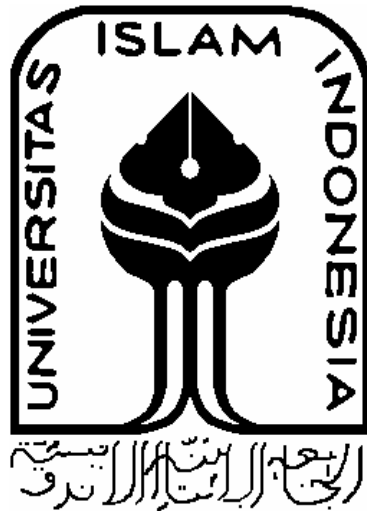


**IMPLEMENTASI TANGGUNG JAWAB PELAKU USAHA ATAS  
PRODUK MAKANAN KEMASAN BERLABEL  
DI YOGYAKARTA**

**TESIS**



Oleh :

**PUJI SETYAWAN, SH**

**Nomor Mahasiswa : 05912147**

**BKU : Hukum Bisnis**

**Program Studi : Ilmu Hukum**

**PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2008**



# **IMPLEMENTASI TANGGUNG JAWAB PELAKU USAHA ATAS PRODUK MAKANAN KEMASAN BERLABEL DI YOGYAKARTA**

Disusun Oleh :

**PUJI SETYAWAN, SH**

Nomor Mhs : 05912147  
BKU : Hukum Bisnis  
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan  
Ke muka Tim Penguji dalam Ujian Proposal Thesis

Yogyakarta, 3 Juni 2008

Pembimbing I

**H. Nandang Sutrisno, SH, LLM, M.Hum, Ph. D**

Pembimbing II

**Budi Agus Riswandi, SH, M.Hum**

Mengetahui,  
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia

**Dr. Ridwan Khairandy, SH., MH**



## **IMPLEMENTASI TANGGUNG JAWAB PELAKU USAHA ATAS PRODUK MAKANAN KEMASAN BERLABEL DI YOGYAKARTA**

Telah Dipertahankan Di Hadapan Tim Penguji Dalam Ujian Pendadaran Pada  
Tanggal **14 Juni 2008** Dan Dinyatakan **LULUS**.

Yogyakarta, 14 Juni 2008

Tim Penguji

Ketua

**H. Nandang Sutrisno, SH, LLM, M.Hum, Ph.D**

Anggota

**Budi Agus Riswandi, SH, M.Hum**

Anggota

**Hj. Muryati Marzuki, SH, SU**

Mengetahui,  
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia

**Dr. Ridwan Khairandy, SH., MH.**

## **Kata Pengantar**

*Assalumuallaikum warahmatullah wabarahkatuh*

*Alhamdulillahirabbil 'alamiin;*

Puji syukur hanya penulis persembahkan kepada yang hanya patut untuk disembah, Allah SWT Yang Maha Pengasih Lagi Penyayang, yang telah memberi rizki, rahmat, hidayah, petunjuk, penghidupan, dan hal-hal mulia yang tiada penulis dapat ungkapkan dengan kata-kata.

Penulis hanya dapat mengucapkan syukur alhamdulillah karena hanya dengan kasih sayang-Mu ya Allah penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul Implementasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha Atas Produk Makanan Kemasan Berlabel di Yogyakarta.

Penulis mendedikasikan tesis ini khusus kepada Orang Tua penulis tercinta Bapak Ngadino., Amd dan Ibu Haryani yang senantiasa memberikan kesempatan untuk mengikuti Program Pascasarjana ini, serta tidak lupa untuk adik-adikku Murni Setyasih beserta keluarga dan Tri Warsi Hapsari beserta keluarga yang tidak bosan untuk selalu memberikan dorongan semangat.

Sangat tepat apabila penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. Edy Suandi Hamid, M.Ec selaku Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta,
2. Bapak Dr. H. Mustaqiem, SH., M.Si selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta,

- 3 Bapak H. Nandang Sutrisno, SH., LL.M., MHum., Ph.D, yang telah meluangkan waktu sebagai dosen pembimbing I,
3. Bapak Budi Agus Riswandi, SH., MHum selaku dosen pembimbing II, yang dengan sabar membimbing, berdiskusi, dan memperbaiki tesis ini agar dapat selesai tepat waktu,
4. Bapak Dr. Ridwan Khairandy, SH., MH selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia,
4. Seluruh dosen Pascasarjana S2 Universitas Islam Indonesia yang telah membimbing dan menularkan ilmunya kepada penulis,
5. Seluruh staff karyawan Pascasarjana S2 Ilmu Hukum yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan urusan administratif dan kegiatan belajar di kampus,
6. Rekan-rekan Kelas Bisnis Angkatan 2006 Program Pascasarjana Ilmu Hukum, Ibu Suprpti, Bapak Toni Pribadi, Mas Layung Purnomo, Jeppy, Iroel, Fahmi, Bayu, Buyung, Agung, Zaid semoga tali silaturahmi tetap ada dan bisa dijaga,
7. Rekan-rekan Program Pascasarjana Ilmu Hukum Angkatan 2006, Bapak Andar Rujito, Bapak Sapardiono, Bapak Johan, Ibu Lastri, Ibu Okti, Mas Sigit Karsana, Bapak Daris Purba, Eko Riyadi, Dedi Kurniawan, Farury, Ma'sum Ahmad semoga kita bisa jadi sahabat teruuuss,
8. Sahabat-sahabat penulis yang hingga saat masih memberikan semangat dan menghibur selalu Erfan R beserta keluarga, Tanto Anton beserta keluarga, David Yudha beserta keluarga, Agung Pribadi, Arief Setiawan SH, MH.

9. Keluarga di Jogja Om Pardi, Om Mulat, Om Tukid dan Bulik Prapti, Bulik Merry, Bulik Mie yang telah mendukung dan memberi semangat kepada penulis selama ini, dan juga kepada pihak-pihak serta khalayak ramai yang tidak dapat penulis sebutkan di sini dalam proses penulisan tesis ini, penulis ucapkan terima kasih banyak atas bantuannya.

Semoga tesis ini dapat berguna dalam khasanah keilmuan, dan semoga penulis senantiasa diberi kesempatan untuk selalu bersyukur kepada-Mu ya Allah. Atas kekurangan dalam penulisan ini penulis mengharap khalayak untuk memberikan saran serta kritik guna menjadi bahan intropeksi bagi penulis. Dan bila ada kalimat penulis dalam tesis ini yang menyinggung ras dan agama tertentu, penulis mohon maaf sebelumnya dan mengucapkan terima kasih.

*Akhirul kalam wassalamu 'alaikum warahmatullah wabarahkatuh.*

Yogyakarta, Juni 2008

Puji Setyawan, SH.

## MOTTO

- *Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman diantaramu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat.*

*(QS. Al-Mujadalah : 11)*

- *Tuntutlah ilmu dan belajarlah (untuk ilmu) ketenangan dan kehormatan diri dan bersikaplah rendah hati kepada orang-orang yang mengajar kamu.*

*(H.R. Ath-Thabrani)*

- *Kemuliaan orang adalah agamanya, harga dirinya (kehormatannya) adalah akalnya, sedangkan ketinggian kedudukannya adalah akhlaknya.*

*(H.R. Ahmad dan Al-Hakim)*

- *Berusahalah untuk tidak menjadi manusia sukses, tetapi jadilah manusia yang mempunyai nilai.*

*(Albert Einstein)*

## PERSEMBAHAN

*Kupersembahkan tesis ini teruntuk:*

*Ayahanda dan Ibunda tercinta, atas kesabaran, kepercayaan dan dorongan kepada putramu, sehingga putramu mampu menyelesaikan tesis ini sebagai tanggung jawab dalam menempuhi studi.*

*Adik-adikku beserta keluarga dan keponakan-keponakan tersayang yang selau memberikan dukungan dan dorongan semangat sebagai bentuk rasa sayang dan cintanya kepada kakanda.*

*Ma cherie, Je pense que ne se trouvait pas les autres d'amour.*

**DAFTAR ISI**

|                                                             |             |
|-------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>HALAMAN SAMPUL DEPAN .....</b>                           | <b>i</b>    |
| <b>HALAMAN JUDUL .....</b>                                  | <b>ii</b>   |
| <b>HALAMAN PERSETUJUAN .....</b>                            | <b>iii</b>  |
| <b>HALAMAN PENGESAHAN .....</b>                             | <b>iv</b>   |
| <b>KATA PENGANTAR .....</b>                                 | <b>v</b>    |
| <b>MOTTO &amp; PERSEMBAHAN .....</b>                        | <b>viii</b> |
| <b>DAFTAR ISI .....</b>                                     | <b>x</b>    |
| <b>ABSTRAK .....</b>                                        | <b>xii</b>  |
| <b>BAB I PENDAHULUAN</b>                                    |             |
| A. Latar Belakang Masalah .....                             | 1           |
| B. Rumusan Masalah .....                                    | 11          |
| C. Tujuan Penelitian .....                                  | 11          |
| D. Tinjauan Pustaka .....                                   | 11          |
| E. Metode Penelitian .....                                  | 16          |
| F. Kerangka Penulisan .....                                 | 18          |
| <b>BAB II HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN</b>                   |             |
| A. Pengertian dan Sejarah Hukum Perlindungan Konsumen ..... | 20          |
| B. Asas dan Tujuan Hukum Perlindungan Konsumen .....        | 30          |
| C. Hubungan antara Pelaku Usaha dan Konsumen .....          | 32          |
| D. Tanggung Jawab Pelaku Usaha .....                        | 40          |
| 1. Prinsip-prinsip Tanggung Jawab .....                     | 46          |

|                                                                               |     |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2. Prinsip Tanggung Jawab dalam UUPK .....                                    | 53  |
| E. Kemasan Produk Pangan dan Labelisasi .....                                 | 59  |
| 1. Kemasan Produk Pangan .....                                                | 59  |
| 2. Labelisasi .....                                                           | 63  |
| <b>BAB III IMPLEMENTASI TANGGUNG JAWAB ATAS PRODUK</b>                        |     |
| <b>MAKANAN KEMASAN BERLABEL DI YOGYAKARTA</b>                                 |     |
| A. Perlindungan Hukum terhadap Konsumen Produk Makanan Kemasan Berlabel ..... | 69  |
| B. Implementasi Tanggung Jawab Atas Produk Makanan Kemasan Berlabel .....     | 91  |
| <b>BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN</b>                                            |     |
| A. Kesimpulan .....                                                           | 115 |
| B. Saran .....                                                                | 117 |
| <b>DAFTAR PUSTAKA</b>                                                         |     |

## ABSTRAK

Judul tulisan ini adalah “Implementasi Tanggung Jawab Atas Pelaku Usaha Produk Makanan Kemasan Berlabel di Yogyakarta”. Mengingat perlindungan konsumen di Indonesia masih jauh dari yang diharapkan, meskipun telah dituangkan dalam peraturan perundang-perundangan yang sah. Hal ini dikarenakan masih rendahnya pengetahuan konsumen akan arti pentingnya perlindungan konsumen bagi kelangsungan hidup masyarakat itu sendiri.

Banyaknya kasus pada produk makanan kemasan berlabel yang beredar pada masyarakat, tentunya sangat meresahkan bagi kelangsungan kehidupan konsumen. Penulis merumuskan bahwa perlunya perlindungan hukum terhadap konsumen produk makanan kemasan berlabel, serta perlunya implementasi tanggung jawab pelaku usaha atas produk makanan kemasan berlabel di Yogyakarta.

Metode penelitian yang dipakai untuk mengkaji persoalan yang berkaitan dengan makanan kemasan berlabel di Yogyakarta, adalah dengan mengumpulkan data kasus penelitian yang diperoleh dari Balai Besar POM, BPSK, Lembaga Konsumen Yogyakarta yang kemudian dianalisa secara diskritif kualitatif, agar data tersebut dapat digambarkan dan ditata secara sistematis, sehingga diperoleh kesimpulan yang memadai bagi penulis.

Kenyataannya di masyarakat masih banyaknya pelanggaran yang dilakukan pelaku usaha makanan kemasan berlabel di Yogyakarta. Hal ini dikawatirkan mengganggu kelangsungan kehidupan konsumen. Tidak ada ketegasan pada pelaksanaan regulasi yang ada membuat pelaku usaha begitu leluasa melakukan praktek-praktek dagang yang merugikan konsumen. UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen tentunya tidak dapat bekerja sendiri untuk melindungi pihak-pihak tertentu tanpa adanya dukungan regulasi yang lain. Tanggung jawab pelaku usaha harus dapat diimplementasi secara nyata sebagai upaya perlindungan konsumen. Tanggung jawab mutlak menjadi bagian penting pada Undang-Undang Perlindungan Konsumen sebagai wujud perlindungan konsumen bukan saja dari pelaku usaha tetapi dari pemerintah selaku pembuat kebijakan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen.

***Kata kunci*** : perlindungan konsumen, tanggung jawab produk

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Seiring dengan meningkatnya transaksi bisnis, baik yang bersifat lokal, nasional, regional maupun global ini sudah barang tentu akan membawa konsekuensi perlunya aturan main (*rule of the game*) yang berupa regulasi yang dapat menjamin kontinuitas aktifitas dunia usaha itu sendiri secara adil dan pasti. Demi terciptanya keteraturan dan kepastian dalam mengakomodasi berbagai kepentingan para pelaku bisnis, hukum bisnis akan menjadi kebutuhan yang tidak terelakkan sebagai pedoman fundamental. Sebagaimana ditegaskan oleh Erman Radjagukguk, bahwa berbagai studi tentang hubungan hukum dan pembangunan ekonomi menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi tidak akan berhasil tanpa pembaharuan hukum. Memperkuat institusi hukum adalah *precondition for economic change, crucial to the viability of new political systems and an agent of social welfare* (prasyarat untuk perubahan ekonomi, sangat penting bagi kelangsungan hidup sistem politik baru dan menjadi agen kesejahteraan sosial).<sup>1</sup>

Dalam era perdagangan bebas tersebut, perlu disiapkan perangkat hukum yang mengaturnya. Kegiatan bisnis perusahaan di berbagai negara telah diantisipasi dengan diterbitkannya peraturan perundang-undangan yang pada umumnya ditujukan pada peraturan masalah perilaku bisnis. Kebijakan ini

---

<sup>1</sup> Dikutip dari L. Michael Hager, “*The Role of Lawyers in Developing Countries*”, 58 ABAJ 33 (1972) dalam artikel Erman Radjagukguk, “Hukum Ekonomi Indonesia, Menjaga Persatuan Bangsa, Memulihkan Ekonomi, dan Memperluas Kesejahteraan Sosial”, *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 22 No. 5 Tahun 2003, hlm. 22.

dimaksud untuk menjaga, agar persaingan antara kalangan usaha dilakukan secara jujur (*fair competition*) dengan syarat-syarat yang diperlukan agar perilaku bisnis tidak merugikan konsumen serta ketentuan-ketentuan tentang perlindungan konsumen dapat ditaati oleh pihak-pihak terkait.<sup>2</sup>

Dalam menjaga kelangsungan roda perekonomian, konsumen menduduki posisi cukup penting, namun ironisnya sebagai salah satu pelaku ekonomi, kedudukan konsumen sangat lemah dalam hal perlindungan konsumen.<sup>3</sup> Di Indonesia, konsumen yang selama ini berada pada posisi lemah terkesan hanya menjadi objek pelaku usaha melalui kiat promosi, maupun cara penjualan yang sangat ekspansif. Lemahnya posisi konsumen disebabkan antara lain masih rendahnya kesadaran dan pendidikan konsumen di Indonesia.<sup>4</sup>

Seperti dikatakan John Rawls dalam teori keadilan, *justice is fairness*. Keadilan harus diformalkan melalui konstitusi dan hukum sebagai basis pelaksanaan hak dan kewajiban individu dalam interaksi sosial.<sup>5</sup> Keadilan formal adalah juga menuntut kesamaan minimum bagi segenap masyarakat. Rawls mengatakan, keadilan sebagai *pure procedural justice* hanya akan bisa terjamin dengan baik jika struktur masyarakat sudah adil.<sup>6</sup>

Dengan demikian, konsep hukum perlindungan konsumen tidak hanya berisi rumus-rumus tentang hak-hak dan kepentingan konsumen, tetapi juga hak-hak

---

<sup>2</sup> John Pieris dan Wiwik Sri Widiarty, *Negara Hukum dan Perlindungan Konsumen, Terhadap Produk Pangan Kedaluwarsa*, Pelangi Cendekia, Jakarta, 2007, hlm. 4.

<sup>3</sup> Gunawan Widjaya dan Ahmad Yani, *Hukum tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000, hlm. 12.

<sup>4</sup> A.Z. Nasution, *Perlindungan Konsumen dan Peradilan di Indonesia*, Badan Pembinaan Hukum Nasional-Departemen Kehakiman R.I, 1993-1994, Jakarta, hlm. 10.

<sup>5</sup> John Rawls, *A Theory of Justice (Teori Keadilan)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006. hlm. 214.

<sup>6</sup> *Ibid.*

dan kepentingan-kepentingan produsen yang berimbang proposional, adil dan tidak diskriminatif.<sup>7</sup>

Setiap kepentingan yang melekat pada pelaku usaha hendaknya dapat diterapkan oleh pemerintah dengan tidak berat sebelah atau tidak tebang pilih terhadap pelaku usaha kelas kakap dan pelaku usaha kelas teri, dengan memberikan keleluasan dalam menjalankan bisnis dan usahanya tanpa dibedakan dan ditempatkan pada kondisi sebanding/seimbang antara hak dan kewajiban.

Dalam era ekonomi global, rentang jarak antara produsen dengan konsumen semakin bias, terlebih dalam era digital, produsen dapat menjual produknya ke berbagai negara melalui *electronic business*, *distance selling*, *e-commerce*, dan *online marketing* tanpa *trade barrier* dari negara pembeli. Dengan kemajuan teknologi informasi yang begitu cepat, berbagai perangkat hukum yang sudah ada dituntut untuk secara terus-menerus menyesuaikan dengan dinamika dan perubahan zaman termasuk masalah perlindungan konsumen, yang dalam hukum nasional Indonesia tertuang dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999.<sup>8</sup>

Sampai hari ini Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UU Nomor 8 Tahun 1999) dalam pelaksanaannya masih belum menunjukkan adanya keberpihakan dan terakomodasinya keluhan-keluhan konsumen. Lemahnya pelaksanaan undang-undang tentang perlindungan konsumen ternyata telah

---

<sup>7</sup> N. H. T. Siahaan, *Hukum Konsumen; Perlindungan Konsumen dan Tanggung jawab Produk*, Panta Rei, Jakarta, 2005. hlm. 13.

<sup>8</sup> Ade Maman Suherman, *Aspek Hukum Dalam Ekonomi Global (Edisi Revisi)*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2005, hlm. 98.

dimanfaatkan oleh para pelaku bisnis global untuk menjual produksinya yang tidak aman (*unsafe*) dan di bawah standar (*understandard*). Kondisi ini semakin diperburuk dengan lemahnya dan tidak memadainya pendidikan konsumen terhadap akibat buruk dari penggunaan barang-barang yang tidak aman dan di bawah standar.<sup>9</sup>

Sistem perekonomian yang semakin kompleks berdampak pada perubahan konstruksi hukum dalam hubungan antara produsen dan konsumen. Perubahan konstruksi hukum diawali dengan perubahan paradigma hubungan antara konsumen dan produsen. Hubungan yang semula dibangun atas prinsip *caveat emptor* (yang menekankan konsumen haruslah berhati-hati dalam melakukan transaksi dengan produsen), berubah menjadi prinsip *caveat venditor* (yang menekankan kesadaran produsen untuk melindungi konsumen).<sup>10</sup>

Ketidak-seimbangan posisi antara produsen dan konsumen sangat perlu dikompensasi dengan berbagai upaya, baik melalui gerakan perlindungan konsumen, perangkat kelembagaan dan hukum, maupun berbagai upaya lain agar konsumen bisa mengkonsumsi produk barang atau jasa, khususnya pangan yang diinginkannya secara lebih aman. Perlindungan untuk sejumlah besar konsumen di dalam usaha produksi pangan seperti ini merupakan keharusan, karena perkembangan ekonomi dan industri yang maju membawa implikasi lain yang bersifat negatif.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggungjawab Mutlak*, Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2004. hlm. 4.

<sup>11</sup> Didik J. Rachbini, dalam Zumrotin K. Susilo, *Penyambung Lidah Konsumen*, Cetakan Pertama, Penebar Swadaya, Jakarta, 1996, hlm. 9.

Perlindungan konsumen harus mendapat perhatian yang lebih, satu dan lain hal karena investasi asing telah menjadi bagian pembangunan ekonomi Indonesia, dimana ekonomi Indonesia juga telah terkait dengan ekonomi dunia. Persaingan perdagangan internasional dapat membawa implikasi negatif bagi perlindungan konsumen.<sup>12</sup>

Dengan maraknya peredaran produk-produk makanan kemasan yang tidak memenuhi standar, tentunya membuat pihak produsen harus lebih bijaksana dalam memproduksi produk-produknya. Demikian dengan konsumen dituntut untuk lebih teliti dan jeli terhadap produk atau barang yang dibeli, terutama untuk produk atau barang yang dikemas apakah masih layak untuk dikonsumsi dan tidak terdapat cacat pada kemasannya.

Konsumen perlu meningkatkan sikap kehati-hatian ketika berbelanja di super market atau di toko-toko. Sebab, pihak pengelola supermarket sendiri atau toko sering tak begitu ketat dalam melakukan sortir barang-barang yang akan dijual. Terbukti, ketika dilakukan operasi masih banyak ditemukan produk-produk kedaluwarsa, rusak, dan lain sebagainya.<sup>13</sup>

Menurut pemantauan Lembaga Konsumen Yogyakarta (LKY), 80 persen produk-produk itu ditemukan di toko atau supermarket yang sama dengan tahun-tahun lalu yaitu pada produk makanan kemasan berlabel. “Berarti, konsep pengawasan barang produk makanan kemasan di supermarket atau di toko tersebut perlu dipertanyakan”.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Mario Gomzez, “*Social Economic Rights and Human Right Commissions*”, Human Rights Quaterly vol. 17, 1995. hlm. 155.

<sup>13</sup> “*Supermarket Kecolongan ?*, Kedaulatan Rakyat, tanggal 8 Oktober 2007, hlm. 15.

<sup>14</sup> *Ibid.*

Hal ini biasa terjadi bersamaan dengan datangnya Hari Raya Idul Fitri, Hari Raya Natal dan Tahun Baru. Karena masyarakat yang kurang bersikap selektif, sehingga tidak sedikit di antara mereka yang lebih mementingkan kemasan yang bagus dan harga yang murah. Padahal makanan kemasan tersebut tidak boleh mengandung alkohol, daging babi, telah kadaluwarsa, rusak dan belum terdaftar serta memenuhi persyaratan label.<sup>15</sup>

Terhadap makanan kemasan yang beredar dipasaran tidak jarang beberapa pelaku usaha karena kesengajaan maupun alasan kontrol yang kurang ketat memperdagangkan produk makanan kemasan yang tidak layak konsumsi. Berangkat dari hasil survey LKY yang ingin memberikan perlindungan kepada konsumen tersebut, telah ditemukan beberapa kasus adanya pelanggaran terhadap produk makanan kemasan.<sup>16</sup>

Kasus pada makanan kemasan yang beredar begitu variatif, di mana salah satunya pada produk susu X yang telah kadaluwarsa serta pada makanan-makanan hasil olahan seperti sayur dan buah hasil olahan, ikan dan daging hasil olahan. Penulisan tanggal/bulan/tahun kadaluwarsa harus jelas serta mengikuti aturan yang ada, jangan sampai penulisan tanggal/bulan/tahun yang menyesatkan konsumen di mana hanya menuliskan tahunnya saja tidak menyertakan tanggal dan bulannya.<sup>17</sup>

Pada label yang tidak menyertakan bahasa Indonesia yang sesuai dengan ketentuan undang-undang (Pasal 8 butir 1 UUPK), banyak ditemui pada produk

---

<sup>15</sup> “*Sanksi Lebih Keras bagi Pelanggar*”, Kedaulatan Rakyat, tanggal 8 Oktober 2007, hlm. 15

<sup>16</sup> Anna Susilaningtyas, *Tidak Semua Makanan dan Minuman yang Dijual Aman (Analisa Pemantauan)*, YLKI Yogyakarta, 2007.

<sup>17</sup> *Ibid.*

makanan kemasan yang menggunakan bahasa China/Mandarin. Ketentuan labelisasi yang dipersyaratkan adalah harus adanya nama produsen atau nama pengimpor makanan kemasan sebagai bentuk pertanggungjawaban (pihak yang harus bertanggung jawab) atas produk tersebut, terutama jika dikemudian hari terjadi yang merugikan konsumen.<sup>18</sup>

Kasus labeling yang tidak jelas, tidak lengkap, serta tidak ada (kecuali cantuman harga), pencantuman nama produsen, nama produk, bahan/komposisi yang dipakai sebenarnya telah melanggar hak-hak konsumen atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa baik pada UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan dan PP No. 69 Tahun 1999 tentang Labelisasi dan Iklan Pangan.<sup>19</sup>

Sebelum diterbitkannya Undang-Undang Perlindungan Konsumen, penegakan hukum untuk mengawasi produsen sangat sulit dilakukan, terutama dalam kaitannya dengan pengajuan gugatan atas kerugian yang diderita oleh konsumen. Kesulitan-kesulitan dalam melakukan gugatan terhadap pelaku usaha yang telah merugikan konsumen adalah di mana setiap penggugat haruslah dapat membuktikan, bahwa pihak pelaku usaha sebagai tergugat telah melakukan kesalahan. Dengan demikian setiap pihak yang mendalilkan adanya suatu kesalahan, maka pihak yang mendalilkan tersebut haruslah dapat membuktikan kesalahan pihak yang digugat. Hal ini tentu menyulitkan konsumen untuk

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

membuktikan kesalahan produsen sebagai pihak yang bertindak sebagai pelaku usaha.<sup>20</sup>

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen atau dapat disingkat UUPK. UUPK ini memuat aturan-aturan hukum tentang perlindungan kepada konsumen yang berupa payung bagi perundang-undangan lainnya yang menyangkut konsumen, sekaligus mengintegrasikan perundang-undangan itu sehingga memperkuat penegakan hukum di bidang perlindungan konsumen.<sup>21</sup>

Adapun tujuan dari UUPK sendiri yang termuat pada Pasal 3 yang pada intinya adalah meningkatkan kesadaran konsumen untuk melindungi diri, mengangkat harkat dan martabat konsumen, menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum, dan menumbuhkan kesadaran pelaku usaha.<sup>22</sup>

Dalam kenyataannya masih ada praktek-praktek yang dilakukan oleh pelaku usaha yang masih bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang termaktub dalam Pasal 8 UUPK, yang mana pelaku usaha melakukan kegiatan usaha yang dilarang dengan tidak memberikan informasi yang jelas pada makanan kemasan berlabel. Baru-baru ini Balai POM yang bekerja sama dengan LKY (Lembaga Konsumen Yogyakarta) telah melakukan razia atau inspeksi mendadak pada

---

<sup>20</sup> Sidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, Jakarta, 2006, hlm. 45.

<sup>21</sup> Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 51.

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm 52

sekitar 31 toko dan swalayan yang mana telah menemukan sedikitnya 133 kasus di mana sebagian besar adalah makanan dalam kemasan yang berlabel.<sup>23</sup>

Dengan tidak tercantumnya label sesuai standar yang berlaku tentunya akan merugikan pihak konsumen sebagai orang terakhir yang akan mengkonsumsinya. Apabila terjadi masalah maka pihak konsumenlah yang akan menanggung akibatnya. Adakah bentuk pertanggungjawaban pelaku usaha sebagai pihak yang memproduksi makanan kemasan tersebut.

