

**TANGGUNG JAWAB PABRIK RUMAHAN PENGELOLA OTAK-OTAK DI
SUKABUMI TERKAIT DENGAN PENGGUNAAN BAHAN BERACUN DALAM
PRODUK PANGAN**

Masyitha Shalatine Tewa¹

Abstract

One measure of the welfare of the Indonesian people depends on the quality of food and food supply for the community. This is indirectly related to the rights that consumers have. Consumer rights recognized by producers will make producers more careful about producing their goods and or services. But the fact is not all consumers understand their rights. Therefore producers tend to use this situation as land to gain more profits. When consumers get a loss for goods and or services produced by producers, consumers are indirectly forced to accept losses made by producers. On this basis, this study outlines the responsibility of producers for consumers who are harmed. This study focuses on the responsibility of food producers on food products produced, if the goods and or services produced harm consumers. Therefore, it is related to food products to quality standards and food quality. This study uses a normative juridical type, where the processing of legal materials is carried out in literature. The results obtained from this study are that the producers of the brains in sukabumi, Rika, are proven to produce their brains with hazardous materials, after the police found the basic ingredients of rotten fish, dangerous additives namely borax, and ready-made dough to be marketed to the surrounding market. The use of this material is not in accordance with statutory provisions.

Keywords: Consumer Rights, Food Standards and Quality, Manufacturer Responsibilities

LATAR BELAKANG MASALAH

Setelah pemerintah Republik Indonesia mengesahkan Undang-Undang Nomor 7 tahun 1994 tentang *Agreement Establishing the World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia), maka kewajiban bagi Indonesia untuk mengikuti standar-standar hukum yang berlaku dan diterima luas oleh negara-negara anggota WTO.

¹ Mahasiswa Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya

Salah satu di antaranya adalah perlunya eksistensi Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UUPK).²

Konsiderans UUPK butir c mengatur tentang penjaminan keamanan barang terhadap konsumen yang menentukan bahwa semakin terbukanya pasar nasional sebagai akibat dari proses globalisasi ekonomi harus tetap menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat serta kepastian atas mutu, jumlah dan keamanan barang dan/atau jasa yang diperolehnya di pasar. Berdasarkan konsiderans tersebut, hal yang perlu ditekankan adalah perekonomian yang mendukung kesejahteraan bagi masyarakat termasuk di dalamnya yaitu hubungan antara pelaku usaha atau produsen dengan konsumen. Kesejahteraan tersebut didukung dengan memberikan kepastian hukum bagi konsumen maupun produsen agar mendapatkan posisi seimbang yang berasaskan keadilan. Sebagaimana Pasal 1 angka 1 UUPK menyatakan bahwa perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.

Pada era globalisasi ini, berbagai macam bentuk barang dan/atau jasa hadir melengkapi kebutuhan masyarakat. Mulai dari kebutuhan sandang, pangan maupun tersier. Semua dapat di temui dengan berbagai macam varian. Pelaku usaha saling berlomba untuk menghasilkan barang dan/atau jasa yang berbeda dari pelaku usaha lain. Karena persaingan usaha yang semakin ketat, antara pelaku usaha yang satu dengan yang lain selalu mencari cara untuk mendapatkan keuntungan lebih. Namun ada beberapa pelaku usaha dengan cara curang menjalankan produksinya tanpa mempedulikan peraturan yang ada. Keberadaan pelaku usaha tersebut berada di tiap-tiap kota di Indonesia. Salah satunya industri rumahan yang ada di Sukabumi.

Sukabumi adalah kota dengan luas wilayah terkecil di Jawa Barat.³ Pembangunan ekonomi di wilayah tersebut sedang membaik dibandingkan

² Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, h. 18.

