

PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN TERHADAP PRODUK PANGAN YANG MENGANDUNG BAHAN BERBAHAYA

Tri Sulismuji Wiyono

Magister Ilmu Hukum Universitas Kristen Satya Wacana | xmwiyono@gmail.com

Abstrak

Artikel ini hendak meyoroti kebijakan legislatif dalam memberikan perlindungan terhadap konsumen atas produk-produk yang membahayakan kesehatan terhadap perbuatan pelaku usaha dalam memproduksi barang. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan tujuan untuk melihat bagaimana negara mengatur mengenai kebijakan legislatif dalam memberikan perlindungan terhadap konsumen. Sanksi pidana untuk penegakan hukum terhadap pelaku usaha dalam memproduksi barang yang membahayakan kesehatan, yaitu dengan pidana penjara, pidana denda dan pidana tambahan (pembayaran ganti rugi) baik terhadap pelaku usaha perseorangan maupun korporasi. Dengan adanya sanksi pidana kurungan, pidana denda, konsumen yang dirugikan tidak mendapatkan apa-apa. Melihat dari pihak konsumen diharapkan adanya bentuk perlindungan secara langsung yakni hanya pada bentuk sanksi pembayaran ganti rugi.

Abstract

This article will observe the importance of legislative policies to protect consumers from hazardous products. The statute approach and case approach are used in this article to see how the legislative policies regulate criminal sanctions to business agents who produce hazardous products. The criminal sanctions to business agents (individuals or business companies) involve imprisonment, fines and additional penalties (compensation payment). This article found that imprisonment and fines will not benefit consumers. Therefore, compensation payment is considered the proper sanction to recover the consumer's right.

Kata-kata kunci:

Perlindungan
Konsumen;
Bahan Berbahaya;
Perlindungan hukum
bagi konsumen.

Keywords:

Consumer Protection;
Hazardous
Substances;
Legal Protection for
consumer.

PENDAHULUAN

Kemajuan teknologi mendukung masyarakat untuk mengkonsumsi produk-produk cenderung terus meningkat, seiring dengan berubahnya gaya hidup masyarakat dan pola konsumsinya. Sementara itu, masih banyak masyarakat yang tidak mengetahui cara untuk dapat memilih dan menggunakan produk secara tepat, benar dan aman. Di sisi lain, iklan dan promosi pun secara gencar mendorong konsumen untuk mengkonsumsi produk-produk yang ditawarkan.

Konsumen tidak dapat melakukan klarifikasi terhadap proses produksi barang tersebut, padahal seandainya terjadi sesuatu akibat negatif yang terkait dengan produk tertentu, konsumenlah yang menerima resiko tersebut. Konsumen tidak dapat mengetahui apakah produk tersebut berbahaya atau tidak, yang kelihatannya baik dari luar, tidak dapat diketahui apakah mengandung cacat tertentu baik karena kekeliruan dalam proses produksinya atau terbuat dari bahan-bahan yang tidak cocok untuk kebutuhan manusia.

Produk disebut produk cacat (berbahaya), bila produk tersebut tidak aman dalam penggunaannya, tidak memenuhi syarat-syarat keamanan tertentu sebagaimana diharapkan orang, dengan mempertimbangkan berbagai keadaan, terutama tentang penampilan produk, kegunaan yang sepatutnya diharapkan dari produk dan saat produk itu diedarkan¹.

Pada bulan September 2008 Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) juga menemukan makanan yang beredar di pasaran yang diduga mengandung bahan berbahaya (melamin). Melamin merupakan zat yang berbahaya jika dikonsumsi oleh manusia. Konsumsi secara terus-menerus akan membahayakan kesehatan. Bahaya yang ditimbulkan oleh konsumsi produk makanan dan minuman bermelamin seperti serangan akut pernapasan, kerusakan berbagai organ tubuh, dan merusak sistem kekebalan tubuh bayi dan anak-anak. Salah satu produk makanan yang mengandung melamin tersebut adalah produk Oreo. Menurut produsen produk Oreo (PT Kraft Indonesia) produk Oreo yang beredar di Indonesia ada dua macam yakni 90 persen Oreo yang dijual bebas yang merupakan produk asli Indonesia dan hanya 10 persen produk Oreo yang diimpor dari Tiongkok China. Melamin dalam produk Oreo digunakan sebagai pengkilat biskuit coklat dan pemutih pada krim rasa yang terdapat di lapisan tengah biskuit. Produk Oreo yang mengandung melamin merupakan produk Oreo Wafer Stick yang diproduksi oleh PT. Nabisco Food (Suzhou)². Setelah BPOM melakukan tinjauan langsung pada pasar dan supermarket maka tidak lama kemudian produk Oreo yang disinyalir terdapat susu China atau melamin yakni pada Oreo buatan distributor asing langsung dicabut dari peredaran, karena tidak sesuai dengan kandungan makanan yang semestinya dan terdapat zat kimia yang dapat berdampak buruk pada tubuh apabila dikonsumsi pada waktu yang lama. Hal tersebut yang membuat produk Oreo ditarik dari pasar.

Penggunaan bahan berbahaya dan terlarang pada produk pangan masih tetap terjadi. Hal ini kemungkinan disebabkan karena (1) produsen atau pelaku usaha

¹ Az. Nasution, *Konsumen dan Hukum* (Pustaka Sinar Harapan 1995) 172-173.

² Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), 'Keterangan Pers Tentang produk cina yang mengandung melamin' (Badan BPOM, 24 September 2008) <<https://www.pom.go.id/new/view/more/pers/45/Keterangan-Pers-tentang-Isu-Produk-Cina-mengandung-Melamin.html>> diakses tanggal 4 Januari 2021.

pangan tidak mengetahui tentang peraturan perundangan yang berlaku, (2) produsen atau pelaku usaha pangan dengan sengaja menggunakan bahan berbahaya dan terlarang untuk menghasilkan produk pangan yang menarik (dengan menambahkan zat pewarna terlarang, atau agar produk yang dihasilkan lebih awet misalnya dengan menambahkan formalin)³. Produk makanan sekurang-kurangnya ada dua persoalan yang harus diprioritaskan. Pertama; Masalah pelabelan, sampai seberapa jauh suatu produk makanan mencantumkan informasi secara lengkap tentang produk tersebut dalam pelabelan. Kedua; Bagaimana mutu produk itu sendiri.⁴

Menurut Keputusan Dirjen Pengawas Obat dan Makanan Nomor 02240/B/SK/VII/91 tentang Pedoman Persyaratan Mutu serta Label dan Periklanan Makanan, disebutkan bahwa informasi yang harus dicantumkan pada label yakni, nama makanan/nama produk, komposisi atau daftar ingredien, isi netto, nama dan alamat pabrik, nomor pendaftaran, kode produksi, tanggal kadaluwarsa, petunjuk atau cara penyimpanan, petunjuk atau cara penggunaan, nilai gizi, dan tulisan atau pernyataan khusus. Pertanggungjawaban dalam masalah produk-produk berupa barang, makanan, minuman serta obat-obatan, konsumen mempunyai hak yang sejalan dengan ketentuan yang ditetapkan di dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UU Perlindungan Konsumen). Memperhatikan hak-hak konsumen secara keseluruhan mengenai produk-produk yang membahayakan pada dasarnya yaitu:

- a. Hak atas keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang; Hak atas keamanan dan keselamatan ini dimaksudkan untuk menjamin keamanan dan keselamatan konsumen dalam penggunaan barang yang diperolehnya, sehingga konsumen dapat terhindar dari kerugian (fisik maupun psikis) apabila mengkonsumsi suatu produk. Jika dilihat dari UU Perlindungan Konsumen Pasal 4 ayat (1) bahwa konsumen mempunyai hak atas keamanan, keselamatan dalam mengkonsumsi barang.
- b. Hak untuk memperoleh informasi; Hak atas informasi ini sangat penting, karena tidak memadainya informasi yang disampaikan konsumen ini dapat juga merupakan salah satu bentuk cacat produk, yaitu yang dikenal dengan cacat instruksi atau cacat karena informasi yang tidak memadai. Hak atas informasi yang jelas dan benar dimaksudkan agar konsumen dapat memperoleh gambaran yang benar tentang suatu produk, karena dengan informasi tersebut, konsumen dapat memilih produk yang diinginkan/sesuai

³ Bahan berbahaya dan terlarang memiliki beberapa keunggulan dibandingkan dengan bahan tambahan pangan yang diizinkan. Keunggulan tersebut antara lain (1) memberikan penampakan (warna) yang menarik (penambahan pewarna sintetik pada kerupuk, sirup, saus, kue), (2) menyebabkan daya awet yang lama (penambahan formalin pada tahu, ikan, ayam, ikan asin), (3) menghasilkan tekstur yang lebih baik (penambahan boraks pada bakso), (4) bersifat stabil, tidak rusak karena pemanasan, (5) mudah diproses dengan harga yang relatif murah. Di sisi lain, bahan tambahan pangan yang diizinkan mempunyai kelemahan, antara lain (1) warnanya kurang cerah/mencolok, (2) daya pengawetannya terbatas, (3) mudah rusak karena pemanasan, (4) harganya relatif mahal, (5) hanya dapat diperoleh dari toko-toko tertentu. Dengan kondisi tersebut, maka produsen atau pelaku usaha pangan khususnya yang termasuk industri kecil atau industri rumah tangga lebih cenderung menggunakan bahan berbahaya dan terlarang dibandingkan dengan bahan tambahan pangan yang diizinkan. Wisnu Cahyadi, *Analisis dan Aspek Kesehatan Bahan Tambahan Pangan* (Bumi Aksara 2005) 45.

⁴ Sudaryatmo, *Hukum dan Advokasi Konsumen* (cet 2, Citra Aditya bakti 1999) 14.

kebutuhannya serta terhindar dari kerugian akibat kesalahan dalam penggunaan produk.

Informasi yang merupakan hak konsumen tersebut diantaranya adalah mengenai manfaat kegunaan produk, efek samping atas penggunaan produk, tanggal kadaluwarsa, serta identitas produsen dari produk tersebut. Informasi tersebut dapat disampaikan baik secara lisan, maupun secara tertulis, baik yang dilakukan dengan mencantumkan pada label yang melekat pada kemasan produk, maupun melalui iklan-iklan yang disampaikan oleh produsen, baik melalui media cetak maupun media elektronik⁵.

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

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, merupakan badan yang bertugas di bidang pengawasan obat dan makanan yakni mengawasi keamanan, mutu, dan gizi pangan yang beredar. Kegiatan BPOM dalam melakukan uji sampling produk yang beredar di masyarakat merupakan bentuk perlindungan terhadap konsumen agar hak konsumen untuk mendapatkan keamanan dan kenyamanan serta keselamatan dalam mengonsumsi suatu produk terpenuhi. Penerapan peraturan hukum perlindungan konsumen sering kali merefleksikan ketidakseimbangan antara produsen atau pelaku usaha dengan konsumen. Ada banyak hal yang dapat merugikan konsumen, antara lain menyangkut mutu barang, penipuan, hal-hal yang telah merugikan harta benda dan kesehatan dengan adanya beberapa produk yang membahayakan kesehatan. Usaha melindungi konsumen memang pertamanya harus dilakukan melalui hukum. Harus diciptakan peraturan hukum untuk melindungi konsumen serta penegakan hukumnya harus tegas.

Perbuatan produsen atau pelaku usaha yang melakukan pelanggaran dalam hal produksi barang yang membahayakan akan dikenakan sanksi pidana sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, pada garis besarnya permasalahan yang akan dirumuskan dalam penelitian ini adalah apakah penegakan hukum merupakan salah satu bentuk perlindungan konsumen dari produk makanan yang mengandung bahan berbahaya?

Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia adalah merupakan prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip negara hukum yang berdasarkan pada

⁵ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen* (cet. 8, Raja Grafindo Persada 2014) 41.

Pancasila. Hal ini merupakan pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang melekat pada Pancasila dan memberi warna, corak serta isi negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Perlindungan hukum merupakan salah satu hal terpenting dalam unsur suatu negara hukum. Hal itu dianggap penting karena dalam pembentukan suatu negara akan dibentuk pula norma hukum melalui peraturan perundang-undangan yang mengatur tiap-tiap warga negaranya. Di dalam negara akan terjadi hubungan timbal balik antara warga negaranya sendiri. Dalam hal tersebut akan melahirkan suatu hak dan kewajiban satu sama lain. Perlindungan hukum akan menjadi hak setiap warga negaranya.

