

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Perlindungan Hukum Konsumen

1. Perlindungan Hukum

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengartikan perlindungan adalah : tempat berlindung; perbuatan (hal dan sebagainya) memperlindungi. Pemaknaan kata perlindungan secara kebahasaan tersebut memiliki kemiripan atau kesamaan unsur-unsur, yaitu (1) unsur tindakan melindungi; (2) unsur pihak-pihak yang melindungi; (3) unsur cara-cara melindungi. Dengan demikian, kata melindungi dari pihak-pihak tertentu yang ditujukan untuk pihak tertentu dengan menggunakan cara-cara tertentu.¹

Perlindungan yang diberikan terhadap konsumen bermacam-macam, dapat berupa perlindungan ekonomi, sosial, politik. Perlindungan konsumen yang paling utama dan yang menjadi topik pembahasan ini adalah perlindungan hukum. Perlindungan hukum merupakan bentuk perlindungan yang utama karena berdasarkan pemikiran bahwa hukum sebagai sarana yang dapat mengakomodasi kepentingan dan hak konsumen secara komprehensif. Di samping itu, hukum memiliki kekuatan memaksa yang diakui secara resmi di dalam negara, sehingga dapat dilaksanakan secara permanen. Berbeda dengan perlindungan melalui

¹ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, cet. 1, (Jakarta: Balai Pustaka, 1991), Hlm. 595

institusi lainnya seperti perlindungan ekonomi atau politik misalnya, yang bersifat temporer atau sementara.²

Perlindungan hukum dapat diartikan sebagai perlindungan oleh hukum atau perlindungan dengan menggunakan pranata dan sarana hukum. Bagaimana hukum memberikan perlindungan? Hukum dalam memberikan perlindungan dapat melalui cara-cara tertentu, antara lain yaitu dengan:

- a. Membuat peraturan (*by giving regulation*) bertujuan untuk:
 1. Memberikan hak dan kewajiban;
 2. Menjamin hak-hak para subjek hukum.
- b. Menegakkan peraturan (*by law enforcement*) melalui:
 1. Hukum administrasi negara yang berfungsi untuk mencegah (*preventive*) terjadinya pelanggaran hak-hak konsumen, dengan perijinan dan pengawasan;
 2. Hukum pidana yang berfungsi untuk menanggulangi (*repressive*) pelanggaran UUPK, dengan mengenakan sanksi pidana dan hukuman;
 3. Hukum perdata yang berfungsi untuk memulihkan hak (*curative; recovery; remedy*) dengan membayar kompensasi atau ganti kerugian.

1. Perlindungan Konsumen

Perlindungan konsumen menurut Pasal 1 angka 1 UUPK adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.³ Berdasarkan ketentuan UUPK ada dua persyaratan utama dalam perlindungan konsumen, yaitu adanya jaminan hukum (*law guarantee*) dan adanya kepastian hukum (*law certainty*). Tolak ukur adanya jaminan hukum

²Wahyu Sasongko, *Ketentuan-ketentuan Pokok Hukum Perlindungan Konsumen* (Bandar Lampung, UNILA, 2007). Hlm. 30-31.

³Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821

adalah adanya peraturan perundang-undangan yang memberikan hak-hak konsumen untuk digunakan terhadap perbuatan yang tidak atau kurang baik dari perilaku usaha. Dengan adanya UUPK berarti hukum memberikan jaminan terhadap hak-hak konsumen sebagai subyek hukum.

Ada lima asas perlindungan konsumen dalam UUPK, yaitu:

- a. Asas manfaat, yaitu penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan.
- b. Asas keadilan, yaitu agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil.
- c. Asas keseimbangan, yaitu untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil maupun spiritual.
- d. Asas keamanan dan keselamatan konsumen, yaitu memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.
- e. Asas kepastian hukum, yaitu agar pelaku usaha dan konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum.⁴

Setiap peraturan perundang-undangan yang mengatur hubungan antara pelaku usaha dan konsumen harus mengacu dan mengikuti kelima asas tersebut, karena dijunjung tinggi dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen. Asas-asas

⁴.Pasal 2 Undang-undang No.8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dalam tambahan lembaran Negara RI No. 3821

hukum dapat dibedakan pada dua tingkatan, yaitu asas-asas atau prinsip-prinsip hukum umum (*the general principle of law*) dan asas-asas atau prinsip-prinsip hukum khusus (*the specialis principle of law*). Prinsip-prinsip hukum umum ini berlaku umum pada seluruh bidang hukum dan biasanya merupakan asas tentang perundang-undangan sebagaimana diatur dalam *Algemene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie* (Peraturan Umum tentang Perundang-undangan untuk Indonesia).⁵

Asas-asas atau prinsip-prinsip dalam UUPK, dapat dikualifikasikan sebagai asas umum. Karena memuat rumusan yang bersifat umum yang juga dapat diterapkan dalam peraturan perundang-undangan lain. Selain dari asas-asas dalam UUPK, masih ada asas umum yang lain berkenaan dengan perundang-undangan, antara lain yaitu:

1. Asas *lex superior derogat lege inferiori*, yaitu peraturan yang lebih tinggi tingkatan atau hierarkinya akan didahulukan berlakunya dari pada peraturan yang lebih tinggi rendah. Dalam asas ini juga berlaku bahwa peraturan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang berada diatas atau lebih tinggi tingkatan atau hierarkinya.
2. Asas *lex specialis derogat lege generali*, yaitu Undang-undang yang bersifat khusus didahulukan berlakunya daripada Undang-undang yang bersifat umum. Asas ini berlaku terhadap peraturan perundang-undangan yang stingkat atau setara.

