

381.34
MAN
t @.1



**“TANGGUNG GUGAT PRODUK MAKANAN YANG CACAT
DALAM RANGKA PERLINDUNGAN KONSUMEN”**

T E S I S

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum

Oleh: **M. ALI MANSYUR**
NIM. B 4A 098 063

PEMBIMBING:
PROF. H. PURWAHID PATRIK, SH

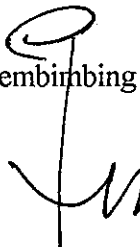
**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2000**

**“TANGGUNG GUGAT PRODUK MAKANAN YANG CACAD
DALAM RANGKA PERLINDUNGAN KONSUMEN”**

**Disusun oleh :
M. ALI MANSYUR
B 4A 098 063**

Dipersembahkan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal : 3 April 2000

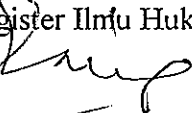
Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh Gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing


Prof. H. Purwahid Patrik, SH
NIP : 130 324 139



Mengetahui Ketua Program
Magister Ilmu Hukum


Prof. DR. H. Barda Nawawi A, SH
NIP : 130 350 519

MOTTO

1. Jadikan hidupmu di dunia ini seperti berada dalam perantauan atau berada dalam perjalanan. Karena itu untukmu persiapkan bekal yang memadai. (H.R. Imam Buchori).
2. Hidup adalah perjuangan, tiada hidup tanpa berjuang, jika ingin sukses dalam kehidupan renungkan dan hayati makna perjuangan itu. (Penulis).

Dipersembahkan :

Teruntuk isteriku Azizah, SH, Anak-anakku Aziz, Farid dan Salma yang tercinta, tersayang dan selalu kurindukan.

ABSTRAK

Seiring dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta pesatnya persaingan dunia perdagangan baik yang terjadi pada arus nasional maupun internasional. Telah membawa pengaruh yang sangat signifikan terhadap tuntutan adanya perlindungan konsumen dari pemakaian produk yang merugikan konsumen, (termasuk produk makanan yang cacat, yang secara khusus dalam penelitian ini mengenai makanan yang ada dalam kemasan/kaleng). Menghadapi kenyataan yang demikian, konsumen yang berada dalam posisi yang lemah secara ilmu maupun ekonomi, terlebih menyangkut proses produksi, selayaknya mendapatkan perlindungan baik secara sosial maupun hukum. Untuk itu dalam konteks hukum Perdata telah ada ketentuan yang menjembatani kepentingan konsumen dan produsen yakni dengan lahirnya Undang-Undang Perlindungan Konsumen No. 8 tahun 1999 disingkat UUPK yang telah diundangkan pada tanggal 20 April 1999. Dan akan berlaku efektif pada 21 April 2000 yang akan datang.

Dengan lahirnya Undang-undang tersebut, memberikan harapan yang positif bagi konsumen terutama dengan diaturnya berbagai ketentuan yang menyangkut perlindungan konsumen antara lain : hak dan kewajiban konsumen, perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha, tanggung jawab pelaku usaha, Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN), Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), penyelesaian sengketa dan yang lain adalah adanya Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Kesemuanya itu memberikan harapan untuk dapat terwujudnya bekerjanya hukum dalam rangka memberikan perlindungan konsumen. Terutama dengan adanya hak gugat produk oleh konsumen terhadap produsen dari produk yang mereka terima.

Undang-undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999, memberikan 2 (dua) alternatif penyelesaian sengketa konsumen dan produsen dengan melalui proses gugatan (pengaduan) ke badan peradilan umum (Pengadilan Negeri) maupun badan diluar peradilan yaitu Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Dengan adanya terobosan baru mengenai penyelesaian sengketa konsumen dengan produsen melalui jalur luar peradilan memberikan ruang gerak yang sangat supel dan luwes terutama dalam usaha menyelesaikan sengketa yang cepat, sederhana dan murah.

Selanjutnya untuk mewujudkan bekerjanya hukum dalam perlindungan konsumen dipengaruhi oleh berbagai faktor antara lain : keadaan konsumen, kebudayaan, perilaku menjalankan kegiatan usaha dan kontrol sosial. Disamping itu juga ada beberapa faktor hambatan yang mencakup konsumen, produsen dan pemerintah, kemudian dimensi lingkup penanganan suatu proses produk, juga aspek hukum serta faktor peradilan yang mampu memberikan rasa keadilan bagi konsumen.

ABSTRACT

Development of science and technology, as well as hard global competition of trade, so significantly influence the requirements of consumer protection from using food product which inflicts consumers, such as broken canned food. This research focused on canned food. In this case, consumers, which is economically and scientifically in weak position, should be socially and legally protected. In the legal context, there is regulation which connects needs of consumers and producers. Such regulation is *Undang-undang Perlindungan Konsumen (UUPK)* No.8/1999, i.e. Ordinance of Consumer Protection. It was legislated on the 20th of April 1999, but applied on the 21st of April 2000.

UUPK gives positive hopes to consumers, such as right and duty of consumer, prohibitions for trader, responsibility of trader, *Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN)*-National Agency for Consumer Protection, *Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM)* - Self-supporting Institution for Consumer Protection, *Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)*-Agency for Solving Consumer Conflict. All of such hopes tend to apply law in concerning with consumer protection, especially consumer right to complaining given product to producer.

UUPK gives two solutions of conflict between consumer and producer, i.e. condition may accused (blamed) producer via the court or out of the court namely BPSK. The accusation via out of the court gives flexible, cheap, simple solutions of conflict between them.

The application of law concerning with consumer protection has some factors; i.e. condition of consumer, culture, trading behavior, and social control. In addition, there are some barrier factors from consumers, producers, and government, area of processing product, legal aspect, and the court which should give justice to consumers.

KATA PENGANTAR

Assalamu 'alaikum Wr. Wb.

Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT, Alhamdulillah pada kesempatan yang berbahagia Allah telah berkenan melimpahkan Rahmat, Taufik dan HidayahNya, sehingga penulis telah dapat menyelesaikan penulisan Tesis sebagai persyaratan akhir dalam menempuh Magister Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

Dengan penuh kesadaran penulis merasa bahwa tidak mungkin pekerjaan berat ini dapat terselesaikan, tanpa pertolongan Allah SWT dan bantuan dari semua pihak yang tidak mungkin dapat saya sebutkan satu persatu.

Untuk itu teriring doa yang tulus dan ikhlas semoga Allah SWT, berkenan menerima sebagai amal sholehnya, pada kesempatan ini hanya ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya yang dapat penulis haturkan kepada :

1. Prof. DR. H. Barda Nawawi Arief, SH, Ketua Program Strata dua (S₂) Bidang Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, yang telah memberikan kesempatan, dorongan dan motivasinya kepada penulis untuk menyelesaikan Studi di program studi ini, dengan sukses dan lancar.
2. Prof. H. Purwahid Patrik, SH, dengan penuh hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya penulis haturkan terima kasih, karena dalam kesibukan beliau dan dengan kesabaran beliau berkenan meluangkan waktu, membantu, membimbing, mengarahkan dan mendorong penulis dalam menyusun tesis ini. Bahkan tidak sedikit pula mendapatkan bahan-bahan yang berkaitan dengan tesis ini dari beliau. Serta dorongan semangat beliau kepada penulis untuk dapat menyelesaikan studi tepat pada waktunya dengan prestasi yang setinggi-tingginya.

3. Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, SH, yang telah memberikan bimbingan pada penulisan tesis ini melalui forum review proposal. Beliau memberikan banyak nasehat-nasehat berkaitan dengan penerapan methodologi penelitian hukum, demi sempurnanya penulisan thesis ini.
4. Prof. DR. Sri Redjeki Hastono, SH, selaku anggota tim review proposal yang telah memberikan banyak masukan dalam perbaikan proposal penelitian guna penyusunan tesis ini, juga dorongan motivasi dari beliau untuk senantiasa berusaha mencapai kecintaan yang mendalam terhadap bidang ilmu yang dipilih, dengan mengesampingkan pikiran-pikiran individual yang tidak terkait dengan pengembangan ilmu.
5. Seluruh dosen program S₂ Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang telah berjasa sangat besar kepada penulis untuk menimba ilmu dari segenap dosen-dosen kami selama menempuh program S₂.
6. Rektor Universitas Islam Sultan Agung dan Dekan Fakultas Hukum UNISSULA yang telah memberikan izin kepada penulis secara lesan, guna mengikuti program studi S₂ Ilmu Hukum Universitas Diponegoro dengan biaya sendiri.
7. Segenap karyawan-karyawati pada program Strata dua (S2) Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang telah berjasa besar dalam melayani dan membantu penulis selama menempuh studi di program tersebut.
8. Para informan yang tidak dapat disebut satu persatu namanya, yang telah membantu penulis dalam memberikan informasi dengan sesungguhnya sehingga mempermudah dalam penulisan tesis ini.
9. Terakhir kepada semua handai taulan, teman-teman, sanak saudara yang telah memberikan bantuan, dorongan dan motivasi dalam penulisan tesis ini, diucapkan terima kasih dan semoga dapat diterima sebagai amal baiknya. Amin.

Teristimewa kepada isteriku Azizah, SH dan anak-anakku Aziz, Farid dan Salma, penulis ucapkan terima kasih atas dorongan dan perhatian kalian yang memahami kesibukan dan mengurangi perhatian untuk kalian semua.

Sembah sujud penulis haturkan kepada **Ayahanda H. Abdul Manaf** yang tercinta, dengan dorongan dan iringan do'anya serta kasih sayang beliau telah memudahkan penulis untuk menyelesaikan tugas akhir ini. Sembah sujud dengan iringan do'a juga penulis haturkan kepada **Ibunda Almarhumah Supartin**, yang telah mendidik dan membesarkan penulis, semoga diampuni dosa-dosanya oleh Allah SWT. Amin.

Ucapan terima kasih dan sembah sujud juga penulis haturkan kepada Bapak mertua (H.A. Kartono, BA) beserta ibu yang telah mendorong demi suksesnya studi kami.

Akhirnya dengan segala keterbatasan, kekurangan yang ada pada penulis, dengan ketulusan hati yang ikhlas dengan ini memohon kritik dan saran yang konstruktif demi sempurnanya penulisan ini. Dan semoga buah tangan yang kecil dan berharga ini dapat memberi manfaat bagi pihak-pihak yang berminat dengan pengembangan ilmu di bidang perlindungan konsumen (khususnya) dan para pembaca yang budiman pada umumnya.

Wassalamu 'alaikum Wr. Wb.

Semarang, Pebruari 2000

Penulis

M. Ali Mansyur

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN MOTTO.....	iii
ABSTRAK TESIS.....	iv
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Manfaat Penelitian.....	8
E. Kerangka Theoritik.....	9
F. Metode Penelitian.....	21
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	27
A. Tanggung Gugat Produk	27
1. Pengertian Tanggung Gugat Produk	27
2. Dasar Hukum Tanggung Gugat Produk	31
3. Antisipasi produk makanan yang cacad.	43

B.	Perlindungan Konsumen	49
1.	Tanggung Jawab Konsumen.....	49
2.	Tanggung Jawab Produsen.....	51
3.	Upaya-Upaya Konsumen Dalam Melindungi Diri Dari Kerugian Pemakaian Produk Makanan Yang Cacad	55
C.	Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia	58
1.	Bekerjanya Hukum Dalam Perlindungan Konsumen Menurut UU. No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen	64
2.	Faktor Yang Mempengaruhi Bekerjanya Hukum.....	67
3.	Hambatan-Hambatan Dalam Perlindungan Konsumen. ...	74
BAB III.	HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS	82
A.	Deskripsi Kasus Tanggung Gugat Produk Makanan Yang Cacad Di Kotamadya Semarang.....	82
B.	Bekerjanya Hukum Dalam Pelaksanaan Tanggung Gugat Produk Makanan Kemasan Yang Cacad Dalam Rangka Perlindungan Konsumen	95
C.	Kendala-kendala Dalam Melaksanakan Tanggung Gugat Produk Makanan Yang Cacad Dalam Rangka Perlindungan Konsumen	103
D.	Analisis Sosiologis Tentang Tanggung Gugat Produk Makanan Yang Cacad Dalam Rangka Perlindungan Konsumen	107

BAB IV. PENUTUP	125
A. Kesimpulan.....	125
B. Saran.....	127
DAFTAR PUSTAKA.....	128
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

	Halaman
1. Tabel 3.1. Temuan Lapangan Produk Makanan dan Minuman	
Kemasan	84
2. Tabel 3.2. Makanan Kadaluwarsa tidak jelas, tidak mencantumkan tanggal daluwarsa.....	86
3. Tabel 3.3. Makanan tidak mencantumkan izin Depkes MD/ML/SP	87

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
1. Gambar 2.1. Faktor Yang Mempengaruhi bekerjanya hukum dalam Masyarakat (Chamblis - Seidman).....	66
2. Gambar 2.2. Faktor Yang Mempengaruhi bekerjanya hukum dalam masyarakat (Max Weber).....	68
3. Gambar 3.1. Bagan Hubungan Pelaku Usaha dengan Konsumen.....	99
4. Gambar 3.2. Skema Mekanisme Penyelesaian Sengketa Konsumen.....	102

DAFTAR LAMPIRAN

1. Izin Penelitian Tesis
2. Data Hasil Survey LP2K Semarang tentang Produk Makanan Yang Bermasalah
3. Konsep Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan UU No. 8 tahun 1999 mengenai Perlindungan Konsumen
4. Konsep Peraturan mengenai Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Bahwa perkembangan industri yang semakin meningkat menunjukkan jumlah kegiatan yang semakin meningkat pula terhadap usaha mengimbangi kebutuhan-kebutuhan para konsumen. Hal ini terbukti dengan beredarnya beribu-ribu barang dan jasa yang dipasarkan secara bebas, baik produk dalam negeri maupun produk luar negeri (import). Banyaknya beredar barang dan jasa dipasaran tersebut, menunjukkan bukti kemajuan dalam bidang industri barang dan jasa yang memberikan kemudahan kepada konsumen untuk memperolehnya guna memenuhi kebutuhannya, namun demikian tidak menutup kemungkinan munculnya dampak negatif yang dirasakan konsumen antara lain beredarnya produk yang tidak memenuhi syarat kesehatan dan keamanan konsumen/cacat, membahayakan konsumen bahkan sampai mengakibatkan korban jiwa.

Pada sisi lain karena persaingan diantara para produsen, yang berkepentingan agar produksinya segera dapat dipakai dan dibeli oleh konsumen. Akibatnya kaum perusahaan berlomba-lomba memasarkan barang-barang yang murah harganya dan dapat dibeli oleh konsumen.

Untuk dapat memasarkan barang-barang yang murah harganya, kadang beberapa produsen mengurangi mutu dan menghasilkan barang-barang yang

kurang memenuhi syarat, hanya demi mencapai tujuan pokok yaitu mencari untung yang sebesar-besarnya.

Kaum konsumen yang selalu dirangsang dengan iklan yang bertubi-tubi mereka umumnya berpenghasilan rendah dan pengetahuannya tentang barang-barang juga rendah, mereka sadar atau tidak sadar membeli barang-barang itu secara besar-besaran pula.

Akhirnya kaum konsumenlah yang menjadi korban-korban dari barang-barang yang bermutu rendah dan kadang sampai menimbulkan kerugian terhadap kesehatan badan dan barang lain. Dalam hal demikian kaum produsen harus bertanggung jawab.¹⁾

Dengan istilah lain bahwa dalam hal terjadi kerugian yang diderita oleh konsumen karena pemakaian suatu produk barang khususnya makanan sesuai dengan judul Tesis ini, maka produsen harus bertanggung jawab.

Arti dari tanggung jawab disini sering diistilahkan dengan pertanggung jawaban produk (tanggung gugat produk). Produsen harus berani menanggung dari setiap gugatan yang diajukan oleh konsumen.

Schut, seorang sarjana Belanda dalam bukunya yang berjudul "*Producten aansprakelijkheid*", hal 1 menyatakan bahwa pertanggung jawaban produk adalah pertanggung jawaban dari kaum produsen atau para penjualnya terhadap kerugian yang disebabkan dari barang-barangnya yang telah diserahkan/dipasarkan.²⁾

¹⁾ Purwahid Patrik ; *Tanggung Gugat Produk*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang, 1995, hal. 2.

²⁾ Schut ; *Producten Aansprakelijkheid* 'WEJ TJEENK, WILLINK, ZWOLLE, 1974 hal. 1.

Berdasarkan pengertian tersebut diatas, dapat dijelaskan bahwa unsur-unsur dalam pertanggung jawaban produk itu mencakup :

1. Pertanggung jawaban kaum produsen atau para penjual.
2. Terhadap kerugian.
3. Yang disebabkan oleh barang-barang (produk).
4. Dan telah diserahkan/dipasarkan kepada konsumen.

Terminologi pengertian dari tanggung jawab gugat dalam tesis ini, disamping didasarkan pada rumusan diatas, juga pada undang-undang No. 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen, antara lain :

- Tanggung gugat diartikan tanggung gugat berdasarkan undang-undang dan tanggung gugat berdasarkan perjanjian.
- Kerugian artinya adalah semua kerusakan-kerusakan ditimbulkan.
- Barang adalah barang bergerak maupun barang tidak bergerak yang dalam perdagangan sebagai hasil produksi dalam arti barang yang berujud, namun dalam tulisan ini khusus produk makanan yang cacad.
- Penyerahan adalah penyerahan nyata.
- Produk disini tidak termasuk produksi jasa.

Kemudian tanggung gugat menurut UU No. 8 tahun 1999 pada pasal 19 diistilahkan dengan tanggung jawab pelaku usaha. Yang pada intinya kerugian yang diderita konsumen akibat pemakaian barang-barang yang telah dipasarkan, menjadi tanggung jawab produsen.

Selanjutnya untuk meningkatkan harkat dan martabat manusia perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya serta menumbuh kembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab.

Ketentuan hukum yang melindungi kepentingan konsumen di Indonesia belum memadai, maka diperlukan perangkat peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan keseimbangan perlindungan kepentingan konsumen dan pelaku usaha. Fenomena yang ada masih jauh dari harapan, hal mana dapat ditunjukkan dari data hasil survey Tim Pengawasan Departemen Kesehatan tahun 1989 pada 8 propinsi di Indonesia menunjukkan ternyata tingkat kontaminasi makanan mencapai 32,64% / 252 dari 773 buah sampel yang diperiksa, tidak memenuhi syarat kesehatan.³⁾

Kasus keracunan makanan, terjadi di Palembang karena makan mie instant mengakibatkan jatuhnya puluhan korban, akibatnya konsumen pembeli mie instant turun drastis (Kompas, 24 Juni 1994).

Berdasarkan uji laboratorium Ditjen POM Depkes menyatakan :

- 470 makanan jajanan anak tidak penuhi syarat dari 706 sampel makanan jajanan anak, dan justru ditemukan di sekitar lingkungan sekolah.

Rincian hasil uji laboratorium tersebut adalah sebagai berikut :

³⁾ HM. Boesono : *Kertas Karya Pelatihan Pedagang Makanan Jajanan dan Pembinaan Warung Pangan Sehat*, 10 propinsi di Indonesia, 09-14 Januari 1995.

- 89 sampel memenuhi syarat mikro biologi
- 73 sampel mengandung bahan tambahan pewarna
- 109 sampel mengandung bahan tambahan pengawet
- 238 sampel mengandung pemanis buatan yakni sakarin dan seklatamat⁴⁾

Globalisasi yang sedang berlangsung saat ini, meliputi hampir semua aspek kehidupan dalam masyarakat. Pengaruh langsung maupun tidak langsung pasti akan terasa dalam kehidupan bermasyarakat, terutama dalam negara berkembang yang sedang giat-giatnya melaksanakan pembangunan.

Untuk itu peranan dan pengaruh korporasi atau perusahaan-perusahaan multi nasional dalam program pembangunan sangat menonjol, bahkan akan bertambah kuat dengan diberlakukannya sistem pasar bebas dalam aspek perdagangan international.

Termasuk kiat-kiat produsen menggunakan jasa iklan merangsang konsumen untuk membeli produknya mengenalkan produknya melalui media elektronik, cetak, baik produk makanan, minuman dan obat-obatan, sering ditengarai mengabaikan kepentingan konsumen untuk memperoleh informasi yang benar dari suatu produk. Produsen cenderung berpandangan bagaimana dengan iklan yang dibuat semenarik mungkin yang kadang menyesatkan konsumen.

Kembali kepada tanggung jawab produsen, bahwa tanggung gugat produk oleh produsen dari konsumen atau pemakai merupakan tanggung jawab berdasarkan kesalahan produsen, dimana produsen tidak dapat mengelak

⁴⁾ Warta Konsumen, Februari 1999 No. 02 Th. XXV hal. 18.

terhadap kerugian yang diderita konsumen dari produk yang mereka konsumsi.

Hal ini sebagai diungkapkan oleh :

Howel A. Rate dkk dalam *Business law and Cases* menyatakan :

“In recognition of such deficiencies, the courth have increasingly adopted the theory of Strict Liability by which manufacturers and sellers are held liable, irrespective of fault. Under this theory, a showing of negligence or intent to guarantee is not reguired, privity of contract is not necessary for recovery, disclaimers can not bar recovery, and notifying the seller of the defect within a reasonable time is also not required.

A purchaser who is injured by a product has a cause of action simply by showing.

1. that the product was defective
2. that the defect was the proximate cause of injure, and
3. that the defect caused the product to be unreason by dangerous.⁵⁾

Selanjutnya pakar lain, David Elliot Brody dalam *Business and its Legal environtmental*, halaman 514 menyatakan bahwa perlindungan konsumen dibagi dalam 4 (empat) kategori :

1. Laws dealing with the manner is which sellers promote their product or services;
2. Laws regulating the extention of credit to be buyer
3. Laws reforming or voiding existing contracts
4. Laws regulating the manner is which the creditor may collect a debt from a debtor after the sales contracts has been breached.⁶⁾

⁵⁾ Howel A. Rate : *Business Law and Cases*, The Dryden Press, Toronto, 1988 hal. 512.

Dengan memperhatikan berbagai paparan diatas, menunjukkan bahwa bagaimanapun kaum produsen harus berhati-hati dalam memproduksi barang-barangnya karena mereka tidak akan bisa terlepas terhadap tindakan-tindakan hukum yang ada, sehingga konsumen betul-betul dapat dilindungi hak-haknya dari segala kepentingannya.

Dengan pemberdayaan hak konsumen bila konsumen dirugikan melalui menggugat hak, diharapkan tumbuh iklim yang kondusif terhadap lahirnya sikap produsen yang bertanggung jawab. Dan sekaligus merupakan perwujudan usaha dalam memberikan perlindungan konsumen.

B. Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dalam penelitian ini akan dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana bekerjanya hukum tanggung gugat produk dalam melindungi konsumen makanan yang cacad ?
2. Kendala-kendala apa sajakah yang ditemukan dalam melaksanakan tanggung gugat produk untuk melindungi konsumen makanan yang cacad ?

⁶⁾ Brody David Elliot ; *Business and its Legal Environmental Heat and Company*, Colorado University, 1986 hal. 514.

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bekerjanya hukum dalam melindungi konsumen makanan yang cacad.
2. Untuk mengetahui kendala-kendala yang ditemukan dalam melindungi konsumen makanan yang cacad.

D. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini, diharapkan dapat diperoleh dua kemanfaatan yakni manfaat dari segi praktis dan manfaat dari segi teoritis.

1. Manfaat dari segi praktis

- a. Memperluas wawasan berpikir dan pemahaman lebih mendalam bagi peneliti khususnya dan secara umum bagi pembaca atau masyarakat luas yang berkepentingan dalam masalah tanggung gugat produk makanan yang cacad.
- b. Memberikan gambaran dari permasalahan yang ada sehingga dapat memberikan kontribusi dalam upaya-upaya perlindungan konsumen dari makanan yang cacad yang membahayakan secara lebih terpadu.

2. Manfaat dari segi teoritis.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan pemikiran pembangunan hukum di Indonesia, khususnya studi hukum ekonomi dan teknologi dalam kajian tanggung gugat produk makanan yang cacad.

E. Kerangka Theoritik

Produsen dan konsumen pada dasarnya mempunyai hubungan yang bersifat ketergantungan satu dengan yang lain. Produsen tidak dapat berdiri sendiri menghasilkan produk tanpa harus memikirkan bagaimana pemasaran produk tersebut. Sebaliknya konsumen tidak boleh apriori kalau semata-mata ia mempunyai uang, apalah artinya ada uang kalau sulit ditemukan barang. Memang antara produsen dan konsumen tidak mungkin tanpa kerjasama saling membutuhkan.

Dalam praktek hubungan produsen dan konsumen tidak semulus yang diharapkan, mengapa ? karena konsumen sering mendapatkan barang untuk dikonsumsi jauh lebih buruk dari yang dibayangkan waktu permulaan, seperti konsumen yang mendengar, membaca dalam iklan, dimana dikatakan bahwa suatu barang dijamin mutunya, keselamatannya, keamanannya, ternyata setelah barang dibeli terdapat bermacam-macam cacad, yang sangat merugikan konsumen (pembeli).

