

**PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN TERHADAP PRODUK-  
PRODUK YANG MEMBAHAYAKAN KESEHATAN PERSPEKTIF  
HUKUM PIDANA**

**T E S I S**



OLEH:

**NAMA MHS. : Siti Idaliyah, S.H.I.**  
**NO. POKOK MHS. : 14.912.106**  
**BKU : Hukum dan Sistem Peradilan Pidana**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2016**



**PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN TERHADAP PRODUK-  
PRODUK YANG MEMBAHAYAKAN KESEHATAN PERSPEKTIF  
HUKUM PIDANA**



**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk  
diajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis**

Pembimbing

**Hanafi Amrani, S.H., M.H., LL.M., Ph.D**

Yogyakarta, 17 Oktober 2016

**Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia**

**Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D**



**PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN TERHADAP PRODUK-  
PRODUK YANG MEMBAHAYAKAN KESEHATAN PERSPEKTIF  
HUKUM PIDANA**



**Oleh :**  
**NAMA : SITI IDALIYAH, S.H.I**  
**NOMOR MHS : 14912106**  
**BKU : HUKUM PIDANA**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis  
dan dinyatakan LULUS pada hari Kamis, 10 November 2016**

  
**Hanafi Amrani, S.H., M.H., LL.M., Ph.D**

**Yogyakarta, 10 November 2016**

  
**Dr. Arief Setiawan, S.H., M.H**

**Yogyakarta, 10 November 2016**

  
**Dr. Muh. Syamsudin, S.H., M.H**

**Yogyakarta, 10 November 2016**

**Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia**

  
**Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D**

## MOTTO

إِيَّاكَ نَعْبُدُ وَإِيَّاكَ نَسْتَعِينُ ﴿١٦٠﴾

*"Hanya Engkau-lah yang Kami sembah, dan hanya kepada  
Engkaulah Kami meminta pertolongan".*



الجامعة الإسلامية  
الاندونيسية

## PERSEMBAHAN

Tesis ini penulis persembahkan kepada :

Kedua orangtuaku, Allahumaghfirlil wa liwalidayya warhamhuma kama  
robbayani shaghira

Yang telah tulus menyayangi dan memberikan yang terbaik untuk anak-anaknya.

Kakak-kakakku yang selalu memberikan motivasi dan do'a  
Semoga kelak Allah mempersatukan kita semua di surga-Nya. Amin  
Kepadamu... Sahabat Sejati adalah dirimu, Sahabat Terbaik adalah dirimu  
Kaulah yang selalu ada dalam setiap lelah, tegarkan hati yang lemah,  
balutkan luka, tenangkan sang jiwa  
Kepada Almameter Program Studi Magister Ilmu Hukum, Program  
Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia  
Yogyakarta

الجامعة الإسلامية  
الاستقلال

## SURAT PERNYATAAN

### ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

*Bismillahirrahmanirrahim*

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **Siti Idaliyah, S.H.I.**  
No. Mhs : **14.912.106**

adalah benar-benar mahasiswi Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul:

#### **PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN TERHADAP PRODUK-PRODUK YANG MEMBAHAYAKAN KESEHATAN PERSPEKTIF HUKUM PIDANA**

Karya Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Pascasarjana Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinal), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan '*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan Pascasarjana, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta  
Pada Tanggal : 22 Oktober 2016  
Yang membuat Pernyataan

**Siti Idaliyah, S.H.I.**

## KATA PENGANTAR



أحمد لله رب العالمين وبه نستعين على أمور الدنيا والدين. أشهد أن لا إله إلا الله وأشهد أن محمداً رسول الله. والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين. أما بعد.

Segala puji bagi Allah *Subhanallahu wa Ta'ala* yang senantiasa memberikan kepada kita kenikmatan-kenikmatan-Nya yang agung, terutama kenikmatan iman dan Islam. Shalawat dan salam semoga tercurahkan kepada Nabi Muhammad *Shallallahu Alaihi wa Sallam*, segenap keluarganya, para sahabatnya, dan seluruh umatnya yang konsisten menjalankan dan mendakwahkan ajaran-ajaran yang dibawanya.

Dengan tetap mengharapakan pertolongan, karunia dan hidayah-Nya Alhamdulillah rabbil'alamin segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah memberikan berkah rahmat dan hidayah-Nya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan penulisan tesis yang berjudul "PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN TERHADAP PRODUK-PRODUK YANG MEMBAHAYAKAN KESEHATAN PERSPEKTIF HUKUM PIDANA"

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna, dan masih banyak kekurangan karena segala keterbatasan yang dimiliki penulis, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati, saran dan kritik yang membangun sangat penulis harapkan demi kesempurnaan penulisan tesis ini.

Tesis ini dapat diselesaikan karena beberapa faktor. Banyak motivasi, inspirasi maupun dorongan yang telah diberikan dari berbagai pihak. Untuk itu dengan kerendahan hati dan rasa hormat yang tinggi, dalam kesempatan ini saya mengucapkan banyak terimakasih kepada:

1. Bapak DR. H. Aunur Rohim. SH. MH, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. selaku Direktur Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Hanafi Amrani, S.H., M.H., LL.M., PH.D. selaku Dosen Pembimbing yang dengan kesabaran dan kebesaran hati telah rela meluangkan waktu, memberikan arahan serta bimbingannya kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
4. Kepada kedua Orangtuaku tercinta yang sangat penulis sayangi dan penulis banggakan, atas kasih sayang, perhatian, dukungan, semangat dan khususnya atas doa-doanya, , *allahumaghfirlil wa liwalidayya warhamhuma kama robbayani shaghira*. Semua amal kebaikanmu semoga menjadikan berkah di hidupku.
5. Kakak-kakakku tercinta yang telah memberikan dukungan, baik materi maupun motivasi, semoga Allah mempertemukan kita semua di Surga-Nya kelak.
6. Kepada Keluarga Besar K.H. Khalil Ghazaly yang selalu menjadi pemacu semangat, motivasi dan memberikan semangat dalam menyelesaikan studi S2 hingga Tesis ini dari awal hingga akhir.

7. Kepadamu..., Di sini Kau dan Aku melangkah. Aku berlari sejauh mungkin.,tapi Aku tidak akan pernah meninggalkanmu.
8. Sahabat-sahabatku Resty Kardina, Zairotun Hariroh, Mufarrohah, Ziriyaniti Sita Resmi, Rizka Mubarokati, Hamro Maulidiyah, Vita Tamara, Bundo, Bu Apni, Badrut Tamam, Mufidatul Mujibah beserta Keluarga seluruhnya yang selalu menginspirasi, memotivasi, memberikan semangat, dukungan moril dan materiil, kepercayaan serta doa-doa kalian luar biasa. Bersama kalian kutemukan makna ketulusan.
9. Teman-teman BKU Pidana dan Teman-teman angkatan MH 33 Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah merasakan kebersamaan, kekompakkan dalam pengembaraan Intelektual.
10. Seluruh pegawai atau karyawan , petugas kebersihan, satpam, penjaga parkir Pasca Sarjana Fakultas Hukum UII atas kerjasama dan bantuannya penulis senantiasa bahagia dan bersemangat dalam menjalani proses perkuliahan hingga mampu menyelesaikan tesis ini.
11. Semua pihak yang telah berpartisipasi baik langsung maupun tidak sehingga karya ilmiah tesis ini dapat terselesaikan dengan baik.

Semoga Allah membalas kebaikan yang telah dilakukan dan karya ini dapat menjadi salah satu referensi yang bermanfaat bagi pihak-pihak yang membutuhkan serta dikemudian hari dapat dilakukan perbaikan guna menjadikan penelitian ini lebih baik lagi.

Yogyakarta, 22 Oktober 2016

Siti Idaliyah, S.H.I

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>SURAT PERSETUJUAN</b> .....	ii
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	iii
<b>MOTTO</b> .....	iv
<b>PERSEMBAHAN</b> .....	v
<b>SURAT PERNYATAAN</b> .....	vi
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	vii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	x
<b>ABSTRAK</b> .....	xii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Manfaat Penelitian .....	10
E. Tinjauan Pustaka .....	11
F. Kerangka Teori .....	14
G. Definisi Operasional .....	23
H. Metode Penelitian .....	25
<b>BAB II BEBERAPA HAL YANG TERKAIT DENGAN PERLINDUNGAN KONSUMEN</b>	
A. Gambaran Umum Mengenai Konsumen, Pelaku Usaha dan Produk .....	30
1 Pengertian Konsumen, Hak dan Kewajibannya .....	30
2 Pengertian Pelaku Usaha, Hak dan Kewajibannya .....	40
3 Pengertian Produk dan Tanggung Jawab Produk .....	44
B. Peranan Pemerintah Terhadap Perlindungan Konsumen .....	49
1 Pembinaan dalam Perlindungan Konsumen .....	51
2 Pengawasan dalam Perlindungan Konsumen .....	54
3 Pembinaan dan Pengawasan Terhadap Produk Obat .....	58
4 Pembinaan dan Pengawasan Terhadap Produk Pangan .....	60
C. Lembaga dan Perannya dalam Perlindungan Konsumen .....	63
1 Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) .....	63
2 Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat .....	65
3 Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) .....	69
<b>BAB III PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN TERHADAP PRODUK-PRODUK YANG MEMBAHAYAKAN KESEHATAN PERSPEKTIF HUKUM PIDANA</b>	
A. Kebijakan Legislatif dalam Memberikan Perlindungan terhadap Konsumen .....	78
1 Ketentuan Pidana di dalam UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen .....	78
2 Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan .....	87

3	Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 Tentang Pangan .....	91
4	Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2013 Tentang Pengawasan Bahan Berbahaya yang disalahgunakan dalam Pangan.....	97
5	Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan .....	99
B.	Penegakan Hukum terhadap Produk yang Membahayakan Kesehatan Konsumen.....	104
1	Peran Pemerintah dalam Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen.....	105
a.	Upaya Preventif dalam Perlindungan Konsumen.....	108
b.	Upaya Represif dalam Perlindungan Konsumen.....	110
2	Faktor-faktor dalam Penegakan Hukum.....	112
3	Peranan BPOM dalam Penegakan Hukum terhadap Produk yang Membahayakan Kesehatan Konsumen .....	118
4	Perlindungan Hukum Konsumen Terhadap Produk yang Membahayakan kesehatan Perspektif Hukum Pidana.....	133
C.	Kendala-Kendala dalam Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen terhadap Produk yang Membahayakan Kesehatan .....	147
1	Aspek Kesadaran Konsumen/Masyarakat.....	148
2	Aspek Sikap dari Pelaku Usaha .....	149
3	Aspek Mental dari Penegak Hukum.....	150
4	Aspek Pemahaman Undang-Undang .....	150
<b>BAB IV</b>	<b>KESIMPULAN DAN SARAN</b>	
A.	Kesimpulan.....	152
B.	Saran .....	156

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **ABSTRAK**

Penelitian ini berjudul “Perlindungan Hukum Konsumen terhadap Produk-produk yang Membahayakan kesehatan Perspektif Hukum Pidana”. Permasalahan yang diteliti adalah bagaimana kebijakan legislatif dalam memberikan perlindungan terhadap konsumen atas produk-produk yang membahayakan kesehatan dan bagaimana penegakan hukum terhadap perbuatan pelaku usaha dalam memproduksi barang. Kemudian kendala-kendala apa yang dihadapi dalam penegakan hukum terhadap produk-produk yang membahayakan kesehatan tersebut. Di dalam penelitian tesis ini, penulis menggunakan jenis penelitian hukum yuridis normatif dan yuridis sosiologis, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan tujuan untuk melihat bagaimana negara mengatur mengenai kebijakan legislatif dalam memberikan perlindungan terhadap konsumen. Pendekatan kasus dilakukan dengan tujuan untuk melihat fakta yang ada dalam praktek di lapangan. Data yang diperoleh dari hasil wawancara dengan Badan Pengawas Obat dan Makanan di Yogyakarta.

Hasil penelitian tesis ini membuktikan bahwa kebijakan legislatif yang diberikan oleh negara dalam kaitannya dengan penggunaan produk makanan dan obat-obatan sangat penting bagi konsumen dan pelaku usaha dalam perlindungan pada jiwa, keselamatan serta kesehatan konsumen. Dalam penegakan hukum perlindungan konsumen, peran hukum pidana memiliki peran penting. Sanksi pidana untuk penegakan hukum terhadap pelaku usaha dalam memproduksi barang yang membahayakan kesehatan, yaitu dengan pidana penjara, pidana denda dan pidana tamabahan (pembayaran ganti rugi) baik terhadap pelaku usaha perseorangan maupun korporasi. Dengan adanya sanksi pidana penjara, pidana denda, konsumen yang dirugikan tidak mendapatkan apa-apa. Melihat dari pihak konsumen diharapkan adanya bentuk perlindungan secara langsung yakni hanya pada bentuk sanksi pembayaran ganti rugi. Kemudian dalam praktek penegakan hukum perlindungan konsumen terhadap produk yang membahayakan kesehatan, berdasarkan penelitian di lapangan beberapa aspek telah dilaksanakan oleh aparat penegak hukum, namun masih ada beberapa hambatan atau kendala yang harus diatasi mulai dari faktor kesadaran konsumen, faktor sikap pelaku usaha, faktor mental dari penegak hukum dan faktor pemahaman terhadap undang-undang.

Kata kunci : Kebijakan Legislatif, Perlindungan Hukum, Penegakan Hukum.

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Kemajuan teknologi mendukung masyarakat untuk mengkonsumsi produk-produk cenderung terus meningkat, seiring dengan berubahnya gaya hidup masyarakat dan pola konsumsinya. Sementara itu, masih banyak masyarakat yang tidak mengetahui cara untuk dapat memilih dan menggunakan produk secara tepat, benar dan aman. Di sisi lain, iklan dan promosi pun secara gencar mendorong konsumen untuk mengkonsumsi produk-produk yang ditawarkan. Konsumen tidak dapat melakukan klarifikasi terhadap proses produksi barang tersebut, padahal seandainya terjadi sesuatu akibat negatif yang terkait dengan produk tertentu, konsumenlah yang menerima resiko tersebut.

Konsumen tidak dapat mengetahui apakah produk tersebut berbahaya atau tidak, yang kelihatannya baik dari luar, tidak dapat diketahui apakah mengandung cacat tertentu baik karena kekeliruan dalam proses produksinya atau terbuat dari bahan-bahan yang tidak cocok untuk kebutuhan manusia. Produk disebut produk cacat (berbahaya), bila produk tersebut tidak aman dalam penggunaannya, tidak memenuhi syarat-syarat keamanan tertentu sebagaimana diharapkan orang, dengan mempertimbangkan berbagai keadaan, terutama tentang penampilan

produk, kegunaan yang sepatutnya diharapkan dari produk dan saat produk itu diedarkan.<sup>1</sup>

Tim kerja penyusunan naskah akademis Badan Pembinaan Hukum Nasional-Departemen Kehakiman RI merumuskan mengenai produk cacat (berbahaya) yaitu, Setiap produk yang tidak dapat memenuhi tujuan pembuatannya, baik karena kesengajaan atau kealpaan dalam proses produksinya maupun disebabkan hal-hal lain yang terjadi dalam peredarannya, atau tidak menyediakan syarat-syarat keamanan bagi manusia atau harta benda mereka dalam penggunaannya, sebagai layaknya diharapkan orang.<sup>2</sup>

Konsumen dapat terganggu jika memperoleh barang atau produk yang justru menimbulkan kerugian berupa gangguan kesehatan badan atau ancaman pada keselamatan jiwanya, sebagai contoh produk HIT.<sup>3</sup> Produk HIT yang diproduksi oleh PT. Megarsari Makmur yang dianggap merupakan anti nyamuk yang efektif dan murah untuk menjauhkan nyamuk dari kita. Tetapi ternyata murah harga tersebut juga membawa dampak negatif bagi konsumen HIT. Pada produk HIT telah ditemukan zat kimia berbahaya di dalam kandungan kimia yang dapat membahayakan kesehatan konsumennya, yaitu Propoxur dan Diklorvos. Dua zat ini berakibat buruk bagi manusia, antara lain keracunan terhadap darah,

---

<sup>1</sup> Az . Nasution, *Konsumen dan Hukum* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995), hlm 172-173.

<sup>2</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional-Departemen Kehakiman Republik Indonesia, (Jakarta 1990/1991), hlm 9.

<sup>3</sup> Sumber : Republika Online. 2010. *Contoh Kasus Etika Bisnis*. <http://adey-am20.blogspot.com>. Diakses 28-02-2015.

gangguan syaraf, gangguan pernapasan, gangguan sel pada tubuh, kanker hati dan kanker lambung.<sup>4</sup>

Obat nyamuk HIT yang dinyatakan berbahaya yaitu jenis HIT 2,1 A (jenis semprot) dan HIT 17 L (cair isi ulang). Hal ini membuat kita dapat melihat dengan jelas bahwa pemerintah tidak sungguh-sungguh berusaha melindungi masyarakat umum sebagai konsumen. Produsen masih dapat menciptakan produk baru yang berbahaya bagi konsumen tanpa inspeksi pemerintah. PT Megarsari juga sudah melakukan permintaan maaf dan berjanji menarik produknya, namun penarikan produk tersebut seperti tidak dilakukan secara sungguh-sungguh karena produk tersebut masih ada di pasaran.

Pada bulan September 2008 Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) juga menemukan makanan yang beredar di pasaran yang diduga mengandung bahan berbahaya (melamin). Melamin merupakan zat yang berbahaya jika dikonsumsi oleh manusia. Konsumsi secara terus menerus akan membahayakan kesehatan. Bahaya yang ditimbulkan oleh konsumsi produk makanan dan minuman bermelamin seperti serangan akut pernapasan, kerusakan berbagai organ tubuh, dan merusak sistem kekebalan tubuh bayi dan anak-anak. Salah satu produk makanan yang mengandung melamin tersebut adalah produk Oreo. Menurut produsen produk Oreo (PT Kraft Indonesia) produk Oreo yang beredar di Indonesia ada dua macam yakni 90 persen Oreo yang dijual bebas yang merupakan

---

<sup>4</sup> Monica Audey, *Contoh Kasus Etika Bisnis*, <http://blogspot.com>, diakses 20 februari 2016.

produk asli Indonesia dan hanya 10 persen produk Oreo yang diimpor dari Tiongkok China. Melamin dalam produk Oreo digunakan sebagai pengkilat biskuit coklat dan pemutih pada cream rasa yang terdapat di lapisan tengah biskuit. Produk Oreo yang mengandung melamin merupakan produk Oreo wafer stick yang diproduksi oleh PT. Nabisco Food (Suzhou).<sup>5</sup>

Setelah Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) melakukan tinjauan langsung pada pasar dan supermarket maka tidak lama kemudian produk Oreo yang disinyalir terdapat susu China atau melamin yakni pada Oreo buatan distributor asing langsung dicabut dari peredaran, karena tidak sesuai dengan kandungan makanan yang semestinya dan terdapat zat kimia yang dapat berdampak buruk pada tubuh apabila dikonsumsi pada waktu yang lama. Hal tersebut yang membuat produk Oreo ditarik dari pasar.

Penggunaan bahan berbahaya dan terlarang pada produk pangan masih tetap terjadi. Hal ini kemungkinan disebabkan karena (1) produsen atau pelaku usaha pangan tidak mengetahui tentang peraturan perundangan yang berlaku, (2) produsen atau pelaku usaha pangan dengan sengaja menggunakan bahan berbahaya dan terlarang untuk menghasilkan produk pangan yang menarik (dengan menambahkan zat pewarna terlarang, atau

---

<sup>5</sup> [www.kompas.com](http://www.kompas.com) , diakses 20 februari 2016.

agar produk yang dihasilkan lebih awet misalnya dengan menambahkan formalin).<sup>6</sup>

Produk makanan sekurang-kurangnya ada dua persoalan yang harus diprioritaskan. *Pertama*; Masalah pelabelan, sampai seberapa jauh suatu produk makanan mencantumkan informasi secara lengkap tentang produk tersebut dalam pelabelan. *Kedua*; Bagaimana mutu produk itu sendiri.<sup>7</sup> Menurut Keputusan Dirjen Pengawas Obat dan Makanan Nomor; 02240/ B/SK/VII/91 tentang Pedoman Persyaratan Mutu serta Label dan Periklanan Makanan, disebutkan, informasi yang harus dicantumkan pada label yakni, nama makanan/nama produk, komposisi atau daftar ingredien, isi netto, nama dan alamat pabrik, nomor pendaftaran, kode produksi, tanggal kadaluwarsa, petunjuk atau cara penyimpanan, petunjuk atau cara penggunaan, nilai gizi, dan tulisan atau pernyataan khusus.

Pertanggung jawaban dalam masalah produk-produk berupa barang, makanan, minuman serta obat-obatan, konsumen mempunyai hak yang sejalan dengan ketentuan yang ditetapkan di dalam Pasal 4 Undang-

---

<sup>6</sup> Bahan berbahaya dan terlarang memiliki beberapa keunggulan dibandingkan dengan bahan tambahan pangan yang diizinkan. Keunggulan tersebut antara lain (1) memberikan penampakan (warna) yang menarik (penambahan pewarna sintetik pada kerupuk, sirup, saus, kue), (2) menyebabkan daya awet yang lama (penambahan formalin pada tahu, ikan, ayam, ikan asin), (3) menghasilkan tekstur yang lebih baik (penambahan boraks pada bakso), (4) bersifat stabil, tidak rusak karena pemanasan, (5) mudah diproses dengan harga yang relatif murah. Di sisi lain, bahan tambahan pangan yang diizinkan mempunyai kelemahan, antara lain (1) warnanya kurang cerah/mencolo, (2) daya pengawetannya terbatas, (3) mudah rusak karena pemanasan, (4) harganya relatif mahal, (5) hanya dapat diperoleh dari toko-toko tertentu. Dengan kondisi tersebut, maka produsen atau pelaku usaha pangan khususnya yang termasuk industri kecil atau industri rumah tangga lebih cenderung menggunakan bahan berbahaya dan terlarang dibandingkan dengan bahan tambahan pangan yang diizinkan.

<sup>7</sup> Sudaryatmo, *Hukum dan Advokasi Konsumen*, Cetakan Kedua, (Bandung: Citra Aditya bakti, 1999), hlm 14.

Undang nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Memperhatikan hak-hak konsumen secara keseluruhan mengenai produk-produk yang membahayakan pada dasarnya yaitu:

a. Hak atas keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang;

Hak atas keamanan dan keselamatan ini dimaksudkan untuk menjamin keamanan dan keselamatan konsumen dalam penggunaan barang yang diperolehnya, sehingga konsumen dapat terhindar dari kerugian (fisik maupun psikis) apabila mengkonsumsi suatu produk. Jika dilihat dari Undang-undang perlindungan konsumen Pasal 4 ayat (1) bahwa konsumen mempunyai hak atas keamanan, keselamatan dalam mengkonsumsi barang. Dalam kasus tersebut PT. Megarsari tidak pernah memberi peringatan di dalam produk mereka. Akibatnya kesehatan konsumen dibahayakan dengan alasan mengurangi biaya produksi HIT.

b. Hak untuk memperoleh informasi;

Hak atas informasi ini sangat penting, karena tidak memadainya informasi yang disampaikan konsumen ini dapat juga merupakan salah satu bentuk cacat produk, yaitu yang dikenal dengan cacat instruksi atau cacat karena informasi yang tidak memadai. Hak atas informasi yang jelas dan benar dimaksudkan agar konsumen dapat memperoleh gambaran yang benar tentang suatu produk, karena dengan informasi tersebut, konsumen dapat memilih produk yang diinginkan/ sesuai kebutuhannya serta terhindar dari kerugian akibat kesalahan dalam penggunaan produk.

Informasi yang merupakan hak konsumen tersebut diantaranya adalah mengenai manfaat kegunaan produk, efek samping atas penggunaan produk, tanggal kadaluwarsa, serta identitas produsen dari produk tersebut. Informasi tersebut dapat disampaikan baik secara lisan, maupun secara tertulis, baik yang dilakukan dengan mencantumkan pada label yang melekat pada kemasan produk, maupun melalui iklan-iklan yang disampaikan oleh produsen, baik melalui media cetak maupun media elektronik.<sup>8</sup> Dalam kasus produk HIT di atas PT. Megarsari tidak pernah memberi indikasi penggunaan pada produk mereka, dimana seharusnya apabila sebuah kamar disemprot dengan pestisida, harus dibiarkan selama setengah jam sebelum ruangan boleh dimasuki lagi. Berdasarkan hak-hak konsumen di atas, maka sudah sepantasnya konsumen mendapatkan yang terbaik dalam hal produk, baik barang, makanan, minuman, serta obat-obatan sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi konsumen itu sendiri.

Berkaitan dengan alasan tersebut, sesungguhnya setiap warga negara berhak atas perlindungan hukum yang wajib diberikan oleh negara. Salah satu perlindungan yang wajib diberikan oleh negara adalah perlindungan konsumen, agar masyarakat tidak mengkonsumsi atau menggunakan produk barang, makanan, serta obat-obatan yang dapat membahayakan kesehatan, keselamatan dan sebagainya, sehingga masyarakat merasa aman dan memperoleh kepuasan dalam mengkonsumsi suatu produk. Suatu produk harus memenuhi ketentuan standar mutu,

---

<sup>8</sup> Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Cetakan ke-8 , (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014), hlm 41.

sesuai jaminan dan sesuai janji dalam label. Hakikat dari ketentuan tersebut adalah untuk mengupayakan perlindungan konsumen dari suatu produk yang membahayakan.

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, merupakan badan yang bertugas di bidang pengawasan obat dan makanan yakni mengawasi keamanan, mutu, dan gizi pangan yang beredar. Kegiatan Badan Pengawas Obat dan Makanan dalam melakukan uji sampling produk yang beredar di masyarakat merupakan bentuk perlindungan terhadap konsumen agar hak konsumen untuk mendapatkan keamanan dan kenyamanan serta keselamatan dalam mengonsumsi suatu produk terpenuhi.

Namun penerapan peraturan hukum perlindungan konsumen seringkali merefleksikan ketidakseimbangan antara produsen atau pelaku usaha dengan konsumen. Ada banyak hal yang dapat merugikan konsumen, antara lain menyangkut mutu barang, penipuan, hal-hal yang telah merugikan harta benda dan kesehatan dengan adanya beberapa produk yang membahayakan kesehatan. Usaha melindungi konsumen memang pertama-tama harus dilakukan melalui hukum. Harus diciptakan peraturan hukum untuk melindungi konsumen serta penegakan hukumnya harus tegas. Perbuatan produsen atau pelaku usaha yang melakukan pelanggaran dalam hal produksi barang yang membahayakan akan dikenakan sanksi pidana sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang.

Namun, seberapa jauh Indonesia mempunyai perangkat hukum pidana dan upaya-upaya hukum untuk melindungi konsumen dari beberapa produk-produk yang membahayakan tersebut. Oleh karena itu, sehubungan dengan latar belakang di atas, dalam hal ini penulis menilai pentingnya pembahasan mengenai **Perlindungan Hukum terhadap Produk-Produk yang Membahayakan Kesehatan Perspektif Hukum Pidana.**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, pada garis besarnya permasalahan yang akan dirumuskan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kebijakan legislatif dalam memberikan perlindungan terhadap konsumen atas produk yang membahayakan kesehatan ?
2. Bagaimana penegakan hukum terhadap perbuatan pelaku usaha dalam memproduksi barang yang membahayakan kesehatan ?
3. Kendala-kendala apa yang dihadapi dalam penegakan hukum terhadap produk-produk yang membahayakan kesehatan ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah dikemukakan di atas , maka penelitian ini mencoba memperoleh data yang selengkap mungkin mengenai produk-produk yang membahayakan kesehatan konsumen baik produk makanan, minuman, serta obat-obatan. Hal yang menjadi tujuan utama dalam penelitian ini adalah bagaimana

hukum telah mampu memberikan perlindungan kepada masyarakat. Oleh karena itu penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana kebijakan legislatif dalam pengaturan serta perlindungan hukum terhadap konsumen mengenai produk-produk yang membahayakan kesehatan.
2. Untuk mengetahui bagaimana kebijakan negara dalam penegakan hukum perlindungan konsumen atas produk-produk yang membahayakan kesehatan perspektif hukum pidana.
3. Untuk mengetahui kendala apa saja yang dihadapi dalam penegakan hukum terhadap produk-produk yang membahayakan kesehatan.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Melalui penelitian ini diharapkan dapat diperoleh kegunaan yakni:

1. Memberikan bahan serta informasi mengenai produk-produk yang membahayakan kesehatan kepada masyarakat luas baik produk makanan, minuman serta obat-obatan.
2. Memberikan kontribusi tentang upaya-upaya perlindungan serta penegakan hukum perlindungan konsumen di Indonesia, mengenai produk-produk yang membahayakan kesehatan perspektif hukum pidana.
3. Memberikan sumbangan pemikiran hukum pidana mengenai pengembangan hukum perlindungan konsumen di Indonesia.

## E. Tinjauan Pustaka

Penelitian yang akan dilakukan dengan tema “Perlindungan Hukum Terhadap Produk-produk yang Membahayakan Kesehatan Perspektif Hukum Pidana” sejauh pengetahuan penulis belum pernah ada. Beberapa penelitian pendahuluan mengenai perlindungan konsumen beberapa sudah ada yang membahas diantaranya adalah;

Abdillah Sinaga meneliti tentang “*Aspek Hukum Perlindungan Konsumen terhadap Bahan-bahan Berbahaya pada Produk Makanan di Indonesia*”.<sup>9</sup> Dalam penelitian ini, Abdillah Sinaga memaparkan bahwa suatu produk makanan untuk sampai kepada konsumen tidak terjadi secara langsung, tetapi melalui jalur pemasaran yaitu pelaku usaha atau produsen. Akibat proses industrialisasi dalam memproses produk makanan timbul permasalahan sehubungan dengan adanya bahan-bahan berbahaya yang merugikan pihak konsumen, baik finansial, non finansial bahkan kerugian jiwa. Perlindungan hukum bagi konsumen makanan menurut Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang pangan belum terwujud sebagaimana mestinya, karena ketidak pengetahuan konsumen yang berkenaan dengan ketentuan, peraturan yang mengatur standarisasi mutu makanan. Penulis memaparkan tentang tindakan tegas yang harus dilakukan pemerintah dalam Pasal 41 angka (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, bahwa pelaku usaha pangan baik berupa badan usahanya maupun orang perorangan yang diberi tanggung jawab

---

<sup>9</sup> Abdillah Sinaga, *Aspek Hukum Perlindungan Konsumen terhadap bahan-Bahan Berbahaya pada Produk Makanan di Indonesia*, Skripsi, Universitas Sumatera Utara, 2007.

atas usaha itu, adalah bertanggung jawab atas keamanan pangan (produk), jika ternyata menimbulkan kerugian kepada pihak konsumen.

I Dewa Gede Eka Dharma Yuda dkk menulis artikel tentang “*Perlindungan Hukum Konsumen Terhadap Produk Makanan yang Dipasarkan Pelaku Usaha Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999*”.<sup>10</sup> Dalam artikel tersebut, dipaparkan bahwa tanggung jawab pelaku usaha apabila terjadi kerugian terhadap produk makanan yang dipasarkan bagi konsumen merupakan tanggung jawab mutlak atas kerugian yang diderita konsumen, baik berupa gangguan kesehatan atau kematian yang disebabkan karena mengkonsumsi produk makanan maupun minuman yang beracun atau berbahaya. Sanksi dilakukan dalam bentuk penarikan produk makanan maupun minuman, pemberhentian produksi untuk sementara waktu sampai masalah terkait diatasi dan penarikan nomor pangan industri jika terbukti membahayakan kesehatan, dan pencabutan izin produksi atau izin usaha.

Yulkarnain Harahab menulis tentang “*Perlindungan Konsumen Muslim Terhadap Peredaran Makanan Haram di Indonesia*”.<sup>11</sup> Dalam tulisan ini menegaskan bahwa ketentuan hukum dalam peraturan perundang-undangan no 7 tahun 1996 tentang Pangan dan Undanag-undang nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen untuk saat

---

<sup>10</sup> I Dewa Gede Eka Dharma Yuda, *Perlindungan Hukum Konsumen Terhadap Produk Makanan yang Dipasarkan Pelaku Usaha Menurut undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999*, Artikel, Hukum Bisnis fakultas Hukum Universitas Udayana.

