaha menggunakan BTP berbahaya dalam produknya, hal ini disampaikan oleh Kepala Seksi Pemeriksaan Pengawas Obat dan Makanan dalam wawancara penulis.¹⁰⁹

¹⁰⁸ *Ibid*, hal. 63

¹⁰⁹ Hasil wawancara Penulis dengan Ibu Veramika Ginting. S.Farm. Apt., M.H., selaku Kepala Seksi Pemeriksaan Pengawas Obat dan Makanan di Balai Besar POM Pekanbaru, pada tanggal 19 Agustus 2019

Berdasarkan kuesioner yang penulis edarkan kepada responden Apakah pernah anak Bapak/Ibu mengkomsumsi jajanan yang tidak layak di konsumsi. Untuk itu jawaban responden dapat kita lihat dibawah ini:

Tabel III.2
Jawaban Responden Tentang pernah anak Bapak/Ibu mengkomsumsi jajanan yang tidak layak di konsumsi

No.	Jawaban Responden	Jumlah	Persentase (%)
1.	Pernah	-	0 %
2.	Tidak pernah	12	100%
Jumlah		12	100 %

Sumber : Data Olahan Lapangan Tahun 2019

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa secara keseluruhan 12 responden/ sepuluh orang (100%) menyatakan mengetahui tidak pernah mengkomsumsi jajanan yang tidak layak di konsumsi. Adapun alasan orang tua mengatakan tidak pernah anaknya mengkomsumsi makanan, karena hal tersebut bukanlah sepengetahuan orang tua siswa, karena yang membeli jajanan tersebut adalah anaknya dan bukan orang tuanya.

Keterangan dari Ibu Veramika Ginting mengatakan bahwa faktor-faktor yang menyebabkan pelaku usaha jajanan menggunakan BTP Berbahaya ada tiga, yaitu faktor ketidaktahuan, faktor kesengajaan dan faktor daya beli masyarakat. Faktor ketidaktahuan meliputi SDM pelaku usaha yang rendah, pelaku usaha tidak mengetahui nama bahan kimia yang digunakan sebagai BTP dan pelaku usaha itu sendiri tidak mengetahui akibat atau bahaya BTP yang digunakan. Faktor kesengajaan meliputi faktor kepentingan ekonomis yang mana pelaku usaha ingin memperoleh keuntungan yang banyak dan mereka tidak mau rugi / memakan

biaya produksi yang tinggi, pelaku usaha masa bodoh dengan aturan perundang-undangan yang berlaku dan mereka tidak memikirkan akibat atau bahaya dari produknya. Faktor daya beli masyarakat ini termasuk faktor konsumen itu sendiri, masyarakat atau konsumen ingin produk yang murah tanpa memperdulikan kualitasnya. Mereka tidak peduli makanan yang mereka makan mengandung BTP berbahaya atau tidak.¹¹⁰

Menurut hemat penulis, bahwa siswa Sekolah Dasar tidak bisa membedakan mana jajanan yang mengandung BTP berbahaya dan jajanan yang tidak mengandung BTP berbahaya, karena anak-anak sekolah tersebut tidak mengetahui sama sekali tentang adanya jajanan yang dipergunakan oleh Pelaku usaha yang nakal untuk dijual kepada anak sekolah dan belum ada pihak sekolah yang memberitahu tentang BTP yang berbahaya atau dilarang digunakan.

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

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

No.	Jawaban Responden	Jumlah	Persentase (%)
1.	Pernah	12	100 %
2.	Tidak pernah	-	- %

¹¹⁰ Hasil wawancara Penulis dengan Ibu Veramika Ginting. S.Farm. Apt., M.H., selaku Kepala Seksi Pemeriksaan Pengawas Obat dan Makanan di Balai Besar POM Pekanbaru, pada tanggal 19 Agustus 2019

Jumlah	12	100 %
--------	----	-------

Sumber : Data Olahan Lapangan Tahun 2019

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa secara keseluruhan 12 responden/sepuluh orang (100%) menyatakan pernah mendengar tentang pelaku usaha yang nakal yang sengaja mencampur jualannya dengan bahan-bahan berbahaya yang tidak layak konsumsi.

Berdasarkan survey lapangan yang penulis lakukan bahwa banyaknya jajanan anak sekolah yang menggunakan bahan makanan atau minuman yang mengandung BTP berbahaya berwarna terang, namun dengan demikian anak-anak sekolah dasar tersebut tidak mengetahui bahwa jajanan tersebut mengandung bahan berbahaya. Begitupun dengan para pedagang yang berhasil diwawancarai penulis mengetahui tentang seluk beluk BTP berbahaya, itupun salah satunya hanya tahu satu macam BTP saja dan hanya sekedar mendengar dari televisi. Sarpi mengaku bahwa dia tidak tahu BTP berbahaya itu macamnya apa saja. Dia cuma tahu formalin, itupun karena sering dengar dari televisi. Dia juga tidak mengetahui makanan yang dijualnya dicampur dengan bahan apa saja, karena dia tidak membuat sendiri tetapi membeli bahan makanan tersebut dari Pasar Bawah yang ada di Kota Pekanbaru.¹¹¹

Begitu juga dengan Bapak Cipto yang juga mengaku tidak tahu apa itu BTP berbahaya dan jenisnya apa saja. Cipto juga mengaku kalau es yang dijualnya dicampuri pewarna makanan serbuk yang dijual di warung-warung dan untuk pemanis dia menggunakan gula dan campuran pemanis buatan yang ia beli

¹¹¹ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Sarpi., selaku Pedagang kue Keliling

dari warung dekat rumah. Untuk takaran pemanis buatan ia menambahkan bahan tersebut sampai es benar-benar manis¹¹².