⁵ Wahyu Sasongko. *Op.Cit.* hlm. 37

3. Asas *lex posterior derogat lege priori*, yaitu Undang-undang yang lebih baru atau yang terbit kemudian, didahulukan berlakunya daripada Undang-undang yang terdahulu atau terbit lebih dahulu.
4. Asas *lex neminem cogit ad impossibilia*, yaitu Undang-undang tidak memaksa seseorang untuk melakukan sesuatu yang tidak mungkin dilakukan atau sering disebut dengan asas kepatutan atau *bilijkheid*.
5. Asas *lex perfecta*, yaitu Undang-undang tidak saja melarang suatu tindakan tetapi juga menyatakan bahwa tindakan terlarang itu batal.
6. Asas *non retroactive*, yaitu Undang-undang tidak dimaksudkan untuk berlaku surut (*statues are not intended to have retroactive effect*) karena akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Asas ini diatur dalam Pasal 2 *Algemene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie* (AB), yaitu: *De wet verbindt allen voor het toekomende en heeft geene terugwekende kracht* (Undang-undang hanya berlaku untuk waktu kemudian dan tidak berlaku surut).
7. Asas keseimbangan kepentingan (*balancing of interests*), yaitu keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum.
8. Asas perjanjian tidak dapat mengesampingkan undang-undang tentang kepentingan umum. Rumusannya secara lengkap: *Door geene handelingen of over eenkomsten kan aan de wetten, die op de publieke orde of de goede zeden betrekking hebben, hare kracht ontnomen worden* (Undang-undang yang ada sangkut-pautnya dengan ketertiban umum atau susila yang baik, tidak dapat dihilangkan kekuatan hukumnya dengan tindakan atau persetujuan). Asas ini diatur dalam Pasal 23 AB.

9. Asas kesamaan di depan hukum (*equality before the law*), yaitu setiap orang didepan hukum harus diperlakukan dan diberi kedudukan yang sama (setara) tidak boleh dibedakan (*nondiscriminative*) berdasarkan suku, agama, ras, dan antar golongan (SARA). Asas ini juga menjadi hak dasar atau hak asasi manusia, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.⁶

B. Konsumen dan Pelaku Usaha

1. Pengertian Konsumen

Istilah konsumen berasal dari alih bahasa dari kata *consumer* (Inggris-Amerika), atau *consument/konsument* (Belanda). Pengertian dari *consumer* atau *consument* itu tergantung dalam posisi mana ia berada. Secara harfiah arti kata *consumer* adalah (lawan dari produsen) setiap orang yang menggunakan barang. Tujuan penggunaan barang atau jasa nanti menentukan termasuk konsumen kelompok mana pengguna tersebut.⁷ Begitu pula Kamus Bahasa Inggris-Indonesia memberi arti kata *consumer* sebagai pemakai atau konsumen.

Pengertian konsumen menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Hukum Perlindungan Konsumen dalam Pasal 1 ayat (2) yakni: “Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.”. Unsur-unsur definisi konsumen:

⁶Lembaran Negara RI Tahun 1999 No. 165 Tentang Hak Asasi Manusia

⁷ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), Hlm. 22

a. Setiap Orang

Subjek yang disebut sebagai konsumen berarti setiap orang yang berstatus sebagai pemakai barang dan/atau jasa. Istilah “orang” sebetulnya menimbulkan keraguan, apakah hanya orang individual yang lazim disebut *natuurlijke persoon* atau termasuk juga badan hukum (*rechtspersoon*). Hal ini berbeda dengan pengertian yang diberikan untuk “pelaku usaha” dalam Pasal 1 angka (3), yang secara eksplisit membedakan kedua pengertian *persoon* diatas, dengan menyebutkan kata-kata “ orang-perseorangan atau badan usaha”. Tentu yang paling tepat tidak membatasi pengertian konsumen itu sebatas pada orang-perseorangan. Namun, konsumen harus mencakup juga badan usaha dengan makna lebih luas dari pada badan hukum.

b. Pemakai

Sesuai dengan bunyi Pasal 1 angka (2) UUPK, kata “pemakai” menekankan, konsumen adalah konsumen akhir (*ultimate consumer*). Istilah “pemakai” dalam hal ini tepat digunakan dalam rumusan ketentuan tersebut, sekaligus menunjukkan, barang dan/atau jasa yang dipakai tidak serta-merta hasil dari transaksi jual beli. Artinya, sebagai konsumen tidak selalu harus memberikan prestasinya dengan cara membayar uang untuk memperoleh barang dan/atau jasa itu. Dengan kata lain, dasar hubungan hukum antara konsumen dan pelaku usaha tidak perlu harus kontraktual (*the privity of contract*).

c. Barang dan/atau Jasa

Berkaitan dengan istilah barang dan/ atau jasa, sebagai pengganti terminologi tersebut digunakan kata produk. Saat ini “produk” sudah berkonotasi barang atau jasa. UUPK mengartikan barang sebagai setiap benda, baik berwujud maupun

tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, baik yang dapat dihabiskan maupun yang tidak dapat dihabiskan, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen. UUPK tidak menjelaskan perbedaan istilah-istilah “dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan.” Sementara itu, jasa diartikan sebagai setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen. Pengertian “disediakan bagi masyarakat” menunjukkan, jasa itu harus ditawarkan kepada masyarakat. Artinya, harus lebih dari satu orang. Jika demikian halnya, layanan yang bersifat khusus (tertutup) dan individual, tidak tercakup dalam pengertian tersebut.