Menurut Ralp Dahrendorf, bahwa masyarakat muncul karena persekutuan yang terkoordinasi secara paksa (*unperatively coordinated associations*). Munculnya ketidak selarasan diantara 2 (dua) kepentingan antara produsen dan konsumen sangat potensial untuk menimbulkan konflik kepentingan. Antara lain produsen berpegang pada keuntungan yang setinggi-tingginya dan konsumen pada sisi lain menginginkan harga yang semurah-murahnya. Meskipun demikian dalam banyak hal kenyataan menunjukkan bahwa banyak peristiwa konsumen selalu berada dalam satu posisi yang relatif tidak berdaya, lemah dalam ketidak

seimbangan dan ketidakadilan terutama pada kadar mutu atau kualitas barang dan penyajian pelayanan yang tidak memuaskan. Kenyataan lain bahkan lebih buruk, yaitu konsumen mendapatkan barang dalam hal ini makanan yang tidak seimbang dengan harga yang telah dibayarnya.⁷⁾

1. Pengertian Konsumen

Konsumen berasal dari bahasa Belanda "Konsument" artinya pemakai. Menurut para Sarjana konsumen diartikan pemakai terakhir dari produk yang diserahkan kepada mereka para pengusaha.

Pasal 1 ayat 2 Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen, mendefinisikan 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.

Dari berbagai pengertian tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa pemakai produk dapat itu perorangan atau badan usaha atau badan hukum. Dalam realitas sehari-hari hak konsumen sering tidak diterapkan baik karena ketidaktahuan atau keengganan memanfaatkannya. Sedangkan pihak produsen masih sering bertindak sewenang-wenang dibalik ketidakberdayaan dan ketidaktahuan konsumen. Dengan kata lain, terjadi ketidakseimbangan kekuatan berunding antara produsen dan konsumen.

⁷⁾ Sri Redjeki Hartono ; *Makalah Ilmiah dalam Temuwigara Nasional Perlindungan Konsumen*, Fakultas Hukum UGM kerjasama dengan Departemen Perdagangan RI, Yogyakarta, 1991 hal. 152.

Hak dan kewajiban konsumen dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen antara lain :

Pasal 4 UU No. 8 tahun 1999 mengenai hak konsumen :

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

Pasal 5 UU No. 8 Tahun 1999 mengenai kewajiban Konsumen :

- 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.

2. Pengertian Produsen

Produsen termasuk dalam pengertian pengusaha, sebab pengusaha dalam arti luas mencakup produsen dan pedagang perantara yaitu setiap orang atau badan usaha yang menghasilkan barang-barang untuk dipasarkan. Pengertian barang-barang adalah berupa produk yang langsung atau tidak langsung untuk dikonsumsi oleh konsumen.

Pasal 1 (3) UU No. 8 tahun 1999 memberikan definisi produsen dengan istilah pelaku usaha yakni 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 Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.

Menurut pendapat penulis, produsen dapat diartikan penghasil atau pengusaha, baik perorangan atau badan hukum, yang bertanggung jawab atas barang-barang dari hasil produksinya. Dari pemahaman diatas, menurut hemat kami, pengertian produsen lebih luas bukan saja tahap-tahap dalam pembuatan barang, namun termasuk dalam pengertian barang disini yaitu tahap perencanaan sebelum produk mulai dibuat, yang berupa penelitian laboratorium, persiapan bahan-bahan baku, kemudian tahap pembuatan dan terakhir tahap setelah selesai dibuat. Termasuk juga pengertian produsen adalah pengusaha pabrikan yang menghasilkan produk-produk setengah jadi, juga memontir dan mengasembling barang yang kemudian dipasarkan.

Produsen dalam pembuatan barang melalui beberapa tahap antara lain : penyelidikan, perencanaan, pengolahan, pengemasan dan pengepakan/pembungkusan.

Selanjutnya produsen dituntut oleh UU no. 8 tahun 1999 untuk taat terhadap hak dan kewajiban sebagai pelaku usaha/produsen.

Pasal 6 Undang-undang tersebut, diatur mengenai hak pelaku usaha/produsen antara lain :

- 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 berlaku.
- e. Memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau yang dipergunakan.
- f. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kecurugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan.
- g. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian barang dan/jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

3. Pengertian Tanggung Jawab, Tanggung Gugat dan Dipertanggung jawabkan.

Di dalam bahasa sehari-hari pengertian tanggung jawab diartikan sangat luas dan abstrak, sebagaimana dapat dikatakan tanggung jawab keluarga, tanggung jawab moral, tanggung jawab masyarakat atau orang mengatakan harus mempunyai rasa tanggung jawab dan lain-lain yang dalam bahasa Belanda disebut Verantwoordelijkheid dan dalam bahasa Inggris disebut responsibility.

Sedangkan tanggung gugat adalah istilah bahasa Indonesia yang belum begitu dikenal atau belum begitu dipakai oleh umum, yang diterjemahkan dari bahasa Belanda Aansprakelijkheid dan bahasa Inggris Liability.

Dipertanggungjawabkan juga suatu istilah yuridis yang masih asing yang dalam bahasa sehari-hari disebut diperhitungkan, dibebankan atau dapat juga dikatakan dipersalahkan yang dalam bahasa Belanda *toerekenbaarheid*, dalam bahasa Inggris *accountability*.⁸⁾

Dari ketiga pengertian istilah tersebut di atas secara leksikal, ternyata memang mempunyai cakupan pengertian yang berbeda, yakni :

Tanggung jawab berarti orang harus menanggung untuk menjawab terhadap segala perbuatannya atas segala yang menjadi kewajibannya dan dibawah pengawasannya.

Tanggung gugat berarti seseorang harus menanggung terhadap suatu gugatan yang disebabkan oleh perbuatannya yang merugikan orang lain.

Dipertanggung jawabkan berarti orang harus dapat dipertanggungkan kepadanya yaitu keadaan jiwa yang memungkinkan dinyatakan bertanggung jawab terhadap suatu kelakuan dari perbuatannya. Atau dapat diistilahkan lain orang dapat dipertanggung jawabkan adalah merupakan akibat dari tanggung jawab.⁹⁾

Dengan menggunakan terminologi istilah diatas, maka tanggung gugat produk merupakan usaha untuk menanggung setiap gugatan yang timbul yang disebabkan oleh kerugian karena pemakaian suatu produk. Dan dengan gugatan itu, produsen harus bertanggung jawab terhadap produk yang dipasarkan tersebut, sampai dapat dibuktikan bahwa memang benar-benar akibat tertentu

⁸⁾ Purwahid Patrik ; *Perkembangan Tanggung Gugat Risiko Dalam Perbuatan Melawan Hukum*, Undip, Semarang, 1990 hal. 7.

⁹⁾ Purwahid Patrik ; *Ibid*, hal. 9.

terjadi karena sebab-sebab yang ditimbulkan. Dengan kata lain produsen dapat dipertanggung jawabkan atau tidak.

Tanggung gugat produk makanan yang cacad, berarti tanggung gugat produsen dari produk makanan yang merugikan konsumen karena adanya cacad, tentunya cacad yang tidak diketahui pada saat perjanjian itu dibuat. Adapun pengertian dari makanan cacad adalah makanan yang tidak sempurna, mulai dari proses penyiapan bahan baku, proses produksi sampai dengan pemasaran. Jika kemudian menimbulkan kerugian bagi konsumen, maka disana berarti terjadi cacad produksi.

Menurut pendapat Bloembergen bahwa tanggung jawab dapat menggunakan 2 (dua) dasar yakni :

- a. tanggung gugat berdasar perjanjian
- b. tanggung gugat berdasar perbuatan melawan hukum

Ad.a. Tanggung gugat berdasarkan perjanjian terjadi karena produsen tidak memenuhi prestasi.

Dalam hal ini konsumen menuntut ganti kerugian kepada produsen dengan alasan wanprestasi produsen/penjual kepada konsumen (pembeli). Seperti adanya cacad tersembunyi (Pasal 1504 KUH Perdata) atau mungkin juga karena adanya kesesatan/kekhilafan mengenai hakekat suatu benda apabila :

1. Si pembeli mempunyai bayangan yang keliru mengenai sifat-sifat benda itu pada waktu membeli
2. pihak lawan harus atau seharusnya mengetahui hal itu
3. dan dapat dimaafkan.

Pasal 1474 KUH Perdata yang memuat ketentuan tentang kewajiban -kewajiban penjual diantaranya :

1. menyerahkan barang
2. menanggung terhadap cacad tersembunyi

Dengan mendasarkan pada wanprestasi produsen/penjual yang karena tidak menyerahkan barang sebagaimana mestinya atau menyerahkan barang yang didalamnya ada cacad tersembunyi, maka penggunaan dasar hukum pertanggung jawaban produk berdasarkan kontraktual (wanprestasi) sangat mudah dan paling mungkin untuk menuntut ganti kerugian kepada produsen/penjual.

Ad.b. Tanggung gugat berdasarkan perbuatan melawan hukum

Untuk menuntut produsen/penjual berdasarkan perbuatan-perbuatan melawan hukum dengan mendasarkan kepada pasal 1365 dan 1367 (1) KUH Perdata. Dalam hal ini konsumen harus dapat membuktikan bahwa kesalahan produksi itu ada pada produsen/bawahannya. Apa yang kita temukan dalam praktek betapa sulitnya konsumen untuk dapat menembus mata rantai proses produksi. Karenanya langkah yang dapat dipakai adalah pertanggungjawaban produk berdasarkan resiko yaitu pengusaha pabrik bertanggung jawab terhadap kerugian yang diakibatkan dari cacadnya barang produksi yang dipasarkan, tidak peduli apakah ia sendiri atau orang lain yang dibawah tanggung jawabnya itu melakukan perbuatan melawan hukum.¹⁰⁾

¹⁰⁾ Purwahid Patrik ; *Log Cit*, hal. 15.

Selanjutnya pertanggung jawaban produk (*Strict Liability*) menurut Howel

A. Rate menyatakan : bahwa tanggung jawab produsen sebagai pengusaha/pabrik/penjual adalah bertanggung jawab terhadap kesalahan produknya, walaupun kesalahan akan ditanggung oleh produsen, namun pernyataan atau kekurangan produk yang telah dinyatakan secara jelas yang mengakibatkan kerugian pada pembeli/konsumen, maka produsen tidak dapat mengelakkan diri. Pembeli yang dirugikan oleh suatu produk dapat mengambil tindakan dengan cara menunjukkan/membuktikan.

1. bahwa produk yang dibeli cacad
2. bahwa cacad tersebut dapat menyebabkan kerugian/kecelakaan.
3. bahwa cacad tersebut menyebabkan menimbulkan bahaya.¹¹⁾

Tanggung gugat produk makanan yang cacad, dapat dilihat berdasarkan 2 (dua) cara tanggung gugat yaitu :

1. Tanggung gugat perorangan yaitu tanggung gugat karena orang itu melakukan sendiri perbuatan melawan hukum (pasal 1365 KUH Perdata).
2. Tanggung gugat kualitatif yaitu tanggung gugat dalam keadaan tertentu, sebagaimana orang tua bertanggung gugat terhadap anak-anaknya, majikan terhadap buruknya, pabrik terhadap produknya (pasal 1367-1368). Tanggung gugat kualitatif ini dapat dikatakan tanggung gugat resiko.¹²⁾

¹¹⁾ Howel A. Rate ; *Business Law and Cases*, The Dryden Press, Toronto, 1988 hal. 512.

¹²⁾ Purwahid Patrik ; *Opcit*, hal. 13.

Dalam UU No. 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen, pada pasal 34 ayat 1 huruf f dinyatakan bahwa Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) mempunyai tugas menerima pengaduan tentang perlindungan konsumen dari masyarakat, Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat, atau pelaku usaha. Kemudian pasal 44 ayat 3 huruf d disebutkan tentang tugas Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) yakni membantu konsumen dalam memperjuangkan haknya, termasuk menerima keluhan atau pengaduan konsumen.

Selanjutnya setiap pengaduan konsumen terhadap kerugian yang dideritanya dari pelaku usaha/produsen dapat ditempuh melalui 2 (dua) cara yang disebutkan pada Pasal 45 ayat 1.

1. Gugatan kepada pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha diluar peradilan dalam hal ini: Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN), Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).
2. Gugatan kepada pelaku usaha melalui pengadilan umum.

Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen diluar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa. (Pasal 45 ayat 4).

Penyelesaian sengketa konsumen dengan produsen, jika ditempuh melalui proses diluar pengadilan, maka dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen,

pada daerah tingkat II dibentuk Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) sebagaimana diatur dalam pasal 52 mempunyai tugas dan wewenang meliputi :

- a. melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen.
- b. memberikan konsultasi perlindungan konsumen.
- c. melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku.
- d. melaporkan kepada penyidik hukum apabila terjadi pelanggaran ketentuan dalam undang-undang ini.
- e. menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis, dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen.
- f. dan lain-lain

Sedangkan penyelesaian melalui pengadilan ditempuh dengan menggunakan ketentuan hukum acara perdata, sebagaimana penyelesaian kasus-kasus perdata pada umumnya.

Dengan memperhatikan berbagai cara yang dapat ditempuh dalam penyelesaian gugatan konsumen terhadap kerugian produk, maka konsumen dapat memilih berbagai pilihan hukum dalam membela haknya dengan mempergunakan cara mana yang akan dipakai. Dengan demikian, maka konsumen yang selama ini selalu berada dalam posisi lemah baik secara ekonomi, maupun pengetahuannya, akan dapat lebih mantap dalam membela haknya.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif sosiologis, karena hukum dalam hal ini dipandang bukan saja sebagai seperangkat kaidah yang bersifat normatif, akan tetapi juga melihat bagaimana hukum berinteraksi dengan masyarakatnya. Dalam penelitian ini merupakan jenis penelitian yang memadukan antara pendekatan normatif dan pendekatan sosiologis. Artinya disamping mengkaji hukum dalam konteks teori juga melihat langsung apa yang terjadi di lapangan (masyarakat). Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, karena dengan menggunakan metode ini diharapkan akan ditemukan makna-makna yang tersembunyi dibalik obyek yang akan diteliti. Makna-makna yang akan dituju dalam penelitian ini ialah bagaimana sesungguhnya hukum telah memberikan perlindungan terhadap masyarakat dari makanan dalam kemasan yang cacat dan berbahaya. Dalam hal ini akan diungkapkan bagaimana bekerjanya hukum dalam melindungi masyarakat dari makanan dalam kemasan yang membahayakan serta diungkap pula kendala-kendala yang ada selama ini.

Sebagaimana ciri penelitian kualitatif, maka penelitian ini berlangsung dalam latar belakang yang wajar/alamiah. Dengan latar belakang yang bersifat alamiah ini peneliti diarahkan untuk mengungkap tingkah laku produsen, konsumen dan lembaga swadaya masyarakat baik dalam penampilannya yang langsung maupun dalam wujudnya berupa putusan-putusan. Penelitian ini tidak saja merekam hal-hal yang nampak secara keseluruhan fenomena yang terjadi didalam masyarakat.

Sanafiah Faisal menyatakan banyak hal yang dapat diangkat dari berbagai dimensi penelitian kualitatif, salah satu diantaranya untuk mendapatkan pemahaman yang utuh mengenai gejala, kenyataan, tingkah laku sosial dan budaya (Sanafiah Faisal, 1990 : 8).

2. Spesifikasi Penelitian

Dilihat dari sifatnya penelitian ini merupakan penelitian deskriptif analitis yaitu penelitian yang berupaya menggambarkan secara rinci fenomena sosial yang menjadi pokok permasalahan tanpa melakukan suatu hipotesa dan perhitungan secara statistik. Fakta-fakta yang berkaitan dengan usaha perlindungan konsumen dari produk makanan dalam kemasan yang menimbulkan bahaya, akan dianalisis guna mendapatkan pola perlindungan konsumen yang paling efektif dalam rangka melindungi kepentingan masyarakat (konsumen).

3. Lokasi penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi di Kotamadya Semarang dengan asumsi bahwa Kotamadya Semarang ibu kota propinsi, kota industri dan perdagangan akan banyak dijumpai fenomena yang berkaitan dengan perdagangan, produksi makanan dalam kemasan yang cacat dan berbahaya termasuk upaya perlindungan hukum bagi konsumen serta kendala-kendala yang dihadapinya.

4. Penentuan Informan

Informasi awal dalam penelitian ini dipilih dari beberapa pihak yakni :

- a. Anggota masyarakat yang secara potensial merupakan konsumen dari berbagai produk makanan dan minuman dalam kemasan, yang ditentukan secara acak.
- b. Aktifitas lembaga swadaya masyarakat yang bergerak dalam upaya perlindungan konsumen (LP₂K Semarang).
- c. Kepala Kantor Wilayah Kesehatan Jawa Tengah di Semarang.
- d. Kepala Balai Pengawasan Obat Dan Makanan (BPOM) Semarang.
- e. Perusahaan korporasi yang membuat produknya dikhususnya makanan dalam kemasan.

Selanjutnya sampel/informan dapat berkembang mengikuti prinsip bola salju, dan pilihan sampel berakhir bila terdapat indikasi tidak adanya lagi informasi yang dapat diperoleh.

5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data ditempuh melalui pengamatan (observasi), wawancara (interview), dan studi terhadap dokumen (studi pustaka), guna mendapatkan data yang diinginkan antara lain : tentang produk barang yang berupa makanan dalam kemasan, yang dihasilkan oleh pabrik/produsen.

Data produsen diperoleh dari para informan kunci yang diharapkan dapat membantu mengumpulkan data dalam penelitian tersebut.

6. Alat-alat Pengumpulan Data

Alat-alat yang dipakai dalam mendukung pengumpulan data digunakan :

- a. Manusia atau peneliti sendiri
- b. Catatan lapangan
- c. Tape recorder

7. Teknik Analisa Data

Sesuai dengan teknik yang dipakai dan sifat data yang diperoleh, hasil pengumpulan data yang ada akan dianalisis dengan menggunakan 4 (empat) teknis analisa data antara lain :

a. analisis domain

analisis ini dipergunakan untuk memperoleh gambaran yang bersifat umum dan relatif menyeluruh. Hasilnya berupa pengetahuan/ pengertian di tingkat permukaan, tentang berbagai domain atau kategori-kategori konseptual dalam penelitian ini, misalnya domain yang disebut tanggung gugat produk dan lain-lain.

b. analisis taksonomis

pada analisis ini focus penelitian ditetapkan terbatas pada domain/kategori konseptual tertentu seperti perlindungan hukum konsumen makanan dalam kemasan yang cacad. Yang sangat berguna dalam upaya

mendiskripsikan atau menjelaskan fenomena yang dijadikan sasaran penelitian.

c. analisis komponensial

analisis ini dipergunakan untuk mengidentifikasi-kasikan sejumlah persoalan dalam perlindungan konsumen. Dengan demikian akan dapat diperoleh pengertian yang komprehensif.

d. analisis tema cultural

analisis ini dipergunakan sebagai upaya mencari benang merah dalam penelitian, yaitu antara gambaran umum tentang tanggung gugat produk yang diperoleh, pengertian perlindungan konsumen yang telah terfokus berdasarkan informasi para informan dan keanekaragaman tentang perlindungan konsumen.

Ketiga analisis pertama dilakukan secara simultan pada saat dilakukan pengumpulan data di lapangan, sedangkan analisis ke empat dilakukan setelah kegiatan pengumpulan data selesai.

1160 Lebih tegas dapat dinyatakan bahwa analisis dalam penelitian ini bersifat induktif yakni data yang diperoleh dari berbagai masukan dirumuskan, kemudian dengan menghubungkan dengan (buku, thesis maupun hasil penelitian) dan mengkontraskan dengan pendapat penulis dengan suatu kesimpulan.

UPT-POSTAK-INDIP

8. Teknik Pengecekan Validitas Data

Untuk mengetahui keakuratan dan keandalan data, maka digunakan teknik triangulasi data yakni dengan melakukan cross chek dengan data-data yang lain, membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui alat dan waktu yang berbeda, antara lain melalui membandingkan data hasil penelitian pengamatan dengan hasil wawancara dengan dokumen dan terakhir membandingkan hasil pengamatan dengan dokumen.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. TANGGUNG GUGAT PRODUK (*Strick Liability*)

1. Pengertian Tanggung Gugat Produk

Menurut Schut dalam bukunya "*Producten Aansprakelijkheid*" menyatakan bahwa pertanggung jawaban produk adalah pertanggung jawaban dari kaum produsen atau para penjualnya terhadap kerugian yang disebabkan dari barang-barangnya yang telah diserahkan/dipasarkan.

Tanggung jawab produk adalah istilah hukum berasal dari alih bahasa istilah *product liability*. Yakni tanggung jawab produk disebabkan oleh keadaan tertentu produk (cacad atau membahayakan orang lain).¹³⁾

Dengan kata lain tanggung jawab produk timbul sebagai akibat dari "*product schade*" yaitu kerugian yang disebabkan oleh barang-barang produk, yang dipasarkan oleh produsen.

Tanggung gugat produk muncul karena adanya tuntutan konsumen/pemakai produk yang mereka peroleh dari produsen dalam arti apakah dari produsen (pabrikasi) langsung, atau mata rantai berikutnya (agen, grosir, toko/warung) yang jelas-jelas barang tersebut merupakan produknya, bagaimanapun juga produsen harus bertanggung jawab/bertanggung gugat.

¹³⁾ AZ. Nasution : *Konsumen dan Hukum*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995. hal. 174.

Tuntutan/gugatan kerugian konsumen terhadap produsen secara hukum perdata dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yakni :

1. Kerugian transaksi (*transactie schade*) yaitu kerugian yang timbul dari jual beli barang yang tidak sebagaimana mestinya akibat dari wanprestasi. Misalnya A membeli jeruk dari B, B sengaja memberikan jeruk yang sudah busuk, sehingga menular kepada jeruk-jeruk yang lain milik A.
2. Kerugian produk (*product schade*) ialah kerugian yang langsung atau tidak langsung yang diderita akibat dari hasil produksi, kerugian mana masuk dalam resiko produksi akibat dari perbuatan yang melawan hukum.¹⁴⁾

Selama ini pada umumnya kita mengenal pertanggung jawaban seseorang atas segala perbuatan, akibat-akibat dari perbuatannya, tidak berbuat, kelalaian atau kurang hati-hatinya pada orang atau pihak lain. Tanggung gugat itu tergantung pada apakah pada peristiwa (yang menimbulkan kerugian pada orang lain itu) terdapat kesalahan orang tersebut sehingga ia harus membayar ganti rugi.¹⁵⁾

M.R.L. Dommering - V. Rongen : ada 2 jalan yang penting untuk menggugat karena adanya kerugian disebabkan produk dari barang-barang :

1. Melalui kontrak : wanprestasi dari penjual barang-barang itu.
2. Melalui perbuatan yang melawan hukum kepada produsen.

¹⁴⁾ Purwahid Patrik; *Perkembangan Tanggung Gugat Risiko Dalam Perbuatan Melawan Hukum*, Undip, Semarang, 1990. hal.4.

¹⁵⁾ AZ. Nasution, *Log. cit*, hal. 171.

Penjelasan Pitlo dalam hal pertanggungjawaban produk ini ialah : siapa yang sadar memasarkan barang-barang produk yang cacad, yaitu apabila barang itu dipakai secara normal sesuai dengan tujuannya akan membahayakan terhadap orang atau barang-barang milik orang lain, melakukan perbuatan yang melawan hukum dan ia bertanggung jawab terhadap kerugian itu apabila bahaya itu benar-benar terjadi.¹⁶⁾

Pasal 1365 KUH Perdata menentukan bahwa : Tiap perbuatan melanggar hukum, yang menimbulkan kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.

Kemudian pasal 1865 KUH Perdata menentukan pula bahwa setiap orang yang mendalihkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak atas guna meneguhkan haknya sendiri, maupun membantah hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut.

Berdasarkan ketentuan kedua pasal tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa setiap orang yang dirugikan oleh peristiwa perbuatan/kelalaian, kurang hati-hati, berhak mendapatkan ganti rugi (kompensasi) atas kerugiannya itu. Tetapi untuk mendapatkan hak ganti rugi tersebut undang-undang membebankan pembuktian kesalahan orang lain dalam peristiwa tersebut kepada mereka yang menggugat ganti rugi.

Selanjutnya tanggung gugat produk (makanan) yang cacad dapat dirumuskan yang dimaksud produk cacad apabila produk itu tidak aman

¹⁶⁾ Purwahid Patrik : *Tanggung Gugat Produk*, Fakultas Hukum UMM Magelang, 1995. hal. 4.

dalam penggunaannya, tidak memenuhi syarat-syarat keamanan tertentu sebagaimana diharapkan orang, dengan mempertimbangkan berbagai keadaan, terutama tentang :

- a. Penampilan produk
- b. Kegunaan yang sepatutnya diharapkan dari produk; dan
- c. Saat produk tersebut diedarkan.¹⁷⁾

Penerapan tanggung gugat produk berdasarkan pasal 1365 KUH Perdata adalah memperhatikan produknya yakni sifat produk yang mengandung cacad (defect) yang menyebabkan tanggung gugat produk terhadap produsen, retailer atau pengecer, terlepas sama sekali dari unsur kesalahan (Schuld) baik dalam pengertian hukum perdata maupun hukum pidana.

HM. Boesono menjelaskan bahwa untuk memberlakukan "*Product Liability*" maka pihak yang dirugikan harus dapat menunjukkan bahwa :

1. Ada cacad produk (*a deffective product*).
2. Produk mencapai konsumen yang menjadi korban tanpa suatu perubahan mengenai isi,
3. Kerusakan dalam produk memperlihatkan secara wajar bahwa produk tidak berbahaya.
4. Produk menyebabkan kerusakan terhadap penggugat¹⁸⁾

¹⁷⁾ Az. Nasution, *Of.cit*, hal. 173.

¹⁸⁾ HM. Boesono, *Perundang-undangan Tentang Pangan, Asmen Pangan*, Jakarta, 1995. hal. 18.