Bapak Pono yang juga salah satu pedagang jajanan juga mengaku tidak mengetahui macam-macam BTP yang dilarang digunakan dan apa bahayanya jika dikonsumsi. Dia mengatakan bakso yang dijualnya terbuat dari daging sapi dicampur dengan tepung dan bumbu-bumbu, untuk bumbu bakso ia tidak mempunyai takaran tertentu, vetsin dan penyedap masakan ia tambahkan sampai rasa bakso sudah pas. Untuk saos sambal dan mi basah ia membeli dari pasar Pagi Arengka dan jika bakso dagangannya tidak habis maka ia panaskan dan disimpan untuk dijual esok hari, jika bakso menginap lebih dari 1 (satu) hari maka ia buang.¹¹³

Sementara itu Ibu Ida mengatakan hal sebaliknya, yaitu dia bisa membedakan jajanan yang dijualnya tersebut mengandung BTP berbahaya atau tidak. Menurut dia jajan yang mengandung BTP berbahaya biasanya berwarna mencolok atau menyala, ia mengetahui itu karena pernah mendapat penyuluhan dari Balai Besar POM.¹¹⁴

Balai Besar POM Pekanbaru dalam menjalankan tugasnya memiliki beberapa kewenangan. Kewenangan yang dimiliki Balai Besar POM Pekanbaru menurut Ibu Veramika Ginting adalah penetapan sistem informasi di bidang pengawasan obat dan makanan, penetapan persyaratan penggunaan bahan tambahan (zat aditif) untuk makanan, pemberian ijin dan pengawasan peredaran

¹¹² Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Cipto., selaku Pedagang Es Keliling

¹¹³ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pono., selaku Pedagang Bakso Bakar Keliling

¹¹⁴ Hasil wawancara Penulis dengan Ibu Ida., selaku Pedagang Nugget Keliling

obat serta pengawasan industri farmasi, melakukan sidak (inspeksi mendadak) ke pasar-pasar tradisional, meneliti makanan dan obat yang diduga mengandung bahan yang berbahaya, menerima dan menindaklanjuti keluhan dari konsumen, kewenangan menindak secara hukum pelaku usaha (yang melanggar hukum) yang berada di bawah pengawasan Balai Besar POM.¹¹⁵

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

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

Tabel III.4
Jawaban Responden Tentang mengetahui tentang hak-hak konsumen

No.	Jawaban Responden	Jumlah	Persentase (%)
1.	Mengetahui	12	100 %
2.	Tidak mengetahui	-	- %
Jumlah		12	100 %

Sumber : Data Olahan Lapangan Tahun 2019

¹¹⁵ Hasil wawancara Penulis dengan Ibu Veramika Ginting. S.Farm. Apt., M.H., selaku Kepala Seksi Pemeriksaan Pengawas Obat dan Makanan di Balai Besar POM Pekanbaru, pada tanggal 19 Agustus 2019

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa secara keseluruhan 12 responden/sepuluh orang (100%) menyatakan mengetahui tentang hak-hak konsumen.

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

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

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

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

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

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

Dari hasil observasi di lapangan diketahui bahwa pengetahuan pelaku usaha jajanan tentang BTP yang boleh digunakan dan BTP yang tidak boleh digunakan adalah sebagai berikut Bapak Mawardi mengaku tidak tahu mengenai mana bahan tambahan makanan yang boleh digunakan dan mana yang tidak boleh digunakan, dia juga mengaku dalam mencampurkan bahan tambahan dengan adonan untuk tempura atau sosis mie asal campur tanpa takaran.¹¹⁶

Berdasarkan kuesioner yang penulis edarkan kepada responden Apakah Bapak/Ibu mengetahui kepada siapa konsumen harus memperjuangkan hak-haknya. Untuk itu jawaban responden dapat kita lihat dibawah ini:

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

No.	Jawaban Responden	Jumlah	Persentase (%)
1.	Mengetahui	-	- %
2.	Tidak mengetahui	12	100%
Jumlah		12	100 %

Sumber : Data Olahan Lapangan Tahun 2019

¹¹⁶ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Mawardi., selaku Pedagang Es Lilin Keliling

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa secara keseluruhan 10 responden/sepuluh orang (100%) menyatakan tidak mengetahui kepada siapa konsumen harus memperjuangkan hak-haknya. Hal tersebut disebabkan karena sejauh ini tindakan yang dilakukan kepada pelaku usaha yang nakal tidak ada. Jadi masyarakat sebagai konsumen merasa khawatir apabila terjadi hal-hal yang tidak diinginkan ketika mengonsumsi makanan yang mengandung jajanan yang berbahaya.