<sup>11</sup> Yulkarnain Harahap, *Perlindungan Hukum Konsumen Muslim Terhadap Peredaran Makanan Haram di Indonesia*, Jurnal Mimbar Hukum, hlm 67-77.

ini cukup memadai dalam melindungi konsumen muslim atas peredaran makanan yang tidak halal. Persoalannya tergantung pada bagaimana penegakan hukum atas undang-undang tersebut dalam praktek, sebab bagaimanapun baiknya peraturan perundang-undangan apabila tidak disertai dengan penegakan hukum yang konsisten tidak akan berarti. Pemberian sanksi bagi pelaku usaha yang melakukan pelanggaran mempunyai arti penting bagi upaya melindungi konsumen muslim atas beredarnya makanan yang tidak halal.

Andi Kurniasari dalam skripsinya menulis tentang “*Perlindungan Konsumen Atas Kode Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) pada produk Kopi*”.<sup>12</sup> Dalam penelitiannya Andi memaparkan tentang Peranan Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan Surabaya terhadap kode izin produk, yaitu kode izin edar. Jika masih terdapat produk kopi yang berbahaya tersebut masih beredar di masyarakat dan ditemukan lapangan maka akan langsung ditarik dan diberikan sanksi. Hal ini guna memperjuangkan hak konsumen terhadap korban yang mengalami kerugian akibat mengkonsumsi produk kopi yang berkode izin edar fiktif.

Dengan melihat beberapa tulisan yang sudah ada, maka penelitian yang akan dilakukan ini memiliki perbedaan dalam beberapa aspek. Secara umum penelitian ini menjelaskan tentang perlindungan konsumen, namun berbeda dengan Abdillah Sinaga yang menekankan pada produk makanan,

---

<sup>12</sup> Andi Kurniasari, *Perlindungan Konsumen Atas Kode Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Pada Produk Kopi*, Skripsi Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar, 2013.

I Dewa Gede Eka Dharma Yuda yang fokus pada produk makanan yang dipasarkan pelaku usaha yang beracun atau berbahaya, Yulkarnai Harahap yang menekankan terhadap peredaran makanan haram, dan yang terakhir Andi Kurniasari yang difokuskan kepada kode izin edar terhadap produk minuman kopi.

Dari beberapa penelusuran penulis belum ditemukan penelitian terkait perlindungan hukum konsumen terhadap produk-produk yang membahayakan kesehatan jika ditinjau dari perspektif hukum pidana. Oleh karena itu penelitian ini merupakan penelitian asli. Namun apabila pernah ada dilakukan penelitian yang sama, penelitian ini diharapkan dapat saling melengkapi.

## **F. Kerangka Teori**

Untuk menganalisis data dalam penelitian ini, penulis menggunakan teori perlindungan hukum dan teori penegakan hukum. Untuk lebih memahami mengenai teori perlindungan hukum dan penegakan hukum maka perlu diketahui terlebih dahulu mengenai konsep perlindungan hukum serta faktor-faktor penegakan hukum.

### **a. Teori Perlindungan Hukum**

Tujuan negara Indonesia sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 antara lain adalah hendak mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, sejahtera lahir batin serta hendak melindungi segenap warga negara. Dari kaca mata hukum hal tersebut berarti negara harus memberikan rasa aman bagi setiap warga negara

dalam melakukan aktivitas kehidupannya. Banyak hal yang berkaitan dengan masalah perlindungan hukum, salah satunya adalah bidang perlindungan konsumen. Bagi konsumen produk barang atau makanan yang mereka konsumsi harus mendapat jaminan keamanan dan harus memenuhi standar produk yang bermutu.

Kata perlindungan menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia berarti tempat berlindung atau merupakan perbuatan (hal) melindungi, misalnya memberi perlindungan kepada orang yang lemah.<sup>13</sup> Menurut Sudikno Mertokusumo, yang dimaksud dengan hukum adalah kumpulan peraturan atau kaidah yang mempunyai isi yang bersifat umum dan normatif, umum karena berlaku bagi setiap orang dan normatif karena menentukan apa yang seyogyanya dilakukan, apa yang tidak boleh dilakukan atau harus dilakukan serta bagaimana menentukan bagaimana caranya melaksanakan kepatuhan pada kaedah-kaedah.<sup>14</sup>

Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.<sup>15</sup> Jadi

---

<sup>13</sup> W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, Cetakan IX, 1986), hlm 600.

<sup>14</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum ,Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1991), hlm 38.

<sup>15</sup> (<http://www.artikel.com/artiperlindunganhukum.html>).

perlindungan hukum adalah suatu perbuatan hal melindungi subjek-subjek hukum dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan pelaksanaannya dapat dipaksakan dengan suatu sanksi.

Frasa perlindungan hukum dalam bahasa Inggris adalah “*legal protection*” dalam bahasa Belanda “*rechtsbecherming*”. Kedua istilah tersebut juga mengandung konsep atau pengertian hukum yang berbeda untuk memberi makna sesungguhnya dari “Perlindungan Hukum”. Di tengah langkahnya makna perlindungan hukum itu, kemudian Harjono berusaha membangun sebuah konsep perlindungan hukum dari perspektif keilmuan hukum, sebagai berikut.

Menurut Harjono, perlindungan hukum mempunyai makna sebagai perlindungan dengan menggunakan sarana hukum atau perlindungan yang diberikan oleh hukum, ditujukan kepada perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan tertentu, yaitu dengan cara menjadikan kepentingan yang perlu dilindungi tersebut ke dalam sebuah hak hukum.<sup>16</sup>

Perlindungan hukum bagi konsumen adalah suatu masalah yang besar, dengan persaingan global yang terus berkembang. Perlindungan hukum sangat dibutuhkan dalam persaingan dan banyaknya produk-produk yang membahayakan kesehatan konsumen. Perlindungan hukum bagi konsumen dalam bentuk perlindungan hukum yang diberikan oleh negara, mengingat tujuan negara adalah untuk menjaga dan memelihara

---

<sup>16</sup> Harjono, *Perlindungan Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2008), hlm 357.

tata tertib, diharapkan negara memberi perhatian serta perlindungan hukum terhadap konsumen secara tegas.

Upaya pemerintah untuk melindungi konsumen dari produk yang merugikan atau membahayakan dapat dilaksanakan dengan cara mengatur, mengawasi serta mengendalikan produksi, distribusi dan peredaran produk sehingga konsumen tidak akan mengalami kerugian secara materiil, maupun secara fisik yaitu kesehatan konsumen itu sendiri.

#### **b. Teori Penegakan Hukum**

Membicarakan penegakan hukum selalu akan melibatkan manusia di dalamnya dan dengan demikian akan melibatkan tingkah laku manusia juga. Hukum tidak bisa tegak dengan sendirinya, artinya ia tidak mampu untuk mewujudkan sendiri janji-janji serta kehendak-kehendak yang tercantum dalam (peraturan-peraturan) hukum itu. Janji dan kehendak seperti itu, misalnya adalah untuk memberikan hak kepada seseorang untuk memberikan perlindungan kepada seseorang untuk mengenakan pidana kepada seseorang yang memenuhi persyaratan tertentu dan sebagainya.<sup>17</sup>

Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep menjadi kenyataan. Penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan, yang disebut sebagai keinginan hukum disini tidak lain adalah pikiran-pikiran pembuat undang-undang

---

<sup>17</sup> Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*, (Bandung: Sinar Baru, 2011), hlm 11.

yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum. Proses penegakan hukum ini menjangkau pula sampai kepada pembuatan hukum. Perumusan pikiran pembuat undang-undang (hukum) yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan.<sup>18</sup>

Penegakan hukum sendiri harus diartikan dalam kerangka tiga konsep, yaitu sebagai berikut :

1. Konsep penegakan hukum yang bersifat total (*total enforcement concept*) yang menuntut agar semua nilai yang ada di belakang norma hukum tersebut ditegakkan tanpa terkecuali.
2. Konsep penegakan hukum yang bersifat penuh (*full enforcement concept*) yang menyadari bahwa konsep total perlu dibatasi dengan hukum acara dan sebagainya demi perlindungan kepentingan individual.
3. Konsep penegakan hukum aktual (*actual enforcement concept*) yang muncul setelah diyakini adanya diskresi dalam penegakan hukum karena keterbatasan-keterbatasan, baik yang berkaitan dengan sarana prasarana, kualitas sumber daya manusianya, kualitas perundang-undangannya, dan kurangnya partisipasi masyarakat.<sup>19</sup>

Sedangkan menurut Soerjono Soekanto, secara konseptual maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan

---

<sup>18</sup> Satjipta Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, Suatu Tinjauan Sosiologis, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, (Jakarta: 1983), hlm 24.

<sup>19</sup> Mardjono Reksodipuro, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana*, (Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, Jakarta, 1997).

hubungan nilai-nilai yang dijabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menegawantah dan sikap tindak sebagai rangkuman penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Penegak hukum sebagai suatu proses yang pada hakikatnya merupakan diskresi menyangkut pembuatan keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi dan pada hakikatnya diskresi antara hukum dan moral.<sup>20</sup>

Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto antara lain:<sup>21</sup>

#### 1) Faktor Hukum

Praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan, hal ini disebabkan oleh konsepsi keadilan merupakan suatu rumusan yang bersifat abstrak, sedangkan kepastian hukum merupakan suatu prosedur yang telah ditentukan secara normatif.

Justru itu, suatu kebijakan atau tindakan yang tidak sepenuhnya berdasar hukum merupakan yang dapat dibenarkan sepanjang kebijakan atau tindakan itu tidak bertentangan dengan hukum. Maka pada hakikatnya penyelenggaraan hukum bukan hanya mencakup *law enforcement*, namun juga *peace maintenance*, karena penyelenggaraan hukum sesungguhnya

---

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1983), hlm 5.

<sup>21</sup> Ibid., hlm 42.

merupakan proses penyerasian antara nilai kaidah dan pola perilaku nyata yang bertujuan untuk mencapai kedamaian.

Faktor hukumnya sendiri, yang dimaksud dalam konteks ini adalah hukum perlindungan konsumen, secara terus menerus harus dilakukan sosialisasi agar masyarakat benar-benar memahami keberadaan Undang-undang perlindungan konsumen dan melaksanakannya dalam kehidupan sehari-hari. Keberadaan undang-undang perlindungan konsumen diharapkan mempunyai dampak yang positif dan dapat mencapai tujuannya secara efektif.

## 2) Faktor Penegak Hukum

Fungsi hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tetapi petugas kurang baik, ada masalah. Oleh karena itu, salah satu kunci keberhasilan dalam pengakan hukum adalah mentalitas atau kepribadian penegak hukum.

Penegak hukum dalam menjalankan norma dalam perundang-undangan harus konsisten, konsekuen dan mempunyai komitmen yang tinggi untuk menjalankan fungsinya sebagai aparat penegak hukum. Jika aparat penegak hukum dapat melaksanakan fungsi dan tugas dengan sebaik-baiknya, maka tujuan untuk tercapainya keadilan dan kepastian hukum di bidang perlindungan konsumen akan lebih nyata dan pasti.

### 3) Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung

Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras, salah satu contoh perangkat lunak adalah pendidikan. Pendidikan yang diterima oleh Polisi dewasa ini cenderung pada hal-hal yang praktis konvensional, sehingga dalam banyak hal polisi mengalami hambatan di dalam tujuannya, diantaranya adalah pengetahuan tentang kejahatan komputer, dalam tindak pidana khusus yang selama ini masih diberikan wewenang kepada jaksa, hal tersebut karena secara teknis yuridis polisi dianggap belum mampu dan belum siap.

Faktor sarana dan fasilitas pendukung harus memadai, antara lain mencakup sumber daya manusia yang berpendidikan, terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, dan keuangan yang cukup. Faktor lainnya yaitu masyarakat sebagai objek dan subjek penegakan hukum.

### 4) Faktor Masyarakat

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum, persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan. Jika upaya penegakan hukum perlindungan konsumen tidak mendapat respon dari konsumen, produsen atau pelaku usaha maka sangat mungkin undang-undang perlindungan konsumen akan hanya

merupakan pasal-pasal yang tidak berfungsi dan tidak dapat mencapai tujuannya.

#### 5) Faktor Kebudayaan

Berdasarkan konsep kebudayaan sehari-hari, orang begitu sering membicarakan soal kebudayaan. Kebudayaan menurut Soerjono Soekanto, mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat, yaitu mengatur agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat dan menentukan sikapnya kalau mereka berhubungan dengan orang lain. Dengan demikian, kebudayaan adalah suatu garis pokok tentang perikelakuan yang menetapkan peraturan mengenai apa yang harus dilakukan, dan apa yang dilarang.

Budaya hukum yang rendah baik dari aparat penegak hukum maupun konsumen dan produsen atau pelaku usaha membuat aspek kontrol terhadap produksi menjadi relatif rendah juga. Bagi konsumen yang dirugikan, terkesan tidak ada persoalan mengenai kerugian yang timbul karena pemakaian suatu produk.

Penegakan hukum selalu melibatkan manusia di dalamnya dan melibatkan juga tingkah laku manusia. Hukum tidak dapat tegak dengan sendirinya, artinya hukum tidak mampu mewujudkan janji-janji serta kehendak yang tercantum dalam (peraturan-peraturan) hukum.<sup>22</sup>Janji dan kehendak tersebut, misalnya untuk memberikan hak kepada seseorang,

---

<sup>22</sup> Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm 7.

memberikan perlindungan kepada seseorang, mengenakan pidana terhadap seseorang yang memenuhi persyaratan tertentu dan sebagainya.

#### **G. Definisi Operasional**

Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindari perbedaan antara penafsiran mendua (*dubius*) dari suatu istilah yang dipakai. Selain itu dipergunakan juga untuk memberikan pegangan pada proses penelitian tesis ini. Dalam penelitian tesis ini ada beberapa landasan konseptual yaitu kebijakan legislatif, penegakan hukum dan perlindungan hukum.

1. Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan kebijakan legislatif merupakan kebijakan (*policy*) dalam menetapkan dan merumuskan sesuatu di dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, sering juga kebijakan legislatif disebut dengan istilah “kebijakan formatif”.<sup>23</sup> Istilah kebijakan (*policy*) dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai suatu keputusan yang menggariskan cara yang paling efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan yang ditetapkan secara kolektif. Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan kebijakan legislatif ialah suatu perencanaan atau program dari pembuat undang-undang mengenai apa yang akan dilakukan dalam menghadapi problem

---

<sup>23</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm 213.

tertentu dan cara bagaimana melakukan atau melaksanakan sesuatu yang telah direncanakan atau diprogramkan itu.<sup>24</sup>

2. Penegakan hukum secara konsepsional, maka inti dan artinya terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang dijabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menegawantah dan sikap tindak sebagai rangkuman penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Penegak hukum sebagai suatu proses yang pada hakikatnya merupakan diskresi menyangkut pembuatan keputusan yang tidak secara ketat oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi dan pada hakikatnya diskresi antara hukum dan moral.<sup>25</sup>
3. Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian. Jadi, perlindungan hukum adalah suatu perbuatan hal melindungi subjek-subjek hukum dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan pelaksanaannya dapat dipaksakan dengan suatu sanksi.

---

<sup>24</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm 59.

<sup>25</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1983), hlm 5.

## **H. Metode Penelitian**

Metode penelitian adalah prosedur pencarian, pengumpulan, pengolahan dan analisis bahan atau informasi yang benar berdasarkan metode-metode tertentu.

### **1. Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis normatif dilakukan dengan cara menelaah dan menginterpretasikan hal-hal yang bersifat teoritis yang menyangkut doktrin dan norma hukum. Adapun pendekatan yuridis sosiologis dilakukan dengan penelitian lapangan yang ditujukan pada penerapan hukum atau efektifitas hukum.

- a Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini.
- b Pendekatan yuridis sosiologis yakni dilakukan dengan melihat kenyataan yang ada dalam praktek di lapangan. Pendekatan ini dikenal

pula dengan pendekatan secara sosiologis yang dilakukan secara langsung ke lapangan.<sup>26</sup>

Sehubungan dengan jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian yuridis normatif dan yuridis sosiologis, maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep dan pendekatan kasus. Pendekatan perundang-undangan dilakukan untuk meneliti ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur mengenai perlindungan konsumen. Pendekatan perundang-undangan juga dilakukan untuk melihat bagaimana negara mengatur mengenai perlindungan konsumen terhadap produk-produk yang membahayakan kesehatan di dalam hukum positifnya. Pendekatan konsep digunakan untuk memahami konsep-konsep perlindungan hukum terhadap konsumen agar didalam pengaturannya tidak ada pihak yang dirugikan. Pendekatan kasus dilakukan untuk melihat dan mengkaji beberapa kasus-kasus mengenai beberapa produk-produk yang telah beredar di pasaran, dimana produk tersebut dapat membahayakan kesehatan konsumen.

## **2. Objek Penelitian**

Objek penelitian ini akan menegaskan dari mana data penelitian atau sumber data akan diperoleh. Objek penelitian tersebut antara lain berupa;

- a) Kebijakan legislatif terkait perlindungan konsumen

---

<sup>26</sup> Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum* (Bandung: Alfabeta, 2014), hlm 51-53.

- b) Penegakan hukum perlindungan konsumen terhadap produk-produk yang membahayakan kesehatan
- c) Hambatan/kendala yang dihadapi dalam penegakan hukum perlindungan konsumen terhadap produk-produk yang membahayakan kesehatan.

### **3. Data Penelitian**

Dalam penelitian ini menggunakan data penelitian primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari dokumen dan hasil wawancara dengan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM). Sedangkan data sekunder diperoleh melalui Undang-Undang, buku-buku, jurnal, karya ilmiah. Data sekunder dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

#### 1) Bahan hukum primer

- a) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang Hukum Pidana
- c) Undang- Undang nomor 8 tahun 1999 Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 42 tentang Perlindungan Konsumen;
- d) Undang- Undang nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan;
- e) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 58 tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Perlindungan Konsumen

- f) Keputusan Presiden Republik Indonesia nomor 103 tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan Susunan Organisasi, dan tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.
- g) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan
- h) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan Mutu dan Gizi Pangan
- i) Peraturan Pemerintah No 102. Tahun 2000 tentang Standarisasi Nasional
- j) Peraturan Menteri Perdagangan No 20/M-DAG/PER/5/ 2009 tentang Tata Cara Pengawasan Barang
- k) Keputusan Menteri Perindustrian No. 148 tahun 1985 tentang Pengamanan Bahan Beracun dan Bahan Berbahaya
- l) Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan.

## 2) Bahan Hukum Sekunder

- a) Buku-buku literatur hukum, tesis, skripsi, laporan penelitian
- b) Pendapat para ahli hukum
- c) Artikel, jurnal hukum, majalah

## 3) Bahan Hukum Tersier

- a) Kamus hukum
- b) Kamus bahasa
- c) Ensiklopedi

#### **4. Tehnik Pengumpulan Data**

Dalam penelitian yang menggunakan pendekatan yuridis normatif teknik pengumpulan bahan hukum primer dilakukan melalui studi literature hukum dan peraturan perundang-undangan yang terkait. Pengumpulan bahan hukum sekunder dilakukan dengan kajian kepustakaan terkait penelitian. Pengumpulan bahan hukum tersier dilakukan melalui penelaahan pustaka, baik manual maupun elektronik melalui internet. Hasilnya akan diolah kemudian dianalisis.

Dalam penelitian yang menggunakan pendekatan yuridis sosiologis teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara (*interview*).

#### **5. Pengolahan dan Penyajian Data Penelitian**

Data yang telah terkumpul melalui kegiatan pengumpulan data belum dapat memberikan makna bagi tujuan penelitian. Oleh karena itu setelah pengumpulan data ini, peneliti kemudian melakukan pengolahan data. Pengolahan data meliputi pengolahan bahan-bahan hukum tertulis dan informasi yang diperoleh melalui wawancara dengan lembaga Badan Pengawas Obat dan makanan. Dalam hal ini peneliti melakukan editing, dengan maksud agar kelengkapan dan validitas data dan informasi terjamin.

#### **6. Metode Analisis Data**

Semua data yang diperoleh dikumpulkan, baik data primer maupun data sekunder kemudian dikaji, diteliti dan dianalisis secara mendalam dan komprehensif. Selanjutnya diakhiri dengan penarikan kesimpulan.

## **BAB II**

### **BEBERAPA HAL YANG TERKAIT DENGAN PERLINDUNGAN KONSUMEN**

#### **A. Gambaran Umum Mengenai Konsumen, Pelaku Usaha dan Produk**

##### **1. Pengertian Konsumen, Hak dan Kewajibannya**

###### **a. Konsumen**

Istilah konsumen berasal dari alih bahasa dalam bahasa Inggris, yakni *consumer*, atau dalam bahasa Belanda “consument”. Konsumen secara harafiah adalah orang yang memerlukan, membelanjakan atau menggunakan; pemakai atau pembutuh. Dalam pengertian sehari-hari seringkali dianggap bahwa yang disebut konsumen adalah pembeli.<sup>1</sup> Batasan pengertian konsumen dari Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) yakni pemakai barang atau jasa yang tersedia dalam masyarakat bagi kepentingan diri sendiri, keluarga atau orang lain dan tidak untuk diperdagangkan kembali.

Pengertian tentang konsumen secara yuridis telah diletakkan dalam pelbagai peraturan perundang-undangan, seperti Pasal 1 angka 2 UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Undang-Undang Perlindungan Konsumen mendefinisikan konsumen adalah setiap orang pemakai barang/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Konsumen pada umumnya diartikan sebagai pemakai terakhir dari produk yang diserahkan kepada mereka oleh

---

<sup>1</sup> N. H. T. Siahaan, *Hukum Konsumen, Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Produk* (Jakarta: Panta Rai, 2005), hlm 22.

pengusaha, yaitu setiap orang yang mendapatkan barang untuk dipakai dan tidak untuk diperdagangkan atau diperjualbelikan.<sup>2</sup>

Az. Nasution menegaskan beberapa batasan tentang konsumen, yakni;

- a. Konsumen adalah setiap orang yang mendapatkan barang atau jasa digunakan untuk tujuan tertentu;
- b. Konsumen antara adalah setiap orang yang mendapatkan barang atau jasa untuk digunakan dengan tujuan membuat barang/jasa lain atau untuk diperdagangkan (tujuan komersial);
- c. Konsumen akhir, adalah setiap orang alami yang mendapat dan menggunakan barang untuk tujuan memenuhi kebutuhan hidupnya pribadi, keluarga atau rumah tangga dan tidak untuk diperdagangkan kembali (nonkomersial).<sup>3</sup>

Sebagaimana disebutkan dalam penjelasan Pasal 1 angka 2 UU Nomor 8 Tahun 1999 bahwa yang dimaksud konsumen adalah konsumen akhir yang dikenal dalam kepastakaan ekonomi. Dalam literature ekonomi dikenal dua macam konsumen, yaitu konsumen antara dan konsumen akhir. Konsumen akhir adalah pengguna atau pemanfaat akhir dari suatu produk, sedangkan konsumen antara adalah konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai bagian dari proses produksi suatu produk lainnya.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan konsumen di Indonesia*, (Bandung: PT Citra Aditya bakti, 2006), hlm 17.

<sup>3</sup> Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, (Jakarta: Diadit Media, 2001), hlm 13.

<sup>4</sup> Janus Sidabalok, *op., cit*, hlm. 18

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa semua orang adalah konsumen, karena membutuhkan barang untuk mempertahankan hidupnya sendiri, keluarganya, ataupun untuk memelihara/merawat harta bendanya.

### **b. Hak dan Kewajiban Konsumen**

Dalam pengertian hukum, umumnya yang dimaksud dengan hak adalah kepentingan hukum yang dilindungi oleh hukum, sedangkan kepentingan adalah tuntutan yang diharapkan untuk dipenuhi. Kepentingan pada hakikatnya mengandung kekuasaan yang dijamin dan dilindungi oleh hukum dalam melaksanakannya.<sup>5</sup>

Gagasan atau keinginan untuk memberikan perlindungan kepada konsumen berkembang dari kasus-kasus yang timbul di masyarakat, terutama yang diselesaikan melalui pengadilan. Berdasarkan dari kasus-kasus yang merugikan, konsumen perlu mendapat perlindungan. Perlindungan terhadap konsumen tersebut dirumuskan dalam bentuk hak. Dalam Pasal 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen disebutkan sejumlah hak konsumen yang mendapat jaminan dan perlindungan dari hukum, yakni:

- a. Hak atas kenyamanan dan keselamatan dalam mengonsumsi barang;
- b. Hak untuk memilih barang/jasa serta mendapatkan barang tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. Hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang;

---

<sup>5</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, (Yogyakarta:Liberty, 1986), hlm 40.

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

Konsumen berhak mendapatkan keamanan dari produk yang ditawarkan kepadanya. Produk barang itu tidak boleh membahayakan jika dikonsumsi sehingga konsumen tidak dirugikan baik secara jasmani dan rohani. Hak untuk mendapatkan keamanan ini penting ditempatkan pada kedudukan utama. Produk yang dihasilkan dan dipasarkan oleh pelaku usaha jika berisiko sangat tinggi terhadap keamanan konsumen, pemerintah selanjutnya mengadakan pengawasan secara ketat.

Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan mengandung pengertian bahwa konsumen berhak mendapatkan produk yang nyaman, aman, dan yang memberi keselamatan. Oleh karena itu, konsumen harus dilindungi dari segala bahaya yang mengancam kesehatan, jiwa, dan harta bendanya karena memakai atau mengkonsumsi produk (misalnya makanan, obat-obatan). Dengan demikian, setiap produk, baik dari segi komposisi bahannya, dari desain, maupun dari segi kualitasnya harus

diarahkan untuk mempertinggi rasa kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.

Konsumen tidak menghendaki adanya produk yang dapat mencelakakan konsumen. Karena itu, produsen wajib mencantumkan label produknya sehingga konsumen dapat mengetahui adanya unsur-unsur yang dapat membahayakan keamanan dan keselamatan dirinya atau menerangkan secara lengkap perihal produknya sehingga konsumen dapat memutuskan apakah produk tersebut baik atau tidaknya.

Hak atas keselamatan dan keamanan bagi konsumen tidak hanya terbatas pada aspek kesehatan fisik, tetapi juga mencakup hak atas keselamatan dan keamanan dari perspektif keyakinan/ ajaran agama tertentu. Misalnya untuk konsumen muslim, suatu produk harus diproses dan berbahan baku sesuai dengan hukum syariah, sehingga halal untuk dikonsumsi, dan hal tersebut diinformasikan di dalam label.

#### b. Hak Untuk Memilih Barang /Produk

Hak untuk memilih dimaksudkan untuk memberikan kebebasan kepada konsumen untuk memilih produk-produk tertentu sesuai dengan kebutuhannya, tanpa ada tekanan dari pihak luar. Berdasarkan hak untuk memilih ini konsumen berhak memutuskan untuk membeli atau tidak terhadap suatu produk, demikian pula keputusan untuk memilih baik kualitas maupun kuantitas jenis produk yang dipilihnya.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hlm 42.

### c. Hak Untuk Mendapatkan Informasi Yang Benar

Setiap produk yang diperkenalkan kepada konsumen harus disertai informasi yang benar. Informasi ini diperlukan agar konsumen tidak sampai mempunyai gambaran yang keliru atas produk barang tersebut. Informasi ini dapat disampaikan dengan berbagai cara, seperti lisan kepada konsumen, melalui iklan di berbagai media, atau mencantumkan dalam kemasan produk (barang). Jika dikaitkan dengan hak konsumen atas keamanan konsumen, wajib disertai informasi berupa petunjuk pemakaian yang jelas. Sebagai contoh, iklan yang secara ideal diartikan sebagai sarana pemberi informasi kepada konsumen, seharusnya terbebas dari manipulasi data, misalnya pemakaian pernyataan yang jelas-jelas salah, seperti menyebutkan diri terbaik tanpa indikator yang jelas, dan pernyataan yang menyesatkan, misalnya menyebutkan adanya khasiat tertentu padahal tidak.

Menurut Troelstrup, konsumen pada saat ini membutuhkan banyak informasi yang lebih relevan dibandingkan dengan saat sekitar 50 tahun lalu. Alasannya, saat ini: (1) terdapat lebih banyak produk, merek, dan tentu saja penjualnya, (2) daya beli konsumen makin meningkat, (3) lebih banyak variasi merek yang beredar di pasaran, sehingga belum banyak diketahui semua orang, (4) model-model produk lebih cepat berubah, (5) kemudahan transportasi dan komunikasi sehingga membuka akses yang lebih besar kepada bermacam-macam produsen atau penjual.<sup>7</sup> Itulah

---

<sup>7</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Grasindo, 2000), hlm 20.

sebabnya, hukum perlindungan konsumen memberikan hak konsumen atas informasi yang benar, yang didalamnya tercakup juga hak atas informasi yang proporsional dan diberikan secara tidak diskriminatif.

d. Hak Untuk Didengar Keluhan dan Pendapatnya

Hak untuk didengar ini merupakan hak dari konsumen agar tidak dirugikan lebih lanjut, atau hak untuk menghindarkan diri dari kerugian. Hak ini dapat berupa pertanyaan tentang berbagai hal yang berkaitan dengan produk-produk tertentu apabila informasi yang diperoleh tentang produk tersebut kurang memadai, ataukah berupa pengaduan atas adanya kerugian yang telah dialami akibat penggunaan suatu produk, atau yang berupa pernyataan/pendapat tentang suatu kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan kepentingan konsumen. Hak ini dapat disampaikan baik secara perorangan, maupun secara kolektif, baik yang disampaikan secara langsung, maupun diwakili oleh suatu lembaga tertentu misalnya melalui Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI).<sup>8</sup>

e. Hak Untuk Mendapatkan Penyelesaian Hukum

Hak ini tentu saja dimaksudkan untuk memulihkan keadaan konsumen yang telah dirugikan akibat penggunaan produk, dengan melalui jalur hukum. Jika permintaan yang diajukan konsumen dirasakan tidak mendapat tanggapan yang layak dari pihak-pihak terkait dalam hubungan hukum dengannya, maka konsumen berhak mendapatkan penyelesaian

---

<sup>8</sup> Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*., hlm 43-44.

hukum, termasuk advokasi. Dengan kata lain, konsumen berhak menuntut pertanggungjawaban hukum dari pihak-pihak yang dipandang merugikan karena mengonsumsi produk tersebut. Setiap upaya hukum pada hakikatnya berisikan tuntutan memperoleh ganti kerugian oleh salah satu pihak.

f. Hak Untuk Memperoleh Pendidikan Konsumen

Hak untuk memperoleh pendidikan konsumen ini dimaksudkan agar konsumen memperoleh pengetahuan maupun keterampilan yang diperlukan agar dapat terhindar dari kerugian akibat penggunaan produk, karena dengan pendidikan konsumen tersebut, konsumen akan dapat menjadi lebih kritis dan teliti dalam memilih suatu produk yang dibutuhkan.

g. Hak Untuk Memperoleh Ganti Kerugian

Hak atas ganti kerugian ini dimaksudkan untuk memulihkan keadaan yang telah menjadi rusak (tidak seimbang) akibat adanya penggunaan barang yang tidak memenuhi harapan konsumen. Hak ini sangat terkait dengan penggunaan produk yang telah merugikan konsumen baik yang berupa kerugian materi, maupun kerugian yang menyangkut diri (sakit, cacat bahkan kematian) konsumen. Untuk merealisasikan hak ini tentu saja harus melalui prosedur tertentu, baik yang diselesaikan secara damai (di luar pengadilan) maupun yang diselesaikan melalui pengadilan.

#### h. Hak Untuk Mendapatkan Barang Sesuai Dengan Nilai Tukar Yang Diberikannya

Hak ini dimaksudkan untuk melindungi konsumen dari kerugian akibat permainan harga secara tidak wajar. Karena dalam keadaan tertentu konsumen dapat saja membayar harga suatu barang yang jauh lebih tinggi daripada kegunaan atau kualitas dan kuantitas barang atau jasa yang diperolehnya.

#### i. Hak Untuk Memperoleh Kebutuhan Hidup

Hak ini merupakan hak yang sangat mendasar, karena menyangkut hak untuk hidup. Dengan demikian, setiap konsumen berhak untuk memperoleh kebutuhan hidup secara layak. Selain memperoleh hak-hak yang telah dijelaskan di atas sebagai *balance*, konsumen juga diwajibkan untuk:

##### a. Membaca Atau Mengikuti Petunjuk Informasi dan Prosedur Pemakaian atau Pemanfaatan Barang demi Keamanan Dan Keselamatan;

Adanya kewajiban konsumen membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang demi keamanan dan keselamatan, merupakan hal penting mendapat pengaturan. Pentingnya kewajiban ini karena sering pelaku usaha telah menyampaikan peringatan secara jelas pada label suatu produk, namun konsumen tidak membaca peringatan yang telah disampaikan kepadanya. Dengan pengaturan kewajiban ini, memberikan konsekuensi pelaku usaha untuk

tidak bertanggung jawab, jika konsumen yang bersangkutan menderita kerugian akibat mengabaikan kewajiban tersebut.

b. Beritikad Baik Dalam Melakukan Transaksi Pembelian Barang;

Menyangkut kewajiban konsumen beritikad baik hanya tertuju pada transaksi pembelian barang atau produk. Hal ini tentu saja disebabkan karena bagi konsumen, kemungkinan untuk dapat merugikan produsen mulai pada saat melakukan transaksi dengan produsen. Berbeda dengan pelaku usaha kemungkinan terjadinya kerugian bagi konsumen dimulai sejak barang diproduksi oleh pelaku usaha.

c. Membayar Sesuai dengan Nilai Tukar yang disepakati;

Kewajiban konsumen membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati dengan pelaku usaha, adalah hal yang sudah biasa dan semestinya demikian.

d. Mengikuti Upaya Penyelesaian Hukum Sengketa Perlindungan Konsumen Secara Patut.

