

# KEDUDUKAN DAN FUNGSI BPPOM DALAM MELINDUNGI KONSUMEN TERHADAP MAKANAN YANG MENGANDUNG BAHAN YANG BERBAHAYA DI WILAYAH HUKUM KABUPATEN PANDEGLANG

Oleh : Dede Sulaeman, S.H., M.H.  
Dr.Firman Adi Chandra, SE.,SH.,MH.

## ABSTRAK

**T**esis ini membahas tentang kedudukan dan fungsi BPPOM dalam perlindungan konsumen terhadap makanan yang mengandung bahan berbahaya di Kabupaten Pandeglang. Keperluan adanya hukum untuk memberikan Perlindungan Konsumen Indonesia merupakan suatu hal yang tidak dapat dielakkan, sejalan dengan salah satu tujuan pembangunan nasional kita yaitu melindungi bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Pemerintah melindungi konsumen dengan cara mengatur pengendalian mengawasi produksi, distribusi dan pengedaran produk makanan sehingga konsumen tidak dirugikan baik kesehatan maupun keuangannya. Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap pihak produsen bertujuan untuk membina dan

mengembangkan usaha di bidang produksi dan distribusi serta menciptakan usaha perdagangan yang jujur, ini yang menjadi salah satu tugas BPPOM. Tesis ini menggunakan penelitian yuridis normatif karena menitikberatkan pada penelitian kepustakaan yang intinya meneliti asas- asas hukum, sistematis hukum, dan sinkronisasi hukum dengan cara menganalisisnya. Data yang diperoleh dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif. Selanjutnya, permasalahan yang dibahas di Tesis ini adalah mengenai kedudukan dan fungsi BPPOM untuk melindungi konsumen dari makanan yang mengandung bahan yang berbahaya dan upaya hukum yang dapat dilakukan konsumen akibat kerugian dalam penggunaan makanan yang mengandung zat berbahaya.

Kata Kunci: Perlindungan Konsumen, BPPOM, Makanan, Bahan Berbahaya.

## ABSTRACT

**T**his Thesis discusses the position and function of BPPOM in protecting consumers from foods containing hazardous substances in kabupaten pandeglang. The need for a law to provide Indonesian Consumer Protection is an inevitable matter, in line with one of our national development goals, namely, to

protect the Indonesian nation and all Indonesian blood. The government protects consumers by regulating controls overseeing the production, distribution, and distribution of food products so that consumers are not harmed both in terms of health and finances. Supervision carried out by the government of

*the producers aims to foster and develop businesses in the field of production and distribution and create an honest trading business; this is one of the tasks of BPPOM. This Thesis uses normative juridical research because it focuses on library research which primarily examines the principles of law, systematic law, and synchronization of the law by analyzing it. The data obtained were*

*analyzed using qualitative descriptive methods. Furthermore, the problem discussed in this Thesis is about the position and function of BPPOM to protect consumers from foods containing dangerous substances and legal remedies that consumers can do due to losses in the use of foods containing hazardous substances.*

*Keywords: Consumer Protection, BPPOM, Food, Hazardous Materials.*

## **A. PENDAHULUAN**

Dalam Undang-Undang 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia pasal 1 ayat (3) ditegaskan bahwa Negara Indonesia negara hukum. Selain itu, dalam Penjelasan Umum UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara, dijelaskan bahwa: Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (Rechstaat) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (Machstaat). Hukum dirumuskan untuk mengatur dan melindungi kepentingan-kepentingan masyarakat serta untuk melindungi Hak Asasi Manusia (HAM).

Keperluan adanya hukum untuk memberikan Perlindungan Konsumen Indonesia merupakan suatu hal yang tidak dapat dielakkan, sejalan dengan salah satu tujuan pembangunan nasional kita yaitu melindungi bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia (pembukaan UUD 1945 alinea IV).

Membahas keperluan hukum untuk memberikan perlindungan bagi konsumen Indonesia, hendaknya terlebih dahulu kita melihatsituasi peraturan perundang-undangan Indonesia, khususnya peraturan atau keputusan yang memberikan perlindungan bagi masyarakat. Sehingga bentuk hukum perlindungan konsumen yang ditetapkan, sesuai dengan yang diperlukan bagi konsumen Indonesia dan keberadaannya tepat apabila diletakkan di dalam kerangka sistem hukum nasional.

Menurut Az. Nasution hukum perlindungan konsumen adalah “bagian dari hukum konsumen yang memuat asas-asas atau kaidah-kaidah yang bersifat mengatur dan mengandung sifat yang melindungi kepentingan konsumen, sedangkan hukum konsumen adalah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain berkaitan dengan barang atau jasa konsumen di dalam pergaulan hidup”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Shidarta, 2000. Hukum Perlindungan Konsumen. PT Grasindo: Jakarta. hlm. 3

Menurut pasal 1, Undang-Undang RI No 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen selanjutnya disebut UU Perlindungan Konsumen, yang dimaksud dengan perlindungan konsumen adalah “segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen”. Sedangkan yang dimaksud konsumen adalah “setiap orang pemakai barang atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan”.