Bagitu juga dengan Bapak Herman juga tidak mengetahui berapa takaran baku dari pemanis buatan yang dicampurkan ke dalam minuman yang dijualnya, jika adonan minuman sudah terasa manis dianggap cukup dan sebaliknya jika belum manis maka ia akan terus menambah pemanis buatan tersebut.¹¹⁷

Hasil wawancara dengan Ibu Veramika Ginting diketahui bahwa salah satu kewenangan Balai Besar POM adalah memberikan informasi kepada masyarakat. Informasi yang diberikan adalah informasi tentang pangan dan obat. Termasuk di dalamnya adalah informasi tentang farmasi, kosmetik dan obat tradisional. Pemberian informasi yang dilakukan oleh Balai Besar POM dapat melalui berbagai cara, pemberian informasi bisa melalui media cetak maupun media elektronik. Informasi melalui media cetak biasanya menggunakan Koran, majalah, dan jurnal pangan. Sedangkan informasi melalui media elektronik biasanya melalui televisi, radio, dan internet.¹¹⁸

¹¹⁷ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Herman., selaku Pedagang Es Doger Keliling

¹¹⁸ Hasil wawancara Penulis dengan Ibu Veramika Ginting. S.Farm. Apt., M.H., selaku Kepala Seksi Pemeriksaan Pengawas Obat dan Makanan di Balai Besar POM Pekanbaru, pada tanggal 19 Agustus 2019

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

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

Tabel III.6
Jawaban Responden Tentang mengetahui upaya-upaya yang dilakukan oleh konsumen jika mengalami kerugian akibat mengkonsumsi jajanan yang tidak layak dikonsumsi

No.	Jawaban Responden	Jumlah	Persentase (%)
1.	Mengetahui	-	-
2.	Tidak mengetahui	12	100%
Jumlah		12	100 %

Sumber : Data Olahan Lapangan Tahun 2019

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa secara keseluruhan 12 responden/ sepuluh orang (100%) menyatakan tidak mengetahui upaya-upaya yang dilakukan oleh konsumen jika mengalami kerugian akibat mengkonsumsi jajanan yang tidak layak dikonsumsi.

Informasi yang diberikan oleh Balai Besar POM seputar masalah pangan dan obat, informasi yang diberikan biasanya berisi tentang berita ketidak layakan pangan. Informasi lainnya adalah tentang kasus atau peristiwa pelanggaran ketentuan tentang kesehatan pangan dan obat. Pemberian informasi tentang Bahan

Tambahan Pangan (BTP), pengetahuan kandungan makanan dan obat dilakukan dengan media leaflet. Contoh informasi yang diberikan Balai Besar POM tentang makanan dan obat adalah sebagai berikut :“.....Selain masalah yang berkaitan dengan keracunan karena bakteri kita juga masih menemukan produk pangan yang tidak memenuhi persyaratan mutu dan keamanan pangan, antara lain karena penggunaan bahan tambahan yang dilarang atau bahan tambahan pangan yang melebihi batas penggunaannya. Masalah bahan tambahan yang dilarang untuk pangan seperti formalin, boraks, rhodamin B masih ditemukan pada produk-produk pangan yang dihasilkan oleh industri rumah tangga (IRT), seperti pada produk mie, bakso, tahu, kerupuk, dan terasi.

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

Meski pemberian informasi sudah banyak diberikan oleh Balai Besar POM, namun usaha tersebut belum menuai hasil yang memuaskan. Masih banyak pelaku usaha dan konsumen yang tidak mengetahui tentang informasi yang diberikan. Ketidaktahuan masyarakat tentang informasi yang diberikan karena pendistribusian informasi yang kurang sampai kepada masyarakat luas. Padahal

dalam Pasal 4 huruf f Undang - Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen telah disebutkan bahwa salah satu hak konsumen adalah mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen. Pembinaan dan pendidikan yang dimaksud disini adalah penyuluhan atau pemberian informasi tentang seluk-beluk Bahan Tambahan Berbahaya (BTP) yang dilarang digunakan. Namun dalam kenyataannya pemberian info tersebut kurang merata ke semua lapisan masyarakat, itu terbukti dengan hasil penelitian penulis dilapangan bahwa yang tahu tentang seluk beluk BTP berbahaya, hanya sebahagian saja.

Berdasarkan kuesioner yang penulis edarkan kepada responden apakah pernah anak Bapak/Ibu mengalami kejadian seperti keracunan, sakit atau hal lain setelah mengkonsumsi jajanan yang dijual di Sekolah. Untuk itu jawaban responden dapat kita lihat dibawah ini:

Tabel III.7
Jawaban Responden Tentang pernah anak Bapak/Ibu mengalami kejadian seperti keracunan, sakit atau hal lain setelah mengkonsumsi jajanan yang dijual di Sekolah

No.	Jawaban Responden	Jumlah	Persentase (%)
1.	Pernah	-	- %
2.	Tidak pernah	12	100%
Jumlah		12	100 %

Sumber : Data Olahan Lapangan Tahun 2019

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa secara keseluruhan 12 responden/ sepuluh orang (100%) menyatakan tidak pernah mengalami kejadian seperti keracunan, sakit atau hal lain setelah mengkonsumsi jajanan yang dijual di Sekolah.