Jelaslah bahwa tanggung gugat produk merupakan tanggung gugat produsen, pengolah atau pengecer. Dimana konsumen dapat menuntut terhadap product liability (tanggung gugat produk), jika konsumen berhasil membuktikan :

1. Pada produk terdapat cacad teknis (defective)
2. Adanya hubungan kausal antara cacat dengan kerusakan (defect and injures)
3. Tidak terdapat suatu alasan pembenaran terhadap tertuduh
 - a. The product was defective.
 - b. That there was a causal link between, that defect and his injuries.
 - c. There are no defences available to the defendant.¹⁹⁾

2. Dasar Hukum Tanggung Gugat Produk

Landasan yuridis dalam kaitan pertanggung jawaban produk dari produsen, dalam kajian hukum perdata termasuk dalam pasal 1365 KUHPdt dan 1367 KUHP Perdata tentang perbuatan melawan hukum produsen dan pengusaha yakni kepada pengusaha pabrik yang produksinya merugikan konsumen maka produsen harus membuktikan bahwa pengusaha pabrik bertanggung jawab terhadap perbuatan yang melanggar hukum. Pasal 1365 KUH Perdata, berbunyi :

“Tiap perbuatan melawan hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang karena kesalahannya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.”

¹⁹⁾ H.M. Boesono, Ibid hal. 18.

Pasal 1367 (1) KUH Perdata, berbunyi :

“Seorang tidak saja bertanggung jawab untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya sendiri, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatan orang-orang yang menjadi tanggungannya, atau disebabkan oleh barang-barang yang berada dibawah pengawasannya.”

Dalam kaitan usaha konsumen untuk menentukan ganti kerugian kepada produsen, konsumen sebagai penggugat harus dapat membuktikan gugatannya dari unsur-unsur perbuatan melawan hukum antara lain :

1. adanya perbuatan yang melawan hukum
2. adanya kerugian
3. hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian
4. adanya kesalahan

Untuk membuktikan klausula-klausula mengenai perbuatan melawan hukum, tidaklah semudah seperti yang kita bayangkan, antara lain karena kedudukan produsen dan konsumen tidak sama. Produsen lebih unggul secara ekonomi maupun pengetahuan tentang produk, yang memahami tentang mata rantai proses produksi, sementara konsumen sangat sulit dan jauh untuk dapat mengetahui proses pembuatan barang tersebut, karenanya tuntutan ganti kerugian dapat ditempuh melalui 2 (dua) jalan yaitu :

1. lewat kontraktual
2. lewat jalan perbuatan melawan hukum.

Ad 1. Tuntutan lewat jalan kontraktual

Dalam hal ini konsumen menuntut ganti kerugian kepada produsen dengan alasan wanprestasi produsen/penjual kepada konsumen (pembeli).

Seperti adanya cacad tersembunyi (Ps. 1504 KUH Perdata) atau mungkin juga karena adanya kesesatan/kekhilafan mengenai hakekat suatu benda apabila :

1. Si pembeli mempunyai bayangan yang keliru mengenai sifat-sifat benda itu pada waktu membeli.
2. pihak lawan harus atau seharusnya mengetahui hal itu.
3. dan dapat dimanfaatkan.

Pasal 1474 KUH Perdata yang memuat ketentuan tentang kewajiban-kewajiban penjual diantaranya :

1. menyerahkan barang
2. menanggung terhadap cacad barang.

Dengan mendasarkan pada wanprestasi produsen/penjual yang karena tidak menyerahkan barang sebagaimana mestinya atau menyerahkan barang yang didalamnya ada cacad tersembunyi, maka penggunaan dasar hukum pertanggungjawaban produk berdasarkan kontraktual (wanprestasi) sangat mudah dan paling mungkin untuk menuntut ganti kerugian kepada produsen/penjual.²⁰⁾

Ad 2. Lewat jalan perbuatan melawan hukum

Untuk menuntut produsen berdasarkan perbuatan-perbuatan melawan hukum dengan mendasarkan kepada ps. 1365 dan 1367 (1) KUH Perdata.

²⁰⁾ Purwahid Patrik, Op. Cit. hal 114.

Dalam hal ini konsumen harus dapat membuktikan bahwa kesalahan produksi itu ada pada produsen/bawahannya. Apa yang kita temui dalam praktek betapa sulitnya konsumen untuk dapat menembus mata rantai proses produksi. Orang sangat sulit bahwa sangat tidak mungkin untuk membuktikan hal tersebut, karena langkah yang dipakai adalah pertanggung jawaban produk berdasarkan risiko yaitu pengusaha pabrik bertanggung jawab terhadap kerugian yang diakibatkan dari cacadnya barang produksi yang dipasarkan, tidak peduli apakah ia sendiri atau orang lain yang dibawah tanggungjawabnya itu melakukan perbuatan melawan hukum.²¹⁾

Schut menerangkan bahwa pasal 1365 dan 1367 KUH Perdata ayat 1 penutup yang menyatakan orang harus bertanggung jawab terhadap kerugian yang diakibatkan oleh barang yang dibawah pengawasannya adalah senafas. Artinya untuk menentukan bahwa pihak lain itu harus bertanggung jawab terhadap segala akibat dia harus dibuktikan telah terjadi kesalahan. Menurut Schut kesalahan yang ada pada produsen hanya disangkakan ada (*Feitelijk Vermoeden Van Schuld*) (Purwahid Patrik : 1995 : 11).

Ada 3 (tiga) ciri-ciri dari pemasaran barang-barang produksi yang merupakan sifat melawan hukum yaitu :

1. Memasarkan barang-barang yang berbahaya yang tidak masuk akal (atau seharusnya tidak dipasarkan = *Onredelijk*).

²¹⁾ Purwahid Patrik, *Ibid*, hal 115.

2. Keadaan dan proses yang melingkupi adanya perbuatan yang melawan hukum (misalnya kesalahan dalam konstruksi, pembuatan, pemasangan, pengawasan, instruksi dan lain-lain.).
3. Pemakaian secara normal dari barang itu dan percaya betul dari keadaan yang baik dari barang itu.²²⁾

Berbeda dengan Pitlo, yang mempunyai pandangan bahwa dasar untuk memperluas Undang-Undang dalam pertanggungjawaban produk dari produsen untuk mengganti kerugian berdasarkan perbuatan melawan hukum ialah terletak dalam kepatutan. Dengan kepatutan hendaknya diperhatikan kepentingan orang yang dirugikan, sebagai contoh menurut Pitlo kerugian yang ditimbulkan karena adanya persaingan yang tidak wajar dari pedagang-pedagang harus mengganti kerugian.²³⁾

Selanjutnya pertanggungjawaban produk (*Strict Liability*) menurut Howel A Rate dkk dalam *Business Law And Cases* menyatakan :

"In recognition of such deficiencies, the courth have increasingly adopted the theory of strict Liability by which manufacturers and sellers are held liable, irrespective of fault. Under this theory, a showing of negligence or intent to guarantee is not required, privity of cantract is not necessary for recovery, disclaimers cannot bar recovery, and notifying the seller of the defect within a reasonable time is also not required.

A purchaser who is injured by a product has a cause of action simply by showing :

- (1) that the product was defective*
- (2) that the defect was the proximate cause of injure, and*
- (3) that the defect caused the product to be unreason ably dangerous.²⁴⁾*

²²⁾ Purwahid Patrik, *Ibid*, hal 112.

²³⁾ Purwahid Patrik, *Ibid*, hal 112.

²⁴⁾ Howel A. Rate, *Business Law and Cases*, The Dryden Press, Toronto, 1988, hal. 512.

Jadi menurut Howel A. Rate yang disebut pertanggung jawaban pabrik dan penjual menurut theory Strict Liability adalah bertanggung jawab terhadap kesalahan produknya, walaupun kesalahan akan ditanggung oleh produsen, namun pernyataan atau kekurangan produk yang telah dinyatakan secara jelas yang mengakibatkan kerugian pada pembeli/konsumen, maka produsen tidak dapat mengelakkan diri.

Pembeli yang dirugikan oleh suatu produk dapat mengambil tindakan dengan cara menunjukkan/membuktikan.

1. bahwa produk yang dibeli cacad
2. bahwa cacad tersebut dapat menyebabkan kecelakaan/kerugian
3. bahwa cacad tersebut menyebabkan menimbulkan bahaya.

Untuk mengetahui terjadinya kerugian disebabkan oleh kesalahan produk (Strict Liability), maka Howel A Rate dalam buku yang sama pada halaman 514 dinyatakan adanya elemen-elemen Strict Liability (Elements of Strict Liability) antara lain :

1. *One who sells any product in a defective condition unreasonably dangerous to the user or consumer or to his property is subject to liability for physical harm thereby caused to the ultimate user or consumer, or to his property, if :*
 - a. *the saller is engaged in the business of selling such a product, and*
 - b. *it is expected to and does reach the user of consumer without substansial change in the condition in which it is sold.*
2. *The rule stated in subsection (1) applies although*
 - a. *the seller has exercised all possible care in the preparation and sale of his product and*
 - b. *the user or consumer has not bought the product from or entered into any contractual relation with the seller.²⁵⁾*

²⁵⁾ Howel A. Rate, Ibid, hal. 514.

Dari apa yang disebutkan oleh Howel A. Rate elemen *Strict Liability* secara garis besar ada 2 :

1. Keamanan product yang tidak menimbulkan bahaya.
2. Sekalipun penjual sudah berusaha melakukan pengawasan terhadap produk yang dijual, kalau menimbulkan bahaya bagi pembeli dia tetap harus bertanggung jawab.

Bagi negara-negara yang telah memiliki industri-industri besar dengan produk-produk yang besar, maka perkembangan mengenai pertanggung jawaban produk telah mengambil tempat yang utama.

Purwahid Patrik, dengan mengutip pendapat Beekhuis, perlu ada perluasan kemungkinan-kemungkinan para pengusaha pabrik untuk mengganti kerugian terhadap produk yang menimbulkan kerugian kepada orang lain sesuai dengan peraturan tanggung jawab menurut Undang-Undang.²⁶⁾

Karena itu, Beekhuis menyatakan lebih lanjut bahwa perkembangan dan kemajuan industri yang senantiasa diikuti dengan kemajuan teknologi yang menunjukkan susunan produk semakin rumit dan masyarakat sulit untuk mengetahui bahaya-bahaya dari produk yang dipasarkan. Menurut Produsen lebih dahulu harus mengetahui tentang cacad-cacad yang ada dari produknya itu, ini berarti bahwa ia harus mencegah atau membatasi bahaya yang akan merugikan masyarakat. Pengusaha pabrik harus berusaha berhati-hati sekali

²⁶⁾ Kutipan Purwahid Patrik dari *Producten Aanprakelijckheid* Beekhnis bundel, 1969, dalam tanggung gugat produk, Makalah Seminar Fak. Hukum, UMM, 1995, hal. 6.

seperti yang diminta oleh umum yaitu berhati-hati yang lebih jauh lagi dari pada apa yang ada dalam pasal 1365 KUH Perdata, yaitu rasa penghati-hati di dalam masyarakat.

Pertanyaannya, apakah pembeli/konsumen yang dirugikan dapat menggugat berdasarkan pasal 1365 KUH Perdata kepada pengusaha pabrik yang produknya merugikan, penggugat harus membuktikan bahwa pengusaha pabrik bertanggung jawab terhadap perbuatan yang melawan hukum. Dalam praktek pembuktian seperti ini menimbulkan kesulitan.

Baiklah pada kesempatan ini lebih dulu, dikemukakan tentang dasar-dasar lain untuk menggugat suatu kerugian yang diakibatkan oleh barang-barang cacad.

Pasal 1504 KUH Perdata mengenai cacad tersembunyi, dalam hal penjual menyerahkan barang yang didalamnya ada cacad tersembunyi yakni barang yang tidak dapat dipakai sebagaimana mestinya oleh pembeli atau mengurangi pemakaian dari barang tersebut.

Pasal 1507 KUH Perdata mengatakan pembeli dapat mengembalikan barang itu kepada penjual dan menuntut kembali harga pembelian atau ia tetap memiliki barang itu dan menuntut pengembalian sebagian harganya.

Mengutip pendapat Purwahid Patrik, dari Bregstein, dalam de Samen Loop Van Vorderingan bij Gebrekkige Lebering Uit Koop W.P.N.R. 13 April 1957, hal 182 menyatakan bahwa gugatan atas barang dengan cacad yang tersembunyi itu merupakan gugatan khusus dari wanprestasi.

Selain itu orang dapat pula menggugat bahwa ia dalam keadaan sesat/khilaf (*dwaling*) pada waktu membeli barang yang tidak sebagaimana mestinya sehingga ia dapat menggugat pembatalan perjanjian jual beli itu (pasal 1322 KUH Perdata).²⁷⁾

Selanjutnya landasan yuridis dalam kaitan pertanggung jawaban produk dari produsen, dalam kajian Hukum Perdata termasuk dalam pasal 1365 KUH Perdata dan pasal 1367 KUH Perdata tentang perbuatan melawan hukum produsen dan pengusaha, yakni kepada pengusaha pabrik yang produksinya merugikan konsumen maka produsen harus membuktikan bahwa pengusaha pabrik bertanggung jawab terhadap perbuatan melanggar hukum tersebut.

Dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen. Dasar hukum konsumen mempertahankan hak dengan menuntut ganti kerugian dapat dilihat pada pasal 4 dan 5 mengenai hak dan kewajiban konsumen, kemudian pasal 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, dan 13 mengenai hak dan kewajiban pelaku usaha serta perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha. Kemudian pasal khusus mengenai tanggung jawab pelaku usaha/produsen dapat dilihat pada pasal 19, 23, 24, 25, 26, 27, dan 28 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999.

Ketentuan terperinci tentang tanggung jawab pelaku usaha dapat dijabarkan sebagai berikut :

²⁷⁾ Purwahid Patrik ; *Tanggung Gugat Produk*, Makalah Seminar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang, hal. 8.

Pasal 19.

- (1). Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.
- (2). Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada 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 menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan.
- (5). Ketentuan sebagaimana pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.

Pasal 19 di atas, menjelaskan tentang tanggung jawab produsen (pelaku usaha), yang merupakan tanggung jawab berdasar kesalahan, sesuai dengan pasal 1365 KUH Perdata, hanya saja sepanjang produsen memang betul-betul

bersalah, memenuhi unsur-unsur dalam pasal 1365 KUH Perdata. Namun jika produsen dapat membuktikan bahwa kesalahan bukan pada pihaknya tetapi ada pada konsumen. Maka resiko ditanggung sendiri oleh konsumen artinya produsen terbebaskan dari tanggung jawab.

Sanggahan produsen untuk menolak membayar ganti rugi kepada konsumen, sebagaimana dimaksud pada pasal 19 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), dapat dilihat pada pasal yang sama ayat (5) nya dan pasal 27 Undang-Undang ini.

Adapun dasar hukum acara yang dipakai konsumen dalam menuntut haknya dapat dilihat pada pasal 23 antara lain : dengan mengajukan gugatan ke Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) atau mengajukan gugatan ke badan peradilan di tempat kedudukan konsumen.

Konsumen dalam mendalilkan gugatannya kepada produsen, menurut pasal 24, dan 27 dapat mengemukakan fakta-fakta hukum yang dilanggar oleh produsen yang merupakan fundamentum petendi dalam mengajukan gugatan tersebut. Antara lain dapat dijabarkan dalam pasal-pasal sebagai berikut :

Pasal 24 berbunyi :

- (1). Pelaku usaha yang menjual barang dan/atau jasa kepada pelaku usaha lain bertanggung jawab atas tuntutan ganti rugi dan/atau gugatan konsumen apabila :

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

(2). 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.

Pasal di atas menjelaskan tentang batas tanggung jawab produsen yang menjual hasil produksinya kepada pelaku usaha lain, dalam hal ini sepanjang belum dilakukan perubahan produk tersebut oleh pengusaha lain tersebut, baik menyangkut ukuran, takaran, timbangan, komposisi dan lain-lain.

Sebagaimana dijelaskan dalam pasal 8 ayat 1 huruf c, d dan e, maka tanggung jawab terhadap kesalahan produk ada pada pelaku usaha pertama. Namun jika pelaku usaha lain yang membeli barang dari pelaku usaha pertama tersebut telah melakukan perubahan atas produk tersebut, sehingga tidak sesuai dengan contoh, mutu dan komposisi. Tanggung jawab atas kerugian produk ditanggung oleh pelaku usaha lain tersebut.

3. Antisipasi Produk Makanan Yang Cacad

Ketersediaan pangan (makanan) didefinisikan oleh FAO sebagai "situasi di mana setiap orang memiliki akses dalam tiap waktu memperoleh pangan yang cukup untuk melakukan kegiatan dan menyangga kesehatannya". Dengan demikian ada 2 (dua) unsur penting dalam mensikapi tentang pangan yakni kecukupan pangan dan kemampuan memperolehnya.

Dalam kaitan ini secara tersirat bahwa ketersediaan pangan dimaksudkan untuk dapat mengatasi 2 (dua) jenis ketidaktersediaan pangan (*food insecurity*) yaitu yang bersifat kronis dan temporer. Yang pertama terjadi akibat suatu daerah secara kronis gagal mencukupi kebutuhan pangan setempat dan yang kedua, kegagalan pangan yang bersifat kondisional, akibat bencana alam, tingginya harga pangan atau disebabkan penyakit. Sebagai pelayan publik, pemerintah harus mengupayakan agar kedua jenis ketidaktersediaan pangan diatas dapat dicegah, baik secara nasional maupun dalam skala rumah tangga, antara lain dengan meningkatkan produksi dan menciptakan swasembada pangan berkelanjutan (*food security sustain ability*).²⁸⁾

Dengan berpijak pada ketersediaan pangan, dalam mendukung suksesnya pembangunan nasional, maka upaya untuk menciptakan keamanan pangan (makanan) yang layak konsumsi yang memenuhi standard pangan (mutu pangan), ketentuan bahan tambahan pangan, bahan baku, kemasan,

²⁸⁾ HM. Boesono, *Pelatihan Pedagang Makanan dan Pembinaan Warung Sehat*, 10 Propinsi di Indonesia, Bogor, 1995, hal. 4.

label dan peredaran pangan harus mendapatkan perhatian secara khusus dalam rangka melindungi konsumen.

Mutu Pangan (Makanan)

Setiap manusia yang ingin terus hidup dan sehat perlu makanan untuk dikonsumsi setiap hari minimal 45 jenis zat gizi dimasukkan ke dalam tubuh manusia melalui makanan, kekurangan satu atau lebih dari zat-zat tersebut, manusia dapat sakit atau bahkan mati.

Untuk itu, upaya mewujudkan keamanan pangan menuju makanan yang bermutu senantiasa memperhatikan :

1. Standarisasi pangan/makanan

Dalam rangka melindungi masyarakat dari pangan yang membahayakan keselamatan dan kesehatan, dirasakan perlu menetapkan standard pangan yang berlaku diseluruh Indonesia, dengan tujuan untuk :

a. melindungi masyarakat dari konsumsi pangan yang dapat mengancam keselamatan dan kesehatannya, antara lain karena :

1. tercemar oleh bahan kimia yang bersifat racun.
2. tidak memenuhi persyaratan kesehatan atau ketentuan-ketentuan teknis kesehatan yang meliputi :
 - 2.1. hygiene dan sanitasi
 - 2.2. bangunan/ruang tempat pengolahan
 - 2.3. cara produksi yang baik.

- b. menetapkan pangan yang harus mengandung nilai/mutu gizi yang cukup dan bermanfaat.
- c. memasyarakatkan standar yang mampu beradaptasi dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

2. Bahan Tambahan Pangan

Kenyataan menunjukkan bahwa pangan diolah saat ini biasanya menggunakan bahan tambahan pangan. Jenis dan jumlah penggunaan bahan tambahan ini perlu diatur karena kalau berlebihan dapat membahayakan kesehatan.

Syarat Bahan Tambahan Pangan :

- a. Bahan tambahan pangan yang dapat dipakai harus memenuhi persyaratan :
 - 1. Telah diuji dan dievaluasi dari segi komulatif, sinergis dan potensiasi.
 - 2. Tidak membahayakan kesehatan.
 - 3. Digunakan hanya untuk dan dalam batas kegiatan, jenis pangan, maksud, kondisi, dan kadar tertentu.
- b. Penggunaan yang dibenarkan adalah :
 - 1. Mempertahankan nilai gizi
 - 2. Konsumsi orang tertentu
 - 3. Mempertahankan mutu, kestabilan pangan atau memperbaiki sifat organoleptiknya.

4. Keperluan pembuatan, pengolahan, penyediaan, perlakuan, pemindahan, pembungkusan dan pengangkutan.
- c. Penggunaan bahan tambahan pangan tidak diperbolehkan apabila untuk:
1. Menyembunyikan cara pembuatan atau pengolahan yang tidak baik.
 2. Mengelabui konsumen atau memberikan kesan baik tentang pangan yang dibuat dari bahan yang kurang bermutu.

3. Bahan baku

Penggunaan bahan baku seperti daging, susu dan hasil tanaman harus bermutu baik segar dan tidak rusak. Penggunaan air sebagai bahan baku untuk pangan harus yang memenuhi standart air bersih sesuai dengan peraturan Menteri Kesehatan Nomor 416/Menkes/ Per/IX/1990 tentang Syarat dan Pengawasan Kualitas Air atau peraturan pemerintah Nomor 20 tahun 1990 tentang Pengendalian Pencemaran Air.

Pengawasan penggunaan bahan baku penting, karena perlakuan yang tidak tepat, akan dapat mengakibatkan :

1. Terkontaminasi oleh jasad-jasad renik, logam atau bahan berbahaya.
2. Rusak atau buruk
3. Hilang karena hama udang.

Jika bahan baku yang terkontaminasi rusak atau busuk diolah menjadi pangan, akan sangat merugikan keselamatan atau kesehatan konsumen.²⁹⁾

²⁹⁾ H.M. Busono, *Ibid*, hal. 9.

4. Kemasan

Kemasan pangan yang terdiri dari kemasan yang kontak langsung dengan pangan dan kemasan yang tidak kontak langsung dengan pangan.

Disini perlu diperhatikan :

- a jenis bahan pangan
- b suhu penyimpanan
- c lama/waktu penggunaan
- d pengaruh kontak langsung agar terhindar dari efek timbulnya kontaminasi.

Fungsi kemasan yang utama adalah sebagai wadah untuk menjaga agar makanan tetap bersih serta terlindungi dari kotoran dan kontaminasinya. Termasuk didalamnya melindungi makanan dari benturan dan getaran serta pengaruh sinar matahari, suhu dan pengaruh lingkungan.

Dengan kemasan produk tidak berserakan, memudahkan dalam penyimpanan, pengiriman dan pendistribusian.

Dalam era persaingan perdagangan seperti sekarang ini, kemasan berfungsi sebagai iklan/promosi, biasanya disajikan dalam bentuk gambar dan tulisan dan tata warna yang menarik.

Dalam kaitan ini, maka kemasan makanan harus memberikan informasi yang cukup mengenai segala hal yang berkaitan dengan makanan tersebut.

Informasi dalam kemasan meliputi :

- a. nama makanan dan atau merk dagang
- b. komposisi
- c. isi netto
- d. nama dan alat perusahaan yang memproduksi atau mengedarkan
- e. nomor pendaftaran
- f. kode produksi³⁰⁾

5. Label

Label merupakan media informasi yang sangat penting dari produsen kepada konsumen tentang produk yang dihasilkan. Label pangan seyogyanya berisi :

1. Bahan yang dipakai
2. Komposisi setiap bahan
3. Tanggal, bulan dan tahun kadaluwarsa
4. Ketentuan-ketentuan lain seperti :
 - tulisan halal
 - tata cara penyimpanan dan pengolahan
 - berat bersih makanan
 - nilai gizi (RDA %)
 - nama perusahaan dan alamat

Dengan label diharapkan masyarakat dapat mengetahui dengan jelas pangan tersebut terbuat dari apa, mengandung zat apa, dan kapan masa

³⁰⁾ Lihat Permen Kes. No. 79/MENKES/PER/III/1978 tentang *Label dan Periklanan Makanan* Pasal 7 Ayat 1.

kadaluwarsanya. Konsumen jangan sampai merasa dirugikan atas pangan dan produk olahan yang telah dibelinya. Label tidak boleh dibuat dengan maksud menyesatkan atau merugikan konsumen. Label perlu diawasi keberadaannya, dan setiap pelanggarnya perlu diberi sanksi baik sanksi administratif maupun sanksi pidana.

B. PERLINDUNGAN KONSUMEN

1. Tanggung Jawab Konsumen

Eksistensi hubungan antara konsumen dengan produsen akan menimbulkan hak dan kewajiban masing-masing. Seperti dalam setiap transaksi konsumen berkewajiban membayar harga barang yang telah dibeli, tetapi mempunyai hak untuk mendapatkan barang yang sesuai keinginannya berdasarkan transaksi tersebut.

Dengan kata lain dalam hubungan konsumen dengan produsen tersebut harus seimbang antara hak dan kewajiban masing-masing, tetapi pada kenyataannya keseimbangan sulit tercapai karena posisi yang lemah dari konsumen, dibandingkan dengan produsen seperti di bidang ekonomi, pendidikan maupun daya saing.