Badan Pengawas Obat dan Makanan yang disingkat BPOM berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, merupakan badan yang bertugas di bidang pengawasan obat dan makanan yakni mengawasi keamanan, mutu, dan gizi pangan yang beredar di dalam negeri.

Kegiatan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan dalam melakukan uji sampling produk yang beredar di masyarakat merupakan bentuk perlindungan terhadap konsumen agar hak konsumen untuk mendapatkan keamanan dan kenyamanan dalam mengonsumsi suatu produk terpenuhi. Pasal 111 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan telah mengatur tentang pangan yang layak untuk beredar yakni setiap makanan dan minuman yang akan diberi izin edar harus memenuhi standardisasi dan keamanan pangan khususnya persyaratan kesehatan. Selain itu, makanan dan minuman yang dikemas wajib diberi tanda atau label sesuai Peraturan Pemerintah tentang Label dan Iklan Pangan.

Namun konsumen tidak akan pernah tahu nomor registrasi yang dicantumkan dalam kemasan produk tersebut benar dikeluarkan oleh pihak BPOM atau pun Dinas Kesehatan atau tidak, tanpa pernyataan dari pihak BPOM sendiri. Oleh karena itu dapat dilihat pentingnya itikad baik dimiliki oleh setiap pelaku usaha dalam menjalankan suatu usahanya, sebab layaknya suatu produk untuk dikonsumsi hanya dapat diketahui melalui cara tertentu seperti uji laboratorium oleh pihak yang berkompeten.

Pasal 7 huruf (a) Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, menegaskan yaitu salah satu kewajiban pelaku usaha yaitu harus beritikad baik dalam melakukan usahanya, antara lain tidak dibenarkan mencampurkan bahan kimia obat pada produk pangan serta mencantumkan kode yang mana produk pangan yang diproduksi pada kenyataannya tidak memenuhi standardisasi mutu pangan.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Sudaryatno, 1999. Hukum dan Advokasi Konsumen. PT Citra Aditya Bakti, Bandung. hlm. 52

Melihat kondisi pelaku usaha yang seringkali menggunakan segala cara untuk memasarkan produknya, membuat masyarakat atau konsumen yang menjadi korban terkadang tidak tahu kemana harus mengadukan keluhan apabila mereka mengalami kerugian. Untuk itu, peran serta negara sangatlah dibutuhkan dalam melindungi konsumen.<sup>3</sup>

Dari latar belakang yang telah penulis buat di atas dapat dicari suatu permasalahan yang dapat diangkat menjadi suatu judul Tesis “**KEDUDUKAN DAN FUNGSI BPPOM DALAM PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP MAKANAN YANG MENGANDUNG BAHAN YANG BERBAHAYA DI PROVINSI PANDEGLANG**”.

## **B. PERMASALAHAN**

Berdasarkan judul Tesis ini yaitu mengenai “Kedudukan Dan Fungsi Bppom Dalam Perlindungan Konsumen Terhadap Makanan Yang Mengandung Bahan Yang Berbahaya Di Provinsi Pandeglang” maka rumusan masalah yang menjadi judul Tesis ini.

1. Bagaimana kedudukan dan fungsi (BPOM) untuk melindungi konsumen dari makanan yang mengandung bahan yang berbahaya?
2. Bagaimana upaya hukum yang dapat dilakukan konsumen akibat kerugian dalam penggunaan makanan yang mengandung zat berbahaya?

## **C. PEMBAHASAN**

Upaya lembaga badan pengawasan obat dan makanan (bpom) dalam perlindungan konsumen terhadap makanan yang mengandung bahan yang berbahaya.

### **1. Jenis-Jenis Zat Berbahaya dalam Makanan**

Banyak makanan yang selama ini masih beredar di masyarakat yang mengandung bahan kimia berbahaya seperti boraks dan formalin. Formalin yang selama ini kita tahu yaitu adalah suatu zat yang digunakan untuk mengawetkan mayat. Sedangkan boraks dapat digunakan untuk mengawetkan serangga. Zat kimia formalin dan boraks bukan

---

<sup>3</sup> Andi Kurniasari, 2013. Perlindungan Konsumen Atas Kode Badan Pengawas Obat Dan Makanan (BPOM) Pada Produk Kopi, Tesis Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 4-6

merupakan zat kimia yang boleh ditambahkan kedalam sebuah makanan karena zat tersebut dapat menimbulkan berbagai penyakit hingga mengakibatkan kematian jika dikonsumsi.

#### **A. Boraks**

Boraks merupakan garam natrium yang banyak digunakan di berbagai industri nonpangan, khususnya industri kertas, gelas, pengawet kayu, dan keramik. Boraks biasa berupa serbuk kristal putih, tidak berbau, mudah larut dalam air, tetapi boraks tidak dapat larut dalam alkohol. Boraks biasa digunakan sebagai pengawet dan antiseptik kayu. Daya pengawet yang kuat dari boraks berasal dari kandungan asam borat didalamnya. Asam borat sering digunakan dalam dunia pengobatan dan kosmetika. Misalnya, larutan asam borat dalam air digunakan sebagai obat cuci mata dan dikenal sebagai boorwater. Asam borat juga digunakan sebagai obat kumur, semprot hidung, dan salep luka kecil. Namun, bahan ini tidak boleh diminum atau digunakan pada luka luas, karena beracun ketika terserap masuk dalam tubuh. Efek toksiknya akan terasa bila boraks dikonsumsi secara kumulatif dan penggunaannya berulang-ulang. Pengaruh terhadap kesehatan :

- a. Tanda dan gejala akut : Muntah, diare, merah dilendir, konvulsi dan depresi SSP (Susunan Syaraf Pusat)
- b. Tanda dan gejala kronis : Nafsu makan menurun, Gangguan pencernaan, Gangguan SSP : bingung dan bodoh, Anemia, rambut rontok dan kanker.