Salah satu kewenangan yang dimiliki oleh Balai Besar POM adalah kewenangan tentang ijin usaha. Bagi para pelaku usaha yang akan mendirikan usaha atau pelaku usaha yang memperoleh ijin usaha, maka pelaku usaha tersebut harus mengurus ijin usahanya ke Balai Besar POM. Namun tidak semua pelaku usaha khususnya makanan dan obat dapat mengurus ijin usahanya di Balai Besar POM.

Ibu Veramika Ginting mengatakan bahwa pelaku usaha yang dapat mengurus ijin usahanya ke Balai Besar POM adalah pelaku usaha yang berskala besar dan atau menengah. Sedangkan pelaku usaha kecil seperti industri rumah tangga mengurus ijinnya cukup ke Dinas Kesehatan Kota atau Kabupaten setempat.”¹¹⁹

Kewenangan Balai Besar POM tentang perijinan ini telah diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia nomor 382/MEN.KES/PER/VI/1989 tentang pendaftaran makanan. Bapak Sarpi mengatakan: “dulu majikan saya mengurus ijin usahanya ke Balai Besar POM Pekanbaru. Dalam proses mengurus ijin ada beberapa syarat yang harus dipenuhi, tapi syaratnya apa saja saya kurang tahu.”¹²⁰

Seperti yang dikatakan sarpi, dalam mengurus ijin usaha ada beberapa syarat yang harus dipenuhi. Syarat-syarat yang harus dipenuhi menurut Ibu

¹¹⁹ Hasil wawancara Penulis dengan Ibu Veramika Ginting. S.Farm. Apt., M.H., selaku Kepala Seksi Pemeriksaan Pengawas Obat dan Makanan di Balai Besar POM Pekanbaru, pada tanggal 19 Agustus 2019

¹²⁰ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Sarpi., selaku Pedagang kue Keliling

Veranika Ginting adalah kelayakan lokasi usaha, sarana dan prasarana yang digunakan untuk memproduksi dan bahan baku yang digunakan.¹²¹

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

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

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

Setelah syarat-syarat diatas dipenuhi maka pelaku usaha bisa mendaftarkan ijin usahanya di Balai Besar POM. Alur proses pendaftaran pangan di Balai Besar POM adalah sebagai berikut: pertama-tama pendaftar atau pelaku usaha yang ingin mendaftarkan produknya menyerahkan dokumen tentang produknya ke Balai Besar POM, selanjutnya pihak Balai Besar POM melakukan penilaian awal yang dimana jika produk tersebut tidak memenuhi standar pangan

¹²¹ Hasil wawancara Penulis dengan Ibu Veranika Ginting. S.Farm. Apt., M.H., selaku Kepala Seksi Pemeriksaan Pengawas Obat dan Makanan di Balai Besar POM Pekanbaru, pada tanggal 19 Agustus 2019

maka akan ditolak dan berkas dikembalikan kepada pendaftar. Jika produk yang didaftarkan tersebut memenuhi standar mutu pangan maka pendaftar wajib membayar biaya administrasi lewat salah satu Bank yang telah ditunjuk pihak Balai Besar POM. Setelah melakukan pembayaran maka pihak Balai Besar POM akan melakukan penilaian untuk tahap yang kedua dan jika disetujui maka produk tersebut sudah mendapat ijin edar secara resmi dan mendapat nomor registrasi dari Badan POM RI. Dalam menjalankan perannya di bidang pengawasan obat dan makanan ada beberapa proses yang harus dilalui oleh Balai Besar POM. Proses pengawasan yang dilakukan Balai Besar POM melalui tiga tahap. Tahap pertama dilakukan pada saat sebelum produksi, tahap kedua dilakukan pada saat produksi, dan tahap ketiga dilakukan setelah produksi.

Pengawasan pada tahap ke tiga biasanya dilakukan dengan melakukan inspeksi ke beberapa Sekolah Dasar. Inspeksi ke Sekolah Dasar dengan cara membeli beberapa produk makanan, produk makanan tersebut akan diteliti apakah layak untuk dikonsumsi atau makanan tersebut mengandung BTP berbahaya sehingga tidak layak dikonsumsi. Dalam melakukan pengawasan peredaran obat dan makanan, Balai Besar POM bekerjasama dengan Dinas kesehatan. Di Kota Pekanbaru Balai Besar POM Pekanbaru bekerjasama dengan Dinas Kesehatan Kota Pekanbaru.

Menurut Ibu Veramika Ginting Pengawasan pada tahap tiga dilakukan dengan beberapa cara, yaitu :¹²²

¹²² Hasil wawancara Penulis dengan Ibu Veramika Ginting. S.Farm. Apt., M.H., selaku Kepala Seksi Pemeriksaan Pengawas Obat dan Makanan di Balai Besar POM Pekanbaru, pada tanggal 19 Agustus 2019

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

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

Pada tahap ketiga, proses pengawasan Balai Besar POM biasanya dilakukan bekerjasama dengan instansi lain yang terkait dengan produk makanan dan obat. Instansi yang diajak adalah Dinas Kesehatan, yaitu dengan cara bersama-sama dengan Dinas kesehatan Balai Besar POM melakukan inspeksi

mendadak ke supermarket dan swalayan terutama pada saat menjelang lebaran dan juga Balai Besar POM mengadakan pelatihan tenaga ahli kesehatan makanan kepada perwakilan dari pegawai Dinas Kesehatan di seluruh kabupaten/kota di Provinsi Riau guna membantu Balai Besar POM untuk melakukan penyuluhan di kabupaten/kota.

