

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Ungkapan bahwa konsumen adalah raja semestinya diinterpretasikan secara kritis. Namun pada kenyataannya tidak demikian, konsumen selalu dikonstruksikan dalam kerangka konsumtif. Akibatnya, cenderung menjadi korban dalam jual beli dengan produsen. Kemampuan dan kesadaran konsumen untuk memilih serta menentukan pilihannya atas suatu barang atau jasa yang memenuhi persyaratan keamanan, keselamatan, dan kenyamanan masih perlu ditingkatkan. Konsumen masih sering dianggap sebagai objek dari pelaku usaha untuk mengambil keuntungan yang sebesar-besarnya.

Yogyakarta adalah kota budaya, sehingga Yogyakarta sering dikunjungi para wisatawan. Baik wisatawan lokal maupun wisatawan manca negara. Selain sebagai kota budaya kota Yogyakarta juga adalah kota pelajar tiap tahun banyak orang tua yang menyekolahkan anaknya untuk menempuh pendidikan di Yogyakarta. Sehingga hal tersebut dimanfaatkan oleh warga kota Yogyakarta untuk membuka usaha-usaha yang mendukung pariwisata dan pendidikan seperti hotel-hotel, kos-kosan, serta usaha makanan.

Merebaknya penggunaan bahan kimia yang berbahaya di dalam makanan di wilayah Indonesia umumnya dan wilayah DIY khususnya membuat masyarakat khawatir. Adapun bahan-bahan kimia yang

terkandung dalam makanan diantaranya formalin, borak dan rhodamin-b yang biasanya digunakan untuk mengawetkan mayat dan sebagai bahan pewarna pakaian. Dampak dari penggunaan bahan kimia dapat bersifat: **akut:** efek pada kesehatan langsung pada manusia terlihat seperti iritasi, alergi, kemerahan, mata berair, mual, muntah, rasa terbakar, sakit perut dan pusing.

**Kronik:** efek pada kesehatan manusia terkena dalam jangka waktu yang lama dan berulang; iritasi kemungkinan parah, mata berair, gangguan pada pencernaan, hati, ginjal, pankreas, menstruasi dan pada hewan percobaan dapat menyebabkan kanker sedangkan pada manusia bersifat karsinogen (menyebabkan kanker).<sup>1</sup>

Di Indonesia pengawasan terhadap makanan dilakukan oleh pemerintah melalui Badan Pengawasan Obat Dan Makanan (Badan POM) yang terdapat di setiap kota. Pada bulan Desember 2005 Badan POM melakukan sampling dan pengujian laboratorium secara serial dan seretak terhadap makanan di setiap pasar mencakup Lampung, Jakarta, Bandung, Semarang, Yogyakarta dan Surabaya. Kondisi masing-masing daerah tidak sama untuk setiap jenis produk tersebut. Untuk tahu, temuan Badan POM Yogyakarta dan Bandung tidak mengandung formalin, sedangkan di Jakarta sangat tinggi yaitu 77,85% mengandung formalin. Sedangkan untuk ikan, temuan Badan POM di Jakarta 52,63% dan Bandar Lampung 35,56% dari

sampel ikan mengandung formalin. Untuk mie basah yang mengandung formalin relatif tinggi yaitu 60% kecuali di Makasar 6,45%.<sup>2</sup>

Selama tahun 2005 Badan POM Yogyakarta, telah melakukan pengujian terhadap 75 sampel bahan makanan (40 sampel mie basah, 14 sampel tahu, dan 21 sampel ikan asin) di wilayah DIY. Dari 40 sampel mie basah, sebanyak 38 sampel diantaranya mengandung formalin. Dari 21 sampel ikan asin (teri, ikan peda, cumi, dll), sebanyak enam sampel mengandung formalin<sup>3</sup>.

Konsumen pada umumnya tidak mengetahui apakah makanan yang dikonsumsi tersebut layak atau tidak untuk dikonsumsi. Akan tetapi bila konsumen merasa dirugikan akibat mengkonsumsi suatu produk maka konsumen berhak menuntut ganti rugi kepada produsen.

## **B. Perumusan Masalah**

Dari latar belakang masalah diatas maka dapat ditarik rumusan masalah adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah tanggung jawab pelaku usaha makanan terhadap konsumen atas produk makanan yang mengandung bahan kimia berbahaya?