dengan periode-periode sebelumnya. Hal ini terlihat dari kenaikan pendapatan per kapita masyarakat Kota Sukabumi. Walaupun pendapatan per kapita masyarakat Kota Sukabumi dari tahun ke tahun menunjukkan kenaikan yang cukup tinggi, namun demikian hal ini tidak mencerminkan adanya kenaikan daya beli masyarakat.⁴ Oleh karena lemahnya daya beli masyarakat tersebut, pelaku usaha atau produsen berusaha untuk meminimalisir biaya yang dikeluarkan dan memproduksi barang dan/atau jasa lebih murah dengan tujuan produknya laris serta dapat bersaing dengan pelaku usaha lain. Pada September lalu, aparat Polres Sukabumi Kota melakukan penggerebekan lokasi pabrik pembuatan otak-otak berbahan ikan busuk. Pabrik tersebut berada di Kampung Gunung Jaya RT 07 RW 02, Desa Gunung Jaya, Kecamatan Cisaat, Kabupaten Sukabumi. Informasi yang dihimpun dari Polres Sukabumi kota, terungkapnya kasus ini berawal dari kejadian kecelakaan lalu lintas di wilayah Cisaat Kamis pagi sekitar pukul 08.00 WIB. Salah satu kendaraan yang mengalami kecelakaan terbukti mengangkut ikan busuk. Jumlah ikan busuk yang ada dalam kendaraan diperkirakan mencapai sekitar 20 kilogram hingga 30 kilogram. Temuan ini langsung dikembangkan dengan mendatangi lokasi pembuatan otak-otak di kampung Gunung Jaya. Saat polisi mendatangi lokasi pabrik, banyak ditemukan barang bukti berupa ikan busuk yang tengah diolah menjadi otak-otak. Produk tersebut dikemas dalam plastik dengan merek 'Prima Rasa'. Di dalam lokasi pabrik diamankan juga bahan pengawet berbahaya boraks, tepung terigu, alat pencetak, dan lemari pendingin. Selain itu turut diamankan pemilik pabrik otak-otak bernama Rika (25 tahun).⁵

Produk makanan berupa otak-otak merupakan salah satu bentuk pangan. Salah satu hal yang menjadi problematika sampai saat ini adalah

³ "Kota Sukabumi", 5 November 2013, www.wikipedia.org, diakses tanggal 17 Desember 2013

⁴ *Pemerintah Kota Sukabumi Dalam Rencana Strategis Perkembangan Kota Sukabumi*, www.sukabumikota.go.id, diakses tanggal 17 Desember 2013

⁵ "Pakai Bahan Busuk, Pabrik Otak-Otak Digerebek", 19 September 2013, www.republika.co.id, diakses tanggal 25 September 2013

kurangnya perhatian pelaku usaha terhadap standar keamanan atas kandungan bahan makanan yang diproduksi. Mereka cenderung berpikir untuk mendapatkan untung lebih banyak tanpa mempedulikan standar keamanan kandungan bahan yang digunakan. Padahal pangan merupakan kebutuhan paling esensial untuk kelangsungan hidup manusia. Karena dengan kandungan yang memenuhi standar dalam pangan secara langsung akan berdampak pada kesehatan masyarakat Indonesia. Untuk itu masalah perlindungan konsumen memiliki lintas bidang terhadap peraturan undang-undang lain yang berkaitan seperti Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 tentang pangan yang kemudian diadakan perubahan melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (selanjutnya disebut UU Pangan), Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (selanjutnya disebut UU Kesehatan), dan peraturan lainnya.

Ketentuan dalam UU Pangan memberikan perluasan akan syarat apa saja yang perlu diperhatikan bagi pelaku usaha untuk memproduksi makanannya. Pelaku usaha atau produsen diwajibkan untuk memenuhi standar yang diberlakukan oleh instansi teknis yang berwenang. Pengertian standar menurut Pasal 1 angka 22 UU Pangan adalah spesifikasi atau persyaratan teknis yang dibakukan, termasuk tata cara dan metode yang disusun berdasarkan konsensus semua pihak yang terkait dengan memperhatikan syarat-syarat keselamatan, keamanan, kesehatan, lingkungan hidup, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta pengalaman perkembangan masa kini dan masa yang akan datang untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya. Oleh karenanya untuk perlindungan konsumen dari bahan makanan berbahaya, diperlukan pengawasan terhadap makanan yang beredar di pasaran. Terkait dengan pengawasan, diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Peraturan Menteri Perdagangan RI No. 20/M-DAG/PER/5/2009 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pengawasan Barang dan/atau Jasa menggantikan Keputusan Menteri

Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 634/MPP/kep/9/2002 tahun 2002.