Dari hasil penelitian diketahui bahwa Balai Besar POM pernah melakukan inspeksi mendadak di kantin beberapa Sekolah Dasar di Kota Pekanbaru, penjaga kantin dan pihak guru atau kepala sekolah tersebut mengaku pernah ada pihak Balai Besar POM datang ke sekolah membeli dagangannya untuk diteliti. Ini sudah sesuai dengan salah satu visi Balai Besar POM, yaitu: Melindungi kesehatan masyarakat dari resiko peredaran produk terapan, alat kesehatan, obat tradisional, produk komplemen dan kosmetik yang tidak memenuhi persyaratan mutu dan keamanan dan khasiat/kemanfaatan, serta produk pangan yang tidak aman dan tidak layak dikonsumsi. Atau dapat dikatakan Balai Besar POM sudah melakukan pengamanan makanan sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan, Pengamanan makanan dan minuman diselenggarakan untuk melindungi masyarakat dari makanan dan minuman yang tidak memenuhi ketentuan mengenai standar dan atau persyaratan kesehatan. Yang dimana mendapatkan makanan yang memenuhi standar kesehatan adalah salah satu hak konsumen sesuai dengan pasal 4 huruf a Undang - Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

Kewenangan Balai Besar POM tentang pengawasan sesuai dengan pasal 68 huruf b Keputusan Presiden Republik Indonesia nomor 103 Tahun 2001

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

Kewenangan lain yang dimiliki oleh Balai Besar POM adalah menindak pelaku usaha yang melanggar hukum. Ibu Veranika Ginting mengatakan: ”kewenangan Balai Besar POM terhadap pelaku usaha yang melanggar hukum adalah dengan memberi peringatan kepada pelaku usaha, pelaku usaha harus membuat surat pernyataan, Balai Besar POM melakukan penarikan produk dengan ijin yang diperoleh dari Pengadilan Negeri, pemusnahan makanan dan atau obat yang melanggar ketentuan undangundang, dan bahkan sampai memproses pidana dengan melaporkannya kepada para penegak hukum”.¹²³

Hasil wawancara dengan pegawai Balai Besar POM tersebut dibenarkan oleh salah seorang pelaku usaha pernah dibeli Balai Besar POM sebagai sampel untuk diteliti. Ibu Ida mengatakan: “pernah ada orang POM datang ke beberapa SD yang ada di Kota Pekanbaru. Kata pegawai POM tersebut mereka sedang melakukan pengawasan peredaran makanan, mereka membeli beberapa jajanan untuk diteliti apakah ada BTP berbahaya atau tidak. Kalau dari hasil penelitian

¹²³ Hasil wawancara Penulis dengan Ibu Veramika Ginting. S.Farm. Apt., M.H., selaku Kepala Seksi Pemeriksaaan Pengawas Obat dan Makanan di Balai Besar POM Pekanbaru, pada tanggal 19 Agustus 2019

ditemukan ada BTP berbahaya maka Ida diminta untuk memberitahu darimana dia mendapatkan jajanan tersebut.¹²⁴

Wawancara dengan Ibu Veramika Ginting didapat keterangan bahwa dalam penjatuhan sanksi Balai Besar POM hanya berhak melakukan pada pelaku usaha yang ijin produksinya berada di bawah Balai Besar POM, yaitu usaha industri menengah dan industri besar baik yang berasal dari dalam maupun luar negeri. Atau dengan kata lain Balai Besar POM hanya berhak menjatuhkan sanksi pada produk yang berkode MD dan ML. sedangkan produk rumah tangga (IRT) Balai Besar POM tidak bisa menjatuhkan sanksi karena yang memberi ijin produksi adalah Dinas Kesehatan setempat. Balai Besar POM hanya bisa mengusulkan kepada Dinas Kesehatan setempat untuk menarik ijin usaha produk IRT tersebut. Sanksi yang diberikan ada yang membawa efek jera dan ada yang tidak bagi para pelaku usaha jajanan berbahaya. Pelaku usaha jajanan berbahaya yang jera adalah mereka yang sampai pada proses sanksi pidana. Sedang pelaku usaha jajanan berbahaya yang belum jera adalah pelaku usaha yang hanya mendapat surat peringatan saja. Pelaku usaha yang belum jera melakukan kucing-kucingan dengan petugas Balai Besar POM. Ditempat usaha resminya pelaku usaha memproduksi sesuai dengan ketentuan, tetapi di tempat lain mencoba memproduksi jajanan dengan menggunakan bahan-bahan tambahan pangan yang tidak diperbolehkan, misalnya dengan menambah zat aditif yang dilarang.¹²⁵

¹²⁴ Hasil wawancara Penulis dengan Ibu Ida., selaku Pedagang Nugget Keliling

¹²⁵ Hasil wawancara Penulis dengan Ibu Veramika Ginting. S.Farm. Apt., M.H., selaku Kepala Seksi Pemeriksaan Pengawas Obat dan Makanan di Balai Besar POM Pekanbaru, pada tanggal 19 Agustus 2019

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

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

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

yang digunakan pelaku usaha untuk bertanggung jawab sesuai dengan tanggungjawabnya. Prinsip ini disenangi karena pelaku usaha bisa menentukan batasan yang menjadi tanggungjawabnya. Pembatasan tanggungjawab ini tetap merugikan konsumen meskipun konsumen yang dirugikan telah mendapatkan ganti rugi.