Oleh karena itu, sebagai tanggung jawab konsumen sebagai perlindungan dalam hubungan dengan produsen antara lain :

a. Bersikap kritis

Sikap kritis konsumen akan tanggung jawab secara waspada terhadap harga dan mutu barang atau jasa yang digunakan.

b. Berani bertindak

Sebagai konsumen keberanian bertindak atas dasar kesadaran sendiri akan mempunyai efek terhadap perlindungan konsumen, terutama mewujudkan harmonisasi hubungan diantara konsumen dan produsen.

c. Memiliki kepedulian sosial

Kemampuan ekonomi, sosial dan pengetahuan konsumen dalam mengkonsumsi produk yang berbeda, dapat menimbulkan kecemburuan sosial di kalangan konsumen.

d. Tanggung jawab terhadap lingkungan hidup

Tanggung jawab atas pada konsumsi dan kepedulian konsumen terhadap faktor penyebab timbulnya kerusakan lingkungan, akan berakces bagi penanggulangan pencemaran alam sekitar.

Dengan kata lain, walaupun barang atau jasa berupa produk dari produsen untuk memenuhi kebutuhan, tetapi bila konsumen berupaya tidak mengkonsumsinya, dengan sendirinya tidak terjadi pencemaran lingkungan.

e. Memiliki rasa kesetiakawanan

Kesetiakawanan yang terdalam dari konsumen akan menjadi penekan bagi kekuatan produsen. Apabila kekuatan konsumen sudah tergalang, maka dengan sendirinya produsen tidak akan dapat bertindak semena-mena terhadap konsumen.³¹⁾

Samuel Certo dalam buku "*Strategic Management*" menyatakan bahwa konsumen dituntut konsen terhadap tanggung jawabnya dengan

³¹⁾ Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen (LP₂K Semarang, 1997 hal.6)

mengajukan beberapa pertanyaan terhadap produk yang diterima dari produsen menyangkut produk yang aman (*Products safe*), proses produksi yang jelas (*products proced fairly*), informasi product secara bertanggung jawab dan tidak cacad (*advertisement clear and not deceptive*)³²⁾

Ketelitian konsumen dalam menerapkan hak-hak yang dimiliki dalam proses transaksi barang/makanan tentu akan mengeliminir terjadinya kerugian yang diderita dari produk yang mereka konsumsi. Dan secara tidak langsung akan mengingatkan produsen untuk berhati-hati terhadap produk yang dipasarkan.

Dengan demikian antara konsumen dan produsen akan terjadi hubungan yang seimbang dan saling menguntungkan.³³⁾

2. Tanggung Jawab Produsen

Terlaksananya hubungan antara produsen dengan konsumen, secara eksplisit terdapat tanggung jawab masing-masing. Karena hubungan antara produsen dengan konsumen merupakan suatu hubungan dalam rangka keterkaitan antara satu dengan yang lain, atas dasar latar belakang yang berbeda.

³²⁾ Samuel Certo, *Strategic Management*, New York, Mc. Graw-Hill, 1996, hal.225.

³³⁾ Sri Redjeki Hartono; *Majalah Masalah-Masalah Hukum*, Fakultas Hukum Undip, Semarang, 1985, dan Makalah Seminar Meningkatkan Citra Konsumen Indonesia yang berkualitas, FH. Ubar Yogja, 1991, hal. 219.

Produsen melakukan kontak dengan konsumen berdasarkan adanya tujuan tertentu yang sudah direncanakan (termasuk keuntungan sebanyak-banyaknya dengan peningkatan produktifitas dan efisiensi), sedangkan konsumen mempunyai hubungan dengan produsen/pengusaha didasarkan adanya tuntutan penentuan kebutuhan hidup.

Pertanggung jawab produsen terhadap barang-barang konsumen apabila :

1. Konsumen menderita kerugian akibat mengkonsumsi barang dan jasa yang diproduksi oleh produsen.
2. Produk cacat atau berbahaya dalam pemakaian secara normal.
3. Bahaya terjadi tetapi tidak diketahui sebelumnya.

Menurut UU No. 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen pada Pasal 19, tanggung jawab produsen diistilahkan dengan tanggung jawab pelaku usaha, yang pada intinya kerugian yang diderita konsumen akibat pemakaian barang-barang yang telah dipasarkan, menjadi tanggung jawab produsen.

Schut, seorang Sarjana Belanda mengemukakan bahwa tanggung jawab produsen dapat timbul karena :

- a. Kerugian transaksi (*transactie schade*) yaitu kerugian yang timbul dari jual beli barang yang tidak sebagaimana mestinya akibat dari wanprestasi.

b. Kerugian produksi (*product schade*) ialah kerugian yang langsung atau tidak langsung yang diderita akibat dari hasil produksi, kerugian mana masuk risiko produksi akibat dari perbuatan yang melanggar hukum.³⁴⁾

Yang dinamakan kerugian adalah kerugian produksi yaitu kerugian akibat pemakaian dari barang-barang hasil produksi.

Sedangkan dimaksud barang adalah barang produksi artinya barang yang untuk memperolehnya memerlukan pengorbanan dengan disertai usaha atau dengan kata lain barang yang mempunyai nilai ekonomis.

Purwahid Patrik, dengan mengutip pendapat Pitlo mengenai tanggung jawab produk/barang menyatakan bahwa siapapun yang sadar memasarkan barang-barang produksi yang cacad yaitu apabila barang itu dipakai secara normal sesuai dengan tujuannya akan membahayakan terhadap orang atau barang-barang milik orang lain, melakukan perbuatan yang melanggar hukum dan ia bertanggung jawab terhadap kerugian itu, apabila kerugian itu benar-benar terjadi.³⁵⁾

Untuk menentukan tanggung jawab produsen terhadap barang-barang yang cacad itu, apabila terdapat kesalahan dalam pembuatannya, yang mencakup proses, penyelidikan, konstruksi, proses pembuatan, pemasangan, pencampuran dan pengawasan sudah dilaksanakan dengan baik.

Apabila produsen telah melakukan syarat-syarat tersebut diatas dengan baik, tetapi akibat pemakaian konsumen yang salah sehingga menimbulkan

³⁴⁾ Schut; *Producten Aansprakelijkheid*, WEJ TJEENK WILLINK, ZWOLLE, 1974, hal. 2.

³⁵⁾ Purwahid Patrik; *Op. Cit.* hal. 111.

kerugian. Ini tidak dapat dikatakan kesalahan produsen atau tanggung jawab produsen. Namun semata-mata karena kecerobohan konsumen sendiri.

Tanggung jawab produsen/pengusaha tidak saja mencakup tanggung jawab hukum, tetapi juga tanggung jawab terhadap lingkungan dan kalayak umum.

Samuel Certo menyatakan dalam buku *Strategic Management* bahwa tanggung jawab produsen dapat dijabarkan menjadi 3 (tiga) kriteria yang mencakup tanggung jawab terhadap karyawan, lingkungan dan masyarakat.

1. Tanggung jawab produsen terhadap karyawan meliputi :

Apakah karyawan telah dibayar dengan gaji yang sesuai, diberikan lingkungan kerja yang aman, dipromosikan dan diperlakukan secara adil tanpa memandang jenis kelamin, ras, warna kulit dan agama.

2. Tanggung jawab terhadap lingkungan berupa menjaga kebersihan udara dan air serta polusi yang disebabkan oleh limbah industri, yang dikelola dengan pengolahan limbah secara tepat.

3. Tanggung jawab sosial (masyarakat)

Perusahaan bertanggung jawab untuk mewujudkan dan mendukung masyarakat dalam pengembangan pendidikan, seni, kesehatan dan program pengembangan masyarakat. Disamping itu dengan memberikan informasi tentang perusahaan tersebut secara tepat kepada publik.³⁶⁾

³⁶⁾ Samuel Certo, *Op. Cit.* hal. 225.

Bandingkan dengan tulisan Purwahid Patrik tentang Tanggung gugat produk, yang disampaikan pada seminar di Fak. Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang, 1995 yang menyatakan bahwa tanggung jawab Produsen dapat terjadi karena tanggung jawab resiko maupun tanggung jawab berdasarkan kesalahan (wanprestasi).

3. Upaya-upaya konsumen dalam melindungi diri dari kerugian pemakaian produk makanan yang cacad

Dalam rangka usaha melindungi diri dari makanan kaleng/kemasan konsumen setidaknya ada 2 (dua) tindakan :

1. Tindakan preventif
2. Tindakan represif

Tindakan preventatif antara lain pembeli/konsumen menerapkan prinsip-prinsip :

1. bersifat kritis
2. berani bertindak
3. memiliki kepedulian sosial
4. tanggung jawab terhadap lingkungan hidup
5. memiliki rasa setia kawan

Bersikap kritis untuk membeli makanan dalam kaleng coba periksa lebih dulu apakah kaleng telah berkarat, penyok atau telah kadaluwarsa. Dengan sikap kritis ini maka diharapkan konsumen dapat lebih waspada dan tidak menyesal dikemudian hari. Dan bila mengetahui keadaan tidak seperti yang diharapkan konsumen dituntut mempunyai keberanian untuk bertindak mencari penyelesaian apakah dengan mengadukan ke penjual, ke lembaga konsumen atau yang lain. Ini semua tidak lain merupakan usaha mewujudkan kepedulian sosial dan tanggung jawab terhadap lingkungan disamping juga merupakan bukti perlunya sikap kesetiakawanan sosial antara sesama konsumen.³⁷⁾

³⁷⁾ Lihat hasil penelitian M. Ali Mansyur, *Studi Tentang Perlindungan Konsumen di Kotamadya Semarang*, Fak. Hukum Unissula, Semarang, 1997 hal. 44.

Secara lebih khusus terhadap makanan kaleng yang bermasalah, upaya konsumen dalam melindungi diri di samping bersifat preventif seperti di atas, juga usaha-usaha yang bersifat represif antara lain dengan berhati-hati dalam memilih barang bila terjadi kejanggalaan terhadap suatu produk segera adukan masalah tersebut kepada penjual, produsen maupun pemerintah. Dengan pengaduan konsumen akan segera memperoleh penyelesaian dan lebih penting lagi produsen/penjual akan mengetahui dengan persis kualitas barang yang sampai di tangan konsumen.

Sehingga akan dijadikan masukan dalam meningkatkan kualitas produk maupun distribusinya. Dan bagi pemerintah pengaduan konsumen memberikan gambaran tentang kualitas barang yang beredar di pasar. Sehingga bila terdapat produk yang bermasalah tidak akan merugikan berpuluh-puluh bahkan beratus-ratus konsumen dari kerugian dan ancaman bahaya bagi keselamatan dan kesehatan konsumen.

Dalam kaitan ini maka pemerintah/instansi berwenang dalam hal ini Direktur Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan dan Departemen Perindustrian dan Perdagangan perlu melakukan pengawasan terhadap peredaran makanan dalam kemasan. Dan bertindak tegas terhadap penjual/produsen untuk memberikan sanksi administratif maupun sanksi hukum.

Dan kepada penjual/pemasok/produsen diharapkan mempunyai, memiliki tanggung jawab dengan menjual barang yang berkualitas, sesuai dengan standard dan memenuhi ketentuan yang berlaku.

David Elliot Brody dalam *Business and its legal environment*, halaman 514 menyatakan bahwa perlindungan konsumen dibagi dalam empat kategori, yaitu :

1. *Laws dealing with the manner in which sellers promote their product or services;*
2. *Law regulating the extension of credit to be buyer.*
3. *Laws reforming or voiding existing contracts.*
4. *Laws regulating the manner in which the creditor may collect a debt from a debtor after the sales contracts has been breached.*³⁸⁾

Dari keempat kategori tersebut, menurut David E Brody serupa dengan tingkatan hubungan antara pembeli dengan penjual antara lain :

Pada waktu produsen mengiklankan produknya untuk meyakinkan konsumen agar membeli produknya dari iklan/promosi tersebut melahirkan keputusan konsumen untuk membeli atau tidak terhadap produk tersebut, dan kemudian melahirkan hubungan antara penjual dan pembeli. Selanjutnya perjanjian antara penjual dan pembeli yang melahirkan hak dan kewajiban, termasuk syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh kedua belah pihak. Dan dalam hal

³⁸⁾ Brody, David Elliot; *Business and its legal Environment*, Heat and Company, Colorado University, 1986, hal 514.

terjadi kelalaian terhadap pemenuhan prestasi, atau mungkin terjadi wanprestasi di antara para pihak, bagaimana konsekwensi terhadap akibat dari wanprestasi tersebut. Terakhir upaya untuk menuntut pemenuhan prestasi dari salah satu pihak yang telah melakukan wanprestasi, bagaimana halnya jika pembeli atau pihak yang berutang seharusnya memperoleh perlindungan hukum, katakan dalam hal terjadi pembeli memperoleh produk barang yang tidak sesuai dengan yang diharapkan.³⁹⁾

C. HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN INDONESIA.

Konsumen sebagai pihak yang selalu menjadi korban dalam kegiatan ekonomi dan dalam perkembangan masyarakat industri sejak dahulu dan entah hingga kapan, menuntut perbaikan posisi. Posisi konsumen yang sementara ini hanya dinilai sebelah mata nampaknya harus mulai diperhatikan sungguh-sungguh. Hal ini terbukti dengan maraknya kesadaran konsumen akan hak-haknya. Mereka melakukan berbagai upaya untuk mendapatkan hak yang semestinya diperoleh.

Pasal 4 Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen disebutkan hak-hak konsumen adalah :

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

³⁹⁾ Brody, David Elliot, *Ibid*, hal. 515.

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

Dengan telah diungkapkannya UUD No. 8 tahun 1999 diharapkan dapat meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri, mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari akses negatif pemakaian barang dan atau jasa.

Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen, menciptakan system dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi, menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha. Dan meningkatkan

kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan dan keselamatan konsumen.

Gerakan Perlindungan Konsumen

Gerakan perlindungan konsumen ternyata sudah tampak berkembang sejak abad ke 19, tahun 1872, Inggris sudah memiliki Undang-undang mengenai batasan pencemaran dalam makanan dan obat-obatan.

Tahun 1893, undang-undang peredaran atau penjualan (Sales Act) menetapkan persyaratan yang harus dipenuhi produsen ataupun penjual dalam kegiatan produknya. Di Amerika, gerakan perlindungan konsumen secara terorganisir baru mulai sekitar tahun tiga puluhan. Semula mereka hanya mempermasalahkan kesesuaian harga dengan mutu barang dan keselamatan penggunaannya. Pemasaran yang bebas dan canggih di negara liberal ini menimbulkan mekanisme pertahanan diri di kalangan konsumen. Timbul perasaan yang tidak percaya begitu saja terhadap informasi yang berasal dari produsen. Sejarah perlindungan konsumen dapat dibagi dalam empat tahapan, yaitu :

a. Tahap I : tahun 1881 - 1914.

Pada kurun waktu ini merupakan titik awal munculnya kesadaran masyarakat untuk melakukan gerakan perlindungan konsumen. Pemicunya adalah buku *The Jungle* karya Upton Sinclair yang isinya menggambarkan cara kerja pabrik pengolahan daging tidak memenuhi syarat kesehatan.

b. Tahap II : tahun 1920 - 1940.

Muncul buku berjudul *Your Money's Worth* buah karya penulis Amerika, Chase dan Sehlinc. Isinya, mengungkapkan tentang jual beli yang fair. Buku ini mampu menggugah masyarakat konsumen dalam hal jual beli, sehingga melahirkan slogan a fair deal, best buy.

c. Tahap III : tahun 1950 - 1960.

Dalam kurun waktu tersebut, muncul upaya untuk mempersatukan gerakan perlindungan konsumen dalam lingkup international. Pemrakarsa berdirinya organisasi konsumen tingkat international adalah wakil-wakil dari Amerika Serikat, Inggris, Belanda, Australia.

d. Tahap IV : pasca tahun 1965.

Pada masa ini dapat dikatakan merupakan masa pematangan gerakan perlindungan konsumen. Baik di tingkat international maupun regional. Terbukti dengan terbentuknya lima kantor regional yaitu Amerika Latin dan Karibia yang terletak di Cile, Asia Pasifik yang terletak di Penang, Malaysia, kantor regional Afrika di Zimbabwe, Eropa Timur dan Tengah di London serta negara-negara maju juga di London.

Sampai dengan tahun 1995, Consumers International Organization (Organisasi Konsumen International) mempunyai 203 anggota-anggota yang berasal dari 80 negara, termasuk Indonesia. ⁴¹⁾

⁴¹⁾ Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen (LP₂K) Semarang, Op cit hal.2

Dalam perkembangan selanjutnya khususnya di Indonesia, upaya perlindungan konsumen masih diperlukan perjuangan yang keras dan kampanye perlindungan hak-hak konsumen serta tanggung jawab produsen harus terus dilakukan, agar hubungan antara produsen dan konsumen menjadi seimbang, artinya perlakuan/prinsip produsen yang menganggap konsumen hanya menjadi obyek aktivitas bisnis untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha melalui kiat promosi, cara penjualan, serta penerapan perjanjian standard yang merugikan konsumen, sehingga pelaku usaha hanya mengejar keuntungan yang sebesar-besarnya dengan modal yang seminim mungkin. Prinsip ini harus ditinggalkan dan merubah visi pelaku usaha memandang konsumen adalah mitra yang perlu diberdayakan. Diantaranya dengan pembentukan undang-undang yang dapat melindungi kepentingan konsumen secara integratif dan komprehensif serta dapat diterapkan secara efektif di masyarakat sehingga perangkat peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk mewujudkan keseimbangan perlindungan kepentingan konsumen dan pelaku usaha dapat tercipta perekonomian yang sehat.

Pandangan yang mengakui keberadaan konsumen merupakan mitra dan turut mendukung suksesnya dunia usaha, merupakan upaya perlindungan produsen dan konsumen menjadi suatu kenyataan yang tidak dapat dielakkan. Pada sisi lain, pembangunan perekonomian nasional pada era globalisasi sekarang ini, mau tidak mau harus dapat mendukung tumbuhnya dunia usaha, sehingga harus dapat mendukung beraneka ragam produk yang diperoleh dari

perdagangan tanpa mengakibatkan kerugian konsumen. Disamping itu harus tetap menjamin kepastian atas mutu, jumlah dan keamanan produk yang diperolehnya di pasar.

Perkembangan industri yang semakin meningkat menunjukkan jumlah kegiatan yang semakin meningkat pula terhadap usaha mengimbangi kebutuhan para konsumen. Hal ini terbukti dengan beredarnya beribu-ribu produk yang dipasarkan secara bebas, baik produk dalam negeri maupun produk luar negeri (import). Banyaknya produk tersebut, merupakan bukti kemajuan dalam bidang industri yang memberikan kemudahan kepada konsumen untuk memperolehnya guna memenuhi kebutuhannya.

Namun demikian tidak menutup kemungkinan munculnya dampak negatif yang dirasakan konsumen antara lain beredarnya produk yang tidak memenuhi syarat kesehatan dan keamanan konsumen, membahayakan konsumen bahkan sampai mengakibatkan korban jiwa.

Karena itulah untuk meningkatkan harkat dan martabat manusia perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya serta menumbuh kembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab. Ketentuan hukum yang melindungi kepentingan konsumen di Indonesia belum memadai, maka diperlukan perangkat peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan keseimbangan perlindungan kepentingan konsumen dan pelaku usaha. Maka pada tanggal 20 April 1999 telah diundangkan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang

perlindungan konsumen. Yang dimuat dalam lembaran negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 42.

Kini Undang-Undang tersebut, belum ada Peraturan Pemerintahnya yang berarti belum ada peraturan pelaksanaannya. Kiranya sesegera mungkin untuk dilengkapi Peraturan Pemerintah agar peraturan perundang-undangan tersebut memberikan jaminan kepastian hukum perlindungan bagi konsumen.

1. Bekerjanya Hukum Dalam Perlindungan Konsumen Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

Hukum dalam menjalankan fungsinya sebagai pengatur kehidupan bersama manusia harus menjalani sebuah proses yang panjang dan melibatkan berbagai aktivitas dengan kualitas yang berbeda-beda.⁴²⁾

Dalam menjalankan fungsi tersebut, hukum harus diturunkan dari kedudukannya yang abstrak menjadi kongkrit, sehingga keberadaan hukum benar-benar dapat dirasakan adanya oleh manusia dan masyarakat manusia.

Bekerjanya hukum dalam masyarakat dapat dilihat dalam 2 (dua) sisi yaitu sisi dogmatis dan sisi sosiologis. Dari sisi dogmatis bekerjanya hukum dapat dilihat melalui teorinya Hans Kelsen yaitu "*Stufenbau Theorie*",

⁴²⁾ Rahardjo, Satjipto, 1991, *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 176.

dimana bekerjanya hukum dihubungkan dengan masalah penerapan hukum, penafsiran pembuatan konstruksi hukum dan lain sebagainya.⁴³⁾

Dari segi sosiologis, bekerjanya hukum dapat dilihat dari peran manusia yang menjadi perantara masuknya hukum dalam sebuah masyarakat. Manusia sebagai aktor yang membawa hukum dalam masyarakat mengakibatkan hukumpun terpengaruh oleh subyektivitas yang dimiliki oleh manusia itu sendiri. Hukum tidak lagi dipandang sebagai sesuatu yang otonom dan obyektif melainkan menjadi sesuatu yang subyektif dan heterogen.

Bekerjanya hukum secara sosiologis akan lebih menarik dikaji dari pada bekerjanya hukum secara dogmatis. Karena dalam hal ini akan terlihat pengaruh-pengaruh yang ada yang memberikan masukan terhadap hukum dan akhirnya menjadi sebuah hukum.

Masuknya faktor manusia dalam bekerjanya hukum dapat dilihat sejak pembuatan hukum, bekerjanya hukum di pengadilan dan pelaksanaan hukum serta administrasi keadilan.⁴⁴⁾

Menurut teori Chamblis dan Seidman, tentang bekerjanya hukum dalam masyarakat, dipengaruhi oleh berbagai faktor. Dan faktor-faktor itu melingkupi masyarakat itu sendiri. Masyarakat sebagai pemegang peran (*role occupant*) diharapkan mampu bertindak sesuai dengan peraturan yang ada yang telah memberi petunjuk kepadanya. Sedangkan lembaga pembuat aturan

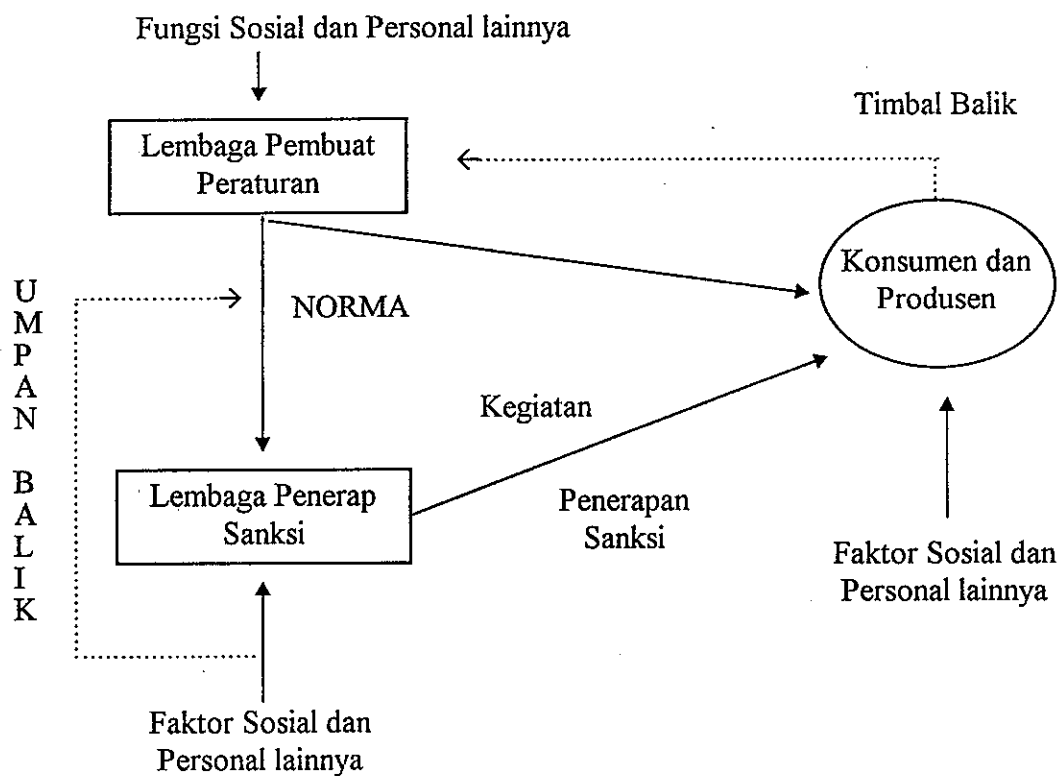
⁴³⁾ Rahardjo, Satjipto, 1986, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, hal. 48.

⁴⁴⁾ Rahardjo, Satjipto; *Ibid* 48 - 75.

dan penerap sanksi lebih bertindak sebagai pengontrol dan sekaligus merespon fungsi dari aturan tersebut.

Dengan mendasarkan kepada pemahaman tentang bekerjanya hukum dilihat dari teori Chamblis dan Seidman, maka dapat diketahui bahwa konsumen adalah pemegang peran. Dia adalah sasaran dari adanya sebuah aturan atau hukum yang dihubungkan dengan harapan adanya perlindungan konsumen. Hukum yang ada dalam hal ini diterapkan untuk konsumen dan konsumenpun harus bertindak berdasarkan hukum tersebut.

Dilain pihak produsen juga harus bertindak sebagai pemegang peran, yakni menjadi produsen yang mampu mewujudkan perlindungan terhadap konsumen dengan bertindak sebagai produsen yang bertanggung jawab.