#### **B. Formalin**

Formalin merupakan cairan tidak berwarna yang digunakan sebagai desinfektan, pembasmi serangga, dan pengawet yang digunakan dalam industri tekstil dan kayu. Formalin memiliki bau yang sangat menyengat dan mudah larut dalam air maupun alkohol. Formalin tidak boleh digunakan sebagai bahan pengawet untuk pangan. Akibatnya jika digunakan pada pangan dan dikonsumsi oleh manusia akan menyebabkan beberapa gejala diantaranya adalah tenggorokan terasa panas dan kanker yang pada akhirnya akan mempengaruhi organ tubuh lainnya, serta gejala lainnya. Pengaruh formalin terhadap kesehatan yaitu:

- a. Jika terhirup: rasa terbakar pada hidung dan tenggorokan, sukar bernafas, nafas pendek, sakit kepala, kanker paru-paru.
- b. Jika terkena kulit : kemerahan, gatal, kulit terbakar
- c. Jika terkena mata : kemerahan, gatal, mata berair, kerusakan mata, pandangan kabur, kebutaan

- d. Jika tertelan : mual, muntah, perut perih, diare, sakit kepala, pusing, gangguan jantung, kerusakan hati, kerusakan saraf, kulit membiru, hilangnya pandangan, kejang, koma dan kematian.

Selain itu juga terdapat zat-zat berbahaya pada makanan yang biasanya ditambahkan pada bahan tambahan pangan (BTP). Bahan Tambahan Pangan (BTP) adalah bahan atau campuran bahan yang secara alami bukan merupakan bagian dari bahan baku tetapi ditambahkan ke dalam pangan untuk mengubah sifat-sifat makanan seperti bentuk, tekstur, warna, rasa, kekentalan, aroma, pengawet serta untuk mempermudah proses pengolahan.

Pada umumnya, pangan olahan diberikan Bahan Tambahan Pangan (BTP) dalam jumlah kecil yang bertujuan untuk memperbaiki sifat organoleptik (berupa cita rasa, tampilan, dan tekstur) pangan serta untuk mengawetkan pangan dalam jangka waktu tertentu salah satu BTP yang sering ditambahkan pada pangan adalah pewarna, baik pewarna alami maupun buatan. Biasanya tujuan penambahan pewarna pada pangan untuk memperbaiki warna atau tampilan pangan yang mengalami perubahan selama proses pengolahan, menyeragamkan warna pangan, dan meningkatkan daya tarik pangan.

Tujuan penggunaan bahan tambahan pangan adalah dapat meningkatkan atau mempertahankan nilai gizi dan kualitas daya simpan, membuat bahan pangan lebih mudah dihidangkan, serta mempermudah preparasi bahan pangan. Pada umumnya bahan tambahan pangan dapat dibagi menjadi dua golongan besar, yaitu sebagai berikut:

1. Bahan tambahan pangan yang ditambahkan dengan sengaja ke dalam makanan, dengan mengetahui komposisi bahan tersebut dan maksud penambahan itu dapat mempertahankan kesegaran, cita rasa, dan membantu pengolahan, sebagai contoh pengawet, pewarna, dan pengeras.
2. Bahan tambahan pangan yang tidak sengaja ditambahkan, yaitu bahan yang tidak mempunyai fungsi dalam makanan tersebut, terdapat secara tidak sengaja, baik dalam jumlah sedikit atau cukup banyak akibat perlakuan selama proses produksi, pengolahan, dan pengemasan. Bahan ini dapat pula merupakan residu atau kontaminan dari bahan yang sengaja ditambahkan untuk tujuan produksi bahan mentah atau penanganannya yang masih terus terbawa ke dalam makanan yang akan dikonsumsi. Contoh bahan tambahan pangan dalam golongan ini adalah residu pestisida (termasuk insektisida, herbisida, fungisida, dan rodentisida), antibiotik, dan hidrokarbon aromatic polisiklis.