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

B. Hambatan atau Kendala Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Pekanbaru dalam Melaksanakan Tanggungjawab Terhadap Beredarnya Pangan dan Jajanan Anak Sekolah (PJAS) Yang Mengandung Zat Berbahaya di Kota Pekanbaru

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

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

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

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

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

Ada beberapa kendala yang harus dihadapi oleh Balai Besar POM dalam upaya melindungi konsumen dari jajanan yang mengandung Bahan Tambahan Pangan (BTP) berbahaya. Kendala yang dihadapi Balai Besar POM menurut Ibu Veranika Ginting adalah kewenangan pendistribusian BTP berada di Dinas Perindustrian dan Perdagangan. Hal ini membuat Balai Besar POM tidak bisa mengontrol siapa yang berhak menggunakan dan siapa yang tidak berhak. Balai Besar POM tahunya BTP berbahaya tersebut ketika sudah dicampurkan ke jajanan yang siap jual, sehingga untuk menghentikan penggunaan BTP berbahaya sebagai campuran untuk membuat jajanan tampaknya agak sulit. Karena pada pokoknya kewenangan peredaran BTP berada pada Dinas Perdagangan dan Perindustrian, dengan kata lain Balai Besar POM tidak bisa melakukan usaha preventif untuk mencegah peredaran BTP yang berbahaya tersebut. Balai Besar POM hanya bisa melakukan upaya represif setelah peristiwa penyalahgunaan BTP berbahaya terjadi.

Kendala yang kedua adalah pelaku usaha melakukan kucing-kucingan dalam menggunakan BTP berbahaya sebagai campuran dalam jajanan yang diproduksi. Jajanan yang ada di tangan pedagang yang tidak langsung dari produsennya membuat Balai Besar POM sulit melacak dalam menelusuri pelaku usaha yang menggunakan Bahan Tambahan Pangan berbahaya.

Kendala ketiga adalah kendala yang dialami secara internal dalam tubuh Balai Besar POM sendiri, yaitu kurangnya personil pengawas. Balai Besar POM Pekanbaru hanya ada 40 orang pengawas, padahal wilayah kerja Balai Besar POM Pekanbaru satu Provinsi Riau yang meliputi 12 wilayah Kabupaten dan Kota.

Meskipun Balai Besar POM telah bekerjasama dengan Dinas Kesehatan tentang masalah penyuluhan dengan cara memberikan pelatihan tentang kesehatan makanan kepada petugas Dinas Kesehatan di seluruh Kabupaten / Kota di Provinsi Riau.

Namun kendalanya beberapa petugas Dinas Kesehatan yang sudah diberi pelatihan, setelah beberapa bulan pindah bidang kerja atau pindah tugas ke daerah lain, jika sudah seperti itu Balai Besar POM tidak bisa melakukan apa-apa karena jika mengadakan pelatihan lagi membutuhkan waktu yang lumayan lama karena terbentur pada anggaran atau biaya untuk mengadakan pelatihan tersebut.

Kendala keempat datang dari konsumen itu sendiri. Masyarakat atau konsumen inginnya bisa makan enak dengan harga yang murah dan rasa makanannya yang enak. Masyarakat juga enggan untuk melaporkan kalau terjadi hal-hal yang merugikan mereka. Contohnya: jika makanan kadaluarsa konsumen hanya membuang makanan itu. Konsumen menganggap barang itu murah sehingga tidak perlu dipermasalahkan. Pengetahuan konsumen juga sedikit, karena kepedulian masyarakat untuk mencari informasi juga sedikit, meskipun Balai Besar POM telah sering menginformasikan tentang makanan dan obat yang tidak layak konsumsi.

Ibu Jenny mengatakan, ia tidak tahu makanan yang dikonsumsi anaknya mengandung BTP berbahaya atau tidak, yang penting rasanya enak dan harganya murah.¹²⁶ Bapak Agus Nurdin mengaku tidak mengetahui jajanan yang dikonsumsinya mengandung BTP berbahaya atau tidak, dia juga berkata tidak

¹²⁶ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pono, selaku Orang Tua Murid

peduli dengan efek yang ditimbulkan dari BTP berbahaya. yang penting jajanan yang dikonsumsi anaknya murah dan enak. Dia berfikir bahwa efek dari BTP hanya sebatas sakit perut.¹²⁷