Gambar 2.1
Faktor Yang Mempengaruhi Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat
(Dari Bagan Chamblis - Siedman yang disesuaikan)

Dengan diundangkannya UU No. 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen dimaksudkan menjadi landasan hukum yang kuat bagi pemerintah dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya masyarakat untuk melakukan pemberdayaan konsumen melalui pembinaan dan pendidikan konsumen.

Upaya pemberdayaan konsumen melalui pembentukan Undang-undang yang dapat melindungi kepentingan konsumen secara integratif dan komprehensif serta dapat diterapkan secara efektif di masyarakat.

Untuk dapat mewujudkan bekerjanya Undang-undang Perlindungan Konsumen, sebagaimana teori Chamblis dan Seidman diatas keterpaduan antara Lembaga Pembuat Peraturan, Lembaga Penerap Sanksi dan kelompok sasaran (dalam hal ini produsen dan konsumen) harus dapat diseimbangkan. Dan bahkan ke 3 (tiga) faktor tersebut diatas saja tidak cukup namun harus didukung oleh faktor-faktor diluar system tersebut, yang dapat berupa faktor sosial maupun faktor personal.

Disamping itu juga upaya-upaya yang dapat dilakukan antara lain dengan menciptakan system hukum, struktur hukum dan budaya hukum yang dapat mendorong terwujudnya peran hukum sebagai alat kontrol sosial sebagaimana yang diharapkan.

2. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Bekerjanya Hukum

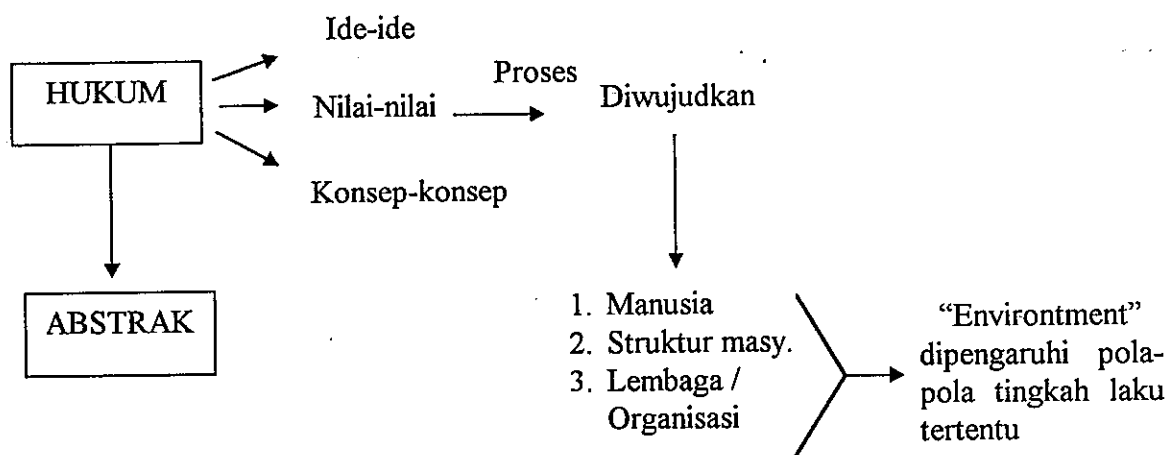
Dalam rangka mewujudkan bekerjanya hukum sebagai kontrol sosial dan ketertiban masyarakat, maka hukum tidak dapat bekerja sendiri secara otonom, namun hukum senantiasa harus dapat merespons terhadap hal-hal

yang berkembang dilingkungannya. Dengan kata lain hukum dituntut untuk bersifat responsive.

Menurut Max Weber bahwa hukum merupakan sekumpulan ide-ide, nilai-nilai dan konsep-konsep adalah bersifat abstrak, dan untuk mewujudkannya sebagai pranata dalam kehidupan diperlukan proses yang sangat dipengaruhi oleh :

1. Manusia, dalam hal ini pembuat undang-undang, penegak hukum (birokrasi).
2. Struktur masyarakat.
3. Lembaga/organisasi.

Ke 3 (tiga) unsur diatas, dalam implementasinya tidak dapat lepas dari pengaruh lingkungan (Enverontment) yang berupa pola dan tingkah laku tertentu dari masyarakat.



Gambar 2.2.

Konsep faktor-faktor yang mempengaruhi bekerjanya hukum dari Max Weber

Dengan mendasarkan pada konsep Max Weber diatas, sesungguhnya wujud konkretisasi hukum di masyarakat dilakukan melalui perantara manusia. Oleh karena itu faktor yang melingkupi manusia akan mempengaruhi bekerjanya hukum. Dengan kata lain faktor dominan dalam pelaksanaan hukum adalah manusianya.

Dalam rangka penegakan hukum konsumen, unsur yang terkait adalah konsumen, produsen dan pemerintah. Pada sisi lain konsumen adalah komunitas yang hidup ditengah-tengah kehidupan sosial. Aspek variabel yang melingkupi konsumen akan mempengaruhi bekerjanya hukum, baik saat pembuatan hukum, penerapan hukum hingga pemberian sanksi kepada mereka yang melanggar hukum.

Oleh karena itu faktor-faktor yang mempengaruhi bekerjanya hukum dalam perlindungan konsumen adalah :

a. Keadaan konsumen

Posisi konsumen yang lemah dan tidak memiliki akses yang cukup untuk mendapatkan hak-haknya mengakibatkan lemahnya perlindungan hukum untuk konsumen.

Selama kurun waktu tahun 1988-1994 berdasarkan informasi dari media massa cetak telah terjadi 31 kasus keracunan makanan yang mengakibatkan meninggalnya 58 orang dan korban secara keseluruhan berjumlah 4.035 orang.⁴⁵⁾

⁴⁵⁾ Sudaryatmo, 1998, *Masalah Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 43.

Dalam kenyataan konsumen, berdasarkan penelitian yang diselenggarakan oleh Badan Pembina Hukum Nasional (BPHN) - Departemen Kehakiman (1979), Penelitian Masalah Perlindungan Konsumen Indonesia oleh Komisi Perundang-undangan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (1981) dan penelitian lapangan tentang permasalahan konsumen dalam pelaksanaan hak-haknya oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia bekerjasama dengan Departemen Perdagangan RI (1992) berturut-turut sampai pada kesimpulan :

1. BPHN - Departemen Kehakiman RI.

“Tingkat pendidikan yang masih kurang dari sebagian besar masyarakat kita.”

2. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia.

“Kurangnya pengetahuan konsumen pada hak-haknya.”

3. Fakultas Hukum UI / Departemen Perdagangan RI.

“Tidak seorangpun diantara responden yang dirugikan, baik responden di pedesaan maupun responden di perkotaan, pernah menyampaikan masalah tersebut (kerugian konsumen) kepada pengadilan maupun lembaga perlindungan konsumen

Konsumen pedesaan dipengaruhi oleh sikap masyarakat pedesaan yang lebih suka menghindari konflik, yang menurut mereka akan mendatangkan kesulitan yang lebih besar.”⁴⁶⁾

⁴⁶⁾ AZ. Nasution, 1995, *Konsumen dan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal. 162-163.

Dengan memperhatikan paparan diatas, menunjukkan bahwa semakin rendah kedudukan sosial seseorang maka hukumpun semakin tidak mampu memberikan perlindungan.

Dan kesadaran seseorang untuk mempertahankan haknya juga menjadi lebih rendah, disebabkan tidak mau repot dan bisa juga karena tidak mengerti maksudnya.

b. Kebudayaan

Kebudayaan merupakan aspek simbolik dari suatu masyarakat kebudayaan dapat mempengaruhi cara berpikir dan bertingkah laku dari seorang manusia. Budaya "nrimo" dalam budaya Jawa dalam banyak hal ternyata tidak mampu menjadi benteng untuk perlindungan hukum dalam menghadapi kejahatan atau perilaku menyimpang yang dilakukan oleh pengusaha.

Cara berpikir konsumen Indonesia "yang tidak mau susah" "tidak mau ambil pusing"⁴⁷⁾ dan menganggap bahwa kecurangan produsen sebagai "hanya kekhilafan belaka" saja mengakibatkan tidak munculnya tuntutan terhadap perlindungan konsumen. Jika ditelusuri dalam budaya nampaknya budaya menerima sesuatu dengan apa adanya. Tidak mau konflik dan merasa dirinya yang bersalah atau lalai dalam membeli sebuah produk, semakin menunjukkan adanya kesadaran hukum yang kurang pada konsumen. Akibatnya hukum tidak memihak kepada kepentingan konsumen.

⁴⁷⁾ AZ. Nasution, *Ibid* hal. 44.

c. Perilaku menjalankan kegiatan usaha.

Organisasi merupakan aspek korporasi dari kehidupan sosial. Semakin besar sebuah organisasi maka semakin besar pula kekuasaan yang dimilikinya. Besarnya kekuasaan yang dimiliki oleh korporasi dalam hal ini adalah korporasi atau produsen atas pengusaha mengakibatkan semakin sulitnya korporasi dijerat oleh hukum atau patauh kepada hukum.

Perilaku menjalankan kegiatan usaha dimaksudkan semua kegiatan pengusaha dalam menjalankan kegiatan usahanya, baik dalam bidang usaha investasi, produksi maupun distribusi serta segala sesuatu yang berkaitan dengan itu. Yang akan menjadi sorotan utama adalah setiap kegiatan usaha yang memberikan dampak negatif terhadap kepentingan dan hak-hak konsumen, baik yang diperkirakan akan menimbulkan kerugian maupun yang dari pengalaman telah menimbulkan bentuk kerugian.

*** Perilaku usaha penyebab gangguan atas kepentingan konsumen**

Beberapa praktek usaha dapat memberikan dampak negatif atas kepentingan-kepentingan konsumen antara lain :

- a. Perbuatan-perbuatan yang tidak mematuhi ketentuan perundang-undangan dan standar produk yang bersifat wajib.
- b. Praktek perdagangan restriktif dan penyalahgunaan yang merugikan konsumen.
- c. Pertanggungjawaban produsen yang tidak jelas.

- d. Persaingan tidak sehat sehingga pilihan konsumen dipersempit dan dengan harga yang tidak murah.
- e. Tidak tersedianya suku cadang dan pelayanan purna jual.
- f. Kontrak baku sepihak dan penghilangan hak-hak esensial dari konsumen.
- g. Persyaratan kredit yang tidak adil.
- h. Promosi, praktek penjualan serta informasi produk yang tidak memenuhi ketentuan perundang-undangan atau berakibat konsumen tidak dapat menentukan pilihan yang tepat.⁴⁸⁾

Tatkala konsumen harus berhadapan dengan korporasi yang memiliki organisasi yang besar dan birokrasi yang jlimet akan semakin menempatkan konsumen pada posisi yang lemah. Korporasi atau produsen selalu memberikan pilihan yang pahit bagi konsumen. Hal ini terjadi karena produsen merasa memiliki kekuasaan yang besar ketimbang konsumen. Akibatnya, produsen menunjukkan kekuatannya yang menghadapkan konsumen pada pilihan : *"take it or leave it"*. Melalui kekuatan promosi, pengusaha mampu merancang persepsi konsumen akan kehebatan suatu produk yang menyebabkan ketergantungan konsumen pada produk tersebut.⁴⁹⁾

⁴⁸⁾ AZ. Nasution, *Log cit* hal. 164.

⁴⁹⁾ Susilo Zoemrotin, *Penyambung Lidah Konsumen*, Jakarta, Penebar Swadaya, 1996, hal. 12.

d. Kontrol sosial

Faktor lain yang berpengaruh terhadap bekerjanya hukum adalah kontrol sosial yakni perilaku dari kehidupan sosial, yang mendefinisikan dan merespon tentang apa yang baik dan apa yang buruk, apa yang legal dan apa yang tidak legal. Kontrol sosial dapat dilakukan oleh masyarakat, pemerintah, aparat penegak hukum dan sekolah atau lembaga pendidikan sosial.

Dengan berfungsinya kontrol sosial yang efektif, maka pelaksanaan dari upaya penegakan hukum, semaksimal mungkin dapat diwujudkan, mengapa ?

Karena masyarakat merupakan subyek sekaligus obyek hukum. Bersamaan dengan berbagai lapisan berusaha memperkecil terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam menegakkan hukum tersebut.

3. Hambatan-Hambatan Dalam Perlindungan Konsumen

Indonesia termasuk negara yang masih kurang memberikan perlindungan hukum bagi konsumen, meskipun demikian beberapa peraturan yang tersebar dalam berbagai bidang hukum telah menunjukkan adanya usaha-usaha untuk melindungi konsumen.

Hukum konsumen biasanya dibedakan dengan hukum perlindungan konsumen. Karena hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen. Hukum konsumen didefinisikan sebagai keseluruhan azas-

azas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain berkaitan dengan barang dan atau jasa konsumen, didalam pergaulan hidup.⁵⁰⁾

Dalam pelaksanaan perlindungan konsumen, disadari sepenuhnya bahwa tentu masih ada kekurangan-kekurangan serta perlunya dilaksanakan baik penyempurnaan-penyempurnaan maupun melengkapi serta menambah aturan-aturan yang sudah ada.

Dengan dicantumkannya perlindungan konsumen dalam GBHN dan REPELITA, menunjukkan tekad pemerintah untuk melaksanakan dan menerapkan perlindungan konsumen ini, dan walaupun pelaksanaannya harus dilakukan tahap demi tahap disebabkan berbagai kendala/keterbatasan yang dihadapi, upaya untuk menuju perlindungan konsumen terus dilaksanakan secara berkesinambungan. Disamping upaya untuk lebih meningkatkan keterkaitan dan keterpaduan, instansi teknis, perangkat-perangkat yang diperlukan untuk pelaksanaan perlindungan konsumen diusahakan pula untuk lebih lengkap dan jelas.⁵¹⁾

Selanjutnya untuk melihat hambatan-hambatan dalam upaya mewujudkan perlindungan konsumen, jika ditelaah lebih jauh, pada dasarnya merupakan matrik multi dimensi, yang satu sama lainnya mempunyai keterkaitan dan lebih jauh lagi saling ketergantungan (interdependency).

⁵⁰⁾ AZ. Nasution, *Konsumen dan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995 hal. 64.

⁵¹⁾ AZ. Nasution, *Ibid*, hal. 65.

Beberapa dimensi yang sekiranya dapat dijadikan acuan, penulis melihat pada:

3.1. Dimensi Pelaku

Sesungguhnya pihak-pihak yang terlibat sebagai pelaku dalam usaha perlindungan konsumen adalah 3 (tiga) pelaku utama antara lain :

- a. konsumen
- b. produsen
- c. pemerintah ⁵²⁾

Yang kita temukan di lapangan, ke tiga pelaku utama tersebut belum sebagaimana yang kita harapkan artinya kemampuan power dari konsumen sebagai pihak yang mempunyai kebutuhan akan suatu barang, yang mempunyai kewenangan sendiri dalam memutuskan untuk membeli/tidak membeli, barang yang diperlukan untuk memuaskan kebutuhannya, belum dapat difungsionalisasikan secara optimal. Dengan kata lain untuk menjadi konsumen yang berkualitas belum dapat terealisasikan dengan baik.

Kemudian produsen sebagai pihak yang mentransformasikan, masukan, berupa bahan baku, bahan penolong dan lain-lain melalui proses yang menggunakan teknologi tertentu, menjadi barang jadi, yang siap memuaskan konsumen, belum sepenuhnya dapat terwujud,

⁵²⁾ Dirjen Perdagangan Dalam Negeri, *Ibid*, hal. 58.

artinya kadang produsen masih berperilaku menglabuhi konsumen demi meraup keuntungan usaha yang sebesar-besarnya.

Terakhir pemerintah, dimana merupakan pihak yang mempunyai kewenangan untuk membuat pengaturan, melaksanakan, dan menegakkan pelaksanaan pengaturan yang dibuat tersebut, untuk ditaati, terkadang bahkan sering dalam implementasinya menuju penegakan hukumnya tidak dapat diwujudkan (belum dapat diwujudkan).

3.2. Dimensi Lingkup

Berdasarkan kenyataan bahwa penanganan barang-barang hasil produksi yang jika dilihat dari proses pembuatannya dapat merupakan hasil akhir dari beberapa proses produksi yang berurutan, katakanlah dari industri hulu sampai industri hilir.

Dengan demikian mutu dan spesifikasi dari hasil akhir akan sangat tergantung pada proses/teknologi yang digunakan serta masukan berupa bahan baku dan bahan penolong yang dipakai, yang pada gilirannya mutunya akan sangat tergantung pula pada proses, produksi yang leibh hulu dan seterusnya.⁵³⁾

Proses produksi yang dapat bersumber dari berbagai sektor serta adanya industri-industri yang mempunyai karakteristik tersendiri

⁵³⁾ Dirjen Perdagangan Luar Negeri Depdagri : *Ibid*, hal. 60.

dalam menghasilkan suatu barang serta penyampaian kepada konsumen, maka lingkup perlindungan konsumen menjadi cukup luas dan meliputi berbagai usaha dan industri yang berada dalam berbagai departemen teknis.

Departemen teknis yang membina produksi barang antara lain :

- Departemen Perindustrian yakni Departemen yang secara teknis melakukan pembinaan hasil industri dari produsen.
- Departemen Kesehatan yakni Departemen yang secara teknis melakukan pembinaan langsung terhadap produsen makanan, minuman, obat-obatan dan kosmetika serta bertanggung jawab atas kesehatan masyarakat.
- Departemen Perdagangan yakni Departemen yang secara langsung melakukan pembinaan terhadap pengusaha/pedagang.⁵⁴⁾

Memperhatikan lingkup penanganan pembinaan barang yang beraneka ragam tersebut, menunjukkan bahwa sangat mungkin aplikasinya menjadi hambatan dalam upaya memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen, berupa kelambanan dalam pengambilan kebijakan terutama yang menyangkut pertanggung jawaban produk.

3.3. Aspek Hukum

Khusus dalam kajian hukum perdata, perangkat hukum yang ada sekarang tentang perlindungan konsumen kurang memadai. Hal

⁵⁴⁾ Dirjen Perdagangan Luar Negeri Depdagri Republik Indonesia, *Ibid* hal. 61.

mana dapat dilihat dari tingkat kemajuan ilmu dan teknologi serta globalisasi telah merubah segala konsepsi tentang hubungan-hubungan bisnis, yang pada awalnya difahami secara sederhana kini menjadi hubungan-hubungan yang rumit dan banyak berkaitan dengan berbagai aspek kehidupan lainnya serta menimbulkan konsekuensi hukum yang jauh lebih kompleks. Oleh karena itu Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Kitab Undang-Undang Hukum Dagang perlu dievaluasi kembali disesuaikan dengan tuntutan zaman. Fakta inilah yang kemudian melahirkan Surat Edaran Mahkamah Agung RI pada tahun 1963 yang menjelaskan bahwa :

‘KUH Perdata dan KUH Dagang bagaimanapun telah ‘berusia tua’, sehingga dampak-dampak dari perkembangan baru ilmu pengetahuan dan teknologi masa kini yang mempengaruhi kehidupan kemasyarakatan tidak lagi terakomodasi didalamnya. Apalagi dengan masalah globalisasi yang melanda dunia. Saat ini KUH Perdata itu ‘tidak dianggap UU melainkan sebagai suatu dokumen yang hanya menggambarkan suatu kelompok hukum tidak tertulis.’⁵⁵⁾

Kemampuan hukum untuk menjawab setiap problem sosial yang terjadi mengharuskan lahirnya hukum yang responsive yakni hukum

⁵⁵⁾ SEMA RI tanggal 5-9-1963 No. 3 tahun 1963 tentang gagasan menganggap BW tidak lagi sebagai UU.

yang mampu mengikuti perkembangan zaman. Termasuk didalamnya hukum perdata.

Keadaan tidak memadainya ketentuan-ketentuan hukum perdata yang berlaku sekarang, meskipun pada tanggal 1 April 1999 telah diundangkan Undang-undang No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, namun hingga sekarang peraturan pelaksana dari undang-undang tersebut belum ada.

Padahal 21 April 2000 diharapkan Undang-undang Perlindungan Konsumen telah berlaku efektif.

Keadaan yang demikian menunjukkan betapa keadaan hukum perdata tidak memadai. Sehingga tepat apa yang dikatakan oleh Roos Cranston bahwa : *that the private law is an inadequate tool of consumer protection.*⁵⁶⁾

Kenyataan inilah yang merupakan salah satu dari penyebab terhambatnya proses perlindungan konsumen karena masih lemah instrumen hukum.

3.4. Peradilan Yang Memberikan Rasa Keadilan Bagi Konsumen

Keadilan yang diperoleh konsumen dilembaga yang bernama pengadilan diharapkan sebagai keadilan yang hakiki. Namun nampaknya hal ini sulit terwujud karena pengadilan hanya sebagai lembaga yang

⁵⁶⁾ Cranston, Roos, 1979. *Consumers and The Law Weiden Feld and Nicholson*, London. hal. 67.

memberikan sanksi, terlepas apakah sanksi tersebut telah memenuhi rasa keadilan atau tidak atau bahkan hanya sekedar ‘pelipur lara’ bagi konsumen yang tengah menderita.

Konsumen sebagai pihak yang menjadi korban dari produsen yang menjual makanan dan minum yang cacad sering tidak mendapat perlakuan yang adil tatkala mengajukan persoalannya kepada produsen, apalagi jika masalah ini ditindak lanjuti hingga masuk pengadilan.⁵⁷⁾

Seringkali korban dalam hal ini merasa apa yang akan dituntut tidak sebanding dengan apa yang akan diperolehnya, karena birokrasi pengadilan yang ada masih dirasakan menjadi sebuah ganjalan yang nyata untuk mengangkat persoalannya

⁵⁷⁾ Susanto I.S, 1995, *Kajian Sosiologis Terhadap Lembaga Pengadilan*, Makalah Seminar di UMK Kudus Tanggal 24-26 Nopember 1995.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Deskripsi Kasus Tanggung Gugat Produk Makanan Yang Cacad di Kotamadya Semarang

A.1. Respons Masyarakat Terhadap Usaha Perlindungan Konsumen

Berdasarkan wawancara dengan Balai Pemeriksaan Obat dan Makanan (BPOM) Jateng di Semarang, Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen (LP₂K) Semarang, juga beberapa konsumen yang mewakili responden kunci yang mengkonsumsi makanan khususnya dalam bentuk kemasan didapatkan data (temuan) lapangan sebagai berikut :

1. Bahwa konsumen pada umumnya enggan atau kurang peduli terhadap usaha-usaha perlindungan konsumen dengan berbagai alasan :
 - a. Sebagian konsumen tidak mau repot terhadap usaha pengurusan yang berhubungan dengan produk yang mereka beli atau mereka terima.
 - b. Sebagian konsumen tidak tahu karena harus mengadukan nasibnya.
 - c. Sebagian konsumen memandang barang yang sudah dibeli dan ternyata terdapat kerusakan atau mengandung cacad dan berbahaya, memang sudah menjadi resiko pembeli. Ini karena salahnya sendiri kenapa tidak hati-hati dalam memilih barang.
2. Ada konsumen atau kelompok konsumen yang menggunakan hak-hak konsumen sebagaimana mestinya, karena memang mereka memahami

posisinya sebagai konsumen yang berhak mendapatkan perlindungan hukum dalam mengkonsumsi barang dan jasa yang mereka beli atau mereka terima.

3. Konsumen yang mengerti hak dan kedudukannya sebagai konsumen dengan kewajiban-kewajiban yang harus mereka tunaikan, namun mereka tidak mau menggunakan hak-hak konsumen dengan tanpa alasan yang jelas.⁵⁸⁾

Dengan mendasarkan pada hasil temuan di atas, menunjukkan secara makro masyarakat Semarang pada umumnya, mempunyai respons yang positif terhadap usaha perlindungan konsumen, dimana sudah tumbuh pesan-pesan yang sangat responsive terhadap usaha perlindungan konsumen di Semarang. Hal ini dibuktikan dengan banyaknya kasus-kasus pengaduan yang masuk ke LP₂K (Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen) Semarang serta banyaknya surat-surat yang masuk ke rubrik forum konsumen harian Suara Merdeka Semarang. Dan sayang rubrik ini dengan datangnya krisis untuk sementara diberhentikan.⁵⁹⁾

Meskipun demikian memang harus diakui bahwa intensitas dan kualitas dari sikap konsumen dalam mengekspresikan hak-haknya terutama yang menyangkut konsumen pangan yang dikemas masih sangat sedikit.

Sebagai contoh dari data pengamatan lapangan yang telah diperoleh LP₂K Semarang menyatakan : - khusus untuk konsumen pangan yang berada dalam

⁵⁸⁾ Wawancara dengan Bapak Ismono dari LP₂K dipadukan dengan wawancara dengan Bapak Ihsan, SH dari Balai POM Jawa Tengah, tanggal 17 dan 18 Januari 2000.

⁵⁹⁾ Wawancara dengan Bapak Primardi Ismiyono, SH Ka Bidang Pengaduan LP₂K Semarang, tanggal 28 Januari 2000.

kemasan (bungkusan) pada kurun waktu tahun 1999 hanya ada 26 produk dari

51 produk yang ditemukan :

No	Produk	Jumlah	Prosentase
1.	Pangan Dalam Kemasan/kaleng	26	50,98 %
2.	Minuman dalam kemasan	12	23,53 %
3.	Lain-lain	13	25,49 %
	Jumlah	51	100 %

Tabel 3.1

Temuan Lapangan Produk Makanan dan Minuman Kemasan

Sumber data : diolah oleh Penulis, dari bagian pengaduan LP₂K Semarang.