---

<sup>2</sup> Atiek Herawat. *Keterangan Pers Badan Pom Nomor :KH.00.01.1.241.002 tentang Penyalah Gunaan Formalin Untuk Pengawet Mie Basah, Tahu dan Ikan*. [www.pom.go.id](http://www.pom.go.id), 08Maret 2006, 21.33.

<sup>3</sup> No. 6. *Badan Pom Mie Basah Berformalin Dituntut Ke Pengadilan*. [www.pom.go.id](http://www.pom.go.id), 08 maret 2006

2. Bagaimanakah peranan Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM) Yogyakarta dalam melindungi kepentingan konsumen makanan yang mengandung bahan kimia berbahaya di Daerah Istimewa Yogyakarta ?

### C. Tinjauan Pustaka

#### 1. Tinjauan Umum Tentang Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen

Istilah “perlindungan konsumen” berkaitan dengan perlindungan hukum. Oleh karena itu, perlindungan konsumen mengandung aspek hukum. Menurut Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) pengertian perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen (Pasal 1 angka 1 UUPK). Kalimat yang menyatakan “ segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum”, diharapkan sebagai benteng untuk meniadakan tindakan sewenang-wenang yang dilakukan Pelaku Usaha terhadap Konsumen<sup>4</sup>.

Menurut Az. Nasution hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen yang memuat asas-asas atau kaedah-kaedah yang bersifat mengatur dan melindungi kepentingan konsumen. Az. Nasution mengakui, asas-asas dan kaedah-kaedah hukum yang mengatur hubungan dan masalah konsumen itu tersebar dalam berbagai bidang ilmu hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis. Seperti Hukum Perdata,

Hukum Dagang, Hukum Pidana, Hukum Administrasi Negara dan Hukum Internasional, terutama konvensi-konvensi yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan konsumen.<sup>5</sup>

Sedangkan menurut Shidarta istilah “perlindungan konsumen” berkaitan dengan perlindungan hukum. Oleh karena itu, perlindungan konsumen mengandung aspek hukum. Adapun Materi yang mendapatkan perlindungan bukan hanya sekedar fisik, melainkan hak-haknya yang bersifat abstrak. Dengan kata lain perlindungan konsumen identik dengan perlindungan yang diberikan hukum terhadap hak-hak konsumen.<sup>6</sup>

Membahas keperluan hukum untuk memberikan perlindungan bagi konsumen di Indonesia, hendaknya terlebih dahulu membahas peraturan perundang-undangan di Indonesia. Khususnya peraturan atau keputusan yang memberikan perlindungan bagi masyarakat. Sehingga bentuk hukum perlindungan konsumen yang diterapkan, sesuai dengan yang diperlukan bagi konsumen di Indonesia dan keberadaannya tepat apabila diletakkan di dalam kerangka sistem hukum nasional Indonesia.<sup>7</sup>

Dari penjelasan diatas dapat diketahui bahwa hukum perlindungan konsumen sulit dibatasi hanya dengan satu jenis undang-undang saja seperti UUPK. Hukum perlindungan konsumen selalu berhubungan dan berinteraksi dengan berbagai bidang dan cabang hukum lainnya seperti:

---

<sup>5</sup> Az. Nasution. *Konsumen Dan Hukum*, hal. 64-65

<sup>6</sup> Shidarta. *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, hlm 19.

a. Hukum Perdata

Hubungan hukum antara produsen dan konsumen secara keperdataan terjadi karena dua hal, yaitu:

1. Konsumen yang memperoleh produk dengan cara membeli dari produsen yang berarti konsumen yang terikat hubungan kontraktual (perjanjian, kontrak) dengan produsen. Jenis perjanjian (kontrak) antara produsen dan konsumen pada umumnya jual beli, tetapi mungkin juga dalam bentuk lain seperti, perjanjian kredit, sewa-menyewa dan sebagainya.
2. Konsumen yang memperoleh produk tidak melalui perjanjian jual beli, tetapi memperolehnya dengan jalan lain. Yang berarti konsumen yang sama sekali tidak terikat dalam hubungan kontraktual (perjanjian, kontrak) dengan produsen. Seperti konsumen makanan, membeli makanan tidak untuk dikonsumsi oleh dirinya sendiri, tetapi juga dikonsumsi oleh anggota keluarga lainnya, atau juga dapat diberikan kepada orang lain.