Konsumen yang merasa dirugikan dengan adanya produk makanan kemasan berlabel yang tidak memenuhi standar, tentunya akan jera dalam mengkonsumsinya sehingga akan menurunkan minat beli pada makanan kemasan berlabel merek tertentu. Adapun bentuk pertanggungjawaban yang pelaku usaha lakukan selama ini, di mana pelaku usaha memberikan ganti rugi berupa uang sebesar harga barang atau mengganti dengan barang yang sama, atau memberikan biaya perawatan yang di derita, dan pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan UUPK Pasal 19 butir 2.

Terhadap makanan kemasan berlabel merupakan salah satu kewajiban pelaku usaha untuk mencantumkan label, dan label yang tertera pada kemasan semestinya tidak mudah lepas dari kemasannya, tidak mudah luntur atau rusak, serta terletak pada bagian kemasan pangan yang mudah dilihat dan dibaca.<sup>24</sup> Hal itu juga bertentangan dengan UUPK Pasal 8 di mana pelaku usaha harus mencantumkan label pada produk makanan kemasan.

---

<sup>23</sup> LKY, *30 Menit (Segment Dialog)* Jogja TV, 6 Nopember 2007

<sup>24</sup> PP No. 69 Tahun 1999 tentang Label dan Pangan, Pasal 2 butir 2.

Dengan karakteristik tersebut hak-hak konsumen perlu dilindungi. Dalam perlindungan hukum bagi konsumen dikenal hak-hak konsumen secara universal yang harus dilindungi dan dihormati, yaitu:<sup>25</sup>

1. Hak keamanan dan keselamatan ;
2. Hak atas informasi;
3. Hak untuk memilih;
4. Hak untuk didengar;
5. Hak atas lingkungan hidup.

Adapun dari permasalahan ini terdapat hal menarik yang dapat kita lihat.

*Pertama*, adanya praktek-praktek dagang yang dilakukan pelaku usaha yang tidak memenuhi standar sesuai dengan UUPK terutama Pasal 8. *Kedua*, kedudukan konsumen yang memiliki resiko yang lebih besar dari pada pelaku usaha. Dengan kata lain hak-hak konsumen sangat rentan. Disebabkan posisi tawar konsumen yang lemah, hak-hak konsumen sangat riskan sekali untuk dilanggar.<sup>26</sup> *Ketiga*, pelaku usaha sebagai pihak yang memproduksi barang atau jasa tentunya sebagai pihak yang mengetahui informasi secara benar, jelas, dan jujur atas setiap barang dan/ atau jasa yang diproduksi,<sup>27</sup> seharusnya dapat mempertanggung jawabkan segala bentuk produk yang tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku berkenaan dengan label pada makanan kemasan.

---

<sup>25</sup> Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, ed, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 39.

<sup>26</sup> Edmon Makarim, *Kompilasi Hukum Telematika*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 242-243.

<sup>27</sup> Sidarta, *op.cit*, hlm 61.

## B. Rumusan Permasalahan

Dari uraian di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah perlindungan hukum terhadap konsumen produk makanan kemasan berlabel di Yogyakarta ?
2. Bagaimanakah implementasi tanggung jawab pelaku usaha atas produk makanan kemasan berlabel di Yogyakarta ?

## C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang dirumuskan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengkaji perlindungan hukum terhadap konsumen produk makanan kemasan berlabel di Yogyakarta.
2. Mengkaji implementasi tanggung jawab pelaku usaha atas produk kemasan berlabel di Yogyakarta.

## D. Tinjauan Pustaka

Perlindungan hukum bagi konsumen menjadi sangat penting, karena konsumen disamping mempunyai hak-hak yang bersifat universal juga mempunyai hak-hak yang bersifat spesifik (baik situasi maupun kondisinya).<sup>28</sup>

*Guidelines on Consumer Protection of 1985*, yang dikeluarkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menyatakan : “Konsumen di manapun mereka berada, dari segala bangsa, mempunyai hak-hak dasar sosialnya”.

---

<sup>28</sup> Sri Rejeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 79.

Maksudnya hak-hak dasar tersebut adalah hak untuk mendapatkan informasi yang jelas, benar, dan jujur, hak untuk mendapat ganti rugi, hak untuk mendapat kebutuhan dasar manusia (cukup pangan dan papan), hak untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan bersih serta kewajiban untuk menjaga lingkungan, dan hak untuk mendapat pendidikan dasar. PBB menghimbau seluruh anggotanya untuk memberlakukan hak-hak konsumen di negara masing-masing.<sup>29</sup>

Pengertian konsumen menurut UUPK, 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.<sup>30</sup>

Istilah lain yang agak dekat dengan konsumen adalah “pembeli” (*koper*). Istilah ini dapat dijumpai dalam KUH Perdata. Pengertian konsumen dilukiskan secara sederhana oleh mantan Presiden Amerika Serikat, John F. Kennedy dengan mengatakan, “*Consumers by definition include us all*”.<sup>31</sup>

Sedangkan istilah produsen berasal dari bahasa Belanda yakni *producent*, dalam bahasa Inggris *producer* yang artinya adalah penghasil. Dalam pengertian yuridis, istilah produsen disebut dengan pelaku usaha.<sup>32</sup> Batasan mengenai yang dimaksud dengan pelaku usaha dapat dilihat dalam Pasal 1 butir 3 UUPK.

Adanya konsumen dan pelaku usaha tentunya memiliki hubungan simbiosis mutualisme, yang mana masing-masing pihak punya hak dan kewajiban yang

---

<sup>29</sup> A. Z. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Diadit Media, Jakarta, 2002, hlm. 7.

<sup>30</sup> Lihat UU No. 8 Tahun 1999, Pasal 1 butir 2.

<sup>31</sup> Mariam Darus Badruzaman, “*Perlindungan terhadap Konsumen Dilihat dari Sudut Perjanjian Baku (Standar)*”, dalam BPHN, Sipsium Aspek-Aspek Hukum Perlindungan Konsumen, Binacipta, Bandung, 1986. hlm. 57.

<sup>32</sup> N H. T. Siahaan, *op.cit.*, hlm. 26.

harus dipenuhi. Tahapan-tahapan transaksi yang dilakukan konsumen dengan pelaku usaha dibedakan melalui tiga tahap, yaitu tahap pra transaksi, tahap transaksi (tahap sesungguhnya), tahap purna transaksi.<sup>33</sup>

Transaksi yang terjadi tentunya menimbulkan hak dan kewajiban para pihak, di mana hak pelaku usaha adalah menerima pembayaran, mendapat perlindungan hukum, melakukan pembelaan diri, rehabilitasi nama baik. Sedangkan kewajiban yang harus diemban pelaku usaha adalah beritikad baik dalam menjalankan usahanya, memberikan informasi, memperlakukan konsumen dengan cara yang sama, menjamin produksinya, memberi kesempatan bagi konsumen untuk menguji, dan memberi kompensasi.<sup>34</sup>

Bila transaksi telah terjadi tentunya dari sini akan timbul bentuk tanggung jawab yang harus ditanggung pelaku usaha. Tanggung jawab produk oleh banyak ahli dimasukkan dalam sistematika hukum yang berbeda. Ada yang mengatakan tanggung jawab produk sebagai bagian dari hukum perikatan, hukum perbuatan melawan hukum (*tort Law*), hukum kecelakaan (*ongevallenrecht, casualty law*), dan ada yang menyebutkannya sebagai bagian dari hukum konsumen. Pandangan yang lebih maju menyatakan tanggung jawab produk ini sebagai bagian hukum tersendiri (*product liability law*).<sup>35</sup>

Seperti diketahui berlakunya prinsip hukum bahwa setiap orang yang melakukan suatu akibat kerugian bagi orang lain, harus memikul tanggung jawab yang diperbuatnya. Setiap orang yang mengalami kerugian, berhak mengajukan

---

<sup>33</sup> Janus, *op.cit.*, hlm. 69.

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm 84-85.

<sup>35</sup> Agnes M. Toar, “Tanggung Jawab Produk dan Sejarah Perkembangannya di Beberapa Negara”, (makalah, dibawakan dalam Penataran Hukum Perikatan II, Ujung Pandang), 17-19 Juli 1989, hlm. 4.

tuntutan kompensasi/ganti rugi kepada pihak yang melakukan perbuatan itu. Kompensasi tersebut, menurut UUPK Pasal 19 butir 2 meliputi: pengembalian sejumlah uang, penggantian barang atau jasa yang sejenis atau yang setara, perawatan kesehatan, pemberian santunan sesuai ketentuan perundang-undangan.<sup>36</sup>

Sebagaimana dikemukakan di atas, UUPK menentukan beberapa hal tentang *liability*, yang diatur dalam Bab VI Tentang Tanggungjawab Pelaku Usaha, dimulai dari Pasal 19 hingga Pasal 28 UUPK. Ketentuan tentang *liability* yang terdapat dalam Bab Tanggungjawab Pengusaha atau Produsen merupakan persamaan dari asas *product liability*.<sup>37</sup>

Bahkan sebagian pakar memandang, eksistensi *product liability* sudah disyaratkan mulai dari Pasal 7 hingga Pasal 18 UUPK. Inti dari *product liability* dalam ketentuan ini adalah, pelaku usaha bertanggungjawab atas kerusakan, kecacatan, ketidaknyamanan dan penderitaan yang dialami oleh konsumen karena pemakaian atau mengkonsumsi barang atau jasa yang dihasilkannya.<sup>38</sup>

Tanggung jawab produk (*product liability*) sebenarnya mengacu pada tanggung jawab pelaku usaha, yang dalam istilah bahasa Jerman disebut *produzenten-haftung*. Agnes M. Toar mengartikan tanggung jawab produk sebagai tanggung jawab pelaku usaha untuk produk yang dibawanya ke dalam peredaran, yang menimbulkan atau menyebabkan kerugian karena cacat yang melekat pada produk tersebut.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> N.H.T. Siahaan,...*loc.cit.*, hlm. 144.

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 145.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Agnes. M. Toar,...*loc.cit.*, hlm. 1-2.

Pentingnya intervensi negara didasarkan derasnya arus perkembangan hukum akibat perkembangan teknologi di abad ini, muncullah suara-suara yang akhirnya menyebar ke hampir seluruh belahan dunia dalam wujud “gerakan perlindungan konsumen”.<sup>40</sup>

Alasan untuk menerbitkan peraturan perundang-undangan, yang secara khusus mengatur dan melindungi kepentingan konsumen, sebagai berikut :<sup>41</sup>

1. Konsumen memerlukan pengaturan tersendiri, karena dalam suatu hubungan hukum antara pelaku usaha dan konsumen yang merupakan pengguna barang dan jasa untuk kepentingan diri sendiri dan tidak untuk diproduksi ataupun diperdagangkan;
2. Konsumen memerlukan sarana atau acara hukum yang tersendiri, sebagai upaya guna melindungi atau memperoleh haknya.

Oughton dan Lowry memandang hukum perlindungan konsumen (*consumer protection law*) sebagai sebuah fenomena modern yang khas abad dua puluh, namun sebagaimana ditegaskan dalam perundang-undangan, perlindungan hukum bagi konsumen itu sendiri dimulai seabad lebih awal.<sup>42</sup> Dalam hal ini, Purba berpendapat sebagai berikut :<sup>43</sup>

Perlindungan hukum bagi konsumen sebagai satu konsep terpadu merupakan hal baru, yang perkembangannya dimulai di negara-negara maju. Namun demikian, saat sekarang konsep ini sudah tersebar ke bagian dunia lain.

---

<sup>40</sup> Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek*, Buku Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996. hlm. 184.

<sup>41</sup> Husni Syawali dan Neni Sri, *op.cit.*, hlm. 14.

<sup>42</sup> David Oughton dan John Lowry, *Text Book on Consumer Law*, Blackstore Press Ltd, London, 1997. hlm. 10-11.

<sup>43</sup> A. Zen Umar Purba, “Perlindungan Konsumen : Sendi-Sendi Pokok Pengaturan”, *Hukum dan Pembangunan*, Tahun XXII, Agustus 1992. hlm. 393-408.

Membahas keperluan hukum untuk memberikan perlindungan bagi konsumen Indonesia, hendaknya terlebih dahulu kita melihat situasi peraturan perundang-undangan Indonesia, khususnya peraturan atau keputusan yang memberikan perlindungan bagi masyarakat. Sehingga bentuk hukum perlindungan konsumen yang diterapkan, sesuai dengan yang diperlukan bagi konsumen Indonesia dan keberadaannya tepat apabila diletakkan di dalam kerangka sistem hukum nasional Indonesia.<sup>44</sup>

## **E. Metode Penelitian**

### **1 Objek Penelitian**

- a. Perlindungan hukum terhadap konsumen produk makanan kemasan berlabel
- b. Implementasi tanggung jawab produk dari produsen makanan kemasan berlabel.

### **2. Narasumber**

- a. Balai Besar POM Yogyakarta
- b. Lembaga Konsumen Yogyakarta ( LKY )

### **3. Sumber Data**

Data yang diperlukan dalam penelitian seluruhnya merupakan data sekunder berupa data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang terdiri atas :<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Nurwardjito, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Mandar Maju, Bandung, 2000. hlm. 8.

<sup>45</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, cetakan keenam, Rajawali Press, Jakarta, 2003. hlm. 111.

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari norma, peraturan perundang-undangan, dalam hal ini berupa Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer<sup>46</sup>, terdiri dari hasil-hasil penelitian, hasil karya tulis dari kalangan hukum, jurnal ilmiah, media cetak, media elektronik dan lainnya yang berkaitan dengan obyek penelitian yang akan dikaji.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberi petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Mengingat data yang ada dalam penelitian merupakan data sekunder berupa bahan hukum, maka pengumpulan data yang digunakan dilakukan melalui studi kepustakaan, studi dokumen. Studi kepustakaan merupakan tahap untuk mencari landasan teoritis dari permasalahan penelitian yang dilakukan bukan bersifat “*trial and error*”<sup>47</sup>, mempelajari peraturan perundang-undangan, data-data dari Balai POM dan LKY, buku-buku literatur, media cetak atau elektronik, jurnal serta tulisan ilmiah yang berkaitan dengan obyek penelitian.

---

<sup>46</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cetakan ketiga, Salemba 4, Jakarta, 1986. hlm. 52.

<sup>47</sup> Bambang Songgono, *op.cit.*, hlm. 112-113.

## 5. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis (*legal approach*) yang bertujuan untuk mendapatkan pemaparan (deskripsi) secara lengkap, rinci, jelas, dan sistematis mengenai beberapa aspek yang diteliti<sup>48</sup> yaitu UU No. 8 Tahun 1999, Data Balai POM dan LKY, literatur mengenai perlindungan konsumen, serta doktrin-doktrin para ahli hukum dalam bidang perlindungan konsumen.

## 6. Analisis Data

Data yang terkumpul dalam penelitian kepustakaan selanjutnya di analisis secara diskriptif kualitatif, maksudnya data tersebut digambarkan dan ditata secara sistematis dalam wujud uraian-uraian kalimat kemudian diambil maknanya sebagai pernyataan dan kesimpulan.<sup>49</sup>

## F. Kerangka Penulisan

BAB I tentang Pendahuluan. menjelaskan mengenai Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Tinjauan Pustaka, serta Metode Penelitian yang menjadi pedoman penulisan thesis ini.

BAB II tentang Hukum Perlindungan Konsumen Secara Umum, menjelaskan mengenai sejarah singkat hukum perlindungan konsumen yang ada di Indonesia maupun di negara-negara lain, pengertian mengenai konsumen dan pelaku usaha, dan aspek-aspek serta substansi yang ada dalam hukum perlindungan konsumen di Indonesia.

---

<sup>48</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, cetakan pertama, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004. hlm. 115.

<sup>49</sup> Ronny Hanitijio Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Juri Metri*, Ghalia, Jakarta, 1998. hlm. 98.

BAB III tentang Implementasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha Atas Produk Makanan Kemasan Berlabel di Yogyakarta, membahas mengenai bagaimana perlindungan hukum pada konsumen pengguna makanan kemasan berlabel, serta dalam bentuk apakah tanggung jawab produk yang dilakukan pelaku usaha terhadap makanan kemasan berlabel.

BAB IV tentang Kesimpulan dan Saran, memaparkan kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dilakukan, serta saran yang berguna bagi eksistensi hukum perlindungan konsumen di Indonesia.

## **BAB II**

### **HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN**

#### **A. Pengertian dan Sejarah Hukum Perlindungan Konsumen**

Dalam pemahaman bahwa dalam perlindungan konsumen mempersoalkan perlindungan (hukum) yang diberikan kepada konsumen dalam usahanya untuk memperoleh barang dan jasa dari kemungkinan timbulnya kerugian karena penggunaannya, maka hukum perlindungan konsumen dapat dikatakan sebagai hukum yang mengatur tentang pemberian perlindungan kepada konsumen dalam rangka pemenuhan kebutuhannya sebagai konsumen. Dengan demikian, hukum perlindungan konsumen mengatur hak dan kewajiban konsumen, hak dan kewajiban produsen, serta cara-cara mempertahankan hak dan menjalankan kewajiban itu.<sup>50</sup>

Dalam berbagai literatur ditemukan sekurang-kurangnya dua istilah mengenai hukum yang mempersoalkan konsumen, yaitu hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen. Oleh Az. Nasution dijelaskan bahwa kedua istilah itu berbeda, yaitu bahwa hukum perlindungan konsumen adalah bagian dari hukum konsumen. Hukum konsumen menurut beliau adalah:

Keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain berkaitan dengan barang dan atau jasa konsumen, di dalam pergaulan hidup.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006. hlm. 45.

<sup>51</sup> Az. Nasution, *Konsumen dan Hukum*, Sinar Harapan, Jakarta, 1995. hlm. 64.

Sedangkan hukum perlindungan konsumen diartikan sebagai:<sup>52</sup> Keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungan dan masalahnya dengan para penyedia barang dan /atau jasa konsumen.

Istilah “hukum konsumen” dan “hukum perlindungan Konsumen” sudah sangat sering terdengar. Namun, belum jelas benar apa saja yang masuk ke dalam materi keduanya. Juga, apakah kedua “cabang” hukum itu identik.<sup>53</sup>

M.J. Leader menyatakan, *“In a sense there is no such creature as ‘consumer law’.”*<sup>54</sup> (“Dalam beberapa hal tidak ada makhluk seperti itu sebagai ‘hukum konsumen’). Sekalipun demikian, secara umum sebenarnya hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen seperti yang dinyatakan oleh Lowe, yakni: *“...rules of law which recognize the bargaining weakness of the individual consumer and which ensure that weakness is not unfairly exploited.”*<sup>55</sup> (“...kepastian hukum yang mengenali menawar kelemahan dari konsumen individu dan yang memastikan bahwa kelemahan tidaklah tanpa keadilan dimanfaatkan.”).

Kegiatan perlindungan konsumen seperti halnya juga pengaturan perilaku persaingan tidak wajar, monopoli atau oligopoli dari perusahaan, diakui berfungsi

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, hlm. 66

<sup>53</sup> Sidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia* (Edisi Revisi), Grasindo, Jakarta, 2006. hlm. 11.

<sup>54</sup> M.J. Leader, *Consumer Law* (Plymouth: Macdonald and Evans), 1980. hlm. 1, yang mengatakan: *“The consumer and his advisers have instead been obliged to utilise a hotchpotch of common law concepts and doctrines designed primarily for other purposes. Even the recent statutory protection development have been piecemeal, and do not amount to a comprehensive code”*.

<sup>55</sup> R. Lowe, *Commercial Law*, ed. 6. London: Sweet & Maxwell, 1983. hlm. 23.

sebagai pendorong efisiensi dalam kegiatan usaha dan kesejahteraan masyarakat.<sup>56</sup>

Karena posisi konsumen yang lemah maka ia harus dilindungi oleh hukum. Salah satu sifat, sekaligus tujuan hukum itu adalah memberikan perlindungan (pengayoman) kepada masyarakat. Jadi, sebenarnya hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen adalah dua bidang hukum yang sulit dipisahkan dan ditarik batasnya.<sup>57</sup>

Amerika sebagai negara adidaya telah banyak mengundang norma hukum, yang tidak jarang menjadi model negara-negara berkembang untuk mengadopsinya. Hal ini tidak lepas dari peran dan kekuatan ekonomi Amerika secara global sangat diperhitungkan oleh banyak negara, khususnya di negara berkembang yang memerlukan investasi dari negara super power.<sup>58</sup>

Gerakan perlindungan konsumen pada awalnya dimulai dari Amerika Serikat. Menurut David A. Rice perlindungan konsumen di Amerika Serikat di bagi dalam 4 (empat) sub-bahasan :<sup>59</sup>

1. *Regulasi of Feudal Market Transactions*
2. *Legal Tradition of Caveat Emptor*
3. *Twentieth Century Judicial Limitation of Caveat Emptor*
4. *Development of Public Regulation*
5. *Contemporary Development in Public Regulation.*

---

<sup>56</sup> Report, World Bank, *World Economic Forum, Executive Opinion Survey*, New York, 1995. hlm. 34; antara lain dikemukakan: “An appropriately dsigned competition law contains provison explicitly prohibiting business practices are clearly against economic efficiency and consumer welfare”.

<sup>57</sup> Sidarta.,...*loc.cit.*

<sup>58</sup> Ade Maman Suherman, *Aspek Hukum Dalam Ekonomi Global*, edisi Revisi, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004. hlm. 107.

<sup>59</sup> Sidarta.,....*op.cit.*, hlm. 37.

### 1. *Regulation of Feudal Market Transactions*

Perkembangan gerakan perlindungan konsumen di Amerika dipengaruhi oleh pemukim-pemkim pertama negara tersebut pada saat masih bermukim di Inggris, di mana pengaturan hukum dan kasus-kasus yang menyangkut transaksi perdagangan Inggris merupakan embrio bagi tumbuhnya kesadaran para imigran yang memasuki Benua Amerika. Kemudian pada tahun 1256 di Inggris diatur perlindungan buat pembeli dan ale (sejenis bir) berdasarkan ketentuan gereja.

Berdirinya *Merchants Courts* yaitu pengadilan yang bertugas memeriksa perkara pelanggaran transaksi perdagangan dalam tingkat lokal, yang kemudian diperluas sehingga melingkupi transaksi perdagangan perkotaan dan juga pedagang-pedagang dari luar Inggris.

Kemudian diberlakukannya *The Statute of Apprentices* pada tahun 1563, yang bertujuan mengurangi tindakan penipuan terhadap konsumen dan memaksa diterapkannya suatu standar kualitas atas produk-produk tertentu atau lebih bersifat Hukum Publik.<sup>60</sup>

### 2. *Legal Tradition of Caveat Emptor*

Sangat dipengaruhi oleh semangat *Laissez Faire* (bebas merdeka), yang menuntut adanya kebebasan dalam perdagangan (*free enterprise*), superioritas dari pasar (*The Superiority of The Market*) dan menolak adanya campur tangan

---

<sup>60</sup> Naskah Akademis tentang Perlindungan Konsumen & Penyelesaian Sengketa, *Puslitbang Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI*, 2006, hlm. 122.

pemerintah sebagai regulator. (*The Free Market Theory*). Konsumen sebagai pribadi dianggap memiliki kemampuan untuk memutuskan produk apa yang akan dibelinya, serta dapat menjadi panduan bagi produsen dalam mengalokasikan sumber-sumber produksinya dalam persaingan pasar. Keinginan konsumen adalah panduan ekonomi untuk memproduksi barang dan jasa yang dihasilkan. (*Theory of Customer Sovereignty*). Pada masa ini konsumen ternyata tidak memperoleh perlindungan yang memadai dari praktek perdagangan yang tidak sehat (*unfair trade practices*) yang dilakukan oleh pelaku usaha, ditambah dengan dianutnya Asas hukum yang disebut *Caveat Emptor* atau *Let The Buyer Beware*, di mana kepada konsumen diserahkan sepenuhnya tanggung jawab untuk mempertahankan hak-haknya, jika ia kalah dalam memperoleh hak-haknya tersebut berarti itu karena kebodohan dan kesalahan sendiri.

Lahirnya Liga Konsumen di Amerika Serikat pada tahun 1891 di kota New York, yang dinilai positif untuk mempromosikan hak-hak konsumen dan kemudian diikuti dengan dibentuknya Liga Konsumen Nasional (*The National Customer's League*).<sup>61</sup>

### 3. Twentieth Century Judicial Limitation of Caveat Emptor

Pada masa kapasitas produksi meningkat serta didukung dengan sarana distribusi yang baik, muncullah Konsumen antara (*intermediate consumers*) seperti distributor, atau penyalur.

Tradisi *caveat emptor* belum ditinggalkan, serta produsen sering berlindung dari tanggung jawab dengan mempergunakan kontrak baku yang dirumuskan

---

<sup>61</sup> *Ibid.* hlm. 123.

secara sepihak. Konsumen tinggal menerima atau menolak (*take it or leave it*) kontrak baku yang disodorkan oleh pelaku usaha. Penggunaan kontrak baku ini sejalan dengan dianutnya Prinsip *The Privity of Contract*, di mana pelaku usaha mempunyai kewajiban untuk melindungi konsumen tetapi hal tersebut baru dilakukan jika diantara mereka terdapat hubungan kontraktual.

Prinsip *The Privity of Contract* dipatahkan oleh keputusan pengadilan dalam kasus *Mc Pherson v. Buick Motor Co.* Demikian pula penggunaan kontrak baku dianulir oleh pengadilan, antara lain dalam kasus *Henningsen v. Bloomfield Motor Inc.*, dan kasus *Unicp v. Owen*.<sup>62</sup>

#### 4. *Development of Public Regulation*

Perhatian terhadap perlunya perlindungan terhadap konsumen telah mengugah Kongres Amerika Serikat melahirkan Peraturan tentang Makanan dan Obat-obatan (*The Food and Drugs Act*) dan *The Meat Inspection Act* pada tahun 1906.

Pada tahun 1914 terbentuklah badan yang independen yang bergerak dibidang perlindungan konsumen, yaitu The Federal Trade Commision (FTC) yang mempunyai tugas mengawasi pelaksanaan The 1914 Federal Trade Commision Act.<sup>63</sup>

#### 5. *Contemporary Developments in Public Regulation*

Pada periode 1930-1950an, pemerintah federal telah mengeluarkan berbagai peraturan yang jauh lebih banyak dibandingkan dengan peraturan-peraturan negara bagian. Antara lain Amandemen terhadap The 1914 Federal Commision

---

<sup>62</sup> *Ibid.* hlm. 123-124.

<sup>63</sup> *Ibid.* hlm. 124.

Act, diundangkannya The Food, Drugs, and Cosmetic Act, The Wool Product Labeling Act 1940, The Food Product Labeling Act 1951, serta The Fiber Products Identification Act 1958, dan sebagainya.

Pada tahun 1962, Presiden John F. Kennedy mengucapkan pidato kenegaraannya di hadapan Kongres Amerika Serikat yang berjudul “*Special Messages of Protection The Consumer interest*”. Pidato kenegaraan ini, Presiden mengemukakan beberapa hak konsumen :<sup>64</sup>

- a) *The right to safety*
- b) *The right to be informed*
- c) *The right to choose*
- d) *The right to be heard*

Penganti Presiden John F. Kennedy, yaitu Presiden L.B. Johnson, telah berjasa memperkenalkan konsep baru alam perlindungan konsumen yang sekarang lazim disebut *Product Warranty* dan *Product Liability*, serta berhasil mengajukan rancangan undang-undang tentang *Lending Charges*, dan *Packaging Practices* yang disetujui oleh Kongres Amerika Serikat pada tahun 1967 dan 1968.<sup>65</sup>

Disamping itu gerakan perlindungan konsumen juga merambah negara-negara diberbagai belahan dunia dengan melahirkan aturan-aturan khusus yang memberikan perlindungan terhadap konsumen , diantaranya :<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Sidarta,...*op.cit.* hlm. 44.