Bahan tambahan pangan yang diizinkan penggunaannya di Indonesia digolongkan ke dalam 11 jenis Menurut Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No. 722/Menkes/Per/IX/88 yaitu:

1. Antioksidan yaitu bahan tambahan makanan yang dapat mencegah atau menghambat proses oksidasi lemak sehingga tidak terjadi ketengikan.
2. Antikempal yaitu bahan tambahan makanan yang dapat mencegah terjadinya pengempalan (penggumpalan) makanan yang berupa serbuk seperti tepung atau bubuk.
3. Pengatur keasaman yaitu bahan tambahan makanan yang dapat mengasamkan, menetralkan dan mempertahankan derajat keasaman.
4. Pemanis buatan yaitu bahan tambahan makanan yang menyebabkan rasa manis pada makanan, yang tidak atau hampir tidak mempunyai nilai gizi.
5. Pemutih dan pematang telur yaitu bahan tambahan makanan yang dapat mempercepat proses pemutihan atau pematang tepung sehingga dapat memperbaiki mutu pemanggangan.
6. Pengemulsi, pemantap, dan pengental yaitu bahan tambahan makanan yang dapat membantu terbentuknya dan memantapkan sistem disperse yang homogen pada makanan.
7. Pengawet yaitu bahan tambahan makanan yang dapat mencegah atau menghambat fermentasi, pengasaman, atau penguraian lain pada makanan yang disebabkan oleh pertumbuhan mikroba.
8. Pengeras yaitu bahan tambahan makanan yang dapat memperkeras atau mencegah melunaknya makanan.
9. Penyedap rasa dan aroma, penguat rasa yaitu bahan tambahan makanan yang dapat memberikan, menambahkan atau mempertegas rasa dan aroma.
10. Sekuestran yaitu bahan tambahan makanan yang dapat mengikat ion logam yang ada dalam pangan sehingga memantapkan warna, aroma, dan tekstur.
11. Pewarna yaitu bahan tambahan makanan yang dapat memperbaiki atau memberi warna pada makanan.

Menurut Winarno (1997), zat pewarna adalah bahan tambahan makanan yang dapat memperbaiki warna makanan yang berubah atau menjadi pucat selama proses pengolahan atau untuk memberi warna pada makanan yang tidak berwarna agar kelihatan lebih menarik. Menurut PERMENKES RI No. 722/Menkes/Per/IX/1998, zat pewarna adalah bahan tambahan makanan yang dapat memperbaiki atau memberi warna pada makanan.

Pewarna makanan merupakan bahan tambahan pangan yang dapat memperbaiki penampilan makanan dan minuman. Penambahan bahan pewarna mempunyai tujuan, salah satunya adalah memberi kesan menarik bagi konsumen, menyeragamkan dan menstabilkan warna, serta menutupi perubahan akibat proses pengolahan dan penyimpanan.<sup>4</sup>

Pada masa lalu untuk membuat warna hijau, orang menggunakan perasan daun pandan, dan untuk nasi kuning memakai kunyit. Akan tetapi, untuk mencari segi praktisnya, sekarang banyak digunakan pewarna yang belum tentu aman bagi kesehatan.

Di negara-negara yang telah maju, suatu zat pewarna sintetis harus melalui berbagai prosedur pengujian sebelum dapat digunakan sebagai zat pewarna makanan. Zat pewarna yang diizinkan penggunaannya dalam makanan dikenal sebagai *primttied color* atau *certified color*. Untuk penggunaannya zat pewarna tersebut harus menjalani tes dan prosedur penggunaan yang disebut proses sertifikasi.

Bahan pewarna yang ditambahkan ke dalam makanan dan minuman dimaksudkan untuk meningkatkan daya tarik konsumen. Tujuannya agar konsumen tertarik atau menyukainya. Namun, bahan pewarna suatu makanan dan minuman secara visual biasanya tampil terlebih dahulu sebelum konsumen mengetahui cita rasa, nilai gizi, dan teksturnya.

Berdasarkan sumbernya zat pewarna dibagi dalam dua golongan utama yaitu pewarna alami dan pewarna sintetis. Pewarna alami merupakan pewarna yang diperoleh dari bahan-bahan alami baik nabati, hewani, ataupun mineral. Bahan pewarna alami lebih aman digunakan jika dibandingkan dengan pewarna sintetis.

Banyak warna cemerlang yang dipunyai oleh tanaman dan hewan dapat digunakan sebagai pewarna untuk makanan. Beberapa pewarna alami ikut menyumbang nilai nutrisi (karotenoid, riboflavin, dan kobalamin), merupakan bumbu (kunir dan paprika) atau pemberi rasa (karamel) ke bahan olahannya. Pewarna alami adalah zat warna yang diperoleh berasal dari hewan dan tumbuh-tumbuhan seperti karamel, coklat, daun suji, daun pandan dan kunyit.

Pewarna alami pada umumnya rentan terhadap pH, sinar matahari, dan suhu tinggi, kecuali paprika, pewarna alami sebaiknya disimpan pada suhu 4-8° C untuk meminimalisasi pertumbuhan mikroba dan degradasi pigmen. Jenis-jenis pewarna alami tersebut antara lain:<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Badan Pengawas Obat dan Makanan, 2016, Pelaksanaan Program dan Kegiatan Reformasi Birokrasi Badan POM RI, hlm. 37.