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) tidak terdapat kata-kata "konsumen". Istilah lain yang sepadan dengan itu adalah pembeli, penyewa, dan si berutang (debitur). Adapun Pasal-Pasal yang mengatur perbuatan yang berkaitan dengan perlindungan kepada pihak-pihak yang terkait dalam perjanjian yaitu: Pasal 1473-1512; Pasal 1320-1338.

Dalam hukum perlindungan konsumen, aspek perjanjian ini merupakan faktor yang sangat penting, walaupun bukan faktor mutlak yang harus ada<sup>8</sup>. Adanya hubungan hukum berupa perjanjian tentu saja sangat membantu memperkuat posisi konsumen dalam berhadapan dengan pihak yang merugikan hak-haknya. Dalam KUHPerdata apabila para pihak tidak dapat memenuhi kewajibannya sebagaimana yang telah diperjanjikan kedua belah pihak, maka gugatan yang lazim dilakukan yaitu perbuatan melawan hukum atau dikenal dengan istilah wan prestasi.

Dalam UUPK penerapan Hukum Perdata terdapat dalam Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 20, Pasal 25, Pasal 26. Pada Pasal 19 ayat (1), (2), dan (3) mengatur tentang tanggung jawab pembayaran ganti kerugian dari pelaku usaha kepada konsumen yang dirugikan akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. Pasal 20 merupakan tanggung jawab pembayaran ganti kerugian akibat iklan menyesatkan, Pasal 25 mengenai tanggung jawab pembayaran ganti kerugian akibat menyediakan suku cadang atau fasilitas perbaikan pada pihak konsumen, Pasal 26 merupakan tanggung jawab ganti kerugian akibat pelaku usaha tidak memenuhi jaminan dan/atau garanti yang disertai dan/atau diperlihatkan

## b. Hukum Pidana

Perbuatan pidana atau juga disebut tindak pidana (delik) adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan itu disertai dengan ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barang siapa melanggar aturan tersebut.<sup>9</sup> Perbuatan pidana yang dilakukan oleh pelaku usaha dapat dikategorikan sebagai tindak pidana dibidang ekonomi (tindak pidana ekonomi), karena ada kepentingan nasional (umum) hendak dilindungi atau dipertahankan, yaitu menjaga agar tatanan perekonomian nasional tetap langgeng, berkembang baik, dan tidak kacau.

Pengaturan hukum positif dalam lapangan Hukum Pidana secara umum terdapat dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) yang penerapannya dimulai sejak tahun 1918. Dalam KUHP tidak terdapat kata “konsumen”. Kendati demikian, secara eksplisit dapat ditarik beberapa Pasal yang memberikan pengaturan perlindungan hukum terhadap konsumen, antara lain<sup>10</sup>:

1. Pasal 24: Barangsiapa menjual, menawarkan, menyerahkan barang-barang, yang diketahui bahwa membahayakan nyawa atau kesehatan orang padahal sifat berbahaya itu tidak diberitahukan, diancam dengan pidana penjara paling lama lima belas tahun.
2. Pasal 205: Barangsiapa dengan karena kealpaannya menyebabkan bahwa barang-barang yang berbahaya bagi nyawa atau kesehatan

<sup>9</sup> Mulyatno, *Azas-azas hukum Pidana*, hlm.54

<sup>10</sup> *Kitab Undang-undang Hukum Pidana*, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, hlm. 8-9



orang dijual, diserahkan atau dibagi-bagikan, tanpa diketahui sifat berbahayanya oleh yang membeli atau yang memperoleh, diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan

3. Pasal 359: Barangsiapa karena kealpaannya menyebabkan kematian orang lain, diancam pidana penjara paling lama lima tahun.
4. Pasal 360: Barangsiapa karena kealpaannya menyebabkan orang lain mendapat luka berat, diancam dengan pidana penjara paling lama lima tahun.
5. Pasal 382: Barangsiapa menjual, menawarkan makanan, minuman atau obat-obatan yang diketahui bahwa itu palsu, dan menyembunyikan hal itu maka akan dipidana penjara paling lama empat tahun.
6. Pasal 382 bis: Barangsiapa untuk mendapatkan, melangsungkan atau memperluas debit perdagangan atau perusahaan kepunyaan sendiri atau orang lain, melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan khalayak umum atau seorang tertentu diancam, jika kerenanya timbul kerugian konkiren-konkirenya atau konkiren-konkiren orang lain, karena persaingan curang, dengan pidana penjara paling lama empat bulan atau denda paling banyak sembilan ratus rupiah.