Philipus M. Hadjon, berpendapat bahwa perlindungan hukum sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya. Berkaitan dengan konsumen, berarti hukum memberikan perlindungan terhadap hak-hak pelanggan dari sesuatu yang mengakibatkan tidak terpenuhinya hak-hak tersebut.⁶ Pemerintah dalam menjalankan dan memberikan perlindungan hukum membutuhkan suatu wadah atau tempat yang dalam pelaksanaannya disebut dengan sarana perlindungan hukum. Sarana perlindungan hukum menurut Philipus M. Hadjon terdiri dari dua macam yaitu:⁷ (1) Sarana perlindungan hukum preventif. Artinya bahwa rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau rakyat dimintai pendapatnya mengenai rencana sebelum keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Sarana perlindungan hukum preventif ini bertujuan untuk mencegah terjadinya konflik. Sarana ini sangat penting untuk pemerintahan yang didasarkan pada suatu kebebasan bertindak karena dengan adanya hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk lebih berhati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada keputusan diskresi. (2) Sarana perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukum tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran. Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum represif ini dilakukan melalui pengadilan umum dan pengadilan administrasi negara.

Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia mendapat tempat yang utama serta dapat dikaitkan dengan negara hukum. Keadilan dibentuk oleh pemikiran yang benar, yang dilakukan secara adil, jujur dan bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan. Rasa keadilan dan hukum harus ditegakkan berdasarkan hukum positif yaitu untuk menegakkan keadilan dalam hukum harus sesuai dengan realitas yang terjadi di dalam masyarakat yang menghendaki tercapainya masyarakat aman dan tentram.

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif. Objek penelitian tersebut antara lain berupa; Penegakan hukum perlindungan konsumen terhadap produk-produk yang membahayakan kesehatan. Penelitian ini menggunakan data penelitian primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari dokumen dan hasil

⁶ Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia* (Bina Ilmu 1987) 25.

⁷ *Ibid.*, 4.

wawancara dengan BPOM, sedangkan data sekunder diperoleh melalui undang-undang, buku-buku, jurnal, karya ilmiah.

Beberapa penelitian mengenai perlindungan konsumen beberapa sudah ada yang membahas diantaranya adalah I Dewa Gede Eka Dharma Yuda dkk yang menulis artikel tentang “Perlindungan Hukum Konsumen Terhadap Produk Makanan yang Dipasarkan Pelaku Usaha Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999”.⁸ Dalam artikel tersebut, dipaparkan bahwa tanggung jawab pelaku usaha apabila terjadi kerugian terhadap produk makanan yang dipasarkan bagi konsumen merupakan tanggung jawab mutlak atas kerugian yang diderita konsumen, baik berupa gugatan kesehatan dan kematian yang disebabkan karena mengkonsumsi produk makanan maupun minuman, pemberhentian produksi untuk sementara waktu sampai masalah terkait diatasi dan penarikan nomor pangan industri jika terbukti membahayakan kesehatan, dan pencabutan izin produksi atau izin usaha. Yulkarnain Harahab menulis tentang “Perlindungan Konsumen Muslim Terhadap Peredaran Makanan Haram di Indonesia”.⁹ Dalam tulisan ini menegaskan bahwa ketentuan hukum dalam peraturan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan dan UU Perlindungan Konsumen untuk saat ini cukup memadai dalam melindungi konsumen muslim atas peredaran makanan yang tidak halal. Persoalannya tergantung pada bagaimana penegakan hukum atas Undang-Undang tersebut dalam praktek, sebab bagaimanapun baiknya peraturan perundang-undangan apabila tidak disertai dengan penegakan hukum yang konsisten tidak akan berarti. Pemberian sanksi bagi pelaku usaha yang melakukan pelanggaran mempunyai arti penting bagi upaya melindungi konsumen muslim atas beredarnya makanan yang tidak halal. Menurut Erhian dalam penelitiannya yang berjudul Perlindungan Konsumen terhadap Produk Makanan dan Minuman Kadaluarasa (Studi Kasus BPOM) menunjukkan bahwa penerapan undang-undang perlindungan konsumen belum terlaksana secara optimal dimana pengusaha sebagai penyedia barang dan jasa kurang memperhatikan kewajibannya dan hak-hak konsumen begitu juga masyarakat tidak terlalu memperdulikan haknya sebagai konsumen. Peran BPOM Kota Palu terhadap konsumen dan pembinaan kepada pelaku usaha merupakan bentuk perlindungan hukum kepada masyarakat Kota Palu melalui proses sosialisasi, pembinaan, pemeriksaan, dan pengawasan terhadap peredaran produk pangan yang beredar di pusat atau sarana perbelanjaan konsumen.¹⁰ Ernawati dalam penelitiannya tentang “Perlindungan Konsumen terhadap Makanan Industry Rumah Tangga” mengungkapkan faktor penghambat bagi pemerintah dan lembaga konsumen Kabupaten Buton Utara dalam mengatasi beredarnya makanan yang mengandung zat pewarna tekstil yaitu keterbatasan anggaran untuk menyelenggarakan kegiatan yang telah diagendakan sehingga ada agenda yang tidak terlaksana, sistem birokrasi yang masih berbelit sehingga tidak

⁸ I Dewa Gede Eka Dharma Yuda, ‘Perlindungan Hukum Konsumen Terhadap Produk Makanan yang Dipasarkan Pelaku Usaha Menurut undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999’ (2014) 2 (3) Kertha Semaya 5.

⁹ Yulkarnain Harahap, ‘Perlindungan Hukum Konsumen Muslim Terhadap Peredaran Makanan Haram di Indonesia’ (2002) 4 (41) Jurnal Mimbar Hukum 67.