Terhadap kasus yang ditemukan oleh Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen (LP₂K) Semarang, dapat dikatakan semua terselesaikan, hanya mengenai kasus yang tidak diadukan ke lembaga konsumen ini yang tidak ada atau sulit untuk diidentifikasi.

Dari hasil penelitian di lapangan, analisis dilakukan secara bersama-sama, tidak dipisahkan secara tegas. Hal ini dikarenakan model analisis yang digunakan adalah analisis mengalir (*flow analysis*) dari satu informasi ke informasi yang lain mengikuti prinsip bola salju (*snow - balls*) dan baru berhenti tatkala tidak ditemukan informasi baru.

Penelitian ini lebih menekankan terhadap kasus makanan dalam kemasan, yang terdapat cacad dan pengertian cacad dalam penelitian ini adalah makanan yang tidak laik dikonsumsi, yang timbul dari berbagai sebab antara lain :

1. produk sudah daluwarsa
2. produk rusak dan tidak terdaftar
3. tidak mencantumkan tanggal daluwarsa
4. tidak mencantumkan nomor pendaftaran sebagai product import.⁶⁰⁾

Permenkes RI No. 180/Men.Kes/Per/IV/1985 yang dimaksud dengan makanan daluwarsa menurut Pasal 1 sub a adalah makanan yang cacad lewat tanggal daluwarsa. Sedangkan yang dimaksud produk rusak dan tidak terdaftar adalah mengalami perubahan secara fisik yang menyebabkan tidak memenuhi syarat dikonsumsi.

Dan tidak mencantumkan tanggal daluwarsa adalah tidak mencantumkan batas akhir suatu makanan dijamin mutunya sepanjang penyimpanannya mengikuti petunjuk yang diberikan oleh produsen.

Dengan mendasarkan kepada kenyataan di lapangan tentang sikap konsumen dan kepedulian konsumen untuk menggunakan haknya terutama menyangkut produk makanan bermasalah di kota Semarang.

LP₂K Semarang telah melakukan pengamatan terhadap 15 supermarket dan toko-toko swalayan di Semarang dari bulan Desember 1999-Januari 2000, yang meliputi (Sarinah Banyumanik, Harmoni Banyumanik, Hero Candi, Gelael Candi, Sri Ratu Peterongan, Sri Ratu Pemuda, Robinson, Super Ekonomi (SE),

⁶⁰⁾ Wawancara dengan bagian pengaduan LP₂K Semarang, tanggal 20 Mei 2000.

JANUARI

Matahari Johar, Matahari Simpang Lima, ABSA, ALFA, Gelael Citraland, Ada Majapahit, Ada Pasar Bulu) masih ditemukan produk-produk bermasalah yang dijual di berbagai toko dan pasar swalayan.

Ditemukan 26 jenis produk makanan bermasalah pada 10 supermarket yang dapat diklasifikasikan sebagai berikut :

1. Produk makanan yang label kadaluwarsanya tidak jelas, tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa sebagaimana diatur dalam Permenkes No. 180/Menkes/Per/IV/1985 dan Keputusan Dirjen Pom No. 0259/B/SK/VIII/ 1997.
2. Produk makanan yang tidak terdaftar pada Depkes atau tidak mencantumkan izin pada kemasan.

Selanjutnya dikemukakan tabel produk makanan bermasalah yang beredar di kota Semarang, berdasarkan pengamatan LP₂K Desember 1999-Januari 2000.

Tabel 3.2

Kadaluwarsa tidak jelas, tidak mencantumkan kadaluwarsa.

No	Nama Produk	Jenis Produk	Produsen	Penjual	Tanggal diamati
1.	Sauerkranut Del Monte	Makanan kaleng	San Fransisco CA 94105	Gelael Candi	21-12-1999
2.	Wan Yen (Pickled Cucumbers)	Makanan kaleng	Shing Yuan Chuar (Taiwan)	Gelael Candi	21-12-1999
3.	Sw (Cream Style Corn)	Makanan kaleng	San Ramon CA (USA)	Gelael Candi	21-12-1999
4.	Stewed Pork (Maling)	Makanan kaleng	Lina	Matahari Simpang lima	21-12-1999
5.	Stewed Pork Narcissus	Makanan kaleng	Kuala Lumpur	Matahari Simpang lima	21-12-1999
6.	Nata De Coco Yeko	Makanan	Tidak jelas	Alfa	21-12-1999
7.	Kripik tempe	Makanan ringan	Barokah-Kaliwungu Kendal	ADA Ps. Bulu	21-12-1999

8.	Jenang Kudus cap 2 keris	Makanan ringan	Jln. Agus Salim 234 Kudus	ADA Ps. Bulu	21-12-1999
9.	Wajik week	Makanan ringan	-	Hero Candi	23-12-1999
10.	Kue Jipang Rasa Saus Kecap	Makanan ringan	PT Monysaga Prima Bekasi Indonesia	Hero Candi	23-12-1999
11.	Kenji Colak-colek Rasa Saus Tomat	Makanan ringan	PT Manohara Asri Sidoarjo Indonesia	Sri Ratu Peterongan	25-12-1999
12.	Cup Noodles Rasa Udang dan sayuran	Makanan ringan	PT Nissin Mas, Bekasi Indonesia	Sri Ratu Peterongan	25-12-1999
13.	Tango Bar Almond Milk Chocholate	Makanan ringan	PT Indo Cocoa Specialities Medan Indonesia	Sri Ratu Peterongan	25-12-1999
14.	Kripik paru	Makanan ringan	Pleburan Semarang	ADA Majapahit	29-12-1999

Tabel 3.3
Tidak mencantumkan No. Ijin Dep Kes (MD/ML/SP)

No	Nama Produk	Jenis Produk	Produsen	Penjual	Tanggal diamati
1.	Sauerkranut Del Monte	Makanan kaleng	San Fransisco CA 94105	Gelael Candi	21-12-1999
2.	Wan Yen (Pickled Cucumbers)	Makanan kaleng	Shing Yuan Chuan (Taiwan)	Gelael Candi	21-12-1999
3.	Sw (Cream Style Corn)	Makanan kaleng	San Ramon CA (USA)	Gelael Candi	21-12-1999
4.	Sw (Aple Cider Viniger)	Makanan kaleng	San Ramon CA (USA)	Robinson	22-12-1999
5.	Stewed Pork (Maling)	Makanan kaleng	Cina	Matahari Simpang lima	22-12-1999
6.	Stewed Pork Narcissus	Makanan kaleng	Kuala Lumpur	Matahari Simpang lima	22-12-1999
7.	Campbells	Makanan kaleng	USA	Gelael Citraland	3-1-2000
8.	Bestcuits	Makanan ringan	Malaysia	Gelael Citraland	3-1-2000
9.	Amofood	Makanan kaleng	Singapore	Gelael Citraland	3-1-2000
10.	Lemon Luxury	Makanan ringan	Malaysia	Gelael Citraland	3-1-2000
11.	Nata De Coco Yeko	Makanan ringan	-	ALFA	20-12-1999
12.	Kurma	Makanan ringan	Ada Swalayan	ADA Ps. Bulu	22-12-1999

Sumber Data : LP₂K Semarang
Bidang Pengaduan dan Pengabdian Masyarakat Diolah oleh penulis.

Dengan mendasarkan pada hasil temuan lapangan diatas, menunjukkan bahwa produk makanan yang bermasalah atau cacad yang ada di Semarang, jika LP₂K (Lembaga Pembinaan Dan Perlindungan Konsumen) menunggu pengaduan dari konsumen akan sangat kecil kuantitas pengaduan yang masuk ke LP₂K Semarang. Mengapa terjadi demikian ? Tentu kita dapat memahami betapa konsumen Indonesia (khususnya Semarang) masih sangat rentan tentang pengertian produk, dan bahkan sering tidak ambil peduli terhadap kenyataan barang yang tidak menguntungkan dirinya artinya tidak ambil pusing terhadap keadaan yang mereka alami tersebut.

Berdasarkan aturan PerMenKes tentang makanan daluwarsa, maka jelas bahwa makanan cacad mempunyai pengertian lebih luas menurut pengamatan di lapangan yang penulis temukan. Antara lain melahirkan pemahaman yang berbeda-beda dan bervariasi meskipun substansinya sesungguhnya sama.

Menurut Balai Pemeriksaan Obat dan Makanan (BPOM) Jawa Tengah bahwa yang dimaksud makanan yang cacad adalah makanan itu rusak kemasannya (termasuk kalengnya), jika itu kemasannya yang striril yang mempunyai sifat tertutup, ada lubang yang dihinggapi oleh serangga, melampaui batas waktu daluwarsa dan jika kemasannya itu menggunakan plastik, isi dari barang yang dikemas itu telah berjemur dan lain-lain.⁶¹⁾

Selanjutnya terhadap kemungkinan cacadnya produk makanan dalam tulisan ini hanyalah mengenai makanan kemasannya yang diatur oleh aturan

⁶¹⁾ Wawancara secara pribadi dengan Dra. Rina Apt, Bagian Pengujian Obat, Makanan dan Minuman, Balai POM Jawa Tengah Semarang, 9 Februari 2000.

normatif, dalam hal ini Undang-undang atau Peraturan Pemerintah/Peraturan Menteri dan sejenisnya, sedangkan terhadap produk makanan olahan tidak dibahas dalam tesis ini.

Berdasarkan penjelasan dari BPOM Jateng, kemungkinan terhadap cacadnya produk makanan, harus dicari penyebab dari rusak/cacadnya barang tersebut dan di wilayah mana kejadian itu dialami oleh konsumen.

Jika produk makanan itu dari kemasan/bungkus masih bagus, dan belum melewati batas kadaluwarsa, namun isi produk yang dibungkus itu rusak, maka disini menjadi tanggung jawab produsen/pabrik. Dengan mendasarkan kepada PerMenKes No. 180/Men Kes/Per/IV/1985 tentang Makanan Daluwarsa. Sehingga dalam hal yang demikian yang harus menanggung gugatan dari konsumen adalah pihak produsen, yang dikatakan sebagai tanggung jawab produk oleh produsen.⁶²⁾

Berbeda dengan sikap konsumen, jika menghadapi kerugian karena pemakaian produk makanan yang cacad, menurutnya konsumen akan menuntut haknya yang berupa perlindungan hukum, khusus terhadap makanan cacad, konsumen melihat bahwa yang dimaksud dengan cacad produk makanan adalah apabila terjadi cacad kemasan, daluwarsa, cacad garansi (belum waktunya habis daluwarsa tetapi sudah rusak) dan cacad promosi (apa yang diterima melalui iklan tidak sesuai dengan kenyataan barangnya).

⁶²⁾ Wawancara pribadi dengan ibu Dra. Rina Apt, Bagian Pengujian Obat, Makanan dan Minuman, Balai Pemeriksaan Obat dan Makanan Propinsi Jawa Tengah di Semarang, 9 Februari 2000.

Dalam substansi isi gugatan mengenai penjualan produk yang sudah sampai di tangan konsumen, pemrosesan (oleh Pabrik) dan pengawasan/pengujian oleh Balai POM. Dan seandainya gugatan tersebut ditolak/kalah di tingkat Pengadilan Negeri mereka akan mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi bahkan kasasi ke Mahkamah Agung (MA).

Bahkan tidak hanya sampai disitu, akan mempublikasikan kejadian yang mereka alami tersebut ke Media massa cetak/elektronik, agar selanjutnya diketahui oleh masyarakat dan Pemerintah (pihak yang berwenang).

Sikap responden yang mewakili konsumen dengan sikapnya tersebut, diketahui sungguh memahami bahwa telah ada Undang-undang Perlindungan Konsumen No. 8 tahun 1999 yang akan mulai berlaku efektif bulan April 2000.

Responden atas nama konsumen tersebut, tidak yakin kalau bulan April nanti UU Perlindungan Konsumen telah dapat dilaksanakan secara efektif, mengingat sampai sekarang belum ada Peraturan Pemerintah yang akan dijadikan pedoman dalam pelaksanaan Undang-undang tersebut.

Namun dalam penelitian ditemukan juga sikap konsumen yang apatis, masa bodoh, tidak ambil pusing dengan keadaan disekelilingnya, termasuk jika menemukan produk makanan yang cacad, mereka tidak mau repot-repot dan akhirnya menyerah dengan keadaan yang ada. Informasi mengenai telah ada Undang-undang Perlindungan Konsumen mereka tidak tahu menahu, dan sepertinya tidak peduli dengan hiruk pikuk kehidupan ini.

Menanggapi gugatan konsumen dan pengawasan dari BPOM sebagaimana diuraikan diatas, produsen menyatakan bahwa kami (produsen) selalu yakin dan penuh kemantapan setiap pemasaran produk ke lapangan (masyarakat) sudah melalui proses yang panjang dan sesuai dengan mekanisme yang ada. (PerMenKes RI No. 23/Men Kes/SK/1/1978 tentang Pedoman Cara Produksi Yang Baik Untuk Makanan).

Untuk itu kalau ternyata di lapangan terjadi cacad, maka produsen akan melakukan pengujian apakah kemungkinan yang menjadi penyebab timbulnya cacad produk tersebut, ada pada proses produksi di tangan produsen, atau barangkali karena kesalahan konsumen yang tidak melakukan penyimpangan sebagaimana petunjuk yang diberikan dalam produk tersebut. Jika demikian halnya maka kerugian itu menjadi tanggung jawab konsumen sendiri.

Perbedaan sikap antara produsen dan konsumen merupakan hal yang wajar, hanya saja harus dicarikan penyelesaiannya. Menurut penulis dengan meminjam apa yang ditulis oleh AZ. Nasution, 1995 : 174 dinyatakan bahwa tanggung gugat produk (*Strict Liability*) tidak dapat dianggap terjadi karena perjanjian, melainkan hendaknya konsumen cenderung dibebaskan dari beban pembuktian kelalaian. Pihak tersebut dalam hal ini adalah pelaku/produsen. Untuk menuntut pertanggung jawaban produknya (*Produkten Aansprakelijkheid*), pihak yang dirugikan harus dapat menunjukkan bahwa :

1. Ada cacad produk (*a defective produk*).

2. Product yang sampai kepada konsumen yang menjadi korban tidak layak konsumsi.
3. Kesalahan pada suatu produk membuktikan secara wajar bahwa produk tersebut berbahaya.
4. Produk tersebut menyebabkan kerugian terhadap penggugat.

Cacat produk pada umumnya dapat terjadi apabila :

1. Produk tersebut tidak aman dalam penggunaannya.
2. Tidak memenuhi syarat-syarat keamanan, misalnya penggunaan pemakaian dosis tertentu (pada obat-obatan), klaim gizi yang tidak benar pada produk makanan.
3. Mempertimbangkan berbagai keadaan, terutama tentang penampilan produk, kegunaan yang sepatutnya seperti yang dijanjikan dalam suatu produk, dan saat produk tersebut diedarkan.⁶³⁾

Berdasarkan pengaduan konsumen kepada LP₂K Semarang pada tahun 1999 tercatat ada 36 kasus, dari berbagai komoditas, namun untuk kasus makanan/minuman sangat minim, hal tersebut dikatakan oleh Kabid Pengaduan LP₂K Semarang disebabkan oleh banyaknya produk yang beredar yang berarti memberikan kebebasan yang seluas-luasnya kepada konsumen untuk memilih. Dan ternyata dengan sikap kritis konsumen telah dapat menekan terjadinya kesalahan dalam memilih produk, yang akhirnya memperkecil timbulnya masalah.

⁶³⁾ Wawancara dengan Staf Pengajaran Balai BPOM Jateng, 9-2-2000.

Terlebih lagi kenyataan yang kita lihat ditengah-tengah masyarakat Semarang khususnya, dengan telah diundangkannya Undang-undang No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang sebelumnya LP₂K telah melakukan penelitian tentang tingkat kesadaran masyarakat kota Semarang terhadap hak dan tanggung jawabnya sebagai konsumen menunjukkan tingkat kesadaran yang tinggi sebagai konsumen terbukti. Dengan penelitian yang mengambil 400 responden pada tahun 1996 tersebut dapat disimpulkan bahwa persepsi masyarakat tentang perlunya Undang-undang Perlindungan Konsumen dapat digambarkan sebagai berikut :

Dari 400 responden yang diwawancarai 41,3% menyatakan bahwa Undang-undang Perlindungan Konsumen untuk diperlukan, sementara 37,5% menyatakan sangat diperlukan, Undang-undang tersebut bagi kepentingan konsumen, 20% menyatakan diperlukan Undang-undang tersebut dan hanya 1% yang menyatakan tidak perlu dan 0,3% menyatakan tidak tahu harus menjawab apa.⁶⁴⁾

Dengan bertitik tolak dari data empiris yang diuraikan di atas, maka tak terkecuali posisi konsumen pada umumnya termasuk konsumen makanan, sudah menunjukkan keinginannya untuk menggunakan haknya dengan sebaik-baiknya terbukti dengan sedikitnya kasus yang masuk ke LP₂K Semarang. Hal ini memberikan indikasi bahwa tingkat kesadaran, kekritisian dan keberanian konsumen Semarang telah menjadikan sebagai sikap konsumen yang menyadari akan hak dan kewajibannya.

⁶⁴⁾ Wawancara dengan Primadi Ismiyono, SH, Kabid Pengaduan LP₂K Semarang, 28-1-2000.

B. Bekerjanya Hukum Dalam Pelaksanaan Tanggung Gugat Produk Makanan Yang Cacad

Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengatur kehidupan bersama manusia, hukum harus menjalani suatu proses yang panjang dan melibatkan berbagai aktifitas dengan kualitas yang berbeda-beda. Dalam garis besarnya aktifitas tersebut berupa pembuatan hukum dan penegakan hukum.⁶⁵⁾ Hukum dalam pengertian di sini bukanlah hukum dalam pengertian yang luas, tetapi hukum dalam pengertian positif yaitu peraturan tertulis atau perundang-undangan yang berlaku di suatu tempat, dalam hal ini di Indonesia.

Sejalan dengan konteks tesis ini tentunya hukum yang berhubungan dengan hukum Perdata dalam arti umum dan hukum perlindungan konsumen dalam arti khusus.

Undang-undang Perlindungan Konsumen sekarang telah lahir yakni UU No. 8 tahun 1999 yang telah diundangkan pada tanggal 20 April 1999 dan akan berlaku efektif tanggal 21 April 2000. Kalau memperhatikan sebuah proses pentahapan dalam pelaksanaan Undang-undang, hingga sekarang sudah bulan Februari belum ada tanda-tanda dikeluarkan Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan dari Undang-undang Perlindungan Konsumen tersebut.

Ada 5 (lima) tahap dalam upaya mewujudkan/mengoperasionalisasikan Undang-undang Perlindungan Konsumen :

Tahap I : T. Inisiasi, telah terlampaui

Tahap II : T. Sosio politis, telah terlampaui

⁶⁵⁾ Rahardjo, Satjipto, 1991, *Op.cit.* hal 175-176.

Tahap III : T. yuridis, secara formal jelas ada Undang-undang Perlindungan Konsumen.

Tahap IV : T. Lembaga/organisasinya, belum tersedia.

Tahap V : T. Mekanisme kerjanya, belum tersedia.

Posisi kita sekarang ada pada tahap ke 3, yakni yuridis artinya ketentuan formal tentang Perlindungan Konsumen suda ada. Namun perangkat pendukung ke arah implementasi peraturan tersebut belum tersusun. Dengan kata lain dari aspek bahan hukum telah ada hanya saja struktur hukum dan pemberdayaan hukumnya yang belum terselesaikan.

Padahal upaya untuk mewujudkan penegakan hukum dalam struktur negara moden dijalankan oleh komponen eksekutif dan dilaksanakan oleh birokrasi dari eksekutif tersebut.⁶⁶⁾

Agar penegakan hukum yang ada berlaku efektif dan baik, maka perlu didukung oleh empat faktor yaitu : faktor hukum atau aturan itu sendiri, mentalitas petugas yang menegakkan hukum, fasilitas yang digunakan sebagai pendukung pelaksanaan hukum dan faktor yang berasal dari masyarakat seperti kesadaran, kepatuhan serta perilaku warga masyarakat.⁶⁷⁾

Pada tanggal 21 April 2000 akan berlaku secara efektif Undang-Undang No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Selanjutnya disebut UUPK).

Meskipun Undang-Undang tersebut berjudul Undang-Undang Perlindungan Konsumen, namun dilihat dari materi muatannya, ketentuan-ketentuan didalamnya lebih dominan mengatur perilaku pelaku usaha. Hal ini dapat

⁶⁶⁾ Rahardjo, Satjipto, 1991, *Ibid.* hal. 181.

⁶⁷⁾ Soekanto, Soerjono, 1983, *Penegakan Hukum*, BPHN, Jakarta, hal 15

dimengerti karena kerugian yang dialami konsumen barang atau jasa, acapkali merupakan akibat dari perilaku pelaku usaha. Dengan demikian wajar apabila para pejuang gerakan perlindungan konsumen menuntut agar "ulah" pelaku usaha tersebut diatur, dan pelanggaran terhadap aturan tersebut dikenakan sanksi yang setimpal.

Secara teoritik UUPK mengandung berbagai prinsip antara lain :

1. *Contractual Liability*

Artinya hubungan yang timbul dari pelaku usaha (Produsen) dengan Konsumen adalah berdasarkan hubungan perjanjian (*Privity of Contract*).

Karenanya tanggung jawabnya yang harus ditanggung oleh produsen (pelaku usaha) juga berdasarkan pada *Contractual Liability* (pertanggung jawaban kontraktual), yaitu tanggung jawab perdata atas dasar perjanjian/kontrak dari pelaku usaha, atas kerugian yang dialami konsumen akibat mengkonsumsi barang yang dihasilkannya atau memanfaatkan jasa yang diberikannya.

2. *Product Liability*

Product Liability berarti pertanggung jawaban produk, yang terjadi manakala tidak terdapat perjanjian (*no privity of contract*) antara pelaku usaha (produsen barang) dengan konsumen.

Tanggung jawab produsen mana berdasarkan hukum perdata secara langsung (*Strict Liability*) dari pelaku usaha atas kerugian yang dialami konsumen akibat mengkonsumsi barang yang dihasilkannya.

Khusus terhadap produsen pangan olahan, selain diberlakukan UUPK juga diberlakukan UU No. 7 / 1996 tentang pangan, sebagaimana diatur dalam pasal 41 ayat 4 beserta penjelasannya.

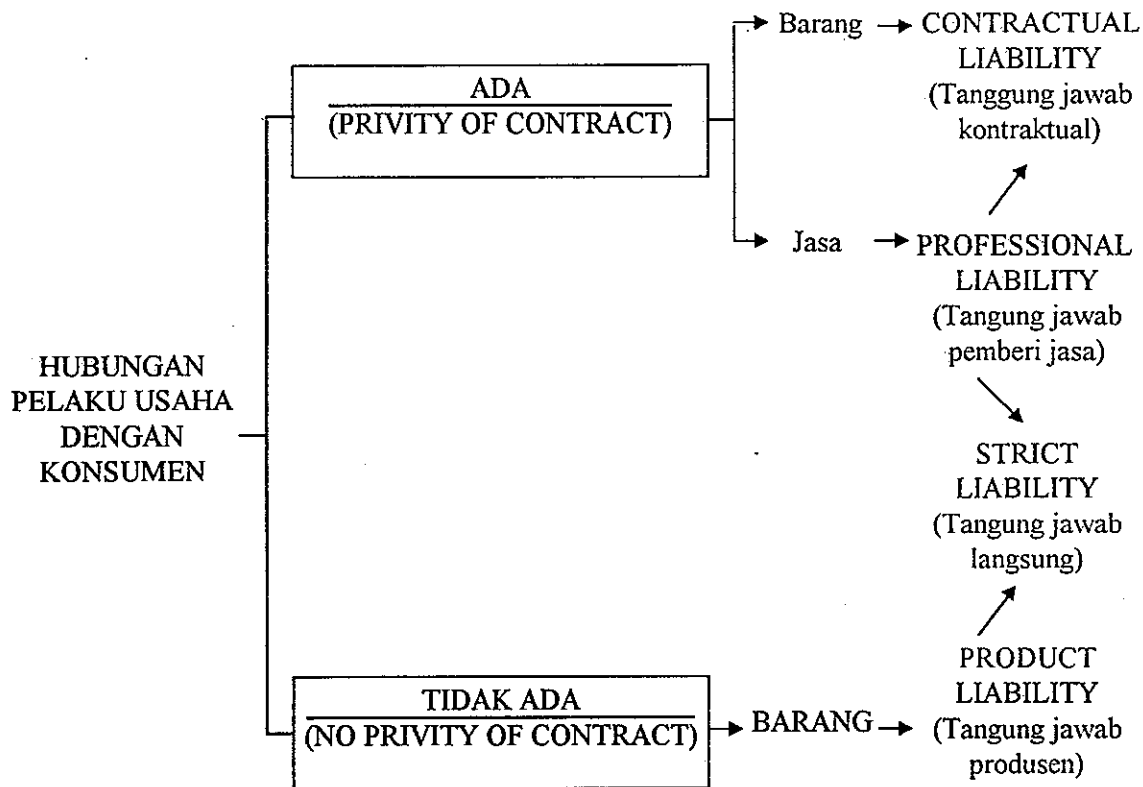
3. *Professional Liability*

Dalam hal terdapat hubungan perjanjian (*Privity of contract*) antara pelaku usaha (pemberi jasa) dengan konsumen, tetapi prestasi pemberi jasa tersebut tidak terukur sehingga merupakan perjanjian ikhtiar (*inspanningsverbintenis*), maka tanggung jawab pelaku usaha didasarkan pada *profesional liability* (pertanggung jawaban profesional), yang menggunakan tanggung jawab perdata secara langsung (*Strict Liability*) dari pelaku usaha (pemberi jasa) atas kerugian yang dialami konsumen akibat memanfaatkan jasa yang diberikannya.