d. Yang Tersedia dalam Masyarakat

Barang dan/jasa yang ditawarkan kepada masyarakat sudah harus tersedia di pasaran (Pasal 9 ayat (1) huruf e UUPK).

e. Bagi Kepentingan Diri Sendiri, Keluarga, Orang Lain, Makhluk Hidup Lain

Transaksi konsumen ditujukan untuk kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, dan makhluk hidup lain. Unsur yang diletakkan dalam definisi itu mencoba untuk memperluas pengertian kepentingan. Kepentingan ini tidak sekadar ditujukan untuk diri sendiri, keluarga, tetapi juga barang dan/atau jasa itu diperuntukkan bagi orang lain (diluar diri sendiri dan keluarganya), bahkan untuk makhluk hidup lain, seperti hewan dan tumbuhan.

f. Barang dan/atau Jasa itu tidak untuk Diperdagangkan

Pengertian konsumen dalam UUPK ini dipertegas, yakni hanya konsumen akhir. Batasan itu sudah biasa dipakai dalam peraturan perlindungan konsumen diberbagai negara, meskipun pada kenyataannya masih sulit menetapkan batasan-batasan seperti itu.⁸

2. Hak dan Kewajiban Konsumen

Istilah “perlindungan konsumen” berkaitan dengan perlindungan hukum. Oleh karena itu, perlindungan konsumen mengandung aspek hukum. Dengan kata lain, perlindungan konsumen sesungguhnya identik dengan perlindungan yang diberikan hukum tentang hak-hak konsumen.

Secara umum dikenal 4 (empat) hak dasar konsumen, yaitu:

- a. Hak untuk mendapatkan keamanan (*the right to safety*)
- b. Hak untuk mendapatkan informasi (*the right to informed*)
- c. Hak untuk memilih (*the right to choice*)
- d. Hak untuk didengar (*the right to be heard*)

UUPK lahir untuk memberikan perlindungan terhadap konsumen dari perilaku pelaku usaha yang dapat merugikan konsumen, namun masih ada saja pelaku usaha yang sering kali tidak berorientasi pada konsumen dan memberikan ketidaktahuan konsumen mengenai hak-haknya yang sengaja ditutup-tutupi demi memperoleh laba.

⁸ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Grasindo, 2000), Hlm. 4-9

3. Pengertian Pelaku Usaha

Undang-Undang Pelaku Usaha (UUPK) menggunakan istilah pelaku usaha. Istilah ini memiliki abstraksi yang tinggi karena dapat mencakup berbagai istilah seperti produsen (*producer*), pengusaha atau pebisnis (*bussiness man*), pedagang (*trader*), eksportir, importir, penjual (*seller*), pedagang eceran (*retailer*), pembuat barang-barang jadi atau pabrikan (*manufacturer*), penyedia jasa, perajin (*crafters*).

UUPK mengartikan pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.⁹

4. Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha

Hak pelaku usaha dalam UUPK meliputi lima aspek yang sesungguhnya, merupakan hak-hak yang bersifat umum dan sudah menjadi standar. Hak-hak pelaku usaha yaitu:

- a. Hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan.
- b. Hak untuk mendapatkan perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik.
- c. Hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen.

⁹ Pasal 1 Angka 3 UUPK dalam Tambahan Lembaran Negara RI No.3821

- d. Hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan.
- e. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan lainnya. Hak-hak pelaku usaha yang terdapat di luar UUPK juga berlaku, sebagai konsekuensi logis dari UUPK yang merupakan peraturan payung.

Kewajiban pelaku usaha, meliputi pemenuhan hak-hak yang dimiliki oleh konsumen, ditambah dengan kewajiban lainnya yang pada dasarnya untuk melindungi kepentingan konsumen. Adapun kewajiban konsumen yaitu:

1. Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya.
2. Memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan.
3. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif.
4. Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku.
5. Memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau diperdagangkan.

6. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan.
7. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

5. Tanggung Jawab Hukum Pelaku Usaha

Arti tanggung jawab dalam kebahasaan adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatunya. Dalam bahasa Inggris, kata tanggung jawab digunakan dalam beberapa padanan kata, yaitu *liability*, *responsibility*, dan *accountability*¹⁰. Kamus Oxford mengartikan (1) *Liability: the state of being liable*. (2) *Responsibility: being responsible, being accountable*. (3) *Accountability: responsible*.¹¹ Kamus Inggris-Indonesia mengartikan *liability* adalah pertanggungjawaban, sedangkan *responsibility* adalah pertanggungjawaban, tanggung jawab, dan *accountability* adalah keadaan untuk dipertanggungjawabkan, keadaan dapat dimintai pertanggungjawab.¹²

Berdasarkan pengertian tersebut, dapat dipahami bahwa istilah *liability*, *responsibility*, dan *accountability* dalam bahasa Indonesia memiliki kesamaan arti, yaitu tanggung jawab. Dalam hukum perdata diatur tentang perbuatan melawan hukum, yaitu Pasal 1365 KUHPdt yang menentukan bahwa:

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

¹⁰John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia* (Jakarta: PT Gramedia, 1982), hlm. 356

¹¹*Ibid*, hlm. 481

¹²*Ibid*, hlm. 7

Unsur-unsur dari ketentuan Pasal tersebut adalah:

1. Adanya perbuatan melawan hukum;
2. Harus ada kesalahan;
3. Harus ada kerugian yang ditimbulkan;
4. Ada hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian.