¹⁰ Erhian, ‘Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Makanan dan Minuman Kadaluarasa’ (Studi Kasus BPOM)’ (2013) 4 (1) Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion 2.

lanjut terhadap pelaku usaha.¹¹ Menurut Nor Faizah Dkk tentang “Pelaksanaan Perlindungan Hukum terhadap Konsumen yang Mengalami Kerugian Akibat Mengonsumsi Makanan dan Minuman Kemasan Di Kota Semarang” tidak memperoleh haknya untuk ganti rugi secara optimal. Secara yuridis, konsumen berhak mendapatkan ganti rugi dan perlindungan hukum berdasarkan UU Perlindungan Konsumen dengan upaya hukum melalui jalur litigasi dan non litigasi (diselesaikan dengan cara mediasi).¹²

PEMBAHASAN

Peran Pemerintah dalam Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen

Peran pemerintah dalam melindungi konsumen dapat diaktualisasikan melalui pembinaan dan pengawasan. Dalam UU Perlindungan Konsumen, Pasal 29 ayat 1 menyatakan bahwa *“Pemerintah bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban konsumen dan pelaku usaha”*.

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

Ada dua macam upaya preventif yang diberikan pemerintah dalam melindungi konsumen terhadap kesehatan dan keamanan jiwa dari produk yang membahayakan kesehatan. Pertama, kontrol pra-pasar yaitu sebelum suatu produk mencapai pasar, dengan cara (a) melalui instrumen perijinan. Suatu produk baru boleh dipasarkan kalau sudah lulus uji oleh laboratorium pemerintah. Sebagai contoh obat-obatan dan pestisida. Selanjutnya (b) melalui pendaftaran pendahuluan (*pre registration*). Biasanya hal ini diberlakukan melalui pembentukan standar-standar teknis yang disusun oleh lembaga standarisasi nasional. Sebagai contoh produk makanan anak, produk ini sangat berpeluang berbahaya. Kedua, kontrol paska pasar yaitu berhubungan dengan produk yang sudah beredar di pasar dan tidak aman. Idealnya, produk-produk yang tidak aman harus ditarik dari pasar. Di samping itu, pemerintah juga berhak memperingatkan konsumen secara terbuka. Organisasi konsumen juga dapat memberikan informasi kepada pemerintah, tetapi tidak berhak memaksa pemerintah untuk bersikap pro aktif.

Dalam menjalankan tugas perlindungan konsumen, BPOM juga telah melaksanakan tugas dan fungsinya yaitu dengan melakukan pengawasan, pemeriksaan laboratorium, pengujian dan penilaian mutu produk obat, kosmetik, produk pangan dan bahan berbahaya. Untuk mengantisipasi adanya produk-

¹¹ Ernawati, ‘Perlindungan Konsumen Terhadap Makanan Pangan Industry Rumah Tangga’ (2017) 1 (2) Jurnal Hukum Volkgeist 189, 201-202.

¹² Nor Faizah, ‘Pelaksanaan Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Yang Mengalami Kerugian Akibat Mengonsumsi Makanan Dan Minuman Kemasan Dikota Semarang’ (2015) 1 (1) Soepra Jurnal Hukum Kesehatan 53, 54.

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

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

Pelanggaran terhadap keputusan BPOM di atas dapat dikenai sanksi administratif berupa peringatan tertulis, pembekuan izin edar, pencabutan izin edar, serta sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengaturan tentang sanksi pelanggaran produk yang dapat membahayakan kesehatan masih mengacu ke UU Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan (UU Pangan) dan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UU Kesehatan).

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

Sanksi ini diatur dalam Pasal 62 UU Perlindungan Konsumen dan dapat berbentuk pidana penjara atau pidana denda. Kemudian yang terakhir yakni sanksi pidana tambahan, sanksi ini diatur dalam Pasal 63 UU Perlindungan Konsumen. Adapun bentuk sanksi pidana tambahan yang dapat dijatuhkan berupa perampasan barang tertentu, pengumuman keputusan hakim, pembayaran ganti rugi, perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya

kerugian konsumen, kewajiban penarikan barang dari peredaran, pencabutan izin usaha.¹³

Berdasarkan jenis sanksi tersebut, dapat terlihat bahwa UU Perlindungan Konsumen mengatur beberapa upaya represif dalam perlindungan konsumen. Hal utama yang dapat menjadi catatan dari penerapan UU Perlindungan Konsumen adalah telah dilakukannya kriminalisasi terhadap tindakan pelanggaran konsumen. Semua perlindungan konsumen dalam UU Perlindungan Konsumen memiliki sanksi pidana sebagai sarana *social defence* bertujuan melindungi kepentingan masyarakat, terutama dalam memelihara ketertiban.¹⁴

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

Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen

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

Faktor yang pertama yaitu dari masyarakat sendiri. Faktor masyarakat ini meliputi lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Dalam hal ini adalah mencakup masyarakat konsumen dan masyarakat produsen.¹⁵

¹³ Pasal 60, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

¹⁴ Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya* (Citra Aditya Bakti 2000) 24.

¹⁵ Faktor lainnya yakni masyarakat sebagai objek dan subjek dari penegakan hukum. Jika upaya menegakkan hukum perlindungan konsumen tidak mendapat respon dari konsumen, maka pelaku usaha maka sangat besar kemungkinan undang-undang perlindungan konsumen akan hanya merupakan pasal-pasal yang tidak bisa mencapai tujuannya. Maka diperlukan cara-cara dari penegak hukum untuk bagaimana agar secara mantap masyarakat mengetahui dan memahami hukum, sehingga ada persesuaian dengan nilai-nilai yang dianut oleh warga masyarakat. Penegak hukum harus juga mendorong agar masyarakat semakin sadar dengan hukum.

Masyarakat atau konsumen harus diberikan informasi dan edukasi agar mengkonsumsi produk yang baik sehingga tidak membahayakan kesehatannya. Pada dasarnya, konsumen/masyarakat sudah mengetahui pentingnya keamanan pangan, namun penerapannya memang masih rendah. Masyarakat masih banyak yang mengkonsumsi produk yang tidak baik atau bisa juga disebut ilegal asalkan produk tersebut murah, sehingga resiko atau dampak bahaya sangat rentan dialami oleh konsumen atau masyarakat.