Peran pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat adalah dengan cara mengawasi peredaran makanan yang memiliki kandungan bahan berbahaya dan tidak sesuai standar keamanan bagi konsumen yang beredar di pasar atas hasil produksi dari pelaku usaha atau produsen, hal ini berarti pemerintah berupaya memberikan jaminan keamanan pangan yang akan dikonsumsi oleh konsumen. Sebagaimana Pasal 21 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu, dan gizi Pangan menentukan bahwa menteri yang bertanggung jawab di bidang pertanian, perikanan, kehutanan, perindustrian, kesehatan atau Kepala Badan berwenang mewajibkan penerapan standar atau persyaratan lain yang berkenaan dengan sistem jaminan mutu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan bidang tugas masing-masing. Ketentuan pasal ini, jelas memperlihatkan perhatian pemerintah dalam upaya untuk mewujudkan keseimbangan gizi masyarakat Indonesia.

Masyarakat Indonesia dituntut seyogyanya untuk sadar hukum agar segala perbuatan yang mereka lakukan terdapat batasan. Seperti dalam menjalankan usahanya, pelaku usaha harus menempatkan dirinya seimbang dengan konsumen agar terjalin hubungan *take and give*. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwasanya tidak sedikit konsumen yang tidak menyadari hak-hak yang dimilikinya. Menurut Saefullah⁶, rendahnya tingkat kesadaran konsumen akan haknya dipandang sangat perlu untuk memperoleh prioritas perlindungan yang utama, khususnya hak untuk mendapatkan ganti kerugian akibat cacat produk (*defect*) yang dipasarkan oleh produsen, maka produsen dituntut untuk dapat berdaya saing tinggi menciptakan produk yang semakin bermutu, bernilai tambah yang tinggi, serta menuntut produsen untuk sadar terhadap tanggung jawabnya secara hukum.

⁶ E. Saefullah, *Hukum Perlindungan Konsumen dalam tulisan tanggung jawab produsen dalam era perdagangan bebas*, Mandar Maju, Bandung, 2000, h. 42.

PEMBAHASAN

1. Hak dan Kewajiban Konsumen Serta Hak Dan Kewajiban Pelaku Usaha

Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen ini mengacu pada filosofi pembangunan nasional bahwa pembangunan nasional termasuk pembangunan hukum yang memberikan perlindungan terhadap konsumen adalah dalam rangka membangun manusia Indonesia seutuhnya yang berlandaskan falsafah kenegaraan Republik Indonesia, yaitu dasar negara Pancasila dan konstitusi negara Undang-Undang dasar 1945⁷. Konsiderans UU Perlindungan Konsumen butir b menentukan:

“Bahwa pembangunan perekonomian nasional pada era globalisasi harus dapat mendukung tumbuhnya dunia usaha sehingga mampu menghasilkan beraneka barang dan/ jasa yang memiliki kandungan teknologi yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat banyak dan sekaligus mendapatkan kepastian atas barang dan/jasa yang diperoleh dari perdagangan tanpa mengakibatkan kerugian konsumen”.

Pasal 1 angka 2 UUPK menentukan bahwa konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Penjelasan pasal ini menentukan bahwa pengertian konsumen yang dimaksudkan dalam UUPK adalah konsumen akhir. Di dalam UUPK terdapat asas-asas yang menjadi landasan Undang-Undang ini sebagaimana ditentukan dalam pasal 2 UUPK yaitu:

1. Asas manfaat:

Bertujuan agar dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya kepada kedua belah pihak atau kedua belah pihak harus memperoleh hak-haknya.

2. Asas keadilan:

⁷ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, h. 18

Dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil.

3. Asas keseimbangan⁸:

Asas dalam perjanjian yang menghendaki kedua belah pihak memenuhi dan melaksanakan perjanjian. Dikaitkan dengan UUPK yaitu dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti material ataupun.

4. Asas keamanan dan keselamatan konsumen:

Penerapan asas ini diharapkan akan memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.