Adanya kewajiban seperti ini diatur dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) dianggap tepat, sebab kewajiban ini adalah untuk megimbangi hak konsumen untuk mendapatkan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut. Hak ini akan

lebih mudah diperoleh jika konsumen mengikuti upaya penyelesaian sengketa secara patut.<sup>9</sup>

## **2. Pengertian Pelaku Usaha, Hak dan Kewajibannya**

### **a. Pelaku Usaha (Produsen)**

Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen tidak memakai istilah produsen, tetapi memakai istilah lain yang kurang lebih sama artinya, yaitu pelaku usaha yang diartikan sebagai berikut; Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.<sup>10</sup>

Produsen tidak hanya diartikan sebagai pihak pembuat/pabrik yang menghasilkan produk saja, tetapi juga mereka yang terkait dengan penyampaian/peredaran produk hingga sampai ke tangan konsumen. Dengan istilah lain, dalam konteks perlindungan konsumen produsen diartikan secara luas. Sebagai contoh, dalam hubungannya dengan produk makanan hasil industri (pangan olahan), maka produsennya adalah mereka yang terkait dalam proses pengadaan makanan hasil industri (pangan

---

<sup>9</sup> Ahmadi Miru dan Sutarmun Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, hlm 47- 50.

<sup>10</sup> Dalam pengertian ini, termasuklah perusahaan, (korporasi) dalam segala bentuk dan bidang usahanya, seperti BUMN, koperasi, dan perusahaan swasta, baik berupa pabrikan, importir, pedagang eceran, distributor, dan lain-lain

olahan) itu hingga sampai ke tangan konsumen. Mereka itu adalah: pabrik (pembuat), distributor, eksportir atau importir, dan pengecer, baik yang berbentuk badan hukum ataupun yang bukan badan hukum.<sup>11</sup> Segala sesuatu yang dihasilkan oleh produsen dan berkaitan dengan konsumen disebut dengan produk, dalam uraian penelitian ini juga digunakan dengan istilah “produk”.

Pada masyarakat ekonomi Amerika, pengertian pelaku usaha (produsen) meliputi:

- 1) Pihak yang menghasilkan produk akhir berupa barang-barang manufaktur. Mereka ini bertanggungjawab atas segala kerugian yang timbul dari barang yang mereka edarkan ke masyarakat, termasuk bila kerugian timbul akibat cacatnya barang yang merupakan komponen dalam proses produksinya;
- 2) Produsen bahan mentah atau komponen suatu produk;
- 3) Siapa saja, yang dengan membubuhkan nama, merek ataupun tanda-tanda lain pada produk menampakkan dirinya sebagai produsen dari suatu barang.<sup>12</sup>

Hubungan konsumen dengan produsen (pelaku usaha) tidak terbatas hanya karena berdasarkan hubungan transaksi atau perjanjian jual beli saja, melainkan lebih daripada hal tersebut seseorang dapat disebut sebagai konsumen. Misalnya seseorang menderita sakit sebagai akibat mengkonsumsi produk yang didapat secara cuma-cuma dari suatu kegiatan promosi produk yang hendak dipasarkan. Ia bukanlah pembeli tetapi hanya sekedar pemakai dari produk tersebut. Maka meskipun ia tidak sebagai

---

<sup>11</sup> Janus Sidabalok, *op., cit.*, hlm. 16.

<sup>12</sup> Agus Brotosusilo, makalah “*Aspek-Aspek Perlindungan terhadap Konsumen dalam Sistem Hukum Indonesia*”, (Jakarta: YLKI-USAID, 1998), hlm 53.

pembeli atau tidak ada hubungan kontraktual dengan pihak produsen dari produk tersebut, selaku konsumen dapat melakukan klaim atas kerugian yang diderita dari pemakaian produk tersebut.<sup>13</sup>

#### **b. Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha**

Peraturan mengenai pertanggungjawaban pelaku usaha sangat diperlukan dalam rangka memberikan perlindungan konsumen dari dampak kerugian akibat pengonsumsiannya suatu produk. Kajian atas perlindungan terhadap konsumen tidak dapat dipisahkan dari telaah hak-hak dan kewajiban pelaku usaha (produsen). Dalam Pasal 6 UU No. 8 Tahun 1999 Produsen disebut pelaku usaha yang mempunyai hak sebagai berikut:

- a Hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang yang diperdagangkan;
- b Hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
- c Hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
- d Hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang yang diperdagangkan;
- e Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya, seperti hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Undang-Undang Pangan, dan Undang-Undang lainnya. Berkenaan dengan berbagai undang-undang tersebut, maka harus diingat bahwa Undang-Undang Perlindungan Konsumen adalah payung bagi semua aturan lainnya berkenaan dengan perlindungan konsumen.

---

<sup>13</sup> N. H. T. Siahaan, *Hukum Konsumen, Perlindungan Konsumen dan tanggung Jawab Produk*, (Jakarta: Panta Rei, 2005), hlm 24.

Adapun dalam Pasal 7 UU No. 8 Tahun 1999 diatur mengenai kewajiban pelaku usaha, sebagai berikut:

- a Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b Memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan;
- c Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- d Menjamin mutu barang yang diproduksi atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang yang berlaku;
- e Memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji atau mencoba barang tertentu serta memberi jaminan garansi atas barang yang dibuat atau diperdagangkan;
- f Memberi kompensasi, ganti rugi atau penggantian apabila barang yang diterima atau dimanfaatkan konsumen tidak sesuai dengan perjanjian.

Seperti diketahui bahwa Undang-Undang Perlindungan Konsumen menetapkan tujuan perlindungan konsumen antara lain adalah untuk mengangkat harkat kehidupan konsumen, maka untuk maksud tersebut berbagai hal yang membawa akibat negatif dari pemakaian barang harus dihindarkan dari aktivitas perdagangan pelaku usaha. Sebagai upaya untuk menghindari akibat negatif pemakaian barang tersebut, maka undang-undang menentukan berbagai larangan bagi pelaku usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UUPK yakni, sebagai berikut;

- 1) Pelaku usaha dilarang memproduksi atau memperdagangkan barang yang;
  - a Tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - b Tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih, atau netto, dan jumlah dalam hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut;

- c Tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan, dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya;
  - d Tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan, atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket atau keterangan barang tersebut;
  - e Tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang tersebut;
  - f Tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan, atau promosi penjualan barang tersebut;
  - g Tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/ pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu;
  - h Tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal, sebagaimana pernyataan “*halal*” yang dicantumkan dalam label;
  - i Tidak memasang label atau membuat penjelasan barang yang memuat nama barang, ukuran, berat/isi bersih atau netto, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha, serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus dipasang/dibuat;
  - j Tidak mencantumkan informasi atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- 2) Pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang rusak, cacat atau bekas, dan tercemar tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang tersebut.
  - 3) Pelaku usaha dilarang memperdagangkan sediaan farmasi dan pangan yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar, dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar.
  - 4) Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran pada ayat (1) dan ayat (2) dilarang memperdagangkan barang tersebut serta wajib menariknya dari peredaran.

### **3. Pengertian Produk dan Tanggung Jawab Produk**

#### **a. Produk**

Dalam pengertian luas, produk ialah segala barang dan jasa yang dihasilkan oleh suatu proses sehingga produk berkaitan erat dengan

teknologi.<sup>14</sup> “Menurut Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen bahwa barang adalah setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dihabiskan, yang dapat untuk diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen”.

Pemakaian teknologi yang semakin baik, di satu sisi memungkinkan produsen mampu membuat produk beraneka macam jenis, bentuk, kegunaan, maupun kualitasnya sehingga pemenuhan kebutuhan konsumen dapat terpenuhi secara luas, lengkap, cepat, dan menjangkau bagian terbesar lapisan masyarakat. Akan tetapi, di sisi lain penggunaan teknologi memungkinkan dihasilkannya produk yang tidak sesuai dengan persyaratan keamanan dan keselamatan pemakai sehingga menimbulkan kerugian kepada konsumen.

Produk menimbulkan gangguan kesehatan, keamanan, dan keselamatan pada konsumen atau masyarakat artinya, setelah produk itu dipakai, konsumen jatuh sakit atau bahkan mati. Hal ini dapat disebabkan oleh cacat tersembunyi yang terkandung di dalam produk, misalnya produk mengandung bahan-bahan terlarang atau membahayakan kesehatan orang. Akan tetapi, dapat disebabkan oleh ketidakcocokan bahan tertentu dalam kandungan produk terhadap konsumen pribadi karena konsumen

---

<sup>14</sup> Janus Sidabalok, *op., cit*, hlm. 18.

mempunyai kelainan khusus pada dirinya. Di sini hendaknya konsumen teliti sebelum memutuskan untuk memakai atau mengonsumsi produk.<sup>15</sup>

Berkaitan dengan hak-hak konsumen Pasal 7 Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengatakan pelaku usaha wajib beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya serta menjamin mutu produknya berdasarkan ketentuan standar yang berlaku. Jika akibat dari pemakaian produk tersebut konsumen menderita kerugian, maka wajib pula pelaku usaha untuk memberikan ganti kerugian atau kompensasi. Sehubungan dengan hak konsumen atas kenyamanan, keamanan, keselamatan ini, telah diatur pula sejumlah larangan bagi pelaku usaha, antara lain dilarang memproduksi barang yang tidak memenuhi standar, cacat atau rusak, tercemar sehingga dapat membahayakan kesehatan konsumen.

#### **b. Tanggung Jawab Produk**

Tanggung jawab produk adalah istilah hukum berasal dari alih bahasa istilah *product liability*. Product liability sering diistilahkan dengan tanggung gugat produk, tanggung jawab produk atau tanggung jawab produsen. Product liability adalah tanggung jawab secara hukum dari orang atau badan yang menghasilkan suatu produk atau dari orang atau badan yang menghasilkan suatu produk atau dari orang atau badan yang menjual atau mendistribusikan produk tersebut. Product liability diberlakukan kepada orang-orang atau pihak-pihak sebagai yang bertanggung jawab, yakni pengusaha dari barang/produk akhir atau bagian

---

<sup>15</sup> Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen, Op., Cit.* hlm 74.

komponen, pengusaha dari barang-barang alam (natural product), supplier dari sesuatu product, distribusi suatu barang.<sup>16</sup>

Eksistensi product liability sudah diisyaratkan mulai dari Pasal 7 hingga Pasal 18 Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK). Inti dari product liability dalam ketentuan ini adalah, pelaku usaha bertanggung jawab atas kerusakan, kecacatan, penjelasan, ketidaknyamanan dan penderitaan yang dialami oleh konsumen karena pemakaian atau mengkonsumsi barang yang dihasilkannya. Merujuk UUPK, jika suatu produk merugikan konsumen, maka produsen bertanggung jawab untuk mengganti kerugian yang diderita konsumen. Kewajiban itu tetap melekat pada produsen meskipun antara pelaku dan korban tidak terdapat persetujuan terlebih dahulu. Penjual berkewajiban menanggung penderitaan korban berdasarkan perbuatan melawan hukum.

Berbeda dengan ajaran pertanggungjawaban hukum pada umumnya, tanggung jawab produk disebabkan oleh keadaan tertentu produk (cacat atau membahayakan orang lain), adalah tanggung jawab mutlak produsen (*strict-liability*). Kerugian yang diderita seseorang pemakai produk cacat atau membahayakan, bahkan juga bukan pemakai yang turut menjadi “korban”, merupakan tanggung jawab mutlak dari pembuat produk. Dengan diterapkannya tanggung jawab mutlak itu, produsen telah dianggap bersalah atas terjadinya kerugian pada konsumen

---

<sup>16</sup> N. H. T. Siahaan, *Hukum Konsumen, Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Produk.*, 146.

akibat produk cacat bersangkutan (tanggung jawab tanpa kesalahan), kecuali apabila ia dapat membuktikan sebaliknya bahwa kerugian itu bukan disebabkan produsen sehingga tidak dapat dipersalahkan padanya.<sup>17</sup>

Pada umumnya disepakati, tujuan peraturan perundang-undangan tentang tanggung jawab produk adalah untuk menekan tingkat kecelakaan karena produk cacat, juga berfungsi mendorong pelaksanaan tingkat keamanan produk dan menyediakan sarana ganti rugi bagi (korban) produk cacat yang tak dapat dihindari. Tanggung jawab tersebut sehubungan dengan produk yang cacat atau rusak sehingga menyebabkan atau turut menyebabkan kerugian bagi pihak lain (konsumen), baik kerugian badaniah, kematian atau harta benda.

Sesuatu produk dapat disebut cacat (tidak memenuhi tujuan pembuatannya) yang pertama yakni karena cacat produk atau manufaktur. Cacat produk adalah keadaan produk yang umumnya berada di bawah tingkat harapan konsumen. Atau dapat pula cacat itu demikian rupa sehingga dapat membahayakan harta bendanya, kesehatan tubuh atau jiwa konsumen. Misalnya, setiap orang mengharapkan air minum dalam botol tidak berisi butiran pasir atau zat-zat tertentu yang dapat membahayakan konsumen. Kedua, suatu produk dapat disebut cacat karena cacat desain, misalnya saus tomat tidak terbuat dari tomat sepenuhnya, namun terbuat dari labu siam ditambah dengan zat pewarna. Cacat-cacat demikian dapat pula termasuk cacat desain, sebab kalau desain produk itu terpenuhi

---

<sup>17</sup> Az. Nasution, *Konsumen dan Hukum.*, hlm 174.

sebagaimana mestinya, tidaklah terjadi kerugian bagi konsumen yang dapat membahayakan kesehatan. Ketiga, suatu produk dapat disebut cacat karena cacat peringatan atau instruksi. Cacat peringatan atau instruksi ini adalah cacat produk karena tidak dilengkapi dengan peringatan-peringatan tertentu atau instruksi penggunaan tertentu. Jika suatu produk tidak memuat peringatan atau instruksi tertentu bisa dikatakan produk cacat, yang tanggung jawabnya secara tegas dibebankan pada produsen dari produk yang bersangkutan. Misalnya, peringatan produk harus disimpan pada suhu lemari pendingin (makanan dalam kemasan).<sup>18</sup>

Pada produk pangan telah diatur aspek keamanan yang terdapat pada Bab II Pasal 4-23. Secara umum pasal-pasal tersebut mencegah diproduksinya produk cacat atau produk pangan yang tidak aman sehingga produk pangan yang beredar di masyarakat terjamin keamanannya. Undang-Undang Pangan dan Peraturan Menteri Kesehatan sebenarnya telah cukup memadai mengenai dilarangnya menggunakan bahan berbahaya dan terlarang pada produk makanan. Adanya sanksi seharusnya mendorong produsen atau pelaku usaha untuk tidak menggunakan bahan berbahaya dan terlarang pada produk.

## **B. Peranan Pemerintah Terhadap Perlindungan Konsumen**

Secara garis besar, perlindungan konsumen yang harus dilindungi yaitu perlindungan konsumen dari produk berbahaya terhadap kesehatan

---

<sup>18</sup> Celina Tri siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm 103-104.

dan keamanannya. 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 kesehatannya.

Berdasarkan tujuan yang ingin dicapai dan kebijaksanaan yang akan dilaksanakan, maka langkah-langkah yang dapat ditempuh pemerintah antara lain registrasi dan penilaian, pengawasan produksi, pengawasan distribusi, pembinaan dan pengembangan usaha serta peningkatan dan pengembangan prasarana dan tenaga. Peranan pemerintah tersebut dapat dikategorikan sebagai peranan yang berdampak jangka panjang sehingga perlu dilakukan secara kontinue memberikan penerangan, penyuluhan, dan pendidikan bagi semua pihak.<sup>19</sup>

Peranan pemerintah sebagai pemegang regulasi dan kebijakan sangat penting. Tanggung jawab pemerintah dalam melakukan pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen dimaksudkan untuk memberdayakan konsumen agar mendapat hak-haknya, sementara itu tanggung jawab pemerintah dalam melakukan pengawasan penyelenggaraan perlindungan konsumen juga menjadi bagian yang penting dalam upaya membangun kegiatan usaha yang positif dan dinamis, sehingga hak-hak konsumen tetap bisa diperhatikan oleh para pelaku

---

<sup>19</sup> Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm 24.

usaha. Peranan pemerintah terhadap perlindungan konsumen tersebut meliputi pembinaan dan pengawasan.

## **1 Pembinaan dalam Perlindungan Konsumen**

Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen Pasal 29 ayat 1 dinyatakan bahwa “pemerintah bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban konsumen dan pelaku usaha. Berdasarkan penjelasan UUPK tersebut, maka adanya tanggung jawab Pemerintah atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen tidak lain dimaksudkan untuk memberdayakan konsumen memperoleh haknya. Ada kekhawatiran, pelaku usaha dengan prinsip ekonominya, menjadikan konsumen menderita kerugian karenanya. Pemberdayaan konsumen tersebut, sesuai asas keadilan dan keseimbangan, tidak boleh merugikan kepentingan pelaku usaha. Hal ini dinyatakan juga dalam Penjelasan Umum UUPK bahwa, piranti hukum yang melindungi konsumen tidak dimaksudkan untuk mematikan usaha para pelaku usaha, tetapi sebaliknya melalui perlindungan konsumen tersebut dapat mendorong iklim usaha yang sehat, dan lahirnya perusahaan yang tangguh dalam menghadapi persaingan melalui penyediaan barang yang berkualitas.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen.

Tugas pembinaan dalam perlindungan konsumen dilakukan oleh menteri atau menteri teknis terkait. Menteri ini melakukan koordinasi atas penyelenggaraan perlindungan konsumen. Beberapa tugas pemerintah dalam melakukan pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen telah dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2001 tentang pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan perlindungan konsumen sebagai berikut:

- 1) Menciptakan iklim usaha yang sehat antara pelaku usaha dan konsumen, dijabarkan dalam Pasal 4 bahwa upaya tersebut dilakukan atas koordinasi Menteri dengan menteri terkait, berupa:
  - a Penyusunan kebijakan di bidang perlindungan konsumen;
  - b Pemasyarakatan peraturan dan informasi yang berkaitan dengan perlindungan konsumen;
  - c Peningkatan peranan Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia dan lembaga;
  - d Peningkatan pemahaman dan kesadaran pelaku usaha dan konsumen terhadap hak dan kewajiban masing-masing;
  - e Peningkatan pemberdayaan konsumen melalui pendidikan, pelatihan, keterampilan;
  - f Penelitian terhadap barang beredar yang emnyangkut perlindungan konsumen;
  - g Peningkatan kualitas barang;
  - h Peningkatan kesadaran sikap jujur dan tanggung jawab pelaku usaha dalam memproduksi, menawarkan, mempromosikan, mengiklankan, dan menjual; dan
  - i Peningkatan pemberdayaan usaha kecil dan menengah dalam memenuhi standar mutu produksi barang serta pencantuman label dan klausa baku;
- 2) Berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat, sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah nomor 58 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggara Perlindungan Konsumen Pasal 5 bahwa upaya tersebut dilakukan atas koordinasi Menteri dengan menteri teknis terkait, berupa:

- a Memasyarakatkan peraturan perundang-undangan dan informasi yang berkaitan dengan perlindungan konsumen.
  - b Melakukan pembinaan dan peningkatan sumber daya manusia pengelola LPKSM melalui pendidikan, pelatihan dan keterampilan.
  - c Meningkatkan kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang perlindungan konsumen yang dimaksudkan untuk meningkatkan sumber daya manusia.
- 3) Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen Pasal 6, disebutkan bahwa dalam upaya meningkatkan kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang perlindungan konsumen, menteri melakukan koordinasi penyelenggaraan perlindungan konsumen dengan materi teknis sebagai berikut:
- a Meningkatkan kualitas aparat penyidik pegawai negeri sipil di bidang perlindungan konsumen.
  - b Meningkatkan kualitas tenaga peneliti dan penguji barang.
  - c Melakukan pengembangan dan pemberdayaan lembaga penguji mutu barang.
  - d Melakukan penelitian dan pengembangan teknologi pengujian dan standar mutu barang serta penerapannya.

Pembinaan terhadap pelaku usaha (produsen) mengandung makna mendorong pelaku usaha supaya bertindak sesuai dengan aturan yang berlaku, baik aturan yang diharuskan oleh undang-undang, kebiasaan maupun kepatutan. Dengan demikian, pelaku usaha akan bertingkah laku sepantasnya dengan memproduksi dan mengedarkan produknya. Dalam pembinaan terkandung unsur bantuan, yaitu membantu pelaku usaha supaya sedapat mungkin memenuhi kewajibannya melalui ketangguhan dalam berusaha sehingga tercipta iklim usaha yang sehat dan tumbuhnya hubungan yang sehat antara produsen dan konsumen. Kemudian melalui pembinaan ini dapat dicapai tingkat kualitas sumber daya manusia yang memadai sebagai pelaksana kegiatan usaha. Sedangkan pembinaan kepada

konsumen diarahkan untuk meningkatkan sumber daya konsumen sehingga mempunyai kesadaran yang kuat atas hak-haknya, mau berkonsumsi secara sehat dan rasional.<sup>21</sup>

## **2 Pengawasan dalam Perlindungan Konsumen**

Selain melalui pembinaan, upaya-upaya untuk melindungi konsumen dapat pula dilakukan melalui aktivitas pengawasan. Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen Pasal 30 ayat 1 disebutkan bahwa “pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan diselenggarakan oleh pemerintah, masyarakat, dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat”. Jika memperhatikan substansi Pasal 30 tersebut, tampak bahwa pengawasan lebih banyak menitikberatkan pada peran masyarakat dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat, dibanding dengan peran pemerintah yang pelaksanaannya dilakukan oleh menteri atau menteri teknis terkait. Seperti terlihat dalam pasal tersebut, pemerintah disertai tugas melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangannya.<sup>22</sup>

Maksud dilaksanakan pengawasan adalah agar terlaksananya penyelenggaraan perlindungan konsumen melalui pengawasan barang yang beredar di pasar secara efisien, efektif, dan dapat

---

<sup>21</sup> Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, hlm 177- 178.

<sup>22</sup> Ahmadi Miru dan Sutaraman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, hlm 185.

dipertanggungjawabkan.<sup>23</sup> Sedangkan yang menjadi tujuan dari pengawasan adalah:

- a Melindungi konsumen terhadap eksese negatif pemakaian barang yang berasal dari barang yang beredar di pasar yang tidak memenuhi persyaratan aspek keamanan, keselamatan, kesehatan.
- b Menumbuhkan kesadaran masyarakat sebagai konsumen akan hak dan kewajibannya dalam memperoleh barang yang beredar di pasar.
- c Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha agar bersifat jujur, tangguh, dan bertanggung jawab sesuai dengan hak dan kewajibannya.
- d Melindungi industri dalam negeri.
- e Mendorong menciptakan iklim usaha yang sehat.<sup>24</sup>

Tugas pengawasan pemerintah terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen dilakukan oleh menteri atau menteri teknis terkait.

Bentuk pengawasan oleh pemerintah diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 58 tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen Pasal 8 sebagai berikut:

- a Pengawasan oleh pemerintah dilakukan terhadap pelaku usaha dalam memenuhi standar mutu produksi barang, pencantuman label dan klausula baku, promosi, pengiklanan serta pelayanan perjual barang. (catatan: pelayanan purna jual yang dimaksud adalah pelayanan yang dilakukan oleh pelaku usaha terhadap konsumen, seperti adanya jaminan atau garansi.
- b Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 dilakukan dalam proses produksi, penawaran, promosi, pengiklanan, dan penjualan barang.
- c Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat 2 dapat disebarluaskan kepada masyarakat.

---

<sup>23</sup> Maksud dilaksanakannya pengawasan sebagaimana tersebut di atas, didasarkan pada pernyataan Dirjen Perdagangan Dalam Negeri,, web site resmi Departemen Perdagangan: [Ihttp://www.depdag.go.id](http://www.depdag.go.id).

<sup>24</sup> Tujuan ini pun didasrkan pada pernyataan Ditjen Perdagangan Dalam Negeri,, web site resmi Departemen Perdagangan: [Ihttp://www.depdag.go.id](http://www.depdag.go.id).

- d Ketentuan mengenai tata cara pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 ditetapkan oleh menteri dan atau menteri teknis bersama-sama atau sendiri-sendiri sesuai dengan bidang tugas masing-masing.

Kriteria yang digunakan terhadap barang beredar yang diawasi meliputi hal-hal sebagai berikut:<sup>25</sup>

- a Menyangkut aspek keselamatan, keamanan, kesehatan, dan lingkungan.
- b Dikonsumsi dan atau digunakan oleh masyarakat banyak.
- c Produk sudah memiliki SNI (wajib dan sukarela) atau persyaratan teknis lainnya.
- d Barang yang sudah ada laboratorium pengujian yang telah diakreditasi dan atau petunjuk.
- e Sering terjadi pemalsuan/penipuan (kadar, purna jual, label, dsb).

Bentuk pengawasan oleh masyarakat diatur dalam peraturan pemerintah nomor 58 tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen Pasal 9 sebagai berikut:

- 1) Pengawasan oleh masyarakat dilakukan terhadap barang yang beredar di pasar.
- 2) Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan cara penelitian, pengujian atau survey.
- 3) Aspek pengawasan meliputi pemuatan informasi tentang resiko penggunaan barang jika diharuskan, pemasangan label, pengiklanan, dan lain-lain yang diisyaratkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebiasaan dalam praktik dunia usaha.
- 4) Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat disebarluaskan kepada masyarakat dan dapat disampaikan kepada menteri atau menteri teknis.

Bentuk pengawasan oleh LPKSM dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen Pasal 10 sebagai berikut:

---

<sup>25</sup> Departemen Perdagangan (<http://www.djpdn.go.id>)

- 1) Pengawasan oleh LPKSM dilakukan terhadap barang yang beredar di pasar
- 2) Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 dilakukan dengan cara penelitian, pengujian dan atau survey (dalam penjelasan PP No. 58 tahun 2001 tentang cara melakukan pengawasan disamping melalui laporan penelitian, pengujian atau survey bisa juga berdasarkan laporan dan pengaduan dari masyarakat baik yang bersifat perorangan maupun kelompok)
- 3) Aspek pengawasan meliputi pemuatan informasi tentang resiko penggunaan barang jika diharuskan, pemasangan label, pengiklanan, dan lain-lain yang diisyaratkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebiasaan dalam praktik dunia usaha
- 4) Penelitian pengujian atau survei sebagaimana dimaksud dalam ayat 2 dilakukan terhadap barang yang diduga tidak memenuhi unsur keamanan, kesehatan, kenyamanan dan keselamatan konsumen
- 5) Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat 2 dapat disebarluaskan kepada masyarakat dan dapat disampaikan kepada menteri dan menteri teknis.

Pengujian terhadap barang yang beredar sebagaimana diatur dalam Pasal 10 di atas, dilakukan melalui laboratorium penguji yang telah diakreditasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (ketentuan PP No. 58 Tahun 2001). Maksud dari ketentuan ini adalah untuk mendapatkan hasil yang objektif, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan lembaga laboratorium yang terakreditasi bisa berupa lembaga nasional atau internasional.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Abdul Halim Barkatullah, *Hak-Hak Konsumen*, (Bandung: Nusa media, 2010), hlm 67-68.

### **3 Pembinaan dan Pengawasan terhadap Produk Obat**

Hasil pembinaan dan pengawasan yang dilaksanakan Pemerintah yang disini dimaksudkan BPOM terhadap mutu keamanan dan kemanfaatan produk terapeutik/obat meliputi; pengujian produk terapeutik/obat, pemeriksaan sarana produksi produk terapeutik/obat, pemeriksaan sarana distribusi produk terapeutik/obat yang dirinci dengan pemeriksaan sarana pedagang besar farmasi, pemeriksaan sarana apotek, pemeriksaan toko obat berijin, pemeriksaan sarana rumah sakit, pemeriksaan sarana puskesmas dan instalasi farmasi kabupaten/kota, pemeriksaan sarana balai/klinik dan audit sarana dalam rangka sertifikasi obat. Target pemeriksaan terhadap sarana produksi obat ada 2 sasaran, yaitu dalam rangka pemeriksaan produksi farmakes ke rumah sakit dan inspeksi pemenuhan ke industri farmasi.<sup>27</sup>

Selain produk terapeutik (obat), BPOM juga melakukan kegiatan pembinaan dan pengawasan terhadap mutu dan kemanfaatan obat tradisional. Menurut peraturan Menteri Kesehatan RI No. 006 tahun 2012 yang dimaksud obat tradisional adalah bahan atau ramuan bahan yang berupa bahan tumbuhan, bahan hewan, bahan mineral, sediaan sari, atau campuran dari bahan tersebut yang secara turun telah digunakan untuk pengobatan, dan dapat diterapkan sesuai dengan norma yang berlaku di masyarakat. Berkaitan dengan obat tradisional, BPOM melakukan pengawasan terhadap mutu keamanan dan kemanfaatan obat tradisional

---

<sup>27</sup> Hasil laporan tahunan 2015 Balai Besar POM di Yogyakarta terhadap Obat.

yang meliputi, pemeriksaan sarana distribusi obat tradisional, pemeriksaan sarana produksi obat tradisional, pemeriksaan UKM terhadap pengrajin jamu gendong dan racikan, audit sarana dalam rangka sertifikasi obat tradisional dan yang terakhir pengujian obat tradisional.<sup>28</sup>

Pengawasan berikutnya yaitu terkait pengawasan yang dilaksanakan terhadap mutu dan keamanan produk kosmetika. Kosmetika adalah bahan atau sediaan yang dimaksudkan untuk digunakan pada bagian luar tubuh manusia (epidermis, rambut, kuku, bibir dan organ genital bagian luar) atau gigi dan mukosa mulut terutama untuk membersihkan, mewangikan, mengubah penampilan dan/atau memperbaiki bau badan atau meleindungi atau memelihara tubuh pada kondisi baik.<sup>29</sup>

Hasil pengawasan yang dilaksanakan terhadap mutu dan keamanan produk kosmetika meliputi; *Pengujian kosmetik*, dalam rangka pengawasan mutu produk kosmetika yang beredar di DIY telah dilakukan pengujian laboratorium terhadap 1214 sampel kosmetika yang terdiri dari 1140 sampel rutin, 19 sampel deteksi dini, 2 sampel kasus pemeriksaan, 32 sampel kasus penyidikan, 8 sampel kasus kepolisian dan 13 sampel pihak ketiga. *Pemeriksaan sarana produksi kosmetik*, total sarana produksi yang

---

<sup>28</sup> Hasil laporan tahunan 2015 Balai Besar POM di Yogyakarta terhadap obat Tradisional. Penyalahgunaan obat tradisional yang saat ini marak ditemukan di masyarakat adalah obat tradisional yang sengaja ditambahkan bahan kimia obat. Penambahan bahan kimia obat pada obat tradisional ini sangat berbahaya karena bisa jadi penambahannya dengan dosis yang berlebihan, atau bahan kimia obat yang ditambahkan tidak diketahui kondisi fisiknya apakah masih bagus atau sudah kadaluarsa, yang jelas beresiko terhadap kesehatan.

<sup>29</sup> Peraturan Menteri Kesehatan No. 1175/Menkes/Per/VIII/2010.

ada di DIY adalah sejumlah 11 sarana. Jenis pelanggaran yang dilakukan adalah belum konsisten dalam menerapkan cara pembuatan kosmetika yang baik dan telah dilakukan tindak lanjut dengan melaporkan ke Badan POM RI untuk Industri Kosmetik gol A (7 sarana) dan diberikan peringatan untuk Industri gol B (4 sarana). *Pemeriksaan Sarana Distribusi Kosmetik*, pemeriksaan sarana distribusi dilakukan untuk memantau penandaan, mutu dan kosmetika di peredaran antara lain: kosmetika tidak terdaftar, kosmetika mengandung bahan berbahaya/dilarang, atau kosmetika tidak memenuhi ketentuan penandaan, kosmetika tanpa ijin edar dan kosmetika kadaluarsa.<sup>30</sup>

#### **4 Pembinaan dan Pengawasan terhadap Produk Pangan**

Pembinaan dan pengawasan produk pangan ada pada peraturan khusus yang berlaku, yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Tugas pembinaan dan pengawasan pangan ini dimaksudkan untuk mewujudkan ketahanan pangan yang baik, yaitu kondisi terpenuhinya pangan bagi konsumen yang tercermin dari tersedianya pangan yang baik mutunya dan aman untuk kesehatan konsumen. Tujuan pengaturan, pembinaan, dan pengawasan pangan salah satunya adalah untuk memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan gizi bagi kepentingan kesehatan manusia.