Upaya Balai Besar POM Pekanbaru dalam melindungi konsumen adalah dengan mengadakan penyuluhan tentang tata cara berproduksi yang baik dan sanitasi yang baik kepada pelaku usaha yang akan membuka usaha. Mengadakan sosialisasi peraturan perundang-undangan perlindungan konsumen dan penyuluhan kepada PKK, Diknas, guru, tokoh masyarakat, karang taruna, pegawai kesehatan (Puskesmas), anak sekolah, universitas, yayasan perlindungan konsumen (LP2K), menampung dan menindaklanjuti keluhan dari masyarakat tentang makanan dan obat yang bermasalah, memberikan informasi tentang layak konsumsi atau tidak suatu produk meliputi makanan, farmasi (termasuk obat tradisional), dan kosmetik melalui media cetak maupun elektronik seperti Koran, leaflet, radio, talk show di TV, dan melakukan sidak ke beberapa sekolah dasar yang diambil secara acak.¹²⁸

Tabel III.6
Daftar SD Yang dijumpai Pelaku Usaha
yang menjual jajanan yang yang berbahaya

No.	Nama Sekolah Dasar	Terindikasi		Keterangan
		Ya	Tidak	
1.	SDN 21 Pekanbaru	✓		Mie (borax)
2.	SDN 151 Pekanbaru	✓		Krupuk (Rhodamin B)

¹²⁷ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Agus Nurdin., selaku Orang Tua Murid

¹²⁸ Hasil wawancara Penulis dengan Ibu Veramika Ginting. S.Farm. Apt., M.H., selaku Kepala Seksi Pemeriksaaan Pengawas Obat dan Makanan di Balai Besar POM Pekanbaru, pada tanggal 19 Agustus 2019

3.	SDN 77 Pekanbaru	✓		Agar-agar (Rhodamin B)
4.	SDN 193 Pekanbaru	✓		Donat (formalin)
5.	SDN 160 Pekanbaru	✓		Gorengan (Rhodamin B)

Data olahan lapangan Tahun 2019

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

- i. Melindungi kesehatan masyarakat dari resiko peredaran produk terapeutik, alat kesehatan, obat tradisional, produk komplemen dan kosmetik yang tidak memenuhi persyaratan mutu dan keamanan dan khasiat/kemanfaatan, serta produk pangan yang tidak aman dan tidak layak dikonsumsi
- ii. Melindungi masyarakat dari bahaya penyalahgunaan dan penggunaan yang salah dari produk obat, narkotik, psikotropik dan zat adiktif serta resiko akibat penggunaan produk dan bahan berbahaya

- iii. Mengembangkan obat asli Indonesia dengan mutu, khasiat dan keamanan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan dapat digunakan untuk meningkatkan kesehatan masyarakat

Hasil penelitian dapat diketahui bahwa salah satu upaya Balai Besar POM melindungi konsumen adalah dengan memberikan penyuluhan kepada pelaku usaha. Penyuluhan yang diberikan adalah seputar cara berproduksi pangan yang baik, yaitu cara berproduksi yang memenuhi standar kesehatan yang telah ditetapkan pemerintah. Produksi pangan adalah kegiatan atau proses menghasilkan, menyiapkan, mengolah, membuat, mengawetkan, mengemas, mengemas kembali, dan atau mengubah bentuk pangan.

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

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

Pelaku usaha juga mendapatkan penyuluhan tentang sanitasi. Sanitasi pangan adalah upaya untuk mencegah terhadap kemungkinan untuk bertumbuh

dan berkembang biaknya jasad renik pembusuk dan pathogen dalam makanan, minuman, peralatan, dan bangunan yang dapat merusak pangan dan membahayakan manusia. (pasal 1 angka 9 PP No. 28 tahun 2004). Meskipun Balai Besar POM Pekanbaru memberikan penyuluhan tentang cara berproduksi yang baik dan sanitasi yang baik kepada para pelaku usaha jajanan di Kota Pekanbaru, namun belum semua pelaku usaha jajanan mendapatkan penyuluhan tentang cara berproduksi yang baik dan sanitasi yang baik. Hal ini karena Balai Besar POM Pekanbaru hanya memberikan penyuluhan kepada pelaku usaha jajanan yang akan mengurus ijinnya ke Balai Besar POM, yaitu pelaku usaha industri menengah dan pelaku usaha industri besar. Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa penyuluhan dan peninjauan ke lokasi produksi hanya dilakukan sekali ketika pelaku usaha mengurus ijin usaha. Peninjauan kembali ke lokasi hanya dilakukan ketika pelaku usaha diduga melakukan pelanggaran hukum dalam usahanya atau hanya ketika Balai Besar POM menemukan bahan-bahan berbahaya yang terkandung dalam makanan maupun farmasi.

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

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

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

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

Mawardi mengatakan: bakso mini yang saya jual tidak saya daftarkan ke Balai Besar POM maupun Dinas Kesehatan, yang penting dagangan saya laku dan memenuhi selera konsumen, saya juga tidak pernah diberi penyuluhan dari lembaga manapun.¹²⁹ Sedangkan Herman mengaku minuman yang ia jual tidak didaftarkan ke Dinas Kesehatan maupun Balai Besar POM, yang penting harga es

¹²⁹ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Mawardi., selaku Pedagang Es Lilin Keliling

mampu dijangkau anak SD dan rasanya yang enak. Dia juga mengatakan kalau tidak pernah mendapat penyuluhan dari pihak manapun.¹³⁰

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

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

¹³⁰ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Herman., selaku Pedagang Es Doger Keliling