<sup>65</sup> Naskah Akademik,...*op.cit.* hlm. 125.

<sup>66</sup> Gunawan Widjaya & Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2000, hlm. 15.

- 1) Singapura, dengan The Consumer Protection (Trade Description and Safety Requirement) Act 1975;
- 2) Thailand, dengan Consumer Protection Act 1979;
- 3) Jepang, dengan The Consumer Protection Fundamental Act 1960
- 4) Australia, dengan Consumer Affairs Act 1978;
- 5) Irlandia, dengan Consumer Information Act 1978;
- 6) Finlandia, dengan Consumer Protection Act 1978;
- 7) Inggris, dengan The Consumer Protection Act 1970, seperti yang telah diamendir tahun 1971;
- 8) Kanada, dengan The Consumer Protection Act dan The Consumer Protection Amandement Act 1971;
- 9) Amerika Serikat, dengan The Uniform Trade Practise and Consumer Protection Act 1967, sebagaimana telah diamendir tahun 1969, dan 1970, kemudian Unfair Trade Practice and Consumer Protection (Lousiana) 1973.

Perhatian terhadap perlindungan konsumen, terutama di Amerika Serikat (1960an-1970an) mengalami perkembangan yang sangat signifikan dan menjadi objek kajian bidang ekonomi, sosial, politik dan hukum. Banyak sekali artikel dan buku yang ditulis berkenanan dengan gerakan ini. Di Amerika Serikat bahkan pada era tahun-tahun tersebut berhasil diundangkan banyak sekali peraturan dan djatuhkan putusan-putusan hakim yang memperkuat kedudukan konsumen.<sup>67</sup>

Perlindungan konsumen di Amerika Serikat mengenal adanya *cease and desist order a business must stop whatever practices was found to be in violation*

---

<sup>67</sup> Sidarta,...*op.cit.* hlm. 35.

*of the law* (pelaku usaha harus menghentikan kegiatan usahanya apabila ditemukan praktik pelanggaran hukum). Selain itu, FTC (*Federal Trade Commission*) memiliki kewenangan satu lagi, yakni *consent decree, an agreement between the FTC and a business will no longer perform certain action, such publishing a particular advertisement* (suatu perjanjian antara FTC dengan perusahaan tidak akan mengulangi perbuatan tertentu, misalnya mempublikasikan iklan tertentu)<sup>68</sup>

Pengaturan hukum dan kasus-kasus menyangkut transaksi perdagangan Inggris zaman feodal ini sebenarnya merupakan embrio bagi tumbuhnya kesadaran para imigran yang memasuki benua Amerika (Utara). Walaupun rintisan dan kemauan politis demikian mulai bersemi di Inggris, ternyata sampai abad ke 19, gerakan perlindungan konsumen ini tetap belum membudaya. Bahkan pada masa itu dalam dunia hukum dianut suatu asas hukum yang disebut *caveat emptor* atau *let the buyer beware*. Artinya, diserahkan kepada kesadaran masing-masing pembeli untuk mempertahankan hak-haknya. Jika ia “kalah” dalam perjuangan menegakkan hak-haknya berarti semua itu karena kebodohan dan kesalahannya. Masa itu dapat dikatakan sebagai bagian kedua perjalanan sejarah gerakan perlindungan konsumen di Amerika Serikat.<sup>69</sup>

Gerakan perlindungan konsumen di Indonesia, benih-benihnya telah mulai terlihat pada peraturan perundang-undangan dari masa Hindia Belanda, misalnya:<sup>70</sup>

a. Reglement industriele Eigendom, Stb. 1912 No. 545, Jo. Stb. 1913 No. 214.

---

<sup>68</sup> Ade Maman,....*loc.cit.*

<sup>69</sup> Sidarta,...*op.cit.* hlm. 39.

<sup>70</sup> Gunawan Widjaya,...*op.cit.* hlm. 18. Lihat juga Sidarta,...*op.cit.* hlm. 40.

- b. Loodwit Ordonnantie (Ordonansi Timbal Karbonat) Stb. 1931 No. 28.
- c. Hinder ordonnantie (Ordonansi Gangguan) Stb. 1926 No. 226 Jo. Stb. 1927 No. 449, Jo. Stb. 1940 No. 14 dan 450.
- d. Tin Ordonnantie (Ordonansi Timah Putih), Stb. 1931 No. 28.
- e. Vuurwerk Ordonnantie (Ordonansi Petasan), Stb. 1932 No. 143.
- f. Verpakkings Ordonnantie (Ordonansi Kemasan), Stb. 1935 No. 161.
- g. Ordonnantie Pp de Slach Belasting (Ordonansi Pajak dan Sembelih), Stb. 1936 No. 671.
- h. Sterwerkannde Genoesmiddelen Ordonnantie (Ordonansi Obat Keras), Stb. 1937 No. 641.
- i. Bendrijfsreglementerings Ordonnantie (Ordonansi Penyaluran Perusahaan), Stb. 1938 No. 86.
- j. Ijkordonnantie (Ordonansi Tera), Stb. 1949 No. 175.
- k. Gevaarlijke Stoffen Ordonnantie (Ordonansi Bahan-bahan Berbahaya), Stb. 1949 No. 377.
- l. Pharmaceutische Stoffen Keurungs Ordonnantie, Stb. 1955 No. 660.

Setelah Indonesia merdeka, perhatian terhadap perlindungan konsumen belum menggembirakan, hal ini dapat dilihat dari masih kerap kali terjadinya korban-korban yang berjatuhan tanpa dibarengi sanksi yang tegas maupun pemberian ganti kerugian. Masih diteruskannya pola pengaturan perlindungan konsumen lama dengan dititipkan pada perundangan-undangan yang bersifat pluralistis dan ditujukan pada masyarakat umum, misalnya UU No. 9 tahun 1976

tentang Narkotik, UU No. 23 tahun 1992 tentang Kesehatan, yang tentunya tidak memberikan perlindungan yang cukup kepada konsumen.<sup>71</sup>

Gerakan perlindungan konsumen memasuki babak baru dengan berdirinya lembaga swadaya masyarakat yang bernama Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), Lembaga Prmbinaan dan Perlindungan Konsumen (LP2K) di Semarang tahun 1988, Yayasan Lembaga Bina Konsumen Indonesia, yang dapat dijadikan sebagai sarana bagi konsmen untuk menyampaikan keluhan-keluhannya, dan untuk memperoleh pendidikan konsumen.<sup>72</sup>

Selama ini upaya hukum individual dari konsumen untuk menggugat produsen, baik swasta maupun pemerintah, tidak banyak membuahkan hasil. Sementara itu, gugatan massal yang mewakili masyarakat luas, belum dikenal dengan baik oleh para penegak hukum di Indonesia. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia mencatat prestasi sebagai salah pemrakarsa Undang-Undang Perlindungan Konsumen di Indonesia, yang kemudian disahkan menjadi UU No. 8 tahun 1999. YLKI juga berperan untuk melakukan advokasi kepada konsumen, dan mewakili konsumen untuk melakukan gugatan kelompok (*class action*).<sup>73</sup>

## **B. Asas dan Tujuan Perlindungan Konsumen**

Penjelasan Umum Undang-Undang No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen pada alinea delapan menyebutkan, undang-undang ini mengacu pada filosofis pembangunan nasional, termasuk pembangunan hukum didalamnya yang

---

<sup>71</sup> Naskah Akademik,...*op.cit.* hlm. 126-127.

<sup>72</sup> Gunawan Widjya,...*op.cit.* hlm. 17-22.

<sup>73</sup> Yusuf Sofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung. 2003. hlm. 26-29.

memberikan perlindungan terhadap konsumen yang berlandaskan kepada Pancasila dan UUD 1945.<sup>74</sup>

Pasal 2 UUPK mengisyaratkan agar perlindungan konsumen diselenggarakan sebagai usaha bersama berdasarkan atas 5 (lima) asas yang relevan dalam pembangunan nasional :<sup>75</sup>

1. Asas manfaat : yang mengamanatkan agar segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan;
2. Asas keadilan : dimaksudkan agar partisipasi masyarakat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajiban secara adil;
3. Asas Keseimbangan : untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil ataupun spiritual;
4. Asas keamanan dan keselamatan konsumen : dimaksudkan untuk memberikan jaminan keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan;
5. Asas kepastian hukum : baik pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum.

---

<sup>74</sup> N. H. T. Siahaan, *Hukum Konsumen “Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Produk”*, Panta Rei, Jakarta. 2005. hlm. 82.

<sup>75</sup> Naskah Akademik,...*op.cit.* hlm. 135.

Sedangkan tujuan yang ingin dicapai melalui UUPK Pasal 3 adalah sebagai berikut :<sup>76</sup>

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

### **C. Hubungan antara Pelaku Usaha dan Konsumen**

Hubungan antara pelaku usaha dengan konsumen merupakan hubungan yang terus menerus dan berkesinambungan. Hubungan tersebut terjadi karena keduanya memang saling menghendaki dan mempunyai tingkat ketergantungan yang cukup tinggi antara yang satu dengan yang lain.

---

<sup>76</sup> *Ibid*,...hlm. 135-136.

Purba dalam menguraikan konsep hubungan pelaku usaha dan konsumen mengemukakan sebagai berikut :

“Kunci pokok perlindungan hukum bagi konsumen adalah bahwa konsumen dan pelaku usaha 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 pelaku usaha”.<sup>77</sup>

Pelaku usaha sangat membutuhkan dan sangat bergantung pada dukungan konsumen sebagai pelanggan. Tanpa dukungan konsumen tidak mungkin pelaku usaha dapat mempertahankan kelangsungan usahanya. Sebaliknya kebutuhan konsumen sangat tergantung dari hasil produksi pelaku usaha.<sup>78</sup>

Hubungan antara pelaku usaha dan konsumen yang berkelanjutan terjadi sejak proses produksi, distribusi pada pemasaran hingga penawaran. Rangkaian kegiatan tersebut merupakan rangkaian perbuatan hukum yang mempunyai akibat hukum, baik terhadap semua pihak maupun hanya kepada pihak tertentu saja.

Hal tersebut dimanfaatkan oleh pelaku usaha dalam sistem distribusi dan pemasaran produk barang guna mencapai suatu tingkat produktifitas dan efektifitas tertentu dalam rangka mencapai sasaran usaha. Pada tahap hubungan penyaluran dan distribusi tersebut menghasilkan suatu hubungan yang sifatnya universal.<sup>79</sup>

Pelaku usaha memiliki kecenderungan “melecehkan” hak-hak konsumen serta memanfaatkan kelemahan konsumen tanpa harus mendapatkan sanksi

---

<sup>77</sup> A. Zen Umar Purba, “*Perlindungan Konsumen : Sendi-Sendi Pokok Pengaturan*”, Hukum dan Pembangunan, Tahun XXII, Agustus 1992, hlm. 393-408.

<sup>78</sup> Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Mandar Maju, Bandung, 2000. hlm. 36.

<sup>79</sup> *Ibid.*

hukum. Pelaku usaha memiliki kebebasan memproduksi komoditas, tanpa harus mengikuti standar yang berlaku. Mereka tidak perlu mengganti kerugian yang dialami konsumen akibat membeli/mengonsumsi produk-produk yang tidak berkualitas. Pelaku usaha cukup leluasa untuk melakukan promosi produk-produk, dengan cara mengelabui atau memanfaatkan ketidaktahuan konsumen mengenai produk tersebut.

Rendahnya kesadaran dan pengetahuan masyarakat konsumen, tidak mustahil dijadikan lahan bagi pelaku usaha dalam transaksi yang tidak mempunyai itikad baik dalam menjalankan usaha, yaitu berprinsip mencari keuntungan yang sebesar-besarnya dengan memanfaatkan seefisien mungkin sumber daya yang ada.<sup>80</sup>

Di negara berkembang, termasuk Indonesia, kepentingan konsumen sering dikendalikan oleh kekuatan di luar dirinya, baik oleh pelaku usaha maupun pemerintah. Pada umumnya suara pelaku usaha jauh lebih keras sehingga mudah di dengar oleh pemerintah. Konsep pertumbuhan ekonomi suatu negara yang berwawasan integral bukan untuk memakmurkan sekelompok rakyat, melainkan seluruh rakyat termasuk didalamnya para konsumen.

Lemahnya posisi konsumen tersebut disebabkan antara lain oleh perangkat hukum yang ada belum bisa memberikan rasa aman. Peraturan perundang-undangan yang ada kurang memadai untuk secara langsung melindungi kepentingan konsumen. Terlebih, penegakan hukum (*law enforcement*) itu sendiri dirasakan kurang tegas. Di sisi lain, cara berpikir sebagian pelaku usaha semata-

---

<sup>80</sup> *Ibid.*

mata masih bersifat *profit oriented* dalam konteks jangka pendek, tanpa memperhatikan keselamatan konsumen, yang merupakan bagian dari jaminan keberlangsungan usaha pelaku usaha dalam konteks jangka panjang.

Seiring dengan kian majunya sektor industri, kesadaran konsumen akan hak-haknya pun semakin bertambah, walaupun bukan tanpa masalah. Pembangunan perekonomian nasional telah mendukung pertumbuhan dunia usaha sehingga mampu menghasilkan beraneka barang dan jasa termasuk yang memiliki kandungan teknologi yang tinggi.

Menyikapi hubungan konsumen dengan pihak pelaku usaha itu perlu dipahami doktrin atau teori yang mendasari adanya hubungan hukum antara kedua belah pihak tersebut. Hubungan hukum antara pelaku usaha dan konsumen dalam sejarah mencakup dua macam doktrin, yaitu doktrin *caveat emptor*,<sup>81</sup> yang kemudian berkembang menjadi *caveat venditor*.<sup>82</sup> Perkembangan kedua *caveat* itu sangat erat kaitannya dengan perkembangan paham pada periode tertentu.<sup>83</sup>

Doktrin *caveat emptor* disebut juga *let the buyer beware* atau pembeli harus melindungi dirinya sendiri yang merupakan dasar dari lahirnya sengketa di bidang transaksi konsumen. Asas ini berasumsi bahwa pelaku usaha dan konsumen

---

<sup>81</sup> Istilah dari Bryan A. Garner, et.al, ed. *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition. St. Paul, Minn, 1999. hlm. 215. Inggris: *Let the buyer beware*: suatu doktrin yang mengatakan bahwa konsumen menanggung risiko atas kondisi produk yang dibelinya. Artinya, konsumen yang tidak mengambil risiko harus hati-hati sebelum membeli suatu produk.

<sup>82</sup> Bryan A. Garner, et.al, ed, *Ibid.*, Inggris : *Let the seller beware* adalah kebalikan dari *let the buyer beware* yang berarti pihak pelaku usaha harus berhati-hati, karena jika terjadi satu dan lain hal yang tidak dikehendaki atas produk tersebut, maka yang bertanggung jawab adalah pelaku usaha.

<sup>83</sup> Johannes Ibrahim, *Pengimpasan Pinjaman (Kompensasi) dan Asas Kebebasan Berkontrak dalam Perjanjian Kredit Bank*, CV. Utomo, Bandung . 2003. hlm. 132.

adalah dua pihak yang sangat seimbang sehingga tidak perlu ada proteksi apa pun bagi pihak konsumen.<sup>84</sup>

Secara historis, dalam tradisi *civil law* yang diterapkan di kerajaan Romawi mempergunakan doktrin *caveat emptor*. Doktrin ini memiliki makna bahwa konsumen sendiri yang harus memikirkan dan bertanggung jawab atas perlindungan terhadap kepentingannya. Pelaku usaha tidak bertanggung jawab atas cacat atau kerugian, walaupun kerugian tersebut merupakan akibat dari tindakan pelaku usaha yang tidak melakukan upaya untuk menghindari atau mencegah terjadinya kerugian pada pihak konsumen.<sup>85</sup> Di Inggris tonggak sejarah pembentukan hukum tanggung jawab produk terjadi ketika pada abad sembilan belas. Selanjutnya dalam sejarah hukum tanggung jawab produk di Amerika Serikat, doktrin *caveat emptor* yang diterapkan di Inggris juga diterapkan hampir diseluruh wilayah koloninya di Amerika Serikat.<sup>86</sup>

Dalam pandangan filsafat individualisme abad kesembilanbelas, sesuai dengan konsep otonomi kehendak dan kesucian kontrak, para pihak tetap terikat pada isi kontrak, sekalipun isi kontrak itu tidak patut. *Caveat emptor* digunakan sebagai doktrin yang menyatakan bahwa suatu pihak dalam kontrak harus melindungi kepentingannya sendiri sebab hukum tidak memiliki kewajiban untuk melindungi kepentingan pihak itu. Hukum kontrak berjalan pada pijakan bahwa para pihak (sebagai individu) menjadi hakim yang terbaik bagi kepentingan

---

<sup>84</sup> Edmon Makarim, *Kompilasi Hukum Telematika*, PT. RadjaGrafindo Persada, Jakarta. 2003. hlm. 61.

<sup>85</sup> Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen "Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Universitas Indonesia Fakultas Hukum PascaSarjana, 2004. hlm. 49, mengutip David G. Owen, M. Stuart Madden, Mary J. Davis, *Madden & Owen on Product Liability*, Third Edition, Volume 1, St. Paul Minnesoto: West Group. 2000. hlm. 2-3.

<sup>86</sup> Ibid., hlm. 50.

dirinya. Dengan demikian, suatu pihak dalam kontrak dalam melaksanakan kehendak bebasnya harus menerima semua konsekuensi yang berkaitan dengan kontrak itu.<sup>87</sup>

Sudah sejak lama perlindungan hukum bagi konsumen hanya didasarkan pada doktrin *caveat emptor*, yaitu suatu paham tentang perlunya konsumen untuk senantiasa hati-hati, karena pelaku usaha tidak diwajibkan untuk menunjukkan cacat, kecuali jika diminta dan harus menyatakannya. Setiap transaksi yang terjadi merupakan hasil kesepakatan antara pihak pelaku usaha dan pembeli (konsumen). Pelaku usaha menyerahkan barang dan konsumen membayar harga. Konsumen menanggung atas risikonya sendiri terhadap suatu barang setelah kewajiban pokok masing-masing pihak telah terpenuhi secara timbal balik.<sup>88</sup>

Pada kenyataannya, asumsi yang mendasari keseimbangan hubungan tersebut ternyata tidak terbukti, karena konsumen tidak mendapat akses informasi yang memadai terhadap barang/jasa yang dikonsumsi, dan bukan semata-mata konsumen tidak mampu dalam memahami suatu produk atau jasa. Kesulitan dalam beban pembuktian yang harus diemban konsumen bila ada sengketa menimbulkan masalah baru bagi konsumen, karena terdapat kesulitan mengakses informasi mengenai barang dan/atau jasa yang telah dikonsumsi untuk dapat dijadikan alat bukti.

Konsumen tidak mendapat perlindungan yang wajar, bahkan kerap kali menjadi objek semata bagi pencari keuntungan pelaku usaha. Selaku pengguna

---

<sup>87</sup> Ridwan Khairandy, *Itikad Baik dalam Kebebasan Berkontrak*, cetakan kedua, Universitas Indonesia Fakultas Hukum Pasca Sarjana, Jakarta. 2004. hlm. 110-111.

<sup>88</sup> Aman Sinaga, *Pemberdayaan Hak-Hak Konsumen di Indonesia*; Direktorat Perlindungan Konsumen DITJEN Perdagangan dalam Negeri, Departemen Perindustrian dan Perdagangan Bekerjasama dengan Yayasan Gemanti, 2001, hlm. 28.

barang dan/atau jasa, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga atau orang lain, serta tidak untuk diperdagangkan. Konsumen pada umumnya berada dalam posisi yang jauh lebih lemah, bila dibandingkan dengan pelaku usaha. Bagaimanapun, pelaku usaha memiliki daya dan dana yang dapat membentuk opini atas suatu produk, di mana pada gilirannya sangat jauh berbeda dengan harapan (ekspektasi) konsumen. Bahkan lebih jauh, bertentangan secara diametral dengan apa yang diharapkan konsumen atas suatu produk.

Konsumen yang bukan konsumen (akhir) melainkan sebagai pelaku usaha lanjutan bagi produk lain dapat melindungi hak-haknya dengan mengatur hak itu terlebih dahulu dalam satu kontrak yang dibuatnya. Konsumen (akhir) mempercayakan hak-hak dan kewajibannya pada iktikad baik pelaku usaha, serta mengandalkan pada gambaran yang telah terbentuk oleh suatu produk atau jasa tertentu (melalui iklan atau label, misalnya), maupun berdasarkan penelitian konsumen sendiri atas suatu produk atau jasa tersebut.<sup>89</sup>

Karena posisi tawar konsumen yang lemah, maka konsumen diberi perlindungan yang lebih baik dalam peraturan perundang-undangan, dengan harapan agar harkat dan martabat konsumen terangkat dengan cara menghindarkannya dari akses negatif pemakaian barang dan/atau jasa. Sementara di sisi lain, pemberdayaan konsumen tersebut akan menimbulkan kesadaran pelaku usaha untuk bersikap jujur dan bertanggung jawab, serta berusaha meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen. Pada masa sekarang pelaku

---

<sup>89</sup> *Ibid.*

usaha yang mesti waspada (*caveat venditor*) dalam memenuhi kebutuhan barang dan jasa bagi konsumen.

Doktrin *caveat emptor* kemudian berkembang ke arah *caveat venditor* di mana pelaku usaha yang perlu berhati-hati atas produk yang ditawarkan. Doktrin ini dikemukakan karena diyakini bahwa pelaku usaha adalah pihak yang paling mengetahui informasi secara benar, jelas, dan jujur atas setiap barang dan/atau jasa yang diproduksi. Oleh karena itu, pihak pelaku usaha harus lebih waspada dan berhati-hati dalam memproduksi sesuatu produk, jangan sampai bertentangan dengan tuntutan, kriteria, dan kepentingan konsumen.<sup>90</sup>

Dengan kata lain, transaksi yang terjadi tidak lagi semata-mata diserahkan pada pelaku usaha dan konsumen berdasarkan kesepakatan maupun berdasarkan doktrin *caveat emptor*. Proteksi konsumen dilakukan melalui peraturan perundang-undangan dengan mengatur transaksi tersebut untuk melindungi konsumen yang memiliki posisi tawar yang lemah.<sup>91</sup>

Cara transaksi hubungan pelaku usaha dan konsumen semakin berkembang, berdampak pada perubahan konstruksi hukum dalam hubungan antara pelaku usaha dan konsumen. Perubahan konstruksi hukum diawali dengan perubahan paradigma hubungan antara konsumen dan pelaku usaha, yaitu hubungan yang semula dibangun atas prinsip *caveat emptor* berubah menjadi prinsip *caveat venditor*, suatu prinsip hubungan yang semula menekankan pada kesadaran

---

<sup>90</sup> Edmon Makarim, ..., *op.cit.* hlm. 327.

<sup>91</sup> *Ibid.*, hlm. 29

konsumen sendiri untuk melindungi dirinya berubah menjadi kesadaran pelaku usaha untuk melindungi konsumen.<sup>92</sup>

#### D. Tanggung Jawab Produk Pelaku Usaha

Hukum tanggung jawab produk merupakan instrumen hukum yang dimaksud untuk memberikan jaminan terhadap hak-hak konsumen, khususnya terhadap hak atas keselamatan, kesehatan, dan hak untuk mendapat ganti kerugian. Instrumen ini diperlukan karena peraturan dibidang produksi (*quality control techniques*) dan perdagangan barang, belum memadai untuk mencegah atau menghindari serta melindungi konsumen yang menderita kerugian, baik berupa cacat atau kerusakan pada tubuh konsumen (*bodily/personal injury*), maupun kerusakan pada harta benda lain (*property damages*), dan kerusakan yang berkaitan dengan produk itu sendiri (*pure economic loss*). Sehingga disamping peraturan mengenai cara berproduksi, masih tetap dibutuhkan instrumen hukum yang secara khusus menjamin perolehan ganti kerugian akibat mengkonsumsi suatu produk, yang dikenal dengan hukum tentang tanggung jawab produk (*product liability*).<sup>93</sup>

Dalam *Black's Law Dictionary* terdapat 3 (tiga) rumusan mengenai *Product Liability*, yaitu :<sup>94</sup>

*“(1) A manufacture’s or seller’s tort liability for any damages or injuries suffered by a buyer, user, or bystander as a result of a defective product. Product liability can be based on a theory of negligence, “strict liability”, or breach of warranty. (2) The legal theory by which liability is imposed on the manufactures or seller of a defective product. (3)Refers to the legal liability of*

---

<sup>92</sup> Malcolm Leder dan Peter Shears, *Consumers Law*, Fourth Edition, London; Financial Times Pitman Publishing, 1996. hlm. 28.

<sup>93</sup> Frank Zaid, “*The Emerging Law on Product Liability and Cunsumer Product Warranties*”, *Canadian Business Law Journal*, 4, 1980. hlm. 2.

<sup>94</sup> Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, *op.cit.* hlm. 1225.

*manufactures and sellers to compensate buyers, user and even bystanders, for damages or injuries suffered because of defects in goods purchased.*” “(1) Suatu pembuatan atau kewajiban kesalahan penjual untuk kerusakan apapun atau kerugian yang diderita oleh seorang pembeli, pemakai, atau penonton sebagai hasil suatu produk yang cacat. Produk kewajiban dapat didasarkan pada suatu teori dari kealpaan, “kewajiban yang tegas”, atau pelanggaran atas jaminan keabsahan. (2) Teori yang sah/tentang undang-undang dengan mana kewajiban dikenakan dengan diam-diam pembuatan atau penjual dari suatu produk yang cacat. (3) “bagi kewajiban yang sah/tentang undang-undang tentang pembuatan dan para penjual untuk mengganti kerugian para pembeli, pemakai dan bahkan penonton, untuk kerusakan atau diderita luka-luka/kerugian oleh karena kerusakan barang-barang yang dibeli.”

Prinsip dasar tanggung jawab pelaku usaha terhadap produknya mulai diperkenalkan sejak lebih tahun 300-200 sebelum masehi. Peraturan tentang jual beli terus dikembangkan sampai pada puncaknya dalam kumpulan peraturan-peraturan (*digest*) yang dikeluarkan oleh Kaisar Justinianus pada tahun 533 (abad ke-6) sesudah masehi. Pada masa kekaisaran Justinianus, penjual produk mulai bertanggung jawab atas beberapa kerugian yang timbul akibat kesalahannya yang tidak melakukan upaya untuk mencegah terjadinya kerugian. Tanggung jawab penjual (pelaku usaha) akhirnya dikembangkan dengan standar yang cukup keras, ketika diterapkan tiga pelaku usaha yang digolongkan sebagai kejahatan, yaitu kelalaian dalam memberikan pelayanan kepada pembeli (konsumen), tidak mengungkapkan cacat tersembunyi dari suatu barang yang dijual, dan menjual produk yang tidak memenuhi standar sesuai yang diperjanjikan.<sup>95</sup>

Ada 3 (tiga) substansi hukum tanggung jawab produk yang menjadi dasar tuntutan ganti kerugian konsumen. Ketiga dasar tuntutan tersebut adalah tuntutan karena kelalaian (*negligence*), tuntutan karena wanprestasi/ingkar janji (*breach of*

---

<sup>95</sup> Rogerson, “*Implied Warranty Against Latent Defects in Roman and English Law*”, dalam David G. Owen, et.al., M. Stuart Madden, Mary J. Davis, Madden & Owen on *Product Liability*, Third Edition, volume 1 (St. Paul Minnesota : West Group, 2000). hlm. 4.