Namun unsur-unsur tersebut bersifat kumulatif, sehingga jika ada satu syarat tidak terpenuhi maka perbuatan tersebut tidak dapat dikualifikasi sebagai perbuatan melawan hukum.

C. Pengertian Pasar Tradisional

Pasar tradisional merupakan tempat bertemunya penjual dan pembeli serta ditandai dengan adanya transaksi penjual pembeli secara langsung dan biasanya ada proses tawar-menawar, bangunan biasanya terdiri dari kios-kios atau gerai, los dan dasaran terbuka yang dibuka oleh penjual maupun suatu pengelola pasar. Pasar merupakan sistem, institusi, prosedur, hubungan sosial dan infrastruktur dimana usaha menjual barang, jasa dan tenaga kerja untuk orang-orang dengan imbalan uang. Barang dan jasa yang dijual menggunakan alat pembayaran yang sah seperti uang. Kegiatan ini merupakan bagian dari perekonomian. Ini adalah pengaturan yang memungkinkan pembeli dan penjual untuk item pertukaran.¹³ Pasar yang menyediakan barang atau jasa untuk keperluan usaha atau untuk membuat barang/jasa lain dan/atau untuk diperdagangkan kembali disebut pasar industri atau *industrial market*, sedangkan pasar yang mengedarkan produk konsumen (*consumer product*) yang terdiri dari barang atau jasa yang lazimnya

¹³Suherman Rosyidi, Pengantar Teori Ekonomi, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 67

digunakan untuk kebutuhan hidup perorangan, keluarga, atau rumah tangganya atau tidak untuk komersil disebut pasar konsumen atau *consumer market*¹⁴.

Menurut Kotler pasar konsumen diartikan sebagai pasar yang terdiri dari pribadi-pribadi atau rumah tangga-rumah tangga yang membeli atau mendapatkan barang atau jasa untuk keperluan konsumsi sendiri (*personal consumption*) termasuk pasar tradisional yang merupakan tempat bertemunya penjual dan pembeli serta ditandai dengan adanya transaksi penjual pembeli secara langsung dan biasanya ada proses tawar-menawar, bangunan biasanya terdiri dari kios-kios atau gerai, los dan dasaran terbuka yang dibuka oleh penjual maupun suatu pengelola pasar.¹⁵

D. Pengertian Makanan Olahan

Makanan olahan adalah makanan atau minuman hasil proses pengolahan dengan cara atau metode tertentu, dengan atau bahan tambahan. Contoh : teh manis, nasi, pisang goreng, nugget, dan sebagainya. Makanan olahan dapat dibedakan lagi menjadi makanan olahan siap saji, tidak saji, dan makanan olahan tertentu.

1. Makanan Olahan Siap Saji, adalah makanan yang sudah diolah dan siap saji ditempat usaha dan atau diluar tempat usaha atau atas dasar pesanan.
2. Makanan Olahan Tidak Siap Saji, adalah makanan atau minuman yang sudah mengalami proses pengelolaan, akan tetapi masih memerlukan tahapan pengelolaan lanjutan untuk dapat dimakan atau diminum.
3. Makanan Olahan Tertentu, adalah makanan olahan diperuntukan bagi kelompok tertentu dalam upaya memelihara dan meningkatkan kualitas

¹⁴Az. Nasution, *Konsumen dan Hukum Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995. hlm. 19-20

¹⁵Az. Nasution, *Ibid*, hlm. 28

kesehatan. Contohnya : Ekstrak tanaman obat-obatan, susu rendah lemak dan sebagainya.

E. Bahan dilarang dan Berbahaya digunakan dalam makanan

1. Rhodamine B

Pemerintah Indonesia menetapkan 30 zat adiktif berbahaya melalui Peraturan Menteri Kesehatan No.239/Menkes/Per/V/85. Rhodamine B termasuk salah satu dari zat adiktif yang dilarang digunakan pada suatu produk pangan. Namun demikian penyalahgunaan Rhodamine B sebagai zat pewarna makanan masih sering terjadi di kalangan para pelaku usaha yang curang. Rhodamine B cukup mudah dikenali karena bentuknya seperti Kristal dan berwarna hijau, disamping itu Rhodamine B tidak berbau, serta mudah larut dalam air. Rhodamine B biasa digunakan dalam industri tekstil. Awalnya zat ini digunakan sebagai pewarna kain dan pakaian, campuran zat-zat tersebut akan menghasilkan warna-warna yang menarik dan sangat dibutuhkan oleh pabrik-pabrik tekstil dan kertas. Karena ketertarikan warna-warna yang menarik sehingga kegunaan tersebut disalahgunakan menjadi pewarna makanan yang akan mengakibatkan gangguan fungsi hati bahkan menyebabkan timbulnya penyakit kanker.¹⁶

2. Monosodium Glutamat (MSG)

MSG adalah zat yang tidak memiliki rasa, tetapi jika ditambahkan pada makanan maka akan menghasilkan rasa sedap. Penggunaan MSG yang berlebihan akan mengakibatkan “ *Chinese Restaurant Syndrome* “ yaitu suatu gangguan kesehatan dimana kepala terasa pusing dan berdenyut. MSG akan merusak syaraf otak, dan MSG juga telah disembunyikan serta dilarang untuk digunakan karena dikenal

¹⁶ <http://nitatheexplorer.wordpress.com/2011/05/03/zat-adiktif-pada-makanan/>.