5. Asas kepastian hukum:⁹

Asas dalam Negara hukum yang menggunakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara Negara. Untuk itu, asas ini termasuk dalam UUPK agar baik pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum.

Penerapan prinsip ekonomi *trading less, earn more* memiliki pengertian bahwa pengorbanan sekecil-kecilnya demi hasil sebesar-besarnya. Hal ini membuat pelaku usaha untuk berusaha untuk mengurangi pengeluaran dan menghasilkan keuntungan lebih banyak. Keuntungan yang didapat, harus tetap memperhatikan hak dan kewajiban konsumen. Hak dan

⁸ M. Marwan dan Jimmy P, *Kamus Hukum*, Reality Publisher, Surabaya, 2009, h. 63

⁹ *Ibid*, h. 61

kewajiban bukanlah merupakan kumpulan peraturan atau kaidah, melainkan merupakan perimbangan kekuasaan dalam bentuk hak individual di satu pihak yang tercermin pada kewajiban pada pihak lawan. Kalau ada hak maka ada kewajiban. Hak dan kewajiban ini merupakan kewenangan yang diberikan kepada seseorang oleh hukum.¹⁰

John F. Kennedy (mantan Presiden Amerika Serikat) mengungkapkan empat hak dasar konsumen, yaitu:¹¹

1. *The right to safe products;*
2. *The right to be informed about products;*
3. *The right to defite choices in selecting products;*
4. *The right to be heard regarding consumer interests.*

Di Indonesia, ketentuan mengenai hak-hak konsumen diatur pada pasal 4 UUPK yaitu:

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa 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 dan/atau jasa;
- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan / atau jasa yang digunakan;
- e. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;

¹⁰ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Cahaya Atma Pusaka, Yogyakarta, 2010, h. 52

¹¹ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Grasindo, Jakarta, 2000, h. 16

- h. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Keberadaan hak yang melahirkan kewajiban konsumen terdapat pada pasal 5 UUPK yaitu:

- a. Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan Barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;
- b. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
- c. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
- d. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

UUPK bukan hanya ditujukan untuk melindungi kepentingan konsumen, namun UUPK bertujuan juga untuk melindungi hak serta kewajiban pelaku usaha. Pengertian pelaku usaha ada di pasal 1 angka 3 UUPK yaitu setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum yang Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi. Penjelasan pelaku usaha dalam pasal ini adalah pelaku usaha yang termasuk dalam pengertian perusahaan, korporasi, BUMN, koperasi, importer, pedagang, distributor, dan lain sebagainya. Adanya UUPK, pelaku usaha diharapkan lebih termotivasi untuk meningkatkan daya saingnya dengan memperhatikan kepentingan konsumen. Terhadap pelaku usaha, diatur hak-haknya pada pasal 6 UUPK bahwa hak pelaku usaha adalah:

- a. Hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- b. Hak untuk 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 dan / atau jasa yang diperdagangkan;

Keberadaan mengenai kewajiban pelaku usaha diatur pada Pasal 7 UUPK yaitu:

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

Pelaku usaha wajib memperhatikan barang yang diproduksinya. Sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UUPK, yang berlaku secara umum bagi kegiatan usaha dari para pelaku usaha di Indonesia, yaitu meliputi larangan bagi pelaku usaha untuk melaksanakan kegiatan produksi dan/atau perdagangan barang dan/atau jasa 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 dan/atau jasa tersebut,
- e. tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
- f. tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut;
- g. tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tersebut;
- 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;

- j. akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus di pasang/dibuat;
- k. tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Larangan tersebut di atas, yang dinyatakan dalam Pasal 8 UUPK secara garis besar dapat dibagi ke dalam dua larangan pokok, yaitu:¹²