Tugas pembinaan di bidang pangan dilakukan oleh Dinas Kesehatan, sedangkan tugas pengawasan dilakukan oleh Balai POM.

---

<sup>30</sup> Hasil Laporan Tahunan Balai Besar POM di Yogyakarta, 2016

BPOM, Balai Besar/Balai POM tidak hanya berperan dalam pengawasan tetapi juga dalam pembinaan. Mengingat Departemen dan Dinas juga melakukan pembinaan, maka BPOM, Balai Besar/Balai POM perlu melakukan koordinasi lintas sektoral untuk melakukan pembinaan, terutama kepada industri kecil dan rumah tangga. Koordinasi ini diperlukan untuk menghindari tumpang tindih atau tidak sinergi antar lembaga/instansi sehingga program pembinaan tidak efektif dan tidak efisien. Pembinaan penting dilakukan karena masih rendahnya pengetahuan, keterampilan dan tanggung jawab produsen atau pelaku usaha tentang mutu dan keamanan produk pangan, terutama di sektor kecil dan rumah tangga. Meskipun demikian, pembinaan pada industri skala menengah dan besar masih tetap perlu dilakukan mengingat fakta di lapangan menunjukkan bahwa penyalahgunaan bahan berbahaya dilakukan juga oleh pelaku usaha besar.<sup>31</sup>

Dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan mengatakan bahwa yang berwenang melakukan pengawasan atas pemenuhan ketentuan perundang-undangan pangan ini adalah pemerintah. Dalam rangka pengawasan ini, tugas pengawasan dilakukan oleh Balai Pengawasan Obat dan Makanan (Balai POM) di tiap-tiap provinsi sebagai bagian dari Direktorat Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan Departemen Kesehatan Republik Indonesia, yang berwenang melakukan pemeriksaan dalam hal terdapat dugaan terjadinya pelanggaran hukum di

---

<sup>31</sup> Kompilasi Hukum Bidang pangan (Keamanan Pangan), badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2011.

bidang pangan. Dalam melaksanakan fungsi pemeriksaan pangan, lembaga pemerintah bertugas diberi wewenang sebagai berikut:

- a) Memasuki setiap tempat yang diduga digunakan dalam kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan perdagangan pangan untuk memeriksa, meneliti, dan mengambil contoh pangan dan segala sesuatu yang diduga digunakan dalam kegiatan produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan atau perdagangan pangan.
- b) Menghentikan, memeriksa, dan mencegah setiap sarana angkutan yang diduga atau patut diduga digunakan dalam pengangkutan pangan serta mengambil dan memeriksa contoh pangan.
- c) Membuka dan meneliti kemasan pangan.
- d) Memeriksa setiap buku, dokumen, atau catatan lain yang diduga memuat keterangan mengenai kegiatan produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan/atau perdagangan pangan, termasuk menggandakan atau mengutip keterangan tersebut.
- e) Memerintahkan untuk memperlihatkan izin usaha atau dokumen lain sejenis.<sup>32</sup>

Jika berdasarkan hasil pemeriksaan diduga atau patut diduga telah terjadi tindak pidana di bidang pangan, maka akan segera dilakukan tindakan penyidikan oleh petugas penyidik sebagaimana yang dimaksudkan oleh peraturan perundang-undangan, yaitu pegawai Balai Pengawas Obat dan Makanan (Balai POM) yang diberi kewenangan menyidik. Sebagai tindak lanjut dari pengawasan tersebut, pemerintah juga diberi wewenang untuk mengambil tindakan administratif, yang dapat berupa:

- a) Memberi peringatan secara tertulis.
- b) Melarang pengedaran produk pangan tersebut untuk sementara waktu atau perintah untuk menarik produk pangan dari peredaran jika

---

<sup>32</sup> Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, hlm 186.

- pangan sudah diedarkan. Penghentian peredaran sementara atau penarikan produk pangan ini dilakukan apabila terdapat resiko tercemarnya pangan atau pangan tidak aman bagi kesehatan manusia.
- c) Memerintahkan pemusnahan pangan jika terbukti membahayakan kesehatan dan jiwa manusia. Pemusnahan ini dilakukan menurut cara-cara yang diatur di dalam perundang-undangan.
  - d) Penghentian produk untuk sementara waktu. Tindakan ini dapat diambil apabila terdapat dugaan kuat bahan pangan yang akan diproduksi itu tidak memenuhi persyaratan kesehatan sehingga perlu dilengkapi sarana produksi yang memadai untuk itu atau masih perlu dilakukan pengkajian yang lebih mendalam atas proses produksi.
  - e) Mengenaikan denda bagi pelanggaran ketentuan undang-undang di bidang pangan, paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
  - f) Pencabutan izin produksi atau izin usaha. Tindakan ini dapat diambil apabila produk pangan yang dihasilkan benar-benar tidak memenuhi syarat keamanan dan kesehatan dan tidak dapat diperbaiki lagi.

Sanksi-sanksi administratif tersebut dapat dikenakan kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan perundang-undangan pangan, baik untuk setiap pelanggaran ketentuan di atas maupun untuk akumulasi dari beberapa pelanggaran, bergantung juga pada jenis pelanggarannya. Pemberian sanksi administratif tidak menghalangi dilakukannya pengusutan aspek pidana yang terdapat di dalamnya sehingga masih mungkin pelakunya dikenai hukuman pidana.

## **C. Lembaga dan Perannya dalam Perlindungan Konsumen**

### **1. Badan Perlindungan Konsumen Nasional**

Selain melakukan tugas pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan perlindungan konsumen, peran pemerintah juga membentuk apa yang disebut dengan Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN). Badan ini dimaksudkan untuk mengembangkan upaya

perlindungan kepada konsumen melalui pengkajian dan penelusuran terhadap masalah-masalah perlindungan konsumen mencari upaya-upaya atau alternatif-alternatif usaha untuk mempertinggi perlindungan hukum terhadap konsumen.

Menurut Pasal 33 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, BPKN berfungsi memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam upaya mengembangkan perlindungan konsumen di Indonesia. Pasal 33 Undang-Undang Perlindungan Konsumen ini secara tersirat mengakui bahwa tugas untuk mengembangkan perlindungan konsumen adalah tanggung jawab pemerintah dan pemerintah dipandang tidak cukup mampu (sanggup) untuk melaksanakan sendiri tugas tersebut. Oleh karena itu, perlu dilibatkan unsur-unsur nonpemerintah.

Fungsi BPKN adalah memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam upaya mengembangkan perlindungan konsumen di Indonesia. Untuk menjalankan fungsi tersebut, BPKN dibebani tugas-tugas utama (sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen Pasal 34). Dalam menjalankan tugas-tugasnya, BPKN bisa bekerjasama dengan organisasi konsumen internasional. Beberapa tugas utama BPKN sebagai berikut:<sup>33</sup>

1. Memberikan saran dan rekomendasi kepada pemerintah dalam rangka penyusunan kebijaksanaan di bidang perlindungan konsumen
2. Melakukan penelitian dan pengkajian terhadap peraturan perundang undangan yang berlaku di bidang perlindungan konsumen

---

<sup>33</sup> Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, op., cit, hlm 190.

3. Melakukan penelitian terhadap barang yang menyangkut keselamatan konsumen
4. Mendorong berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat
5. Menyebarkan informasi melalui media mengenai perlindungan konsumen dan memasyarakatkan sikap berperipikah kepada konsumen
6. Menerima pengaduan tentang perlindungan konsumen dari masyarakat, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat, atau pelaku usaha.
7. Melakukan survey yang menyangkut kebutuhan konsumen

Tugas-tugas ini merupakan satu kesatuan dimana tiap-tiap bagian dari tugas tersebut saling melengkapi, yang bermuara pada satu tujuan, yaitu memberi saran dan rekomendasi kepada pemerintah dalam mengembangkan perlindungan konsumen sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

## **2. Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM)**

Pengertian Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat atau LPKSM dalam Pasal 1 angka (9) Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yaitu: “Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat adalah lembaga non pemerintah yang terdaftar dan diakui oleh pemerintah yang mempunyai kegiatan menangani perlindungan konsumen.” Lembaga ini dibentuk oleh kelompok swadaya masyarakat yang menunjukkan bahwa selain pemerintah perlindungan konsumen merupakan tanggung jawab masyarakat. Dimana pada Pasal 44 ayat (2) dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyebutkan: “Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat memiliki

kesempatan untuk berperan aktif dalam mewujudkan perlindungan konsumen.”

Kehadiran Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat dalam suatu negara sangat penting untuk memberikan perlindungan terhadap konsumen. Dalam komentar tentang Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) sebelumnya telah dikemukakan pentingnya dua lembaga ini dalam memfasilitasi konsumen memperoleh keadilan. Keduanya secara simultan melakukan upaya perlindungan konsumen dari arus yang berbeda, yaitu LPKSM sebagai arus bawah yang kuat dan tersosialisasi secara luas di masyarakat dan sekaligus secara representatif dapat menampung dan memperjuangkan aspirasi konsumen. Arus bawah tersebut, sebelum diundangkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen diperankan oleh Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI). Sebaliknya, BPKN sebagai arus atas memiliki kekuasaan yang secara khusus diberikan undang-undang untuk mengurus perlindungan konsumen.<sup>34</sup>

Problematika yang muncul dengan kehadiran LPKSM adalah kelanjutan dari fungsi serupa yang selama ini telah dijalankan oleh lembaga-lembaga konsumen sebelum berlakunya UUPK. Ada pandangan kehadiran LPKSM merupakan bentuk intervensi negara terhadap kebebasan berserikat dan berkumpul dari kelompok masyarakat, namun di sisi lain, ia diperlukan untuk memberikan jaminan *accountability* lembaga-

---

<sup>34</sup> Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, *op.cit*, hlm 217.

lembaga konsumen tersebut, sehingga kehadiran LPKSM ini betul-betul dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Hal ini disebabkan oleh masih banyak produk tidak bermutu dan berbahaya yang beredar bebas di masyarakat, apalagi masyarakat pedesaan yang belum memahami efek atau indikasi dari produk barang yang digunakan, misalkan makanan kaleng, minuman botol, obat-obatan, dan masih banyak lagi.

Ketidaktahuan masyarakat dapat memberi peluang pelaku usaha atau produsen untuk membodohi masyarakat dengan produk yang tidak memenuhi standar. Oleh karena itu LPKSM harus mengontrol dengan sungguh-sungguh kelayakan produk barang yang dipasarkan melalui penyuluhan kepada masyarakat agar mereka tidak terjebak tindakan pelaku usaha yang hanya memprioritaskan keuntungan dengan mengorbankan konsumen.<sup>35</sup>

Berkaitan dengan implementasi perlindungan konsumen, Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mengatur tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat sebagaimana tertuang dalam Pasal 44, disebutkan bahwa:

1. Pemerintah mengakui lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat.
2. Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat memiliki kesempatan untuk berperan aktif dalam mewujudkan perlindungan konsumen.
3. Adapun Tugas LPKSM menurut Pasal 3 UUPK jo Pasal 3 PP No. 59 Tahun 2001 meliputi:

---

<sup>35</sup> Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, *Op,cit*, hlm 120 -121.

- a Menyebarkan informasi dalam rangka meningkatkan kesadaran atas hak dan kewajiban dan kehati-hatian konsumen dalam mengonsumsi barang;  
Penyebaran informasi yang dilakukan oleh LPKSM, meliputi penyebarluasan berbagai pengetahuan mengenai perlindungan konsumen termasuk peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah perlindungan konsumen.
- b Memberi nasihat kepada konsumen yang memerlukannya;  
Pemberian nasihat kepada konsumen yang memerlukan dilaksanakan oleh LPKSM secara lisan atau tertulis agar konsumen dapat melaksanakan hak dan kewajibannya.<sup>36</sup>
- c Bekerja sama dengan instansi terkait dalam upaya mewujudkan perlindungan konsumen;  
Pelaksanaan kerjasama LPKSM dengan instansi meliputi pertukaran informasi mengenai perlindungan konsumen, pengawasan barang yang beredar, dan penyuluhan serta pendidikan konsumen.<sup>37</sup>
- d Membantu konsumen dalam memperjuangkan haknya termasuk menerima keluhan atau pengaduan konsumen;  
Dalam membantu konsumen untuk memperjuangkan haknya, LPKSM dapat melakukan advokasi atau pemberdayaan konsumen agar mampu memperjuangkan haknya secara mandiri, baik secara perorangan maupun kelompok.<sup>38</sup>
- e Melakukan pengawasan bersama pemerintah dan masyarakat terhadap pelaksanaan perlindungan konsumen;  
Pengawasan perlindungan konsumen oleh LPKS bersama pemerintah dan masyarakat dilakukan atas barang yang beredar di pasar dengan cara penelitian, pengujian dan/ atau survei.<sup>39</sup>

Adapun yang menjadi tujuan LPKSM:

- a) Membantu pemerintah dalam mensosialisasikan perlindungan konsumen kepada masyarakat, sehingga masyarakat mengetahui serta memahami maksud dan tujuan perlindungan konsumen.
- b) Membantu pemerintah dalam meningkatkan kesadaran, pengetahuan dan kemandirian konsumen.
- c) Menumbuhkan gerakan soko guru konsumen adalah: (1) memberdayakan/memperdulikan masyarakat; (2) melindungi bumi; (3)

---

<sup>36</sup> Pasal 5 PP N. 59 Tahun 2001

<sup>37</sup> Pasal 6 PP N. 59 Tahun 2001

<sup>38</sup> Pasal 7 PP N. 59 Tahun 2001

<sup>39</sup> Pasal 8 PP N. 59 Tahun 2001.

mengetahui hak-haknya (4) memperjuangkan keadilan; (5) menggalang gerakan.<sup>40</sup>

Kehadiran Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat bersama Badan Perlindungan Konsumen Nasional, dengan bermacam-macam tugas yang dimaksudkan untuk membantu konsumen tersebut, maka apabila kedua lembaga tersebut berjalan dengan baik, berarti konsumen akan semakin terlindungi dan akan lebih memudahkan konsumen untuk menegakkan hak-haknya.

### **3. Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM)**

Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) merupakan Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), yaitu sesuai Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 merupakan lembaga pemerintah pusat yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintah tertentu dari presiden serta bertanggung jawab langsung kepada presiden.

Latar belakang terbentuknya Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) adalah dengan melihat kemajuan teknologi telah membawa perubahan-perubahan yang cepat dan signifikan pada industri farmasi, obat asli Indonesia, makanan, kosmetika dan alat kesehatan. Dengan kemajuan teknologi tersebut produk-produk dari dalam dan luar negeri dapat tersebar cepat secara luas dan menjangkau seluruh strata masyarakat. Semakin banyaknya produk yang ditawarkan mempengaruhi gaya hidup masyarakat dalam mengonsumsi produk. Sementara itu pengetahuan masyarakat masih

---

<sup>40</sup> Departemen Perdagangan Republik Indonesia. (<http://www.djpdn.go.id>)

belum memadai untuk dapat memilih dan menggunakan produk secara tepat, benar dan aman. Di lain pihak iklan dan promosi secara gencar mendorong konsumen untuk mengkonsumsi secara berlebihan dan seringkali tidak rasional.

Perubahan teknologi produksi, sistem perdagangan Internasional dan gaya hidup konsumen tersebut pada realitasnya meningkatkan resiko dengan implikasi yang luas pada kesehatan dan keselamatan konsumen. Apabila terjadi produk sub standar, rusak atau terkontaminasi oleh bahan berbahaya maka resiko yang terjadi akan berskala besar dan luas serta berlangsung secara amat cepat.

Untuk itu Indonesia harus memiliki Sistem Pengawasan Obat dan Makanan (SisPOM) yang efektif dan efisien yang mampu mendeteksi, mencegah dan mengawasi produk-produk termaksud untuk melindungi keamanan, keselamatan dan kesehatan konsumennya baik di dalam maupun di luar negeri. Untuk itu telah dibentuk Badan Pengawas Obat dan Makanan yang memiliki jaringan nasional dan internasional serta kewenangan penegakan hukum dan memiliki kredibilitas profesional yang tinggi.<sup>41</sup>

Fungsi Badan Pengawa Obat dan Makanan, yaitu:

- a Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan Obat dan Makanan.

---

<sup>41</sup> [http://pm.go.id/profile/latar\\_belakang.asp](http://pm.go.id/profile/latar_belakang.asp). diakses pada 27 april 2016.

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

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

- a Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- b Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- c Penetapan sistem informasi di bidangnya.
- d Penetapan persyaratan penggunaan bahan tambahan (zat adiktif) tertentu untuk makanan dan menetapkan pedoman pengawasan obat dan makanan.
- e Pemberian izin dan pengawasan peredaran obat serta pengawasan industri farmasi.
- f Penetapan pedoman penggunaan konservasi, pengembangan dan pengawasan tanaman obat.<sup>42</sup>

Pengawasan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan dalam Pasal 42 Peraturan Pemerintah tentang Keamanan, Mutu dan Gizi pangan juga mengatur yaitu, dalam rangka pengawasan keamanan, mutu dan gizi pangan, setiap pangan olahan baik yang diproduksi di dalam negeri atau yang dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia untuk diperdagangkan dalam kemasan eceran sebelum diedarkan wajib memiliki surat persetujuan pendaftaran yang ditetapkan oleh Kepala Badan, apabila suatu produk melakukan pelanggaran yakni tidak sesuai dengan syarat standar mutu pangan atau terbukti mengandung bahan tambahan berbahaya, badan

---

<sup>42</sup> [http://pom.go.id/profile/fungsi badan POM.asp](http://pom.go.id/profile/fungsi%20badan%20POM.asp). diakses pada 27 april 2016.

pengawas obat dan makanan mempunyai kewenangan untuk menarik secara langsung produk tersebut dari peredaran.

Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan merupakan “perpanjangan tangan” dari Badan Pengawas Obat dan Makanan yang terletak di Ibu Kota Provinsi di seluruh Indonesia. BBPOM Yogyakarta terletak di jalan Tompeyan I, Tegalrejo, Yogyakarta. Jumlah Sumber Daya Manusia (SDM) yang ada di BBPOM di Yogyakarta per 31 Desember 2015 adalah sebanyak 115 orang yang tersebar dalam unit kerja.

Sesuai dengan keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan No. 015018/SK/KB POM Tahun 2001 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis di Lingkungan BPOM, maka BBPOM terdiri dari: Bidang Pengujian Terapeutik, Narkotika, Obat Tradisional, dan Produk Komplemen yang mempunyai tugas melaksanakan penyusunan rencana dan program serta evaluasi dan penyusunan laporan pelaksanaan pemeriksaan secara laboratorium, pengujian dan penilaian mutu bidang di bidang produk terapeutik, narkotika, obat tradisional, kosmetika dan produk komplemen.

- a) Bidang Pengujian Pangan dan Bahan Berbahaya yang mempunyai tugas:  
Melaksanakan penyusunan rencana dan program serta evaluasi dan penyusunan laporan pelaksanaan pemeriksaan secara laboratorium, pengujian dan penilaian mutu di bidang pangan dan bahan berbahaya.
- b) Bidang Pengujian Mikrobiologi yang mempunyai tugas:  
Melaksanakan penyusunan rencana dan program serta evaluasi dan penyusunan laporan pelaksanaan pemeriksaan secara laboratorium, pengujian dan penilaian mutu secara mikrobiologi.

- c) Bidang Pemeriksaan dan Penyidikan yang mempunyai tugas:  
Melaksanakan penyusunan rencana dan program kerja serta evaluasi dan penyusunan laporan pelaksanaan pemeriksaan setempat, pengambilan contoh untuk pengujian dan pemeriksaan sarana produksi, distribusi dan instansi kesehatan serta penyidikan kasus pelanggaran hukum di bidang produk terapeutic, narkotika, psikotropika dan zat adiktif lain, obat tradisional, kosmetika, produk komplimen, pangan dan bahan berbahaya.

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

1. Penyusunan rencana dan program pemeriksaan dan penyidikan obat dan makanan.
2. Pelaksanaan pemeriksaan setempat, pengambilan contoh dan pemeriksaan sarana produksi, distribusi, instansi kesehatan di bidang terapeutic, narkotika, psikotropika dan zat adiktif lain, obat tradisional, kosmetika, dan produk komplimen.
3. Melaksanakan pemeriksaan setempat, pengambilan contoh dan pemeriksaan sarana distribusi di bidang pangan dan bahan berbahaya.
4. Evaluasi dan penyusunan laporan pemeriksaan dan penyidikan obat dan makanan.

Bidang Pemeriksaan dan Penyidikan terdiri dari:

1. Seksi pemeriksaan mempunyai tugas melakukan pemeriksaan setempat, pengambilan contoh untuk pengujian, pemeriksaan sarana produksi dan distribusi, produk terapeutic, narkotika, psikotropika dan zat adiktif lain, obat tradisional, kosmetika, produk komplimen, pangan dan bahan berbahaya.
2. Seksi penyidikan mempunyai tugas melakukan penyidikan terhadap kasus pelanggaran hukum di bidang produk terapeutic, narkotika, psikotropika dan zat adiktif lain, obat tradisional, kosmetika, produk komplimen, pangan dan bahan berbahaya.

Bidang sertifikasi dan Layanan Konsumen melaksanakan penyusunan rencana dan program serta evaluasi dan penyusunan laporan sertifikasi produk, sarana produksi dan distribusi tertentu dan layanan konsumen. Bidang sertifikasi dan layanan konsumen terdiri dari:

1. Seksi sertifikasi mempunyai tugas melakukan sertifikasi produk, sarana produksi dan distribusi tertentu. Seksi layanan informasi konsumen mempunyai tugas melakukan layanan informasi konsumen.
2. Sub bagian tata usaha mempunyai tugas memberikan pelayanan teknis dan administrasi dalam lingkungan Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan.
3. Pengawasan Obat dan Makanan di pelabuhan dan perbatasan dilakukan oleh satuan kerja Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan melalui bidang pemeriksaan dan penyidikan.

Kewenangan Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) ada 2, yaitu:

1. Kewenangan Preventif yaitu kewenangan yang biasa juga disebut kewenangan pre market adalah kewenangan BBPOM untuk memeriksa setiap produk obat dan makanan sebelum beredar dan dipasarkan ke masyarakat dengan melalui tahap sertifikasi dan registrasi produk, sarana produksi serta distribusi produk tersebut.
2. Kewenangan Represif yaitu kewenangan yang biasa juga disebut kewenangan post market adalah kewenangan BBPOM untuk mengadakan pemeriksaan terhadap produk obat dan makanan yang beredar di masyarakat, dengan proses :

- a. Pemeriksaan terhadap sarana produksi dan distribusi obat dan makanan.
- b. Melakukan sampling dan uji laboratorium terhadap produk yang dicurigai mengandung bahan berbahaya atau produk yang tidak mempunyai produksi serta produk yang dicurigai berbahaya bagi kesehatan masyarakat.

Apabila dari hasil pemeriksaan sampling uji laboratorium terbukti bahwa produk obat atau makanan tersebut tidak memenuhi syarat maka BPOM berwenang untuk menarik produk tersebut dari peredaran, memberi peringatan kepada pelaku usaha dan distribusi produk tersebut untuk tidak mengulangi perbuatannya, serta memberi peringatan kepada masyarakat tentang produk yang tidak memenuhi syarat tersebut.

a Kode Badan Pengawas Obat dan Makanan

Definisi kode dalam kamus besar bahasa Indonesia yaitu tanda (kata-kata, tulisan) yang disepakati untuk maksud tertentu, sedangkan BPOM sendiri sesuai Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 merupakan lembaga independen yang dibentuk oleh pemerintah yang berfungsi mengawasi kondisi setiap produk obat, makanan dan minuman yang beredar di Indonesia.

Kode Badan Pengawas Obat dan Makanan khususnya untuk makanan dan minuman terdapat 4 (empat) jenis, dimana setiap kode memiliki maksud tertentu, yaitu:<sup>43</sup>

1. MD merupakan kode untuk produk yang dibuat di Indonesia atau merupakan merek nasional atau dalam negeri.
2. ML merupakan kode untuk produk yang berasal dari luar negeri kemudian diimpor masuk ke dalam negeri atau merek dari luar negeri.
3. SP merupakan Surat Penyuluhan yang diberikan kepada perusahaan menengah yang telah mengikuti Penyuluhan Keamanan Pangan (PKP).
4. PIRT merupakan Pangan Industri Rumah Tangga yang diberikan pihak Dinas Kesehatan sesuai aturan yang dikeluarkan oleh BPOM kemudian diberikan kepada Industri atau Jenis Usaha Rumah Tangga.

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

#### b Label

Dalam konteks pencantuman kode Badan Pengawas Obat dan Makanan dalam kemasan erat juga kaitannya dengan label. Adapun pengertian label pada Pasal 1 angka (15) Undang-undang pangan, yaitu: “Label pangan adalah setiap keterangan mengenai pangan yang berbentuk gambar, tulisan, kombinasi keduanya, atau bentuk lain disertakan pada

---

<sup>43</sup> <http://id.answers.yahoo.com/question/index?qid=20090420070830AALYOQB>. Diakses tanggal 24 april 2012.

pangan, dimasukkan ke dalam pangan, ditempelkan pada, atau merupakan bagian kemasan pangan.”

Pasal 30 ayat (2) undang-undang Pangan juga mengatur mengenai keterangan yang wajib dicantumkan pada label, yaitu: “Label, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), memuat sekurang-kurangnya keterangan mengenai:

- a. Nama produk<sup>44</sup>
- b. Daftar bahan yang digunakan
- c. Berat bersih atau isi bersih
- d. Nama dan alamat pihak yang memproduksi atau memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia
- e. Komposisi produk atau daftar bahan yang digunakan
- f. Keterangan tentang halal, dan
- g. Tanggal, bulan, tahun kadaluwarsa.

Pada ayat (3) Undang-undang Pangan, menjelaskan: “Selain keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemerintah dapat menetapkan keterangan lain yang wajib atau dilarang untuk dicantumkan pada label pangan.”

Dalam Pasal 33 Undang-undang Pangan menegaskan beberapa hal larangan pelabelan pada kemasan oleh pelaku usaha, yaitu:

1. Setiap label dan atau iklan tentang pangan yang diperdagangkan harus memuat keterangan mengenai pangan dengan benar dan tidak menyesatkan.
2. Setiap orang dilarang memberikan keterangan atau pernyataan tentang pangan yang diperdagangkan melalui, dalam, dan atau dengan label atau iklan apabila keterangan atau pernyataan tersebut tidak benar dan atau menyesatkan.
3. Pemerintah mengatur, mengawasi, dan melakukan tindakan yang diperlukan agar iklan tentang pangan yang diperdagangkan tidak memuat keterangan yang dapat menyesatkan.”

**BAB III**

**PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN TERHADAP  
PRODUK-PRODUK YANG MEMBAHAYAKAN KESEHATAN  
PERSPEKTIF HUKUM PIDANA**

**A. Kebijakan Legislatif dalam Memberikan Perlindungan terhadap Konsumen**

**1. Ketentuan Pidana di dalam UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen**

Di antara semua aspek hukum publik yang paling banyak menyangkut perlindungan konsumen adalah hukum pidana. Khusus mengenai hukum pidana kata konsumen tidak disebutkan secara eksplisit, namun hanya secara implisit. Tindak pidana di bidang perlindungan konsumen menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang termasuk tindak pidana mengenai produk yang membahayakan kesehatan konsumen diancam dengan pidana antara lain :

- a. Pasal 8 Undang-Undang Perlindungan Konsumen: memproduksi atau memperdagangkan barang yang:
  - 1) Tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang disyaratkan.
  - 2) Tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih atau netto, dan jumlah hitungan sebagaimana dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut.
  - 3) Tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan, dan jumlah menurut ukuran yang sebenarnya.
  - 4) Tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan, atau kemanjuran barang sebagaimana dicantumkan di dalam label, etiket, atau keterangan barang tersebut.
  - 5) Tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses, pengolahan , gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang tersebut.

- 6) Tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan, atau promosi penjualan barang tersebut.
- 7) Tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu.
- 8) Tidak mengikuti ketentuan produksi secara halal sebagaimana dengan pernyataan halal yang dicantumkan pada label.
- 9) Tidak memasang label atau membuat penjelasan barang yang memuat nama barang, ukuran, berat/isi bersih atau netto, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama alamat pelaku usaha, serta ketentuan lain untuk penggunaan menurut ketentuan harus dipasang/dibuat.
- 10) Tidak mencantumkan informasi dan atau petunjuk penggunaan dalam bahasa Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jika pelaku usaha melakukan pelanggaran terhadap barang yang telah diproduksi dan diperdagangkan seperti pasal di atas, UUPK telah mengatur mengenai pidana di bidang pelanggaran tersebut. Kebijakan kriminal (kebijakan penanggulangan kejahatan) dapat ditempuh lewat jalur “penal” dan “nonpenal”.<sup>1</sup> Mengenai kebijakan perlindungan konsumen lewat jalur “penal” dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999 dapat dilihat dalam beberapa pasal. Terdapat tiga Pasal berturut-turut yang mengatur tindak pidana dalam bidang perlindungan konsumen (Pasal 61 sampai Pasal 63). Pasal 61 berbunyi:

- 1) “Penuntutan pidana dapat dilakukan terhadap pelaku usaha dan/atau pengurusnya.”

Dengan ketentuan pasal tersebut bahwa badan usaha (badan hukum atau bukan badan hukum, perusahaan swasta atau publik, koperasi, dan

---

<sup>1</sup> Jalur “nonpenal” terlihat dengan adanya upaya melakukan Perlindungan Konsumen melalui pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah (Pasal 29-30) dengan membentuk BPKN (Badan Perlindungan Konsumen Nasional) yang menurut Pasal 33 mempunyai tugas; memberi saran dan rekomendasi, melakukan penelitian dan pengkajian, mendorong LPKSM (Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya masyarakat), menyebarkan informasi dan memasyarakatkan sikap keberpihakan kepada konsumen, menerima pengaduan dari masyarakat, LPKSM, atau pelaku usaha, dan melakukan survei kebutuhan konsumen.

sebagainya) dapat diajukan sebagai terdakwa dalam perkara pidana, di samping mereka yang bekerja sebagai pengurusnya. Dengan demikian terlihat pelaku tindak pidana berdasarkan ketentuan Pasal 61 adalah perusahaan dan/atau pengurus perusahaannya. Memperhatikan perumusan delik dalam Pasal 61 di atas, yang dapat dipertanggungjawabkan (yang menjadi subjek tindak pidana) adalah “pelaku usaha”. Menurut Pasal 1 sub 3, “pelaku usaha” adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha yang berbentuk badan hukum maupun bukan. Namun di dalam Undang-Undang ini tidak ada ketentuan mengenai kapan atau dalam hal bagaimana suatu badan usaha/badan hukum dikatakan telah melakukan tindak pidana. Yang ada hanya ketentuan, bahwa penuntutan pidana dapat dilakukan terhadap pelaku usaha atau pengurusnya.

Perusahaan yang berbadan hukum yang melakukan usaha memproduksi barang yang dapat membahayakan kesehatan konsumen, seharusnya bertanggung jawab terhadap produknya apabila produk yang diterima konsumen tidak sesuai standar yang berlaku. Hal ini merupakan upaya yang bertujuan menciptakan sistem bagi perlindungan konsumen. Penegakan hukum terhadap pelaku usaha atau perusahaan harus dilaksanakan dengan dukungan semua pihak yakni, pemerintah, pelaku usaha, dan masyarakat selaku konsumen.

Penegakan hukum perlindungan konsumen lewat jalur “penal” juga dapat dilihat dalam Pasal 62 UU No. 8/1999. Di dalam pasal 62 ini menentukan secara limitatif tentang perbuatan-perbuatan di bidang

konsumen yang dapat dikriminalisasi. Ketentuan pidana di dalam Pasal 62 tersebut yakni;

- 1) Pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 13 ayat (2), Pasal 15, Pasal 17 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf e, ayat (2) dan Pasal 18 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp 2.000.000.000,00 (dua milyar rupiah).<sup>2</sup>
- 2) Pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 ayat (1), Pasal 14, Pasal 16, dan Pasal 17 ayat (1) huruf d dan huruf f dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).<sup>3</sup>
- 3) Terhadap pelanggaran yang mengakibatkan luka berat, sakit berat, cacat tetap, atau kematian diberlakukan ketentuan pidana yang berlaku.