<sup>5</sup> Ibid

1. Klorofil, yaitu zat warna alami hijau yang umumnya terdapat pada daun, sehingga sering disebut zat warna hijau daun. Banyak digunakan untuk makanan. Saat ini bahkan mulai digunakan pada berbagai produk kesehatan. Pigmen klorofil banyak terdapat pada dedaunan (misalnya daun suji, pandan, katuk dan sebagainya).
2. Karamel, berwarna coklat gelap dan merupakan hasil dari hidrolisis (pemecahan) karbohidrat, gula pasir, laktosa, dan sirup malt. Karamel terdiri dari 3 jenis, yaitu karamel tahan asam yang sering digunakan untuk minuman berkarbonat, karamel cair untuk roti dan biscuit, serta karamel kering. Gula kelapa yang selain berfungsi sebagai pemanis juga memberikan warna kecoklatan pada minuman es kelapa ataupun es cendol.
3. Mioglobulin dan hemoglobin, yaitu zat warna merah pada daging
4. Karotenoid, yaitu kelompok pigmen yang berwarna kuning, orange, merah orange, yang terlarut dalam lipid, berasal dari hewan maupun tanaman antara lain, lumut, tomat, cabe merah, wortel.
5. Anthosianin dan anthoxantin. Warna pigmen anthosianin merah, biruviolet biasanya terdapat pada bunga, buah-buahan dan sayur-sayuran.

Di negara maju, suatu zat pewarna buatan harus melalui berbagai prosedur pengujian sebelum dapat digunakan sebagai pewarna pangan. Zat pewarna yang diizinkan penggunaannya dalam pangan disebut sebagai permitted color atau certified color.

Dengan meluasnya pemakaian pewarna sintetis, sering terjadi penyalahgunaan pewarna pada makanan. Contohnya, pewarna tekstil digunakan untuk makanan sehingga membahayakan konsumen. Zat pewarna tekstil dan cat biasanya mengandung logam berat seperti arsen (As), timbal (Pb), dan raksa (Hg) yang bersifat racun.

Pemakaian zat pewarna seringkali disalahgunakan untuk sembarangan bahan pangan, misalnya zat pewarna untuk tekstil dan kulit dipakai untuk mewarnai bahan pangan. Bahan tambahan pangan yang ditemukan adalah pewarna yang berbahaya terhadap kesehatan seperti Amaran, Auramin, Methanyl Yellow dan Rhodamin B.

Jenis-jenis makanan jajanan yang ditemukan mengandung bahan-bahan yang berbahaya ini antara lain sirup, saus, bakpau, kue basah, pisang goreng, tahu, krupuk, es cendol, mie dan manisan. Timbulnya penyalahgunaan bahan tersebut disebabkan karena ketidaktahuan masyarakat mengenai zat pewarna untuk pangan, dan juga disebabkan karena harga zat pewarna untuk industri jauh lebih murah dibandingkan dengan harga zat untuk pangan.

## 2. Upaya Perlindungan Hukum Konsumen terhadap Makanan yang Mengandung Zat Berbahaya

Bentuk perlindungan hukum terhadap konsumen dapat dilakukan melalui penuntutan pidana terhadap pelaku usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 62 UUPK. Dalam penerapan sanksi pidana terhadap pelaku usaha yang telah memproduksi atau mengedarkan makanan yang mengandung zat berbahaya menurut ketentuan Pasal 63 UUPK, dapat juga dijatuhkan hukuman tambahan berupa :<sup>6</sup>

1. Perampasan barang tertentu
2. Pengumuman keputusan Hakim
3. Pembayaran ganti rugi
4. Perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian konsumen
5. Kewajiban penarikan barang dari peredaran, atau
6. Pencabutan izin usaha
7. Perlindungan Hukum Dari Aspek Hukum Perdata

Hubungan konsumen dan pelaku usaha merupakan hubungan perdata di mana proses jual beli barang dan/atau jasa yang terjadi antara mereka merupakan penerapan pasal 1338 KUHPperdata yang menyatakan bahwa: “Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai Undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Suatu perjanjian tidak dapat ditarik kembali selain dengan sepakat kedua belah pihak atau karena alasan-alasan yang oleh Undang-undang dinyatakan cukup. Untuk itu suatu perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik.”

Hal inilah yang menyebabkan bentuk perlindungan hukum bagi konsumen lebih sering dilihat dari segi masalah perdata, misalnya saja terkait dengan masalah ganti ruginya. Ganti rugi yang dapat diberikan oleh pelaku usaha berdasarkan Pasal 19 ayat (2) UUPK dapat berupa:<sup>7</sup> Pengembalian uang atau pengembalian barang dan/atau jasa yang sejenis dan setara nilainya. Perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan.

Pasal 8 angka (1) huruf (a), angka (2) dan angka (3) UUPK menetapkan sejumlah larangan kepada pelaku usaha yaitu: pelaku usaha dilarang memproduksi dan memperdagangkan barang yang dapat berupa sediaan farmasi dan pangan yang rusak, cacat atau tercemar, dan tidak sesuai dengan standar yang ditentukan undang-undang.

---

<sup>6</sup> Sudaryatmo, 1995, Masalah Perlindungan di Indonesia, Citra Aditya Bhakti, Bandung

<sup>7</sup> Ibid., hlm. 132

Pemerintah dalam melakukan pengawasan terhadap produk makanan yang berbedar diberi wewenang untuk mengambil tindakan administratif, sesuai dengan yang tercantum dalam Pasal 54 angka (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, tindakan administratif yang dimaksud berupa :

1. Peringatan secara tertulis; Larangan mengedarkan untuk sementara waktu dan/atau perintah untuk menarik pangan dari peredaran apabila terhadap resiko tercemarnya pangan atau pangan tidak aman bagi kesehatan manusia; Pemusnahan pangan jika terbukti membahayakan kesehatan dan jiwa manusia;
2. Penghentian produk untuk sementara waktu; Pengenaan denda paling tinggi Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah); dan Pencabutan izin produksi atau izin usaha.