- 1) Larangan mengenai produk itu sendiri, yang tidak memenuhi syarat dan standar yang layak untuk dipergunakan atau dipakai atau dimanfaatkan oleh konsumen; atau yang disebut dengan larangan mengenai kelayakan produk. Larangan mengenai kelayakan produk, baik itu berupa barang dan/atau jasa pada dasarnya berhubungan erat dengan karakteristik dan sifat dari barang dan/atau jasa yang diperdagangkan tersebut. Kelayakan produk tersebut merupakan “standar minimum” yang harus dipenuhi atau dimiliki oleh suatu barang dan/atau jasa tertentu sebelum barang dan/atau jasa tersebut dapat diperdagangkan untuk dikonsumsi oleh masyarakat luas. Standar minimum tersebut kadang-kadang sudah ada yang menjadi “pengetahuan umum”, namun sedikit banyaknya masih memerlukan penjelasan lebih lanjut.
- 2) Larangan mengenai ketersediaan informasi yang tidak benar dan tidak akurat, yang menyesatkan konsumen. Informasi tersebut dikaitkan hak pilih konsumen agar konsumen mendapatkan informasi sebenar-benarnya atas barang dan/atau jasa yang dikonsumsi. Informasi menjadi menjadi suatu hal yang penting bagi konsumen. Informasi yang demikian tidak hanya datang dari pelaku usaha semata-mata, melainkan juga dari berbagai sumber lain yang

¹² Gunawan Widjaja dan Kartini Muljadi, *Seri Hukum Perikatan Jual Beli*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, h. 67.

dapat dipercaya, serta dipertanggungjawabkan sehingga pada akhirnya konsumen tidak dirugikan, dengan membeli barang dan/atau jasa yang sebenarnya tidak layak untuk diperdagangkan.¹³

Menurut Howard Beales *cs*¹⁴, setidaknya ada 4 (empat) hal yang harus diatur dalam suatu regulasi yang efisien, berkenaan dengan pentingnya informasi bagi konsumen yang mengikat secara hukum bagi pelaku usaha yang terlibat dalam produksi suatu iklan:

1. *Consumer Information in the Law*: bahwa informasi sekaligus menjadi kewajiban bagi produsen, yang dilindungi secara hukum. Informasi penting yang harus dikemukakan oleh produsen tersebut menyangkut tentang harga, kualitas/mutu, efek samping, dan hal-hal lain yang perlu diketahui konsumen sebagai bahan rujukan ketika konsumen berniat hendak membeli produk barang atau jasa.
2. *Information Markets and Market Failures*: yaitu suatu informasi pasar yang mengiklankan suatu produk barang dan jasa secara berlebihan, sehingga konsumen mendapatkan informasi yang salah.
3. *Information Remedies*: yaitu suatu pengendalian informasi
4. *Policy Implication*: yaitu suatu kondisi di mana hak-hak konsumen, khususnya untuk mendapatkan informasi yang benar dari suatu produk barang dan jasa, akan semakin terlindungi.

Seperti yang sudah disinggung sebelumnya melalui latar belakang penelitian ini, bahwa hukum perlindungan konsumen mencakup bidang hukum lain seperti UU Pangan dan UU Kesehatan dan peraturan lainnya. Melihat pada filosofi UU Pangan butir a telah ditentukan:

Bahwa Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka Negara

¹³ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Op.Cit*, h. 39.

¹⁴ Howard Beales, Richard Craswell, dan Steven C. Salop, *Advertising Its Role In The Modern Marketing*, CBS College Publishing, New York, 2000, h. 7

berkewajiban untuk menjamin penyediaan pangan yang cukup dan berkualitas dengan pemanfaatan sumber daya alam yang dimiliki oleh Negara Republik Indonesia.

Konsiderans UU Pangan tersebut di atas jelas terlihat bahwa terhadap masyarakat Indonesia yang mengonsumsi pangan, penerapan mutu serta kualitas pangan merupakan kebutuhan dasar manusia dan hal ini secara tidak langsung terkait dengan hak konsumen di Indonesia. Pengertian pangan sendiri diatur pada Pasal 1 angka 1 UU Pangan yang menentukan bahwa pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman, Selanjutnya mengenai kegiatan produksi pangan diatur pada Pasal 1 angka 6 UU Pangan yang menentukan bahwa produksi pangan adalah kegiatan atau proses menghasilkan, menyiapkan, mengolah, membuat, mengawetkan, mengemas, mengemas kembali, dan/atau mengubah bentuk pangan.