sebagai bahan tambahan makanan yang dapat meracuni otak yang membuat konsumen yang memakannya menjadi ketagihan bahkan lama dalam berfikir menggunakan daya fikirnya. Akan tetapi para pelaku usaha tetap menggunakannya dengan cara mencampurkan dengan ribuan ton kedalam makanan dan minuman guna meningkatkan penjualan, tanpa memperhatikan akibat yang ditimbulkan untuk konsumen.¹⁷

3. Boraks dan Formalin

Merupakan pengawet yang dilarang digunakan untuk mengawetkan makanan tetapi hanya digunakan untuk mengawetkan mayat dan hewan mati. Disisi lain masih terdapat pelaku usaha yang curang yang menyalah gunakan penggunaan boraks dan formalin dalam mengawetkan makanan olahan dan minuman olahan. Penggunaan Boraks hanya digunakan untuk industri non pangan seperti dalam pembuatan gelas, industri tekstil, bahkan mengawetkan kayu dan keramik. Akibat yang ditimbulkan apabila penggunaan boraks dan formalin digunakan dalam pengeloahan pangan yakni :Gangguan pada sistem syaraf , ginjal, hati dan kulit Pendarahan di lambung, dan gangguan stimulasi syaraf pusat Terjadi komplikasi pada syaraf dan fungsi hati Menyebabkan kematian jika ginjal mengandung boraks dan formalin sebnyak 3-6 gram. Sehingga boraks dan formalin tidak dapat di perual belikan secara bebas di kalangan masyarakat dan para pelaku usaha.¹⁸

¹⁷ Ibid,(<http://nitatheexplorer.wordpress.com//2011/05/03/zat-adiktif-pada-makanan/>).di akses pada tanggal 20/05/2015.21.30

¹⁸ Ibid.

F. Penegrtian Fungsi Pengawasan

Pengawasan merupakan kegiatan yang mempunyai perencanaan yang sangat penting bagi kelancaranya kegiatan suatu organisasi. Pengawasan bisa menjadi fungsi pengendalian bagi manajemen untuk memastikan bahwa rencana-rencana yang telah mereka tetapkan dapat berjalan secara mulus dan lancer sehingga organisasi bisa mencapai setiap sasaran yang telah ditetapkannya. Secara detailnya, fungsi pengawasan adalah sebagai berikut :

1. Sebagai sarana manajemen untuk memberikan penilaian apakah pengendalian yang telah dilakukan oleh manajemen sudah mencukupi serta telah dikerjakan secara efektif.
2. Untuk memberikan penilaian apakah setiap bagian dari manajemen telah menegerjakan tugas menadi tanggung jawabnya.
3. Untuk memastikan apakah pekrjaan telah dilakukan secara efektif dan efesien.
4. Untuk memastikan apakah tujuan organisasi telah mencapai atau tidak.

Sehingga fungsi pengawasan adalah untuk memberikan analisis, menilai, merkomendasikan, dan menyampaikan hasil laporan sehubungan dengan bidang pekerjaan organisasi yang telat diteliti.

G. Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan

1. Pengertian BBPOM

Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan merupakan “Perpanjangan Tangan“ dari Badan Pengawas Obat dan Makanan yang terletak di Ibukota Provinsi di seluruh Indonesia. Sesuai dengan keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan No. 05018/SK/KBPOM Tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata kerja

Unit Pelaksana Teknis di Lingkungan BPOM, maka BBPOM terdiri dari: Bidang Pengujian Terapeutik, Narkotika, Obat Tradisional, Kosmetika, dan Produk Komplimen yang mempunyai tugas Melaksanakan penyusunan rencana dan program serta evaluasi dan penyusunan laporan pelaksanaan pemeriksaan secara laboratorium, pengujian dan penilaian mutu di bidang produk terapeutik, narkotika, obat tradisional, kosmetika dan produk komplimen.

a. Bidang Pengujian Pangan dan Bahan Berbahaya yang mempunyai tugas:

Melaksanakan penyusunan rencana dan program serta evaluasi dan penyusunan laporan pelaksanaan pemeriksaan secara laboratorium, pengujian dan penilaian mutu di bidang pangan dan bahan berbahaya.

b. Bidang Pengujian Mikrobiologi yang mempunyai tugas:

Melaksanakan penyusunan rencana dan program serta evaluasi dan penyusunan laporan pelaksanaan pemeriksaan secara laboratorium, pengujian dan penilaian mutu secara mikrobiologi.

c. Bidang Pemeriksaan dan Penyidikan yang mempunyai tugas :

Melaksanakan penyusunan rencana dan program kerja serta evaluasi dan penyusunan laporan pelaksanaan pemeriksaan setempat, pengambilan contoh untuk pengujian dan pemeriksaan sarana produksi, distribusi dan instansi kesehatan serta penyidikan kasus pelanggaran hukum di bidang produk terapeutik, narkotika, psikotropika dan zat adiktif lain, obat tradisional, kosmetika, produk komplimen, pangan dan bahan berbahaya. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud di atas maka Bidang Pemeriksaan dan Penyidikan menyelenggarakan fungsi :