Keadaan yang menimbulkan kerugian tersebut sering kali menyudutkan konsumen tersebut, mengakibatkan timbulnya sengketa atau permasalahan antara konsumen dan pelaku usaha, untuk melakukan penyelesaian sengketa tersebut dapat dilakukan melalui dua cara yaitu:

### **3. Upaya Litigasi**

Litigasi artinya pengadilan. Litigasi adalah penyelesaian sengketa atau perkara melalui jalur pengadilan. Sengketa hukum yang akan diselesaikan melalui upaya hukum (*recht midellen*) proses litigasi di pengadilan dalam rangka mempertahankan suatu hak disebut perkara. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan dijelaskan dalam pasal 48 UUPK dijelaskan bahwa penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan mengacu pada ketentuan tentang peradilan umum yang berlaku dengan memperhatikan ketentuan yang terdapat dalam pasal 45 UUPK.

Penyelesaian sengketa konsumen melalui peradilan diatur dalam Dalam pasal 45 dikatakan bahwa : “Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada dilingkungan peradilan umum”. Dalam pasal 48 dikatakan bahwa : “Penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan mengacu pada ketentuan tentang peradilan umum yang berlaku dengan memperhatikan ketentuan dalam pasal 45”.

Penunjukan pasal 45 dalam hal ini, lebih banyak tertuju pada ketentuan tersebut dalam ayat (4). Artinya penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan hanya dimungkinkan apabila para pihak belum memilih upaya penyelesaian sengketa konsumen diluar pengadilan, atau upaya penyelesaian sengketa konsumen diluar pengadilan, dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa.

Satu hal yang harus diingat, bahwa cara penyelesaian sengketa melalui pengadilan menggunakan hukum acara yang umum berlaku selama ini, yaitu HIR/RBg. Dapat dilihat pada kasus di Pasar Sindu pada 18 Desember 2016 di mana penjual produk olahan makanan yang mengandung bahan berbahaya.<sup>8</sup>

Penjual tidak mengatakan kepada konsumennya bahwa produk olahan makanan tersebut mengandung zat berbahaya. Setelah melalui pengujian laboratorium ternyata produk tersebut positif mengandung bahan berbahaya. Karena penjual tersebut telah melanggar hak konsumen yaitu hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang atau jasa. Dan konsumen sangat dirugikan karena produk olahan tersebut tidak sehat. Sebagai pelaku usaha seharusnya penjual tersebut memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi barang yang dijualnya.

Pelaku telah melakukan perbuatan yang dilarang oleh undang-undang dimana ketidaksesuaiannya isi barang dengan label kemasannya yang dituliskan. Seperti yang dikatakan berita diatas, pelaku terjerat Pasal 62 UUPK, pasal ini berisikan bahwa :

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

Sementara itu, upaya BPOM dalam penyelesaian sengketa konsumen yang dirugikan akibat mengkonsumsi makanan yang mengandung zat berbahaya secara litigasi yaitu memantau proses penyelesaian sengketa agar berjalan lancar dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### **4. Upaya Non Litigasi**

---

<sup>8</sup> Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, 2010, Hukum Perlindungan Konsumen, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 234

Nonlitigasi adalah penyelesaian sengketa di luar pengadilan melalui perdamaian dan penangkalan sengketa dengan perancangan-perancangan kontrak yang baik. “Penyelesaian sengketa konsumen sebagaimana tidak menutupi kemungkinan penyelesaian damai oleh para pihak yang bersengketa. Pada setiap tahap diusahakan untuk menggunakan penyelesaian damai oleh kedua belah pihak yang bersengketa. Yang dimaksud dengan penyelesaian secara damai adalah penyelesaian yang dilakukan oleh kedua belah pihak yang bersengketa (pelaku usaha dan konsumen) tanpa melalui pengadilan atau Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dan tidak bertentangan dengan undang-undang.”<sup>9</sup>

Penyelesaian sengketa konsumen diluar pengadilan terbagi dua lagi yaitu, pertama penyelesaian sengketa secara damai, oleh para pihak itu sendiri, dan kedua penyelesaian sengketa dengan menggunakan mekanisme alternatif dispute resolution, yaitu negosiasi, mediasi dan konsilisasi. Penyelesaian sengketa melalui proses di luar pengadilan menghasilkan kesepakatan yang bersifat “win-win solution”, dijamin kerahasiaan sengketa para pihak, dihindari kelambatan yang diakibatkan karena hal prosedural dan administratif, menyelesaikan masalah secara komprehensif dalam kebersamaan dan tetap menjaga hubungan baik.