Pengertian pelaku usaha dalam UU Pangan diartikan secara spesifik yaitu terdapat pada Pasal 1 angka 39 yang menentukan pelaku usaha pangan adalah setiap orang yang bergerak pada satu atau lebih subsistem agrobisnis pangan, yaitu penyedia masukan produksi, proses produksi, pengolahan, pemasaran, perdagangan, dan penunjang, Oleh karena itu pelaku usaha disini harus menerapkan tata cara pengolahan sebagaimana terdapat pada ketentuan Pasal 64 (1) UU Pangan yaitu setiap orang yang melakukan produksi Pangan olahan tertentu untuk diperdagangkan wajib menerapkan tata cara pengolahan pangan yang dapat menghambat proses penurunan atau kehilangan kandungan Gizi bahan baku Pangan yang digunakan.

Setiap orang yang dimaksudkan adalah termasuk juga bagi Industri Rumah tangga. Sebagaimana ditentukan pada pasal 1 angka 16 Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 2004 tentang keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan

yang menentukan bahwa Industri rumah tangga pangan adalah perusahaan pangan yang memiliki tempat usaha di tempat tinggal dengan peralatan pengolahan pangan manual hingga semi otomatis.

Selain dalam Undang-Undang Pangan, ketentuan mengenai hak konsumen untuk mendapatkan jaminan keamanan pangan juga dikenal dalam Undang-Undang kesehatan, sebagaimana filosofi UU Kesehatan butir a menentukan bahwa kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kesemua peraturan tersebut di atas bertujuan untuk mencapai kesejahteraan bersama bagi seluruh masyarakat Indonesia, terutama perwujudannya selalu didukung peran pemerintah didalamnya. Ketentuan Pasal 112 UU Kesehatan menentukan: "Pemerintah berwenang dan bertanggung jawab mengatur dan mengawasi produksi, pengolahan, pendistribusian makanan, dan minuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 109, Pasal 110, dan Pasal 111 UU Kesehatan".

2. Bentuk Tanggung Jawab Pelaku Usaha

Pada prinsipnya, hubungan hukum antara pelaku usaha dan konsumen adalah hubungan hukum keperdataan. Hal ini berarti pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha atas pelaksanaan UUPK yang menerbitkan kerugian bagi konsumen, harus diselesaikan secara perdata.¹⁵ Penyelesaian perselisihan tersebut merupakan tanggung jawab pelaku usaha. Tanggung jawab dalam hukum sendiri dapat dibedakan menjadi dua, yakni tanggung jawab atau *verantwoordelijkheid* dan tanggung gugat atau *aansprakelijkheid*. Penggunaan kedua istilah tersebut menimbulkan pendapat berbeda oleh beberapa sarjana. Ada yang menyatakan bahwa kedua istilah tersebut tidak perlu dipermasalahkan karena pada dasarnya Undang-Undang lebih sering

¹⁵ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Op.Cit*, h.82.

menggunakan istilah tanggung jawab daripada tanggung gugat. Pakar hukum dari Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, J. Satrio berpendapat¹⁶ bahwa istilah tanggung gugat tidak dikenal dalam hukum. Beliau menambahkan, jika yang dimaksud penanya dengan tanggung gugat adalah *vrijwaring* maka itu berarti jaminan dari penjual bahwa pembeli tidak akan diganggu oleh orang lain yang menyatakan punya hak lebih kuat dari pembeli. Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa istilah tanggung gugat tidak memiliki perbedaan mendasar dengan definisi tanggung jawab dalam konteks hukum. Selain itu, tanggung gugat bukan merupakan terminologi (istilah) hukum yang dapat kita temui pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Namun demikian, ada juga yang mengartikan kedua istilah tersebut sangatlah berbeda begitu pula dengan akibat hukum yang ditimbulkannya¹⁷ Tanggung jawab tidak dapat dialihkan oleh karena apapun, berkaitan dengan hal tersebut maka tanggung jawab ini tentu saja berada dalam ranah hukum pidana, sedangkan tanggung gugat dapat beralih karena suatu sebab-sebab tertentu.¹⁸ Pendapat mengenai tanggung gugat salah satunya dikemukakan oleh Peter Mahmud Marzuki¹⁹ yang menentukan bahwa:

Tanggung gugat (*liability/ aansprakelijkheid*) merupakan bentuk spesifik dari tanggung jawab. Pengertian tanggung gugat merujuk kepada posisi seseorang atau badan hukum yang dipandang harus membayar suatu bentuk kompensasi atau ganti rugi setelah adanya peristiwa hukum atau tindakan hukum.