Sebaliknya, dalam hal terdapat hubungan perjanjian (*Privity of contract*) antara pelaku usaha dengan konsumen, dan prestasi jasa tersebut terukur sehingga merupakan perjanjian hasil (*resul taatsverbintenis*), maka tanggung jawab pelaku usaha didasarkan kepada *Professional Liability* (pertanggung jawaban profesional), yang menggunakan tanggung jawab perdata atas dasar perjanjian/kontrak dari pelaku usaha, atas kerugian yang dialami oleh konsumen akibat memanfaatkan jasa yang diberikannya.⁶⁸⁾

Skematik, struktur tanggung gugat menurut UUPK dapat digambarkan sebagai berikut :

⁶⁸⁾ Johannes Gunawan, *Tinjauan Umum Kritis Terhadap Undang-undang No. 8/1999 tentang Perlindungan Konsumen*, Kertas Karya Pada Pertemuan Nasional Organisasi Konsumen Yang diselenggarakan oleh YLKI, Bogor 20-25 September 1999 hal. 4.



Gambar 3.1
Bagan Hubungan Pelaku Usaha dan Konsumen
 Diolah oleh Penulis

Selanjutnya jika seorang berbicara tentang pelaksanaan tanggung gugat produk makanan yang cacad dalam rangka implementasi UU No. 8 tahun 1999 berarti kita membicarakan tentang bagaimana UUPK itu dapat dilaksanakan untuk menjawab permasalahan/sengketa yang timbul antara produsen dengan konsumen.

Tanggung gugat product timbul karena adanya pihak lain yang dirugikan, tentunya orang yang dirugikan tersebut akan minta agar kerugian itu ditanggung atau dipertanggung jawabkan oleh orang yang membuat rugi tersebut. Dan hubungan ini ada dalam lingkup hukum perdata.

Dalam hukum pidana tanggung gugat tidak ditemukan, namun menggunakan istilah tanggung jawab pidana atau tuntutan pidana dari negara atau penguasa kepada orang yang melakukan perbuatan pidana yang dapat dijatuhi pidana berdasarkan norma-norma hukum pidana. Tetapi tanggung gugat dalam hukum perdata adalah perlindungan hak seorang yang minta kepada hakim untuk mengembalikan haknya yang dirugikan oleh orang lain karena melakukan perbuatan yang melawan hukum.

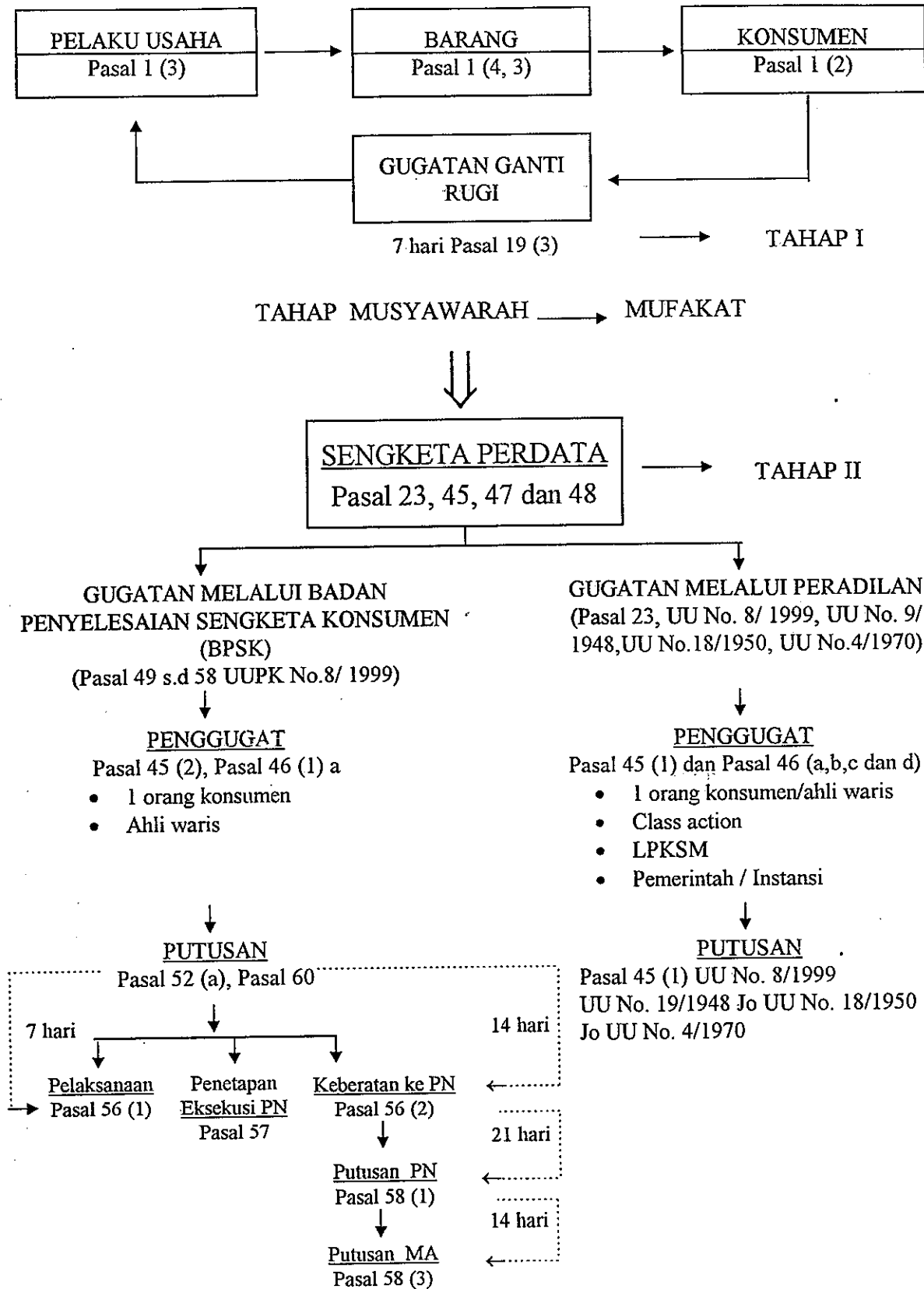
Dalam hal kasus makanan yang cacad, maka penegakan hukum yang dapat ditempuh adalah dengan memberdayakan semaksimal mungkin ketentuan materiil UUPK No. 8 tahun 1999, disamping juga ketentuan hukum/perundang-undangan yang lain yang mendukung terhadap upaya bekerjanya hukum perlindungan konsumen tersebut. Karenanya ada atau tidaknya hubungan antara pelaku usaha dengan konsumen, jika pelaku usaha karena produknya menyebabkan kerugian bagi pihak konsumen (pembeli) maka pelaku usaha harus bertanggung jawab. Dan cara untuk mewujudkan keinginan tersebut dengan mengajukan gugatan kepada pelaku usaha/produsen.

Pasal 19 UU No. 8 tahun 1999 dijelaskan tentang tanggung jawab pelaku usaha antara lain : pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. Namun demikian, tuntutan ganti kerugian menjadi tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat

membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen (pasal 19 ayat (5)).

Tuntutan konsumen atas kerugian yang mereka derita dalam UUPK, pada pasal 23 telah disebutkan ada 2 (dua) cara yang dapat ditempuh melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) atau mengajukan ke Badan Peradilan ditempat kedudukan konsumen.

Berikut ini dapat digambarkan dalam skema mekanisme penyelesaian sengketa konsumen dan pelaku usaha menurut UU No. 8 tahun 1999.



Gambar 3.2
Sumber data dari Bagian Pengaduan LP₂K Semarang
Telah diolah oleh penulis.

C. Kendala-kendala Dalam Melaksanakan Tanggung Gugat Produk Makanan Yang Cacad Dalam Rangka Perlindungan Konsumen ?

Memperhatikan tujuan yang mulia dari diundangkannya UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen ini, harapan untuk dapat bekerjanya produk hukum tersebut diperlukan beberapa prasyarat agar keberadaan UUPK efektif melindungi konsumen terutama untuk konsumen makanan yang cacad antara lain. Dan beberapa prasyarat tersebut merupakan kendala dalam melaksanakan tanggung gugat produk antara lain :

1. Perubahan Sikap Mental (*Mental Switch*)

Sikap mental para pelaku usaha maupun konsumen kadang kita sadari atau tidak, sebelum UUPK diundangkan acapkali kurang atau bahkan tidak memberikan perhatian serius pada aspek hukum dan peraturan perundang-undangan beserta penegakkannya.

Hukum dan peraturan perundang-undangan relatif dengan mudah diabaikan oleh pelaku usaha, karena di satu pihak memang terdapat atau diberi kesempatan oleh oknum-oknum penegak hukum. Dan dilain pihak dengan alasan perhitungan bisnis maka penataan hukum dan peraturan perundang-undangan dipandang dapat menyebabkan harga jual produk atau jasa menjadi tidak kompetitif.

Demikian pula bagi konsumen, disamping memang kesadaran hukum konsumen Indonesia relatif rendah, namun juga upaya menegakkan hak-hak konsumen tidak jarang kandas karena belum terdapat dasar hukum yang tangguh untuk mempertahankan hak-hak tersebut, sehingga konsumen pada umumnya enggan untuk menuntut penegakkan hak-hak mereka.

Dengan pengundangan UUPK, menurut Ka Bidang Pengaduan LP2K Semarang, sikap mental demikian harus sudah mulai ditinggalkan baik oleh pelaku usaha maupun oleh konsumen.

Oleh karena itu usaha ke arah sosialisasi UUPK terutama dilingkungan pelaku usaha, maupun kalangan konsumen, perlu terus ditingkatkan agar supremasi hukum benar-benar dapat diwujudkan, khususnya peraturan perundang-undangan yang mengatur perlindungan terhadap konsumen.

2. Kelengkapan Peraturan Perundang-undangan

UUPK menetapkan bahwa masih terdapat 10 macam peraturan pelaksanaan yang harus disusun dan ditetapkan oleh instansi terkait, yaitu : 5 peraturan pemerintah, 4 keputusan menteri, serta 1 peraturan perundang-undangan agar UUPK tersebut dapat berlaku efektif. Berdasar wawancara dengan Ka Bidang Pengaduan LP₂K Semarang selama peraturan pelaksanaan tersebut belum diterbitkan, maka UUPK belum dapat diberlakukan secara efektif, padahal menurut rencana UU tersebut akan berlaku efektif 21 April 2000, yang tinggal beberapa bulan lagi. Dan sebagai dampaknya UUPK belum efektif melindungi konsumen.

Sebagai contoh : gugatan konsumen melalui BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen) yang kelihatannya diyakini akan lebih disukai oleh konsumen Indonesia, selama belum diterbitkan Keputusan Menteri terkait tentang pelaksanaan tugas dan wewenang BPSK, maka penyelesaian sengketa konsumen diluar pengadilan tidak dapat dilakukan.

Untuk itu seyogyanya, peraturan pelaksanaan Undang-undang No. 8 tahun 1999 sesegera mungkin dapat diterbitkan.

3. Perlunya Pendidikan dan Pelatihan Hukum Perlindungan Konsumen bagi Anggota BPKN, LPKSM, Hakim, Jaksa dan terutama BPSK.

Pendidikan dan pelatihan tentang UUPK adalah sangat dibutuhkan dan sangat penting terutama bagi pihak-pihak yang terlibat dengan penegakan hukum perlindungan hukum. (BPKN, LPKSM, Hakim, Jaksa dan BPSK). Mengapa demikian ? Karena bagaimana sosialisasi UUPK akan dapat berjalan dengan baik manakala para pemegang peran/pengambil keputusan yang menyangkut penegakan hukum perlindungan konsumen belum menguasai substansi materi hukumnya sendiri. Apalagi kita memahami bahwa persoalan perlindungan konsumen selain berdimensi teknis yuridis, juga berdimensi yuridis filosofis.

4. Pemberdayaan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM).

Memperhatikan tugas dan peran LPKSM sesuai UUPK salah satunya sebagai tugas pendampingan kepada konsumen.

Selama mekanisme penegakan hukum (perlindungan konsumen) belum berfungsi secara paripurna di Indonesia, maka peranan LPKSM menjadi sangat mengemuka, terutama karena netralitas dan sifatnya yang nirlaba.

Berdasarkan wawancara dengan bidang pengaduan LP₂K Semarang, pemberdayaan LPKSM untuk menjembatani fungsionalisasi UUPK justru

pada usaha mengantarkan konsumen menuju sadar terhadap hak dan tanggung jawabnya sebagai konsumen.

Oleh sebab itu, keberadaannya perlu dijaga dan senantiasa diberdayakan sehingga akan selalu menjadi pengimbang dan pengawas atas fluktuasi penegakan hukum perlindungan konsumen di Indonesia.⁶⁹⁾

5. Perlunya Diciptakan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Konsumen baik melalui Pengadilan atau diluar Pengadilan.

Manakala pengajuan gugatan melalui 2 (dua) cara baik pengadilan maupun luar pengadilan tidak dirumuskan secara tepat, maka khusus usaha untuk menjadikan lembaga diluar pengadilan (BPSK) akan kehilangan legitimasi publik (*Public Legitimacy*). Karenanya perlu dipertimbangkan 4 (empat) faktor yaitu :

- a. Mampu menjadi pilihan penyelesaian sengketa yang menarik masyarakat.
- b. Mampu menjadi wadah peran serta masyarakat.
- c. Mampu mengakomodasi berbagai kepentingan pihak-pihak yang bersengketa.
- d. Sedapat mungkin merupakan refleksi atas budaya masyarakat Indonesia.⁷⁰⁾

⁶⁹⁾ Infopom, Vol. 1 Edisi 1 Nopember 1999, hal. 2.

⁷⁰⁾ Johannes Gunawan, *Ibid* hal. 22-24.
Bandingkan dengan kesulitan pelaksanaan UUPK yang disampaikan oleh LP₂K Semarang, terutama mengenai kelemahan-kelemahan dari UUPK itu sendiri misalnya banyaknya rumusan yang belum jelas, perlu Peraturan Pemerintah dan lain-lain.

D. Analisis Sosiologis Terhadap Tanggung Gugat Produk Makanan Yang Cacat Dalam Rangka Perlindungan Konsumen

Berdasarkan data primer yang didapatkan dari responden kunci melalui wawancara langsung terhadap konsumen, yang mengalami kasus-kasus yang mereka rasakan mengenai makanan dalam kemasan dan data sekundair dari LP₂K Semarang dan Balai Pemeriksaan Obat dan Makanan (BPOM) Jawa Tengah Semarang, serta Departemen Kesehatan Jawa Tengah menunjukkan banyak makanan kemasan yang dipasarkan di toko swalayan di kota Semarang yang bermasalah.

Selanjutnya terhadap makanan kemasan yang bermasalah tersebut dapat dianalisis dengan analisa kualitatif sebagai berikut :

Yang dimaksud makanan disini adalah yang dikemas, sesuai dengan Permenkes No. 180/Menkes/Per/II/1985 dan Kep Dirjen POM No. 025991/B/SK/VIII /1999) antara lain :

- a. makanan bayi
- b. makanan kalengan yang steril (komersial)
- c. roti, biskuit dan sejenisnya
- d. makanan rendah kalori
- e. makanan penambah zat gizi
- f. coklat dan produknya
- g. margarin
- h. mentega kacang

Semestinya dalam Permenkes tersebut ada 19 namun dalam tulisan ini hanya makanan saja yang kita bahas.

Dengan mengacu pada 19 jenis makanan dan minuman yang harus dikemas tersebut dan khusus hanya 8 untuk jenis makanan, sesuai dengan penelitian di lapangan data jenis makanan yang sering merugikan konsumen, terdapat 2 (dua) indikator penyebabnya sebagaimana yang telah diuraikan pada sub bab sebelumnya.⁷¹⁾

1. Produk makanan yang dinyatakan cacad, karena label kadaluwarsanya tidak jelas, kemasan makanan rusak dan tidak mencantumkan tanggal daluwarsanya.

Analisis yuridisnya bahwa makanan tersebut menjadi tanggung jawab produsen dari kemungkinan munculnya akibat yang dirasakan oleh konsumen.

Dalam hal ini, tanggung gugat ada pada produsen, karena *product liability*, konsumen dapat menuntut pemenuhan haknya dengan mengajukan ganti rugi dengan melakukan proses musyawarah/negosiasi diantara para pihak. Dan jika langkah ini gagal, maka konsumen dapat mengajukan gugatan secara perdata untuk menuntut ganti kerugian, bila memang karena mengkonsumsi produk tersebut, konsumen menderita kerugian. Dan inilah yang dikatakan timbulnya tanggung jawab bagi produsen karena

⁷¹⁾ Hasil survey LP₂K Semarang terhadap supermarket dan toko serba ada menjelang lebaran dan natal tahun 1999-2000.

contractual liability, yang sekaligus juga terjadinya kerugian konsumen karena *strict liability*.

Terhadap usaha LP₂K Semarang dan BPOM untuk melakukan operasi pasar yang masih menjual produk makanan kemasan yang kemasannya rusak dan tidak mencantumkan tanggal kadaluarsa. Sejauh ini LP₂K hanya dapat menyampaikan himbauan kepada produsen, para penjual/pengecer hendaknya lebih teliti dalam mengontrol persediaan barang-barang konsumsi yang dijualnya, serta tidak juga hanya berorientasi pada keuntungan semata-mata tetapi juga harus memiliki kepedulian terhadap masyarakat menyangkut kepuasan dan keselamatan konsumen.

Selanjutnya kepada Balai BPOM Jawa Tengah, agar dapat mengambil tindakan dan tidak segan-segan menjatuhkan sanksi sesuai ketentuan yang berlaku. Sesuai dengan kewenangan BPOM melakukan pemeriksaan makanan dan minuman, jika dilapangan ditemukan produk yang mengancam keselamatan dan kesehatan konsumen.

Dan kepada konsumen/masyarakat hendaknya tetap bersikap kritis dan memiliki keberanian untuk melakukan komplain kepada produsen ataupun penjual jika terjadi kasus-kasus yang demikian.

Sedang kongkritisasi penegakan hukumnya masih jauh dari harapan.

2. Produk makanan yang tidak terdaftar pada Depkes atau tidak mencantumkan izin pada kemasan.

Analisis yuridisnya,

Khusus untuk produk makanan (pangan) perlindungan konsumennya secara terperinci telah dijabarkan dalam Undang-undang Pangan No. 7 tahun 1996.

Pada pasal 20 (1) dijelaskan bahwa setiap orang yang memproduksi pangan untuk diperdagangkan wajib menyelenggarakan sistem jaminan mutu, sesuai dengan jenis pangan yang diproduksi. Kemudian pasal 30 (1) dinyatakan setiap orang yang memproduksi atau memasukkan ke dalam wilayah Indonesia pangan yang dikemas untuk diperdagangkan wajib mencantumkan label pada, didalam, dan atau dikemasan pangan. Pada ayat (2) nya, label yang dimaksud sekurang-kurangnya memuat keterangan mengenai :

- a. nama produk
- b. daftarr bahan yang digunakan
- c. berat bersih atau isi bersih
- d. nama dan alamat pihak yang memproduksi atau memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia
- e. keterangan tentang halal; dan
- f. tanggal, bulan, dan tahun kedaluwarsa

Dan bahkan pada pasal 31 (1) label sebagaimana dimaksud pada pasal 30, harus ditulis atau dicetak atau ditampilkan secara tegas dan jelas sehingga dapat mudah dimengerti oleh masyarakat.

Dengan diketemukannya produk makanan kemasan yang tidak terdaftar pada Depkes, lebih-lebih tidak mencantumkan izin pada kemasan termasuk label yang jelas, jika makanan yang diedarkan dan dikonsumsi tersebut mengandung bahan yang dapat merugikan dan atau membahayakan kesehatan manusia, maka badan usaha dan atau orang perseorangan dalam badan usaha tersebut wajib mengganti segala kerugian yang secara nyata ditimbulkan.⁷²⁾

Dalam rangka mengantisipasi timbulnya korban dari produk makanan yang cacat, dan menimbulkan kerugian tersebut, perlunya mendapatkan perhatian secara khusus dalam rangka melindungi konsumen yaitu :

- a. mutu pangan yang mencakup : standarisasi pangan/makanan
- b. bahan tambahan pangan
- c. bahan baku
- d. kemasan
- e. label

Tentunya usaha ini dilakukan dalam upaya mendorong terciptanya/tersedianya pangan yang aman, bermutu, bergizi, beragam, dan tersedia secara cukup merupakan prasyarat utama yang harus dipenuhi dalam upaya terselenggaranya suatu sistem pangan yang memberikan perlindungan bagi kepentingan kesehatan serta makin berperan dalam meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

⁷²⁾ Undang-undang No. 7 tahun 1996 tentang *Pangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1997, hal. 14-18.

Dengan memperhatikan 2 (dua) indikator diatas, jika dianalisis secara yuridis normative menurut KUH Perdata termasuk dalam suatu pasal yang mengatur tanggung gugat pada umumnya, karena kesalahan atau kelalaian dalam hal tidak ada suatu kontrak antara produsen dengan konsumen, risiko yang mengakibatkan kerugian bagi orang lain karena produk makanan yang berbahaya tersebut, dapat digugat dengan mendasarkan pada pasal 1365 KUH Perdata, yang dibarengi dengan pasal 1366 dan pasal 1367 KUH Perdata, yang termasuk dalam tanggung jawab produk (*Product Liability*).

Untuk memberlakukan "*Product Liability*" maka pihak yang dirugikan harus dapat menunjukkan bahwa :

1. Ada cacad produk (*a defective product*)
2. Produk mencapai konsumen yang menjadi korban tanpa suatu perubahan mengenai isi.
3. Kerusakan dalam produk memperlihatkan secara wajar bahwa produk tidak berbahaya.
4. Produk menyebabkan kerusakan terhadap penggugat.⁷³⁾

Dan telah kita fahami bahwa produk liability adalah tanggung jawab perdata langsung (*Strict Liability*) dari pelaku usaha (produsen barang) atas kerugian yang dialami konsumen akibat mengkonsumsi barang yang dihasilkannya. Intisari dari *product liability* ini adalah tanggung jawab berdasarkan perbuatan melawan hukum (*tortious liability*) yang telah

⁷³⁾ HM. Busono, *Op. cit.* hal. 18.

dimodifikasi menjadi *Strict Liability. Product Liability* ini akan digunakan oleh konsumen untuk memperoleh ganti rugi secara langsung dari produsen (barang), sekalipun konsumen tidak memiliki hubungan kontraktual (*proximity of contract*) dengan produsen tersebut.

Ketentuan dalam UUPK yang mengatur tentang produk liability ini adalah pasal 19 UUPK, yang menyatakan bahwa pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas.

- kerusakan
- pencemaran; dan / atau
- kerugian

Konsumen akibat mengkonsumsi barang yang dihasilkan atau diperdagangkan termasuk produk makanan dalam kemasan seperti yang diteliti sekarang ini.

Kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen terjadi akibat mengkonsumsi barang yang dihasilkan atau diperdagangkan oleh pelaku usaha, dimana pada produknya tersebut produsen melanggar larangan-larangan sebagaimana dicantumkan dalam pasal 8 sampai dengan pasal 17 UUPK antara lain :

1. Pelaku usaha (produsen barang) dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang yang :
 - a. tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang disyaratkan dan 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 sebenarnya ;
- d. tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket atau keterangan barang ;
- e. tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang ;
- f. tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang ;
- g. tidak mencantumkan tanggal kadaluarsa 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 ;

- k. tidak disertai informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam Bahasa Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan ;
- l. tidak disertai atau disertai dengan informasi secara lengkap dan benar bahwa sediaan farmasi dan pangan tersebut rusak, cacat atau bekas, dan tercemar.

2. Pelaku usaha (produsen barang) dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan suatu barang secara tidak benar dan/atau seolah-olah :

- a. barang tersebut telah memenuhi dan/atau memiliki potongan harga, harga khusus, standar mutu tertentu, gaya atau metode tertentu, karakteristik tertentu, sejarah dan atau guna tertentu ;
- b. barang tersebut dalam keadaan baik dan/atau baru ;
- c. barang tersebut telah mendapatkan dan/atau memiliki sponsor, persetujuan, perlengkapan tertentu, ciri-ciri kerja atau aksesori tertentu ;
- d. barang tersebut dibuat oleh perusahaan yang mempunyai sponsor, persetujuan atau afiliasi ;
- e. barang tersebut tersedia ;
- f. barang tersebut tidak mengandung cacat tersembunyi ;
- g. barang tersebut barang dari daerah tertentu ;
- h. barang tersebut berasal dari daerah tertentu ;
- i. secara langsung atau tidak langsung merendahkan orang lain ;

- j. menggunakan kata-kata yang berlebihan, seperti aman, tidak berbahaya, tidak mengandung resiko atau efek sampingan tanpa keterangan yang lengkap ;
 - k. menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti.
3. Pelaku usaha (produsen barang) dalam menawarkan barang yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan atau membuat pernyataan yang tidak benar dan menyesatkan mengenai :
- a. harga atau tarif suatu barang ;
 - b. kegunaan suatu barang ;
 - c. kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi suatu barang ;
 - d. tawaran potongan harga atau hadiah menarik yang ditawarkan ;
 - e. bahaya penggunaan barang.
4. Pelaku usaha (produsen barang) dalam hal penjualan yang dilakukan melalui cara obral atau lelang, dilarang mengelabui, menyesatkan konsumen dengan :
- a. menyatakan barang tersebut seolah-olah telah memenuhi standar mutu tertentu ;
 - b. menyatakan barang tersebut seolah-olah tidak mengandung cacat tersembunyi ;
 - c. tidak berniat untuk menjual barang yang ditawarkan melainkan dengan maksud untuk menjual barang lain ;
 - d. tidak menyediakan barang dalam jumlah tertentu dan/atau jumlah yang cukup dengan maksud menjual barang yang lain ;
 - e. menaikkan harga atau tarif barang sebelum melakukan obral.