---

<sup>2</sup> Kelompok I (Pasal 62 ayat 1) diancam dengan pidana penjara paling lama 5 tahun atau denda paling banyak Rp. 2000.000.000,00 (dua miliar rupiah). Kelompok I ini terdiri dari tindak pidana berupa pelanggaran; Pasal 8 ini mengatur tentang perbuatan-perbuatan pelaku usaha dalam memproduksi dan atau memperdagangkan yang dilarang, seperti perbuatan tidak memenuhi atau tidak sesuai standar, tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih atau jumlah netto sebagai dinyatakan dalam label, tidak sesuai ukuran, takaran, timbangan, dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran sebenarnya. Pasal 9 mengenai penawaran, promosi dan mengiklankan secara tidak benar. Perbuatan –perbuatan tersebut termasuk dalam tahap pratransaksi konsumen. Artinya perilaku usaha sebelum transaksi terjadi (sebelum jual beli, penyewaan, atau lain-lain perbuatan dalam bidang penawaran produk konsumen). Pasal 10 mengenai penawaran, promosi atau pengiklanan untuk perdagangan barang atau jasa yang tidak benar atau menyesatkan. Pasal 13 ayat (2) mengenai hal menawarkan atau mempromosikan/mengiklankan obat, suplemen makanan, alat kesehatan termasuk jasa pelayanan kesehatan dengan menjanjikan hadiah barang atau jasa.

<sup>3</sup> Kelompok II (diatur dalam ayat 2) yang diancam dengan pidana penjara paling lama 2 tahun atau pidana denda paling banyak 500 juta rupiah. Kelompok II ini terdiri dari tindak pidana yang berupa pelanggaran. Pasal 11 mengelabui/menyesatkan konsumen dalam penjualan melalui cara obral atau lelang. Pasal 12 menawarkan, mempromosikan, mengiklankan barang dengan harga/tarif khusus dalam waktu dan jumlah tertentu, padahal pelaku usaha tidak bermaksud melaksanakannya sesuai dengan waktu dan jumlah yang ditawarkan/dipromosikan/diiklankan. Pasal 13 menawarkan, mempromosikan, mengiklankan barang/jasa dengan menjanjikan hadiah Cuma-Cuma dengan maksud tidak memberikannya atau memberikan tidak sebagaimana yang dijanjikan. Pasal 14 pelaku usaha yang menawarkan barang/jasa untuk diperdagangkan dengan memberi hadiah melalui undian; tidak melakukan penarikan hadiah setelah batas waktu yang dijanjikan, mengumumkan hasilnya tidak melalui media massa, memberikan hadiah tidak sesuai dengan yang dijanjikan, mengganti hadiah yang tidak setara dengan nilai hadiah yang dijanjikan. Pasal 16 pelaku usaha dalam menawarkan barang/jasa melalui pesanan; tidak menepati pesanan dan/ atau kesepakatan yang telah dijanjikan, tidak menepati janji atas suatu pelayanan dan atau prestasi. Pasal 17 pelaku usaha periklanan memproduksi iklan yang tidak memuat informasi mengenai resiko pemakaian barang/jasa, pelaku usaha periklanan memproduksi iklan yang melanggar etika dan/atau peraturan per UU mengenai periklanan.

Pembagian dua kelompok tindak pidana perlindungan konsumen dalam Pasal 62 ayat 1 dan 2 di atas, hanya didasarkan pada jumlah maksimum ancaman pidananya. Dari ketentuan sanksi pidana dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen tersebut terdapat dua (2) tingkatan, yaitu sanksi pidana penjara lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak sebesar Rp 2.000.000.000,00 (dua milyar rupiah) dan sanksi pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Sangat disayangkan dalam Pasal 62 tersebut tidak disebutkan kualifikasi deliknya, berupa kejahatan atau pelanggaran. Secara yuridis hal ini bisa menjadi masalah, karena sistem pemidanaan dalam perundang-undangan di luar KUHP tetap terikat pada aturan pemidanaan menurut KUHP yang masih membedakan antara kejahatan dan pelanggaran.

Ancaman pidana dalam Pasal 62 di atas berlaku semua pelaku usaha, baik orang perseorangan maupun badan usaha/badan hukum. Untuk pidana denda, sebaiknya ada perbedaan antara pelaku perorangan (pribadi) dengan badan usaha/badan hukum, karena dampak timbulnya korban (kerugian konsumen) dari perbuatan badan usaha/badan hukum kemungkinan lebih besar daripada perbuatan pelaku usaha orang perorangan. Perbedaan pidana denda itu dapat ditempuh dengan menentukan maksimum denda yang berbeda, atau dengan menentukan jumlah minimum khusus pidana denda untuk badan usaha/badan hukum. Namun karena UU No. 8/ 1999 ini sudah disahkan, maka adanya

pembedaan pidana itu diharapkan mendapat perhatian dalam kebijakan penerapannya.

Dalam Pasal 62 ayat 3 UUPK, berlakunya ketentuan pidana dari perundang-undangan lainnya (termasuk KUHP) hanyalah yang menyangkut perbuatan yang menimbulkan luka berat, sakit, cacat tetap, atau kematian. Ketentuan pidana dalam Pasal 62 (3) tersebut memberlakukan dua aturan hukum sesuai tingkat pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha, yaitu sepanjang akibat perbuatan pidana yang dilakukan oleh pelaku usaha atau perusahaan sebagai subjek hukum, memenuhi kualifikasi yang mengakibatkan luka berat, sakit berat, cacat tetap, atau kematian konsumen diberlakukan ketentuan hukum pidana sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), sementara di luar tingkat pelanggaran tersebut berlaku ketentuan pidana dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Dari ketiga ayat tersebut di atas terlihat bahwa ancaman hukuman pidana atau denda dapat dijatuhkan pada setiap pelaku usaha yang bersalah. Khusus mengenai pelanggaran yang dipergunakan dalam rumusan Pasal 62 (3) masih perlu ditinjau kembali karena akibat-akibat dari pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 (3) tersebut, di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dikualifikasi sebagai kejahatan.

Dengan sistem perumusan pidana dalam Pasal 62 yang lebih berorientasi pada pelaku tindak pidana, sehingga tidak dapat diharapkan banyak adanya perlindungan terhadap konsumen sebagai korban. Dilihat dari sudut korban/konsumen, harapan adanya bentuk perlindungan secara langsung hanya pada bentuk sanksi pembayaran ganti rugi. Namun sanksi ini menurut Pasal 63 hanya merupakan pidana tambahan.

Kurangnya keseimbangan perhatian terhadap korban/konsumen terlihat juga dari perbandingan jumlah denda dalam Pasal 62 dengan ganti rugi (sebagai sanksi administratif). Menurut Pasal 62, dendanya (yang jatuh kepada negara) dapat mencapai dua milyar (untuk delik dalam ayat 1) atau mencapai 500 juta rupiah (untuk ayat 2), sedangkan ganti rugi yang diberikan kepada korban/konsumen menurut Pasal 60 hanya maksimum 200 juta rupiah. Perlu dianalisis, bahwa ganti rugi dalam Pasal 63 (sebagai pidana tambahan) sama sekali tidak ditentukan besarnya. Hal ini ada baiknya untuk memberi kebebasan/kelonggaran pada hakim. Namun dalam penerapannya sebaiknya perlu diperhatikan kesebandingan antara ganti rugi yang dijatuhkan sebagai pidana tambahan ini dengan besarnya ancaman pidana denda dalam Pasal 62.

Sanksi pidana yang berupa denda sebagaimana dikemukakan di atas, dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) termasuk dalam jenis hukuman pokok, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 yang menentukan bahwa hukuman-hukuman pokok ialah hukuman mati,

hukuman penjara, hukuman kurungan dan hukuman denda.<sup>4</sup> Adanya sanksi pidana denda dipandang masih kurang efektif, karena sanksi pidana denda yang dimaksud tidak mengubah perilaku pelaku usaha atau perusahaan tersebut. Akibatnya perbuatan pidana yang dilakukan oleh pelaku usaha atau perusahaan dapat selalu berulang. Jika dilihat dari sanksi pidana denda tersebut jumlahnya kecil, menjadi masalah apabila sanksi pidana berupa denda yang dijatuhkan atas perbuatan pidana yang dilakukan pelaku usaha berbadan hukum, hanya dipandang sekedar ongkos operasional produksi atau pemasaran. Hal tersebut akan mengakibatkan pelaku usaha sebagai subjek hukum pidana tidak menjadi jera. Jika hal ini terjadi berarti sanksi pidana denda saja belum cukup, sehingga harus ada pertimbangan terhadap kemungkinannya memberikan sanksi tambahan sebagaimana diatur dalam Pasal 63 UUPK.

“Terhadap sanksi pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62, dapat dijatuhkan hukuman tambahan, berupa:

- a. Perampasan barang tertentu;
- b. Pengumuman keputusan hakim;
- c. Pembayaran ganti rugi;
- d. Perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian konsumen;
- e. Kewajiban penarikan barang dari peredaran; atau
- f. Pencabutan izin usaha.”

Dengan demikian setiap pelaku usaha tindak pidana tertentu yang disebutkan dalam Pasal 62, dapat pula dijatuhi hukuman tambahan sebagaimana diatur dalam Pasal 63 tersebut. Salah satu jenis hukuman

---

<sup>4</sup> Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, hlm. 289.

tambahan dalam Pasal 63 ini adalah pembayaran ganti rugi. Pembayaran ganti kerugian sebagaimana dimaksudkan masih kurang tepat, karena ganti kerugian pada hakikatnya merupakan sanksi pidana yang bersifat keperdataan. Adanya pidana ganti rugi justru didasarkan pada ide untuk melindungi korban dari akibat kerugian keperdataan yang timbul dari adanya tindak pidana. Sedangkan sanksi pidana yang berupa pembayaran sejumlah uang bukan merupakan ganti kerugian, melainkan denda. Selanjutnya mengenai hukum pidana tambahan yang berupa pencabutan izin usaha, dalam hal ini pencabutan izin usaha merupakan sanksi administratif.

Peraturan sanksi pidana yang terdapat dalam Undang Undang Perlindungan Konsumen ini memuat aturan-aturan hukum tentang perlindungan kepada konsumen yang berupa payung bagi perundang-undangan lainnya yang menyangkut konsumen, sekaligus mengintegrasikan perundang-undangan lain yang terkait dengan perlindungan konsumen, sehingga memperkuat penegakan hukum di bidang perlindungan konsumen. Adapun pengaturan perlindungan konsumen dilakukan dengan tujuan:

- a. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur keterbukaan akses dan informasi, serta menjamin kepastian hukum.
- b. Melindungi kepentingan konsumen pada khususnya dan kepentingan seluruh pelaku usaha.
- c. Meningkatkan kualitas barang/ produk.
- d. Memberikan perlindungan kepada konsumen dari praktek usaha menipu dan menyesatkan.

- e. Memadukan penyelenggaraan, pengembangan dan pengaturan perlindungan konsumen dengan bidang-bidang perlindungan pada bidang-bidang lain.<sup>5</sup>

## **2. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan**

Sejalan dengan pengaturan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Dalam Undang-Undang Kesehatan, keamanan pangan secara jelas tercantum pada Bagian Keenam Belas mengenai Pengamanan Makanan dan Minuman. Pada Pasal 11 menjelaskan mengenai masalah keamanan pangan secara umum, yaitu:

- a) Makanan dan minuman yang dipergunakan untuk masyarakat harus didasarkan pada standar dan/atau persyaratan kesehatan.
- b) Makanan dan minuman hanya dapat diedarkan setelah mendapat izin edar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c) Setiap makanan dan minuman yang dikemas wajib diberi tanda label yang berisi; nama produk, daftar bahan yang digunakan, berat bersih atau isi bersih, nama dan alamat pihak yang memproduksi atau memasukkan makanan dan minuman ke dalam wilayah Indonesia, dan tanggal, bulan dan tahun kadaluwarsa.
- d) Pemberian tanda atau label harus dilakukan secara benar dan akurat.
- e) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian label dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- f) Makanan dan minuman yang tidak memenuhi ketentuan standar, persyaratan kesehatan, dan/atau membahayakan kesehatan dilarang untuk diedarkan, ditarik dari peredaran, dicabut izin edar dan disita untuk dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk kepentingan tersebut standar dimaksud dapat diberlakukan secara wajib sesuai dengan parameter dalam Standar Nasional Indonesia (SNI). Standar Nasional Indonesia (SNI) dalam hal produk pangan yang

---

<sup>5</sup> Ali Mansyur, *Penegakan Hukum tentang Tanggung Gugat Produsen dalam Perwujudan Perlindungan Konsumen*, (Yogyakarta: Genta Press, 2007), hlm 92.

telah diberlakukan secara wajib adalah air minum dalam kemasan, tepung terigu, dan garam beryodium. Pemerintah juga membentuk Peraturan Pemerintah No. 102 Tahun 2000 tentang Standarisasi Nasional. Dalam Peraturan pemerintah ini diatur bahwa “standarisasi salah satunya bertujuan untuk meningkatkan perlindungan kepada konsumen, pelaku usaha, tenaga kerja dan masyarakat lainnya untuk keselamatan, keamanan, kesehatan maupun pelestarian lingkungan (Pasal 3 angka 1)”.

Dalam rangka melindungi konsumen/masyarakat dari makanan dan minuman yang dapat membahayakan keselamatan dan kesehatan, dirasakan sudah waktunya untuk menetapkan adanya suatu standar makanan dan minuman yang berlaku di seluruh Indonesia. Adapun penentuan standar dilaksanakan dengan tujuan:

- a Memberikan perlindungan terhadap masyarakat dari makanan dan minuman yang dapat mengancam keselamatan dan kesehatan masyarakat, antara lain:
  - 1) Tercemarnya makanan dan minuman oleh bahan berbahaya, yaitu bahan kimia baik dalam keadaan tunggal maupun campuran yang bersifat racun.
  - 2) Makanan dan minuman yang tidak memenuhi persyaratan kesehatan yaitu makanan dan minuman yang tidak memenuhi ketentuan-ketentuan yang bersifat teknis kesehatan yang meliputi; hygiene dan sanitasi, bangunan/ruangan tempat pengolahan serta cara produksi yang baik.
- b Ketentuan mengenai makanan dan minuman harus mengandung nilai/mutu gizi yang cukup dan bermanfaat.
- c Dalam melaksanakan standar diarahkan memberikan pengertian mampu beradaptasi dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi,

pengalaman serta perkembangan masa kini dan masa yang akan datang.<sup>6</sup>

Sebenarnya setiap manusia berkepentingan dalam perlindungan ini, karena setiap manusia sebagai konsumen membutuhkan perlindungan kesehatan. Makanan dan minuman dapat mempunyai dwifungsi, yaitu sebagai makanan tetapi dalam hal tertentu dapat menimbulkan bahaya atau keracunan di tubuh konsumen. Makanan atau minuman yang tidak memenuhi standar atau tercampur dengan bahan tambahan yang beracun dapat menimbulkan akibat yang fatal, seperti muntah dan kadang-kadang dapat menimbulkan kematian.

Sikap moral dari pengusaha maupun penyalur atau penjual makanan atau minuman mengetahui barangnya tidak memenuhi standar yang ditetapkan, tetapi terkadang mereka berlindung kepada peraturan perundang-undangan yang sudah ada, misalnya makanan dan minuman tersebut sudah terjamin kualitasnya karena sudah terdaftar pada Departemen Kesehatan. Hal ini terjadi karena pengawasan yang lemah dari pemerintah dalam rangka penegakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kurangnya tanggung jawab moral dari pengusaha serta peran serta masyarakat/konsumen juga menjadi kendala dalam menegakkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>6</sup> Naskah Akademis Peraturan Perundang-Undangan Tentang Perlindungan Konsumen Dalam Hal Makanan dan Minuman,(Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1994), hlm 24.

Kemudian sanksi pidana mengenai produk obat-obatan yang mengandung bahan berbahaya, terdapat pada undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Pasal 196 yang berbunyi :

“Setiap orang yang dengan sengaja memproduksi atau mengedarkan sediaan farmasi dan/ atau alat kesehatan yang tidak memenuhi standar dan/ atau persyaratan keamanan, khasiat atau kemanfaatan, dan mutu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (2) dan ayat (3) dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)”.

Perbuatan produsen yang menimbulkan kerugian kepada konsumen tersebut dalam hukum pidana dapat dikategorikan tindak pidana (kejahatan). Ada hak-hak konsumen yang dilanggar sehingga dapat dipertahankan memakai instrumen pidana. Sebagai contoh, dapat dilihat dari perbuatan yang dimaksud dalam Pasal di atas yang menentukan bahwa perbuatan memproduksi atau mengedarkan sediaan produk farmasi atau alat kesehatan yang tidak memenuhi standar persyaratan keamanan, khasiat atau kemanfaatan diancam dengan pidana. Dengan demikian, perlindungan hukum terhadap konsumen yang diberikan negara memang haruslah dapat diimplementasikan. Hal ini menjadi penting, mengingat bahwa perlindungan konsumen haruslah menjadi salah satu perhatian yang utama karena berkaitan erat dengan kesehatan dan keselamatan masyarakat sebagai konsumen.

Mengenai sanksi, maka yang dicantumkan dalam Peraturan Menteri Kesehatan di atas hanyalah sanksi pidana dengan penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00

(satu miliar rupiah)”. Kemudian sanksi administrasi berupa pencabutan ijin edar, pencabutan nomor pendaftaran dan disita untuk dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Masih belum adanya sanksi pidana yang dapat membuat pengusaha, penyalur/ penjual menjadi jera, karena dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang berlaku, besarnya sanksi dirasakan terlalu kecil/rendah, sehingga fungsi mencegah dari sanksi yang telah ditetapkan menjadi hilang, akibatnya kecenderungan untuk melanggar semakin besar.

Peraturan perundang-undangan yang ada di bidang kesehatan pada dasarnya sudah mencukupi untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat atau konsumen di bidang makanan dan obat-obatan. Permasalahannya adalah kurang kemauan yang sungguh-sungguh baik dari masyarakat/konsumen sendiri maupun dari aparat penegak hukum, tekad yang bulat, untuk melaksanakan dan menegakkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada tanpa pandang bulu.

### **3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan**

Jaminan akan keamanan pangan adalah merupakan hak asasi konsumen. Pangan termasuk kebutuhan dasar terpenting dan sangat esensial dalam kehidupan manusia. Walaupun pangan itu menarik, nikmat, tinggi gizinya jika tidak aman dikonsumsi, maka tidak ada nilainya sama sekali. Oleh karena itu pemerintah dalam rangka perlindungan kepada konsumen/masyarakat telah mengambil kebijakan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan yang dimaksudkan

sebagai landasan hukum bagi pengaturan, pembinaan dan pengawasan terhadap semua kegiatan atau proses produksi, peredaran perdagangan pangan. Sebagai landasan hukum undang-undang ini dimaksudkan pula sebagai acuan dari berbagai perundang-undangan yang telah ada maupun yang akan dibentuk terkait dengan pengaturan pangan.

Pada dasarnya Undang-Undang Pangan telah meletakkan dasar pengaturan menyeluruh mata rantai proses produksi pangan sampai pada pangan dikonsumsi. Ketentuan tersebut meliputi penetapan persyaratan dalam rangka keamanan pangan, ketentuan tentang mutu dan gizi pangan, ketentuan tentang label dan iklan pangan, persyaratan dalam rangka keamanan pangan ke dalam wilayah Indonesia, tanggung jawab industri pangan, pengaturan ketahanan pangan, peran serta masyarakat, pengawasan serta sanksi pidana.

Persyaratan keamanan telah mendapatkan pengaturan utama dalam undang-undang pangan. Persyaratan keamanan pangan yang diatur meliputi:

- a) Persyaratan sanitasi dalam produksi, penyimpanan, pengangkutan dan peredaran;
- b) Larangan penggunaan bahan tambahan makanan yang dilarang digunakan dalam memproduksi makanan;
- c) Pemeriksaan keamanan pangan hasil rekayasa genetika sebelum diedarkan;
- d) Persyaratan penggunaan bahan kemasan pangan;
- e) Kewajiban melaksanakan sistem jaminan mutu dan pemeriksaan laboratorium;
- f) Larangan mengedarkan pangan yang mengandung bahan beracun dan berbahaya bagi kesehatan, mengandung cemaran, mengandung bahan

yang dilarang dalam kegiatan produksi, mengandung bahan yang kotor dan pangan yang sudah kadaluwarsa.

Untuk mencegah dan mengawasi pangan yang membahayakan kesehatan konsumen/masyarakat, Undang-Undang Pangan telah menugaskan kepada Pemerintah untuk:

- a) Menetapkan bahan yang dilarang digunakan dalam kegiatan atau proses produksi pangan serta ambang batas maksimal cemaran yang diperbolehkan;
- b) Mengatur dan menetapkan persyaratan bagi penggunaan cara, metode dan atau bahan tertentu dalam kegiatan atau proses produksi, pengolahan, penyimpanan, pengangkutan dan atau peredaran pangan yang dapat memiliki resiko yang merugikan dan atau membahayakan kesehatan manusia;
- c) Menetapkan bahan yang dilarang digunakan dalam produksi peralatan pengolahan, penyiapan, pemasaran dan atau penyajian pangan.

Di dalam Undang-Undang Pangan yang terkait dengan keamanan pangan khususnya menyangkut tanggung jawab dan sanksinya pada Pasal 41 secara tegas dinyatakan:

- a) Badan usaha yang memproduksi pangan olahan untuk diedarkan dan atau orang perseorangan dalam badan usaha yang diberi tanggung jawab terhadap jalannya usaha tersebut bertanggung jawab atas keamanan pangan yang diproduksinya terhadap kesehatan orang lain yang mengkonsumsi pangan tersebut.
- b) Orang perseorangan yang kesehatannya terganggu atau ahli waris dari orang yang meninggal sebagai akibat langsung karena mengkonsumsi pangan olahan yang diedarkan berhak mengajukan gugatan ganti rugi terhadap badan usaha dan atau orang perseorangan dalam badan usaha.
- c) Dalam hal terbukti bahwa pangan olahan yang diedarkan dan dikonsumsi tersebut mengandung bahan yang dapat merugikan dan atau membahayakan kesehatan manusia atau bahan lain yang dilarang, maka badan usaha dan atau orang perseorangan dalam badan usaha, wajib mengganti segala kerugian yang secara nyata ditimbulkan.
- d) Selain ketentuan sebagaimana dalam hal badan usaha dan atau orang perseorangan dalam badan usaha dapat membuktikan bahwa hal tersebut bukan diakibatkan kesalahan atau kelalaiannya, maka badan

usaha dan atau orang perseorangan dalam badan usaha tidak wajib mengganti kerugian.

- e) Besarnya ganti rugi, setinggi-tingginya sebesar Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) untuk setiap orang yang dirugikan.

Pada pasal-pasal tersebut di atas secara jelas dinyatakan larangan untuk memproduksi maupun mengedarkan produk pangan berbahaya bagi kesehatan manusia yang mengkonsumsinya. Dalam perundang-undangan khusus, yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan<sup>7</sup> diatur juga sanksi pidana atas pelanggaran Undang-Undang Pangan yang dikategorisasikan sebagai tindak pidana sebagaimana terdapat dalam Pasal 55- Pasal 59, yaitu:

- a) Pasal 55 Undang-Undang Pangan tentang tindak pidana di bidang pangan yang diancam dengan pidana penjara paling lama lima tahun dan atau denda paling banyak Rp 600.000.000,00 (enam ratus juta rupiah), yaitu:
- 1) Sengaja menyelenggarakan kegiatan atau proses produksi penyimpanan, pengangkutan, dan/atau peredaran pangan dalam keadaan tidak memenuhi persyaratan sanitasi.<sup>8</sup>
  - 2) Sengaja menggunakan bahan yang dilarang sebagai bahan tambahan pangan<sup>9</sup> atau menggunakan bahan tambahan pangan secara berlebihan.
  - 3) Sengaja menggunakan bahan yang dilarang sebagai kemasan pangan atau bahan apa pun yang membahayakan kesehatan manusia.
  - 4) Sengaja mengedarkan pangan yang dilarang untuk diedarkan.

---

<sup>7</sup> Dalam Peraturan Pemerintah Pasal 1 tentang keamanan, mutu, dan gizi pangan, yang dimaksud pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun yang tidak diolah, yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan dan minuman

<sup>8</sup> Persyaratan sanitasi adalah standar kebersihan dan kesehatan yang harus dipenuhi sebagai upaya mematikan atau mencegah hidupnya jasad renik patogen dan mengurangi jumlah jasad renik lainnya agar pangan yang dihasilkan dan dikonsumsi tidak membahayakan kesehatan dan jiwa manusia.

<sup>9</sup> Bahan tambahan pangan adalah bahan yang ditambahkan ke dalam pangan untuk mempengaruhi sifat atau bentuk pangan.

- 5) Sengaja memperdagangkan pangan yang tidak memenuhi standar mutu yang diwajibkan.
  - 6) Sengaja memperdagangkan pangan yang mutunya berbeda atau tidak sama dengan mutu pangan yang diperjanjikan.
  - 7) Sengaja memperdagangkan pangan yang tidak memenuhi persyaratan sertifikasi mutu pangan,<sup>10</sup> mengganti, melebel kembali atau menukar tanggal, bulan, atau tahun kadaluwarsa pangan yang diedarkan.
- b) Pasal 56 Undang-Undang Pangan tentang tindak pidana di bidang pangan yang diancam pidana penjara paling lama satu tahun dan/atau denda paling banyak Rp 120.000.000,00 (seratus dua puluh rupiah, karena kelalaiannya:
- 1) Menyelenggarakan kegiatan proses produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan/atau peredaran pangan dalam keadaan tidak memenuhi persyaratan sanitasi.
  - 2) Menggunakan bahan yang dilarang sebagai bahan tambahan pangan atau menggunakan bahan tambahan pangan secara melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan.
  - 3) Menggunakan bahan yang dilarang digunakan sebagai kemasan pangan dan/atau bahan apa pun yang membahayakan kesehatan manusia
  - 4) Mengedarkan pangan yang dilarang untuk diedarkan.
- c) Menurut Pasal 57 Undang-Undang pangan itu, ancaman pidana dalam Pasal 55 dan Pasal 56 di atas, dapat ditambah seperempat jika mengakibatkan kerugian terhadap kesehatan manusia atau ditambah sepertiganya jika menimbulkan kematian.
- d) Pasal 58 Undang-Undang pangan tentang tindak pidana di bidang pangan yang diancam dengan pidana penjara paling lama tiga tahun dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp 360.000.000,00 (tiga ratus enam puluh juta rupiah).
- 1) Menggunakan suatu bahan sebagai bahan tambahan pangan dan mengedarkan pangan tersebut secara bertentangan dengan Pasal 11.
  - 2) Mengedarkan pangan yang diproduksi atau menggunakan bahan baku, bahan tambahan pangan, dan/atau bahan bantu lain dalam kegiatan atau proses produksi pangan yang dihasilkan dari proses rekayasa genetika tanpa lebih dahulu memeriksakan keamanan pangan.

---

<sup>10</sup> Sertifikasi mutu pangan adalah rangkaian kegiatan penerbitan sertifikat terhadap pangan yang telah memenuhi persyaratan yang ditetapkan. Sedangkan sertifikat mutu pangan adalah jaminan tertulis yang diberikan oleh lembaga sertifikasi/laboratorium yang telah diakreditasi yang menyatakan bahwa pangan tersebut telah memenuhi kriteria tertentu dalam standar mutu pangan yang bersangkutan

- 3) Menggunakan iradiasi<sup>11</sup> dalam kegiatan atau proses produksi pangan tanpa izin.
  - 4) Menggunakan suatu bahan sebagai kemasan pangan untuk diedarkan secara bertentangan dengan ketentuan Pasal 17.
  - 5) Membuka kemasan akhir pangan untuk dikemas kembali dan memperdagangkan.
  - 6) Mengedarkan pangan tertentu yang diperdagangkan tanpa terlebih dahulu diuji secara laboratoris; memproduksi pangan tanpa memenuhi persyaratan tentang gizi pangan yang ditetapkan.
  - 7) Memproduksi atau memasukkan ke dalam wilayah Indonesia pangan dikemas untuk diperdagangkan tanpa mencantumkan label.
  - 8) Memberikan keterangan atau persyaratan secara tidak benar dan atau menyesatkan mengenai pangan yang diperdagangkan melalui, dalam, dan atau dengan label atau iklan.
  - 9) Memberikan pernyataan atau keterangan tidak benar dalam iklan atau label bahwa pangan yang diperdagangkan adalah sesuai menurut persyaratan agama atau kepercayaan tertentu.
  - 10) Memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia dan atau mengedarkan di dalam wilayah Indonesia pangan yang tidak memenuhi ketentuan undang-undang ini dan peraturan pelaksanaannya.
  - 11) Menghambat kelancaran proses pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53.
- e Pasal 59 Undang-Undang Pangan tentang tindak pidana di bidang pangan yang diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun dan/atau denda paling banyak Rp 480.000.000,00 (empat ratus delapan puluh juta rupiah) apabila:
- 1) Tidak menyelenggarakan kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan/atau peredaran pangan yang memenuhi persyaratan sanitasi, keamanan, dan atau keselamatan manusia, atau tidak menyelenggarakan pengawasan atau pemenuhan persyaratan sanitasi.
  - 2) Tidak memenuhi persyaratan sanitasi.
  - 3) Tidak melaksanakan tata cara pengemasan pangan.
  - 4) Tidak menyelenggarakan sistem jaminan mutu yang ditetapkan dalam kegiatan atau proses produksi pangan yang diperdagangkan.
  - 5) Tidak memuat keterangan yang wajib dicantumkan pada label.

---

<sup>11</sup> Iradiasi pangan adalah metode penyinaran terhadap pangan, baik dengan menggunakan zat radioaktif maupun akselerator untuk mencegah terjadinya pembusukan dan kerusakan serta membebaskan pangan dari jasad renik patogen.

Sanksi di atas sebenarnya sudah memadai untuk diterapkan atas pelanggaran penggunaan bahan berbahaya dan terlarang pada produk pangan, jika dilaksanakan secara konsisten. Namun, pada realitasnya menunjukkan bahwa sanksi belum dilakukan secara konsisten sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Pangan. Hal ini dapat disebabkan karena implementasi peraturan perundangan masih belum sinergi antar lembaga termasuk pusat dan daerah, dan yang melakukan pelanggaran biasanya tergolong industri kecil atau industri rumah tangga (umumnya tidak mengetahui atau memahami peraturan perundangan yang berlaku). Kondisi seperti ini memberikan dampak negatif yaitu pelaku tidak menjadi jera dalam melakukan pelanggaran penggunaan bahan berbahaya pada produk pangan serta obat-obatan.

#### **4. Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pengawasan Bahan Berbahaya yang disalahgunakan dalam Pangan**

Kebutuhan akan pangan yang aman, bermutu dan bergizi menjadi semakin penting bagi setiap warga negara. Di sisi lain kekhawatiran akan pangan yang mengandung bahan berbahaya juga menjadi issue di masyarakat. Keadaan tersebut tidak terlepas dari permasalahan sangat mudahnya bahan berbahaya tersebut ditemukan beredar di pasaran. Dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan dan Gizi Pangan telah dijelaskan mengenai bahan tambahan pangan bahwa:

“Setiap orang yang memproduksi pangan untuk diedarkan dilarang menggunakan bahan apapun sebagai bahan tambahan pangan yang

dinyatakan terlarang oleh Kepala Badan (Pasal 11). Setiap orang yang memproduksi pangan dengan menggunakan bahan tambahan pangan untuk diedarkan wajib menggunakan bahan tambahan pangan yang diizinkan (Pasal 12). Bahan yang akan digunakan sebagai bahan tambahan pangan tetapi belum diketahui dampaknya bagi kesehatan manusia, wajib terlebih dahulu diperiksa keamanannya, dan dapat digunakan dalam kegiatan atau proses produksi pangan untuk diedarkan setelah memperoleh persetujuan Kepala Badan (Pasal 13).

Pemerintah dalam hal ini Badan pengawas Obat dan Makanan dan Kementerian Dalam Negeri RI berkomitmen untuk melindungi masyarakat dari pangan yang mengandung bahan berbahaya serta mencegah penyalahgunaan bahan berbahaya dalam pangan dengan melakukan penguatan pengawasan baik yang dilakukan oleh Badan POM maupun Kementerian Dalam Negeri selaku pembina dan pengawas penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Salah satu upaya yang telah diwujudkan pemerintah yaitu dengan tersusunnya Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia dan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor 43 tahun 2013 dan Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pengawasan Bahan Berbahaya yang disalahgunakan dalam Pangan.