*warranty*), dan tuntutan berdasarkan teori tanggung jawab mutlak (*strict product liability*). Substansi hukum perlindungan konsumen mengalami perkembangan dan perubahan dari hukum yang berkarakteristik represif dalam bentuk prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan (*fault based liability*) ke prinsip tanggung jawab yang berpihak atau responsif terhadap kepentingan konsumen dalam bentuk prinsip tanggung jawab mutlak (*strict product liability*).<sup>96</sup>

Sebagian besar negara-negara bagian di Amerika Serikat mengadopsi ketentuan Pasal 402 A *Restatement (Second) of Tort* untuk merumuskan ketentuan tanggung jawab mutlak, baik secara langsung maupun yang sama dengan maksud dari ketentuan Pasal 402 A *Restatement (Second) of Torts* tersebut. Di Amerika Serikat, pertimbangan utama penerapan prinsip tanggung jawab mutlak adalah kesulitan bagi konsumen yang mengalami cedera fisik untuk membuktikan kerusakan/cacatnya barang dan hubungan antara kerugian dan kerusakan yang dideritanya. Prinsip tanggung jawab mutlak dinilai lebih responsif terhadap kepentingan konsumen dibandingkan dengan prinsip tanggung jawab berdasarkan kelalaian dan wanprestasi.<sup>97</sup>

Sesuai dengan hukum positif yang berlaku di Indonesia, seorang konsumen yang dirugikan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa, dapat mengugat pihak yang menimbulkan kerugian tersebut. Kualifikasi gugatan lazim dipergunakan di berbagai negara termasuk di Indonesia, adalah wanprestasi (*default*) atau perbuatan melawan hukum (*tort*).<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Inosentius Samsul, *op.cit.* hlm. 46.

<sup>97</sup> V. D. Dudija, *op.cit.* hlm. 106.

<sup>98</sup> Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, PT. Raja Grafindo Perkasa, Jakarta. 2004. hlm. 125-167.

Menurut Prof. Hans W. Mickltz, dalam perlindungan konsumen secara garis besar dapat ditempuh dua model kebijakan. Pertama, kebijakan yang bersifat komplementer, yaitu kebijakan yang mewajibkan pelaku usaha memberikan informasi yang memadai kepada konsumen (hak atas informasi). Kedua, kebijakan kompensatoris, yaitu kebijakan yang berisikan perlindungan terhadap kepentingan ekonomi konsumen (hak atas kesehatan dan keamanan). Dalam berbagai kasus, konsumen tidak cukup dilindungi hanya berdasarkan kebijakan komplementer (memberikan informasi), tetapi juga harus ditindaklanjuti dengan kebijakan dengan kebijakan kompensatoris (meminimalisasi resiko yang harus ditanggung konsumen), misalnya dengan mencegah produk berbahaya untuk mencapai pasar sebelum lulus pengujian oleh suatu lembaga perizinan Pemerintah (hal ini disebut kontrol pra-pasar), atau menarik dari peredaran produk berbahaya yang sudah terlanjur beredar dipasaran (kontrol pasca-pasar).<sup>99</sup>

Dalam konteks hukum perlindungan konsumen terdapat prinsip-prinsip yang berlaku dalam bidang hukum ini. Tentu saja prinsip-prinsip tersebut bukan suatu yang khas “hukum perlindungan konsumen” karena juga diterapkan dalam banyak area hukum lain. Prinsip-prinsip itu ada yang masih berlaku sampai sekarang, tetapi ada pula yang ditinggalkan seiring dengan tuntutan kesadaran masyarakat yang terus meningkat.<sup>100</sup>

Dalam gugatan berdasarkan adanya wanprestasi, maka terdapat hubungan kontraktual antara konsumen dengan pelaku usaha/produsen. Kerugian yang dialami oleh konsumen tidak lain adalah karena tidak dilaksanakannya prestasi

---

<sup>99</sup> Sidarta,...*op.cit.* hlm. 60.

<sup>100</sup> *Ibid.* hlm. 61.

oleh pengusaha. Apabila tidak terdapat hubungan kontraktual antara konsumen dengan pelaku usaha, maka tidak ada tanggung jawab (hukum) pelaku usaha kepada konsumen. Hal inilah yang dikenal dengan *Doktrin Privity of Contract* yang mengandung prinsip “tidak ada hubungan kontraktual, tidak ada tanggung jawab” (*no privity – no liability principle*).<sup>101</sup>

Pada umumnya konsumen akan mengalami kesulitan untuk membuktikan unsur ada tidaknya kesalahan/kelalaian pelaku usaha. Untuk itulah dianut doktrin *Product Liability*, di mana tergugat dianggap telah bersalah (*presumption of guilty*) kecuali jika ia mampu membuktikan ia tidak melakukan kelalaian/kesalahan. Seandainya ia gagal membuktikan ketidaksiannya, maka ia harus memikul resiko kerugian yang dialami pihak lain karena mengkonsumsi/menggunakan produknya.<sup>102</sup>

Menurut ajaran luas dari perbuatan melawan hukum, tercakup pengertian berbuat (aktif) atau tidak berbuat (pasif) sehingga bertentangan dengan hukum dalam arti luas. Menurut ajaran atau teori kesalahan, kewajiban ada karena adanya kesalahan. Kesalahan selalu ada meskipun dalam ketentuan unsur itu tidak ada, namun harus dipersangkakan ada.<sup>103</sup> Untuk dapat menuntut ganti kerugian berdasarkan perbuatan melawan hukum, maka unsur kesalahan ini harus dapat dibuktikan. Kesalahan di sini umumnya diartikan secara luas, yang meliputi kesengajaan (*opzet*) dan kekuranghati-hatian atau kelalaian (*negligence*). Ukuran

---

<sup>101</sup> Sidarta, *op.cit*, hlm. 50. Gunawan Widjaya dan Ahmad Yani, *op.cit*. hlm. 58-65.

<sup>102</sup> Naskah Akademik,...*op.cit*. hlm. 137.

<sup>103</sup> J.M. van Dunne dan Gregor v.d. Burght, 1987, *Perbuatan Melawan Hukum*, terjemahan L.S. Puspongoro, Dewan Kerja Sama Ilmu Hukum Indonesia-Belanda, hlm. 29.

yang dipergunakan adalah perbuatan dari seorang manusia dalam keadaan normal.<sup>104</sup>

Kesalahan yang dimaksud di dalam kaitan dengan perbuatan melawan hukum ini adalah kesalahan, baik berupa kesengajaan maupun kekuranghati-hatian (kelalaian). Kesengajaan menunjukkan adanya maksud atau niat dari produsen untuk menimbulkan akibat tertentu. Akibat itu diketahui atau dapat diduga akan terjadi dan dengan sadar melakukan perbuatan itu.<sup>105</sup>

Kekuranghati-hatian mempersoalkan masalah kelalaian, lalai mengambil tindakan yang sepatutnya sehingga timbul akibat yang tidak dikehendaki. Dalam kepustakaan hukum perdata Indonesia, Kekuranghati-hatian masuk ke dalam kesalahan pada perbuatan melawan hukum, sedangkan dalam kepustakaan hukum di Amerika Serikat misalnya kekuranghati-hatian dibicarakan dalam topik tersendiri yang disebut dengan negligence. *Negligence* adalah suatu perilaku yang tidak sesuai dengan standar kelakuan (*standard of conduct*) yang ditetapkan dalam undang-undang demi perlindungan anggota masyarakat terhadap risiko yang tidak rasional.<sup>106</sup> Maksudnya adalah adanya perbuatan kurang cermat, kurang hati-hati, yang semestinya seorang penjual atau produsen mempunyai *duty of care*.<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> Janus Sidabalok,...*op.cit.* hlm. 108.

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> Agnes M. Toar, *Tanggung Jawab Produk, Sejarah dan Perkembangannya di Beberapa Negara*, Ujung Pandang; DKI Belanda-Indonesia, 1988. hlm. 7.

<sup>107</sup> Janus S,...*op.cit.* hlm. 109.

## 1. Prinsip-Prinsip Tanggung Jawab

Prinsip tentang tanggung jawab<sup>108</sup> merupakan perihal yang sangat penting dalam hukum perlindungan konsumen. Dalam kasus-kasus pelanggaran hak konsumen, diperlukan kehati-hatian dalam menganalisis siapa yang harus bertanggung jawab dan seberapa jauh tanggung jawab dapat dibebankan kepada pihak-pihak terkait.<sup>109</sup>

Beberapa sumber hukum formal, seperti peraturan perundang-undangan dan perjanjian standart di lapangan hukum keperdataan kerap memberikan pembatasan-pembatasan terhadap tanggung jawab yang dipikul oleh si pelanggar hak konsumen.<sup>110</sup>

### a. Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan

Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan (*fault liability* atau *liability based on fault*) adalah prinsip yang cukup umum berlaku dalam hukum pidana dan perdata. Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, khususnya Pasal 1365, 1366, dan 1367, prinsip ini dipegang secara teguh.<sup>111</sup> Prinsip ini menyatakan, seseorang baru dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum jika ada unsur kesalahan yang dilakukan.

---

<sup>108</sup> Ada yang menyebutnya dengan “tanggung gugat”. Menurut Agnes M. Toar, kedua istilah itu sebenarnya tidak berbeda. Tanggung jawab sering diartikan sebagai dari “*responsibility*”, sedangkan tanggung gugat dari kata “*liability*”. Lihat Agnes . Toar,...*op.cit.* hlm. 1.

<sup>109</sup> Sidarta,...*op.cit.* hlm. 72.

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> *Ibid.*

Gugatan yang berlandaskan perbuatan melawan hukum, hubungan kontraktual tidaklah disyaratkan. Dalam hal ini konsumen haruslah membuktikan adanya unsur-unsur :

- 1) Adanya perbuatan melawan hukum;
- 2) Adanya kesalahan /kelalaian pelaku usaha;
- 3) Adanya kerugian yang dialami oleh konsumen;
- 4) Adanya hubungan kausal antara perbuatan melawan hukum dengan kerugian yang dialami oleh konsumen.

Berdasarkan prinsip ini konsumen diberikan tanggung jawab untuk membuktikan adanya unsur kesalahan pelaku usaha, yang tentunya memberatkan konsumen.<sup>112</sup>

Kesalahan yang dimaksud adalah unsur yang bertentangan dengan hukum. Pengertian “hukum”, tidak hanya bertentangan dengan undang-undang, tetapi juga kepatutan dan kesusilaan dalam masyarakat.

Secara *common sense*, asas tanggung jawab ini dapat diterima karena adalah 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.<sup>113</sup>

Teori tanggung jawab produk berdasarkan kelalaian tidak memberikan perlindungan yang maksimal bagi konsumen, karena konsumen dihadapkan pada dua kesulitan dalam mengajukan gugatan kepada produsen, yaitu pertama, tuntutan adanya hubungan kontrak antara konsumen sebagai penggugat dengan

---

<sup>112</sup> Prof. Erman Rajagugkguk et.all, *Hukum Perlindungan Konsumen*, penyunting Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, CV. Mandar Maju. Bandung. 2000. hlm. 24-26.

<sup>113</sup> Sidarta,....*op.cit.*, hlm. 73.

produsen sebagai tergugat. Kedua, argumentasi produsen bahwa kerugian konsumen diakibatkan oleh kerusakan barang yang tidak diketahui.<sup>114</sup>

Ketentuan di atas juga sejalan dengan teori umum dalam hukum acara, yakni asas *audi et alteram partem* atau asas kedudukan yang sama antara semua pihak yang berpekara. Hakim harus memberi para pihak beban yang seimbang dan patut, sehingga masing-masing memiliki kesempatan yang sama untuk memenangkan perkara tersebut.<sup>115</sup>

b. Prinsip tanggung jawab berdasarkan wanprestasi

Dalam setiap perjanjian, ada sejumlah janji (*term of conditions*) yang harus dipenuhi oleh para pihak. Janji itu merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pihak yang harus dilaksanakan oleh pihak yang berjanji dan sekaligus merupakan hak bagi pihak lawan untuk menuntut pemenuhannya. Apabila janji tidak dipenuhi, tentu akan menimbulkan kerugian di pihak lawan, yang akhirnya keadaan tidak dipenuhinya perjanjian (*wanprestasi, breach of contract*) itu, menimbulkan hak bagi pihak lawan untuk menuntut penggantian kerugian.<sup>116</sup>

Disamping mengajukan gugatan berdasarkan kelalaian produsen, ajaran hukum memperkenalkan pula konsumen mengajukan gugatan berdasarkan wanprestasi (*brench of warranty*). Tanggung jawab produsen yang dikenal dengan wanprestasi adalah tanggung jawab berdasarkan kontrak (*contractual liability*). Dengan demikian, ketika suatu produk rusak dan mengakibatkan

---

<sup>114</sup> Inosentius Samsul,...*op.cit.* hlm. 55. Lihat juga David A. Fischer dan William Powers Jr., *Product Liability: Cases and Materials*, (St. Paul, Minnesota: West Publishing Co., 1988), hlm. 3.

<sup>115</sup> *Ibid.*,... hlm. 74.

<sup>116</sup> Janus S,...*op.cit.* hlm. 102.

kerugian, konsumen biasanya pertama-tama melihat isi dari kontrak atau perjanjian atau jaminan yang merupakan bagian dari kontrak, baik tertulis maupun lisan. Dikatakan: “*A warranty is a statement of fact with respect of the quality or character of goods sold, made by the seller to include the sale, and relied on by the buyer.*” (“ Suatu jaminan keabsahan adalah suatu statemen dari fakta dengan rasa hormat dari mutu atau karakter dari barang-barang yang dijual, dibuat oleh penjual untuk meliputi penjualan [itu], dan didasarkan pada oleh pembeli”). Di Amerika Serikat, ketentuan hukum yang mengatur tentang warranty dalam jual beli diatur dalam *Uniform Commercial Code* (UCC) S. 2-312. Keuntungan bagi konsumen dalam gugatan berdasarkan teori ini adalah penerapan kewajiban yang sifatnya mutlak (*strict obligation*), yaitu suatu kewajiban yang tidak didasarkan pada upaya yang telah dilakukan penjual untuk memenuhi janjinya. Berarti apabila produsen telah berupaya memenuhi janjinya, tetapi konsumen tetap mengalami kerugian, maka produsen tetap dibebani tanggung jawab untuk mengganti kerugian.<sup>117</sup>

Pada dasarnya, sebagaimana lazimnya dasar gugatan *brench of warranty* yang umum diterapkan dalam praktek perdagangan, wanprestasi sebagai dasar tuntutan ganti kerugian dihadapkan dengan beberapa kelemahan yang dapat mengurangi bentuk perlindungan hukum terhadap kepentingan konsumen, yaitu berupa pembatasan waktu gugatan, persyaratan pemberitahuan, kemungkinan adanya bantahan (*disclaimer*) dan persyaratan hubungan kontrak, baik hubungan kontrak secara horisontal, maupun vertikal.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> Inosentius S.,...*op.cit.* hlm. 71-72

<sup>118</sup> *Ibid.*

Dalam beberapa putusan pengadilan mengenai tuntutan atas dasar wanprestasi, muncul pengecualian atas persyaratan hubungan kontrak, misalnya dalam kasus-kasus yang menyangkut produk makanan. Disamping itu, pengecualian juga diperluas sampai pada kerugian yang diderita konsumen yang disebabkan oleh kerusakan *container* atau tempat menyimpan dan membawa produk.<sup>119</sup>

Instrumen hukum wanprestasi Pasal 1243 KUHPerdara menegaskan, “penggantian biaya, rugi, dan bunga karena tidak dipenuhinya suatu perikatan, barulah mulai diwajibkan, apabila si berhutang, setelah dinyatakan lalai memenuhi perikatannya, tetap melalaikannya, atau jika sesuatu yang harus diberikan atau dibuatnya hanya dapat diberikan atau dibuat dalam tenggat waktu yang dilampaukan”. Hal pokok yang ditekankan dalam Pasal 1243 KUHPerdara adalah gugatan berdasarkan wanprestasi hanya berhasil jika para pihak mempunyai hubungan kontraktual. Jika ternyata tidak ada hubungan kontraktual antara produsen dan konsumen, maka jelas tidak akan ada tanggung jawab. Kesulitan yang dialami dalam dunia usaha berkaitan dengan wanprestasi ini adalah tidak terjadinya hubungan kontraktual antara produsen dan konsumen. Konsekuensi logis dari aspek hukum adalah tuntutan ganti rugi konsumen terhadap produsen yang merugikan dirinya tidak mungkin dilaksanakan berdasarkan instrumen hukum wanprestasi.<sup>120</sup>

Persyaratan hubungan kontrak dipatahkan dengan penerapan teori *agency* dan *third beneficiary*. Berdasarkan teori ini, pihak ketiga yang tidak mempunyai

---

<sup>119</sup> *Ibid.* hlm. 74.

<sup>120</sup> Dr. John Pieris dan Wiwik Sri Widiarty, *Negara Hukum dan Perlindungan konsumen, “Terhadap Produk Pangan Kadaluarsa”*, Pelangi Cendekia, Jakarta. 2007. hlm. 88

hubungan kontrak menjadi bagian atau mempunyai hubungan kontrak dengan pihak produsen. Misalnya tamu yang datang ke rumah, seorang pekerja yang menderita kecelakaan karena produk yang dibeli oleh majikannya dalam hubungan keagenan atau atas permintaan saudaranya untuk membeli, pasangan suami isteri yang menderita cedera akibat produk yang dibeli oleh suami atau isterinya, orang tua yang menderita kecelakaan akibat produk yang dibeli oleh anaknya.<sup>121</sup>

c. Prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab

Prinsip ini menyatakan, tergugat selalu dianggap bertanggung jawab (*presumption of liability principle*), sampai ia dapat membuktikan ia tidak bersalah. Jadi beban pembuktian diletakkan kepada tergugat (pelaku usaha).<sup>122</sup>

Prinsip ini pernah digunakan dalam Hukum pengangkutan udara, sebagaimana dapat dilihat dalam Pasal 17, 18 butir (1), Pasal 19 jo Pasal 20 Konvensi Warsawa 1929, atau Pasal 24, 25, 28, jo Pasal 29 Ordonansi Pengangkutan Udara No. 100 tahun 1939, yang dalam perkembangan selanjutnya dihapus dengan Protokol Guatemala 1971. UUPK menganut sistem pembuktian terbalik, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 19, 22, dan 23 UUPK.<sup>123</sup>

Dasar pemikiran dari Teori Pembalikan Beban Pembuktian adalah seseorang dianggap bersalah, sampai bersangkutan dapat membuktikan sebaliknya. Hal ini tentu bertentangan dengan asas hukum praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*) yang lazim dikenal dalam hukum. Namun, jika diterapkan dalam

---

<sup>121</sup> Inosentius S.,...*op.cit.* hlm. 74

<sup>122</sup> Gunawan Wijaya dan Ahmad Yani,...*op.cit.* hlm. 58-65.

<sup>123</sup> Naskah Akademik,...*op.cit.* hlm. 139.

kasus konsumen akan tampak, asas demikian cukup relevan. Jika digunakan teori ini, maka yang berkewajiban untuk membuktikan kesalahan itu ada pada pihak pelaku usaha yang digugat. Tergugat ini harus menghadirkan bukti-bukti, dirinya tidak bersalah. Konsumen tentu saja tidak selalu berarti dapat sekehendak hati mengajukan gugatan. Posisi konsumen sebagai penggugat selalu terbuka untuk digugat balik oleh pelaku usaha, jika gagal menunjukkan kesalahan tergugat.<sup>124</sup>

d. Prinsip tanggung jawab mutlak (*Strict Liability*)

Prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*) adalah prinsip tanggung jawab yang menempatkan kesalahan tidak sebagai faktor utama yang menentukan, tetapi masih terdapat suatu pengecualian yang memungkinkan dibebaskannya dari tanggung jawab, yaitu keadaan *force majeure*. Prinsip tanggung jawab mutlak memiliki perbedaan dengan Prinsip tanggung jawab absolut (*absolute liability*), di mana prinsip tanggung jawab absolut merupakan prinsip tanggung jawab tanpa kesalahan dan tidak ada pengecualiannya. Prinsip tanggung jawab mutlak ini secara umum dipergunakan untuk menjerat pelaku usaha, khususnya produsen barang yang memasarkan produk yang merugikan konsumen. Dalam perlindungan konsumen penerapan prinsip tanggung jawab mutlak ini dikenal *Product Liability* (tanggung jawab produk).<sup>125</sup>

Pandangan yang agak mirip yang mengaitkan perbedaan antara *strict liability* dengan *absolute liability*, yaitu pada ada atau tidak adanya hubungan kausalitas antara objek yang bertanggung jawab dan kesalahannya. Pada *strict*

---

<sup>124</sup> Sidarta,...*op.cit.* hlm. 77

<sup>125</sup> Naskah Akademik,...*op.cit.* hlm. 140. Lihat juga Sidarta,...*op.cit.* hlm. 77.

*liability*, hubungan itu harus ada, sementara pada *absolute liability*, hubungan itu tidak selalu ada.<sup>126</sup> Maksudnya, pada *absolute liability*, dapat saja si tergugat yang diminta pertanggungjawaban itu bukan si pelaku langsung kesalahan tersebut.

Menurut R.C Hoeber et.al., biasanya prinsip tanggung jawab mutlak ini diterapkan karena (1) konsumen tidak dalam posisi menguntungkan untuk membuktikan adanya kesalahan dalam suatu proses produksi dan distribusi yang 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 lebih hati-hati.<sup>127</sup>

## **2. Prinsip Tanggung Jawab Produk dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999**

Pada umumnya pertanggungjawaban pelaku usaha yang diatur dalam UUPK telah mengakomodir prinsip-prinsip tanggung jawab modern yang lebih dapat memberikan perlindungan terhadap konsumen, seperti prinsip tanggung jawab mutlak, asas pembuktian terbalik, *product liability*, *profesional liability*.<sup>128</sup>

Dalam prinsip tanggung jawab pelaku usaha atas kerugian konsumen di Indonesia dalam UUPK yang diatur khusus dalam satu bab, yaitu Bab VI, mulai

---

<sup>126</sup> E. Saefullah Wirapradja, *Tanggung Jawab Pengangkutan dalam Hukum Udara Internasional dan Nasional*, Liberty, Yogyakarta. 1989. hlm. 5.

<sup>127</sup> Sidarta,....*op.cit.* hlm. 78.

<sup>128</sup> *Ibid.* hlm. 58-67.

dari Pasal 19 samapi dengan Pasal 28. Sepuluh pasal tersebut, dapat dipilah sebagai berikut :

- a. Tujuh Pasal, yaitu Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26 dan Pasal 27 yang mengatur pertanggungjawaban pelaku usaha;
- b. Dua Pasal, yaitu Pasal 22 dan Pasal 28 mengatur pembuktian;
- c. Satu Pasal, yaitu Pasal 23 yang mengatur penyelesaian sengketa dalam hal pelaku usaha tidak memenuhi kewajibannya untuk memberikan ganti rugi kepada konsumen.

Tujuh pasal yang mengatur pertanggungjawaban pelaku usaha, secara prinsip dapat dibedakan lagi ke dalam :

- a. Pasal-pasal yang secara tegas mengatur pertanggungjawaban pelaku usaha atas kerugian yang di derita konsumen, yaitu dalam Pasal 19, Pasal 20, dan Pasal 21. Pasal 19 mengatur pertanggungjawaban pelaku usaha baik pabrik dan/atau distributor pada umumnya, untuk memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan, dengan ketentuan bahwa ganti rugi tersebut dapat dilakukan dalam bentuk: pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ganti rugi harus telah diberikan dalam jangka waktu 7 hari terhitung sejak tanggal transaksi

Pasal 20 diberlakukan bagi pelaku usaha periklanan untuk bertanggung jawab atas iklan yang diproduksi, dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut.

Pasal 21 Ayat (1) membebankan tanggung jawab kepada importir barang sebagaimana layaknya pembuat barang yang diimpor, apabila importasi barang tersebut tidak dilakukan oleh atau perwakilan produsen luar negeri.

Pasal 21 Ayat (2) mewajibkan importir jasa untuk bertanggung jawab sebagai penyedia jasa asing, jika penyediaan jasa asing tersebut tidak dilakukan oleh agen atau perwakilan penyedia jasa asing.

- b. Pasal 24 yang mengatur peralihan tanggung jawab dari satu pelaku usaha kepada pelaku usaha lainnya, mengatakan bahwa pelaku usaha yang menjual barang dan/atau jasa kepada pelaku usaha lain bertanggung jawab atas tuntutan ganti rugi dan/atau gugatan konsumen apabila :

- 1) Pelaku usaha lain menjual kepada konsumen tanpa melakukan perubahan apapun atas barang dan/atau jasa tersebut;
- 2) Pelaku usaha lain, di dalam transaksi jual beli tidak mengetahui adanya perubahan barang dan/atau jasa yang dilakukan oleh pelaku usaha atau tidak sesuai dengan contoh, mutu, dan komposisi.

Dalam UUPK terdapat 3 (tiga ) Pasal yang menggambarkan sistem tanggung jawab produk dalam hukum perlindungan konsumen di Indonesia, yaitu ketentuan Pasal 19, Pasal 23, dan Pasal 28 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Pasal 19 UUPK merumuskan tanggung jawab produsen/pelaku usaha sebagai berikut :

- a. Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.
- b. Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara lainnya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
  - 1) Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi.
  - 2) Pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan.
  - 3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.<sup>129</sup>

Ketentuan Pasal 19 kemudian dikembangkan pada Pasal 23 yang menyatakan : “Pelaku usaha yang menolak dan/atau memberi tanggapan dan/atau tidak memenuhi ganti rugi atau tuntutan konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), dapat digugat melalui Badan

---

<sup>129</sup> Lihat UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Penyelesaian Sengketa Konsumen atau mengajukan gugatan ke badan peradilan di tempat kedudukan konsumen.”<sup>130</sup>

Rumusan Pasal 23 UUPK nampaknya muncul berdasarkan dua kerangka pemikiran, yaitu pertama, bahwa Pasal 19 UUPK menganut prinsip praduga lalai/bersalah (*presumption of negligence*). Prinsip ini berangkat dari asumsi bahwa apabila produsen tidak melakukan kesalahan, maka konsumen tidak mengalami kerugian, atau dengan rumusan lain, apabila konsumen mengalami kerugian, berarti produsen telah melakukan kesalahan. Sebagai konsekuensi dari prinsip ini, maka UUPK menerapkan batas waktu pembayaran ganti kerugian 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi. Di lihat dari konteks Pasal 23, maka batas 7 (tujuh) hari tidak dimaksudkan untuk menjalani proses pembuktian, tetapi hanya memberikan kesempatan kepada produsen untuk membayar atau mencari solusi lain, termasuk penyelesaian sengketa melalui pengadilan.<sup>131</sup>

Pemikiran bahwa UUPK Pasal 19 ayat (1) menganut prinsip praduga bersalah paling tidak didasarkan pada perbedaan rumusannya dengan Pasal 1365 KUH Perdata, yaitu : pertama, Pasal 1365 KUH Perdata secara tegas memuat dasar tanggung jawab karena kelalaian seseorang, sedangkan Pasal 19 ayat (1) tidak mencantumkan kata kesalahan. Dalam hal ini, Pasal 19 menegaskan bahwa tanggung jawab produsen (pelaku usaha) muncul apabila mengalami kerugian akibat mengkonsumsi produk yang diperdagangkan. Kedua, Pasal 1365 KUH

---

<sup>130</sup> Inosentius Samsul,...*op.cit* hlm.144.

<sup>131</sup> *Ibid.* hlm. 144-145.