Oleh karena konsep tanggung jawab dapat ditemui baik dalam ranah hukum perdata maupun hukum pidana, maka penelitian ini membahas mengenai tanggung jawab pelaku usaha di dalam UUPK baik menurut ranah

¹⁶ "Apa Arti Tanggung Gugat?" Oleh Diana Kusumasari, 4 April 2011, www.hukumonline.com, diakses tanggal 23 Desember 2013

¹⁷ Asis Safioedin, 1979. Sejumpt Tanggung Jawab Suami Istri dalam Rumah Tangga (dalam pertanggungjawaban hukum), Fakultas Hukum Universitas Airlangga, h.23 dikutip dari tugas akhir Tomy Haryo Putro, Universitas Pelita Harapan Surabaya, Surabaya, 2011 h. 10

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2009, h. 258

hukum perdata (disebut tanggung gugat), tanggung jawab secara administratif, serta tanggung jawab pidana.

Di dalam UUPK, tanggung jawab pelaku usaha diatur pada Pasal 19 UUPK tentang tanggung jawab pelaku usaha yang menentukan bahwa:

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

Ketentuan dalam perlindungan konsumen yang mengandung *strict liability* dapat ditemui dalam Pasal 19 ayat (1) UUPK 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. Kata “bertanggung jawab memberikan ganti rugi” memberikan pengertian bahwa atas kerugian yang di derita konsumen atas barang dan/atau jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha, sepenuhnya ditanggung kerugian tersebut oleh pelaku usaha. Tanggung jawab oleh

pelaku usaha terhadap konsumen menurut Pasal 19 ayat (2) mencakup ganti rugi sebagaimana dimaksud ayat (1) yaitu dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut pasal 24 ayat (2) UUPK menentukan bahwa pelaku usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebaskan dari tanggung jawab atas tuntutan ganti rugi dan/atau gugatan konsumen apabila pelaku usaha lain yang membeli barang dan/atau jasa menjual kembali kepada konsumen dengan melakukan perubahan atas barang dan/atau jasa tersebut.

Pemberian sanksi administratif terhadap pelaku usaha diatur pada Pasal 60 UUPK yang menentukan:

1. Badan penyelesaian sengketa konsumen berwenang menjatuhkan sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 20 (mengenai periklanan), Pasal 25 (mengenai fasilitas purna jual) dan Pasal 26 (mengenai jaminan atau garansi yang diperjanjikan).
2. Sanksi administratif berupa penetapan ganti rugi paling banyak Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).
3. Tata cara penetapan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dalam peraturan perundangundangan.

Kemudian dalam Pasal 53 UU Pangan ditentukan pula yaitu: "Pelaku Usaha Pangan dilarang menimbun atau menyimpan Pangan Pokok melebihi jumlah maksimal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52". Apabila melanggar, maka menurut Pasal 54 UU Pangan:

1. Pelaku Usaha Pangan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 dikenai sanksi administratif.
2. Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
 - a. denda;

- b. penghentian sementara dari kegiatan, produksi, dan/atau peredaran; dan/atau
 - c. pencabutan izin.
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Sanksi pidana diatur dalam Pasal 62 UUPK yang berisikan pidana pokok yaitu:

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)
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 penjara paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,00,- (lima ratus juta rupiah).
3. Terhadap pelanggaran yang mengakibatkan luka berat, sakit berat, cacat tetap atau kematian diberlakukan ketentuan pidana yang berlaku.

Sanksi pidana tambahan terhadap sanksi pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 UUPK, 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.