5. Pelaku usaha (produsen barang) dilarang menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan suatu barang dengan harga atau tarif khusus dalam waktu dan jumlah tertentu, jika pelaku usaha tersebut tidak bermaksud untuk melaksanakannya sesuai dengan waktu dan jumlah yang ditawarkan, dipromosikan, atau diiklankan.

6. Pelaku usaha (produsen barang) dilarang menawarkan, mempromosikan, atau mengiklankan suatu barang dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang lain secara cuma-cuma dengan maksud tidak memberikannya atau memberikan tidak sebagaimana yang dijanjikan.

7. Pelaku usaha (produsen barang) dilarang menawarkan , mempromosikan atau mengiklankan obat, obat tradisional, suplemen makanan, alat kesehatan, dan jasa pelayanan kesehatan dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa uang.

8. Pelaku usaha (produsen barang) dalam menawarkan barang yang ditujukan untuk diperdagangkan dengan memberikan hadiah melalui cara undian, dilarang untuk :
 - a. tidak melakukan penarikan hadiah setelah batas waktu yang dijanjikan ;
 - b . mengumumkan hasilnya tidak melalui media massa ;
 - c. memberikan hadiah tidak sesuai dengan yang dijanjikan ;
 - d. mengganti hadiah yang tidak setara dengan nilai hadiah yang dijanjikan.

9. Pelaku usaha (produsen barang) dalam menawarkan barang dilarang melakukan dengan cara pemaksaan atau cara lain yang dapat menimbulkan gangguan baik fisik maupun psikis terhadap konsumen.

10. Pelaku usaha (produsen barang) dalam menawarkan barang melalui pesanan dilarang untuk :
 - a. tidak menepati pesanan dan/atau kesepakatan waktu penyelesaian sesuai dengan yang dijanjikan ;
 - b. tidak menepati janji atas suatu pelayanan dan/atau prestasi.

11. Pelaku usaha (produsen iklan) periklanan dilarang memproduksi iklan yang:
 - a. mengetahui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan dan harga barang dan/atau jasa tarif jasa serta ketepatan waktu penerimaan barang dan/atau jasa ;
 - b. mengelabui jaminan/garansi terhadap barang dan/atau jasa ;
 - c. memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat mengenai barang dan/atau jasa ;
 - d. tidak memuat informasi mengenai risiko pemakaian barang dan/atau jasa;
 - e. mengeksploitasi kejadian dan/atau seseorang tanpa izin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan ;
 - f. melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan.

Pelaku usaha (produsen barang) yang memproduksi barang, dan kemudian ternyata barang tersebut menimbulkan kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian pada badan, jiwa dan barang milik konsumen, maka pelaku usaha dapat dikenakan sanksi sebagai berikut :

a. Sanksi Perdata :

- pengembalian uang, atau ;
- penggantian barang yang sejenis atau yang setara nilainya, atau ;
- perawatan kesehatan, dan/atau ;
- pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berhubung intisari dari *product liability* adalah *tortious liability* (tanggung jawab atas dasar perbuatan melawan hukum), maka keempat unsur di dalam *tortious liability*, yaitu :

- unsur perbuatan melawan hukum (pmh) ;
- unsur kesalahan ;
- unsur kerugian, dan
- unsur hubungan kausal antara pmh dengan kerugian yang timbul, tetap harus ada.

Hanya pembuktian unsur kesalahan tidak merupakan beban konsumen lagi, tetapi justru merupakan beban pihak produsen untuk membuktikan bahwa ia tidak bersalah (*shifting the burden of proof* atau pembuktian terbalik). Hal ini diatur di

dalam Pasal 28 UUPK yang menyatakan bahwa pembuktian terhadap ada atau tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti rugi dalam Pasal 19 UUPK merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha.

b. Sanksi Pidana

- terhadap pelanggaran yang mengakibatkan luka berat, sakit berat, cacat tetap atau kematian diberlakukan ketentuan pidana yang berlaku, antara lain ketentuan-ketentuan di dalam KUP Pidana (Pasal 62 ayat 3 UUPK) ;
- hal baru yang merupakan *landmark provision* adalah pembuktian terbalik dalam kasus pidana seperti diatur oleh Pasal 22 UUPK, yang menyatakan bahwa pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam kasus pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 UUPK merupakan tanggung jawab badan atau tanggung jawab pelaku usaha, tanpa menutup kemungkinan bagi jaksa untuk melakukan pembuktian.

Tuntutan ganti rugi yang diajukan konsumen, menurut UUPK dapat ditempuh melalui 2 (dua) jalur yakni jalur peradilan dan jalur luar peradilan.

Jalur peradilan, menurut pasal 23 UUPK dapat diajukan oleh pihak konsumen yang terdiri dari :

1. 1 (satu) orang konsumen/ahli waris.
2. Class Action (masyarakat konsumen).
3. LPKSM (Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat).
4. Pemerintah/Instansi.

Di dalam system yang dipakai menurut UUPK ini, penggugat hak yang dirugikan tidak saja konsumen perorangan tetapi juga Class Action, LPKSM, dan Pemerintah/Instansi. Ini menunjukkan bahwa upaya penegakan hukum dibidang perlindungan dibuka kemungkinan yang seluas-luasnya bagi terwujudnya keadilan di bidang kerugian konsumen ini. Tentunya ini sejalan dengan prinsip-prinsip hukum acara yang ada baik perdata maupun pidana.

Sedangkan penggugat yang menuntuhkannya melalui jalur luar pengadilan. Mekanisme penyelesaian melalui cara ini sesuai dengan pasal 49 s/d 58 UUPK merupakan bentuk dan cara penyelesaian sengketa yang mengakar pada budaya bangsa yang dilandasi prinsip konsensus, kooperatif dan kompromi berdasarkan musyawarah dan kekeluargaan sebagaimana diatur dalam pasal 52 a yang lebih dikenal dengan mediasi dan konsiliasi.

Menurut Mas Achmad Santoso, SH. LLM, penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pasal 52 huruf a tersebut dapat diartikan sebagai alternatif of litigation. Artinya seluruh mekanisme penyelesaian sengketa dilakukan diluar pengadilan dengan bentuk mediasi dan konsiliasi. Hal ini merupakan bagian dari Alternative Dispute Resolution (ADR) / Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS).⁷⁴⁾

Menurut pasal 45 (2) dan pasal 46 (1) yang dapat mengajukan gugatan lewat jalur luar peradilan adalah :

1. 1 (satu) orang konsumen dan
2. ahli waris.

⁷⁴⁾ Muhammad Ihsan, SH ; *Beberapa Catatan tentang BPSK*, Jakarta, 1999, hal. 1.

Penyelesaian sengketa melalui ADR/APS dilatarbelakangi oleh beberapa kebutuhan:

1. Untuk mengurangi penumpukan perkara di pengadilan.
2. Untuk meningkatkan keterlibatan dan otonomi masyarakat dalam proses penyelesaian sengketa.
3. Untuk memperlancar dan memperluas akses masyarakat terhadap keadilan (*acceso justice*).
4. Untuk memberikan kesempatan bagi tercapainya penyelesaian sengketa yang menghasilkan keputusan yang dapat diterima oleh dan memuaskan semua pihak.

Dengan menyimak tentang cara penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK, penulis melihat ada beberapa catatan yang menyangkut UUPK antara lain :

1. BPSK merupakan badan yang salah satu tugasnya adalah menyelesaikan sengketa konsumen diluar pengadilan, menyediakan jasa penengahan (mediasi atau konsiliasi) dan perwasitan (*arbitrase*). Namun dalam UUPK disebutkan bahwa hasil akhir dari penyelesaian sengketa yang diselesaikan melalui BPSK merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat atau final and binding (Pasal 54) tanpa menyadari bahwa putusan hanyalah bentuk akhir (*out come*) dari proses arbitrase, bukan mediasi atau konsiliasi. Keputusan akhir dari mediasi/konsiliasi adalah kesepakatan para pihak (*agreement*) dan bukan putusan.

Pertanyaan, bagaimana kalau keputusan mediasi yang dikatakan final tersebut masih dimungkinkan mengajukan keberatan ke pengadilan negeri ini yang menjadi kontradiktif?

2. Proses penyelesaian melalui BPSK, masih rancu dalam pelaksanaannya, mengingat sampai sekarang belum ada Peraturan Pemerintah tentang BPSK dan pasal-pasal mengenai BPSK dalam UUPK tercampur aduk dengan proses penyelesaian sengketa dengan berifat konsensual (mediasi/konsiliasi) dan yang bersifat ajudikatif (*arbitrase*).
3. Kewenangan BPSK untuk menjatuhkan sanksi administratif terhadap pelanggar UUPK sesuai pasal 52 ini, rupa-rupanya juga sulit dilaksanakan karena BPSK, bukan merupakan instansi penerbit izin, sehingga kewenangan BPSK untuk menjatuhkan sanksi tersebut secara hukum tidaklah mendasar dan mungkin tidak dapat terlaksana dengan efektif. Sementara sanksi terhadap kesalahan dan sanksi pidana pasal 62 dapat dilakukan dengan pencabutan izin usaha (pasal 63 huruf f).

Dengan mencermati kebenaran dan fungsi dari BPSK sebagai salah satu penyelesaian sengketa konsumen disamping lembaga peradilan. Penulis melihat langkah ini merupakan kemajuan, terlebih dengan pesatnya perkembangan Iptek dan globalisasi perdagangan, tuntutan terhadap terjaminnya keamanan produk (termasuk produk makanan) menjadi keharusan yang tak terelakkan dan karenanya lahirnya UU No. 8 tahun 1999 dan kemudian Peraturan Pemerintah yang akan menjadi

pedoman dalam pelaksanaan Undang-undang tersebut akan memberikan harapan yang cerah terhadap upaya-upaya perlindungan konsumen.

Karena itulah Lembaga Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) yang ditugasi untuk mengembangkan upaya perlindungan konsumen serta berfungsi memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah (pasal 33). Badan ini mengemban tugas yang berat terutama dalam memberdayakan konsumen dan meningkatkan Sumber Daya Manusia (SDM).

Para pengelola organisasi konsumen, memotivasi masyarakat untuk mendirikan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) dan bekerjasama dengan Instansi yang terkait dalam upaya pemberdayaan-LPKSM.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Perlindungan hukum bagi konsumen makanan kemasan yang cacad dirasakan sangat kurang. Hal ini dapat dilihat dari bekerjanya hukum yang mengatur perlindungan konsumen. Dari sudut Peraturan perundang-undangan telah ada Undang-undang No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, namun hingga saat ini sarana dan prasarana penegakan hukumnya belum memadai (belum ada Peraturan Pemerintah sebagai pedoman pelaksanaan UU tersebut), aparat penegak hukum yang kurang dari segi kualitas maupun kuantitas serta mekanisme penyelesaian sengketa konsumen dan produsen belum jelas pengaturannya.
2. Upaya mewujudkan pemberdayaan hukum perlindungan konsumen dibutuhkan peran dari berbagai faktor-faktor pendukung pengakan hukum antara lain : keadaan konsumen, budaya konsumen, perilaku pengusaha (pelaku usaha) dan juga kontrol sosial masyarakat. Disamping juga aparat penegak hukum dan mekanisme lembaga peradilan yang representatif serta pemerintah sebagai pihak yang berwenang.
3. Tuntutan konsumen untuk mewujudkan hak dan kewajiban seiring dengan kerugian yang dialami karena mengkonsumsi produk makanan yang cacad,

konsumen dapat mendasarkan pada kontrak/perjanjian dan berdasarkan perbuatan melawan hukum (*Product Liability*).

4. Gugatan konsumen kepada produsen dapat ditempuh melalui jalur peradilan dan luar pengadilan sebagaimana telah diatur dalam UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen setelah melalui cara musyawarah untuk mufakat tidak dapat dicapai penyelesaiannya.
5. Menghadapi gugatan konsumen, produsen tidak dapat mengelak dari tanggung jawab produknya jika mengakibatkan kerugian, mengancam keselamatan dan kesehatan konsumen, kecuali produsen dapat membuktikan bahwa kerugian timbul karena kesalahan konsumen sendiri.
6. Faktor-faktor yang menghambat kendala-kendala bekerjanya UUPK dalam rangka perlindungan konsumen antara lain :
 - a. Perangkat hukum khususnya hukum yang mengatur tentang perlindungan konsumen termasuk peraturan pelaksana belum memadai dalam mendukung terwujudnya penegakan hukum tersebut.
 - b. Sikap mental konsumen yang belum menyadari sepenuhnya akan hak dan kewajibannya.
 - c. Profesionalisme dari aparat penegak hukum yang masih minim terhadap perlindungan konsumen (khususnya BPKN, LPKSM, Hakim/Jaksa dan BPSK).
 - d. Budaya hukum masyarakat konsumen yang masih rendah tentang pentingnya perlindungan diri dari mengkonsumsi suatu produk.

B. Saran

1. Pemerintah sebagai aparatur penyelenggara negara berkewajiban untuk mendukung sepenuhnya terlaksananya penegakan hukum perlindungan konsumen khususnya UU No. 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen dengan menyediakan sarana dan prasarana, serta mendukung terciptanya perlindungan konsumen yang selama ini selalu berada dalam posisi sebagai pihak yang lemah dan kalah dibandingkan dengan produsen.
2. Dalam rangka mewujudkan cita-cita konsumen yang terlindungi oleh hukum akibat produk makanan yang cacad, maka perlu dan segera serta terus menerus dilakukan kampanye sadar produsen dan sadar konsumen dengan dilakukan penyuluhan oleh Pemerintah (Depkes) dan lembaga swadaya masyarakat konsumen.
3. Hendaknya UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen karena menurut rencana akan berlaku efektif 21 April 2000, maka Peraturan Pemerintah yang akan menjadi pedoman pelaksanaan dari Undang-undang tersebut hendaknya substansi materinya tidak menyimpang dari cita-cita Undang-undang tersebut yaitu memberikan rasa keadilan kepada konsumen dan telah dilakukan pengkajian yang mendalam dengan melibatkan berbagai pihak termasuk kalangan LSM dan Perguruan tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

- Adi Sasono; 1995. *Pembangunan Ekonomi Rakyat Dalam Era Keterbukaan Ekonomi*, Cides, Bandung.
- Ali Mansyur. M; 1997, *Studi Hukum Tentang Perlindungan Konsumen Di Kotamadya Semarang*, FH Unissula, Semarang.
- ; 1999, *Perlindungan Konsumen Terhadap Iklan Produk Yang Menyesatkan*, FH Unissula, Semarang.
- Arikunto Suharsini; 1997. *Prosedur Penelitian (suatu pendekatan praktek)*, Rineka Cipta, Yogyakarta.
- Brannen Julia; 1999. *Memandu Metode Peneliitan Kualitatif & Kuantitatif*, Pustaka Belajar, Bandung.
- Blau, Peter M. dan Marshal W. Meyer, 1987. *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Terjemahan Gerry Yusuf : Jakarta, UI Press.
- Badruzaman, Mariam Darus; 1994. *Aneka Hukum Bisnis*, Penerbit Alumni Bandung.
- Dahlan Thaib dan Mila Karmila Adi; 1998. *Hukum dan Kekuasaan*, FH UII, Yogyakarta.
- David L. Korten; *When Corporations Rule the World*, Profesional Books, Po Box 331, CPA 15418 Jakarta. Indonesia.
- Departemen Kesehatan RI Direktorat Jendral Pengawasan Obat dan Makanan; 199. *Kumpulan Peraturan Perundang-undangan di bidang Makanan*, Edisi III, Jakarta.
- Faizal Sanafiah; 1990. *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar dan Aplikasi*, YA3 Malang.
- Hartono Sunaryati C.F.G; 1994. *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke 20*, Penerbit Alumni, Bandung.
- HAY FORD; 1986. *Principles of Company Law* Butter worths, Sydney Melbourne.
- Howell A Rate; 1988. *Business Law Text and Cases*, The Dryden Press, London.
- Imam Baihaqi Abdullah; 1990. *Menggugat Hak (Panduan Konsumen bila dirugikan)*, YLKI, Jakarta.

- I.S. Susanto; *Menciptakan Lingkungan Hidup yang nyaman*, Pidato Dies Natalis Undip Semarang, 15 Oktober 1997.
- Ismail Saleh; 1990. *Hukum dan Ekonomi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Jones A Stoner, R Edward Freeman D. Gilbert ; 1995. *Management*, Prentice - Hall, New York.
- James F. Engeel dkk; 1994. *Perilaku Konsumen Jilid I*, Alih Bahasa, Drs. FX. Budiyanto, Bina rupa Aksara, Jakarta.
- ; 1994. *Perilaku Konsumen Jilid ke 2*, Alih Bahasa, Drs. FX. Budiyanto, Bina rupa Aksara, Jakarta.
- Kansil C.S.T; 1995. *Hukum Perusahaan Indonesia* (aspek hukum dalam ekonomi) PT. Pradnya, Jakarta..
- Kusmono; Makalah Seminar ,1989. "*Perlindungan Konsumen atas Kerugian Yang Timbul Akibat Produk Yang Cacat dan Berbahaya*", Fakultas Hukum Universitas Jember.
- Lewis D. Solomon dan Alan R. Palmier; 1994. *Corporations* (examples and explanations) Little, Brown and Company, Boston New York.
- LP₂K; 1999-1997. *Pelatihan Konsumen Peningkatan Kesadaran Kritis Dalam Mengkonsumsi Makanan Jajanan Anak*, Semarang.
- Miles Matthew B.; 1992. *Analisa Data Kualitatif*, Penerbit Universitas Indonesia.
- Mardalis; 1995. *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta.
- Moeleong Lexy J.; 1995. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rasda Karya, Bandung.
- Muhadjir Noeng; 1995. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Penerbit Reka Sarasin, Yogyakarta.
- Mangkunegoro A.A. Anwar Prabu; 1988. *Perilaku Konsumen*, PT. Erseco, Bandung.
- Muhammad Djumhana; 1994. *Hukum Ekonomi Sosial Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Muhammad Abdul Kadir; 1982. *Hukum Perikatan*; Penerbit Alumni, Bandung.
- Nasution AZ; 1995. *Konsumen dan Hukum*, CV. Muliasari, Jakarta.

- Nasution S.; 1996. *Metodologi Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung.
- Nonet dan Selznick; 1978. *Law and Society In Transition (Toward Responsive Law*
Harper and Row, Publishers, New York.
- Purwahid Patrik; 1986. *Azas Iktikad Baik Dan Kepatutan Dalam Perjanjian*, Badan
Penerbit Undip, Semarang.
- ; 1994. *Dasar-dasar Hukum Perikatan* Penerbit CV. Mandar Maju,
Bandung.
- , 1995, *Tanggung Gugat Produk*, Universitas Muhammadiyah
Magelang.
- , 1990, *Perkembangan Tanggung Gugat Risiko Dalam Pembuatan*
Melawan Hukum, Fakultas Hukum, Undip Semarang.
- Phillips J. Jerry; 1987. *Products Liability*, West Publishing Co, Knoxville, Tennessee.
- Rahardjo Satjipto; 1983. *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- ; 1980. *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa Bandung.
- Ritzer George; 1985. *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*,
CV.Rajawali, Jakarta.
- Samuel Certo; 1996. *Strategic Management*, New York - Mc Graw - Hill.
- Sarjadi Sugeng; 1998. *Reformasi Kebijakan Menyongsong Milenium Ketiga Sebuah*
Catatan, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Satrio J; 1985. *Hukum Perikatan (Perikatan pada umumnya)*; Penerbit Alumni,
Bandung.
- Subekti R.; 1985. *Aneka Perjanjian*, Penerbit Alumni, Bandung.
- , 1979, *Hukum Perjanjian*, PT. Internusa, Cetakan ke 6, Jakarta.
- , 1979, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, PT. Internusa, Cetakan ke 14, Jakarta.
- Subekti R dan R. Tjitro Sudibio; 1980. *Kitab Undang-undang Hukum Perdata*,
PT.Pradnya Paramita, Cetakan ke 6 Jakarta.
- Schut GHA; 1974. *Produkten Aansprakelijkheid*, Wejtjeenk Willink Zwolle,
Amsterdam.
- Suryadiningrat R.M ; 1995. *Azas-azas Hukum Perikatan*, Farsito, Bandung.
- Setiawan, R ; 1979. *Pokok-pokok Hukum Perikatan*, Bina Cipta, Bandung.

- Soemitro Ronny Hanitijo; 1988. *Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- ; 1985. *Studi Hukum Dan Masyarakat Alumni Bandung*.
- Soekanto Soeryono dan Mamudji Sri; 1985. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu tinjauan singkat)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Soekanto Soeryono; 1988. *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- ; 1987. *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial*, Rajawali Press, Jakarta.
- Sunggono Bambang; 1998. *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Simatupoang Richard Burton; 1995. *Aspek Hukum dalam Bisnis*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Sudaryatmo; 1996. *Masalah Perlindungan Konsumen di Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Soekanto Soejono & Salman R. Otje; 1987. *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Sri Redjeki Hartono; 1999. *Badan-badan Usaha*, Materi Kuliah S2, Ilmu Hukum Undip.
- ; 1985. *Majalah Masalah-masalah Hukum*, Fakultas Hukum Undip, Semarang.
- Sri Adininingsih; 1998. *Perberdaulatan Ekonomi Rakyat Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat*, Karta Karya pada Seminar Fakultas Ekonomi, Unissula, Semarang.
- Sunaryati Hartono; 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Hukum Sistem Nasional*, Bandung Alumni.
- Sumantoro; 1996. *Pengertian Pokok Hukum Perusahaan*, Rajawali Press, Jakarta.
- Subekti; 1984. *Pokok-pokok Hukum Perdata*, PT. Internusa, Jakarta.
- Winardi; 1991. *Marketing dan Perilaku Konsumen*, CV. Mandar Maju, Bandung.
- Undang-undang No. 8 tahun 1999, 1999. tentang *Perlindungan Konsumen*, Panca Usaha, Jakarta.

Waddam; 1993. *Products Liability*, Carswell Thomson Professional Publishing, Toronto.

YLKI; *Konsep RUU : tentang Pokok-pokok Perlindungan Konsumen*, Jakarta.

Makalah Seminar

- a. Yayasan Pusat Indonesia bekerja sama dengan Badan Pembinaan Hukum Nasional; *tentang Pertanggungjawaban Jawa Produk dan Kontrak Bangunan*, Jakarta, 25-26 Agustus 1988.
- b. Temu Wicara Nasional Perlindungan Konsumen, *Meningkatkan Citra Konsumen Indonesia yang berkualitas*, Fak. Hukum UGM-Dep. Perdagangan RI, Yogyakarta, 11-13 Desember 1991.
- c. Dewan kerjasama ilmu hukum Indonesia - Belanda Proyek Hukum Perikatan II, Bagian 2b, *Pertanggungjawaban khusus Tanggung Jawab Produk*, J.M. Wn Danne, Denpasar, Bali 3-14 Januari 1990.
- d. Dewan Regional Ilmu Hukum Indonesia - Belanda Proyek Hukum Perdata, Penataran regional hukum perdata II, *Tanggung Jawab Produk dan Sejarah Perkembangannya di beberapa negara*, Denpasar, Bali 3-14 Januari 1990.
- e. Panitia Dies Natalies Sewindu, Universitas Atmajaya Ujungpandang, *Peningkatan Keamanan Produk demi Pembangunan Industri dan Perlindungan Konsumen*, Ujung Pandang, 1989.

Klipping

- a. Klipping makanan dan minuman, LP2K Semarang, tanpa tahun.
- b. Klipping makanan dan obat-obatan, LP2K Semarang, tanpa tahun.

Majalah

- a. Hukum dan Pembangunan, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1996.
- b. Sadar Pangan dan Gizi, PT. Indofood Sukses Makmur, Jakarta Utara, 1997.
- c. Warta Konsumen, no.12 tahun XXIV, Desember 1998.
- e. Warta Konsumen, no.01 tahun XXV, Januari 1999.

- f. Warta Konsumen, no.02 tahun XXV, Februari 1999.
- g. Warta Konsumen, no.03 tahun XXV, Maret 1999.
- h. Warta Konsumen, no.04 tahun XXV, April 1999.
- i. Warta Konsumen, no.07 tahun XXV, Julil 1999.
- j. Warta Konsumen, no.08 tahun XXV, Agustus 1999.
- k. Warta Konsumen, no.11 tahun XXV, Nopember 1999.
- l. Warta Konsumen, no.01 tahun XXVI, Januari 2000.
- m. Jurnal Hukum Bisnis; Volume no. 6, 1999, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, Jakarta, 1999.
- n. Jurnal Hukum Bisnis; Volume no. 7, 1999, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, Jakarta, 1999.
- o. Choice : Fast Food What's your best pick ; Australian Consumer's Association, Juni 1999.