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan ini umumnya dinamakan dengan Alternative Dispute Resolution (ADR). Penyelesaian sengketa bisnis pada era globalisasi dengan ciri “moving quickly”, menuntut cara-cara yang “informal procedure and be put in motion quickly”. Alternative Dispute Resolution (ADR) merupakan istilah yang pertama kali dimunculkan di Amerika Serikat. Konsep ini merupakan jawaban atas ketidakpuasan yang muncul di masyarakat Amerika Serikat terhadap sistem pengadilan mereka. Ketidakpuasan tersebut bersumber pada persoalan waktu yang sangat lama dan biaya mahal, serta diragukan kemampuannya menyelesaikan secara memuaskan.

Pada intinya Alternative Dispute Resolution (ADR) dikembangkan oleh para praktisi hukum maupun para akademisi sebagai cara penyelesaian sengketa yang lebih memiliki akses pada keadilan. Pengertian Alternative Dispute Resolution di sini adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian diluar pengadilan dengan cara mediasi dan negosiasi. Dengan demikian, jelaslah yang dimaksud dengan Alternative Dispute Resolution

---

<sup>9</sup> Wayan Wiryawan & I Ketut Artadi, 2010, Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan, Udayana University Press, Denpasar-Bali, hlm.3.

(ADR) dalam perspektif UU No.30 Tahun 1999 itu suatu pranata penyelesaian sengketa di luar pengadilan berdasarkan kesepakatan para pihak dengan mengesampingkan penyelesaian sengketa secara litigasi di pengadilan.<sup>10</sup>

Upaya penyelesaian sengketa konsumen yang dirugikan karena mengkonsumsi makanan yang mengandung zat berbahaya dapat ditempuh melalui jalur non litigasi yaitu: Mediasi adalah perluasan dari proses negosiasi. Pihak-pihak yang bertikai yang tidak mampu menyelesaikan konflik akan menggunakan jasa pihak ketiga yang bersikap netral untuk membantu mereka dalam mencapai suatu kesepakatan. Tidak seperti proses adjudikasi di mana pihak ketiga menerapkan hukum terhadap fakta-fakta yang ada untuk mencapai hasil, dalam mediasi, pihak ketiga akan membantu pihak-pihak yang bertikai dalam menerapkan nilai-nilainya terhadap fakta-fakta untuk mencapai hasil akhir. Nilai-nilai ini dapat meliputi: hukum, rasa keadilan, kepercayaan agama, moral dan masalah-masalah etik. Sifat pembeda dari mediasi adalah bahwa pihak-pihak yang bertikai selain sebagai pihak ketiga yang bersifat netral, akan memilih norma-norma yang akan mempengaruhi hasil pertikaian mereka.

Penggunaan mediasi itu bagian dari alternative dispute resolution (ADR) atau disebut juga dengan penyelesaian sengketa alternatif dan penerapan ADR itu telah berkembang lama. Mediasi secara umum dipahami sebagai proses intervensi partisipasi yang berorientasi tugas, terstruktur dan jangka pendek. Pihak-pihak yang bertikai akan bekerjasama dengan pihak ketiga yang bersifat netral, yakni mediator untuk mencapai perjanjian yang disepakati bersama.

Tidak seperti proses adjudikasi, di mana interventor pihak ketiga akan melahirkan keputusan, dan tidak ada kompulsi dalam mediasi, mediator akan membantu pihak dalam mencapai musyawarah. Pihak-pihak itu sendirilah yang akan membentuk perjanjiannya. Proses mediasi dipandang sebagai proses yang lebih sederhana dari segi prosedur dan relative lebih murah dibandingkan dengan pemecahan masalah adversarial.

Proses mediasi ini akan memungkinkan pihak-pihak untuk menentukan apa yang memuaskan bagi mereka dengan mengarahkan masalah-masalah sempit dalam konflik untuk berfokus kepada situasi dan kondisi mendasar yang turut memberikan kontribusi terhadap konflik. Apa yang kelihatan seperti kasus harassment mungkin dapat berupa kisah keributan yang berlarut sampai bertahun-tahun diantara pihak-pihak.

---

<sup>10</sup> Dewi Tuti Muryati & B.Rini Heryanti, 2011, Penyelesaian Sengketa Nonlitigasi di Bidang Perdagangan, Jurnal Dinamika Sosbud Vol. 13, hlm.3-4

Dalam proses mediasi, pihak-pihak yang bertikai akan mampu mengaasi keributan yang berkepanjangan ini dan mengatasi bahaya dengan cara-cara yang tidak mungkin dalam proses adversial. Mediator dapat membantu pihak-pihak dalam mengungkapkan agenda tersembunyi dan ungkapan emosional yang tidak terungkap melalui ketentuan pembuktian dan prosedur.

Dalam proses mediasi, pihak ketiga yang bersifat netral akan membantu mereka mencapai perjanjian yang adil. Intik aktivitas dalam proses ini adalah pertukaran informasi dan bargaining dan aktivitas ini dapat dilaksanakan dalam berbagai pertemuan bersama, dalam acara-acara pribadi yang dikenal sebagai caucuses atau keduanya.