7. Pasal 383: Diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun

empat bulan bagi penjual yang berbuat curang terhadap pembeli

8. Pasal 390: Barangsiapa dengan maksud menguntungkan bagi diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum dengan menyiarkan berita bohong yang menyebabkan barang-barang dagangan, dana-dana atau surat-surat berharga menjadi naik turun, diancam pidana penjara paling lama dua tahun delapan bulan.

Selain dalam KUHP sanksi pidana atau penerapan Hukum Pidana dalam perlindungan hukum terhadap konsumen terdapat juga dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang pangan yaitu terdapat dalam Pasal 55-59:

1. Pasal 55: Tindak pidana dalam bidang pangan yang diancam dengan pidana penjara paling lama lima tahun dan/atau denda paling banyak Rp 600.000.000,00 (enam ratus juta rupiah), yaitu:
  - a). Sengaja menyelenggarakan kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan/atau peredaran pangan dalam keadaan tidak memenuhi syarat sanitasi.
  - b). Sengaja menggunakan bahan yang dilarang sebagai bahan tambahan pangan atau menggunakan bahan tambahan secara berlebihan.
  - c). Sengaja menggunakan bahan yang dilarang sebagai kemasan pangan atau bahan apapun yang membahayakan kesehatan manusia.
  - d). Sengaja mengadakan pangan yang dilarang untuk diedarkan

- e). Sengaja memperdagangkan pangan yang tidak memenuhi standar mutu yang diwajibkan.
  - f). Sengaja memperdagangkan yang mutunya berbeda atau tidak sama dengan mutu yang diperjanjikan.
  - g). Sengaja memperdagangkan pangan yang tidak memenuhi standar persyaratan sertifikasi mutu pangan, mengganti, melabel kembali atau menukar tanggal, bulan, atau tahun kadaluarsa pangan yang diedarkan.
2. Pasal 56: Tindak pidana dibidang pangan yang diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun dan/atau denda paling banyak Rp 120.000.000,00 (seratus dua puluh juta rupiah), karena kelalaiannya:
- a). Menyelenggarakan kegiatan proses produksi, penyimpanan, pengangkutan dan/atau peredaran pangan dalam keadaan tidak memenuhi syarat sanitasi.
  - b). Menggunakan bahan tambahan pangan yang dilarang sebagai bahan tambahan pangan atau menggunakan bahan tambahan pangan secara melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan.
  - c). Menggunakan bahan yang dilarang digunakan sebagai kemasan pangan dan/atau bahan pangan yang membahayakan kesehatan

3. Menurut Pasal 57 Undang-undang Pangan ancaman pidana dalam Pasal 55 dan Pasal 56 dapat ditambah seperempat, jika mengakibatkan kerugian terhadap kesehatan manusia atau ditambah sepertiga jika menyebabkan kematian.
4. Pasal 58: Tindak pidana di bidang pangan yang diancam dengan pidana paling lama tiga tahun dan/atau denda paling banyak Rp 360.000.000,00 (tiga ratus enam puluh juta rupiah):
  - a). Menggunakan bahan sebagai bahan tambahan pangan dan mengedarkan pangan tersebut bertentangan dengan ketentuan Pasal 11.
  - b). Mengedarkan pangan yang diproduksi atau menggunakan bahan baku, tambahan pangan, dan/atau bahan lain dalam kegiatan atau proses produksi pangan yang dihasilkan dari proses rekayasa genetika tanpa lebih dahulu memeriksakan keamanan pangan.
  - c). Menggunakan iridasi dalam kegiatan proses produksi pangan tanpa izin
  - d). Menggunakan suatu bahan sebagai kemasan pangan untuk diedarkan secara bertentangan dengan ketentuan Pasal 17.
  - e). Membuka kemasan akhir pangan untuk dikemas kembali dan memperdagangkannya.
  - f). Mengedarkan pangan tertentu yang diperdagangkan tanpa terlebih dahulu diuji secara laboratoris; memproduksi pangan

tanpa memenuhi persyaratan tentang gizi pangan yang ditetapkan.