- a. Penyusunan rencana dan program pemeriksaan dan penyidikan obat dan makanan
 - b. Pelaksanaan pemeriksaan setempat, pengambilan contoh dan pemeriksaan sarana produksi, distribusi, instansi kesehatan di bidang terapetik, narkotika, psikotropika dan zat adiktif lain, obat tradisional, kosmetika dan produk komplimen
 - c. Melaksanakan pemeriksaan setempat, pengambilan contoh dan pemeriksaan sarana distribusi di bidang pangan dan bahan berbahaya
 - d. Pelaksanaan penyidikan terhadap kasus pelanggaran hukum
 - e. Evaluasi dan penyusunan laporan pemeriksaan dan penyidikan obat dan makanan
1. Bidang Pemeriksaan dan Penyidikan terdiri dari :
- a. Seksi pemeriksaan mempunyai tugas melakukan pemeriksaan setempat, pengambilan contoh untuk pengujian, pemeriksaan sarana produksi dan distribusi, produk terapetik, narkotika, psikotropika dan zat adiktif lain, obat tradisional, kosmetika, pangan dan bahan berbahaya
 - b. Seksi penyidikan mempunyai tugas melakukan penyidikan terhadap kasus pelanggaran hukum di bidang produk narkotika, psikotropika dan zat adiktif lain, obat tradisional, kosmetika, produk komplimen, pangan dan bahan berbahaya

Bidang Sertifikasi dan Layanan Konsumen Melaksanakan penyusunan rencana dan program serta evaluasi dan penyusunan laporan sertifikasi produk, sarana produksi dan distribusi tertentu dan layanan konsumen

Bidang sertifikasi dan layanan konsumen terdiri dari :

- a. Seksi sertifikasi mempunyai tugas melakukan sertifikasi produk, sarana produksi dan distribusi tertentu. Seksi layanan informasi konsumen mempunyai tugas melakukan layanan informasi konsumen
- b. Sub Bagian Tata Usaha mempunyai tugas memberikan pelayanan teknis dan administrasi dalam lingkungan Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan
- c. Pengawasan obat dan makanan di pelabuhan dan perbatasan dilakukan oleh satuan kerja Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan yang bertanggung jawab kepada Kepala Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan melalui bidang pemeriksaan dan penyidikan.

2. Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan Mempunyai Dua Kewenangan, yaitu :

a. Kewenangan Preventif

Kewenangan preventif biasa juga disebut kewenangan *pre market* adalah kewenangan Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan untuk memeriksa setiap produk obat dan makanan sebelum beredar dan dipasarkan ke masyarakat dengan melalui tahap sertifikasi dan registrasi produk sarana produksi serta distribusi produk tersebut.

b. Kewenangan Represif

Kewenangan represif dapat juga disebut kewenangan *post market* adalah kewenangan Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan untuk mengadakan pemeriksaan terhadap produk obat dan makanan yang telah beredar di masyarakat, dengan proses :

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

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

3. Bidang Perizinan Produksi Makanan dan Tata Cara Pendaftarannya pada Badan Pengawas Obat dan Makanan

a. Perizinan Produksi Makanan dan Minuman pada Badan Pengawas Obat dan Makanan

Dalam memproduksi makanan, minuman dan obat-obatan, yang paling penting adalah memiliki Izin Dinas Kesehatan, karena berdasarkan Keputusan dari Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) dan Peraturan Daerah setempat, untuk seluruh produksi makanan dan minuman yang diedarkan secara luas harus memiliki Izin. Untuk melindungi masyarakat dari produk pangan olahan yang

membahayakan kesehatan konsumen, pemerintah Indonesia telah mengeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keamanan pangan.

Pihak Badan POM memang tidak main-main mengenai Izin produksi makanan dan minuman, karena hal ini bertujuan untuk mengendalikan peredaran makanan, minuman atau obat-obatan yang dapat membahayakan kesehatan bahkan jiwa dari masyarakat. Semua produk makanan dan minuman yang akan dijual di wilayah Indonesia, baik produksi lokal maupun impor, harus didaftarkan dan mendapatkan nomor pendaftaran dari Badan POM, sebelum boleh diedarkan ke pasar. Bagi Badan POM, nomor pendaftaran ini berguna untuk mengawasi produk-produk yang beredar di pasar, sehingga apabila terjadi suatu kasus akan mudah ditelusuri siapa produsennya.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu, Gizi dan Pangan Pasal 47 ayat (2) bagi industri rumahan yang tidak memiliki Izin maka akan dikenakan sanksi berupa : 1). Penutupan industri, 2). Penarikan semua barang hasil industri yang beredar di pasaran, 3). Pelarangan Izin beredar, 4). Bahkan dalam beberapa Perda, ada sanksi yang paling berat, yaitu sanksi pidana berupa kurungan paling lama 3 bulan dan/atau denda yang besarnya variatif.¹⁹

¹⁹ Rintar Zahrina Ali, *Peran dan Fungsi Balai Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) dalam peredaran obat tradisional terdaftar di Bandar Lampung* (UNILA, Bandar Lampung, 2011) Hlm .28 (skripsi)

b. Tata Cara Pendaftaran di Badan Pengawas Obat dan Makanan

1. Jenis Nomor Pendaftaran

Apabila kita melihat pada produk-produk makanan dan minuman yang beredar di supermarket, toko, warung dan pasar, maka nomor pendaftaran dapat kita temukan di bagian depan label produk pangan tersebut dengan kode SP, MD atau ML yang diikuti dengan sederetan angka. Nomor SP adalah Sertifikat Penyuluhan, merupakan nomor pendaftaran yang diberikan kepada pengusaha kecil dengan modal terbatas dan pengawasan diberikan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten/Kodya, sebatas penyuluhan. Nomor MD diberikan kepada produsen makanan dan minuman bermodal besar yang diperkirakan mampu untuk mengikuti persyaratan keamanan pangan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Sedangkan nomor ML, diberikan untuk produk makanan dan minuman olahan yang berasal dari produk impor, baik berupa kemasan langsung maupun dikemas ulang. Bagi produsen yang mempunyai beberapa lokasi pabrik yang berlainan, namun memproduksi produk yang sama, maka nomor MD yang diberikan adalah berdasarkan kode lokasi produk.