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

Menurut instansi yang terkait dengan perlindungan konsumen, dalam hal ini Balai Besar POM Kota Semarang dan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia yang berada di Semarang, berhentinya upaya penegakan hukum perlindungan konsumen lebih banyak dipengaruhi oleh kekurangtegasan dari pemerintah atau aparat penegak hukum dalam menjalankan ketentuan-ketentuan norma yang ada di dalam UU Perlindungan Konsumen. Terhadap hal yang sama juga diungkapkan oleh konsumen, lembaga konsumen yang telah berusaha melaporkan setiap kejadian yang terkait produk yang membahayakan kesehatan kepada aparat penegak hukum atau pemerintah, yang menjadi tanggung jawabnya, namun terkadang tidak ada respon dari pemerintah. Bahkan terkesan tidak ada persoalan di masyarakat mengenai kerugian yang timbul karena pemakaian suatu produk yang berbahaya.¹⁶

Seperti pada kasus mi instan yang tercemar¹⁷ yang menelan korban jiwa, 28 orang dirawat dan 5 orang lainnya meninggal dunia di Palembang, Jambi dan beberapa tempat lainnya. Meskipun kasus tersebut sudah dianggap selesai, secara hukum tidak ada penjelasan secara transparan apakah penyebab keracunan dan kematian para korban tersebut. Bentuk penyelesaian kasus ini Departemen Kesehatan dan Kepolisian memerintahkan produsen mi instan menarik produknya. Kemudian minggu kedua pada bulan Juli 1994, produsen mengumumkan penarikan produk yang tercemar tersebut di media massa Kompas. Kasus mi instan yang dapat membahayakan keselamatan para konsumen tersebut tidak ada kejelasan apakah aparat penegak hukum telah melakukan penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan. Tidak ada kejelasan dari penyidik siapa yang menjadi tersangka, padahal kasus ini menyebabkan terjadinya pelanggaran hukum pidana yang berakibat pada kerugian materi, fisik, bahkan nyawa para konsumen. Begitu juga tidak adanya penyelesaian yang tuntas pada kasus tersebut.

Atas dasar kerugian-kerugian baik fisik, sosial maupun ekonomi dari pelanggaran produsen tersebut, maka sangat beralasan agar aparat penegak hukum lebih tegas terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh produsen, sehingga kasus-kasus yang dapat membahayakan kesehatan konsumen dapat ditegakkan sesuai

¹⁶ Wawancara dengan Ibu Rini, Staf bagian pengaduan konsumen (Yayasan Lembaga Konsumen Jateng (YLKI) Pada tanggal 12 Juni 2020)

¹⁷ YKLI, 'Korban Keracunan Mie Instant Bertambah, Produsen Mie Instant tarik produknya dari Pasaran' (warta konsumen, Juni 1994) 8.

dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku guna memberikan perlindungan hukum bagi konsumen dan memberi efek jera terhadap pelaku.

Faktor hukumnya sendiri, yakni peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perlindungan konsumen.¹⁸ Dalam hal ini yang dimaksudkan adalah hukum perlindungan konsumen, secara terus menerus harus dilakukan sosialisasi serta edukasi agar masyarakat betul-betul memahami keberadaan UU Perlindungan Konsumen dan melaksanakannya dalam pergaulan hidup bersama. Komunikasi, informasi dan edukasi kepada masyarakat belum dapat menjangkau ke seluruh lapisan masyarakat. Dengan demikian, sosialisasi UU Perlindungan Konsumen, kemudian pelatihan dan pendidikan khusus mengenai perlindungan konsumen sangat diperlukan, bukan saja kepada aparat penegak hukum tetapi juga kepada pelaku usaha dan konsumen. Meskipun sudah ada beberapa peraturan perundang-undangan mengenai perlindungan konsumen terhadap produk-produk yang membahayakan, namun dalam implementasinya belum dapat berfungsi sebagaimana yang diharapkan. Jika upaya menegakkan hukum perlindungan konsumen tidak mendapat respon dari konsumen, dan pelaku usaha maka sangat mungkin UU Perlindungan Konsumen akan hanya merupakan 'pasal-pasal tidur' dan tidak bisa mencapai tujuannya. Di sinilah maka perlunya masyarakat semakin sadar dengan hukum.

Selanjutnya mengenai faktor sarana dan prasarana. Alat dan alat bantu uji yang dimiliki laboratorium mikrobiologi di Balai Besar POM Kota Semarang masih belum memenuhi standar minimal laboratorium yang ditetapkan PPOMN. Sarana dan prasarana laboratorium mikrobiologi BBPOM di Semarang masih belum optimal untuk pengujian. Masih diperlukan peningkatan kompetensi personil laboratorium untuk parameter-parameter tertentu. Hal ini berkaitan dengan sumber daya manusia. Jumlah personil laboratorium mikrobiologi belum sesuai analisis beban kerja. Dengan lebih intensifnya penanganan perkara tindak pidana di bidang obat dan makanan oleh PPNS BBPOM, maka temuan barang bukti semakin meningkat kuantitasnya, tetapi dalam penanganannya terkendala dengan kapasitas gudang untuk menyimpan sitaan barang bukti kurang memadai. Faktor sarana dan prasarana ini sangat mendukung terhadap penegakan hukum.¹⁹ Faktor sarana dan prasarana juga harus mendapatkan perhatian, artinya tanpa sarana dan prasarana yang memadai, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan baik.

Dari beberapa faktor yang telah disebutkan, maka kelima faktor tersebut mempunyai pengaruh terhadap penegakan hukum. Akan tetapi, di antara semua faktor tersebut, maka faktor penegak hukum menempati posisi paling penting. Hal

¹⁸ Gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari undang-undang mungkin disebabkan, karena tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang, belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang, ketidakjelasan arti katakata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapan. Soekanto, Soerjono, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Raja Grafindo Persada 1983). Undang-undang perlindungan konsumen diharapkan mempunyai daya responsibilitas yang tinggi dan mempunyai dampak yang positif, serta mencapai tujuannya secara efektif.

¹⁹ Faktor Sarana atau fasilitas tersebut, antara lain mencakup tenaga manusia (sumber daya manusia) yang berpendidikan, terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, dan keuangan yang cukup.

ini disebabkan karena undang-undang penerapannya dilaksanakan oleh penegak hukum.