- g). Memproduksi atau memasukkan ke dalam wilayah Indonesia pangan dikemas untuk diperdagangkan tanpa mencantumkan label.
  - h). Memberikan keterangan atau persyaratan secara tidak benar dan/atau menyesatkan mengenai pangan diperdagangkan melalui, dan/atau dengan label atau iklan.
  - i). Memberikan pernyataan atau keterangan tidak benar dalam iklan atau label bahwa pangan yang diperdagangkan adalah sesuai menurut persyaratan agama atau kepercayaan tertentu.
  - j). Memasukkan pangan kedalam wilayah Indonesia, pangan yang tidak memenuhi ketentuan Undang-undang ini dan peraturan pelaksanaannya.
  - k). Menghambat kelancaran proses pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53.
5. Pasal 59 : Tindak pidana dibidang pangan yang diancam pidana penjara paling lama empat tahun dan/atau denda paling banyak Rp 480.000.000,00 (empat ratus delapan puluh juta rupiah) apabila:
- a). Tidak menyelenggarakan kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan/atau peredaran pangan yang memenuhi persyaratan sanitasi, keamanan dan/atau

keselamatan manusia, atau tidak menyelenggarakan pengawasan atas pemenuhan persyaratan sanitasi.

- b). Tidak memenuhi persyaratan sanitasi.
- c). Tidak memenuhi tata cara pengemasan pangan.
- d). Tidak menyelenggarakan sistem jaminan mutu yang diterapkan dalam kegiatan produksi atau proses produksi pangan yang diperdagangkan.
- e). Tidak memuat keterangan yang wajib dincantumkan label.

Masing-masing dilakukan meskipun telah diperingatkan secara tertulis.

Penerapan Hukum Pidana menurut Undang-undang nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen terdapat dalam Pasal 61 sampai Pasal 63 adapun ketentuan pidana sebagai berikut:

1. Pasal 61: Penuntutan pidana dapat dilakukan terhadap pelaku usaha dan pengurusnya.
2. Pasal 62:
  - a). Pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 13 ayat (2), Pasal 15, Pasal 17 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf e, ayat (2), dan Pasal 18 dipidana dengan pidana penjara paling lama lima tahun atau pidana denda Rp 2.000.000.000,00 (dua

- b). Pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 ayat (1), Pasal 14, Pasal 16, dan Pasal 17 ayat (1) huruf d dan huruf f dipidana dengan pidana penjara paling lama dua tahun atau pidana denda paling banyak RP 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
  - c). Terhadap pelanggaran yang mengakibatkan luka berat, sakit berat, cacat tetap atau kematian diberlakukan ketentuan pidana yang berlaku.
3. Pasal 63: Terhadap sanksi pidana sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 62, dapat dijatuhkan hukuman tambahan, berupa:
- a). Perampasan barang tertentu;
  - b). Pengumuman keputusan hakim;
  - c). Pembayaran ganti rugi;
  - d). Perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian konsumen;
  - e). Kewajiban penarikan barang dari peredaran; atau
  - f). Pencabutan izin usaha.
- c. Hukum Administrasi Negara

Seperti halnya Hukum Pidana dan Hukum Perdata, Hukum Administrasi Negara adalah instrumen penting dalam perlindungan konsumen. Dalam UUPK instrumen Administrasi Negara dalam memberikan perlindungan konsumen diatur dalam Pasal 46. Hal ini

dimaksudkan untuk memperkuat sanksi-sanksi hukum secara Perdata dan Pidana.

Sanksi administratif ditujukan kepada pelaku usaha, baik produsen (prinsipal) maupun pelaku usaha lain yang mendistribusikan produknya tidak sesuai dengan standar yang telah ditetapkan pemerintah. Penerapan sanksi administratif dalam Pasal 60 UUPK yaitu:

- (1) Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen berwenang menjatuhkan sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 20, Pasal 25, Pasal 26.
- (2) Sanksi administratif berupa penetapan ganti rugi paling banyak Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).
- (3) Tata cara penetapan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan.