Sehingga dapat terjadi suatu produk pangan yang sama, akan tetapi mempunyai nomor MD yang berbeda karena diproduksi oleh pabrik yang berbeda. Hal ini dimaksudkan untuk meringankan produsen bila terjadi suatu kasus terhadap suatu produk dari merek tertentu, yang mengharuskan terjadinya penghentian produksi atas produk tersebut. Maka yang terkena penghentian produksi hanyalah di lokasi yang memproduksi produk MD yang terkena masalah. Nomor pendaftaran tetap berlaku sepanjang tidak ada perubahan yang menyangkut komposisi, perubahan proses maupun perubahan lokasi pabrik pengolah dan lain-lain. Apabila terjadi

perubahan dalam hal-hal tersebut di atas, maka produsen harus melaporkan perubahan ini kepada Badan POM, dan bila perubahan ini terlalu besar, maka harus diregistrasi ulang. Akhir-akhir ini semakin banyak produsen yang menggunakan jasa produksi dari pabrik lain, atas istilah tol manufaktur atau maclon. Dalam kasus ini, nomor MD adalah diberikan kepada pabrik yang memproduksi produk tersebut. Sehingga apabila produsen tersebut akan mengalihkan produksinya ke pabrik lain, maka harus mendaftar ulang kembali ke Badan POM.

2. Proses Pendaftaran

Sejauh ini pendaftaran makanan dan minuman untuk seluruh wilayah Indonesia ditangani langsung oleh Direktorat Penilaian Keamanan Pangan, Badan POM. Untuk makanan dalam negeri diperlukan fotocopy izin industri dari Departemen Perindustrian dan Perdagangan. Formulir Pendaftaran dapat diperoleh di Bagian Tata Usaha Direktorat Penilaian Keamanan Pangan, Badan POM, Gedung D Lantai III, Jalan Percetakan Negara No. 23 Jakarta Pusat, Telp. 021-4245267. Setelah formulir ini diisi dengan lengkap, kemudian diserahkan kembali bersama contoh produk dan rancangan label yang sesuai dengan yang akan diedarkan.

Penilaian untuk mendapatkan nomor pendaftaran disebut penilaian keamanan pangan. Pada dasarnya klasifikasi penilaian pangan ada dua macam, yaitu penilaian umum dan penilaian ODS (One Day Service). Penilaian umum adalah untuk semua produk beresiko tinggi dan produk baru yang belum pernah mendapatkan nomor pendaftaran. Penilaian ODS adalah untuk semua produk

beresiko rendah dan produk sejenis yang pernah mendapatkan nomor pendaftaran.²⁰

H. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)

1. Pengertian Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)

Pasal 1 angka (11) UUPK :

“Badan penyelesaian sengketa konsumen adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen”. Berdasarkan Bab XI dari pasal 49 sampai dengan pasal 58 UUPK mengatur mengenai Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen yang selanjutnya akan disebut (BPSK).

2. Pembentukan Dan Keanggotaan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)

Pasal 49 ayat (1) UUPK :

Pemerintah membentuk Badan Penyelesaian Sengketa di tingkat II untuk penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan. Berdasarkan ketentuan pasal 49 ayat (1) UUPK, menetapkan pembentukan BPSK hanya pada Daerah Tingkat II (Kabupaten), memperlihatkan bahwa putusan BPSK sebagai badan penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan tidak ada upaya banding dan kasasi. Berkenaan dengan pembentukan BPSK di daerah tingkat II sebagaimana ditentukan dalam ayat (1) dan juga berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 90 tahun 2001 pada tanggal 21 Juli 2001, pasal 1 ditentukan bahwa pembentukan BPSK dilakukan pada Pemerintah Kota Medan, Palembang, Jakarta Pusat, Jakarta Barat, Bandung, Surabaya, Malang, dan Kota Makasar. Belum semua daerah tingkat II (Kabupaten) di Indonesia dilakukan pembentukan BPSK,

²⁰ Ibid, Rintar Zahrina Ali. Hlm.31-34

terbatas hanya pada 10 kota besar di Indonesia. Berdasarkan ketentuan pasal 3 Kepres Nomor 90 tahun 2001, biaya pelaksanaan tugas BPSK dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan Daerah. Keanggotaan BPSK diatur dalam pasal 49 ayat (2) untuk dapat diangkat menjadi anggota BPSK seseorang harus memenuhi syarat sebagai berikut :