Perlindungan Hukum Konsumen terhadap Produk yang Membahayakan Kesehatan

Hukum pidana merupakan salah satu dari hukum publik yang penting dalam melindungi masyarakat, termasuk kepentingan masyarakat konsumen. Dari mulai perbuatan tindak pidana berbentuk kejahatan atau pelanggaran yang dapat merugikan keselamatan, kesehatan tubuh maupun ancaman terhadap jiwa para konsumen. Bentuk perlindungan hukum konsumen terhadap produk yang membahayakan kesehatan dilakukan mulai dari proses pengawasan. Pengawasan yang dilakukan oleh Tim Pengawas Terpadu yang meliputi pemeriksaan terhadap pengadaan, peredaran, dan penggunaan di sarana produksi hingga pengguna akhir dari produk obat dan makanan yang berbahaya, dan tempat-tempat sumber pasokan obat dan makanan yang membahayakan kesehatan konsumen. Selain itu, para pelaku usaha yang diduga mengadakan, mengedarkan atau menyalahgunakan bahan berbahaya dalam obat dan makanan wajib memberikan akses yang seluas-luasnya kepada Tim Pengawas Terpadu yang melakukan pemeriksaan. Dalam melakukan tugasnya Tim Pengawas Terpadu dapat melakukan pengamanan terhadap produk obat dan makanan yang berbahaya terhadap kesehatan. Pengamanan tersebut meliputi inventarisasi produk makanan dan obat-obatan yang berbahaya, larangan mengedarkan untuk sementara waktu, dan pengambilan contoh untuk diuji di laboratorium. Setelah dilakukan pengawasan oleh Tim Pengawas Terpadu tindak lanjut yang diambil dapat berupa pemberian sanksi administrasi yang meliputi peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan, rekomendasi pencabutan izin, pencabutan izin usaha, dan tindakan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁰

Tindakan produsen atau pelaku usaha yang menimbulkan kerugian kepada konsumen atau menimbulkan bahaya terhadap kesehatan konsumen tersebut, dalam tingkat kompleksitas tertentu dapat dikategorikan sebagai perbuatan pidana. Perbuatan pidana atau juga disebut tindak pidana (delik) adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan itu disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barang siapa yang melanggar larangan tersebut. Pada dasarnya perbuatan pidana atau tindak pidana dibedakan atas kejahatan dan pelanggaran sesuai dengan sistem yang dianut oleh Kitab Undang-Undang Pidana (KUHP) Indonesia²¹. Akan tetapi dalam UU Perlindungan Konsumen, hal tersebut tidak dibedakan. Beberapa pasal dalam KUHP yang berkaitan dengan perlindungan konsumen, antara lain:

- a. Pasal 204 KUHP tentang barang berbahaya mengatakan sebagai berikut:
 - 1) Barang siapa menjual, menawarkan, menerima, atau membagi-bagikan barang, sedang diketahuinya bahwa barang itu berbahaya bagi

²⁰ Wawancara dengan dengan Suliyanto, Kepala Seksi Penyidikan Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (Semarang, tanggal 7 Juni 2020).

²¹ Moeljatno, *Azas-azas Hukum Pidana* (Bina Aksara 1987) 54.

jiwa atau kesehatan orang dan sifat yang berbahaya itu didiampkannya, dihukum penjara selama-lamanya lima belas tahun.

- 2) Jika perbuatan itu mengakibatkan orang mati lantaran perbuatan itu, yang bersalah dihukum penjara seumur hidup atau penjara selama-lamanya dua puluh tahun.

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

Di samping itu, juga kata “menawarkan” dalam Pasal di atas perlu mendapat perhatian. Dengan perbuatan menawarkan itu bukankah dapat terjadi tidak hanya pada saat menjual barang bersangkutan, tetapi juga pada saat menawarkannya melalui periklanan. Mengenai tafsiran ini memang belum ada yurisprudensi Indonesia, sehingga masih akan melihat pada putusan-putusan pengadilan lebih lanjut.

- b. Pasal 205 KUHP tentang barang berbahaya mengatakan sebagai berikut:
 - 1) Barang siapa karena salahnya menyebabkan barang yang berbahaya bagi jiwa atau kesehatan orang, terjual, diterimakan, atau dibagi-bagikan, sedang si pembeli atau yang memperoleh tidak mengetahui akan sifatnya yang berbahaya itu, dihukum penjara selama-lamanya sembilan bulan atau kurungan selamalamanya enam bulan atau denda paling banyak Rp 4.500,00 (empat ribu lima ratus rupiah).
 - 2) Kalau ada orang mati lantaran itu, maka si tersalah dihukum penjara selama-lamanya satu tahun empat bulan atau kurungan selama-lamanya satu tahun.

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

Salah satu putusan pengadilan berkaitan dengan pelanggaran Pasal 205 adalah dalam kasus biskuit Super Marie beracun yang terjadi di Tangerang dan di Palembang (Putusan Pengadilan Negeri No. 30/Pid.B/1990/PN. TNG. Jo. Putusan Pengadilan Tinggi Bandung No. 60/Pid/1991/PT.Bdg. Putusan Mahkamah Agung No. 675 K/pid/1994) yang menghukum Tan Chandra Helmi alias Chandra (direktur) dan Gimun Tanno (kepala bagian produksi) pada tanggal 5 Februari 1990. Keduanya diadili karena roti biskuit Marie Super hasil produksi pabriknya yang menyebabkan meninggalnya Siti Mariah binti Usman

(usia 1 tahun), Mustopa bin Sahlan (usia 5 bulan), Yulius bin Barus (usia 1 tahun), dan Erwin bin Atma (usia 5 bulan). Keracunan Marie Super terjadi karena tercampurnya sodium nitrit pada bahan pembuatan biskuit tersebut. Pengadilan memutuskan bahwa kedua terdakwa terbukti bersalah melakukan tindak pidana karena culpa menyebabkan roti biskuit Marie Super yang berbahaya bagi jiwa atau kesehatan dijual di pasaran sedangkan konsumen tidak mengetahui sifat berbahaya itu. Untuk kesalahan yang dinyatakan sebagai terbukti, pengadilan menghukum Tan Chandra Helmi alias Chandra dan Gimmun Tanno dengan pidana penjara 6 bulan dengan masa percobaan setahun.