Pemerintah dalam melakukan pembinaan baik di pusat maupun di daerah dapat dilakukan melalui koordinasi, fasilitasi, monitoring, dan evaluasi, penetapan pedoman teknis dan/atau pelatihan dan bimbingan teknis. Sedangkan pelaksanaan pengawasan bahan berbahaya yang disalahgunakan dalam pangan wajib dilaporkan kepada pejabat pembina di masing-masing instansi. Adapun pengawasan yang dilakukan terhadap bahan berbahaya tersebut meliputi pengawasan terhadap penyalahgunaan

peruntukan bahan berbahaya dalam pangan yang dilakukan sejak saat pengadaan sampai dengan peredarannya. Peraturan ini juga didukung oleh Peraturan Menteri Perdagangan No. 20/M-DAG/PER/5/ 2009 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pengawasan Barang

Peraturan ini dikeluarkan dalam rangka melaksanakan ketentuan tentang perlindungan konsumen. Dalam peraturan ini diatur tentang pengawasan terhadap barang yang beredar di pasar maupun peredaran barang. Pengawasan dilakukan terhadap barang yang beredar di pasar, barang yang dilarang beredar di pasar, barang yang diatur tata niaganya, perdagangan barang-barang dalam pengawasan, dan distribusi. Pengawasan terhadap barang yang beredar di pasar dilakukan oleh pemerintah, masyarakat, dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM). Pengawasan terhadap barang yang dilarang beredar di pasar, yang diatur tata niaganya, perdagangan barang-barang dalam pengawasan dan distribusi, dilakukan oleh pemerintah.

##### **5. Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan**

Barang yang beredar di pasar wajib memenuhi ketentuan standar, pencantuman label, klausula baku, pelayanan purna jual, cara menjual, dan/atau periklanan. Pengawasan pemenuhan ketentuan standar dilakukan terhadap barang yang beredar di pasar, yang telah diberlakukan SNI wajib, SNI yang telah diterapkan oleh pelaku usaha, persyaratan teknis lain yang diberlakukan wajib oleh instansi teknis yang berwenang. Pengawasan

pemenuhan ketentuan label dilakukan terhadap kesesuaian keterangan label dengan kondisi barang yang sebenarnya, dan kelengkapan keterangan atau informasi pada pencantuman label. Pengawasan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan terhadap barang yang beredar di pasar dilakukan secara berkala dan secara khusus. Pengawasan secara berkala dilakukan terhadap barang yang memenuhi kriteria :

“(1) aspek keselamatan, keamanan, kesehatan konsumen, dan lingkungan hidup; (2) dipakai, dipergunakan, dan atau dimanfaatkan oleh masyarakat banyak; (3) produk yang SNI nya telah diberlakukan wajib, SNI yang telah diterapkan oleh pelaku usaha, atau persyaratan teknis lain yang diberlakukan wajib oleh instansi yang berwenang, (4) sering terjadi pengelabuan atau penyesatan dalam pemenuhan ketentuan standar, label, klausula baku, pengiklanan, pelayanan purna jual, cara menjual melalui pemaksaan baik fisik maupun psikis, serta kandungan/ kadar tertentu yang merugikan konsumen. Pengawasan berkala terhadap barang yang beredar di pasar dalam memenuhi standar mutu dilakukan dengan cara pengambilan sampel barang melalui pembelian di pasar secara acak untuk jenis barang yang sama (jenis, tipe, merek, dan kode produksi yang sama), kemudian sampel barang diuji di laboratorium”.

Sedangkan pengawasan secara khusus dilakukan berdasarkan:

“(1) tindak lanjut hasil pengawasan berkala; (2) pengaduan masyarakat atau LPKSM; atau (3) adanya temuan, informasi yang berasal dari media cetak, media elektronik, atau media lainnya. Pelaku usaha harus menarik barang dari peredaran apabila berdasarkan hasil pengawasan khusus dan uji laboratorium terbukti bahwa barang tersebut: (1) membahayakan keselamatan, keamanan, kesehatan konsumen; (2) merugikan konsumen atau mengakibatkan terjadinya korban; (3) tidak sesuai dengan persyaratan yang telah diberlakukan SNI; (4) tidak sesuai dengan SNI yang telah diterapkan oleh pelaku usaha; (5) tidak sesuai dengan persyaratan teknis lain yang diberlakukan wajib oleh instansi yang berwenang”.

Pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang telah ditetapkan untuk ditarik dari peredaran. Pelaku usaha yang

memperdagangkan barang yang dilarang beredar di pasar dikenakan sanksi sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan<sup>12</sup>. Agar masyarakat yang mengkonsumsi pangan memperoleh informasi yang benar terhadap pangan yang diedarkan, dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 1999 tentang Pangan diatur secara tegas kewajiban bagi setiap orang yang memproduksi dan memperdagangkan pangan untuk memberikan informasi label setiap kemasan pangan. Informasi tersebut sekurang-kurangnya meliputi nama barang, daftar bahan yang digunakan, berat bersih, alamat produsen, tanggal, bulan dan tahun kadaluwarsa serta keterangan tentang halal. Ketentuan lebih rinci tentang pengaturan label dan periklanan telah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1999 tentang label dan Iklan Pangan.

“Dalam Peraturan Pemerintah tersebut disebutkan bahwa setiap orang yang memproduksi atau memasukkan pangan yang dikemas ke dalam wilayah Indonesia untuk diperdagangkan wajib mencantumkan label pada, di dalam, dan/atau di kemasan pangan (Pasal 2). Label tersebut berisikan keterangan mengenai pangan yang bersangkutan yang sekurang-kurangnya memuat: nama produk, daftar bahan yang digunakan, berat bersih atau isi bersih, nama dan alamat pihak yang memproduksi atau memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia, tanggal, bulan, dan tahun kadaluwarsa (Pasal 3)”.

Ketentuan ini berlaku untuk semua produsen pangan ataupun yang memasukkan pangan dari luar negeri ke Indonesia (importir). Dalam kasus ini, dapat dilihat pada produk permen merk *White Rabbit*<sup>13</sup> yang tidak

---

<sup>12</sup> Kompilasi Hukum Bidang Pangan (Keamanan Pangan), Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

<sup>13</sup> Produk permen *white rabbit* adalah produk impor yang tidak sesuai dengan pengaturan peredaran produk impor yang berlaku di Indonesia. Produk tersebut beredar di wilayah Indonesia secara illegal. Permen tersebut tidak dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia

dicantumkan label pangan apapun yang memberikan keterangan produk tersebut. Produk permen *White Rabbit* yang dijual kepada konsumen/masyarakat tidak memiliki label yang memberikan keterangan mengenai nama produk, daftar bahan yang digunakan, berat bersih atau isi bersih, nama dan alamat pihak yang memproduksi atau memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia, ataupun tanggal, bulan, dan tahun kadaluwarsa. Inilah yang menjadi pelanggaran terhadap produk tersebut.<sup>14</sup>

Dengan adanya kasus tersebut, pemerintah perlu mengontrol/mengawasi penataan terhadap peraturan-peraturan perundang-undangan yang sudah ada. Jika hanya membuat peraturan tanpa mengawasi pelaksanaannya di lapangan tidaklah bermanfaat banyak. Justru yang paling penting adalah bagaimana produsen menaati peraturan tersebut di dalam usahanya memproduksi dan mengedarkan produknya. Dengan demikian, jangan sampai beredar ke masyarakat produk yang tidak memenuhi syarat (standar), yang kemudian dapat merugikan konsumen. Dalam kaitan ini Agnes M. Toar mengatakan bahwa meskipun sudah banyak peraturan mengenai perlindungan konsumen, namun kontrol penataan peraturan tersebut (masih) sangat kurang.<sup>15</sup> Terbukti masih banyak produk makanan, minuman, dan obat-obatan dengan tambahan

---

sebagaimana pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, melainkan diselundupkan melalui pelabuhan-pelabuhan yang memiliki tingkat pengawasan yang lemah.

<sup>14</sup> JBH/h10/ugi, "Permen Berformalin Sudah 25 Tahun Beredar," <[www.tribun-timur.com/view.php?id=](http://www.tribun-timur.com/view.php?id=), 1 Desember 2008.

<sup>15</sup> Agnes M. Toar, *Tanggung Jawab Produk, Sejarah dan Perkembangannya di Beberapa Negara*, (Ujung Padang:DKIH Belanda-Indonesia), hlm 37.

bahan berbahaya yang beredar di pasaran. Hal ini dikarenakan pengawasan dan kontrol dari aparat penegak hukum masih ada kelemahan.

Berkaitan tentang iklan, Departemen Kesehatan sebenarnya memiliki rambu-rambu pengaman yang relatif lebih lengkap dalam melindungi konsumen dari dampak negatif periklanan. Ada beberapa pedoman periklanan yang diterapkan untuk periklanan, antara lain: (1) Obat bebas, (2) Obat tradisional, (3) Alat kesehatan, kosmetika, dan pembekalan kesehatan rumah tangga, (4) Makanan dan minuman. Menurut ketentuan, khusus untuk iklan di bidang obat dan makanan baru dapat ditayangkan jika telah diperiksa oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM).<sup>16</sup> Beberapa fungsi BPOM antara lain adalah untuk melakukan evaluasi produk sebelum diijinkan beredar, *post marketing vigilance* dalam bentuk pengujian laboratorium, dan melakukan *pre-audit* dan *pasca audit* atas iklan dan promosi produk.<sup>17</sup>

Untuk obat-obatan, kode etik periklanan juga mensyaratkan iklan harus sesuai dengan indikasi jenis produk yang disetujui oleh Departemen Kesehatan. Selain itu, iklan tidak boleh memuat kata-kata yang berisi janji penyembuhan penyakit, tetapi boleh menyatakan membantu menghilangkan gejala penyakit. Juga tidak boleh mencantumkan “aman”,

---

<sup>16</sup> Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 386/ Men. Kes/SK/IV/1994. Dalam keputusan di atas tidak dirumuskan secara eksplisit sanksi dan pelanggaran terhadap pedoman-pedoman tersebut. Hanya disebutkan bahwa pelanggaran terhadap pedoman tersebut dikenakan sanksi administratif atau sanksi lainnya sebagai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

<sup>17</sup> <http://www.pom.go.id/>

“tidak berbahaya” atau “bebas resiko” tanpa keterangan lengkap yang menyertainya.<sup>18</sup>

Lolosnya penayangan iklan yang menyesatkan (dalam hal ini iklan obat-obatan), membuktikan mekanisme pengawasannya masih belum berjalan dengan baik. Untuk itu Pemerintah wajib mengatur, mengawasi, dan melakukan tindakan yang diperlukan agar iklan tentang obat-obatan serta pangan yang diperdagangkan tidak memuat keterangan yang dapat membahayakan kesehatan konsumen. Selain sarana pengaturan dan pengawasan di tingkat aparaturnegara, peranan yang tidak kalah pentingnya juga harus datang dari masyarakat sendiri, yang dalam hal ini diwakili oleh lembaga swadaya masyarakat seperti Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI). Peranan YLKI antara lain secara berkala melakukan pengujian suatu produk tertentu dan memublikasikannya.

## **B. Penegakan Hukum terhadap Produk yang Membahayakan Kesehatan Konsumen**

Dalam melaksanakan penegakan hukum (*law enforcement*) perlindungan konsumen, khususnya dalam hal produk yang membahayakan kesehatan, perlu adanya alat negara yang melaksanakannya. Berdasarkan Pasal 59 Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 telah diatur tentang penyidikan. Dalam Pasal tersebut diatur bahwa selain Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan instansi

---

<sup>18</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen*, hlm 141.

pemerintah yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang perlindungan konsumen juga diberi wewenang khusus sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang berlaku.

Penegakan hukum dalam perlindungan konsumen sebenarnya menjadi tanggung jawab semua pihak yaitu pemerintah, pelaku usaha, organisasi konsumen, dan konsumen itu sendiri. Tanpa adanya andil dari keempat unsur tersebut, sesuai dengan fungsinya masing-masing maka tidaklah mudah mewujudkan kesejahteraan konsumen.

### **1. Peran Pemerintah dalam Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen**

Peran pemerintah dalam melindungi konsumen dapat diaktualisasikan melalui pembinaan dan pengawasan. Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen Pasal 29 ayat 1 dinyatakan bahwa *“Pemerintah bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban konsumen dan pelaku usaha”*. Secara garis besar, perlindungan konsumen dibagi atas tiga bagian besar, yaitu hak yang dimaksudkan untuk mencegah konsumen dari kerugian, baik kerugian personal, maupun kerugian harta kekayaan, hak untuk memperoleh barang dengan harga yang wajar, dan hak untuk memperoleh penyelesaian sengketa yang patut terhadap permasalahan yang dihadapi.

Dalam Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Perlindungan Konsumen, disebutkan bahwa pembinaan perlindungan konsumen yang diselenggarakan oleh pemerintah adalah sebagai upaya untuk menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilakukannya kewajiban masing-masing sesuai dengan asas keadilan dan asas keseimbangan kepentingan.

Sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan konsumen Pasal 5, untuk mengembangkan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), menteri juga perlu melakukan koordinasi penyelenggaraan perlindungan konsumen dengan menteri teknis. Tugas-tugas koordinasi yang dimaksud adalah:

- 1) Memasyarakatkan peraturan perundang-undangan dan informasi yang berkaitan dengan perlindungan konsumen.
- 2) Melakukan pembinaan dan peningkatan sumber daya manusia pengelola LPKSM melalui pendidikan, pelatihan, ketrampilan.
- 3) Meningkatkan kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang perlindungan konsumen yang dimaksud untuk meningkatkan sumber daya manusia.

Dalam Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen, disebutkan bahwa perlindungan konsumen dilakukan secara bersama oleh pemerintah, masyarakat, dan LPKSM, mengingat banyak ragam dan jenis produk yang beredar di pasar. Berdasarkan penjelasan

tersebut, tugas pengawasan tidak hanya dibebankan kepada pemerintah, namun pengawasan juga dilaksanakan masyarakat umum dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat (LPKSM).

Adapun peranan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) dalam kegiatannya melindungi konsumen yaitu menjalankan fungsinya seperti yang telah diatur pada Undang-undang Perlindungan Konsumen Pasal 44 ayat (3), yakni memberikan informasi, bekerja sama dengan instansi terkait/berkompeten serta memperjuangkan hak konsumen dengan melakukan advokasi terhadap korban yang mengalami kerugian akibat mengonsumsi produk yang berbahaya bagi kesehatan, sehingga presentase kerugian yang diterima oleh konsumen menjadi berkurang.

Bentuk penegakan hukum terhadap produk-produk yang berbahaya bagi kesehatan juga diberikan pemerintah kepada konsumen, selain melakukan pembinaan dan pengawasan juga dengan mengeluarkan Undang-Undang, Peraturan-Peraturan Pemerintah, dan Penerbitan Standar Mutu Barang. Perlindungan kepada konsumen harus ada keseimbangan baik bagi pelaku usaha maupun bagi konsumen yang dirugikan kepentingannya, karena hakikat perlindungan konsumen itu sendiri adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Konsumen dilindungi haknya dari produk yang dapat membahayakan kesehatan. Ada dua jenis upaya perlindungan

yang diberikan pemerintah kepada konsumen, yaitu upaya perlindungan preventif dan upaya perlindungan represif.

**a. Upaya Preventif dalam Perlindungan Konsumen**

Perlindungan preventif yakni perlindungan yang diberikan pemerintah kepada konsumen pada saat konsumen tersebut akan membeli atau menggunakan serta memanfaatkan suatu barang/produk tertentu, mulai melakukan proses pemilihan serangkaian atau sejumlah barang/produk tersebut dan selanjutnya memutuskan untuk membeli atau menggunakan dan memanfaatkan barang/produk dengan spesifikasi dan merek tertentu.

Ada dua macam upaya preventif yang diberikan pemerintah dalam melindungi konsumen terhadap kesehatan dan keamanan jiwa dari produk yang membahayakan kesehatan. Pertama, kontrol pra-pasar yaitu sebelum suatu produk mencapai pasar, dengan cara (a) melalui instrumen perijinan. Suatu produk baru boleh dipasarkan kalau sudah lulus uji oleh laboratorium pemerintah. Sebagai contoh obat-obatan dan pestisida. Selanjutnya (b) melalui pendaftaran pendahuluan (*pre registration*). Biasanya hal ini diberlakukan melalui pembentukan standar-standar teknis yang disusun oleh lembaga standarisasi nasional. Sebagai contoh produk makanan anak, produk ini sangat berpeluang berbahaya.

Kedua, kontrol pasca pasar, yaitu berhubungan dengan produk yang sudah beredar di pasar dan tidak aman. Idealnya, produk-produk

yang tidak aman harus di recall dari pasar. Di samping itu, pemerintah juga berhak memperingatkan konsumen secara terbuka. Organisasi konsumen juga dapat memberikan informasi kepada pemerintah, tetapi tidak berhak memaksa pemerintah untuk bersikap pro aktif.

Dalam menjalankan tugas perlindungan terhadap konsumen, BPOM juga telah melaksanakan tugas dan fungsinya yaitu dengan melakukan pengawasan, pemeriksaan laboratorium, pengujian dan penilaian mutu produk obat, kosmetika, produk pangan dan bahan berbahaya. Dalam melaksanakan pengawasan produk obat dan makanan BPOM mempunyai kewenangan preventif yaitu kewenangan yang biasa juga disebut kewenangan pre market yakni kewenangan BPOM untuk memeriksa setiap produk obat dan makanan sebelum beredar dan dipasarkan ke masyarakat dengan melalui tahap sertifikasi dan registrasi produk, sarana produksi serta distribusi produk tersebut.

Untuk mengantisipasi adanya produk-produk yang membahayakan kesehatan, pemerintah telah mengeluarkan berbagai peraturan dan kebijaksanaan dengan titik agar produsen/pelaku usaha dalam memproduksi barang harus memenuhi standar mutu barang yang dinilai dari penggunaan bahan baku, peralatan, proses produksi, orang yang terlibat dalam proses produksi harus sehat, isi/berat bersih harus sesuai dan menggunakan label halal serta penggunaan label lainnya, telah diatur secara jelas dan tegas

## **b. Upaya Represif dalam perlindungan Konsumen**

Perlindungan represif yaitu perlindungan yang diberikan kepada konsumen sebagai akibat dari penggunaan atau pemanfaatan barang/produk tertentu dari produsen/pelaku usaha. Selain kewenangan preventif BPOM juga mempunyai kewenangan represif yaitu kewenangan yang biasa juga disebut kewenangan post market yakni kewenangan BPOM untuk mengadakan pemeriksaan terhadap produk obat dan makanan yang beredar di masyarakat, dengan proses pemeriksaan terhadap sarana produksi dan distribusi obat dan makanan. Selanjutnya melakukan sampling dan uji laboratorium terhadap produk yang dicurigai mengandung bahan berbahaya atau produk yang tidak mempunyai produksi serta produk yang dicurigai berbahaya bagi kesehatan masyarakat. Apabila dari hasil pemeriksaan sampling uji laboratorium terbukti bahwa produk obat atau makanan tersebut tidak memenuhi syarat maka BPOM berwenang untuk menarik produk tersebut dari peredaran, memberi peringatan kepada pelaku usaha dan distribusi produk tersebut untuk tidak mengulangi perbuatannya, serta memberi peringatan kepada masyarakat tentang produk yang tidak memenuhi syarat tersebut.

Pelanggaran terhadap keputusan BPOM di atas dapat dikenai sanksi administratif berupa peringatan tertulis, pembekuan izin edar, pencabutan izin edar, serta sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengaturan tentang sanksi pelanggaran produk yang dapat membahayakan kesehatan

masih mengacu ke Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang Nomor 7 tentang Pangan dan Undang-undang Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan.

Pengaturan mengenai sanksi yang dapat dikenakan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran menurut Undang-undang Perlindungan Konsumen dapat berbentuk tiga hal, yaitu sanksi administratif. Sanksi ini diatur dalam Pasal 60. Sanksi ini diberikan oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) atas tugas dan atau kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Menurut ketentuan Pasal 60 ayat 1 dan 2 UUPK disebutkan, bahwa sanksi administratif yang dapat dijatuhkan oleh BPSK adalah berupa penetapan ganti rugi sampai setinggi-tingginya Rp. 200.000.000 (dua ratus juta rupiah).

Selanjutnya yaitu sanksi pidana pokok, sanksi ini adalah sanksi yang dapat dikenakan dan dijatuhkan oleh pengadilan atas tuntutan jaksa penuntut umum terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha. Sanksi ini diatur dalam pasal 62 UUPK dan dapat berbentuk pidana penjara atau pidana denda. Kemudian yang terakhir yakni sanksi pidana tambahan, sanksi ini diatur dalam Pasal 63 UUPK. Adapun bentuk sanksi pidana tambahan yang dapat dijatuhkan berupa perampasan barang tertentu, pengumuman keputusan hakim, pembayaran ganti rugi, perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian

konsumen, kewajiban penarikan barang dari peredaran, pencabutan izin usaha.<sup>19</sup>

Berdasarkan jenis sanksi tersebut, dapat terlihat bahwa UUPK mengatur beberapa upaya represif dalam perlindungan konsumen. Hal utama yang dapat menjadi catatan dari penerapan UUPK adalah telah dilakukannya kriminalisasi terhadap tindakan pelanggaran konsumen. Semua perlindungan konsumen dalam UUPK memiliki sanksi pidana sebagai sarana *social defence* bertujuan melindungi kepentingan masyarakat, terutama dalam memelihara ketertiban.<sup>20</sup>

Sanksi pidana dalam batas-batas tertentu bertujuan untuk melindungi kepentingan masyarakat dalam hal ini adalah hak konsumen. Penggunaan hukum pidana tidak hanya pragmatis, tetapi juga berorientasi pada nilai (*value oriented*). Adanya sanksi administrasi negara (Pasal 8 ayat (4) dalam UUPK merupakan sarana-sarana non penal yang diharapkan memiliki pengaruh preventif. Hukum pidana dalam UUPK baru digunakan, bila instrumen-instrumen hukum lainnya sudah tidak berdaya lagi untuk melindungi konsumen.

## **2. Faktor-Faktor Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen**

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Suliyanto, S.H., selaku Kepala Seksi Bidang Penyidikan di Balai Besar POM Yogyakarta, faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan kualitas penegakan hukum

---

<sup>19</sup> Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 60.

<sup>20</sup> Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000) hlm 24.

perlindungan konsumen obat dan makanan dapat berupa kualitas individual (SDM) artinya masyarakat/konsumen kebanyakan kurang cermat dalam memilih produk, mereka lebih sensitif dengan harga murah dibandingkan dengan kualitas produk tersebut, kualitas institusional/struktur hukum (termasuk mekanisme tata kerja dan manajemen), kualitas sarana/prasarana, kualitas perundang-undangan (substansi hukum), dan kualitas kondisi lingkungan termasuk budaya hukum masyarakat. Dengan demikian, upaya peningkatan kualitas penegakan hukum harus mencakup keseluruhan faktor dan kondisi yang mempengaruhinya. Adanya beberapa faktor yang ada tersebut akan penulis jabarkan sesuai dengan hasil wawancara. Faktor-faktor penegakan hukum yang menjadi kendala dan perlu diupayakan dalam perlindungan hukum konsumen terhadap produk obat dan makanan yang tercemar dengan bahan tambahan lain atau dapat dikatakan dapat membahayakan keselamatan serta kesehatan konsumen antara lain :

#### 1) Faktor Masyarakat

Faktor yang pertama yaitu dari masyarakat sendiri. Faktor masyarakat ini meliputi lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Dalam hal ini adalah mencakup masyarakat konsumen dan masyarakat produsen.<sup>21</sup> Masyarakat atau konsumen harus diberikan

---

<sup>21</sup> Faktor lainnya yakni masyarakat sebagai objek dan subjek dari penegakan hukum. Jika upaya menegakkan hukum perlindungan konsumen tidak mendapat respon dari konsumen, maka pelaku usaha maka sangat besar kemungkinan undang-undang perlindungan konsumen akan hanya merupakan pasal-pasal yang tidak bisa mencapai tujuannya. Maka diperlukan cara-cara dari penegak hukum untuk bagaimana agar secara mantap masyarakat mengetahui dan memahami

informasi dan edukasi agar mengkonsumsi produk yang baik sehingga tidak membahayakan kesehatannya. Pada dasarnya, konsumen/masyarakat sudah mengetahui pentingnya keamanan pangan, namun penerapannya memang masih rendah. Masyarakat masih banyak yang mengkonsumsi produk yang tidak baik atau bisa juga disebut ilegal asalkan produk tersebut murah, sehingga resiko atau dampak bahaya sangat rentan dialami oleh konsumen atau masyarakat. Biasanya terkendala karena masalah kebiasaan, sosial ekonomi, dan latar belakang pendidikan.

## 2) Faktor Penegak Hukum

Faktor penegak hukum disini meliputi polisi, jaksa dan hakim. Penegak hukum yang menjalankan norma-norma dalam perundang-undangan harus senantiasa konsisten serta mempunyai komitmen yang tinggi untuk menjalankan fungsinya sebagai aparat penegak hukum. Penerapan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Perlindungan Konsumen dalam memerangi tindak pidana di bidang pelanggaran obat dan makanan, dimana konsumen menjadi korban, juga masih tergantung pada proaktif tidaknya aparat atau institusi penegak hukum di Indonesia.

Menurut instansi yang terkait dengan perlindungan konsumen, dalam hal ini Balai Besar POM Yogyakarta dan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia yang berada di Yogyakarta, mandegnya upaya penegakan hukum perlindungan konsumen lebih banyak dipengaruhi oleh

---

hukum, sehingga ada persesuaian dengan nilai-nilai yang dianut oleh warga masyarakat. penegak hukum harus juga mendorong agar masyarakat semakin sadar dengan hukum.

kekurang tegasan dari pemerintah atau aparat penegak hukum dalam menjalankan ketentuan-ketentuan norma yang ada di dalam Undang-Undang perlindungan konsumen. Terhadap hal yang sama juga diungkapkan oleh konsumen, lembaga konsumen yang telah berusaha melaporkan setiap kejadian yang terkait produk yang membahayakan kesehatan kepada aparat penegak hukum atau pemerintah, yang menjadi tanggung jawabnya, namun terkadang tidak ada respon dari pemerintah. Bahkan terkesan tidak ada persoalan di masyarakat mengenai kerugian yang timbul karena pemakaian suatu produk yang berbahaya.<sup>22</sup>

Seperti pada kasus Mie Instant yang tercemar (Juni 1994)<sup>23</sup> yang menelan korban jiwa, 28 orang dirawat dan 5 orang lainnya meninggal dunia di Palembang, Jambi dan beberapa tempat lainnya. Meskipun kasus tersebut sudah dianggap selesai, secara hukum tidak ada penjelasan secara transparan apakah penyebab keracunan dan kematian para korban tersebut. Bentuk penyelesaian kasus ini Departemen Kesehatan dan Kepolisian memerintahkan produsen mie instant menarik produknya. Kemudian minggu kedua pada bulan Juli 1994, produsen mengumumkan penarikan produk yang tercemar tersebut di media massa Kompas. Kasus mie instant yang dapat membahayakan keselamatan para konsumen tersebut tidak ada kejelasan apakah aparat penegak hukum telah melakukan penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan. Tidak ada kejelasan dari

---

<sup>22</sup> Hasil wawancara dengan Ibu Rini, staf bagian pengaduan konsumen di Yayasan Lembaga Konsumen Yogyakarta (YLKI). Pada tanggal 12 Juni 2016.

<sup>23</sup> Korban Keracunan Mie Instant Bertambah, Produsen Mie Instant tarik produknya dari Pasaran warta konsuemen, 1994: hlm 8.

penyidik siapa yang menjadi tersangka, padahal kasus ini menyebabkan terjadinya pelanggaran hukum pidana yang berakibat pada kerugian materi, fisik, bahkan nyawa para konsumen. Begitu juga tidak adanya penyelesaian yang tuntas pada kasus tersebut.

Atas dasar kerugian-kerugian baik fisik, sosial maupun ekonomi dari pelanggaran produsen tersebut, maka sangat beralasan agar aparat penegak hukum lebih tegas terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh produsen, sehingga kasus-kasus yang dapat membahayakan kesehatan konsumen dapat ditegakkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku guna memberikan perlindungan hukum bagi konsumen dan memberi efek jera terhadap pelaku.

### 3) Faktor Undang-Undang

Faktor hukumnya sendiri, yakni peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perlindungan konsumen.<sup>24</sup> Dalam hal ini yang dimaksudkan adalah hukum perlindungan konsumen, secara terus menerus harus dilakukan sosialisasi serta edukasi agar masyarakat betul-betul memahami keberadaan Undang-Undang perlindungan konsumen dan melaksanakannya dalam pergaulan hidup bersama.

---

<sup>24</sup> Gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari undang-undang mungkin disebabkan, karena tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang, belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang, ketidakjelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapan. (Soerjono Soekanto, 1983). Undang-undang perlindungan konsumen diharapkan mempunyai daya responsibilitas yang tinggi dan mempunyai dampak yang positif, serta mencapai tujuannya secara efektif.

Komunikasi, informasi dan edukasi kepada masyarakat belum dapat menjangkau ke seluruh lapisan masyarakat. Dengan demikian sosialisasi Undang-Undang Perlindungan Konsumen, kemudian pelatihan dan pendidikan khusus mengenai perlindungan konsumen sangat diperlukan, bukan saja kepada aparat penegak hukum tetapi juga kepada pelaku usaha dan konsumen. Meskipun sudah ada beberapa peraturan perundang-undangan mengenai perlindungan konsumen terhadap produk-produk yang membahayakan, namun dalam implementasinya belum dapat berfungsi sebagaimana yang diharapkan. Jika upaya menegakkan hukum perlindungan konsumen tidak mendapat respon dari konsumen, dan pelaku usaha maka sangat mungkin Undang-Undang perlindungan konsumen akan hanya merupakan pasal-pasal tidur dan tidak bisa mencapai tujuannya. Di sinilah maka perlunya masyarakat semakin sadar dengan hukum.

#### 4) Faktor Sarana atau Fasilitas

Selanjutnya mengenai faktor sarana dan prasarana. Alat dan alat bantu uji yang dimiliki laboratorium mikrobiologi di Balai Besar POM Yogyakarta masih belum memenuhi standar minimal laboratorium yang ditetapkan PPOMN. Sarana dan prasarana laboratorium mikrobiologi BBPOM di Yogyakarta masih belum optimal untuk pengujian. Masih diperlukan peningkatan kompetensi personil laboratorium untuk parameter-parameter tertentu. Hal ini berkaitan dengan sumber daya manusia. Jumlah personil laboratorium mikrobiologi belum sesuai analisis

beban kerja. Dengan lebih intensifnya penanganan perkara tindak pidana di bidang obat dan makanan oleh PPNS BBPOM, maka temuan barang bukti semakin meningkat kuantitasnya, tetapi dalam penanganannya terkendala dengan kapasitas gudang untuk menyimpan sitaan barang bukti kurang memadai. Faktor sarana dan prasarana ini sangat mendukung terhadap penegakan hukum.<sup>25</sup> Faktor sarana dan prasarana juga harus mendapatkan perhatian, artinya tanpa sarana dan prasarana yang memadai, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan baik.

Dari beberapa faktor yang telah disebutkan, maka kelima faktor tersebut mempunyai pengaruh terhadap penegakan hukum. Akan tetapi, di antara semua faktor tersebut, maka faktor penegak hukum menempati posisi paling penting. Hal ini disebabkan karena undang-undang penerapannya dilaksanakan oleh penegak hukum. Penegak hukum harus senantiasa konsisten, konsekuen dan mempunyai komitmen yang tinggi untuk menjalankan fungsinya sebagai aparat hukum dengan benar, agar tujuan untuk tercapainya keadilan dan kepastian hukum di bidang perlindungan konsumen akan lebih nyata.