Menurut ketentuan ini BPSK berkewenangan menjatuhkan sanksi administratif, sementara disisi lain ternyata yang dimaksud adalah sanksi perdata. Adanya bukti bahwa sanksi yang dimaksud adalah sanksi perdata bukan saja ditunjukkan oleh angka Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) yang ditentukan di Pasal tersebut, melainkan juga ditunjukkan Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 23, Pasal 25, dan

Pasal 26. Pada Pasal-Pasal tersebut menuntut tanggung jawab pelaku



usaha atas pembayaran ganti kerugian akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang ditawarkan atau diperdagangkan pelaku usaha.

## 2. Tinjauan Umum Tentang Tanggung Jawab Pelaku Usaha

Prinsip tanggung jawab merupakan hal yang sangat penting dalam hukum perlindungan konsumen. Dalam kasus pelanggaran hak-hak konsumen, diperlukan kehati-hatian dalam menganalisa siapa yang bertanggung jawab dan pada siapa tanggung jawab dapat dibebankan.

Dalam UUPK tanggung jawab pelaku usaha diatur dalam Pasal 19 ayat 1-5 yaitu:

- (1) Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.
- (2) Ganti rugi sebagaimana dimaksud ayat (1) dapat berupa pengembalian barang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi.
- (4) Pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2)

tidak meniadakan kemungkinan adanya tuntutan pidana

berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan.

- (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud ayat (1) dan (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.

Memperhatikan substansi pasal 19 ayat (1) dapat diketahui bahwa tanggung jawab pelaku usaha meliputi:

1. tanggung jawab ganti kerugian atas kerusakan;
2. tanggung jawab ganti kerugian atas pencemaran; dan
3. tanggung jawab ganti kerugian atas kerugian yang diderita konsumen.

Berdasarkan hal ini, maka adanya produk barang dan/atau jasa yang cacat bukan merupakan satu-satunya dasar pertanggungjawaban pelaku usaha. Hal ini berarti bahwa tanggung jawab pelaku usaha meliputi segala kerugian yang dialami konsumen.

Secara umum prinsip tanggung jawab dalam hukum terbagi menjadi 5 prinsip, yaitu:<sup>11</sup>

- a. Prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan

Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan adalah prinsip yang cukup umum dalam Hukum Pidana dan perdata. Dalam prinsip ini seseorang dapat dimintakan pertanggung jawabannya secara hukum jika ada unsur kesalahan yang dilakukannya. Yang dimaksud unsur kesalahan adalah unsur yang bertentangan dengan

hukum. Pengertian hukum, tidak hanya bertentangan dengan undang-undang tetapi juga kesusilaan dan kepatutan.

b. Prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab

Prinsip ini menyatakan bahwa tergugat dianggap bertanggung jawab, sampai tergugat dapat membuktikan bahwa tergugat tidak melakukan kesalahan. Jadi beban pembuktian ada pada tergugat, namun kedudukan konsumen sebagai penggugat posisinya selalu terbuka untuk digugat balik oleh tergugat (pelaku usaha), jika tergugat (pelaku usaha) dapat membuktikan bahwa tergugat tidak melakukan kesalahan.

c. Prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung jawab.

Prinsip ini adalah kebalikkan dari prinsip yang kedua. Prinsip ini hanya dikenal dalam lingkup transaksi konsumen yang sangat terbatas. Contoh dari penerapan prinsip ini adalah pada hukum pengangkutan. Kehilangan atau kerusakan pada bagasi kabin/bagasi tangan yang biasanya dibawa dan selalu diawasi penumpang (konsumen) adalah tanggung jawab dari penumpang (konsumen). Dalam hal ini pengangkut atau pelaku usaha tidak dapat dimintakan pertanggungjawabannya

d. Prinsip tanggung jawab mutlak

Prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*) adalah prinsip tanggung jawab yang menetapkan kesalahan tidak sebagai faktor yang