Dua pasal di atas digolongkan ke dalam kejahatan yang mendatangkan bahaya bagi keamanan umum konsumen/masyarakat. Dalam keadaan tertentu, perbuatan merugikan atau membahayakan keselamatan umum melalui produk sebagai alat/medianya dapat digolongkan sebagai tindak pidana melanggar kepentingan umum sebagaimana dimaksud dengan Pasal 204 dan Pasal 205 tersebut. Di dalam Pasal 386 KUHP juga mengatur mengenai makanan, minuman, dan obat-obatan (bidang kerja Departemen Kesehatan). Pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

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

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

Ciri lain yang terkandung dalam Pasal ini adalah pengertian tentang pemalsuan makanan, minuman, dan obat-obatan tersebut. Dengan pemalsuan dimaksudkan antara lain adalah mencampurnya dengan bahan lain sehingga nilainya atau faedahnya menjadi berkurang. Produsen yang dengan sengaja menggunakan bahan yang dilarang digunakan sebagai bahan tambahan pangan dapat dikenakan pidana penjara paling lama 5 tahun dan atau denda maksimum Rp 600 juta (Pasal 55). Jika produsen lalai (tidak sengaja) menggunakan bahan yang dilarang digunakan sebagai bahan tambahan pangan dapat dikenakan pidana penjara paling lama 1 tahun dan atau denda maksimum Rp 120 juta (Pasal 56). Bahkan pada Pasal 57 disebutkan bahwa ancaman pidana atas pelanggaran di atas, ditambah seperempat jika menimbulkan kerugian terhadap kesehatan manusia atau ditambah sepertiga jika menimbulkan kematian.

Sistem perumusan hukuman yang terdapat pada Pasal 205 KUHP di atas dihukum penjara selama-lamanya sembilan bulan atau kurungan selama-lamanya enam bulan atau denda paling banyak Rp 4.500,00 (empat ribu lima ratus rupiah).

Pasal 386 tersebut juga diancam pidana penjara paling lama empat tahun karena salahnya pelaku usaha yang menyebabkan barang atau produk yang berbahaya bagi jiwa atau kesehatan konsumen. Dengan sistem perumusan pidana dalam Pasal 205 dan Pasal 386 tersebut lebih berorientasi terhadap pelaku tindak pidana (*offender oriented*). Dengan dipidanya pelaku kejahatan berdasarkan Pasal tersebut, konsumen/korban yang dirugikan tidak mendapatkan apa-apa. Padahal dari sudut korban/konsumen sangat berharap adanya bentuk perlindungan secara langsung, yakni hanya pada bentuk sanksi pembayaran ganti rugi. Kurangnya keseimbangan perhatian terhadap korban/konsumen terlihat juga dari jumlah denda yang terlalu kecil. Jika kejahatan atau pelanggaran tersebut dilakukan oleh perusahaan atau badan hukum, sanksi pidana denda tersebut tidak akan memberi efek jera terhadap pelaku usaha.

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

Perlindungan hukum konsumen terhadap produk yang membahayakan kesehatan di sini sangat dibutuhkan konsumen/masyarakat. Konsumen dapat meminta pertanggungjawaban hukum terhadap pelaku usaha atas produk yang dikonsumsi konsumen apabila produk tersebut ternyata membahayakan kesehatan dan keselamatan jiwa. Pertanggungjawaban produk ditujukan untuk melindungi konsumen dengan cara pemberian sanksi hukum terhadap pelaku usaha yang telah menimbulkan kerugian pada konsumen. Namun, sistem pertanggungjawaban produk terbatas pada pertanggungjawaban perdata, sehingga perlu diberikan konstruksi hukum pertanggungjawaban pidana pelaku usaha dalam perlindungan konsumen. Cita-cita menumbuhkembangkan pelaku usaha yang bertanggung jawab sebagai salah satu motif diundangkannya UU Perlindungan Konsumen yang diwujudkan dengan salah satu peran hukum pidana dengan penerapan konsep pertanggungjawaban produk.

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

pidana penjara, efektifitas pidana penjara jika dilihat dari aspek perlindungan masyarakat akan lebih menitikberatkan kepentingan masyarakat, yakni suatu pidana dikatakan efektif apabila pidana itu sejauh mungkin dapat mencegah atau mengurangi terjadinya kejahatan di masyarakat. Kemudian efektifitas pidana penjara jika dilihat dari aspek pelaku kejahatan lebih menitikberatkan pada perbaikan si pelaku, artinya suatu pidana penjara efektif apabila pidana itu sebanyak mungkin dapat merubah si pelaku menjadi orang yang baik.²² Padahal, pemidanaan tidak hanya berfungsi untuk mempertanggungjawabkan dan membina si pelaku kejahatan, tetapi berfungsi pula untuk mempertanggungjawabkan dan membina/mencegah pihak-pihak lain yang secara struktural/fungsional mempunyai potensi besar untuk terjadinya kejahatan serta berfungsi pula untuk memulihkan atau mengganti akibat akibat/kerugian yang timbul pada diri korban. Penegakan hukum perlindungan konsumen ini diharapkan berdasarkan pada kebutuhan penegakan hukum yang tidak semata-mata berorientasi pada pelaku/terdakwa, melainkan juga berorientasi pada konsumen/korban tindak pidana.

Jika melihat dari orientasi pidana penjara di atas, akan lebih menitikberatkan pada hukuman badan terhadap pelaku kejahatan. Menurut penulis, pidana denda justru cenderung lebih efektif dibanding pidana penjara. Jenis pidana denda di satu pihak memang merupakan satu kemajuan, karena sesuai dengan perkembangan ilmu hukum pidana (modern) dan lebih humanistik karena memperhatikan kedudukan korban. Sanksi pidana denda juga dapat mengurangi hunian dalam sistem penjara, dan bahkan mengurangi biaya sosial yang tidak perlu dikeluarkan serta mempunyai makna dari sisi manfaat untuk kemanusiaan. Sanksi denda sebagai suatu sistem pemidanaan sangat mudah untuk dijalankan, telah memenuhi nuansa pembalasan, dengan rasa penyesalan, karena harus membayar sejumlah uang untuk melaksanakan hukumannya, lebih mudah untuk dijalankan, memberikan manfaat buat negara, mengurangi biaya sosial yang tidak diperlukan, bahkan memberikan kontribusi terhadap negara di bidang pertumbuhan ekonomi nasional serta tidak menimbulkan eksepsi di masyarakat.