### **3. Peranan BPOM dalam Penegakan Hukum terhadap Produk yang Membahayakan Kesehatan Konsumen**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan Pasal 21 menyatakan bahwa “Setiap orang dilarang mengedarkan pangan yang mengandung bahan beracun, berbahaya, atau yang dapat merugikan

---

<sup>25</sup> Faktor Sarana atau fasilitas tersebut, antara lain mencakup tenaga manusia (sumber daya manusia) yang berpendidikan, terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, dan keuangan yang cukup.

atau membahayakan kesehatan atau jiwa manusia, atau pangan yang mengandung bahan yang dilarang digunakan dalam kegiatan atau proses produksi pangan”. Dengan demikian maka jika diketahui bahwa produk tertentu mengandung bahan berbahaya atau terlarang, maka produk tersebut tidak boleh diperjualbelikan/dipasarkan kepada konsumen. Hal ini dimaksudkan agar konsumen tidak mendapatkan akses dan tidak mengkonsumsi produk pangan yang berbahaya demi untuk menjamin keselamatan atau kesehatan konsumen. Pada tahun 2015 Balai POM Yogyakarta telah menemukan data keracunan terkait produk makanan, minuman serta obat-obatan yang membahayakan kesehatan di Propinsi DIY.

Tabel 1  
Data Kasus Keracunan di Propinsi DIY  
Tahun 2015

No	Penyebab	Frekwensi	Jumlah Penderita yang Sakit	Jumlah Penderita yang Meninggal
1	Obat	58	58	0
2	Obat Tradisional	0	0	0
3	Makanan	47	47	0
4	Suplemen	0	0	0
5	Kosmetik	4	4	0
6	Napza	4	4	0
7	Binatang	56	56	0
8	Pestisida/Insektisida	26	26	1
9	Minuman Keras	89	74	13
10	Tumbuhan Beracun	5	5	0
11	Kimia Rumah Tangga	63	63	1
12	Kimia Industri	0	0	0
13	Campuran	9	9	0
14	Tidak diketahui	2	2	0
	<b>Total</b>	<b>363</b>	<b>348</b>	<b>15</b>

Sumber Data : Hasil Laporan Tahun 2015 Balai Besar POM Yogyakarta

Dari tabel di atas mengindikasikan bahwa pengawasan produk dari instansi terkait belum sepenuhnya dapat berjalan optimal. Kelemahan pengawasan produk makanan, minuman, obat-obatan ini mempunyai dampak yang sangat berbahaya bagi masyarakat, terutama terancamnya keamanan dan keselamatan konsumen yang mengkonsumsi produk tersebut. Instansi terkait dalam hal ini BPOM harus tetap melakukan langkah-langkah preventif guna menjamin dan melindungi keamanan dan keselamatan konsumen. Mekanisme kontrol yang diatur dengan peraturan yang ada seharusnya ditegakkan demi perlindungan terhadap konsumen.

Adapun tugas dan peranan Badan Pengawas Obat dan Makanan dalam hal ini adalah melaksanakan pemeriksaan dan pengujian mutu obat, makanan, dan minuman, kosmetika dan alat kesehatan, obat tradisional, narkotika dan bahan obat berbahaya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam melaksanakan fungsinya BPOM melakukan pemeriksaan tempat, pengambilan contoh, dan pemeriksaan sarana produksi, sarana distribusi, instalasi kesehatan dan lain-lain yang berhubungan dengan obat, makanan dan minuman, kosmetika dan alat kesehatan, obat tradisional, narkotika dan bahan berbahaya. Kemudian melaksanakan pengujian dan penilaian mutu obat, makanan dan minuman, kosmetika, narkotika, dan bahan-bahan berbahaya.

Dalam menjalankan tugas pokok tersebut, Balai Besar POM di Yogyakarta menyelenggarakan fungsi antara lain: menyusun rencana dan program pengawasan obat dan makanan. Melaksanakan pemeriksaan

setempat, pengujian dan penilaian mutu produk terapeutik, narkotika, psikotropika dan zat adiktif lain, obat tradisional, kosmetika, produk komplemen, pangan dan bahan berbahaya. Melaksanakan pemeriksaan laboratorium, pengujian dan penilaian mutu produk secara mikrobiologi. Melaksanakan pemeriksaan setempat, pengambilan contoh dan pemeriksaan sarana produksi dan distribusi. Melaksanakan penyelidikan dan penyidikan pada kasus pelanggaran hukum. Pelaksanaan sertifikasi produk, sarana produksi dan distribusi tertentu yang ditetapkan oleh Kepala Badan POM. Melaksanakan kegiatan layanan informasi konsumen. Evaluasi dan penyusunan laporan pengujian obat dan makanan. Melaksanakan urusan tata usaha dan kerumahtanggaan. Melaksanakan tugas lain yang ditetapkan oleh Kepala Badan POM sesuai dengan bidang tugasnya.

Selanjutnya untuk mendeteksi, mencegah dan mengawasi produk-produk dalam usaha melindungi keamanan, keselamatan dan kesehatan konsumen, maka Badan POM memiliki Sistem Pengawasan Obat dan Makanan (SISPOM) yang dapat mengakses pada jaringan nasional maupun internasional. Adapun kerangka konsep SISPOM khusus untuk pengawasan obat dan makanan dilakukan melalui 3 (tiga) lapis yaitu:

- 1) Sub System Pengawasan Produsen

Pengawasan dalam sub system produsen dilakukan oleh internal produsen melalui pelaksanaan cara-cara produksi yang baik atau *good manufacturing practices* agar setiap bentuk penyimpangan dari standar

mutu dapat dideteksi sejak awal. Secara hukum produsen bertanggung jawab atas mutu dan keamanan produk yang dihasilkannya. Apabila terjadi penyimpangan dan pelanggaran terhadap standar yang ditetapkan maka produsen dikenakan sanksi, baik administratif maupun pro yustisia.

## 2) Sub System Pengawasan Konsumen

Pengawasan dalam sub system konsumen dilakukan sendiri oleh konsumen melalui peningkatan kesadaran dan peningkatan pengetahuan mengenai kualitas produk yang digunakannya dan cara-cara penggunaan produk yang rasional. Pengawasan oleh masyarakat sendiri sangat penting dilakukan karena pada akhirnya masyarakat yang mengambil keputusan untuk membeli dan menggunakan suatu produk.

Konsumen dengan kesadaran dan tingkat pengetahuan yang tinggi terhadap mutu dan kegunaan suatu produk, di satu sisi dapat membentengi dirinya sendiri terhadap penggunaan produk-produk yang tidak memenuhi syarat dan tidak dibutuhkan, sedang pada sisi lain akan mendorong produsen untuk ekstra hati-hati dalam menjaga kualitasnya.

## 3) Sub System Pengawasan Pemerintah (Badan POM)

Pengawasan oleh pemerintah dalam hal ini Badan POM dilakukan melalui pengaturan dan standarisasi, penilaian keamanan, khasiat dan mutu produk sebelum diizinkan beredar di Indonesia, inspeksi, pengambilan sampel dan pengujian laboratorium terhadap produk yang beredar serta peringatan kepada publik yang didukung penegakan hukum. Untuk

meningkatkan kesadaran dan pengetahuan masyarakat konsumen terhadap mutu, khasiat dan keamanan produk, maka pemerintah juga melaksanakan kegiatan komunikasi, informasi dan edukasi. Revitalisasi program POM diarahkan terutama pada kegiatan prioritas yang memiliki efek sinergi dan daya ungkit yang besar terhadap tujuan perlindungan masyarakat luas, yang mencakup antara lain:

- a Meningkatkan pelaksanaan evaluasi mutu, keamanan dan khasiat melalui skim registrasi produk sebelum produk diedarkan di masyarakat.
- b Standarisasi mutu produk untuk melindungi konsumen sekaligus untuk meningkatkan keunggulan daya saing menghadapi era pasar bebas dan persaingan pasar global.
- c Memantapkan pelaksanaan cara-cara produksi dan distribusi yang baik sebagai *system built in control* agar produk-produk yang beredar di masyarakat lebih terjamin mutu dan keamanannya.
- d Memantapkan pelaksanaan operasi POM termasuk pemeriksaan sarana produksi dan distribusi serta operasi penyidikan terhadap produk ilegal dengan *law enforcement* yang konsisten serta sampling dan pengujian laboratorium terhadap produk-produk yang beredar di masyarakat.
- e Memantapkan operasi pemeriksaan dan penyidikan terhadap produksi, distribusi dan peredaran narkotika, psikotropika dan *precursor*.
- f Meningkatkan pelaksanaan pengendalian dan pengawasan iklan dengan melibatkan peran aktif masyarakat dan organisasi profesi.
- g Meningkatkan komunikasi, informasi dan edukasi kepada masyarakat secara berkesinambungan tentang sediaan farmasi, makanan untuk meningkatkan pengetahuan masyarakat luas.
- h Melaksanakan bimbingan terutama kepada industri kecil menengah yang berfokus pada peningkatan produk.<sup>26</sup>

Dalam rangka melindungi konsumen dari produk obat dan makanan yang membahayakan kesehatan serta tidak memenuhi standar

---

<sup>26</sup> Atiek Harwati, *Kebijaksanaan Pemerintah di Bidang Pengawasan Obat dan Makanan Kaitannya dengan Perlindungan Konsumen dan Produk Halal*, (Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan, 2000), hlm 4

mutu BPOM perlu melakukan investigasi awal dan penegakan hukum melalui penyidikan guna mengungkap kasus tindak pidana di bidang obat dan makanan yang dapat memberikan dampak signifikan terhadap penurunan pelanggaran tindak pidana di bidang obat dan makanan serta efek jera bagi pelaku. Kegiatan yang dilakukan adalah investigasi awal dan penyidikan, operasi gabungan daerah (Opgabda) serta operasi gabungan nasional (Obgabnas) serta operasional satgas pemberantasan produk yang berbahaya.

Tabel 2

Hasil Penyelidikan dan Penyidikan Kasus Tindak Pidana  
di Bidang Obat dan Makanan  
Tahun 2015

No	Jenis Produk	Jumlah Kasus	Non-Justisia	Pro Justitia
1	Obat dan PKRT	2	2	-
2	Obat tradisional	9	6	3
3	Kosmetika	4	1	3
4	Suplemen makanan	-	-	-
5	Pangan	5	3	2
	<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>12</b>	<b>8</b>

Hasil kegiatan investigasi awal pada tahun 2015 ini ditemukan sejumlah 20 kasus, terdiri dari 2 kasus obat (10%), 9 kasus obat tradisional (45%), 4 kasus kosmetika (20%) dan 5 kasus pangan (25%). Kasus tersebut ditindaklanjuti dengan kegiatan penyidikan, operasi gabungan daerah, serta operasi gabungan nasional dan operasi satgas pemberantasan produk-produk berbahaya. Dari gelar kasus yang dilakukan terhadap temuan pelanggaran tersebut maka 8 kasus (40%) ditindaklanjuti secara

*pro-justitia* dan 12 kasus ditindaklanjuti secara non *noo-justitia* berupa pemusnahan produk dan pembinaan dengan membuat surat pernyataan. Adapun rincian kasus yang ditindaklanjuti secara *pro justitia* melalui kegiatan:

- a Operasional Penyidikan; terhadap 2 kasus pangan, 2 kasus obat tradisional, 1 kasus kosmetika. Dari kelima kasus tersebut dua kasus pangan dan satu kasus obat tradisional telah selesai sidang pengadilan, sedangkan dua kasus lainnya masih proses penyelesaian pemberkasan.
- b Operasi Gabungan Daerah, dilakukan tindakan terhadap 1 sarana karena mendistribusikan obat tradisional tanpa ijin edar serta mengandung bahan kimia obat. Kasus tersebut masih dalam tahap melengkapi sesuai petunjuk jaksa penuntut umum (P19).
- c Operasi Gabungan Nasional; kegiatan yang dilakukan serentak di seluruh Indonesia pada akhir bulan Nopember 2015, dilakukan tindakan terhadap sarana distribusi kosmetik yang melanggar peraturan dan kasus tersebut masih dalam proses penyelesaian pemberkasan.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Suliyanto di bidang penyidikan, selasa 7 Juni 2015.

Tabel 3  
Tindak Lanjut Kasus Pro-Justitia di Bidang Obat dan Makanan  
Tahun 2015

No	Jenis Produk	Jumlah Kasus	P 19	P 21	Putusan Pengadilan
1	Obat dan PKRT	-			
2	Obat tradisional	3	1	1	
3	Kosmetika	3			
4	Suplemen	-			
5	Pangan	2	-	2	2

Sumber: Hasil laporan Balai Besar POM Yogyakarta 2015

Tindak lanjut dari hasil pengawasan BPOM terhadap produk Obat dan Makanan yang tidak memenuhi ketentuan kesehatan konsumen adalah dengan cara pemusnahan obat dan makanan yang berbahaya . Pemusnahan tersebut merupakan tindak lanjut dari komitmen BPOM untuk memberantas peredaran sediaan produk obat dan makanan yang membahayakan kesehatan, sehingga konsumen atau masyarakat terhindar dari bahaya produk-produk tersebut.

Selain pemusnahan produk, sebagai tindak lanjut dari fungsi BPOM, dengan berbagai hasil temuan di lapangan, maka langkah yang ditempuh oleh BPOM adalah: langkah-langkah/tindakan baik yang bersifat administratif dan tindakan pro justicia. Tindakan administratif tersebut antara lain berupa teguran lisan maupun tertulis, pengamanan produk di sarana produksi maupun distribusi, penarikan dari lapangan, pencabutan Nomor Registrasi Dep Kes RI, pencabutan sementara kegiatan sarana

produksi dan distribusi serta penghentian sementara kegiatan sarana produksi dan distribusi.<sup>28</sup>

Selain itu juga BPOM melakukan kegiatan Program Nasional Pemberantasan Obat dan Makanan yang berbahaya dengan mengadakan pertemuan Koordinasi Jejaring Lintas sector program Gerakan Nasional Waspada Obat dan Makanan Berbahaya/ilegal termasuk dengan Asosiasi Jaringan Apotek dan peningkatan kompetensi petugas penyelidikan/penyidikan, yang bertujuan untuk :

- 1) Meningkatkan efektifitas dan efisiensi pengawasan obat dan makanan.
- 2) Mendorong sarana produksi, sarana distribusi dan sarana pelayanan kesehatan agar dapat memenuhi ketentuan cara produksi, distribusi dan pelayanan kesehatan yang baik.
- 3) Meningkatkan kesadaran dan kepedulian masyarakat dalam memilih produk obat dan makanan yang aman dan bermutu sebagai salah satu upaya social enforcement dan demand reduction (penurunan permintaan) terhadap produk yang tidak memenuhi syarat.
- 4) Pengawasan obat dan makanan dapat dilakukan secara terpadu sesuai dengan fungsi serta wewenang masing-masing pihak guna kelancaran pelaksanaan tugas.
- 5) Pencegahan dan penangkalan terjadinya peredaran obat dan makanan ilegal melalui pemberdayaan masyarakat untuk menciptakan konsumen cerdas yang sadar akan berbahaya konsumsi obat dan makanan yang membahayakan kesehatan.

Data jenis bahan berbahaya dalam sampel pangan dan obat-obatan yang masuk ke Balai Besar POM Yogyakarta tahun 2015 berdasarkan jenis produk adalah sebagai berikut:

---

<sup>28</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Suliyanto selaku ketua bidang Penyidikan Balai Besar POM Yogyakarta, pada tanggal 6 Juni 2016.

Tabel 4  
 Jenis Bahan Berbahaya dalam Sampel Pangan  
 Tahun 2015

No	Nama Produk Pangan	Nama Bahan Berbahaya	Jumlah
1	Bolu Emprit BUNGA (Merah-Putih)	Rhodamin B	1
2	Trasi Udang Asli Super Tuban no 1 ISMAIL (ukuran besar)	Rhodamin B	1
3	Tahu Kuning	Methanyl Yellow	1
4	Rambak Sayur Kuning Bu Ginarti (Tanpa Label)	Methanyl Yellow	1
5	Bolumprit Merah-Putih Nazo Snack	Rhodamin B	1
6	Mi Basah Budi Wiyono	Boraks	1
7	Mi Basah Warna Kuning	Formalin	1
8	Mie basah kuning	Boraks	1
9	Mie Basah Kuning	Formalin	1
10	Camilan Bunga Terate (orange)	Rhodamin B	1
11	Camilan Kuping Gajah Hitam Jambon	Rhodamin B	1
12	Camilan Kuping Gajah Hitam Jambon	Rhodamin B	1
13	Krupuk Karak Warna Merah Putih	Rhodamin B	1
14	Krupuk Terung Sehati Warna Kuning	Rhodamin B	1
15	Mie Basah Kuning	TMS Boraks dan Formalin	1
16	Mie Basah Kuning	TMS Boraks dan formalin	1

Tabel 5

## Jenis-Jenis Bahan Berbahaya dalam Sampel Kosmetik

Tahun 2015

No	Nama Kosmetik	Nama Bahan Berbahaya	Jumlah
1	THEFACESHOP Tfs Trendy Nails PK105	Rhodamin B	1
2	DR. ROCHELLE Brightening Night Cream	Hidrokinon dan Asam retinot	1
3	AVIONE Ls Excelent 792 Soft Silver Red	Merah K3	1
4	QL Eye Shadow 03	Merah K3	1
5	QL Blush On	Merah K3	1
6	MUKKA Lip Balm 05	Sudan III dan Sudan IV	1
7	SOPHIE MARTIN Nutrilips Lipstick Winter Sky	Merah K3	1
8	TOKYO NIGHT Nail Polish 10	Rhodamin B	1
9	SARI DAILY CREAM FOR OIL SKIN	Raksa	1
10	SARI DAILY CREAM FOR OILY SKIN	Raksa	1
11	SARI DAILY CREAM FOR NORMAL SKIN	Raksa	1
12	DAILY CREAM FOR NORMAL SKIN	Raksa	1
13	CR.MLMKHS 2	Hidrokinon	1
14	SARI NIGHT CREAM FOR NORMAL SKIN	Raksa	1
15	SARI DAILY CREAM FOR NORMAL SKIN	Raksa	1
16	SARI DAILY CREAM FOR NORMAL SKIN	Hidrokinon	1
17	Elshe Beauty Naturals Cream Malam 01+	Hidrokinon	1
18	Elshe Beauty Naturals Cream Malam 02	Hidrokinon	1
19	For Face Skin Health Night Cream Gold	Raksa	1
20	For Face Skin Health Day Cream Ginseng SpF 45	Raksa	1
21	Racikan dr. Fajar W Sp. KK	Raksa	1

	NIGHT CREAM Natural Beauty Treathment		
22	Night Cream Whitening Merk VL Skincare	Hidrokinon	1
23	Spesial Whitening Cream M	Raksa	1
24	Chemical Skin Care Night Cream	Raksa	1
25	Chemical Skin Care Day Cream	Raksa	1
26	Chemical Skin Care Night Cream	Raksa	1
27	Dr. Chan-Thai LAND DAY CREAM	Raksa	1
28	Dr. Chan-Thai LAND NIGHT CREAM	Raksa	1

Tabel 6

Jenis Bahan Kimia Obat (BKO) dalam Sampel Obat Tradisional Tahun 2015

No	Nama Obat Tradisional	Nama BKO	Jumlah
1	Jaguar	Sildenafil	1
2	Tresnomed	Yohimbin	1
3	Reksicap	Sildenafil Sitrat	1
4	Racik Sewu	Fenibutason	1
5	Neolaqi	Sildenafil Sitrat, Kafein	2
6	Maxio	Sildenafil Sitrat	1
7	Soprima	Sildenafil Sitrat	1
8	Jamu Tradisional Pegal Linu Cap Madu Manggis	Fenibutason, Deksametason	2
9	Herba Perkasa	Kafein	1
10	Sea Quill Mantic	Yohimbin	1
11	Everon	Public warning Homosildenafil	1
12	Bisma Sehat Lelaki	Kafein	1
13	Bismatik	Kafein	1
14	Pegel Linu Bisma	Kafein	1
15	Yunnan Paiyao	Sildenefil Sitrat	1
16	Progen	Yohimbin	1
17	Bulesa	Parasetamol, Sildenafil Sitrat, Kafein	3
18	Japasa	Parasetamol, Sildenafil Sitrat, Kafein	3

19	Jaguar	Sildenafil	1
20	Amuraten	Parasetamol, Deksametason	2
21	Pegel Linu Husada cap tawon Klenceng	Fenibutason	1
22	Pegel Linu cap Tawon Klenceng	Fenibutason, deksametason	2
23	Jamu Tradisional Serbuk Sumberadi Khusus Asam Urat AU	Piroksikam, diklofenak	2
24	Jamu Tradisional Serbuk Sumberadi encok/ rheumatik 2	Piroksikam, diklofenak, kafein	3
25	Cabai Puyang	Fenibutason	1
26	Sirih Merah	Parasetamol, fenibutason	2
27	Akar Bumi Plus	Parasetamol, piroksikam, fenibutason	3
28	Bas-Rat Asam Urat Surya Sehat	Parasetamol	1
29	Jamu Pegal Linu Serbuk Guna Sehat	Piroksikam	1
30	Wali Sanga Multi Guna	Parasetamol, Piroksikam, fenibutason, prednison	4
31	Ramuan Cap Daun Binahong	Parasetamol, piroksikam, fenibutason, kafein	4
32	Vital sex ekstra strong kapsul obat kuat & tahan lama	Sildenafil Sitrat, parasetamol, fenibutason	3
33	Jamu tradisional Pegel linu cap Madu Klenceng	Fenibutason	1
34	Jamu Jawa Dwipa cap Tawon Klenceng Pegal Linu	Fenibutason	1
	Jumlah		56

Catatan: Parameter yang telah dilakukan tahun 2015 oleh Balai POM Yogyakarta

Dari temuan produk-produk yang mengandung bahan berbahaya yang telah ditemukan oleh Balai POM Yogyakarta tersebut, maka kontrol peraturan perundang-undangan berkaitan dengan produk yang

berhubungan erat dengan kesehatan atau keselamatan konsumen/masyarakat ini menjadi penting. Tentu tidak perlu menunggu lebih dahulu jatuh korban keracunan produk makanan, minuman, atau obat-obatan baru kemudian dilakukan pemeriksaan terhadap sarana dan prasarana produksinya. Akan tetapi, aparat negara yang bertugas dan berwenang untuk ini harus proaktif memeriksa dan mengawasi proses produksi dan peredaran produk-produk tersebut. Pada Pasal 41 Undang-Undang Pangan dinyatakan bahwa:

“Produsen bertanggung jawab atas keamanan pangan yang diproduksinya terhadap kesehatan orang lain yang mengkonsumsi produk pangan tersebut. Produsen yang terbukti menggunakan bahan berbahaya dan terlarang pada produk pangan wajib memberikan ganti rugi kepada konsumen yang dirugikan akibat mengkonsumsi produk pangan tersebut (juga Pasal 43). Besarnya ganti rugi disebutkan maksimum Rp 500 juta untuk setiap orang yang dirugikan kesehatannya atau kematian yang ditimbulkan”.

Penegasan Undang-Undang di atas terkait pihak yang harus bertanggung jawab menurut penulis masih belum tepat karena hanya mewajibkan pihak produsen pabrik (industri) saja. Sedangkan, baik agen, distributor, pengecer, maupun importir tidak dipersoalkan. Baru akan diikutsertakan bertanggung jawab dalam hal produk impor. Padahal dalam kenyataannya pihak-pihak yang dimaksud selalu terlibat dalam peredaran pangan ke masyarakat konsumen yang mungkin berperan dalam timbulnya kerusakan pada pangan yang diedarkan.

Di samping Undang-Undang tersebut juga menyatakan sanksi terhadap pelanggaran ketentuan undang-undang yaitu berupa sanksi

administratif yang dapat diterapkan secara berjenjang, mulai dari teguran/peringatan, denda sampai pada pencabutan izin usaha (Pasal 54) maupun Pidana (Pasal 55-58) yang dapat diberikan oleh pemerintah kepada produsen yang menggunakan bahan berbahaya pada produk pangan. Menurut Pasal 54, sanksi administratif dapat berupa peringatan secara tertulis, larangan peredaran produk untuk sementara waktu, pemusnahan produk, penghentian produksi, pengenaan denda, dan atau pencabutan izin produksi atau izin usaha.

#### **4. Perlindungan Hukum Konsumen terhadap Produk yang Membahayakan Kesehatan Perspektif Hukum Pidana**

Hukum pidana merupakan salah satu dari hukum publik yang penting dalam melindungi masyarakat, termasuk kepentingan masyarakat konsumen. Dari mulai perbuatan tindak pidana berbentuk kejahatan atau pelanggaran yang dapat merugikan keselamatan, kesehatan tubuh maupun ancaman terhadap jiwa para konsumen. Bentuk perlindungan hukum konsumen terhadap produk yang membahayakan kesehatan dilakukan mulai dari proses pengawasan. Pengawasan yang dilakukan oleh Tim Pengawas Terpadu yang meliputi pemeriksaan terhadap pengadaan, peredaran, dan penggunaan di sarana produksi hingga pengguna akhir dari produk obat dan makanan yang berbahaya, dan tempat-tempat sumber pasokan obat dan makanan yang membahayakan kesehatan konsumen. Selain itu, para pelaku usaha yang diduga mengadakan, mengedarkan atau menyalahgunakan bahan berbahaya dalam obat dan makanan wajib

memberikan akses yang seluas-luasnya kepada Tim Pengawas Terpadu yang melakukan pemeriksaan. Dalam melakukan tugasnya Tim Pengawas Terpadu dapat melakukan pengamanan terhadap produk obat dan makanan yang berbahaya terhadap kesehatan. Pengamanan tersebut meliputi inventarisasi produk makanan dan obat-obatan yang berbahaya, larangan mengedarkan untuk sementara waktu, dan pengambilan contoh untuk diuji di laboratorium. Setelah dilakukan pengawasan oleh Tim Pengawas Terpadu tindak lanjut yang diambil dapat berupa pemberian sanksi administrasi yang meliputi peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan, rekomendasi pencabutan izin, pencabutan izin usaha, dan tindakan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>29</sup>

Tindakan produsen atau pelaku usaha yang menimbulkan kerugian kepada konsumen atau menimbulkan bahaya terhadap kesehatan konsumen tersebut, dalam tingkat kompleksitas tertentu dapat dikategorikan sebagai perbuatan pidana. Perbuatan pidana atau juga disebut tindak pidana (delik) adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan itu disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barang siapa yang melanggar larangan tersebut. Pada dasarnya perbuatan pidana atau tindak pidana dibedakan atas kejahatan dan pelanggaran sesuai dengan sistem yang dianut oleh KUH Pidana Indonesia.<sup>30</sup> Akan tetapi dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999

---

<sup>29</sup> Wawancara dengan dengan Suliyanto, S. H. Kepala Seksi Penyidikan Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Yogyakarta, tanggal 7 Juni 2016.

<sup>30</sup> Moeljatno, *Azas-azas Hukum Pidana*, (Jakarta: Bina Aksara, 1987), hlm 54.

tentang Perlindungan Konsumen hal tersebut tidak dibedakan. Beberapa pasal dalam KUH Pidana yang berkaitan dengan perlindungan konsumen, antara lain:

- a. Pasal 204 KUHP tentang barang berbahaya mengatakan sebagai berikut:
  - 1) Barang siapa menjual, menawarkan, menerima, atau membagi-bagikan barang, sedang diketahuinya bahwa barang itu berbahaya bagi jiwa atau kesehatan orang dan sifat yang berbahaya itu didiamkannya, dihukum penjara selama-lamanya lima belas tahun.
  - 2) Jika perbuatan itu mengakibatkan orang mati lantaran perbuatan itu, yang bersalah dihukum penjara seumur hidup atau penjara selama-lamanya dua puluh tahun.

Pasal ini mengatur tentang perilaku seseorang yang menjual, menawarkan, menyerahkan atau membagi-bagikan pada orang lain barang yang diketahuinya dapat membahayakan nyawa atau kesehatan tubuh orang tersebut. Padahal tentang bahaya yang dapat mengancam nyawa atau kesehatan seseorang itu tidak diberitahukan kepada yang bersangkutan. Perlu kiranya dikemukakan di sini bahwa perbuatan yang diancam ini tidak semata-mata dalam hubungan perdagangan, istilah “menyerahkan” dan/atau “membagi-bagikan”. Juga dapat dalam hubungan-hubungan yang lainnya, misalnya dalam menjalankan promosi atau menjalankan perdagangan, pemberian atau menyerahkan sumbangan-sumbangan tertentu, membagi-bagikan hadiah dan lain-lain.

Di samping itu, juga kata “menawarkan” dalam pasal di atas perlu mendapat perhatian. Dengan perbuatan menawarkan itu bukankah dapat

terjadi tidak hanya pada saat menjual barang bersangkutan, tetapi juga pada saat menawarkannya melalui periklanan. Mengenai tafsiran ini memang belum ada yurisprudensi Indonesia, sehingga masih akan melihat pada putusan-putusan pengadilan lebih lanjut.

b. Pasal 205 KUHP tentang barang berbahaya mengatakan sebagai berikut:

- 1) Barang siapa karena salahnya menyebabkan barang yang berbahaya bagi jiwa atau kesehatan orang, terjual, diterimakan, atau dibagi-bagikan, sedang si pembeli atau yang memperoleh tidak mengetahui akan sifatnya yang berbahaya itu, dihukum penjara selama-lamanya sembilan bulan atau kurungan selama-lamanya enam bulan atau denda paling banyak Rp 4.500,00 (empat ribu lima ratus rupiah).
- 2) Kalau ada orang mati lantaran itu, maka si tersalah dihukum penjara selama-lamanya satu tahun empat bulan atau kurungan selama-lamanya satu tahun.

Pasal 205 KUHP di atas mengatur tentang perbuatan yang bersamaan tetapi dilakukan karena kesalahan (kealpaannya). Perbedaan dengan Pasal 204 adalah pada perbuatan sengaja dan ancaman hukumannya lebih berat dibanding pelanggaran pada Pasal 205. Dapat dilihat pula dalam ancaman hukumannya yang sangat berbeda bagi perbuatan yang memenuhi ketentuan Pasal 205 Ayat (1) dan (2) itu sembilan bulan penjara atau enam bulan kurungan atau denda empat ribu lima ratus rupiah.

Salah satu putusan pengadilan berkaitan dengan pelanggaran Pasal 205 adalah dalam kasus biskuit Super Marie beracun yang terjadi di Tangerang dan di Palembang (Putusan Pengadilan Negeri No. 30/Pid.B/

1990/PN. TNG. Jo. Putusan Pengadilan Tinggi Bandung No. 60/Pid/1991/PT.Bdg. Putusan Mahkamah Agung No. 675 K/pid/1994) yang menghukum Tan Chandra Helmi alias Chandra (direktur) dan Gimun Tanno (kepala bagian produksi) pada tanggal 5 Februari 1990. Keduanya diadili karena roti biskuit Marie Super hasil produksi pabriknya yang menyebabkan meninggalnya Siti Mariah binti Usman (usia 1 tahun), Mustopa bin Sahlan (usia 5 bulan), Yulius bin Barus (usia 1 tahun), dan Erwin bin Atma (usia 5 bulan). Keracunan Marie Super terjadi karena tercampurnya sodium nitrit pada bahan pembuatan biskuit tersebut. Pengadilan memutuskan bahwa kedua terdakwa terbukti bersalah melakukan tindak pidana karena culpa menyebabkan roti biskuit Marie Super yang berbahaya bagi jiwa atau kesehatan dijual di pasaran sedangkan konsumen tidak mengetahui sifat berbahaya itu. Untuk kesalahan yang dinyatakan sebagai terbukti, pengadilan menghukum Tan Chandra Helmi alias Chandra dan Gimmun Tanno dengan pidana penjara 6 bulan dengan masa percobaan setahun.<sup>31</sup>

Dua pasal di atas digolongkan ke dalam kejahatan yang mendatangkan bahaya bagi keamanan umum konsumen/masyarakat. Dalam keadaan tertentu, perbuatan merugikan atau membahayakan keselamatan umum melalui produk sebagai alat/medianya dapat digolongkan sebagai tindak pidana melanggar kepentingan umum sebagaimana dimaksud dengan Pasal 204 dan Pasal 205 tersebut. Di dalam

---

<sup>31</sup> <http://adey-am20.blogspot.com> diakses 28-02-2015.

Pasal 386 KUHP juga mengatur mengenai makanan, minuman, dan obat-obatan (bidang kerja Departemen Kesehatan). Pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

- 1) Barangsiapa menjual, menawarkan atau menyerahkan barang makanan, minuman atau obat-obatan yang diketahuinya bahwa itu palsu, dan menyembunyikan hal itu, diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun.
- 2) Bahan makanan, minuman atau obat-obatan itu dipalsu, jika nilainya atau faedahnya menjadi kurang karena sudah dicampur dengan sesuatu bahan lain.

Permasalahannya di sini adalah makanan, minuman atau obat-obatan itu dipalsu, dan mengenai pemalsuan ini pihak penjual, penyalur makanan, minuman, atau obat-obatan itu tidak memberitahukannya kepada pembeli. Jadi, apabila diperhatikan dengan teliti akan terlihat beda pengaturan berdasarkan Pasal 204 dan 205 dibandingkan dengan ketentuan Pasal 386. Keduanya pada dasarnya mengatur tentang barang yang dapat membahayakan konsumen dengan yang satu menyangkut segala macam barang (Pasal 204/205), sedangkan pada pasal 386 khusus menyangkut makanan, minuman dan obat-obatan.