Perdata tidak mengatur jangka waktu pembayaran, sedangkan Pasal 19 UUPK menetapkan jangka waktu pembayaran, yaitu 7 hari.<sup>132</sup>

Pemikiran kedua yang terkandung dalam Pasal 23 UUPK adalah produsen tidak membayar ganti kerugian dalam batas waktu yang telah ditentukan. Sikap produsen ini membuka peluang bagi konsumen untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan atau penyelesaian sengketa melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Ketentuan lanjutan yang relevan dan signifikan dengan Pasal 23 UUPK adalah rumusan Pasal 28 UUPK yang berbunyi sebagai berikut: “Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Pasal 22, dan Pasal 23 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha”. Rumusan Pasal inilah yang kemudian dikenal dengan sistem pembuktian terbalik. Rumusan Pasal 23 memperlihatkan bahwa prinsip tanggung jawab yang dianut dalam UUPK adalah prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab (*presumption of liability principle*). Prinsip ini merupakan salah satu modifikasi dari tanggung jawab berdasarkan kesalahan dengan beban pembuktian terbalik. Kesimpulan secara keseluruhan UUPK, menganut tanggung jawab berdasarkan kesalahan dengan dua modifikasi, yaitu prinsip tanggung jawab berdasarkan praduga bersalah/lalai atau produsen dianggap bersalah, sehingga tidak perlu dibuktikan kesalahannya (*presumption of negligence*) dan kedua adalah prinsip untuk selalu bertanggung jawab dengan beban pembuktian terbalik (*presumption of liability principle*). Jelas, konstruksi hukum yang demikian menggambarkan adanya kemajuan dari

---

<sup>132</sup> *Ibid.*

sistem tanggung jawab sebelumnya, namun belum sepenuhnya menganut prinsip tanggung jawab mutlak sebagaimana yang secara tegas-tegas di rumuskan dalam beberapa hukum positif di negara lain. Hal ini tergambar pula dalam pendapat akhir ketika memberikan persetujuan terhadap Rancangan tentang Perlindungan Konsumen yang menyatakan: “Dalam undang-undang ini, dimasukkan pasal yang memungkinkan adanya pembuktian terbalik baik dalam hal pidana maupun perdata. Hal ini merupakan suatu terobosan baru di dunia hukum negara kita di era reformasi”.<sup>133</sup> Perkembangan tersebut menunjukkan bahwa Indonesia masih dalam tingkat modifikasi terhadap prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan, satu langkah di belakang prinsip tanggung jawab mutlak.<sup>134</sup>

## **E. Kemasan Produk Pangan dan Labelisasi**

### **1. Kemasan produk pangan**

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, selanjutnya disebut dengan UUP, mengatur masalah makanan dan minuman, pengadaan, serta persediaan dan penggunaan pangan. Setiap pelaku usaha wajib melaksanakan persyaratan sanitasi dalam proses produksi, penyimpanan, pengangkutan dan peredaran pangan. Persyaratan demikian merupakan persyaratan minimal yang wajib dipenuhi.<sup>135</sup>

Proses produksi pangan yang dihasilkan dari proses rekayasa genetika wajib lebih dahulu memeriksakan keamanan pangan bagi manusia sebelum diedarkan.

---

<sup>133</sup> Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia , *Proses Pembahasan Rancangan tentang Perlindungan Konsumen* (Jakarta, Sekretariat Jenderal DPR RI, 2001), hlm. 1146.

<sup>134</sup> Inosentius Samsul.,...*op.cit.* lm. 145-146.

<sup>135</sup> UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan, Pasal 4.

Proses iradiasi demikian wajib pula memenuhi persyaratan kesehatan, menangani limbah radioaktifnya agar terjamin keamanan pangan, keselamatan kerja dan kelestarian lingkungan.<sup>136</sup>

Dengan semakin majunya peradaban serta teknologi, proses produksi termasuk pengemasanpun dituntut seefisien, seaman dan dengan hasil sebaik mungkin. Sekarang ini kemasan lebih banyak menggunakan bahan-bahan buatan manusia antara lain berbagai jenis kertas atau karton, plastik, gelas, kayu dan logam yang telah digunakan secara meluas sehingga memungkinkan masa penyimpanan yang lebih lama dan otomatis pula memberi kesempatan distribusi yang lebih luas.<sup>137</sup>

Pengemasan adalah proses terakhir dari seluruh proses produksi suatu barang dengan tujuan agar barang yang diproduksi aman sampai ke tangan konsumen. Kemasan bagi konsumen tidak lain hanya wadah atau tempat yang sekaligus pelindung bagi produk bagi kemungkinan pencemaran, dan terlebih penting untuk diingat, tujuan konsumen membeli produk adalah untuk mendapatkan isi atau produk yang ditawarkan dan bukan kemasannya.<sup>138</sup>

Bagi produsen, disamping sebagai wadah dan proteksi terhadap barang yang dikemas, kemasan adalah sarana untuk menginformasikan kegunaan produk yang mereka tawarkan, membedakan merek atau spesifikasi produk mereka dibanding produk lain dan sebagai upaya untuk memberi informasi dan memberi daya tarik (iklan) terhadap konsumen agar membeli produk tersebut. Fungsi terakhir inilah

---

<sup>136</sup> *Ibid.* Pasal 13-Pasal 15

<sup>137</sup> Muchammad Yani, *Upaya Perlindungan Konsumen terhadap Penyimpangan Etika Kemasan Produk Pangan*, makalah dalam Seminar Produk dan Teknologi Pangan, Fakultas Teknologi Pertanian, UGM Tanggal 15 Mei 1993, Yogyakarta, hlm. 2.

<sup>138</sup> *Ibid.*

yang terkandung justru menjerumuskan konsumen jika pengemasan dilakukan secara berlebihan tanpa memperhitungkan harga dan mutu bahan yang dikemas.<sup>139</sup>

Kemasan di Indonesia telah dan akan memainkan peranan yang penting dan menentukan dalam menunjang pertumbuhan ekonomi. Produksi kemasan pada tahun sembilan puluhan adalah sebesar 1,2 juta ton, dengan kemasan kertas dan karton serta plastik yang dominan. Diperkirakan pertumbuhan pemakaian kemasan di Indonesia dalam dekade sembilan puluhan sekitar 10%-13% setahun. Pemakaian kemasan yang terbesar di Indonesia adalah disektor *agrofood*, rata-rata sebesar 60% dari seluruh pemakaian kemasan.<sup>140</sup>

Adapun fungsi kemasan itu sendiri ada dua, yaitu :

1. Memberi perlindungan terhadap makanan yang dikemas, sehingga dapat diangkut dari tempat produsen dan memberinya kepada konsumen akhir dalam keadaan baik. Bahwa penduduk dipedalaman Kalimantan dan Irian Jaya dapat menikmati makanan yang sama seperti penduduk metropolitan Jakarta adalah karena fungsi perlindungan kemasan. Melalui kemasan dapat juga dicapai penghematan-penghematan dalam sumber daya alam makanan, jika kehilangan atau kerusakan makanan di negara-negara berkembang adalah sekitar 40%-50%, melalui kemasan kehilangan dan kerusakan tersebut dapat ditekan sehingga sekitar 10%.
2. Berfungsi sebagai media pemasaran dan dapat meningkatkan nilai tambah makanan yang dikemas melalui penampilan kemasan yang menarik dan

---

<sup>139</sup> *Ibid.*

<sup>140</sup> Johannes F. Wattimena, *Trend Kemasan Produk Pangan Menjelang Tahun 2000*, makalah Lembaga Konsumen Yogyakarta, hlm. 1.

bonafide. Sistem pemasaran yang modern melalui toko-toko swalayan telah memberi peranan yang semakin penting dan menentukan kepada kemasan untuk mempromosi dan memasarkan produk-produk yang dikemas.<sup>141</sup>

Kemudian kemasan pangan harus memiliki sifat-sifat sebagai berikut :

- a. Melindungi dan mempertahankan selama mungkin aroma dan kesegarannya,
- b. Memudahkan distribusi dan memperkecil kerusakan dan kehilangan makanan,
- c. Meningkatkan penampilan dan meningkatkan nilai tambah dari produk,
- d. Memberi kualitas makanan yang seragam dan kenyamanan kepada para konsumen.<sup>142</sup>

Berbicara tentang kemasan untuk produk pangan, tentunya hal yang paling pokok adalah produknya itu sendiri. Kemasan hanyalah sebagai pelengkap untuk membuat agar produk yang bersangkutan tetap dalam keadaan baik untuk jangka waktu tertentu. Namun dijamin sekarang yang sudah maju, kemasan kadang kala justru berperan utama sebagai daya tarik dari produknya sendiri.<sup>143</sup>

Hal yang sangat penting dari produk pangan adalah rasanya. Rasa makanan terpengaruh oleh banyak faktor diantaranya : keadaan waktu dimakan (lama atau baru), sifat dari makanan itu sendiri (mudah rusak tidaknya) dan juga yang tidak bisa dilupakan adalah kemasan dari makanan tersebut. Banyak makanan yang kelihatan “tidak memerlukan” kemasan, tetapi kalau kita perhatikan umurnya pun

---

<sup>141</sup> *Ibid*

<sup>142</sup> *Ibid.* hlm. 2.

<sup>143</sup> Tardjono, *Penganekaragaman Kemasan Sebagai Upaya Meningkatkan Nilai Tambah Produk Pangan*, makalah Lembaga Konsumen Yogyakarta, 2000, hlm. 1.

tidak akan lama untuk layak dimakan. Oleh karena itu kemasan yang baik sangat diperlukan untuk produk pangan, terutama yang akan dijual.<sup>144</sup>

Sebelum kita memilih jenis kemasan yang baik untuk suatu produk pangan, marilah kita lihat apa saja fungsi pokok dari suatu kemasan ada beberapa kriteria di mana suatu kemasan itu harus memenuhi persyaratan yang diperlukan, namun yang pokok-pokok dapat dijelaskan fungsi kemasan dapat melindungi isinya dengan memuaskan. Fungsi melindungi di sini ditekankan pada proteksi terhadap isinya, terutama terhadap kondisi sekitarnya.

Pada umumnya produk pangan terpengaruh oleh 3 (tiga) hal :<sup>145</sup>

- a. Kelembaban
- b. Oksigen
- c. Sinar matahari

## 2. Labelisasi

Penggunaan iklan pangan juga diatur dalam UUP. Menurut UUP, Pemerintah berkewajiban mengatur, mengawasi dan melakukan tindakan yang diperlukan agar iklan mengenai pangan yang diperdagangkan, tidak memuat keterangan yang menyesatkan. Sehubungan dengan hal itu, Pasal 33 UUP menyatakan setiap label dan/atau iklan tentang pangan yang diperdagangkan, harus memuat keterangan mengenai pangan dengan benar dan tidak menyesatkan.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> *Ibid.*

<sup>145</sup> *Ibid.* hlm. 2

<sup>146</sup> N.H.T. Siahaan, ...*op.cit.* hlm. 140.

Dalam kaitannya dengan butir 2 atau butir b dari Pasal 7 UUPK yang mengatur tentang kewajiban pelaku usaha, patut kiranya dilakukan pembahasan lebih serius. Hal tersebut erat kaitannya dengan kenyataan bahwa pemberian informasi yang kaitannya dengan suatu produk dari pelaku usaha, terutama yang berkaitan tentang pangan, merupakan isu yang sensitif.<sup>147</sup>

Sebagaimana dikatakan Pasal 7 butir b, pelaku usaha berkewajiban memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa, serta memberi penjelasan tentang penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan. Kewajiban Pasal 7 butir b ini ditegaskan lagi dalam Pasal 8 Ayat 1 butir f yang menentukan, bahwa pelaku usaha dilarang untuk memperdagangkan produk yang tidak sesuai janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan produk tersebut.<sup>148</sup>

Prinsip ketentuan yang dirumuskan di dalam Pasal 7 butir b dan Pasal 8 Ayat 1 f ini, berkaitan dengan apa yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah No 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan, sebagai peraturan pelaksanaan dari UU No 7 Tahun 1996 (UUP). Pasal 1 PP No 69 Tahun 1999 mengatakan, setiap keterangan mengenai pangan yang berbentuk gambar, tulisan, kombinasi keduanya atau bentuk lain yang disertakan pada pangan, dimasukkan ke dalam, ditempelkan pada atau merupakan bagian kemasan pangan, merupakan label pangan.<sup>149</sup>

Label pangan penting diketahui sebagai informasi yang sesungguhnya, terutama mengenai substansi dan standar pemakaian yang dilabelkan. Label ini

---

<sup>147</sup> *Ibid.* hlm. 141.

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> *Ibid.*

merupakan media komunikasi antara pelaku usaha dengan konsumennya. Komunikasi harus dilakukan untuk menyampaikan informasi yang benar, jelas dan jujur. Hal ini berarti bahwa tidak boleh ada informasi yang menjadi hak konsumen ditutup-tutupi.<sup>150</sup>

Salah satu hak konsumen pangan adalah hak untuk mendapat informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan pangan yang diberikan/ditawarkan. Salah satu sarana untuk memenuhi hak tersebut adalah adanya labelisasi terhadap produk-produk pangan. Sistem pelabelan ini sudah diatur dalam beberapa peraturan pemerintah.<sup>151</sup>

Label dan iklan pangan berfungsi sebagai sumber informasi, bahan pertimbangan bagi konsumen untuk menentukan pilihannya dan sarana pengikat transaksi. Tujuan pemberian label pangan dikemas adalah agar masyarakat yang membeli dan/atau mengkonsumsi pangan memperoleh informasi yang benar dan jelas tentang setiap produk pangan yang dikemas, baik menyangkut asal, keamanan, mutu, kandungan gizi, maupun keterangan lain yang diperlukan sebelum memutuskan akan membeli dan/atau mengkonsumsi pangan tersebut. Setiap orang yang memproduksi atau memasukkan pangan yang dikemas ke dalam wilayah Indonesia untuk diperdagangkan wajib mencantumkan label pangan pada, didalam, dan/atau di kemasan pangan. Pencantuman label dilakukan sedemikian rupa sehingga tidak mudah lepas dari kemasannya, tidak mudah luntur atau rusak, serta terletak pada bagian kemasan pangan yang mudah dilihat

---

<sup>150</sup> *Warta Konsumen*, No 01 Th XXVII Januari 2001

<sup>151</sup> Novida Eny S, *Perlindungan Terhadap Konsumen Pangan (Khusus bidang makanan dan minuman)*, makalah dalam pertemuan Dinas Kesehatan Propinsi DIJ, 1 September 2005, hlm. 6.

dan dibaca. Sedangkan tulisan tidak berdesak-desakan teratur, jelas dan mudah dibaca.<sup>152</sup>

Hal-hal yang harus termuat dalam label sehingga konsumen dapat mengetahui dan mendapat informasi lengkap adalah :<sup>153</sup>

1. Nama produk atau merek dagang

Tanda yang dipakai untuk membedakan makanan yang diperniagakan oleh seseorang atau badan dari makanan yang diperdagangkan oleh orang atau badan lain.

2. Daftar bahan atau Komposisi makanan

Susunan bahan penyusun dan/atau komponen yang terdapat dalam makanan.

3. Berat atau Isi bersih

Berat produk diluar kemasan, produk yang menggunakan/bercampur media cair harus disertai berat tuntas yaitu berat pangan dikurangi media cairnya.

4. Nama dan alamat produsen

Alamat lengkap yang memproduksi atau mengedarkan produk pangan tersebut.

5. Tanggal kadaluarsa

Keterangan yang mengindikasikan tanggal (tanggal, bulan, dan tahun) kapan makanan tersebut aman dikonsumsi dari produksi sampai diterima konsumen.

6. Kode produksi

Keterangan berupa huruf atau angka atau perpaduannya yang menunjukkan riwayat barang diproduksi (hanya diketahui produsen).

7. Nomor pendaftaran

---

<sup>152</sup> *Ibid.*

<sup>153</sup> Lihat UU No. 7 Tahun 1996 Pasal 30 butir 2 dan *Warta Konsumen*, bulan Juli 2000.

Kode dan nomor yang diberikan Departemen Kesehatan RI untuk makanan yang telah terdaftar.

Keterangan pada label harus benar, tidak menyesatkan, baik tulisan, gambar atau bentuk apapun lainnya. Keterangan pada label ditulis atau dicetak dengan menggunakan bahasa Indonesia, angka arab dan huruf latin diperbolehkan sepanjang tidak ada pandaannya atau tidak dapat diciptakan pandaannya.

Sebenarnya, label pangan dan iklan pangan itu memiliki beberapa fungsi, antara lain :

1. Sebagai sumber informasi. Tentunya, produsen sangat mengharapkan penjualan produknya meningkat sehingga selalu berusaha memasukkan unsur-unsur yang dapat memikat atau membujuk konsumen untuk membelinya. Iklan dan label tidak boleh hanya menginformasikan hal-hal yang hanya menguntungkan dari sisi produsen saja. Informasi yang benar, jelas dan jujur harus disampaikan kepada konsumen sesuai ketentuan Pasal 4 UU No. 8 Tahun 1999 (UUPK).
2. Label dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan bagi konsumen untuk menentukan pilihan. Masyarakat di negara-negara maju sudah terbiasa membaca label dengan cermat dan teliti, serta selalu membandingkan dengan produk lain dari segi komposisi, berat bersih, serta harganya sebelum membelinya.
3. Label dapat digunakan sebagai sarana mengikat transaksi. Dalam penjelasan UUPK disebutkan bahwa iklan atau label harus bersifat mengikat. Artinya, apa yang diinformasikan dalam label dan dijanjikan dalam iklan, harus dapat dibuktikan kebenarannya dan bersedia dituntut apabila ternyata tidak benar.

Maka untuk itu, pengawas iklan independen menjadi penting untuk menjamin bahwa iklan tersebut legal, terukur, jujur dan obyektif sehingga konsumen bisa terlindungi.<sup>154</sup>

Khusus untuk label “halal” pada produk makanan yang ada dipasaran saat ini sangat sulit dibedakan antara produk halal yang sah menurut ketentuan ijn yang berlaku dengan produk makanan yang mencantumkan tulisan halal tanpa melalui prosedur yang telah ditentukan (tanpa ijin), sehingga masyarakat masih kesulitan dalam memilih produk makanan halal yang sah sesuai dengan ketentuan. Hal ini disebabkan karena belum ada ketentuan yang mengatur tentang Registrasi Halal, yaitu untuk produk yang telah mendapatkan ijin mencantumkan tulisan halal bisa menuliskan kata halal pada produknya beserta Nomor Registrasi Halal yang bisa menunjukkan tahun berapa produk tersebut mendapatkan dan sudah berapa kali dilakukan pemeriksaan ulang. Dengan demikian masyarakat bisa mengetahui bahwa kata halal pada produk tersebut memang sah dan masih berlaku pada saat itu.<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup> *Ibid.* hlm. 11

<sup>155</sup> Balai POM, *Tata Cara dan Mekanisme Makanan Halal Yang Efisien Dan Efektif*, disampaikan pada seminar Kebijakan Sertifikasi Halal dan Dampaknya Bagi Usaha Kecil Di Sektor Makanan dan Minuman, 18 Juli 2000. hlm. 8.

**BAB III**

**IMPLEMENTASI TANGGUNG JAWAB PELAKU USAHA ATAS PRODUK**

**MAKANAN KEMASAN BERLABEL**

**DI YOGYAKARTA**

**A. Perlindungan Hukum terhadap Konsumen Produk Makanan Kemasan**

**Berlabel**

Ketika suatu bangsa memasuki tahap negara kesejahteraan, tuntutan terhadap intervensi pemerintah melalui pembentukan hukum yang melindungi pihak yang lemah sangatlah kuat. Pada periode ini negara mulai memperhatikan antara lain kepentingan tenaga kerja, konsumen, usaha kecil dan lingkungan hidup. Perlindungan terhadap konsumen merupakan konsekuensi dan bagian dari kemajuan teknologi dan industri, karena perkembangan produk-produk industri di satu pihak, pada pihak lain memerlukan perlindungan terhadap konsumen. Kemajuan teknologi dan industri, telah pula memperkuat perbedaan antara pola hidup masyarakat tradisional dan masyarakat modern.<sup>156</sup>

Kepentingan-kepentingan konsumen itu pun bersifat universal, sehingga ia pun termasuk pula apa yang sudah dikenal sebagai hak-hak asasi manusia. Keadaan ini pada satu sisi menguntungkan, karena perlindungan konsumen bersifat internasional sehingga semua orang mempunyai kepentingan yang sama (keamanan fisik, dan materi, kejujuran informasi pengikutsertaan dalam

---

<sup>156</sup> Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen “Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak”*, Universitas Indonesia, Fakultas Hukum Pascasarjana. 2004. hlm. 2.

penetapan berbagai kebijakan berkaitan dengan kepentingan konsumen itu, dan kemudahan dalam pencapaian keadilan).<sup>157</sup>

Banyaknya para pelaku usaha yang tidak menjalankan etika, banyak ruang yang ada yang tidak diatur secara tegas oleh pemerintah. Ketika ijin usaha diperoleh pelaku usaha, pada tingkat pengawasan sangat lemah sehingga pelaku usaha masih bisa seenaknya melakukan pelanggaran. Terkait belum adanya jaminan mutu terhadap keamanan produk makanan dan minuman yang beredar di pasaran, sehingga perlindungan konsumen belum dapat maksimal diterapkan.<sup>158</sup>

Upaya untuk memberi perlindungan hukum terhadap konsumen tidak berarti telah ada anggapan dasar bahwa semua pihak yang bergerak di bidang usaha dan perdagangan selalu terlibat dalam manipulasi yang merugikan para konsumen dan tidak pula dimasukkan untuk menjadikan masyarakat tidak konsumeristis. Perlindungan terhadap konsumen didasarkan pada adanya sejumlah hak (hukum) konsumen yang perlu dilindungi dari tindakan-tindakan yang mungkin merugikan yang dilakukan pihak lain. Hak-hak ini merupakan hak-hak yang sifatnya mendasar dan universal sehingga perlu mendapat jaminan dari negara atas pemenuhannya.<sup>159</sup>

Pada kesempatan lain Erman Rajagukguk menyatakan bahwa: “Perlindungan konsumen tidak saja terhadap barang-barang berkualitas rendah tetapi juga terhadap barang-barang yang membahayakan kehidupan manusia. Umpamanya,

---

<sup>157</sup> Az Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen (Suatu Pengantar)*, Diadit Media, Jakarta. 2002. hlm. 25.

<sup>158</sup> Perlindungan Konsumen Masih Lemah, *Kedaulatan Rakyat*, tanggal 15 Januari 2008, hlm. 3.

<sup>159</sup> Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung. 2006. hlm. 29.

makanan, obat, dan minuman”.<sup>160</sup> Sebenarnya, signifikasi perlindungan konsumen dalam konteks industri dan perdagangan bebas tidak saja menjadi persoalan negara berkembang, tetapi juga negara maju. Setelah Perang Dunia II berakhir, Amerika Serikat menjadi negara pengimpor utama bahan-bahan mentah untuk kebutuhan industri. Berarti tidak dapat dipungkiri bahwa produk-produk yang dibuat di Amerika kini mengandung komponen-komponen produk buatan banyak negara.<sup>161</sup>

Di Indonesia, signifikasi pengaturan hak-hak konsumen melalui Undang-Undang merupakan bagian dari implementasi sebagai suatu negara kesejahteraan, karena Undang-Undang Dasar 1945 di samping sebagai konstitusi politik juga dapat disebut konstitusi ekonomi, yaitu konstitusi yang mengandung ide negara kesejahteraan yang tumbuh berkembang karena pengaruh sosialisme sejak abad 19. Indonesia melalui Undang-Undang No.8 Tahun 1999 tentang Pelindungan Konsumen menetapkan 9 (sembilan) hak konsumen, sebagai penjabaran dari Pasal-Pasal yang bercirikan negara kesejahteraan, yaitu Pasal 27 ayat (2)<sup>162</sup> dan Pasal 33<sup>163</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Sesuai dengan prinsip pembangunan yang antara lain menyatakan bahwa pembangunan dilaksanakan bersama oleh masyarakat dengan pemerintah dan karena itu menjadi tanggung jawab bersama pula, maka melalui pengaturan dan

---

<sup>160</sup> Erman Rajagukguk, “Agenda Pembaharuan Hukum Ekonomi di Indonesia Menyongsong Abad XXI”, *UNISIA*. No. 33/XVIII/I/1997.

<sup>161</sup> Inosentius S.,...*op.cit.* hlm. 4.

<sup>162</sup> Pasal 27 ayat (2) berbunyi: “*Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan*”.

<sup>163</sup> Pasal 33 berbunyi: “(1) *perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasa oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*”

pengendalian oleh pemerintah, tujuan pembangunan nasional dapat dicapai dengan baik

Upaya pemerintah untuk melindungi konsumen dari produk yang merugikan dapat dilaksanakan dengan cara mengatur, mengawasi, serta mengendalikan produksi, distribusi, dan peredaran produk sehingga konsumen tidak dirugikan baik kesehatannya maupun keuangannya.<sup>164</sup>

Bentuk-bentuk perlindungan hukum yang diberikan kepada konsumen dapat dijabarkan dalam langkah-langkah yang dilakukan oleh Pemerintah ( Deperindag, Balai POM, BPSK ), Lembaga Swadaya (Lembaga Konsumen), Pelaku usaha, dan Konsumen sendiri untuk belajar agar dapat memproteksi diri setiap pemilihan makanan yang akan dikonsumsi.

## **1. Pemerintah**

### **a) Dinas Perindustrian Perdagangan dan Koperasi ( Diperindagkop)**

Globalisasi dunia membawa konsekuensi atau tuntutan setiap negara bebas membuka pasar diseluruh dunia. Hal ini tidak menutup kemungkinan dapat mengakibatkan pasar dalam negeri akan dibanjiri dengan produk luar negeri maupun produk dalam negeri dengan tingkat mutu yang bervariasi serta persaingan usaha semakin tajam dan membuka peluang terjadinya kecurangan dalam kegiatan usahanya dibidang perdagangan. Dengan kondisi demikian kegiatan pengawasan barang produksi sangat penting dan mendesak untuk dilakukan secara konstruktif dan terkoordinasi dengan sinergis agar dampak negatif dari perdagangan

---

<sup>164</sup> Janus S.,...*op.cit.* hlm. 23-24.

bebas tersebut dapat diminimalisir serta masalah-masalah yang timbul dapat ditangani sedini mungkin.<sup>165</sup>

Departemen Perdagangan RI melalui Direktorat Pengawasan dan Pengendalian Mutu Barang memberikan kewenangan kepada Pemerintah di Propinsi diseluruh wilayah Indonesia sebagai tangan kanannya untuk untuk mengadakan pengawasan barang beredar di wilayah Propinsi.<sup>166</sup>

Berdasarkan UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen serta, mengacu pada Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI No. 634/MPP/9/2000 tentang Keputusan dan Tata cara Pengawasan Barang dan/atau jasa yang beredar dipasar serta Kebijakan Menteri Tekhnis lainnya, maka Disperindagkop Propinsi bersama instansi terkait dan Kabupaten Kota melakukan pengawasan terhadap barang beredar dan/atau jasa dipasaran untuk mengadakan pembinaan serta penegakkan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>167</sup>

Di bawah ini dasar-dasar Pengawasan Barang beredar dan/atau jasa dipasaran :<sup>168</sup>

1. Undang-Undang No. 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal;
2. Undang-Undang No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian;
3. Undang-Undang No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan;
4. Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan;
5. Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;

---

<sup>165</sup> *Pengawasan Barang Beredar*, Dinas Perindagkop Propinsi DIY, 2006. hlm. 1.

<sup>166</sup> *Ibid.*

<sup>167</sup> *Ibid.*

<sup>168</sup> *Ibid.* hlm. 2.

6. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
7. Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan;
8. Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom;
9. Peraturan Pemerintah No. 102 Tahun 2000 tentang Standarisasi Nasional;
10. Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen;
11. Keputusan Menteri Perindag No. 359/MPP/Kep/10/1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Produksi, Impor, Pengedaran dan Penjualan Minuman Beralkohol;
12. Keputusan Menteri No. 634/MPP/Kep/9/2002 tentang Keputusan dan Tata Cara Pengawasan Barang dan/atau jasa yang beredar di pasar.