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

²² Soerjono Soekanto mengemukakan mengenai faktor-faktor yang perlu diperhitungkan dalam menentukan efektifitas suatu sanksi, antara lain; karakteristik atau hakikat dari sanksi itu sendiri, persepsi warga masyarakat dalam menanggung resiko, jangka waktu penerapan sanksi negatif itu, karakteristik dari orang yang terkena oleh sanksi, peluang-peluang yang memang (seolah-olah) diberikan oleh suatu kebudayaan masyarakat, karakteristik dari perilaku yang perlu dikendalikan atau diawasi dengan sanksi negatif itu, keinginan masyarakat atau dukungan sosial terhadap perilaku yang akan dikendalikan. Soerjono Soekanto, *Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Masalah Efektifitas Hukuman* (Alumni 1982) 20.

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

Dengan adanya sanksi pidana denda, konsumen (korban) yang dirugikan tidak mendapatkan apa-apa. Jika melihat dari pihak konsumen diharapkan adanya bentuk perlindungan secara langsung yakni hanya pada bentuk sanksi pembayaran ganti rugi. Ide dasar yang melatarbelakangi adanya ganti rugi dalam pidana bersyarat menurut KUHP tetap berorientasi pada pelaku tindak pidana, tidak berorientasi pada korban. Dengan kata lain, KUHP yang berlaku saat ini kurang memberi perhatian pada korban. Tidak ada pidana ganti rugi di dalam KUHP, baik sebagai pidana pokok atau pidana tambahan. Kemungkinan adanya ganti rugi, hanya ada dalam Pasal 14 Kedudukan sanksi “pembayaran ganti rugi” menunjukkan adanya kebijakan yang berorientasi pada korban (*victim oriented*). Hal ini memang sesuai dengan konsep KUHP yang menempatkan pidana ganti rugi sebagai pidana tambahan.²³ Namun perlu dicatat, bahwa KUHP (konsep) merupakan aturan umum. Dalam aturan/delik khusus seperti UU Perlindungan Konsumen ini sebenarnya bisa saja kebijakan perumusan sanksi yang berorientasi pada korban (*victim oriented*) dilakukan dengan menjadikan sanksi ganti rugi itu sebagai pidana pokok atau sebagai pidana tambahan yang bersifat imperatif untuk delik-delik/kondisi-kondisi tertentu.²⁴

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

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

²⁴ Menempatkan pidana ganti rugi sebagai pidana tambahan yang bersifat fakultatif, dirasakan kurang mengakomodasikan “ide” yang tertuang dalam Pasal 4 sub-h Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang menyatakan “Hak konsumen” untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya. Pasal 19 (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyatakan, bahwa pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.

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

PENUTUP

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

Dengan adanya sanksi pidana denda, konsumen (korban) yang dirugikan tidak mendapatkan apa-apa. Jika melihat dari pihak konsumen diharapkan adanya bentuk perlindungan secara langsung yakni hanya pada bentuk sanksi pembayaran ganti rugi. Ide dasar yang melatarbelakangi adanya sanksi ganti rugi di dalam pidana bersyarat, menurut KUHP tetap berorientasi pada pelaku tindak pidana, tidak berorientasi pada korban. Dengan kata lain, KUHP yang berlaku saat ini kurang memberi perhatian pada korban (*victim oriented*). Dengan ditingkatkannya status pidana ganti rugi di dalam konsep sebagai kebijakan umum pemidanaan untuk semua kejahatan, maka peluang dan jaminan bagi korban untuk memperoleh pidana ganti rugi menurut konsep lebih luas dibandingkan dengan peluang yang ada di dalam perundang-undangan selama ini. Oleh karena itu sangat diharapkan untuk ditambahkan kriteria materiil yang berorientasi pada korban, yaitu apabila kejahatan yang terjadi berakibat kerugian bagi korban, dan apabila terpidana merupakan orang yang mampu, sedangkan korban tergolong orang yang tidak mampu. Salah satu aspek perlindungan korban/konsumen menurut konsep KUHP yakni adanya pidana tambahan berupa pemberian ganti rugi.

DAFTAR REFERENSI

Buku

Az. Nasution, *Konsumen dan Hukum* (Pustaka Sinar Harapan 1995).

Hadjon PM, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia* (Bina Ilmu 1987).

Miru A dan Yodo S, *Hukum Perlindungan Konsumen* (cet. 8, Raja Grafindo Persada 2014).

Moeljatno, *Azas-azas Hukum Pidana* (Bina Aksara 1987).

Shofie Y, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya* (Citra Aditya Bakti 2000).

Soekanto S, *Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Masalah Efektifitas Hukum* (Alumni 1982).

Soerjono S, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Raja Grafindo Persada 1983).

Sudaryatmo, *Hukum dan Advokasi Konsumen* (cet 2, Citra Aditya bakti 1999).

Wisnu Cahyadi, *Analisis dan Aspek Kesehatan Bahan Tambahan Pangan* (Bumi Aksara 2005).

Jurnal

Erhian, 'Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Makanan dan Minuman Kadaluarsa (Studi Kasus BPOM)' (2013) 4 (1) Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion.

Ernawati, 'Perlindungan Konsumen Terhadap Makanan Pangan Industry Rumah Tangga' (2017) 1 (2) Jurnal Hukum Volkgeist.

Faizah N, 'Pelaksanaan Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Yang Mengalami Kerugian Akibat Mengonsumsi Makanan Dan Minuman Kemasan Dikota Semarang' (2015) 1 (1) Soepra Jurnal Hukum Kesehatan.

Harahap Y, 'Perlindungan Hukum Konsumen Muslim Terhadap Peredaran Makanan Haram di Indonesia' (2002) 4 (41) Jurnal Mimbar Hukum.

Yuda IDGEEK, 'Perlindungan Hukum Konsumen Terhadap Produk Makanan yang Dipasarkan Pelaku Usaha Menurut undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999' (2014) 2 (3) Kertha Semaya.

Website

Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), 'Keterangan Pers Tentang produk cina yang mengandung melamin' (Badan BPOM, 24 September 2008) <<https://www.pom.go.id/new/view/more/pers/45/Keterangan-Pers-tentang-Isu-Produk-Cina-mengandung-Melamin.html>> diakses tanggal 4 Januari 2021.

Peraturan Perundang-Undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