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

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

1. Tanggungjawab Hukum Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Pekanbaru Terhadap Beredarnya Panganan dan Jajanan Anak Sekolah (PJAS) Yang Mengandung Zat Berbahaya di Kota Pekanbaru bahwa untuk mewujudkan perlindungan hukum bagi Panganan dan Jajanan Anak Sekolah (PJAS) maka Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Pekanbaru terus melakukan survey dan investigasi ke sekolah-sekolah, namun tidak sedikit pelaku usaha yang tidak beritikad baik dalam menjalankan usaha nya memasukkan bahan tambahan pangan yang berbahaya (Zat Aditif) yang disebabkan karena faktor kepentingan ekonomis dan faktor Sumber Daya Manusia (SDM) produsen dan konsumen. Faktor kepentingan ekonomis yaitu para pelaku usaha ingin mengeluarkan biaya produksi serendah-rendahnya dan mendapatkan untung sebanyakbanyaknya. Sedangkan untuk SDM dari pihak pelaku usaha yaitu kurangnya pengetahuan tentang seluk beluk Bahan Tambahan Pangan (BTP) Berbahaya. Dari pihak konsumen yaitu daya beli masyarakat yang rendah, mereka selalu ingin produk yang murah dan enak tanpa memperhatikan kualitas produk tersebut.

2. Hambatan atau Kendala Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Pekanbaru dalam Melaksanakan Tanggungjawab Terhadap Beredarnya Panganan dan Jajanan Anak Sekolah (PJAS) Yang Mengandung Zat Berbahaya di Kota Pekanbaru bahwa Balai Besar POM mempunyai beberapa kendala diantaranya : banyaknya pelaku usaha yang nakal, tidak adanya informasi yang diberikan kepada masyarakat kepada BBPOM terhadap pelaku usaha yang nakal dalam menjual jajannya kepada sekolah-sekolah yang ada di Kota Pekanbaru dan tidak ada sanksi tegas yang diberikan kepada pelaku usaha yang curang dalam menjalankan usahanya dengan menggunakan bahan berbahaya bagi kesehatan tubuh.

B. Saran

Berdasarkan hasil kesimpulan diatas, maka penulis memberikan beberapa saran dalam penulisan tesis ini, diantaranya yaitu :

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

menggunakan zat-zat aditif yang tidak diizinkan atau tidak sesuai dengan batas penggunaan maksimal zat aditif. Karena dapat menimbulkan gangguan bagi kesehatan konsumen.



DAFTAR KEPUSTAKAAN

A. Buku-buku

- Ade Maman Suherman, *Aspek Hukum Dalam Ekonomi Global*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005
- Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011
- Adrian Sutedi, *Tanggung Jawab Produk Dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008
- Az Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Diadit Media, Jakarta, 2002
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Penerbit PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2005
- Baliwati, dkk. *Pengantar Makan dan Gizi*, Penebar Swadaya, Jakarta, 2004
- Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009
- Erman Rajagukguk, dkk. *Hukum Perlindungan Konsumen*. CV.Mandar Maju, Bandung, 2000
- Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Mandar Maju, Bandung, 2008
- Indriyanti Dewi dan Aleksandra, *Etika dan Hukum Kesehatan*, Pustaka Book Publisher, Yogyakarta, 2008
- Larasty Indriany Septianingsih, *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Pengguna Anti Nyamuk Atas Iklan Anti Nyamuk Di Televisi*, Skripsi, Makassar, 20012
- Mariam Darus Badruzaman, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, 2003
- Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, Yokyakarta, 2000,

- M. Soly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung, Mandar Maju, 1994
- M. Sofyan M Lubis, *Mengenal Hak Konsumen dan Pasien*, Cetakan 1. Pustaka Yustisia, Yogyakarta. 2009
- Muhammad Arief, *Apa yang Perlu Diketahui tentang Obat*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 2007
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008
- Rahayu Widodo, *Panduan Keluarga Memilih dan Menggunakan Obat*, Kreasi wacana, Yogyakarta, 2006
- R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*. Jakarta, PT. Pradnya Paramita, 2001
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pres, Jakarta, 2010
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI-Press, 2000
- Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, Jakarta, 2000

B. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang No. 08 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen
- Undang Undang No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan
- Peraturan Badan Pengawas Obat Dan Makanan Nomor 26 Tahun 2017 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pengawas Obat Dan Makanan

C. Jurnal Hukum

- Anthon Fathanudien, Pertanggungjawaban Terhadap Konsumen Atas Iklan-Iklan yang Menyesatkan di Era Globalisasi, Jurnal Unifikasi, 2015, Vol. 2, No. 2
- Nur Rachmat, 2014, Penyidikan dan Pertanggungjawaban Pidana Produsen Terhadap Produk Makanan Mengandung Kimia Berbahaya, Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion, Edisi 4, Vol. 2

Yudha Hadian Nur dan Dwi Wahyuniarti Prabowo, 2011, Penerapan Prinsip Tanggung Jawab Mutlak (Strict Liability) Dalam Rangka Perlindungan Konsumen, Buletin Ilmiah Litbang Perdagangan, Vol. 5, No. 2



Dokumen ini adalah Arsip Miik :
Perpustakaan Universitas Islam Riau