Lingkup pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah yang diwakili Disperindagkop Propinsi meliputi standar mutu, pencantuman label, klausa baku, pelayanan purna jual, cara menjual, dan pengiklanan.<sup>169</sup>

Bentuk pengawasan yang pemerintah lakukan dibagi dalam 2 (dua), yaitu Pertama Pengawasan secara berkala: dilakukan oleh petugas yang telah mendapat pendidikan PBBJ (Pengawasan Barang Beredar dan Jasa), pengawasan minimal dilakukan sebulan sekali di 3 (tiga) lokasi, yaitu pasar, toko-toko, minimarket/supermarket/mall dengan kriteria :<sup>170</sup>

- a. Aspek keselamatan, keamanan, kesehatan dan lingkungan;
- b. Dikonsumsi dan/atau digunakan oleh masyarakat banyak;

---

<sup>169</sup> *Ibid.* hlm. 3

<sup>170</sup> *Ibid.*

- c. Produk yang telah ber SNI wajib;
- d. Adanya barang yang diduga terjadi pemalsuan.

Kedua, Pengawasan secara khusus, dilakukan sebagai tindak lanjut dari pengawasan berkala, adanya pengaduan dari masyarakat atau adanya dugaan terjadinya tindak pidana bidang perlindungan konsumen.

b) Balai Pemeriksaan Obat dan Makanan

Balai Pemeriksaan Obat dan Makanan (Balai POM) adalah instansi pemerintah yang mempunyai tugas melaksanakan pemeriksaan sarana produksi, distribusi, dan pengujian mutu obat, makanan dan minuman, kosmetika dan alat kesehatan, obat tradisional, narkotika dan bahan berbahaya (OMKABA) sesuai dengan peraturan yang berlaku. Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya menjadi hak asasi setiap rakyat Indonesia dalam mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas untuk melaksanakan pembangunan nasional. Karena itu pangan yang tersedia diharapkan adalah pangan yang aman dan bermutu.<sup>171</sup>

Didalam mewujudkan makanan yang aman dan bermutu Balai POM melakukan pengawasan terhadap produsen maupun distributor makanan dengan melakukan pemeriksaan setempat di sarana produksi dan distribusi makanan. Selain itu juga melakukan pengawasan terhadap produk makanan yang beredar di pasaran dengan cara melakukan pembelian

---

<sup>171</sup> *Peran Balai POM Dalam Mewujudkan Keamanan Pangan*, Balai POM DIY, 2001. hlm. 1.

sampel makanan untuk diuji di laboratorium. Hasil pengawasan tersebut diatas dilaporkan kepada Direktorat Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan yang sekarang berubah menjadi Badan Pengawasan Obat dan Makanan. Selanjutnya Badan Pengawasan Obat dan Makanan menindak lanjuti terhadap produk yang tidak memenuhi syarat dengan memerintahkan produsen untuk melakukan penarikan produk serta memerintahkan Balai POM untuk melakukan monitoring terhadap penarikan produk tersebut.<sup>172</sup>

Kebijakan dan langkah-langkah yang diambil dalam mewujudkan keamanan pangan oleh Balai POM, yaitu :<sup>173</sup>

- 1) Pemeriksaan setempat terhadap sarana produksi dan distribusi makanan lebih diarahkan pada pelaksanaan/pemenuhan persyaratan cara produksi dan distribusi sesuai Undang-Undang dan peraturan yang ada, sehingga masyarakat terlindungi dari produk makanan yang tidak memenuhi syarat.
- 2) Kasus pelanggaran/penyimpangan pada sarana distribusi makanan yang telah mempunyai dasar hukum diarahkan untuk dilakukan proses Pro Justicia oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS).
- 3) Pemeriksaan setempat terhadap Industri Rumah Tangga (IRT) makanan diharuskan menggunakan bahan tambahan makanan sesuai persyaratan pada peraturan yang ada, sehingga masyarakat tidak akan mengkonsumsi makanan yang mengandung bahan yang berbahaya.

---

<sup>172</sup> *Ibid.* hlm. 1-2.

<sup>173</sup> *Ibid.* hlm. 3.

Keberhasilan pengawasan makanan untuk mencapai keamanan pangan sangat didukung oleh peraturan-peraturan yang ada, pelaksanaan kegiatan secara terpadu, koordinasi yang mantap dengan instansi terkait. Selain itu juga kerjasama dengan masyarakat konsumen yang diwakili oleh lembaga yang ada akan lebih mendukung berhasilnya perlindungan terhadap masyarakat dari produk makanan yang tidak memenuhi syarat.<sup>174</sup>

c) Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Yogyakarta

Keberadaan BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen) sebenarnya telah diamanatkan dalam Undang-Undang No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang berlaku efektif sejak tanggal 20 April 2000. Yogyakarta dipandang sebagai kota yang potensi konflik antara pelaku usaha dengan konsumen relatif tinggi karena sekalipun Yogyakarta bukan merupakan daerah industri, namun Yogyakarta sebagai kota pendidikan dipandang memiliki masyarakat yang berpandangan kritis dalam mengkonsumsi barang atau jasa.<sup>175</sup>

BPSK sendiri memiliki visi dan misi yang ingin mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui upaya penyelesaian sengketa konsumen yang berperspektif perlindungan konsumen. Misi yang diemban oleh BPSK adalah menyelesaikan sengketa konsumen sesuai dasar asas kemufakatan, keadilan, keseimbangan, dan keselamatan konsumen serta

---

<sup>174</sup> *Ibid.* hlm.5.

<sup>175</sup> *Sejarah Pembentukan BPSK Kota Yogyakarta*, 2007. hlm. 2.

kepastian hukum, Memberdayakan konsumen menuju ketahanan dan kemandirian konsumen mempertahankan hak dengan melaksanakan kewajiban, Membina pelaku usaha untuk melaksanakan standar mutu/kualitas barang/jasa dalam setiap produk, Memberikan masukan kepada pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dalam setiap kebijakan.<sup>176</sup>

Berkaitan dengan keberadaan BPSK di kota Yogyakarta, tujuan yang ingin dicapai oleh BPSK ialah, Melakukan penyelesaian sengketa konsumen dan pelaku usaha dengan prinsip murah, cepat dan sederhana, Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausul baku, Mempersiapkan konsumen dan pelaku usaha sadar atas hak dan kewajibannya.<sup>177</sup>

Keterbatasan yang dimiliki BPSK dalam hal fasilitas dan biaya operasional untuk menunjang kinerja BPSK yang belum memadai. Selama ini biaya yang harus dikeluarkan untuk kegiatan pokok BPSK seperti biaya perkara harus ditanggung oleh BPSK, sehingga dana operasional yang tersedia untuk satu tahun yang bersumber dari APBD tidak mencukupi untuk membiayai operasional BPSK.<sup>178</sup>

Penanganan pengaduan yang diterima BPSK dari konsumen ada kalanya berasal dari wilayah yang domisilinya di luar Kota Yogyakarta, sehingga BPSK mau tidak mau harus menerima pengaduan konsumen yang berasal dari kota Yogyakarta dan sekitarnya. Sesuai dengan Pasal 2

---

<sup>176</sup> *Ibid.* hlm. 3.

<sup>177</sup> *Ibid.*

<sup>178</sup> *Ibid.* hlm. 10.

Keppres RI No. 90 Tahun 2001<sup>179</sup> yang berbunyi: “Setiap konsumen yang dirugikan atau ahli warisnya dapat menggugat pelaku usaha melalui BPSK di tempat domisili konsumen atau pada BPSK yang terdekat”, walaupun BPSK sendiri memiliki keterbatasan biaya operasional.

Hambatan yang sering dihadapi oleh BPSK adalah pelaku usaha yang tidak mau memenuhi panggilan BPSK. Hal ini mengakibatkan BPSK tidak dapat menyelesaikan perkara melalui proses persidangan bila pelaku usaha tidak hadir dan menyepakati cara penyelesaian, serta untuk memanfaatkan kewenangan BPSK yang berupa meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan paksa pelaku usaha yang tidak bersedia memenuhi Panggilan (Pasal 52 huruf i)<sup>180</sup>. Saat ini pihak kepolisian belum bisa dan masih kesulitan untuk mencari format peanggilan yang tidak bersifat pro justicia. BPSK kota Yogyakarta sedang mencoba terobosan baru yakni bila pelaku usaha dipanggil secara patut (tiga kali berturut-turut) namun tidak hadir tanpa alasan yang jelas, maka BPSK akan melakukan penelitian berdasarkan keterangan dan bukti yang disodorkan konsumen. Bila hasil penelitian tersebut BPSK menemukan indikasi tindak pidana yang melanggar UUPK maka BPSK akan menggunakan kewenangan untuk melaporkan pelaku usaha pada penyidik sesuai dengan ketentuan

---

<sup>179</sup> Keppres RI No. 90 Tahun 2001 *tentang Pembentukan BPSK pada Kota Medan, Kota Palembang, Kota Jakarta Pusat, Kota Jakarta Barat, Kota Bandung, Kota Semarang, Kota Yogyakarta, Kota Surabaya, Kota Malang dan Kota Makasar.*

<sup>180</sup> Pasal 52 huruf I UUPK berbunyi: “Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf g dan huruf h, yang tidak bersedia memenuhi panggilan badan penyelesaian sengketa konsumen”.

Pasal 52 huruf d UUPK<sup>181</sup>. Jika laporan tersebut ditanggapi dan diproses secara pidana, maka konsekuensinya BPSK harus bersedia dipanggil sebagai saksi/saksi ahli.

## 2. Lembaga Konsumen Yogyakarta

Awal kelahiran gerakan perlindungan konsumen diprakarsai oleh negara-negara maju. Tumbuh dan berkembangnya perekonomian dunia yang melaju dengan cepat ikut menjadi pendorong bagi menyebarnya gagasan perlindungan konsumen. Namun gerakan tersebut di masing-masing negara mempunyai perbedaan-perbedaan jika dilihat dari skala prioritas maupun corak gerakannya. Maklum situasi ekonomi politik dan perkembangan di masing-masing negara yang berbeda ikut mewarnai kegiatan perlindungan konsumen. Namun perbedaan itu tidak jauh dari prinsip untuk memperjuangkan kepentingan konsumen.<sup>182</sup>

Maksud dan tujuan gerakan perlindungan konsumen adalah memberi perlindungan terhadap konsumen agar terhindar dari hal-hal yang merugikan, membahayakan kesehatan dan keselamatan jiwa dalam pemakaian ataupun penggunaan barang atau jasa, membela dan memperjuangkan hak konsumen yang secara internasional telah diakui, agar diakui oleh semua masyarakat, produsen, aupun pemerintah.<sup>183</sup>

---

<sup>181</sup> Pasal 52 huruf d UUPK berbunyi: “Melaporkan kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran ketentuan dalam Undang-undang ini”.

<sup>182</sup> C. Ugik Margiyanti, *Peran Lembaga Konsumen Dalam Sengketa Konsumen*, Makalah dalam Pembinaan Perlindungan Konsumen YLKI divisi Pendidikan Lembaga Konsumen, Yogyakarta. 2006. hlm. 2.

<sup>183</sup> *Ibid.*

Seiring dengan perkembangan gerakan konsumen di dunia, pada tahun 1973 berdiri YLKI. Semenjak itu, di beberapa daerah di Indonesia mulai ada gerakan perlindungan konsumen. Di Yogyakarta sendiri, gerakan ini diawali oleh YLKI Perwakilan Yogyakarta. Lembaga itu berkembang dan mengubah nama menjadi Lembaga Konsumen Yogyakarta. Namun pergantian nama tersebut tidak mengubah prinsip utama gerakan yaitu memperjuangkan kepentingan konsumen.<sup>184</sup>

Gerakan perlindungan konsumen ada bukan untuk memusuhi pengusaha atau produsen. Namun melalui gerakan ini diharapkan dunia bisnis dapat berkelanjutan dengan prinsip adil, tidak hanya berjalan sesaat. Kepuasan konsumen adalah salah satu hal utama yang menjadi mata rantai berkelanjutan suatu usaha atau bisnis. Pelaku usaha sebagai produsen akan selalu membutuhkan konsumen dan demikian pula sebaliknya. Produsen/pelaku usaha akan mendapat keuntungan yang terus menerus secara proposional dengan menjamin kualitas produk barang atau jasa yang dihasilkannya dengan memberi jaminan keamanan, keselamatan, kesehatan dan kenyamanan bagi konsumen.<sup>185</sup>

Pada dasarnya gerakan perlindungan konsumen bertujuan untuk mewujudkan konsumen yang mandiri. Artinya masyarakat sebagai konsumen mengetahui serta memahami akan haknya sebagai konsumen dan apabila mengalami permasalahan berupa pelanggaran akan haknya, konsumen tersebut mampu membela haknya tersebut secara mandiri. Namun sampai saat

---

<sup>184</sup> *Ibid.* hlm. 3.

<sup>185</sup> *Ibid.*

ini masih belum banyak konsumen yang mampu membela haknya sendiri karena berbagai macam sebab. Misalnya konsumen tidak berani menuntut haknya, konsumen tidak berani tahu cara menuntut haknya yang dilanggar, konsumen tidak merasa haknya dilanggar, dan sebagainya.<sup>186</sup>

Sengketa akan muncul apabila salah satu pihak, pihak konsumen dilanggar haknya. Ada banyak cara yang dapat ditempuh oleh pihak yang bersengketa dalam menghadapi atau menyelesaikan sengketanya, dan tentu saja hal ini tergantung pada situasi dan kondisi yang ada. Namun secara teoritis ada dua cara yang dapat ditempuh dalam menyelesaikan sengketa, yaitu secara litigasi dan non litigasi. Secara litigasi, sengketa diselesaikan melalui pengadilan. Penyelesaian sengketa secara non litigasi, sengketa diselesaikan secara kooperatif, yaitu usaha kerjasama dalam penyelesaian sengketa melalui negosiasi langsung melalui bantuan mediator atau konsiliator.<sup>187</sup>

Lembaga konsumen dalam kasus sengketa konsumen, memposisikan diri sebagai mediator atau konsiliator. Sebagai mediator/konsiliator, lembaga konsumen menghadirkan pelaku usaha dengan konsumen guna menyelesaikan persengketaan yang terjadi. Namun cara atau metode penyelesaian sengketa tetap melihat yang terjadi. Lembaga konsumen siap menerima pengaduan. Konsumen bisa berkonsultasi atas kasus yang dihadapi bahkan meminta bantuan untuk menyelesaikan kasusnya. Pada prinsipnya, lembaga konsumen

---

<sup>186</sup> *Ibid.*

<sup>187</sup> *Ibid.*

mengarahkan agar konsumen mampu menyelesaikan kasusnya secara mandiri.<sup>188</sup>

Selanjutnya untuk mewujudkan perlindungan konsumen, semua pihak yang terkait ikut bertanggung jawab. Peran pemerintah sangat menentukan dalam hal ini. Lahirnya UUPK tidak bisa menjadi tolok ukur keberhasilan perlindungan konsumen, namun sejauh mana implementasi peraturan perundangan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen itu dilaksanakan, ditegakkan secara tegas dan dikontrol pelaksanaannya. Pemerintahlah yang bertanggung jawab untuk mewujudkan hak warganya yang sebenarnya adalah konsumen.<sup>189</sup>

Pihak lain adalah pelaku usaha, selama ini masih tampak bahwa mereka belum menghayati dan memegang norma etika bisnis. Hal ini berakibat pada rendahnya tanggung jawab pelaku usaha untuk ikut memasukkan pertimbangan kepentingan konsumen dalam meraih keuntungan dalam bisnisnya. Padahal mereka memiliki tanggung jawab bisnis baik secara secara moral-etis, sosial, dan hukum. Kemudian dari sisi konsumen, mereka juga harus belajar untuk semakin memahami hak konsumen. Hal ini menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, semua lembaga peduli konsumen dan pelaku usaha untuk mendidik dan mencerdaskan konsumen. Semua pihak harus saling bekerjasama dan bersinergi untuk mewujudkan perlindungan konsumen untuk kepentingan bersama.<sup>190</sup>

---

<sup>188</sup> *Ibid.* hlm. 4.

<sup>189</sup> *Ibid.*

<sup>190</sup> *Ibid.*

### 3. Pelaku Usaha

Mensikapi berbagai fenomena yang ada terutama berkaitan dengan keamanan pangan, maka diperlukan satu langkah komprehensif dari masing-masing komponen terkait yaitu produsen atau pelaku usaha, konsumen dan pemerintah.<sup>191</sup>

Produsen harus mempunyai kejujuran dan itikad baik ketika melakukan aktifitas produksinya, sehingga produk-produknya adalah produk yang dapat dipertanggungjawabkan mutunya. Konsumen dalam hal ini mutlak harus mempunyai sikap kritis dalam menentukan apa yang harus dikonsumsi. Pendidikan konsumen menyadarkan konsumen terhadap hak dan kewajibannya menjadi hal yang sangat diperlukan, mengingat masih timpangnya hubungan antara produsen dan konsumen di Indonesia. Sementara dari pihak pemerintah, adanya regulasi pangan dan keinginan serta pelaksanaan *law enforcement* seharusnya dapat segera dilakukan, mengingat pemerintah adalah pemegang kebijakan dan sekaligus pengontrol dari kedua komponen yang lain.<sup>192</sup>

Pandangan perspektif konsumen, perlu pula dimiliki oleh bagian-bagian lain pula dalam sebuah industri pangan. Ini akan menjadi landasan perusahaan tersebut bagi terjaminnya keamanan pangan konsumen, di samping membantu perusahaan itu sendiri dalam memenuhi kewajiban-kewajiban yang terdapat dalam UUPK. Sebagaimana termuat pada Pasal 7 UUPK, maka pelaku usaha mempunyai kewajiban yang harus dipenuhi, di

---

<sup>191</sup> Novida Eny S. Perlindungan Terhadap Konsumen Pangan, Makalah yang disampaikan dalam “*Orientasi Keamanan Pangan bagi Penyuluh*” bersama Dinas Kesehatan DIY, 2005. hlm. 3

<sup>192</sup> *Ibid.*

antaranya adalah: a). beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya, b). memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan, c). memberlakukan 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. Mengingat industri pangan adalah bagian dari industri yang menghasilkan barang (dalam hal ini makanan), maka sudah seharusnya mengikuti aturan yang terdapat dalam UUPK, disamping aturan-aturan lainnya.<sup>193</sup>

Dalam rangka memenuhi standar makanan yang bermutu baik, maka industri makanan seharusnya menerapkan konsep-konsep berproduksi yang baik. Segenap aspek produksi serta mata rantai proses haruslah ada kendali mutunya. Kendali mutu ini bertanggung jawab untuk mengontrol jalannya proses maupun hasil prosesnya agar sesuai dengan yang dikehendaki, apabila

---

<sup>193</sup> Saktya Rini Hastuti, *Jaminan Keamanan Pangan*, Makalah YLKI bidang Pendidikan Perlindungan Konsumen, hlm. 2-3.

terjadi penyimpangan dalam proses yang secara otomatis akan menyebabkan penyimpangan pada hasilnya, maka gugus kendali mutu inilah yang bertanggung jawab untuk menganalisa dan melakukan rekontroling.<sup>194</sup>

Pelaku usaha sebagai orang yang memproduksi produk makanan kemasan berlabel, tentunya harus memperhatikan keamanan dan keselamatan konsumen. Idealnya pelaku usaha dalam memproduksi makanan kemasan berlabel hendaknya harus sesuai dengan standar mutu yang ada dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang ada sebagai etika dalam berbisnis. Memberi label pada kemasan makanan hendaknya sesuai dengan produk makanan yang diproduksi baik bentuk, komposisi, nama produk, dan lainnya, sehingga perlindungan konsumen dapat ditegakkan.

#### 4. Konsumen

Konsumen menurut UUPK 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.<sup>195</sup> Definisi yang dikandung UUPK ini sama dengan pengertian yang diberikan oleh ahli hukum konsumen Belanda, yakni konsumen disebut sebagai pemakai produk terakhir, yang disebut sebagai *uiniteindelijke gebruiker van goederen diensten*.<sup>196</sup>

---

<sup>194</sup> *Ibid.*

<sup>195</sup> UU No. 8 Tahun 1999 Pasal 1 butir 2.

<sup>196</sup> Hondius: Konsumentenrecht, dalam Mariam Darus Badruzaman, *Perlindungan Konsumen Dilihat dari Sudut Perjanjian Baku (Standar)*, Simposium Aspek-Aspek Hukum Perlindungan Konsumen, BPHN, Binacipta, 1986. hlm. 11.

Konsumen merupakan orang terakhir yang menerima dan menikmati produk barang dan/atau jasa, sehingga konsumen membutuhkan perlindungan terhadap produk yang dikonsumsi. Konsumen dalam hal ini memiliki hak-hak yang terdapat pada UUPK apabila konsumen merasa dirugikan terhadap produk yang dipakainya.

Kepentingan konsumen memang merupakan titik sentral perhatian konsumen. Betapa tidak, hampir seluruh kegiatan seorang individu konsumen, dengan memeras otak, dana, dan tenaga sepanjang hampir seluruh usianya adalah untuk memenuhi tanggung jawab pada keluarga dan rumah tangga. Suatu hal yang tidak adil apabila hasil jerih payahnya yang ia peroleh dengan membanting tulang dan pikiran, sirna begitu saja karena barang atau jasa yang ia peroleh tidak bermanfaat (karena mutu tidak sesuai dengan informasi yang ia terima, kurang dalam volume, atau bahkan mengandung cacat tertentu yang menyebabkan ia dapat bukan saja kehilangan harta bendanya tetapi mungkin pula jatuh sakit atau kehilangan jiwanya).<sup>197</sup>

Berkaitan dengan hal yang terurai diatas, beberapa penelitian dari berbagai lembaga patut mendapatkan perhatian. Penelitian tentang perlindungan konsumen diberbagai negara oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa sampai pada kesimpulan bahwa:

*“....Consumers in all countries, particularly those in developing countries..., recognizing that consumers often face imbalances in economic terms, educational levels and bargaining power....”*  
 (“....konsumen di semua negara, terutama mereka yang di negara-negara berkembang...., menyadari bahwa konsumen sering

---

<sup>197</sup> Az. Nasution, *Hukum dan Konsumen*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. 1995. hlm. 159.

menghadapi keadaan tidak seimbang secara ekonomi, tingkat pendidikan dan daya tawar....”).<sup>198</sup>

Selama ini konsumen sebagai pengguna produk masih belum memahami arti perlindungan konsumen karena terbatasnya pengetahuan sehingga mereka acuh ataupun pasrah begitu saja. Seharusnya pemerintah ikut mendorong masyarakat sebagai konsumen untuk berperan aktif terhadap peningkatan usaha perlindungan hukum terhadap diri sendiri ataupun kepada orang lain.

Kerap terjadi pada konsumen yang terkadang bersifat terlalu konsumtif dimana mereka tidak lagi memperhatikan rambu-rambu dalam membeli dan mengkonsumsi makanan kemasan berlabel tersebut. Konsumen sebagai orang yang mengkonsumsi makanan kemasan berlabel hendaknya lebih teliti dan hati-hati dalam memilih makanan kemasan berlabel. Hal-hal di atas konsumen harus pandai-pandai mencermati makanan kemasan yang akhir-akhir ini semakin marak, sehingga konsumen dituntut untuk dapat melindungi diri dalam upaya perlindungan hukum.<sup>199</sup>

Sumber daya manusia yang berkualitas tentunya akan menghasilkan produk-produk yang berkualitas pula. Ketentuan-ketentuan yang dibuat oleh pemerintah dalam rangka perlindungan konsumen ternyata tidak didukung dengan keadaan masyarakat yang ada. Hal ini disebabkan manusianya belum memiliki kesadaran akan pentingnya perlindungan hukum terhadap konsumen.

---

<sup>198</sup> *Ibid.* hlm. 162.

<sup>199</sup> C. Tantri D dan Sulastri, *Gerakan Organisasi Konsumen*, YLKI the Asia Foundation, Jakarta. 1995. hlm. 10.

Permasalahan antara konsumen dengan pelaku usaha yang kaitannya pada produk makanan kemasan berlabel sehingga konsumen dituntut untuk berani untuk membuktikannya adanya pelanggaran. Sebab selama ini konsumen merupakan salah satu faktor penghambat untuk pelaksanaan perlindungan hukum yang di antaranya :

- a) Konsumen tidak memiliki keberanian untuk melaporkan kasus yang menyimpannya;
- b) Konsumen tidak memiliki kesadaran dimana hak-haknya dilanggar oleh pelaku usaha;
- c) Konsumen tidak memiliki bukti-bukti yang mendukung untuk dapat menggugat pelaku usaha;
- d) Konsumen juga berperan sebagai penyebab munculnya kasus<sup>200</sup>

Hal-hal tersebut di atas idealnya bagi konsumen harus lebih teliti dan hati-hati dalam membeli atau mengonsumsi produk makanan kemasan berlabel dan juga konsumen harus lebih berani dan sadar apabila hak-haknya dilanggar sehingga perlindungan hukum terhadap konsumen dapat ditingkatkan.

## **B. Implementasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha Atas Produk Makanan Kemasan Berlabel di Yogyakarta**

Produsen sebagai pelaku usaha mempunyai tugas dan kewajiban untuk ikut serta menciptakan dan menjaga iklim usaha yang sehat yang menunjang bagi

---

<sup>200</sup> Hasil wawancara dengan Bidang Pemantauan LKY, Anna Susilaningtyas.

pembangunan perekonomian nasional secara keseluruhan. Kewajiban pelaku usaha untuk senantiasa beritikad baik dalam melakukan kegiatannya berarti bahwa pelaku usaha ikut bertanggung jawab untuk menciptakan iklim yang sehat dalam berusaha demi menunjang pembangunan nasional. Ini adalah tanggung jawab publik yang diemban oleh pelaku usaha. Banyak ketentuan di dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen ini yang dimaksud mengarahkan pelaku usaha untuk berperilaku sedemikian rupa dalam rangka menyukseskan pembangunan ekonomi nasional.<sup>201</sup>

Setiap pelanggaran yang dilakukan oleh produsen maka kepadanya dikenakan sanksi-sanksi hukum, baik sanksi administratif maupun sanksi pidana. Beberapa perbuatan yang bertentangan dengan tujuan untuk menciptakan iklim usaha yang tidak sehat dapat dikategorikan sebagai perbuatan kejahatan.<sup>202</sup>

Merujuk UUPK, jika suatu produk merugikan konsumen, maka produsen bertanggung jawab untuk mengganti kerugian yang diderita konsumen. Kewajiban itu melekat pada produsen meskipun antara pelaku usaha dan konsumen tidak terjadi persetujuan lebih dahulu.<sup>203</sup> Bahkan sebagian pakar memandang, eksistensi *product liability* sudah disyaratkan mulai dari Pasal 7 hingga Pasal 18 UUPK. Inti dari *produk liability* dalam ketentuan ini adalah, pelaku usaha bertanggung jawab atas kerusakan, kecacatan, penjelasan,

---

<sup>201</sup> Janus S.,...*op.cit.* hlm. 93.

<sup>202</sup> *Ibid.*

<sup>203</sup> N.H.T. Siahaan, *Hukum Konsumen "Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Produk"*, Panta Rei. Jakarta. 2005. hlm. 138.

ketidaknyamanan dan penderitaan yang dialami oleh konsumen karena pemakaian atau mengkonsumsi barang atau jasa yang dihasilkan.<sup>204</sup>

Perkins Coie mengartikanya sebagai “*the liability of the manufacturer or others in the chain of distribution of a product to a person injured by the use of the product.*” ( “kewajiban dari pabrikan atau yang lain dalam rantai distribusi dari suatu produk persis sama benar orang yang dirugikan oleh penggunaan dari produk.”) Endang Saefullah malah lebih memperluas cakupan dari yang disebut di atas dengan pengertiannya sebagai berikut :<sup>205</sup>

*Product liability* adalah suatu tanggung jawab secara hukum dari orang atau badan yang menghasilkan suatu produk (*producer, manufacture*) atau dari orang atau badan yang menghasilkan suatu produk (*processor, assembler*) atau dari orang atau badan yang menjual atau mendistribusikan (*seller, distributor*) produk tersebut.