menentukan. Namun ada pengecualian pengecualian yang

memungkinkan untuk dibebaskan dari tanggung jawab misalnya keadaan *force majeure*. Menurut R.C. Hoerber et al, biasanya tanggung jawab mutlak ini diterapkan karena (1) konsumen tidak dalam posisi menguntungkan untuk membuktikan adanya kesalahan dalam suatu proses produksi dan distribusi kompleks, (2) diasumsikan produsen lebih dapat mengantisipasi jika sewaktu-waktu ada gugatan atas kesalahannya, misalnya dengan asuransi atau menambah komponen biaya tertentu pada harga produknya, (3) asas ini dapat memaksa produsen untuk lebih berhati-hati.<sup>12</sup>

e. Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan

Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan sangat disenangi oleh pelaku usaha untuk mencantumkan klausula eksonerasi dalam perjanjian standar yang dibuatnya. Prinsip tanggung jawab ini sangat merugikan konsumen bila diterapkan secara sepihak oleh pelaku usaha. Jika ada pembatasan, mutlak harus berdasarkan ketentuan perundang-undang yang jelas.

3. Tinjauan Tentang Badan Pengawasan Obat Dan Makanan

Diantara sekian banyak sektor yang berkaitan dengan perlindungan konsumen, sektor kesehatanlah yang merupakan sektor yang relatif lebih lengkap pengaturannya dalam melindungi konsumen di banding dengan yang lainnya. Dalam Bab VIII Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, sesungguhnya ditegaskan bahwa pemerintah

---

<sup>12</sup> A.W.Troelstrup. *The Consumers in American Society*: Personal and family Financi. ed.5 (The

berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap semua kegiatan yang berkaitan dengan upaya penyelenggaraan kesehatan. Selanjutnya dinyatakan bahwa pembinaan dan pengawasan tersebut dilakukan dengan peraturan pemerintah. Ini berarti dibuka kesempatan untuk membentuk suatu badan yang pengawasan yang mempunyai kewenangan melindungi kepentingan konsumen.

Pengawasan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kesehatan juga meliputi bidang obat dan makanan. Di Indonesia pengawasan terhadap produk obat dan makanan dilakukan oleh Badan Pengawasan Obat Dan Makanan (Badan POM). Sebelum dikeluarkannya Keppres No 166 Tahun 2000 Tentang Kedudukan, Tugas, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, sebagaimana telah diganti melalui Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001. Kedudukan Badan POM berada dalam naungan Departemen Kesehatan. Namun setelah dikeluarkan Keppres Badan POM menjadi lembaga yang independent dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden

Dikeluarkannya Keppres tersebut agar setiap lembaga Non departemen dapat melakukan tugas-tugas yang diamanatkan Undang-undang dapat berjalan secara optimal kerana pertanggung jawabannya langsung kepada Presiden.

Sebagai suatu lembaga pemerintahan yang melaksanakan tugas berdasarkan ketentuan undang-undang sudah barang tentu Badan POM

mempunyai visi dan misi. Adapun visi dan Misi Badan POM adalah sebagai berikut:

a. Visi Badan POM

Menjadi Institusi yang terpercaya yang diakui secara internasional di bidang pengawasan obat dan makanan untuk melindungi kesehatan masyarakat diwilayah kerjanya. Wilayah kerja Badan POM adalah seluruh wilayah Indonesia yang mana disetiap propinsi dan kabupaten/kota terdapat kantor perwakilan yang disebut Balai Besar Badan Pengawasan Obat Dan Makanan.

b. Misi Badan POM:

1. Menciptakan penegakan hukum pada sarana dan distribusi obat dan makanan.
2. Menjadikan makan tradisional khas daerah, aman dan bebas dari bahan berbahaya, layak dikonsumsi masyarakat dan wisatawan.
3. Melindungi masyarakat dari beredarnya produk obat dan makanan yang tidak memenuhi syarat mutu dan keamanan melalui pengujian secara kimia, fisika dan mikrobiologi.
4. Memajukan pelayanan prima pada proses sertifikasi dan layanan

#### **D. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui tanggung jawab pelaku usaha yang menggunakan bahan kimia berbahaya di dalam makanan.
2. Untuk mengetahui peranan Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM) Daerah Istimewa Yogyakarta dalam melindungi kepentingan konsumen makanan yang mengandung bahan kimia berbahaya bagi kesehatan masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta.