Ciri lain yang terkandung dalam Pasal ini adalah pengertian tentang pemalsuan makanan, minuman, dan obat-obatan tersebut. Dengan pemalsuan dimaksudkan antara lain adalah mencampurnya dengan bahan lain sehingga nilainya atau faedahnya menjadi berkurang. Produsen yang dengan sengaja menggunakan bahan yang dilarang digunakan sebagai bahan tambahan pangan dapat dikenakan pidana penjara paling lama 5

tahun dan atau denda maksimum Rp 600 juta (Pasal 55). Jika produsen lalai (tidak sengaja) menggunakan bahan yang dilarang digunakan sebagai bahan tambahan pangan dapat dikenakan pidana penjara paling lama 1 tahun dan atau denda maksimum Rp 120 juta (Pasal 56). Bahkan pada Pasal 57 disebutkan bahwa ancaman pidana atas pelanggaran di atas, ditambah seperempat jika menimbulkan kerugian terhadap kesehatan manusia atau ditambah sepertiga jika menimbulkan kematian.

Sistem perumusan hukuman yang terdapat pada Pasal 205 KUHP di atas dihukum penjara selama-lamanya sembilan bulan atau kurungan selama-lamanya enam bulan atau denda paling banyak Rp 4.500,00 (empat ribu lima ratus rupiah). Pasal 386 tersebut juga diancam pidana penjara paling lama empat tahun karena salahnya pelaku usaha yang menyebabkan barang atau produk yang berbahaya bagi jiwa atau kesehatan konsumen. Dengan sistem perumusan pidana dalam Pasal 205 dan Pasal 386 tersebut lebih berorientasi terhadap pelaku tindak pidana (*offender oriented*). Dengan dipidanya pelaku kejahatan berdasarkan pasal tersebut, konsumen/korban yang dirugikan tidak mendapatkan apa-apa. Padahal, dari sudut korban/konsumen sangat berharap adanya bentuk perlindungan secara langsung, yakni hanya pada bentuk sanksi pembayaran ganti rugi. Kurangnya keseimbangan perhatian terhadap korban/konsumen terlihat juga dari jumlah denda yang terlalu kecil. Jika kejahatan atau pelanggaran tersebut dilakukan oleh perusahaan atau badan

hukum, sanksi pidana denda tersebut tidak akan memberi efek jera terhadap pelaku usaha.

Peran hukum pidana dalam hukum perlindungan konsumen memiliki peran penting. Aspek hukum pidana dari hukum perlindungan konsumen juga menjadi perhatian hukum perlindungan konsumen, baik berbagai ketentuan pidana di dalam KUHP maupun di luar KUHP, misalnya Undang-Undang tentang Kesehatan dan Undang-Undang tentang Pangan. Kecenderungan menetapkan ketentuan pidana dan penegakan atas hak-hak konsumen dalam setiap perundang-undangan di setiap bidang hukum khususnya bidang hukum perlindungan konsumen menunjukkan bahwa hukum pidana hampir selalu dipanggil/digunakan untuk mengamankan berbagai macam kejahatan. Kebijakan praktek legislatif yang demikian memberi kesan, seolah-olah dirasakan kurang sempurna atau hambar apabila suatu produk perundang-undangan tidak ada ketentuan pidananya.

Perlindungan hukum konsumen terhadap produk yang membahayakan kesehatan di sini sangat dibutuhkan konsumen/masyarakat. Konsumen dapat meminta pertanggungjawaban hukum terhadap pelaku usaha atas produk yang dikonsumsi konsumen apabila produk tersebut ternyata membahayakan kesehatan dan keselamatan jiwa. Pertanggungjawaban produk ditujukan untuk melindungi konsumen dengan cara pemberian sanksi hukum terhadap pelaku usaha yang telah menimbulkan kerugian pada konsumen. Namun,

sistem pertanggungjawaban produk terbatas pada pertanggungjawaban perdata, sehingga perlu diberikan konstruksi hukum pertanggungjawaban pidana pelaku usaha dalam perlindungan konsumen. Cita-cita menumbuhkembangkan pelaku usaha yang bertanggung jawab sebagai salah satu motif diundangkannya UUPK yang diwujudkan dengan salah satu peran hukum pidana dengan penerapan konsep pertanggungjawaban produk.

Pertanggungjawaban produk makanan, minuman serta obat-obatan yang membahayakan kesehatan ini merupakan upaya hukum untuk mencegah terjadinya perbuatan-perbuatan yang merugikan konsumen dalam mengkonsumsi makanan dan minuman yang beredar di pasaran. Di samping itu juga bertujuan untuk memberikan efek jera bagi pelaku usaha yang melakukan tindak pidana apabila terbukti melakukan pelanggaran atas ketentuan-ketentuan hukum di bidang perlindungan konsumen. Pemberlakuan sanksi pidana untuk pengamanan produk makanan, minuman serta obat-obatan perlu dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yakni dengan pidana penjara, pidana denda dan pidana tambahan (pembayaran ganti rugi) baik terhadap pelaku usaha perseorangan maupun korporasi untuk memberikan efek jera terhadap pelaku dan agar supaya bagi pihak lain tidak melakukan hal yang sama.

Menganalisis dari pidana penjara, efektifitas pidana penjara jika dilihat dari aspek perlindungan masyarakat akan lebih menitikberatkan kepentingan masyarakat, yakni suatu pidana dikatakan efektif apabila

pidana itu sejauh mungkin dapat mencegah atau mengurangi terjadinya kejahatan di masyarakat. Kemudian efektifitas pidana penjara jika dilihat dari aspek pelaku kejahatan lebih menitikberatkan pada perbaikan si pelaku, artinya suatu pidana penjara efektif apabila pidana itu sebanyak mungkin dapat merubah si pelaku menjadi orang yang baik.<sup>32</sup> Padahal, pemidanaan tidak hanya berfungsi untuk mempertanggungjawabkan dan membina si pelaku kejahatan, tetapi berfungsi pula untuk mempertanggungjawabkan dan membina/mencegah pihak-pihak lain yang secara struktural/fungsional mempunyai potensi besar untuk terjadinya kejahatan serta berfungsi pula untuk memulihkan atau mengganti akibat-akibat/kerugian yang timbul pada diri korban. Penegakan hukum perlindungan konsumen ini diharapkan berdasarkan pada kebutuhan penegakan hukum yang tidak semata-mata berorientasi pada pelaku/terdakwa, melainkan juga berorientasi pada konsumen/korban tindak pidana.

Jika melihat dari orientasi pidana penjara di atas, akan lebih menitikberatkan pada hukuman badan terhadap pelaku kejahatan. Menurut penulis, pidana denda justru cenderung lebih efektif dibanding pidana penjara. Jenis pidana denda di satu pihak memang merupakan satu

---

<sup>32</sup> Soerjono Soekanto mengemukakan mengenai faktor-faktor yang perlu diperhitungkan dalam menentukan efektifitas suatu sanksi, antara lain; karakteristik atau hakikat dari sanksi itu sendiri, persepsi warga masyarakat dalam menanggung resiko, jangka waktu penerapan sanksi negatif itu, karakteristik dari orang yang terkena oleh sanksi, peluang-peluang yang memang (seolah-olah) diberikan oleh suatu kebudayaan masyarakat, karakteristik dari perilaku yang perlu dikendalikan atau diawasi dengan sanksi negatif itu, keinginan masyarakat atau dukungan sosial terhadap perilaku yang akan dikendalikan. Soerjono Soekanto, *Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Masalah Efektifitas Hukuman*, (Bandung, alumni, 1982), hlm 20.

kemajuan, karena sesuai dengan perkembangan ilmu hukum pidana (modern) dan lebih humanistik karena memperhatikan kedudukan korban. Sanksi pidana denda juga dapat mengurangi hunian dalam sistem penjara, dan bahkan mengurangi biaya sosial yang tidak perlu dikeluarkan serta mempunyai makna dari sisi manfaat untuk kemanusiaan. Sanksi denda sebagai suatu sistem pemidanaan sangat mudah untuk dijalankan, telah memenuhi nuansa pembalasan, dengan rasa penyesalan, karena harus membayar sejumlah uang untuk melaksanakan hukumannya, lebih mudah untuk dijalankan, memberikan manfaat buat negara, mengurangi biaya sosial yang tidak diperlukan, bahkan memberikan kontribusi terhadap negara di bidang pertumbuhan ekonomi nasional serta tidak menimbulkan ekseptasi di masyarakat.

Sanksi pidana yang berupa denda sebagaimana dikemukakan di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) termasuk dalam jenis hukuman pokok. Adanya sanksi pidana denda ini dipandang masih kurang efektif, karena sanksi pidana denda yang dimaksud tidak mengubah perilaku pelaku usaha atau perusahaan tersebut. Akibatnya perbuatan pidana yang dilakukan oleh pelaku usaha atau perusahaan dapat selalu berulang. Jika dilihat dari sanksi pidana denda terhadap pelanggaran produksi makan dan obat-obatan pada Pasal (204/205, 386) tersebut jumlahnya masih terbilang sangat kecil, menjadi masalah apabila sanksi pidana berupa denda yang dijatuhkan atas perbuatan pidana yang dilakukan pelaku usaha berbadan hukum, hanya dipandang sekedar ongkos

operasional produksi atau pemasaran. Hal tersebut akan mengakibatkan pelaku usaha sebagai subjek hukum pidana tidak menjadi jera.

Dengan adanya sanksi pidana denda, konsumen (korban) yang dirugikan tidak mendapatkan apa-apa. Jika melihat dari pihak konsumen diharapkan adanya bentuk perlindungan secara langsung yakni hanya pada bentuk sanksi pembayaran ganti rugi. Ide dasar yang melatarbelakangi adanya ganti rugi dalam pidana bersyarat menurut KUHP tetap berorientasi pada pelaku tindak pidana, tidak berorientasi pada korban. Dengan kata lain, KUHP yang berlaku saat ini kurang memberi perhatian pada korban. Tidak ada pidana ganti rugi di dalam KUHP, baik sebagai pidana pokok atau pidana tambahan. Kemungkinan adanya ganti rugi, hanya ada dalam Pasal 14 Kedudukan sanksi “pembayaran ganti rugi” menunjukkan adanya kebijakan yang berorientasi pada korban (*victim oriented*). Hal ini memang sesuai dengan konsep KUHP, yang menempatkan pidana ganti rugi sebagai pidana tambahan.<sup>33</sup> Namun perlu dicatat, bahwa KUHP (konsep) merupakan aturan umum. Dalam aturan/delik khusus seperti Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) ini sebenarnya bisa saja kebijakan perumusan sanksi yang

---

<sup>33</sup> Dalam perundang-undangan di luar KUHP, sanksi semacam pidana ganti rugi hanya dapat diberikan untuk tindak pidana tertentu saja, yaitu; untuk tindak pidana perlindungan konsumen (sebagai pidana tambahan berupa “pembayaran ganti rugi”, Pasal 63 UU No. 8/1999), untuk tindak pidana ekonomi (sebagai “tindakan tata tertib” berdasarkan Pasal 8 sub d UU No. 7 Drt. 1995 yang berupa kewajiban “memperbaiki akibat-akibat atas biaya si terhukum”), untuk tindak pidana korupsi (sebagai “pidana tambahan” berupa “pembayaran uang pengganti” berdasarkan Pasal 34 sub c UU No. 3/1971 yang telah diganti menjadi Pasal 18 UU No. 31/1999). Untuk tindak pidana lingkungan hidup (sebagai tindakan tata tertib” berdasarkan Pasal 47 sub c,d,e UU No. 23/1997 berupa “perbaikan akibat tindak pidana” (sub c), “mewajibkan mengerjakan apa yang dilakukan tanpa hak” (sub d), dan/atau “meniadakan apa yang dilalaikan tanpa hak” (sub e).

berorientasi pada korban (*victim oriented*) dilakukan dengan menjadikan sanksi ganti rugi itu sebagai pidana pokok atau sebagai pidana tambahan yang bersifat imperatif untuk delik-delik/kondisi-kondisi tertentu.<sup>34</sup>

Dengan ditingkatkannya status pidana ganti rugi di dalam konsep sebagai kebijakan umum pemidanaan untuk semua delik, maka peluang dan jaminan bagi korban untuk memperoleh pidana ganti rugi menurut konsep lebih luas dibandingkan dengan peluang yang ada di dalam perundang-undangan selama ini. Terlebih menurut konsep, walaupun pidana ganti rugi berstatus sebagai pidana tambahan (yaitu dijatuhkan bersama-sama dengan pidana pokok), tetapi juga dapat dijatuhkan secara mandiri di samping (sebagai alternatif dari) pidana pokok, yaitu apabila delik yang bersangkutan hanya diancam dengan pidana denda secara tunggal (Pasal 56 konsep). Kriteria formal dalam Pasal 56 konsep ini memang belum memuaskan. Oleh karena itu sangat diharapkan untuk ditambahkan kriteria materiil yang berorientasi pada korban,<sup>35</sup> yaitu apabila delik yang terjadi, jelas-jelas berakibat kerugian bagi korban, dan apabila terpidana jelas-jelas orang yang mampu, sedangkan korban

---

<sup>34</sup> Menempatkan pidana ganti rugi sebagai pidana tambahan yang bersifat fakultatif, dirasakan kurang mengakomodasikan “ide” yang tertuang dalam Pasal 4 sub-h Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang menyatakan “Hak konsumen” untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya. Pasal 19 (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyatakan, bahwa pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.

<sup>35</sup> Artinya, apabila kriteria materiil itu terpenuhi, maka pidana ganti rugi sebaiknya dapat dijatuhkan sebagai pidana tambahan atau sebagai pidana mandiri (pidana alternatif) di samping pidana pokok. Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, (Jakarta:Kencana, 2007), hlm 63-64.

tergolong orang yang tidak mampu. Salah satu aspek perlindungan korban/konsumen menurut konsep KUHP yakni adanya pidana tambahan berupa pemberian ganti rugi.

Menurut Sudarto, “penggunaan hukum pidana merupakan penanggulangan sesuatu gejala dan bukan suatu penyelesaian dengan menghilangkan sebab-sebabnya”. Jadi keterbatasan kemampuan hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan selama ini disebabkan oleh sifat/hakikat dan fungsi dari hukum pidana itu sendiri. Sanksi hukum pidana selama ini bukanlah obat (remidium) untuk mengatasi sebab-sebab dari suatu kejahatan, tetapi sekedar untuk mengatasi gejala/akibat dari suatu adanya kejahatan. Dengan kata lain keterbatasan kemampuan hukum pidana antara lain dapat dilihat juga dari sifat atau fungsi pembedaan selama ini, yaitu pembedaan individual/personal, bukan pembedaan yang bersifat struktural/fungsional. Pembedaan yang bersifat individual/personal kurang menyentuh sisi-sisi lain yang berhubungan erat secara struktural/fungsional.<sup>36</sup>

Secara fungsional, bekerjanya hukum pidana memerlukan sarana pendukung yang lebih banyak/bervariasi baik berupa perundang-undangan, instansi dan aparat penegak hukum, sarana prasarana maupun operasionalisasi penegakan hukum di lapangan. Semua ini tentunya menuntut biaya operasional yang cukup tinggi. Selain membutuhkan biaya operasional yang cukup tinggi, sisi lain yang juga dapat dilihat sebagai

---

<sup>36</sup> Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, 1983, hlm 35.

keterbatasan hukum pidana selama ini yaitu sangat kaku dan sangat terbatasnya jenis pidana (sebagai “obat/remidium”) yang dapat dipilih. Tidak sedikit dalam perundang-undangan selama ini digunakan sistem perumusan sanksi pidana yang cenderung sangat kaku dan bersifat imperatif.

### **C. Kendala-kendala dalam Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen terhadap Produk yang Membahayakan Kesehatan**

Penegakan hukum perlindungan konsumen yang ditunjang dengan dibuatnya suatu undang-undang tentang perlindungan konsumen yang merupakan pengejawantahan dari perintah UUD 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia. Dengan adanya ketidakpastian akan perlindungan hukum terhadap konsumen merupakan kendala pada upaya perlindungan konsumen. Kepentingan konsumen akan terlindungi dari produk-produk yang berbahaya terhadap kesehatan sangat tergantung pada penegakan undang-undang dan aturan-aturannya. Hukum yang bersifat heteronom (aturan yang dipaksakan) tidaklah cukup untuk melindungi konsumen, tetapi juga etika dan moral penegak hukum, yang bersifat otonom itu juga harus diwujudkan secara adil.

Penegakan hukum terhadap produk-produk yang membahayakan kesehatan berdasarkan penelitian di lapangan beberapa telah dilaksanakan oleh pemerintah dan instansi-instansi terkait seperti BPOM, LPKSM, YLKI namun masih ada beberapa kendala atau hambatan yang harus diatasi, antara lain:

### **1) Aspek Kesadaran Konsumen/Masyarakat**

Menurut penulis, faktor utama yang menjadi kelemahan konsumen adalah tingkat pengetahuan hukum dan kesadaran konsumen akan hak dan kewajibannya masih rendah. Hal ini terutama disebabkan oleh rendahnya pendidikan konsumen. Pada dasarnya, masyarakat/konsumen sudah mengetahui pentingnya keamanan produk pangan maupun obat-obatan, namun penerapannya memang masih rendah. Masyarakat masih banyak yang mengonsumsi produk yang tidak baik atau bisa juga disebut ilegal asalkan produk tersebut murah, sehingga resiko atau dampak bahaya sangat rentan dialami oleh konsumen/masyarakat. Biasanya terkendala karena masalah kebiasaan, sosial ekonomi, dan latar belakang pendidikan. Akibatnya, penerapan keamanan produk pangan dan obat-obatan sekarang ini tampaknya hanya dilakukan oleh segelintir masyarakat di perkotaan yang sudah sadar dan mempunyai pengetahuan yang cukup tentang keamanan pangan dan obat-obatan.

Disamping memang kesadaran hukum konsumen di Indonesia masih relatif rendah, upaya menegakkan hak-hak konsumen tidak jarang kandas karena belum terdapat dasar hukum yang tangguh untuk mempertahankan hak-hak konsumen, konsumen seringkali tidak mengetahui kemana masalah tersebut harus diadakan ketika dirugikan produsen, khususnya produsen makanan dan obat-obatan yang sering dikonsumsi sehari-hari, sehingga konsumen pada umumnya enggan menuntut penegakan hak-hak mereka.

Dengan adanya kendala tersebut masyarakat harus mendapatkan edukasi, menjadi konsumen yang cerdas, kritis dan bisa menyampaikan haknya. Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM) telah membuka sebuah unit pelayanan yang menampung semua keluhan konsumen. Unit ini dinamakan dengan Unit Layanan Pengaduan Konsumen (ULPK). Diharapkan melalui ULPK ini, masyarakat Indonesia bisa mendapatkan informasi dan mengadukan berbagai kasus yang berkaitan dengan obat, makanan dan minuman yang beredar di pasaran. Sehingga konsumen akan semakin kritis memilih dan mengawasi produk sesuai dengan kebutuhan dan kualitas yang diinginkan. Undang-Undang perlindungan Konsumen dimaksudkan menjadi landasan hukum yang kuat bagi pemerintah dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat untuk melakukan upaya pemberdayaan konsumen melalui pembinaan dan pendidikan konsumen. Dalam pasal 29 UUPK disebutkan bahwa pemerintah adalah pihak yang paling berperan dan bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen.

## **2) Aspek Sikap dari Pelaku Usaha**

Kendala selain dari konsumen juga dari aspek pelaku usaha baik produsen maupun distributor. Beberapa pelaku usaha hanya berfikir keuntungan saja tanpa memikirkan resiko atau dampak buruk yang diderita konsumen. Pelaku usaha juga masih banyak yang melakukan usaha curang demi kepentingan pribadi. Sikap mental para pelaku usaha terkadang tidak memberikan perhatian serius pada aspek hukum dan

peraturan perundang-undangan beserta penegakannya. Hukum dan peraturan perundang-undangan relatif dengan mudah diabaikan oleh pelaku usaha.

### **3) Aspek Mental dari Penegak Hukum**

Aparat penegak hukum disini meliputi polisi, jaksa, hakim dan utamanya personal BPSK, BPKN, LPKSM dan BPOM. Berdasarkan pengamatan di lapangan bahwa aparat penegak hukum sangat lemah pemahamannya mengenai Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Meskipun sudah ada beberapa peraturan perundang-undangan mengenai penegakan hukum perlindungan konsumen, dalam implementasinya belum dapat berfungsi sebagaimana yang diharapkan. Sebagai contoh produk-produk kosmetika yang dibuat dari bahan-bahan berbahaya bagi kesehatan konsumen, masih banyak beredar di pasaran dengan harga yang cukup terjangkau. Padahal produk-produk tersebut seharusnya sejak awal sudah tidak boleh beredar karena pasti tidak akan lulus pada test di BPOM, tetapi pada kenyataannya produk tersebut terjual bebas dan pihak aparat penegak hukum serta badan yang terkait dalam hal ini seakan diam saja dan tidak ada upaya untuk melakukan penyitaan barang-barang tersebut.

### **4) Aspek Pemahaman terhadap Undang-Undang**

Undang-undang perlindungan konsumen saat ini kurang diterapkan oleh aparat penegak hukum. Banyak kasus-kasus pelanggaran yang terjadi di depan mata tetapi dibiarkan oleh mereka yang seharusnya menegakkan hukum tersebut. Oleh sebab itu, diperlukan kesadaran baik bagi konsumen

maupun aparat penegak hukum untuk mau bersama-sama menegakkan perlindungan konsumen di Indonesia agar tidak ada lagi kerugian yang dirasakan oleh konsumen akibat mengonsumsi suatu produk.

Perlunya peningkatan komunikasi hukum terhadap konsumen. Komunikasi, informasi dan edukasi kepada masyarakat/konsumen belum dapat menjangkau ke seluruh lapisan. Dengan demikian sosialisasi Undang-undang Perlindungan Konsumen, kemudian pelatihan dan pendidikan khusus mengenai perlindungan konsumen sangat diperlukan, bukan saja kepada aparat penegak hukum tetapi juga kepada pelaku usaha dan konsumen. Dengan diberlakukannya Undang-undang perlindungan konsumen, berarti secara luas seluruh masyarakat diharapkan dapat mengetahui dan memahami hak dan kewajiban sebagaimana yang telah ditetapkan undang-undang.

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan tujuan yang ingin dicapai pemerintah dalam melakukan perlindungan hukum konsumen terhadap produk yang berbahaya untuk kesehatan, pemerintah dalam hal ini telah membuat beberapa kebijakan legislatif mengenai perlindungan hukum konsumen. Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan kebijakan legislatif yaitu suatu perencanaan atau program dari pembuat undang-undang mengenai apa yang akan dilakukan dalam menghadapi problem tertentu dan cara bagaimana melakukan atau melaksanakan sesuatu yang telah direncanakan atau diprogramkan itu. Ada beberapa kebijakan legislatif (perundang-undangan) dalam memberikan perlindungan terhadap konsumen yakni Ketentuan Pidana di dalam UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2013 Tentang Pengawasan Bahan Berbahaya yang disalahgunakan dalam Pangan, Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan

Kebijakan Legislatif yang diberikan oleh negara salah satunya adalah Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen. Kepentingan perlindungan hukum konsumen dalam kaitannya dengan penggunaan

produk makanan dan obat-obatan yakni agar konsumen memperoleh manfaat bagi kesehatan tubuh, keamanan jiwa, harta benda yang tidak membahayakan atau merugikan konsumen. Jadi yang terpenting dalam perlindungan konsumen ini adalah perlindungan pada jiwa, keselamatan, serta kesehatan konsumen.

Dalam penegakan hukum perlindungan konsumen, peran hukum pidana memiliki peran penting. Aspek hukum pidana dari hukum perlindungan konsumen juga menjadi perhatian hukum perlindungan konsumen, baik berbagai ketentuan pidana di dalam KUHP maupun di luar KUHP, misalnya Undang-Undang tentang Kesehatan. Perlindungan hukum konsumen terhadap produk yang membahayakan kesehatan di sini sangat dibutuhkan konsumen/masyarakat. Konsumen dapat meminta pertanggungjawaban hukum terhadap pelaku usaha atas produk yang dikonsumsi konsumen apabila produk tersebut ternyata membahayakan kesehatan dan keselamatan jiwa. Pertanggungjawaban produk ditujukan untuk melindungi konsumen dengan cara pemberian sanksi hukum terhadap pelaku usaha yang telah menimbulkan kerugian pada konsumen. Pemberlakuan sanksi pidana untuk pengamanan produk makanan, minuman serta obat-obatan perlu dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yakni dengan pidana penjara, pidana denda dan pidana tambahan (pembayaran ganti rugi) baik terhadap pelaku usaha perseorangan maupun korporasi untuk memberikan efek jera terhadap pelaku dan agar supaya bagi pihak lain tidak melakukan hal yang sama.

Jika melihat dari orientasi pidana penjara, sanksi ini lebih menitikberatkan pada hukuman badan terhadap pelaku kejahatan. Pidana denda justru cenderung lebih efektif dibanding pidana penjara. Sanksi pidana denda ini dapat mengurangi hunian dalam sistem penjara, dan bahkan mengurangi biaya sosial yang tidak perlu dikeluarkan serta mempunyai makna dari sisi manfaat untuk kemanusiaan. Sanksi pidana yang berupa denda sebagaimana dikemukakan di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) termasuk dalam jenis hukuman pokok. Adanya sanksi pidana denda ini dipandang masih kurang efektif, karena sanksi pidana denda yang dimaksud tidak mengubah perilaku pelaku usaha atau perusahaan tersebut. Akibatnya perbuatan pidana yang dilakukan oleh pelaku usaha atau perusahaan dapat selalu berulang.

Dengan adanya sanksi pidana denda, konsumen (korban) yang dirugikan tidak mendapatkan apa-apa. Jika melihat dari pihak konsumen diharapkan adanya bentuk perlindungan secara langsung yakni hanya pada bentuk sanksi pembayaran ganti rugi. Ide dasar yang melatarbelakangi adanya sanksi ganti rugi di dalam pidana bersyarat, menurut KUHP tetap berorientasi pada pelaku tindak pidana, tidak berorientasi pada korban. Dengan kata lain, KUHP yang berlaku saat ini kurang memberi perhatian pada korban (*victim oriented*). Dengan ditingkatkannya status pidana ganti rugi di dalam konsep sebagai kebijakan umum pemidanaan untuk semua kejahatan, maka peluang dan jaminan bagi korban untuk memperoleh pidana ganti rugi menurut konsep lebih luas dibandingkan dengan peluang

yang ada di dalam perundang-undangan selama ini. Oleh karena itu sangat diharapkan untuk ditambahkan kriteria materiil yang berorientasi pada korban, yaitu apabila kejahatan yang terjadi, jelas-jelas berakibat kerugian bagi korban, dan apabila terpidana jelas-jelas orang yang mampu, sedangkan korban tergolong orang yang tidak mampu. Salah satu aspek perlindungan korban/konsumen menurut konsep KUHP yakni adanya pidana tambahan berupa pemberian ganti rugi.

Dalam praktik penegakan hukum perlindungan konsumen terhadap pemakaian produk yang membahayakan kesehatan, berdasarkan penelitian di lapangan beberapa aspek telah dilaksanakan oleh pemerintah dan aparat penegak hukum serta instansi-instansi terkait, namun masih ada beberapa kendala atau hambatan yang harus diatasi. Mulai dari lemahnya tingkat pengetahuan konsumen, kebiasaan dalam mengonsumsi produk, sosial ekonomi, dan latar belakang pendidikan konsumen. Kendala selain dari konsumen juga dari aspek pelaku usaha baik produsen maupun distributor. Beberapa pelaku usaha hanya berfikir keuntungan saja tanpa memikirkan resiko atau dampak buruk yang diderita konsumen. Selanjutnya, dari aspek aparat penegak hukum sangat lemah pemahamannya mengenai Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Meskipun sudah ada beberapa peraturan perundang-undangan mengenai penegakan hukum perlindungan konsumen, dalam implementasinya belum dapat berfungsi sebagaimana yang diharapkan. Undang-undang perlindungan konsumen saat ini kurang diterapkan oleh aparat penegak hukum. Banyak kasus-kasus pelanggaran

yang terjadi di depan mata tetapi ditinggalkan oleh mereka yang seharusnya menegakkan hukum tersebut. Oleh sebab itu, diperlukan kesadaran baik bagi konsumen maupun aparat penegak hukum untuk mau bersama-sama menegakkan perlindungan konsumen di Indonesia agar tidak ada lagi kerugian yang dirasakan oleh konsumen akibat mengonsumsi suatu produk.

## **B. Saran**

Dengan adanya berbagai kendala dalam perlindungan hukum konsumen terhadap produk-produk yang membahayakan kesehatan, maka untuk meningkatkan penegakan hukum di masa mendatang, diperlukan hal sebagai berikut:

1. Pemerintah hendaknya dapat berperan sebagai pembina, pengawas dan pelindung dari semua yang berkaitan dengan beredarnya suatu produk, baik secara preventif mencegah timbulnya akses-akses negatif dari adanya produk yang merugikan konsumen, maupun secara represif dengan melaksanakan fungsi penegakan hukum terhadap pelaku usaha perorangan atau badan hukum (*korporasi*) yang berkaitan dengan produk yang membahayakan kesehatan konsumen.
2. Perlu adanya antisipasi terhadap faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan penegakan hukum perlindungan konsumen, mulai dari faktor masyarakat/konsumen, perangkat hukum, sarana dan prasarana dalam penegakan hukum, serta profesionalisme aparat penegak hukum.

3. Perlu dirumuskan di dalam KUHP untuk menjadikan sanksi ganti rugi sebagai pidana pokok atau sebagai pidana tambahan yang bersifat imperatif. Sehingga adanya sanksi pidana tersebut tidak hanya berorientasi terhadap pelaku kejahatan namun berorientasi terhadap korban/ konsumen (*victim oriented*) yang dirugikan akibat pemakaian produk yang berbahaya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Halim Barkatullah, *Hak-hak Konsumen*, Bandung: Nusa Media, 2010.
- Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011.
- Az. Nasution. *Konsumen dan Hukum*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, Cetakan pertama, 1995.
- Agnes M. Toar, *Tanggung Jawab Produk, Sejarah dan Perkembangannya di Beberapa Negara*, Ujung Padang: DKIH Belanda-Indonesia.
- Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- , *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam penanggulangan Kejahatan*, Jakarta: Kencana, 2007.
- Burhanuddin. *Pemikiran Hukum Perlindungan Konsumen dan Sertifikasi Halal*. Malang: UIN-Maliki Press, 2011.
- Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Fajar Mukti dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Gramedia Pustaka, 2000.
- Hartono. Sri Redjeki. *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*. Bandung: Mandar Maju, 2000.
- Harjono, *Perlindungan Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2008.
- Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Bandung: Citra aditya Bakti, 2006.
- John Pieris dan Wiwik Sri Widiarty. *Negara Hukum dan Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Pelangi Cendekia, 2007.
- Kelik Wardiono. *Hukum Perlindungan Konsumen*, Yogyakarta: Ombak, 2014.
- Mansyur, Ali. *Penegakan Hukum tentang Tanggung Gugat Produsen dalam Perwujudan Perlindungan Konsumen*. Yogyakarta: Genta Press, 2007.

- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 1991.
- Moeljatno, *Azas-azas Hukum Pidana*. Jakarta: Bina Aksara, 1987.
- N.H.T. Siahaan. *Hukum Konsumen: Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Produk*, Jakarta: Panta Rei, 2005.
- Poerwadarminta, W.J.S. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Cetakan kesembilan. Jakarta: Balai Pustaka, 1986.
- Rahardjo, Satjipto, *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1983.
- , *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- Shidarta. *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Jakarta: Grasindo, 2004.
- Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Alfabeta, 2014.
- Soekanto, Soerjono, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1983.
- , *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia, 2007.
- Yusuf Shofie. *Kapita Selekta Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008.
- , *Pelaku Usaha, Konsumen, dan Tindak Pidana Korporasi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002.

### **Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- Undang- Undang nomor 8 tahun 1999 Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 42 tentang Perlindungan Konsumen.
- Undang- Undang nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 58 tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Perlindungan Konsumen.

Keputusan Presiden Republik Indonesia nomor 103 tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan Susunan Organisasi, dan tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan Mutu dan Gizi Pangan.

Naskah Akademis Peraturan Perundang-Undangan tentang Perlindungan Konsumen dalam Hal Makanan dan Minuman.