Hal yang sama juga berlaku kepada agen-agen atau pegawai-pegawai dari orang-orang/pihak tersebut di atas *Product liability* tidak hanya berlaku pada barang yang sifatnya *tangible good*, yakni barang-barang yang dapat dilihat dan dipegang.<sup>206</sup>

Konsep *product liability* telah dikenal kurang lebih 60 tahun lalu dalam bisnis perasuransian dan sangat erat kaitannya dengan timbulnya produk bahan pangan besar-besaran di Amerika Serikat. Pada waktu itu pelaku bisnis di bidang makanan dan para distributor atau penjual menutup asuransi atas produk-produk

---

<sup>204</sup> *Ibid.* hlm. 145.

<sup>205</sup> Endang Saefullah, *Tanggung jawab Produsen (Produk Liability) dalam Era Perdagangan Bebas*, Makalah dalam Seminar Perspektif Hukum, Fakultas Hukum Unisba Bandung, 9 Mei 1998.

<sup>206</sup> N.H.T. Siahaan, ...*op.cit.* hlm. 148.

yang karena sesuatu hal mungkin mendapat risiko atau cacat sehingga menimbulkan kerugian bagi para konsumen.<sup>207</sup>

Implementasi tanggung jawab produk merupakan satu bentuk dimana pelaku usaha atau produsen peduli akan apa yang dibuat atau diproduksi serta dipasarkan dengan cara apa, sehingga dapat menjadi mata rantai pendistribusian segala produk agar sampai kepada konsumen dalam keadaan baik dan layak untuk dikonsumsi serta tidak mengandung segala jenis cacat yang tersembunyi yang dapat membahayakan konsumen.

Pada konsep *product liability* yang banyak dianut oleh banyak negara, prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan (*fault liability* atau *liability based on fault*) merupakan prinsip yang cukup umum dalam hukum pidana dan perdata. KUH Perdata, khususnya Pasal 1365, 1366, dan 1367, prinsip ini dipegang teguh.<sup>208</sup>

Teori tanggung jawab produk berdasarkan kesalahan tidak memberikan perlindungan yang maksimal bagi konsumen, karena konsumen dihadapkan pada dua kesulitan dalam mengajukan gugatan kepada produsen, yaitu, pertama, tuntutan adanya hubungan kontrak antara konsumen sebagai penggugat dengan produsen sebagai tergugat. Kedua, argumentasi produsen bahwa kerugian konsumen diakibatkan oleh kerusakan barang yang tidak diketahui.<sup>209</sup>

Pada persyaratan hubungan kontrak sama sekali tidak melindungi konsumen yang tidak secara langsung berhubungan dengan produsen (*remote seller*) dan

---

<sup>207</sup> *Ibid.* hlm. 148-149.

<sup>208</sup> Abdul Halim B, *Hukum Perlindungan Konsumen "Kajian Teoretis dan Perkembangan Pemikiran"*, Nusa Media, Bandung, 2008. hlm. 53.

<sup>209</sup> David A. Fischer dan William Powers Jr, *Product Liability: Case and Materials* (St. Paul, Minnesota: Publishing Co., 1988), hlm. 3.

menjadi salah satu hambatan bagi konsumen yang mengalami kerugian untuk menuntut haknya. Sebaliknya, persyaratan hubungan kontrak mempersempit tanggung jawab produsen, karena konsumen yang mempunyai hak untuk menggugat terbatas pada konsumen yang mempunyai hubungan langsung dengan produsen. Padahal dalam kehidupan sehari-hari justru keadaan seperti ini yang sering terjadi, dan bahkan konsumen menjadi korban lebih banyak orang yang bukan pembeli atau mempunyai hubungan hukum secara langsung dengan produsen.<sup>210</sup>

Persyaratan hubungan kontrak merupakan salah satu hambatan konsumen untuk mengajukan gugatan ganti kerugian kepada produsen. Prinsip ini tidak memihak kepentingan konsumen, atau praktis konsumen yang dirugikan justru para pengguna atas pemakaian produk. Persyaratan hubungan kontrak sangat tidak akomodatif atau tidak responsif terhadap kepentingan konsumen, serta kondisi nyata dalam kehidupan sehari-hari, karena justru konsumen (pengguna) atau pemakaian produk yang tidak mempunyai hubungan kontrak dengan produsen yang sering menjadi korban dari produk yang ditawarkan produsen.<sup>211</sup>

Kemudian pada prinsip tanggung jawab berdasarkan wanprestasi yang lebih dikenal dengan tanggung jawab berdasarkan kontrak (*contractual liability*). Dengan demikian, ketika suatu produk makanan kemasan berlabel rusak dan mengakibatkan kerugian, konsumen biasanya pertama-tama melihat isi dari kontrak atau perjanjian atau jaminan yang merupakan bagian dari kontrak, baik

---

<sup>210</sup> Abdul Halim B,...*op.cit.* hlm. 56

<sup>211</sup> *Ibid.*

tertulis maupun lisan.<sup>212</sup> Keuntungan bagi konsumen dalam gugatan berdasarkan teori ini adalah penerapan kewajiban yang sifatnya mutlak (*strict obligation*), yaitu suatu kewajiban yang tidak didasarkan pada upaya yang telah dilakukan penjual untuk memenuhi janjinya. Ini berarti apabila produsen telah berupaya memenuhi janjinya, tetapi konsumen tetap mengalami kerugian, maka produsen tetap dibebani tanggung jawab untuk mengganti kerugian.<sup>213</sup>

Namun pada dasarnya, sebagaimana lazimnya dasar gugatan *breach of warranty* yang umum diterapkan dalam praktek perdagangan, wanprestasi sebagai dasar tuntutan ganti kerugian dihadapkan dengan beberapa kelemahan yang dapat mengurangi bentuk perlindungan hukum terhadap kepentingan konsumen, yaitu berupa pembatasan waktu gugatan,<sup>214</sup> persyaratan pemberitahuan, kemungkinan adanya bantahan (*disclaimer*) dan persyaratan hubungan kontrak, baik hubungan kontrak secara horizontal,<sup>215</sup> maupun vertikal.<sup>216</sup>

Pada prinsip tanggung jawab diatas, di mana kedudukan konsumen sangat tidak diuntungkan karena harus dapat membuktikan kesalahan yang dilakukan oleh produsen baik adanya hubungan kontrak secara langsung maupun tidak langsung.

Prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan dan wanprestasi lebih menguntungkan posisi produsen, tetapi akan lain bila prinsip tanggung jawab mutlak digunakan secara umum untuk menjerat pelaku usaha, khususnya

---

<sup>212</sup> *Ibid.*, hlm. 61

<sup>213</sup> *Ibid.*

<sup>214</sup> Inosentuis Samsul,....*op.cit.* hlm. 72.

<sup>215</sup> *Ibid.*, Hubungan kontrak secara horisontal berkaitan dengan siapa konsumen yang paling tepat untuk mengajukan gugatan dan mempunyai dasar hukum yang kuat untuk mengajukan gugatan.

<sup>216</sup> *Ibid.*, Hubungan kontrak secara vertikal adalah berkaitan dengan persoalan siapa produsen yang dapat digugat.

produsen yang memasarkan produk yang merugikan konsumen. Menurut prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*) ini, produsen wajib bertanggung jawab atas kerugian yang diderita konsumen atas penggunaan produk yang dipasarkan.<sup>217</sup>

Tanggung jawab mutlak (*strict liability*), yakni unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar ganti kerugian, ketentuan ini merupakan *lex specialis* dalam gugatan tentang perbuatan melanggar hukum pada umumnya.<sup>218</sup>

Konsumen dalam hal ini penggugat tetap diberikan beban pembuktian, walaupun tidak sebesar si tergugat. Dalam hal ini, ia hanya perlu membuktikan adanya hubungan kausalitas antara perbuatan pelaku usaha (produsen) dan kerugian yang dideritanya. Selanjutnya dapat digunakan prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*).<sup>219</sup>

Alasan-alasan mengapa prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*) diterapkan dalam hukum tentang *product liability* adalah :<sup>220</sup>

- a. Di antara korban/konsumen di satu pihak dan produsen di lain pihak, beban kerugian (resiko) seharusnya ditanggung oleh pihak yang memproduksi/mengeluarkan barang-barang cacat/berbahaya tersebut di pasaran;
- b. Dengan menempatkan/mengedarkan barang-barang di pasaran, berarti produsen menjamin bahwa barang-barang tersebut aman dan pantas untuk

---

<sup>217</sup> Abdul Halim B.,...*op.cit.* hlm. 65.

<sup>218</sup> *Ibid.*

<sup>219</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Edisi Revisi, Grasindo, Jakarta, 2004. hlm. 79.

<sup>220</sup> Husni Syawali, Ed, *op.cit.* hlm. 54.

dipergunakan, dan bilamana terbukti tidak demikian, dia harus bertanggung jawab;

- c. Sebenarnya tanpa menerapkan prinsip tanggung jawab-pun produsen yang melakukan kesalahan tersebut dapat dituntut melalui proses penuntutan beruntun, yaitu konsumen kepada pedagang eceran, pengecer kepada grosir, grosir kepada distributor, distributor kepada agen, agen kepada produsen. Penerapan *strict liability* dimaksudkan untuk menghilangkan proses yang panjang ini.

Diterapkannya prinsip tanggung jawab mutlak ini, maka setiap konsumen yang merasa dirugikan akibat produk atau barang yang cacat atau tidak aman dapat menuntut kompensasi tanpa harus mempersalahkan ada atau tidak adanya unsur kesalahan di pihak produsen. Di samping itu, lahirnya doktrin *strict liability* didasarkan pada pemikiran, bahwa hukum haruslah responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Peran hakim adalah memenuhi kebutuhan tersebut dan membentuk hukum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.<sup>221</sup>

Dalam UUPK sendiri bentuk tanggung jawab pelaku usaha diatur pada Pasal 19 sampai Pasal 28. Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.<sup>222</sup>

Segala bentuk ganti rugi yang ditimbulkan pada Pasal 19 Angka 1, dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang yang sejenis atau setara nilainya. Pada pemberian ganti rugi dilakukan dalam tenggang waktu 7 (tujuh)

---

<sup>221</sup> Abdul Halim B,...*op.cit.* hlm 66.

<sup>222</sup> Lihat UU No. 8 Tahun 1999 Pasal 19 angka 1.

hari setelah tanggal transaksi. Pelaku usaha juga tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian mengenai adanya unsur kesalahan.<sup>223</sup>

Pasal 20 UUPK mengharuskan pelaku usaha untuk bertanggung jawab atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang timbul oleh iklan yang dibuat. Sering kali iklan produk yang dibuat terkesan menyesatkan karena produk-produk yang dipasarkan ada kalanya tidak sesuai dengan yang ditawarkan.

Pada perbuatan melawan hukum, kesalahan secara eksplisit ditentukan sebagai dasar pertanggungjawaban, sebagaimana telah diatur dalam KUH Perdata Pasal 1365 :

Tiap-tiap perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian bagi orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.<sup>224</sup>

Pasal 1365 KUH Perdata ataupun Pasal 1367 KUH Perdata mensyaratkan bahwa ada empat unsur yang harus dibuktikan, yaitu adanya perbuatan yang melanggar hukum, ada kesalahan, ada kerugian, dan hubungan kausal antara perbuatan yang salah dengan kerugian itu. Di bidang pembuktian inilah kelemahannya kalau memakai pasal-pasal tentang perbuatan melawan hukum sebagai dasar untuk menuntut pertanggungjawaban dari produsen sebab konsumen sebagai penggugat tidak selalu dengan mudah dapat (mampu) membuktikan letak kesalahan produsen pangan yang menimbulkan kerugian itu,

---

<sup>223</sup> *Ibid.*, Pasal 19 angka 2, 3 dan 4.

<sup>224</sup> Lihat KUH Perdata Pasal 1365.

dan selanjutnya membuktikan hubungan kausal antara kesalahan dan kerugian yang diderita konsumen.

Konsumen tentu tidak tahu mengenai seluk-beluk proses produksi, desain, dan sebagainya mulai dari bahan baku hingga makanan siap diedarkan. Padahal, membuktikan adanya kesalahan dan hubungan kausal antara perbuatan yang salah dan kerugian adalah keharusan dalam perkara perbuatan melawan hukum.<sup>225</sup>

Sedangkan prinsip tanggung jawab atas dasar kesalahan karena wanprestasi dapat dituntut ganti kerugian seperti yang diatur pada Pasal 1236 KUH Perdata:

Si berutang adalah wajib memberikan ganti biaya, rugi, dan bunga kepada si berpiutang apabila ia telah membawa dirinya dalam keadaan tidak mampu untuk menyerahkan kebendaannya, atau telah tidak merawatnya sepatutnya guna menyelamatkannya.<sup>226</sup>

Dalam hal wanprestasi, kesalahan tidak lagi dipersoalkan sebab ada anggapan hukum bahwa kalau seorang debitur wanprestasi, dianggap telah bersalah (*presumption of fault*) dan oleh karena itu kesalahan tidak perlu dibuktikan lagi oleh kreditur yang menuntut ganti rugi. Sebaliknya, debiturlah yang harus membuktikan bahwa ia tidak bersalah dengan mengemukakan adanya keadaan memaksa (*force majeure*).

Dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, telah diatur bentuk pertanggungjawaban terhadap industri pangan yang mana pada Pasal 41 angka (1), dijelaskan tanggung jawab yang dimaksud tidak hanya berlaku bagi badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun tidak, tetapi juga bagi orang perorangan yang diberi tanggung jawab terhadap jalannya usahanya tersebut, khususnya mereka yang bertanggung jawab di bidang pengawasan

---

<sup>225</sup> *Ibid.* hlm. 127.

<sup>226</sup> Lihat KUH Perdata Pasal 1236.

keamanan pangan pada badan usaha yang bersangkutan, baik berdasarkan kontrak kerja maupun kesepakatan lain.<sup>227</sup>

Persoalan dari penyelesaian sengketa konsumen, di mana prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*) merupakan bentuk khusus prinsip pertanggungjawaban dalam perbuatan melawan hukum yang tidak didasarkan pada kesalahan tetapi prinsip ini mewajibkan pelaku langsung bertanggung jawab atas kerugian yang timbul karena perbuatan melawan hukum itu.<sup>228</sup>

Tanggung jawab mutlak atau *strict liability*, yakni unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar ganti kerugian, ketentuan ini sebagai *lex specialis* dalam gugatan tentang perbuatan melanggar hukum pada umumnya.<sup>229</sup>

Prinsip tanggung jawab mutlak ini tidak mempersoalkan lagi mengenai ada atau tidak adanya kesalahan, tetapi produsen langsung bertanggung jawab atas kerugian yang ditimbulkan oleh produknya yang cacat. Produsen dianggap harus bertanggung jawab apabila telah timbul kerugian pada konsumen karena mengkonsumsi suatu produk dan oleh karena itu produsen harus mengganti kerugian itu. Dengan prinsip tanggung jawab mutlak ini, maka kewajiban produsen untuk mengganti kerugian yang diderita konsumen karena mengkonsumsi produk yang cacat merupakan suatu risiko, yaitu termasuk dalam risiko usaha, karena itu produsen harus lebih berhati-hati dalam menjaga keselamatan dan keamanan pemakaian produk terhadap konsumen.<sup>230</sup>

---

<sup>227</sup> Lihat UU No. 7 Tahun 1996 Penjelasan Pasal 41 angka 1

<sup>228</sup> Janus S.,...*op.cit.* hlm. 115.

<sup>229</sup> Abdul Halim B.,...*op.cit.* hlm. 65.

<sup>230</sup> *Ibid.* hlm. 116-117.

Sementara itu, dalam kaitannya dengan memperkuat posisi konsumen, pemikiran yang mendasarinya adalah bahwa salah satu pihak (produsen) dalam hubungan tersebut berada pada posisi yang lebih kuat dibandingkan dengan pihak lainnya (konsumen) untuk mengetahui dan mengawasi produk. Produsen memiliki kemampuan yang lebih besar untuk mengawasi agar produk yang cacat tidak sampai ke konsumen. Dengan demikian, tanggung jawab mutlak merupakan sarana atau instrumen kebijakan publik dan dimaksudkan untuk mendapatkan keamanan bagi publik.<sup>231</sup>

Selanjutnya, tujuan penerapan tanggung jawab mutlak ditemukan bervariasi dalam beberapa putusan awal pembentukan prinsip tanggung jawab mutlak, yaitu: dengan tujuan utama adalah agar ada jaminan bagi biaya atau ongkos dari cedera yang diderita oleh konsumen akibat produk cacat yang dipasarkan oleh produsen ditanggung oleh produsen, bukan oleh konsumen yang berada dalam posisi tidak berdaya atau tidak mampu (*powerless*) untuk melindungi dirinya.<sup>232</sup>

Secara rinci beberapa rumusan tujuan penerapan tanggung jawab mutlak adalah : *Pertama*, memberikan jaminan secara hukum bahwa biaya kecelakaan yang diakibatkan oleh produk yang cacat ditanggung oleh orang yang menghasilkan dan mengedarkan produk tersebut ke pasar, bukan oleh pembeli atau konsumen yang tidak mempunyai kemampuan (*powerless*) untuk melindungi diri. *Kedua*, perancang doktrin *strict liability*, berpendapat bahwa penerapan (*justifikasi*) doktrin ini adalah penjual dengan memasarkan produk untuk digunakan atau keperluan konsumen, telah menyadari dan sudah siap dengan

---

<sup>231</sup> Inosentius S.,...*op.cit.* hlm. 100.

<sup>232</sup> *Ibid.* hlm. 101.

tanggung jawab terhadap masyarakat umum yang akan mengalami cidera akibat megkonsumsi barang yang ditawarkan atau dijualnya, dan sebaliknya masyarakat juga memiliki hak dan harapan untuk terpenuhinya hak tersebut. Berdasarkan tuntutan kebijakan publik beban dari kecelakaan akibat produk yang cacat harus ditanggung oleh orang yang memasarkannya. Biaya tersebut akan diperlakukan sebagai ongkos produksi yang dapat dimasukkan dalam asuransi tanggung jawab produk, sehingga konsumen dilindungi. *Ketiga*, untuk menjamin konsumen yang mengalami kecelakaan akibat produk yang cacat, tanpa harus membuktikan kelalaian si produsen. *Keempat*, agar resiko dari kerugian akibat produk yang cacat harus ditanggung oleh *supplier*, karena mereka berada pada posisi yang dapat memasukkan kerugian sebagai biaya dalam kegiatan bisnis. *Kelima*, sebagai instrumen kebijakan sosial dan jaminan bagi keselamatan publik. *Keenam*, tanggung jawab khusus untuk keselamatan masyarakat oleh seseorang yang mensuplai produk yang dapat membahayakan keselamatan orang dan harta benda. Pihak yang mempunyai dasar hukum untuk mengajukan gugatan adalah konsumen yang menderita kerugian.<sup>233</sup>

Melihat perkembangan pemikiran tentang alasan, maksud dan tujuan dari penerapan prinsip tanggung jawab mutlak, maka dapat disimpulkan bahwa faktor pendorong dari pembentukan prinsip tanggung jawab mutlak adalah secara eksternal dipengaruhi pergeseran paham *individualisme* ke *kolektivisme*<sup>234</sup> yang

---

<sup>233</sup> *Ibid.* hlm.101-102.

<sup>234</sup> Individualisme dilihat sebagai penekanan yang berlebihan atas individu sedemikian rupa, sehingga hubungan dengan masyarakat yang lebih besar disepelekan. Dalam filsafat sosial, individualisme merupakan pandangan mengenai masyarakat yang semakin menekankan nilai individu, sehingga masyarakat menjadi semata-mata jumlah individu-individu, tetapi tidak merupakan suatu keseluruhan atau kesatuan yang nyata. Lorens Bagus, *Kamus Filsafat*, PT. Gramedia Pustaka Utama,

menjadi inti dari konsep negara kesejahteraan, dan secara internal dipengaruhi perbedaan posisi tawar antara produsen dan konsumen.<sup>235</sup>

Prinsip tanggung jawab mutlak dinilai lebih responsif terhadap kepentingan konsumen dibandingkan dengan prinsip tanggung jawab berdasarkan kelalaian dan wanprestasi. Hal ini menggambarkan dua faktor utama: *Pertama*, inti tanggung jawab mutlak adalah pada karakteristik produk, yaitu cacat produk. Karena itu, maka aspek yang dibuktikan oleh konsumen adalah cacatnya produk. *Kedua*, perilaku (kesalahan) dan hubungan kontrak yang selama ini menjadi beban dan pembatasan tanggung jawab produsen tidak perlu dibuktikan, bahkan hubungan kontrak diperluas kepada isi kontrak yang tidak secara tegas-tegas dinyatakan secara tertulis. Dengan demikian, doktrin *strict liability* adalah doktrin yang meniadakan beberapa prinsip yang dinilai tidak responsif terhadap kepentingan konsumen, baik dalam gugatan melalui perbuatan melawan hukum maupun wanprestasi. Dalam satu prinsip utamanya adalah prinsip *strict liability*, tidaklah perlu adanya syarat kelalaian tergugat dan tidak dikaitkan pula dengan adanya wanprestasi. Berdasarkan prinsip ini, penjual bertanggung jawab, walaupun telah melakukan segala upaya dalam persiapan, perbuatan dan penjualan barang. Tanggung jawab produsen sebagai tergugat tidak ditentukan oleh perilakunya. Produsen yang dapat diposisikan sebagai tergugat menjadi diperluas,

---

Jakarta. 2000. hlm. 340. Kolektivisme (Inggris: *collectivism*. Istilah ini dari bahasa latin: *collectivus-con* (bersama-sama) dan leger (mengumpulkan) mempunyai beberapa pengertian: (1) Prinsip hidup dan kerjasama sebagai suatu kelompok, yang secara diametris bertentangan dengan individualisme. (2) Jenis tata sosial yang menekankan keseluruhan sosial, apa pun jenisnya, sehingga kedudukan dan peranan individu direndahkan. Lorens Bagus, *Kamus Filsafat*,...*Ibid.* hlm. 471.

<sup>235</sup> Inosentius S.,...*loc.cit.*

karena semua pihak yang terkait dalam rangkaian “penjualan” bertanggung jawab, yaitu pembuat barang, *distributor*, *wholesaler*, *jobber*, dan *retailer*.<sup>236</sup>

Kerugian yang diderita konsumen baik materi maupun fisik, kurang mendapatkan tanggapan dari perusahaan/produsen/pedagang yang memproduksi, mengedarkan dan menjual yang tidak memenuhi standar mutu barang, bahkan ada yang memalsukan barang, mengurangi berat/isi bersih barang, barang dalam keadaan terbungkus tidak sesuai dengan label dan yang paling menyedihkan adalah barang-barang yang kedaluwarsa.<sup>237</sup>

Kenyataan yang ada di lapangan sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha, di mana pelaku usaha selalu berusaha memenuhi tuntutan dalam bentuk apapun hanya saja waktu pemenuhannya terkadang masih bertele-tele. Hal ini disebabkan adanya birokrasi yang sangat kompleks pada pihak produsen sendiri, sehingga terkadang konsumen yang dirugi merasa diabaikan atau tidak mendapat tanggapan yang serius dari pihak pelaku usaha.

Pelaku usaha tidak dapat lari begitu saja dari sengketa yang berkenaan dengan konsumen, karena setiap produk makanan kemasan berlabel secara berkala akan selalu dipantau dan diperiksa peredarannya oleh pihak-pihak/lembaga yang berwenang, apabila menyalahi ketentuan tentang pelabelan dalam kemasan pangan maka pelaku usaha akan diberi peringatan yang tegas dan bila tidak diindahkan maka izin usaha pelaku usaha akan dibekukan.

Kembali pada tindakan pelaku usaha dalam tanggung jawab produk makanan kemasan berlabel, pelaku usaha yang berkedudukan di wilayah Indonesia tidak

---

<sup>236</sup> *Ibid.* hlm. 106-108.

<sup>237</sup> John Pieris & Wiwik Sri W, *Negara Hukum dan Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Pangan Kedaluwarsa*, Pelangi Cendikia, Jakarta. 2007. hlm. 170.

akan sulit dimintakan ganti rugi tetapi apabila yang menjadi pelaku usaha adalah yang berkedudukan di luar negeri dan yang menjadi importir tidak dapat mengubah komposisi dan susunan bahan dasar yang ada pada makanan kemasan tersebut. Hal ini tentu akan sulit untuk dimintakan ganti rugi apabila terjadi kerugian yang menimpa konsumen.

Kebiasaan yang terjadi apabila pelaku usaha makanan kemasan berlabel dalam memberikan ganti rugi kepada konsumen, tidak akan jauh dari nilai transaksi yang ada, sedangkan untuk biaya rawat inap konsumen akan mendapatkan hingga konsumen keluar dari rumah sakit, hanya saja birokrasi yang harus dihadapi oleh konsumen yang mungkin diwakili oleh sebuah lembaga yang berwenang akan bertele-tele walaupun pembuktian terbalik telah dikenakan pada pelaku usaha

Pada sengketa konsumen yang terjadi tidak hanya dilihat dari aspek tanggung jawab pelaku usaha untuk memenuhi dan memberikan ganti kerugian kepada konsumen yang mengalami cedera atas produk yang telah dikonsumsi. Pelaku usaha sering kali sulit untuk memberikan ganti kerugian kepada konsumen dengan berbagai alasan birokrasi atau prosedur yang berlaku pada perusahaan pelaku usaha, sehingga membuat konsumen melakukan pelaporan atau kepada pihak/badan yang berwenang agar tuntutan mereka dapat diperjuangkan.

Tabel 1  
HASIL PEMANTAUAN MAKANAN & MINUMAN KEMASAN BERLABEL  
MENJELANG LEBARAN 2007

| No | Kasus Makanan Tidak Memenuhi Syarat     | Jumlah | %     |
|----|-----------------------------------------|--------|-------|
| 1  | Nama / alamat produsen                  | 6      | 4,51  |
| 2  | Nama Importir                           | 19     | 14,29 |
| 3  | Pengunaan Bahasa Indonesia              | 22     | 16,54 |
| 4  | Nama Produk                             | 1      | 0,75  |
| 5  | Daftar dan komposisi bahan yang dipakai | 2      | 1,50  |
| 6  | Pencantuman tanggal kadaluwarsa         | 17     | 12,78 |
| 7  | Kadaluwarsa                             | 11     | 8,27  |
| 8  | Kemasan penyok                          | 32     | 24,06 |
| 9  | Kemasan rusak/sobek                     | 18     | 13,54 |
| 10 | Kemasan karatan                         | 1      | 0,75  |
| 11 | Keterangan BPOM                         | 1      | 0,75  |
| 12 | Label tidak jelas                       | 3      | 2,26  |

Sumber: YLK Jogjakarta

Data di atas menunjukkan tingginya kasus pada kemasan / kaleng penyok mencapai 24,06%. Pada kasus ini, kemasan penyok menjadi salah satu indikasi pengemasan yang tidak sempurna, ataupun juga dimungkinkan adanya keluar masuk udara dalam kaleng, sehingga bisa terjadi oksidan terhadap kemasan di dalam kaleng. Permasalahan kemasan yang lain, yaitu kemasan sobek, bocor atau berlubang mencapai 13,54%. Kemasan yang rusak mengakibatkan udara luar bisa masuk ke dalam kemasan, sehingga dapat diindkasikan mempengaruhi kondisi isi baik secara fisik maupun ditinjau dari segi kesehatan, yang sangat dimungkinkan isi tercemar ataupun juga rusak.