Pemberian sanksi pidana pada UU Pangan bagi pelaku usaha yang tidak mempedulikan syarat keamanan produknya, diatur pada Pasal 135 UU Pangan yaitu berupa sanksi pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah). Mengenai penggunaan bahan tambahan pangan diatur pada Pasal 75 UU Pangan, yang menentukan:

1. Setiap Orang yang melakukan Produksi Pangan untuk diedarkan dilarang menggunakan:
 - a. bahan tambahan Pangan yang melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan; dan/atau
 - b. bahan yang dilarang digunakan sebagai bahan tambahan Pangan.
2. Ketentuan mengenai ambang batas maksimal dan bahan yang dilarang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah

Penggunaan bahan tambahan diambang batas, ditentukan sanksinya dalam Pasal 136 UU Pangan dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

KESIMPULAN

Dari seluruh uraian mengenai tanggung jawab pelaku usaha dalam upaya penegakan hukum bagi konsumen atas produksi otak-otak yang mengandung bahan berbahaya beserta hak-hak konsumen maupun pelaku usaha diikuti kewajiban mereka dan perbuatan-perbuatan yang dilarang oleh pelaku usaha, maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (1) butir a UUPK, maka perbuatan yang dilakukan Rika selaku pemilik pabrik otak-otak menggunakan

bahan berbahaya merupakan salah satu perbuatan yang dilarang oleh pelaku usaha sehingga Rika dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara perdata, administratif, dan pidana.

2. Bentuk tanggung jawab secara perdata yang harus diberikan oleh pelaku usaha dalam hal kerugian yang diderita konsumen berdasarkan UUPK adalah berupa perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan menurut Pasal 19 ayat (2) UUPK.
3. Bentuk tanggung jawab secara administratif yang dapat dikenakan oleh Rika, dijatuhkan oleh BPSK yaitu menurut Pasal 60 ayat (2) UUPK yang berupa sanksi administratif berupa penetapan ganti rugi paling banyak Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah). Dalam UU Pangan, sanksi administratif diatur pada Pasal 54 UU Pangan berupa denda, pemberhentian sementara, dan pencabutan izin.
4. Memenuhi ketentuan pidana dalam Pasal 62 ayat (1) UUPK, pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp 2.000.000.000,00 (dua milyar rupiah).
5. Penggunaan bahan berbahaya di dalam otak-otak adalah tidak memenuhi ketentuan Pasal 75 UU Pangan sehingga dikenai sanksi dalam Pasal 136 UU Pangan dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

DAFTAR PUSTAKA

Beales, Howard, Richard Craswell, dan Steven C. Salop. *Advertising its Role in the Modern marketing*, New York: CBS College Publishing, 2000.

Fuady, Munir, *Perbuatan Melawan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010.

H, Taufik, *Aspek Hukum Periklanan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.

- Harahap, Yahya, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1997.
- Kristiyanti, Celina. *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Marwan, M dan Jimmy P, *Kamus Hukum*, Surabaya: Reality Publisher, 2009.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Prenada Media, 2009.
- Nasution, A.Z. *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Diadit Media, 2001.
- Nieuwenhuis, J. H. 1985. *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, terjemahan Djasadin Saragih, Surabaya: Universitas Airlangga, 1985.
- Saefullah, E. *Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Tulisan Tanggung Jawab Produsen Dalam Era Perdagangan Bebas*, Bandung: Mandar Maju, 2000.
- Safioedin, Asis, *Sejumlah Tanggung Jawab Suami Istri dalam Rumah Tangga (dalam pertanggungjawaban hukum)*, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 1979.
- Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Grasindo, 2000.
- Shofie, Yusuf, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003.
- Sidabalok, Janus. *Hukum Perlindungan Konsumen Di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010.
- Subekti, *Hukum Perjanjian*, Jakarta: Interamasas, 1985.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pusaka, 2010.
- Sutedi, Adrian. *Tanggung Jawab Produk Dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2008.
- Van Dunne, J.M dan van der Burght. *Perbuatan Melawan Hukum*, terjemahan KPH Hapsoro Jayaningprang, Dewan Kerja Sama Ilmu Hukum Belanda dengan Indonesia, Ujungpandang
- Widjaja, Gunawan dkk. *Hukum tentang Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001.

Widjaja, Gunawan dan Ahmad Yani. *Hukum tentang Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001.

Widjaja, Gunawan dan Kartini Muljadi. *Seri Hukum Perikatan Jual Beli*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.

---, *Pertanggungjawaban Hukum*. Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 1979