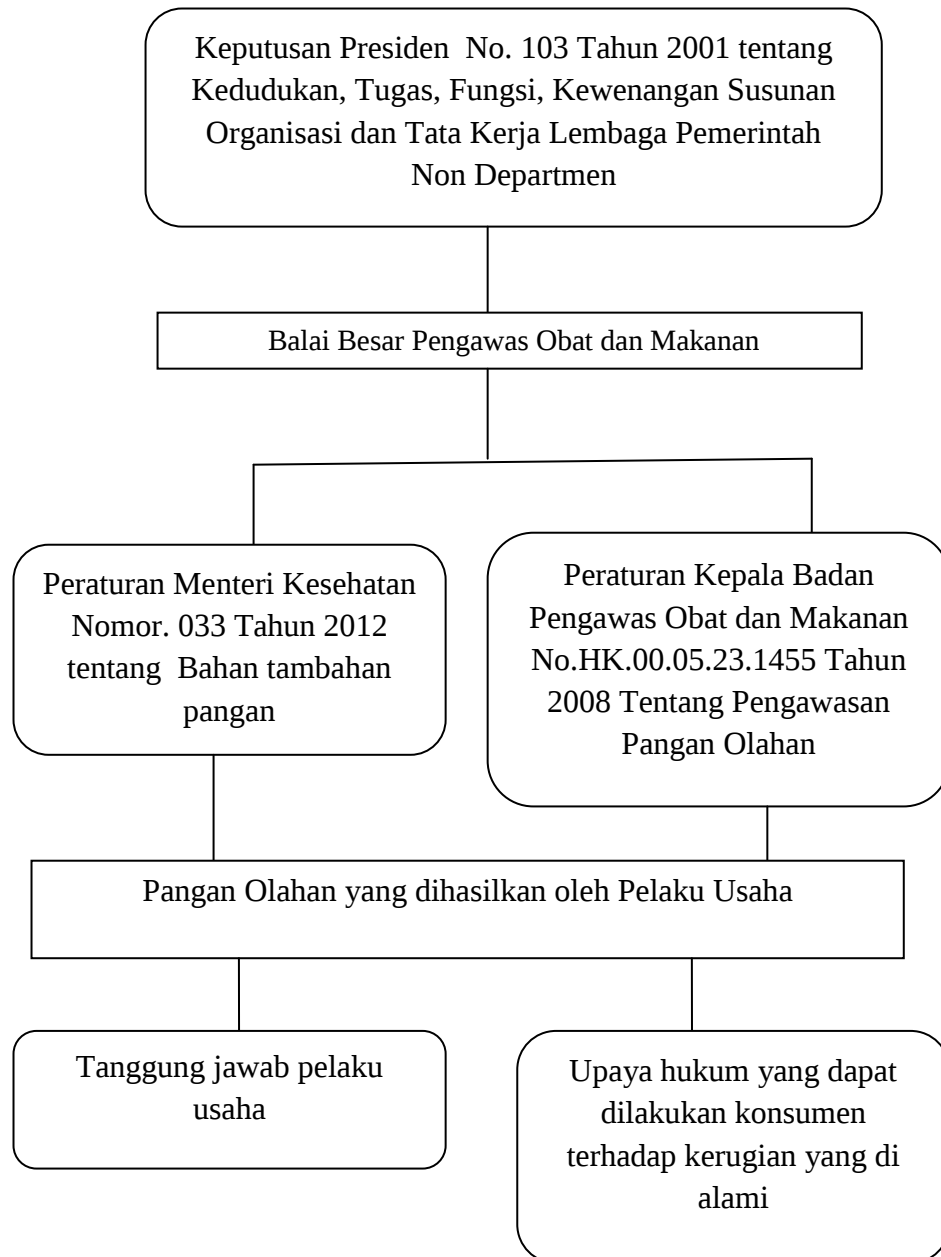
- a. Warga Negara Indonesia
- b. Berbadan sehat
- c. Berkelakuan baik
- d. Tidak pernah dihukum karena kejahatan
- e. Memiliki pengalaman dan pengetahuan dibidang konsumen
- f. Berusia sekurang-kurang nya 30 (tiga puluh) tahun.

3. Tugas dan Wewenang BPSK

Pasal 52 UUPK :

- a. Melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen, dengan cara melalui mediasi, arbitrase, dan konsiliasi.
- b. Memberikan konsultasi perlindungan konsumen
- c. Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku
- d. Melaporkan kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran dalam undang-undang.
- e. Menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis dari konsumen tentang teradinya pelanggaran perlindungan konsumen.
- f. Melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen
- g. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap undang-undang ini. Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli,.

I. Kerangka Pikir



Gambar. 1
Kerangka Pikir Penelitian

Bedasarkan kerangka pikir dari konsep diatas, maka secara diajabarkan sebagai berikut :

Keputusan Presiden No. 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Independen adalah dasar hukum yang mendasar dari dibentuknya Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan yang menjalani tugas pemerintah dalam pengawasan obat dan makanan di wilayah Indonesia terutama Kota Bandar Lampung.

BBPOM mengacu pada Peraturan Menteri Kesehatan Nomor. 033 Tahun 2012 tentang Bahan Tambahan Pangan dan Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan No.HK.00.05.23.1455 Tahun 2008 Tentang Pengawasan Pangan Olahan yang akan mendasari prosedur pendaftaran sebuah produk makanan olahan dan penelitian terhadap kandungan bahan tambahan pangan yang nantinya akan mengetahui bahwa bahan tambahan pangan di perbolehkan atau tidak digunakan.

Fungsi yang dimiliki BBPOM dalam pengawasan produk makanan olahan di Bandar Lampung didasari pada Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan No.HK.00.05.23.1455 Tahun 2008 Tentang Pengawasan Pangan Olahan dalam peraturan tersebut dielaskan bahwa fungsi BBPOM yang berkaitan dengan pengawasan, prosedur pendaftaran makanan, khususnya di Bandar Lampung.

Penelitian ini mengkaji dan membahas Fungsi dan Peran BBPOM dalam melakukan pengawasan terhadap produk makanan olahan yang mengandung bahan tambahan makanan baik yang diperboleh dan tidak diperboleh digunakan

dalam melindungi konsumen, tanggung jawab pelaku usaha terhadap kerugian yang dialami konsumen dalam pengkonsumsian produk makan yang mereka produksi dan upaya hukum yang dilakukan untuk melindungi konsumen produk makanan di Bandar Lampung.