Kasus berikutnya di mana tidak adanya penggunaan bahasa Indonesia dalam label kemasan (ketentuan UU No 7 Tahun 1996 tentang Pangan, Pasal 31 (2) dan UUPK Pasal 8 (1 huruf j) ) hal ini juga berkaitan dengan informasi yang jelas.

Kasus ini biasanya banyak terjadi pada produk makanan/minuman dalam kemasan yang menggunakan bahasa China (Mandarin).

Ketentuan lain dalam labelisasi yang mensyaratkan nama produsen serta nama pengimpor. Nama produsen ataupun nama pengimpor adalah sebagai bentuk pertanggungjawaban (pihak yang bertanggung jawab) atas produk tersebut, terutama jika dikemudian hari terjadi hal yang merugikan konsumen. Tidak adanya identitas pengimpor pada produk-produk dari luar mencapai 14,29%. Ini menjadi pertanyaan tersendiri berkaitan dengan legalisasi masuknya produk tersebut ke Indonesia.

Kasus penulisan tanggal/bulan/tahun kadaluwarsa yang tidak jelas, mencapai 12,78%, selain melanggar ketentuan UUPK Pasal 8 (1), juga melanggar UU No 7 Tahun 1996 tentang Pangan, Pasal 30 (2) dan PP No 69 Tahun 1999 tentang Labelisasi dan Iklan Pangan Pasal 3. Kasus penulisan tanggal/bulan/tahun kadaluwarsa yang tidak jelas, antara lain tidak tercantum tanggal/bulan/tahun kadaluwarsa, serta ada peringatan masa berlaku sampai dengan 3 tahun, namun tidak ada tanggal/bulan/tahun produksi, ataupun hanya ditulis tahun kadaluwarsanya saja, tidak menyertakan tanggal ataupun bulannya.

Kasus tanggal/bulan/tahun kadaluwarsa ternyata tidak hanya pada permasalahan pencantuman, tetapi data diatas menemukan kasus masa kadaluwarsa yang telah lewat mencapai 8,27% dibandingkan dengan data tahun sebelumnya, maka terjadi peningkatan kasus dan tentunya menjadi perhatian tersendiri, selain telah melanggar ketentuan labelisasi, juga mempertanyakan akan “keamanan” jika dikonsumsi.

Tabel 2.  
PEMERIKSAAN LABEL PANGAN

| Tahun | Jumlah | TMS | KETERANGAN TMS*               |     |           |       |       |             |
|-------|--------|-----|-------------------------------|-----|-----------|-------|-------|-------------|
|       |        |     | No.Bact<br>h/kode<br>produksi | ED  | Komposisi | Netto | NoReg | Menyesatkan |
| 2005  | 1162   | 572 | 530                           | 225 | 145       | 164   | 44    | 2           |
| 2006  | 1036   | 496 | 471                           | 192 | 135       | 201   | 41    |             |
| 2007  | 929    | 414 | 473                           | 201 | 164       | 191   | 46    |             |

Sumber: Balai POM Jogjakarta. Ket. TMS (Tidak MemenuhiSyarat).

Tabel 3.  
Data Pemeriksaan Label Pangan bulan Oktober-Desember 2007

| Jumlah Sampel | Memenuhi Syarat | Tidak Memenuhi Syarat | Data Tidak Memenuhi Syarat |               |               |                     |           |       |              |
|---------------|-----------------|-----------------------|----------------------------|---------------|---------------|---------------------|-----------|-------|--------------|
|               |                 |                       | Alamat produsen            | No.registrasi | Kode produksi | Tanggal kadaluwarsa | Komposisi | Netto | Bobot tuntas |
| 131           | 61              | 33                    | 5                          | 10            | 57            | 26                  | 21        | 29    | 1            |

Sumber: Balai POM Jogjakarta.

Data yang ada dari hasil pemeriksaan dan inspeksi yang dilakukan Balai POM menunjukan masih banyaknya pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha, khususnya pada produk makanan kemasan berlabel. Walaupun pada tahun 2007 terjadi penurunan secara menyeluruh, tetapi pada produk makanan kemasan berlabel masih terjadi pelanggaran terhadap informasi yang ada pada label makanan kemasan. Bahkan kasus terhadap kode produksi, tanggal kadaluwarsa,

komposisi, nomor registrasi pada makanan kemasan berlabel mengalami peningkatan. Hal ini tentunya diperlukan tindakan tegas dari pihak-pihak yang berwenang untuk mengawasi perilaku pelaku usaha yang menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang ada.

Pada data pemeriksaan label pangan pada bulan Oktober-Desember 2007 dari 131 sampel makanan kemasan berlabel, ada 33 ( $\pm 25\%$ ) produk makanan kemasan berlabel yang tidak memenuhi syarat/standar, hal ini tentunya akan berpengaruh buruk pada konsumen nantinya yang mana menjadi pengkonsumsi utama.

Tabel 4.  
Jenis Produk Makanan Kemasan Berlabel  
Tidak Memenuhi Syarat / Standar

| Jenis Produk        | Jumlah* | Jenis Produk       | Jumlah* |
|---------------------|---------|--------------------|---------|
| Roti & Biskuit      | 6       | Makanan diet       | 2       |
| BTP                 | 11      | Makanan ringan     | 8       |
| Buah & Hasil olah   | 2       | Minuman beralkohol | 3       |
| Bumbu               | 16      | Minuman ringan     | 12      |
| Daging & Hasil olah | 3       | Minuman serbuk     | 7       |
| Jeli                | 3       | Minyak             | 2       |
| Kacang-kacangan     | 7       | Kembang gula       | 1       |
| Madu                | 2       | Ikan & Hasil Olah  | 4       |
| Makanan bayi        | 3       | Sirup              | 4       |

|                    |    |             |   |
|--------------------|----|-------------|---|
| Susu               | 20 | Sari kelapa | 1 |
| Sayur & Hasil olah | 2  | Lain-lain   | 6 |

Sumber: Balai POM Jogjakarta. Ket: (\*) Jenis/Merek Makanan & Minuman.

Data jenis produk yang tidak memenuhi syarat/standar di atas, memperlihatkan bahwa disekitar masyarakat atau konsumen ternyata cukup banyak produk makanan kemasan yang jauh dari memenuhi ketentuan-ketentuan yang ada. Hal ini sangat memprihatinkan terhadap penegakan hukum perlindungan konsumen, yang mana jenis produk susu merupakan produk yang paling banyak masuk kategori makanan kemasan yang tidak memenuhi syarat/standar, dari sini jelas pelaku usaha hanya mengejar *profit* atau keuntungan semata tanpa memperhatikan kaedah ikut serta dalam pembangunan dan mencerdaskan anak bangsa. Pelaku usaha seharusnya lebih teliti dan ketat serta rutin melakukan kontrol terhadap hasil produknya agar konsumen tidak merasa dirugikan atas produk makanan kemasan.

Pada bumbu olahan dan Bahan Tambahan Pangan (BTP) merupakan jenis produk yang melanggar terbanyak kedua setelah susu, di sini bumbu dan BTP sangat dikawatirkan ada kandungan pengawet yang dapat membahayakan sistem pencernaan pada konsumen dan bahan tambahan tersebut apakah berasal dari bahan-bahan yang dihalalkan untuk kalangan umat muslim untuk dapat mengkonsumsinya, hal ini yang harus lebih dicermati oleh pelaku usaha.

Banyak media yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan sengketa konsumen baik melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen atau Lembaga

Konsumen/Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia. Badan atau lembaga tersebut akan memberikan bantuan hukum dalam upaya penyelesaian sengketa baik melalui jalur mediasi, negosiasi, maupun arbitrase untuk memperoleh haknya atas kerugian yang diderita konsumen.

Penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan melalui proses di luar pengadilan seperti yang termaktub pada Pasal 47 UUPK:

Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi kembali atau tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita oleh konsumen.

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan atau penyelesaian sengketa alternatif memiliki alasan-alasan yang mendasar dalam dunia bisnis sekarang ini, yaitu Pertama, penyelesaian sengketa di Pengadilan adalah terbuka, para pelaku usaha/ kaum bisnis lebih menyukai sengketa mereka diselesaikan tertutup, tanpa diketahui publik. Kedua, orang-orang bisnis menganggap hakim tidak selalu ahli berkaitan dengan sengketa yang timbul, sedangkan dalam mediasi, negosiasi, dan arbitrase mereka dapat memilih mediator, konsiliator atau arbiter yang ahli. Ketiga, penyelesaian sengketa di Pengadilan akan mencari pihak mana yang salah dan yang benar, sedangkan putusan penyelesaian sengketa di luar Pengadilan, akan dicapai melalui kompromi. Kunci dari segala keberhasilan penyelesaian sengketa di luar Pengadilan adalah kehendak kedua belah pihak sendiri untuk menyelesaikan sengketa yang timbul diantara mereka. Kehendak bersama ini yang paling menentukan.<sup>238</sup>

---

<sup>238</sup> Erman Rajagukguk, *Penyelesaian Sengketa Alternatif "Negosiasi-Mediasi-Konsiliasi-Arbitrase"*, Universitas Indonesia Fakultas Hukum, 2005. hlm. 1.

Konsumen Indonesia dapat memanfaatkan media yang ada untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi antara pelaku usaha dengan konsumen. Bila dilihat dari laporan pengaduan yang ada di Badan-Badan atau Lembaga Swadaya untuk penyelesaian sengketa konsumen yang terjadi cenderung media penyelesaian di luar Pengadilan banyak digunakan oleh konsumen.

Negosiasi sebagai salah satu aspek penyelesaian sengketa alternatif bisa dilakukan berkenaan dengan transaksi maupun perselisihan. Suatu negosiasi berhasil apabila terdapat kompromi atas posisi-posisi para pihak yang antara lain dapat diukur dengan nilai uang. Pendekatan “*problem solving*” dalam negosiasi menekankan pencapaian apa sebenarnya yang dikehendaki kedua belah pihak dan mencari hal-hal yang dapat memuaskan kedua belah pihak. Negosiasi dapat merupakan salah satu penyelesaian sengketa alternatif yang menarik di Indonesia, karena azas musyawarah dan mufakat yang telah menjiwai bangsa kita.<sup>239</sup>

Negosiasi merupakan proses bekerja untuk mencapai suatu perjanjian dengan pihak lain, suatu proses interaksi dan komunikasi yang sama dinamis dan variasinya, serta halus dan bernuansa, sebagaimana keadaan atau yang dapat dicapai orang. Negosiasi ini dapat melibatkan hanya dua orang, berbagai pihak, atau pergeseran aliansi atau koalisi.<sup>240</sup>

Penyelesaian sengketa alternatif selain negosiasi adalah mediasi, di mana konsumen memohon bantuan badan atau lembaga tertentu untuk menjadi penengah sengketa yang timbul antara pelaku usaha dan konsumen. Biasanya

---

<sup>239</sup> *Ibid.* hlm. 4.

<sup>240</sup> Gary Goodpaster, *Panduan Negosiasi dan Mediasi*, Terjemahan Nogar Simanjuntak, ELIPS, Jakarta. 1999. hlm.1.

konsumen terlebih dahulu melakukan pengaduan atas kerugian yang diderita akibat mengkonsumsi suatu produk.

Mediasi merupakan suatu proses di mana seorang yang netral berusaha membantu pihak-pihak yang bersengketa menyelesaikan sendiri. Pada mediasi, para pihak mengontrol hasilnya, mereka adalah “arsitek” untuk solusi yang mereka buat. Mediasi adalah pribadi, sukarela dan tidak mengikat, kecuali setelah tercapai kesepakatan, tidak formal dan konsensus. Ada dua syarat untuk berhasilnya suatu mediasi, Pertama, kedua belah pihak yang bersengketa pada dasarnya ingin menyelesaikan sengketa. Kedua, adanya mediator (penengah) yang baik.<sup>241</sup> Mediasi merupakan proses negosiasi penyelesaian masalah di mana suatu pihak luar, tidak berpihak, netral tidak bekerja bersama para pihak yang bersengketa untuk membantu mereka guna mencapai suatu kesepakatan hasil negosiasi yang memuaskan.<sup>242</sup>

Konsumen dalam penyelesaian sengketa alternatif lebih tersalurkan dengan proses tanggung jawab produk yang dilakukan oleh pelaku usaha yang melakukan pelanggaran. Implementasi tanggung jawab produk yang dilakukan pelaku usaha akan lebih terakomodasi bila para pihak baik konsumen dan pelaku usaha dapat menerjemahkan apa yang menjadi hak dan kewajiban dari masing-masing pihak.

---

<sup>241</sup> Erman R.,...*op.cit.* hlm. 19.

<sup>242</sup> Gary G.,...*op.cit.* hlm. 241.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Perlindungan konsumen yang telah tertuang dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 perlu mendapat apresiasi yang lebih dari semua lapisan, baik Pemerintah, Lembaga Swadaya Masyarakat, pelaku usaha, dan konsumen itu sendiri. Mewujudkan perlindungan konsumen bukanlah pekerjaan sederhana, disamping karena kompleksitas masalah yang ada pada konsumen. Upaya perlindungan konsumen juga menuntut kesungguhan semua pihak untuk bersama-sama mengerjakannya. Pemerintah dalam hal ini yang mengeluarkan regulasi tentunya diharapkan lebih tegas untuk melaksanakan perlindungan terhadap konsumen. Melalui badan-badan yang telah ditunjuk Pemerintah, hendaknya dapat memantau terhadap peredaran produk-produk makanan kemasan berlabel sebagai bentuk perlindungan kepada konsumen. Peran Lembaga Swadaya Masyarakat diharapkan dapat lebih ditingkatkan agar makanan kemasan berlabel yang beredar dapat dengan aman dan nyaman dikonsumsi oleh konsumen. Pelaku usaha kiranya bisa menjaga dan meningkatkan kualitas produk barang yang dihasilkan, sehingga akan meningkatkan nilai jual dan tingkat kepercayaan masyarakat pada produk tersebut. Masih banyaknya pelaku usaha yang tidak jujur dan tidak ada itikad baik dalam memberikan informasi atas hasil produk makanan kemasan berlabel sebagai upaya perlindungan terhadap konsumen. Kemudian masih rendahnya tingkat pendidikan dan

pengetahuan konsumen menjadikan perlindungan konsumen masih jauh dari yang diharapkan. Hal ini menjadi pekerjaan rumah tersendiri bagi semua pihak agar perlindungan konsumen dapat terwujud dan menjadikan masyarakat yang mandiri dan sejahtera.

2. Implementasi tanggung jawab produk yang pelaku usaha lakukan dirasakan masih birokratif dan tidak berpihak pada konsumen, karena konsumen diharuskan untuk dapat membuktikan kesalahan pelaku usaha. Padahal pada regulasi yang berlaku yaitu UUPK, telah dianut beban pembuktian pada pelaku usaha yang sebelumnya dibebankan pada pihak yang dirugikan (konsumen). Hal ini dikarenakan UUPK memberikan kemudahan bagi konsumen yang dirugikan untuk mendapat pertanggungjawaban ganti rugi atas kerugian yang dideritanya. Pada penyelesaian sengketa yang ada, konsumen dapat meminta tolong kepada lembaga yang ada. Menurut UUPK penyelesaian sengketa diluar pengadilan dapat melalui BPSK, yang bertugas untuk mencari kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak terulangnya kembali kerugian yang diderita konsumen. Pelaku usaha produk makanan kemasan berlabel cenderung mengedepankan keuntungan semata, bahkan tidak adanya sikap jujur dan itikad baik dalam memberikan informasi produknya, dan segala bentuk tanggung jawab yang dibebankan pada pelaku usaha merupakan efek dari perilaku usaha yang tidak jujur.

## **B. Saran**

Dari kesimpulan di atas maka penulis berkesempatan untuk dapat memberikan saran sebagai berikut :

1. Perlunya penerapan Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang lebih tegas sehingga konsumen dapat terpenuhi hak dan kewajibannya apabila dirugikan oleh pelaku usaha.
2. Konsumen harus belajar mandiri untuk mengenali haknya sebagai pengguna produk makanan kemasan berlabel.
3. Pelaku usaha dapat lebih bertanggung jawab terhadap produk yang diproduksinya dan mengikuti aturan yang ada dan menerapkan pada produknya.
4. Belum maksimalnya kinerja lembaga-lembaga yang bergerak dalam solidaritas perlindungan konsumen Indonesia.
5. Peraturan tentang pelabelan pada makanan kemasan hendaknya diperketat sehingga produk tersebut dapat terseleksi dengan baik.
6. Teknik pelabelan sebaik dilakukan melalui penyampaian informasi sesuai dengan perkembangan teknologi dan informasi sekarang ini.
7. Pemerintah diharapkan lebih aktif dalam melakukan perlindungan hukum terhadap konsumen dan melakukan pendampingan terhadap masyarakat sebagai konsumen untuk mewujudkan konsumen yang mandiri.
8. Pemerintah hendaknya selalu berkoordinasi dan tidak ego-sektoral dalam perlindungan konsumen serta menjamin adanya kepastian hukum.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*, cetakan pertama, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Abdul Halim Barkatulah. 2008. *Hukum Perlindungan Konsumen “Kajian Teoretis dan Perkembangan Pemikiran*, Nusa media, Bandung.
- Ade Maman Suherman. 2005. *Aspek Hukum Dalam Ekonomi Global* (Edisi Revisi), Ghalia Indonesia, Bogor.
- Agnes M. Toar. 1989. “*Tanggung Jawab Produk dan Sejarah Perkembangannya di Beberapa Negara*”, (makalah, dibawakan dalam Penataran Hukum Perikatan II, Ujung Pandang.
- Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo. 2004. *Hukum Perlindungan Konsumen*, PT. Raja Grafindo Perkasa, Jakarta.
- A.Z. Nasution. 1994. *Perlindungan Konsumen dan Peradilan di Indonesia*, Badan Pembinaan Hukum Nasional-Departemen Kehakiman R.I, 1993-1994, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2002. *Hukum Perlindungan Konsumen*, Diadit Media, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 1995. *Hukum dan Konsumen*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- A. Zen Umar Purba. 1992. “*Perlindungan Konsumen : Sendi-Sendi Pokok Pengaturan*”, Hukum dan Pembangunan, Tahun XXII.
- Bambang Sunggono. 2003. *Metodologi Penelitian Hukum*, cetakan keenam, Rajawali Press, Jakarta.
- Bryan A. Garner (editor). 1999, *Black’s Law Dictionary*, Eighth Edition, West Group, St.Paul.
- David A. Fischer dan William Powers, Jr. 1998. *Products Liability, Case and Materials* (Minnesota: West Publishing Company).
- David Oughton dan John Lowry. 1997. *Text Book on Consumer Law*, Blackstore Press Ltd, London.
- Didik J. Rachbini, dalam Zumrotin K. Susilo. 1996 *Penyambung Lidah Konsumen*, Cetakan Pertama, Penebar Swadaya, Jakarta.

- Edmon Makarim. 2003. *Kompilasi Hukum Telematika*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Erman Rajagukguk. 2005. *Penyelesaian Sengketa Alternatif: Negosiasi-Mediasi-Konsiliasi-Arbitrase*, Universitas Indonesia Fakultas Hukum Program Pasca Sarjana, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2000. Pentingnya Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Era Perdagangan Bebas, Penyunting Husni Syawali & Neni Sri Imaniyati, Mandar Maju, Bandung.
- E. Saefullah Wirapradja. 1989. *Tanggung Jawab Pengangkutan dalam Hukum Udara Internasional dan Nasional*, Liberty, Yogyakarta.
- Gary Goodpaster. 1999. *Panduan Negosiasi dan Mediasi*, Diterjemahkan Nogar Simanjuntak, ELIPS, Jakarta.
- Gunawan Widjaya dan Ahmad Yani. 2000 *Hukum tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, ed. 2000. *Hukum Perlindungan Konsumen*, Mandar Maju, Bandung.
- Hondius: Konsumentenrecht, dalam Mariam Darus Badruzaman. 1986. *Perlindungan Konsumen Dilihat dari Sudut Perjanjian Baku (Standar)*, Simposium Aspek-Aspek Hukum Perlindungan Konsumen, BPHN, Binacipta.
- Janus Sidabalok. 2006. *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- J.M. van Dunne dan Gregor v.d. Burght. 1987. *Perbuatan Melawan Hukum*, terjemahan L.S. Pusponegoro, Dewan Kerja Sama Ilmu Hukum Indonesia-Belanda.
- Johannes Ibrahim. 2003. *Pengimpasan Pinjaman (Kompensasi) dan Asas Kebebasan Berkontrak dalam Perjanjian Kredit Bank*, CV. Utomo, Bandung.
- .John Pieris dan Wiwik Sri Widiarty. 2007. *Negara Hukum dan Perlindungan Konsumen, Terhadap Produk Pangan kedaluwarsa.*, Pelangi Cendekia, Jakarta.
- John Rawls. 1999. *A Theory of Justice (Revised Edition)*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Karen S. Fishmen. 1986. *An Overview of Consumer Reporting Servis*, Volume One, (Maryland: National Law Publishing.

- Malcolm Leder & Peter Shears. 1996. *Consumers Law*, Fourth Edition, London: Financial Times Pitman Publishing.
- Mario Gomzez. 1995. “*Social Economic Rights and Human Right Commissions*”, Human Rights Quaterly vol. 17.
- Mariam Darus Badruzaman. 1986. “*Perlindungan terhadap Konsumen Dilihat dari Sudut Perjanjian Baku (Standar)*”, dalam BPHN, Siposium Aspek-Aspek Hukum Perlindungan Konsumen, Binacipta, Bandung.
- M.J. Leader. 1980. *Consumer Law*, (Plymouth: Macdonald and Evans).
- Munir Fuady. 1996. *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek*, Buku Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Naskah Akademis. 2006. *Perlindungan Konsumen dan Penyelesaian Sengketanya*, Mahkamah Agung RI, PUSLITBANG Hukum dan Peradilan.
- N. H. T. Siahaan. 2005. *Hukum Konsumen, Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Produk*, Panta Rei, Jakarta.
- Nurmardjito. 2000. *Hukum Perlindungan Konsumen*, Mandar Maju, Bandung.
- Ridwan Khairandy. 2004. *Itikad Baik Dalam Kebebasan Berkontrak*, cetakan kedua, Universitas Indonesia Fakultas Hukum Pasca Sarjana, Jakarta.
- R. Lowe. 1983. *Commercial Law*, ed. 6. London: Sweet & Maxwell.
- Rogerson. 2000. *Implied Warranty Against Latent Defect in Roman and English Law*, dalam Madden & Owen on Product Liability, Third Edition, volume 1, West Group, St. Paul.
- Ronny Hanitijio Soemitro. 1998. *Metodologi Penelitian Hukum dan Juri Metri*, Ghalia, Jakarta.
- Samsul Inosentius. 2004. *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggungjawab Mutlak*, Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.
- Sidarta. 2006. *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, Jakarta.
- Sri Rejeki Hartono. 2000. *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, Mandar Maju, Bandung.
- Soerjono Soekanto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*, cetakan ketiga, Salemba 4, Jakarta.

Yusuf Sofie. 2003. *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.

### **PerUndang – Undangan**

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Undang – Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan

Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan

### **Jurnal / Artikel**

Aman Sinaga. 2001 *Pemberdayaan Hak-Hak Konsumen di Indonesia*; Direktorat Perlindungan Konsumen DITJEN Perdagangan dalam Negeri, Departemen Perindustrian dan Perdagangan Bekerjasama dengan Yayasan Gemanti.

Balai POM. 2005. “*Klasifikasi Bahan Pangan Dan Resiko Keamanannya*”, Jogjakarta.

Balai POM. 2001. “*Peran Balai POM Dalam Mewujudkan Keamanan Pangan*” makalah disampaikan pada Dialog Keamanan Pangan, YLKI Jogjakarta, 17 April 2001.

Balai POM. 2001, *Tata Cara dan Mekanisme Makanan Halal Yang Efisien Dan Efektif*, disampaikan pada seminar Kebijakan Sertifikasi Halal dan Dampaknya Bagi Usaha Kecil Di Sektor Makanan dan Minuman, 18 Juli 2000.

BPSK. 2004. “*Profil BPSK Kota Yogyakarta*”, Yogyakarta.

C. Tantri D dan Sulastri. 1995. “*Gerakan Organisasi Konsumen*”, YLKI the Asia Foundation, Jakarta.

C. Ugi Margiyanti. 2006. “*Peran Lembaga Konsumen Dalam Sengketa Konsumen*” makalah disampaikan pada kegiatan pembinaan Pelindungan Konsumen oleh Dinas P2KPM bidang Perdagangan Kab. Sleman, Yogyakarta, 16 Mei 2006.

Dinas Perindagkop. 2006. “*Pengawasan Barang Beredar*”, Yogyakarta.

- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia , *Proses Pembahasan Rancangan tentang Perlindungan Konsumen* (Jakarta, Sekretariat Jenderal DPR RI, 2001).
- Erman Radjagukguk. 2003, dalam artikel “Hukum Ekonomi Indonesia”, Menjaga Persatuan Bangsa, Memulihkan Ekonomi, dan Memperluas Kesejahteraan Sosial, *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 22 No. 5 Tahun 2003,
- Erman Rajagukguk. 1997. “Agenda Pembaharuan Hukum Ekonomi di Indonesia Menyongsong Abad XXI”, *UNISIA*. No. 33/XVIII/I/1997.
- Endang Saefullah.1998. “*Tanggung jawab Produsen (Produk Liability) dalam Era Perdagangan Bebas*”, Makalah dalam Seminar Perspektif Hukum, Fakultas Hukum Unisba Bandung, 9 Mei 1998.
- Frank Zaid. 1979. “*The Emerging Law on Product Liability and Consumer Product Warranty*”, Canadian Business Law Journal.
- J. Widijantoro. 2000. “*Perlindungan Konsumen Dan Upaya Mewujudkan Hubungan Bisnis Yang sehat Dan Adil*” makalah disampaikan pada acara penyuluhan Hak dan Kewajiban Konsumen dan Pelaku Usaha Menurut UUPK, Yogyakarta, 28 September 2000.
- Johanes F. Wattimena. 1999, “*Trend Kemasan Produk Pangan Menjelang Tahun 2000*”, YLKI Yogyakarta.
- Jurnal Hukum Bisnis*, vol. 24 No. 3, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, Jakarta, 2005.
- Muchammad Yani. 1999. “*Upaya Perlindungan Konsumen Terhadap Penyimpangan Etika Kemasan Produk Pangan*”, makalah pada Seminar Produk dan Teknologi Pangan, Pengemasan Produk Pangan Ditinjau dari Fungsi dan Etika Pengadaan Pangan, Fakultas Teknologi Pertanian UGM Yogyakarta, 15 Mei 1993.
- Nanang Ismuhartoyo. 2006. “*Efektifitas Pengawasan Produk Barang Dan Jasa Untuk Perlindungan Konsumen*” makalah disampaikan pada Sosialisasi Peraturan dan Hasil Pengawasan Peredaran Barang dan Jasa, Dinas Diperindagkop Yogyakarta, 23 Nopember 2006.
- Novida Eny S. 2005. makanan dan “*Perlindungan Terhadap Konsumen Pangan (Khususnya bidang makanan dan minuman)*” makalah disampaikan pada pertemuan Orientasi Keamanan Pangan bagi Penyuluh, Dinas Kesehatan DIY, 1 September 2005.
- Report, World Bank.1995. “*World Economic Forum, Executive Opinion Survey*”, New York.

Saktya Rini Hastuti. “*Jaminan Keamanan Pangan*”, YLKI Yogyakarta.

Tardjono. 1999. “*Penganekaragaman Kemasan Sebagai Upaya Meningkatkan Nilai Tambah Produk Pangan*”, YLKI Yogyakarta.

**Surat Kabar dan Majalah**

*Kedaulatan Rakyat*, tanggal 8 Oktober 2007

*Kedaulatan Rakyat*, tanggal 15 Januari 2008

Warta Konsumen, Bulan Juli 2000

Warta Konsumen, Bulan Januari 2002