#### **E. Metode Penelitian**

Metode Penelitian yang digunakan yaitu sebagai berikut:

##### **1. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)**

Penelitian kepustakaan adalah penelitian yang dilakukan dengan cara menggunakan metode pengumpulan data yang bersumber dari perundang-undangan, buku-buku dan berbagai literatur yang berhubungan dengan penelitian. Bahan-bahan yang dapat dijadikan obyek studi kepustakaan dibagi dalam tiga golongan, yaitu:

##### **a. Bahan hukum primer**

Yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat berupa peraturan perundang-undangan yang terdiri dari:

- 1). Kitab Undang-undang Hukum Perdata.
- 2). Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

3). Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan

- 4). Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan.
- 5). Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999, Tentang Perlindungan Konsumen.
- 6). Dan Peraturan Perundang-undangan lainnya yang terkait dengan penelitian.

b. Bahan hukum sekunder

Yaitu bahan hukum pelengkap sebagai pendukung bahan hukum primer, yang dapat membantu menganalisis dan memberi penjelasan bahan hukum primer, seperti ;

- 1). Buku-buku ilmiah yang terkait.
- 2). Dokumen-dokumen yang terkait.
- 3). Makalah-makalah yang terkait.
- 4). Jurnal-jurnal yang terkait.

c. Bahan hukum tersier

Yaitu bahan hukum pelengkap sebagai bahan pendukung, bahan hukum primer dan sekunder, antara lain: kamus, surat kabar, dll.

## 2. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian dilakukan dengan metode wawancara yaitu metode mengajukan pertanyaan secara langsung kepada responden yang berhubungan dengan penelitian ini.

a. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)



## b. Responden

Yang menjadi Responden dalam penelitian ini adalah:

- 1). Hakim Pengadilan Negeri kota Yogyakarta dan Hakim pengadilan Negeri Kabupaten Bantul yang menangani perkara sengketa konsumen makanan.
- 2). Konsumen makanan yang mengalami keracunan akibat mengkonsumsi produk makanan yang tidak layak bagi kesehatan.
- 3). Ketua Badan Pengawasan Obat dan Makanan (Ketua BPOM).
- 4). Ketua Lembaga Swadaya Masyarakat terkait (Ketua Lembaga Konsumen Yogyakarta. (LKY))

## 3. Analisis Data

Data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif kualitatif. Yang dimaksud dengan deskriptif adalah menggambarkan secara jelas keadaan senyatanya mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat populasi tertentu. Sedangkan kualitatif adalah memahami dan menafsirkan makna suatu peristiwa interaksi tingkah laku manusia dalam situasi tertentu secara dalam dan menyeluruh (*holistic/verstehc*).

## F. Sistematika Penulisan

Agar pemaparan dari hasil penelitian secara keseluruhan dapat memberikan gambaran yang jelas, maka dibuat sistematika penulisan sebagai

## BAB I. PENDAHULUAN

Berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tinjauan pustaka, tujuan penelitian, dan metode penelitian.

## BAB II. TINJAUAN UMUM MENGENAI HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN

Menjelaskan pengertian hukum perlindungan konsumen, asas dan tujuan perlindungan konsumen, hak dan kewajiban pelaku usaha, tanggung jawab pelaku usaha terhadap hasil produk, prinsip-prinsip dalam perlindungan konsumen, pihak-pihak yang terkait dalam perlindungan konsumen, dan penyelesaian sengketa konsumen.

## BAB III. TINJAUAN UMUM TENTANG BADAN PENGAWASAN OBAT DAN MAKANAN

Membahas mengenai tugas dan fungsi Badan Pengawasan Obat dan Makanan, kewenangan Badan Pengawasan Obat dan Makanan dalam memberikan perlindungan hukum kepada konsumen dan tinjauan umum mengenai *FDA (Food And Drugs Administration)* Badan Pengawasan Obat dan Makanan Amerika.

## BAB IV. PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KONSUMEN PRODUK MAKANAN YANG MENGANDUNG BAHAN KIMIA BERBAHAYA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (DIY)

Membahas mengenai pelaksanaan tanggung jawab pelaku usaha makanan yang menggunakan bahan kimia berbahaya dalam produk makanan, serta membahas peranan Badan Pengawasan Obat dan

Makanan DIY dalam memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen makanan di DIY.

## BAB V. PENUTUP

Bab terakhir ini akan menyimpulkan pembahasan yang tercantum di dalam Bab keempat dan juga berisikan saran-saran kepada pihak yang