Proses mediasi biasanya dimulai dengan semua pihak yang bertikai yang memberitahukan kisah mereka dalam negosiasi langsung. Setelah pembahasan awal tentang setiap pandangan pribadi terhadap situasinya dan bergantung kepada masalah yang dibahas, mediator dapat mengklasifikasikannya ke dalam session caucus pribadi. Pekerjaan mediator dapat dijelaskan secara umum sebagai berikut :

- a. Menyelidiki kasus.
- b. Menjelaskan proses kepada pihak-pihak
- c. Membantu pihak-pihak dengan pertukaran dan bargaining informasi.
- d. Membantu pihak-pihak dalam mendefinisikan dan mendraft perjanjian.

Oleh karena itu, mediasi dapat membantu memecahkan konflik sebelum dilakukan litigitasi.<sup>11</sup>

#### **D. KESIMPULAN**

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan dan di rekomendasikan saran-saran sebagai berikut:

1. Kedudukan dan Fungsi BPOM dalam melindungi konsumen dari makanan yang mengandung zat/bahan berbahaya di mana fungsi BPOM antara lain: mengatur, regulasi, dan standardisasi; memberi lisensi dan sertifikasi industri di bidang farmasi berdasarkan cara-cara produksi yang baik; mengevaluasi produk sebelum diizinkan beredar; melakukan post marketing vigilance termasuk sampling dan pengujian laboratorium,

---

<sup>11</sup> Bismar Nasution, *Penyelesaian Sengketa Alternatif Melalui Mediasi*, Makalah, Universitas Sumatera Utara, Medan, hlm.8-9

memeriksa sarana produksi dan distribusi, melakukan penyidikan dan penegakan hukum; melakukan pre-audit dan pasca-audit iklan dan promosi produk; melakukan riset terhadap pelaksanaan kebijakan pengawasan obat dan makanan; menginformasikan dan mengedukasi publik termasuk peringatan publik.

2. Upaya hukum yang dapat dilakukan konsumen untuk melakukan penyelesaian sengketa akibat kerugian dalam mengkonsumsi makanan yang mengandung zat berbahaya dilakukan dengan cara menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum.

## **E. BAHAN REFERENSI**

- Suhardi Somomoeljono, 2021, Filsafat Budaya Kriwikan Dadi Grojogan, 3M Media Karya, Serang.
- Abdul Halim Barkatulah, 2008, Hukum Perlindungan Konsumen (Kajian Teoritis dan Perkembangan Pemikiran), Nusa Media, Bandung.
- Andi Kurniasari, 2013, Perlindungan Konsumen Atas Kode Badan Pengawas Obat Dan Makanan (BPOM) Pada Produk Kopi, Skripsi Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Az Nasution, 2002, Hukum Perlindungan Konsumen, Media, Jakarta Pusat.
- Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo. 2010. Hukum Perlindungan Konsumen, Jakarta: Rajawali Pers.
- Ahmadi Miru, 2011, Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Di Indonesia, Jakarta: Rajawali Pers.
- Adrian Sutedi, 2008, Tanggung Jawab Produk Dalam Perlindungan Konsumen, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Abrianto, 2012, Pertanggungjawaban Terhadap Produk Industri Rumah Tangga (Home Industry) Tanpa Izin Dinas Kesehatan. Makassar.
- Celina Tri Siwi Kristiyanti, 2009, Hukum Perlindungan Konsumen, Jakarta: Sinar Grafika.
- Dewi Tuti Muryati & B. Rini Heryanti, 2011, Penyelesaian Sengketa Nonlitigasi di Bidang Perdagangan, Jurnal Dinamika Sosbud Vol. 13.
- Erman Rajagukguk et.al., 2000. Hukum Perlindungan Konsumen, CV. Mandar Maju, Bandung.

- Happy Susanto. 2008. Hak-Hak Konsumen Jika Dirugikan, Visimedia, Jakarta
- I Wayan Wiryawan & I Ketut Artadi, 2010, Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan, Udayana University Press, Denpasar-Bali.
- John M. Eshols & Hasan Sadly, 1996. Kamus Inggris-Indonesia, Gramedia, Jakarta.
- Janus Sidabalok, 2010. Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- John Pieris Dan Wiwik Sri Widiarty, 2007. Negara Hukum Dan Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Pangan Kadaluwarsa. Pelangi Cendikia, Jakarta.
- Makmur, 2011, Efektifitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan. Bandung. PT. Refika Aditama.
- Moeljatno, 1985, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, PT. Bina. Aksara R. Subekti, R. Tjitrosudibio, 2000, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Balai Pustaka, Jakarta.
- Siahaan, N.H.T. 2008. Hukum Konsumen, Perlindungan Konsumen, dan Tanggung Jawab. Jakarta: PantaRei. Shidarta, 2000. Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia, PT Grasindo: Jakarta.
- Sudaryatmo, 1995, Masalah Perlindungan di Indonesia, Citra Aditya Bhakti, Bandung.
- Sudaryatno, 1999. Hukum dan Advokasi Konsumen. PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Susanti Adi Nugroho, 2011, Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya. Jakarta: Kencana.
- Badan Pengawas Obat dan Makanan, 2016, Pelaksanaan Program dan Kegiatan Reformasi Birokrasi Badan POM RI, hal 37.
- Universitas Indonesia dan Departemen Perdagangan, 1992, Rancangan Akademik Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen, Jakarta, Pasal 1a hal 57
- Undang- Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan

## Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan