

**PEREDARAN PRODUK PERMEN IMPOR DITINJAU DARI
UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG
PERLINDUNGAN KONSUMEN
(STUDI KASUS: PEREDARAN PRODUK PERMEN *WHITE
RABBIT*)**

SKRIPSI

**KEN PRASADTYO
0505001402**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
DEPOK
JANUARI 2009**

**PEREDARAN PRODUK PERMEN IMPOR DITINJAU DARI
UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG
PERLINDUNGAN KONSUMEN
(STUDI KASUS: PEREDARAN PRODUK PERMEN *WHITE
RABBIT*)**

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum

**KEN PRASADTYO
0505001402**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
PROGRAM KEKHUSUSAN IV
(HUKUM TENTANG KEGIATAN EKONOMI)
DEPOK
JANUARI 2009**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah kasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Ken Prasadtyo

NPM : 0505001402

Tanda Tangan :

Tanggal : 12 Januari 2009

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :
Nama : Ken Prasadtyo
NPM : 0505001402
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : “Peredaran Produk Permen Impor Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (Studi Kasus: Peredaran Produk Permen *White Rabbit*).”

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Program Kekhususan IV (Hukum tentang Kegiatan Ekonomi), Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing I : Heri Tjandrasari, S.H., M.H. (.....)
Pembimbing II : Henny Marlyna, S.H., M.H., M.L.I. (.....)
Penguji : Dr. Rosa Agustina, S.H., M.H. (.....)
Penguji : Yetty Komalasari Dewi, S.H., M.L.I. (.....)
Penguji : Brian A. Prastyo, S.H., M.L.I. (.....)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 7 Januari 2009

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT. Yang telah memberikan rahmat-Nya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan pada waktunya.

Skripsi ini disusun sebagai bagian dari persyaratan untuk dapat lulus dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan memperoleh gelar Sarjana Hukum.

Atas terselesaikannya penyusunan skripsi ini, penulis ingin mengungkapkan rasa terima kasih sebesar-besarnya kepada:

1. Pembimbing I, Ibu Heri Tjandrasari, S.H., M.H., atas bimbingan dan dorongannya dalam mengarahkan penulis menyusun skripsi ini;
2. Pembimbing II, Ibu Henny Marlyna, S.H., M.H., M.L.I., atas dukungan dan masukan yang telah diberikan kepada penulis;
3. Para Penguji, Ibu Dr. Rosa Agustina, S.H., M.H., Ibu Yetty Komalasari Dewi, S.H., M.L.I., dan Bapak Brian A. Prastyo, S.H., M.L.I., yang telah meluangkan waktu dan tenaga untuk menguji skripsi penulis pada tanggal 7 Januari 2009;
4. Bapak E. D. Sarief Syamsuri, Kepala Biro Kerjasama Luar Negeri Badan Pengawas Obat Dan Makanan Republik Indonesia, atas bimbingan dan waktu yang telah diberikan kepada penulis dalam penyusunan skripsi ini;
5. Bapak Budi Janu Purwanto, Kepala Bidang Informasi Obat Badan Pengawas Obat Dan Makanan Republik Indonesia, atas masukan serta waktu yang telah diberikan kepada penulis dalam menyusun skripsi ini;
6. Keluarga besar yang telah mencurahkan kasih sayang, motivasi, dan perhatian kepada penulis;
7. Pembimbing akademik, Bapak Purnawidhi Wardhana Purbacaraka yang telah membimbing penulis selama menempuh masa studinya di Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
8. Ibu dan Bapak staff pengajar Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah memberikan ilmu yang sangat berguna bagi kehidupan penulis kelak;

9. Staff perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah mendukung kelancaran pencarian sumber penulisan skripsi ini;
10. Teman-teman seperjuangan: Ivan Nikolas Tambunan, Jossi Marchelli Risaputra, Kresna Hutauruk, Edwina Janu Anjayani, Edwinda Ari Apsari, Rivana Mezaya, Titis Lintang Andari, Adithya Lesmana, Camelia Simbolon, Michelle Manuhutu, dan Febrina Maharani yang telah memberikan warna-warni dalam kehidupan penulis selama menempuh masa studinya;
11. Pihak-pihak lain yang belum disebutkan yang telah mendukung kelancaran penulis dalam menyusun skripsi ini.

Penulis sadar bahwa skripsi ini belum sempurna dan terdapat kekurangan di sana-sini. Oleh karena itu saran dan kritik yang membangun sangat penulis harapkan.

Dengan penyusunan skripsi ini diharapkan dapat melatih kemampuan penulis dalam meneliti dan menyusun laporan khususnya mengenai hal-hal yang berkaitan dengan hukum.

Akhir kata, wassalamualikum warahmatulahi wabarakatuh.

Depok, Januari 2009

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ken Prasadtyo
NPM: : 0505001402
Program Studi: : Ilmu Hukum
Program Kekhususan : IV (Hukum tentang Kegiatan Ekonomi)
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

“Peredaran Produk Permen Impor Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (Studi Kasus: Peredaran Produk Permen *White Rabbit*).”

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada tanggal : 12 Januari 2009
Yang menyatakan,

(Ken Prasadtyo)

ABSTRAK

Nama : Ken Prasadtyo
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : **“Peredaran Produk Permen Impor Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (Studi Kasus: Peredaran Produk Permen *White Rabbit*).”**

Skripsi ini membahas mengenai perlindungan konsumen dalam bidang peredaran produk pangan, khususnya produk permen impor. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian normatif. Alat pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan yang dilengkapi dengan wawancara. Dengan alasan mencari keuntungan, terhadap pengaturan peredaran produk permen impor kerap kali dilakukan pelanggaran hukum, khususnya yang berkaitan dengan kegiatan perlindungan konsumen. Untuk mencegah pelanggaran hukum ini terus terjadi diperlukan adanya peraturan perundang-undangan yang memadai serta pelaksanaan yang optimal dari peraturan perundang-undangan tersebut di samping tentunya peran serta dari seluruh lapisan masyarakat.

Kata kunci:
Konsumen, Perlindungan Konsumen, Produk permen impor

ABSTRACT

Name : Ken Prasadtyo
Study Program : Ilmu Hukum
Title : **“The Distribution Of Imported Candies From The Perspective Of The Law Number 8 Of 1999 Concerning Consumer Protection (Case Study: The Distribution Of White Rabbit Candy).”**

The focus of this study is the consumer protection aspect on the distribution of food products, particularly imported candy products. This study is a normative study. The data used for this study are being collected through documents and interviews. For the purpose of economical gain, the laws and regulations governing the distribution of imported candy products are often being violated, specifically the ones relating to consumer protection. To avoid such violation, the enactment of better laws and regulations and the maximalization of their enforcement are needed and of course the community act on this matter is also needed.

Key words:

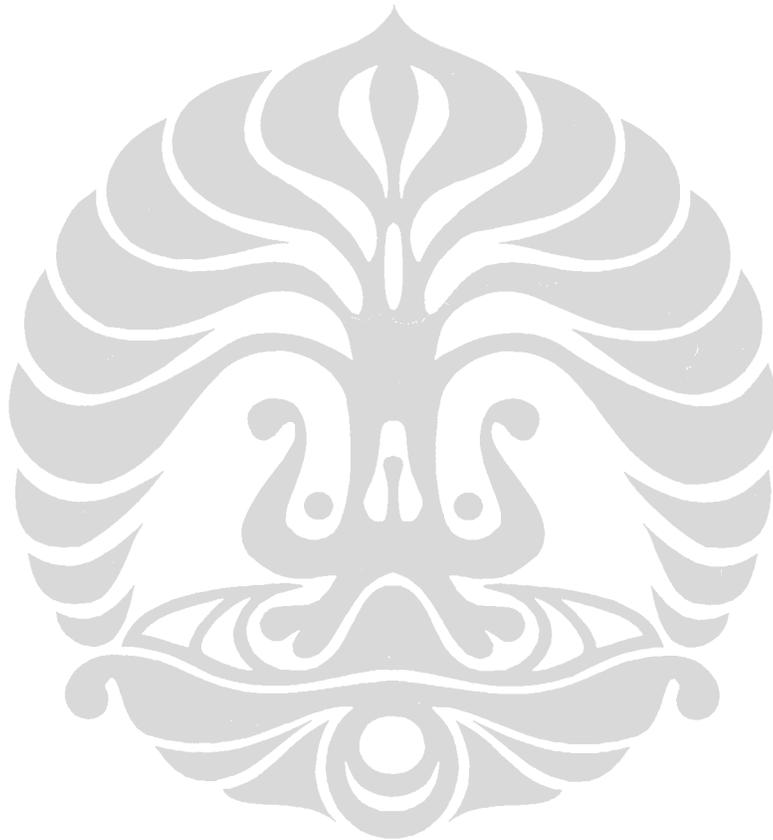
Consumer, Consumer protection, Imported candy products

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	vi
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI.....	ix
1 PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Permasalahan.....	1
1.2 Pokok Permasalahan	4
1.3 Tujuan Penelitian	5
1.3.1 Tujuan Umum	5
1.3.2 Tujuan Khusus	5
1.4 Definisi Operasional	5
1.5 Metode Penelitian	8
1.6 Sistematika Penulisan	10
2 TINJAUAN UMUM MENGENAI HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN	11
2.1 Pengertian dan Batasan Hukum Konsumen dan Hukum Perlindungan Konsumen	11
2.2 Penempatan Hukum Perlindungan Konsumen di dalam Hukum Positif Indonesia	11
2.3 Asas dan Tujuan Perlindungan Konsumen	13
2.4 Pengertian Konsumen dan Pelaku Usaha.....	15
2.4.1 Pengertian Konsumen	15
2.4.2 Pengertian Pelaku Usaha.....	16
2.5 Hak dan Kewajiban Konsumen dan Pelaku Usaha.....	17
2.5.1 Hak dan Kewajiban Konsumen.....	17
2.5.2 Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha	20
2.6 Perbuatan yang Dilarang bagi Pelaku Usaha	21
2.7 Tahap-Tahap Transaksi.....	26
2.8 Prinsip Pertanggungjawaban.....	27
2.9 Penyelesaian Sengketa Konsumen.....	30
2.9.1 Penyelesaian Sengketa Konsumen di Luar Pengadilan	30
2.9.1.1 Penyelesaian Sengketa Secara Damai oleh Para Pihak Yang Bersengketa.....	30
2.9.1.2 Penyelesaian Sengketa melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.....	31
2.9.1.2.1 Tahap Pengajuan Gugatan	35
2.9.1.2.2 Tahap Persidangan	36

	2.9.1.2.2.1	Persidangan dengan Cara Konsiliasi	36
	2.9.1.2.2.2	Persidangan dengan Cara Mediasi	37
	2.9.1.2.2.3	Persidangan dengan Cara Arbitrase	39
	2.9.1.2.3	Tahap Putusan	43
	2.9.2	Penyelesaian Sengketa Konsumen melalui Proses Litigasi	48
	2.10	Sanksi-Sanksi	51
3		PENGATURAN PEREDARAN PRODUK PERMEN IMPOR.....	53
3.1		Peraturan Perundang-Undangan yang Mengatur Peredaran Produk Permen Impor	53
3.2		Pengaturan pada Tingkat Undang-Undang	53
3.2.1		Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen	53
3.2.2		Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan.....	54
3.3		Pengaturan pada Tingkat Peraturan Pemerintah	57
3.3.1		Pengaturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan	57
3.3.2		Pengaturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan	60
3.4		Pengaturan pada Tingkat Keputusan Menteri.....	61
3.5		Pengaturan pada Tingkat Keputusan dan Peraturan Kepala Lembaga Pemerintahan Non-Departemen.....	63
3.5.1		Pengaturan dalam Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat Dan Makanan Nomor HK.00/05.1.2569 Tentang Kriteria dan Tata Laksana Penilaian Produk Pangan	63
3.5.2		Pengaturan dalam Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat Dan Makanan Nomor HK.00.05.23.1455 Tentang Pengawasan Pemasukan Pangan Olahan	66
3.6		Inti dari Pengaturan Peredaran Produk Permen Impor	68
4		ANALISIS KASUS PEREDARAN PRODUK PERMEN <i>WHITE RABBIT</i>...	70
4.1		Pelanggaran Hukum Terhadap Pengaturan Mengenai Peredaran Produk Permen Impor dalam Kaitannya dengan Peredaran Permen dengan Merek <i>White Rabbit</i>	70
4.1.1		Tidak Dilakukan Pengujian dan/atau Pemeriksaan dari Segi Keamanan, Mutu, dan/atau Gizi Pangan.....	71
4.1.2		Tidak Diterbitkan Surat Persetujuan Pendaftaran	72
4.1.3		Tidak Diterbitkan Persetujuan Pemasukkan	72
4.1.4		Tidak Dicantumkan Label Pangan.....	73
4.1.5		Ditambahkannya Bahan Tambahan Pangan yang Terlarang	73
4.1.6		Tidak Dilakukan Pengawasan Secara Berkala.....	74

4.2	Pelaku Usaha yang Dapat Digugat oleh Konsumen yang Mengalami Kerugian Akibat Mengonsumsi Permen dengan Merek <i>White Rabbit</i>	75
5	PENUTUP	83
5.1	Kesimpulan	83
5.2	Saran.....	85
	DAFTAR REFERENSI	87
	LAMPIRAN.....	90



BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Sebagai bagian dari masyarakat, manusia hidup berdampingan satu dengan yang lainnya. Oleh sebab itu, seringkali terjadi hubungan antara manusia yang satu dengan yang lainnya. Seiring dengan berkembangnya zaman, maka dikenal istilah konsumen dan pelaku usaha yang merupakan hasil interaksi manusia yang terus berkembang. Akibat pesatnya pembangunan dan perkembangan perekonomian nasional, telah dihasilkan variasi produk barang dan/atau jasa yang dapat dikonsumsi. Kemajuan di bidang teknologi telekomunikasi, informatika, dan ilmu pengetahuan juga turut mendukung perluasan ruang gerak transaksi barang dan/atau jasa hingga melintasi batas-batas wilayah suatu negara menjadi semakin cepat dan meluas.¹ Kondisi demikian pada satu pihak sangat bermanfaat bagi kepentingan konsumen karena kebutuhannya akan barang dan/atau jasa yang diinginkan dapat terpenuhi serta semakin lebar kebebasan untuk memilih aneka jenis kualitas barang dan/atau jasa sesuai kemampuannya.²

Di pihak lain, kondisi dan fenomena tersebut dapat mengakibatkan kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang. Konsumen dapat menjadi objek aktivitas bisnis dari pelaku usaha melalui kiat iklan, promosi, cara penjualan, penerapan perjanjian-perjanjian standar yang merugikan konsumen, bahkan dalam hal yang ekstrim konsumen dijadikan sasaran penipuan pelaku usaha.³ Hal ini disebabkan karena kurangnya pendidikan konsumen dan rendahnya kesadaran akan hak dan

¹ John Pieris dan Wiwik Sri Widiarty, *Negara Hukum Dan Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Pangan Kedaluwarsa* (Jakarta: Pelangi Cendikia, 2007), hal. 1.

² Susanti Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau Dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya* (Jakarta: Kencana, 2008), hal. 1.

³ *Ibid.*

kewajibannya.⁴ Kedudukan konsumen pada umumnya masih lemah dalam bidang ekonomi, pendidikan, dan daya tawar, karena itu sangatlah dibutuhkan adanya undang-undang yang melindungi kepentingan-kepentingan konsumen yang selama ini terabaikan.⁵

Untuk dapat menjamin suatu penyelenggaraan perlindungan konsumen, maka negara menuangkan perlindungan konsumen dalam suatu produk hukum. Hal ini penting karena hanya hukum yang memiliki kekuatan untuk memaksa pelaku usaha untuk menaatinya, dan juga hukum memiliki sanksi yang tegas. Atas persetujuan bersama antara Presiden Republik Indonesia dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR), diundangkanlah suatu undang-undang yang tujuan utamanya adalah untuk melindungi konsumen, yakni Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UUPK). Undang-undang tersebut berlaku setelah setahun sejak disahkan, tepatnya pada tanggal 20 April 2000.⁶ Segala kepentingan konsumen berusaha untuk diberi payung hukum oleh undang-undang ini agar kepentingan konsumen dapat terlindungi secara nyata dan pasti.

Akhir-akhir ini, sering diberitakan di berbagai media massa bahwa banyak produk, terutama makanan yang sudah biasa dikonsumsi sehari-hari, ternyata mengandung bahan-bahan yang berbahaya bagi kesehatan, seperti adanya kandungan formalin atau bahan pengawet makanan lainnya. Kondisi produk yang tidak sesuai dengan standar kesehatan tentunya sangat merugikan konsumen karena membawa dampak buruk bagi kehidupan mereka.⁷

Realitas di atas menunjukkan bahwa masalah perlindungan konsumen merupakan masalah yang sangat serius. Namun sayangnya, masalah-masalah tersebut baru dipersoalkan ketika ramai diangkat dalam pemberitaan di berbagai media. Kasus

⁴ N.H.T. Siahaan, *Hukum Konsumen: Perlindungan Konsumen Dan Tanggung Jawab Produk* (Jakarta: Panta Rei, 2005), hal. 14.

⁵ Abdul Halim Barkatullah, *Hukum Perlindungan Konsumen: Kajian Teoretis Dan Perkembangan Pemikiran* (Bandung: Nusa Media, 2008), hal. 19.

⁶ Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar* (Jakarta: Diadit Media, 2007), hal. 46.

⁷ Happy Susanto, *Hak-Hak Konsumen Jika Dirugikan* (Jakarta: Visimedia, 2008), hal. 12.

terakhir yang diberitakan media massa dan sempat menggemparkan masyarakat Indonesia adalah beredarnya produk permen berformalin, yang berasal dari negara Republik Rakyat Tiongkok (RRT), dengan merek *White Rabbit* yang diproduksi oleh Perusahaan Makanan Shanghai, Guan Shen Yuan, yang tidak memiliki izin edar.⁸ Peredaran produk berbahaya tersebut diketahui setelah dikeluarkannya *Public Warning*/Peringatan Nomor: KH.01.04.53.094 Tentang Produk Pangan Impor Cina Yang Mengandung Bahan Berbahaya, tertanggal 24 Juli 2007, dan *Public Warning*/Peringatan Nomor: KH.00.01.5.113 Tentang Produk Pangan Impor Cina Yang Mengandung Formalin, tertanggal 2 Agustus 2007, oleh Badan Pengawas Obat Dan Makanan Republik Indonesia (BPOM).⁹

Jika kasus peredaran produk permen impor berformalin dengan merek *White Rabbit* tersebut dicermati secara seksama, maka dapat diambil kesimpulan bahwa persoalan perlindungan konsumen merupakan persoalan yang besar dan penting dalam kehidupan masyarakat dan tidak boleh dianggap sebagai masalah sepele, bahkan dapat dianggap sebagai masalah yang sama pentingnya dengan masalah-masalah sosial dan politik dalam kehidupan masyarakat Indonesia secara keseluruhan. Hal ini mengingat bahwa konsumen produk makanan berupa permen tidak terbatas pada suatu kelompok tertentu dalam masyarakat. Hampir semua anggota masyarakat merupakan konsumen produk makanan tersebut, baik tua maupun muda, baik pria maupun wanita, serta baik kalangan atas maupun kalangan menengah ke bawah. Ditambah lagi, adanya fakta bahwa produk tersebut dapat beredar tanpa diterbitkannya izin edar oleh pemerintah. Padahal sebelum diumumkannya hal tersebut oleh BPOM, masyarakat awam beranggapan bahwa produk permen tersebut merupakan produk yang aman. Hal ini disebabkan karena mereka beranggapan bahwa pemerintah telah menerbitkan izin terhadap peredaran

⁸ Departemen Perdagangan Republik Indonesia, "Pemerintah Perkuat koordinasi Perlindungan Konsumen," <http://www.depdag.go.id/index.php?option=siaran_pers&task=detil&id=2949>, 5 September 2008.

⁹ T.Edw/Kus/id/c, "BPOM Segel 7 Produk Makanan Impor Asal Cina," <http://www.indonesia.go.id/konten.php?nama=GoodGovernance&op=detail_artikel&id=4>, 5 September 2008.

produk permen itu. Selain itu, akibat fakta bahwa pelaku usaha yang memproduksi produk berbahaya tersebut merupakan pelaku usaha asing, seringkali menimbulkan pandangan bahwa pelaku usaha asing tersebut kebal terhadap tuntutan hukum. Fakta-fakta tersebut membuat dituntutnya UUPK untuk menjamin kepentingan para konsumen produk makanan permen tersebut agar hak-haknya tidak lagi dilanggar dan bagi yang mengalami kerugian, agar diberi ganti rugi yang adil.

Beredarnya produk permen yang berbahaya, asal RRT, yang dapat mengancam kesehatan dan keselamatan konsumen, yang mana konsumen produk tersebut tidak terbatas pada kelompok masyarakat tertentu tetapi hampir semua anggota masyarakat, mengakibatkan berdampak luasnya kerugian yang terjadi di dalam masyarakat. Selain itu, fakta bahwa produk tersebut sebenarnya tidak mendapatkan izin edar dari pemerintah tetapi tetap saja dapat beredar, menimbulkan pertanyaan mengenai tanggung jawab pemerintah dalam kasus ini. Dan terakhir, fakta bahwa pelaku usaha tersebut tidak berdomisili di Indonesia, menimbulkan kesan bahwa konsumen yang dirugikan tidak dapat menuntut ganti rugi. Hal-hal semacam inilah yang menarik penulis untuk menulis skripsi ini.

1.2 Pokok Permasalahan

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan, maka yang menjadi pokok permasalahan di dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana peraturan mengenai peredaran produk permen impor?
2. Pelanggaran hukum apa yang dilakukan terhadap pengaturan mengenai peredaran produk permen impor dalam kaitannya dengan peredaran permen dengan merek *White Rabbit*?
3. Pelaku usaha mana yang dapat digugat apabila terdapat konsumen mengalami kerugian akibat mengkonsumsi permen dengan merek *White Rabbit*?

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Tujuan Umum

Tujuan umum dari penelitian ini adalah untuk menambah pengetahuan penulis serta menuangkan pemikiran penulis mengenai perlindungan konsumen atas produk-produk pangan impor, khususnya produk permen impor. Selain itu penelitian ini juga bertujuan untuk membuka pengetahuan baru kepada pembaca agar dapat lebih mengetahui beberapa permasalahan teoretis dan praktis mengenai hak dan kewajiban konsumen, pelaku usaha, serta pemerintah dalam kaitannya dengan peredaran produk permen impor.

1.3.2 Tujuan Khusus

Tujuan khusus dari dilaksanakannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui peraturan mengenai peredaran produk permen impor.
2. Mengetahui pelanggaran hukum apa yang dilakukan terhadap pengaturan mengenai peredaran produk permen impor dalam kaitannya dengan peredaran permen dengan merek *White Rabbit*.
3. Mengetahui pelaku usaha mana yang dapat digugat apabila terdapat konsumen mengalami kerugian akibat mengkonsumsi permen dengan merek *White Rabbit*.

1.4 Definisi Operasional

Suatu konsep adalah suatu arahan atau pedoman yang memberikan batasan-batasan dalam pengertian yang akan dipergunakan sebagai dasar penelitian hukum. Dalam rangka menyamakan persepsi, untuk penelitian yang akan dilakukan oleh penulis, digunakan definisi-definisi operasional sebagai berikut:

1. Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.¹⁰

¹⁰ Indonesia (a), *Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, LN No. 42 Tahun 1999, TLN No. 3821, ps. 1 btr. 1.

2. Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.¹¹
3. 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 Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.¹²
4. Barang adalah setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat untuk diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen.¹³
5. Impor barang adalah kegiatan memasukkan barang ke dalam daerah pabean.¹⁴
6. Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) adalah lembaga nonpemerintah yang terdaftar dan diakui oleh pemerintah yang mempunyai kegiatan menangani perlindungan konsumen.¹⁵
7. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen.¹⁶
8. Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) adalah badan yang dibentuk untuk membantu upaya pengembangan perlindungan konsumen.¹⁷
9. Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik diolah maupun maupun tidak diolah, yang diperuntukan sebagai makanan atau minuman bagi konsumen manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan,

¹¹ *Ibid.*, ps. 1 btr. 2.

¹² *Ibid.*, ps. 1 btr. 3.

¹³ *Ibid.*, ps. 1 btr. 4.

¹⁴ *Ibid.*, ps. 1 btr. 7.

¹⁵ *Ibid.*, ps. 1 btr. 9.

¹⁶ *Ibid.*, ps. 1 btr. 11.

¹⁷ *Ibid.*, ps. 1 btr. 12.

- dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.¹⁸
10. Pangan olahan adalah makanan atau minuman hasil proses dengan cara atau metode tertentu dengan atau tanpa bahan tambahan.¹⁹
 11. Sistem pangan adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan pengaturan, pembinaan, dan/atau pengawasan terhadap kegiatan atau proses produksi pangan dan peredaran pangan sampai dengan siap dikonsumsi manusia.²⁰
 12. Keamanan pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia.²¹
 13. Persyaratan keamanan pangan adalah standar dan ketentuan-ketentuan lain yang harus dipenuhi untuk mencegah pangan dari kemungkinan adanya bahaya, baik karena cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia.²²
 14. Produksi pangan adalah kegiatan atau proses menghasilkan, menyiapkan, mengolah, membuat, mengawetkan, mengemas, mengemas kembali, dan/atau mengubah bentuk pangan.²³
 15. Peredaran pangan adalah setiap kegiatan atau serangkaian kegiatan dalam rangka penyaluran pangan kepada masyarakat, baik untuk diperdagangkan maupun tidak.²⁴
 16. Bahan tambahan pangan adalah bahan yang ditambahkan ke dalam pangan untuk mempengaruhi sifat atau bentuk pangan.²⁵

¹⁸ Indonesia (b), *Undang-Undang Tentang Pangan*, UU No. 7 Tahun 1996, LN No. 99 Tahun 1996, TLN No. 3656, ps. 1 btr. 1.

¹⁹ *Ibid.*, ps. 1 btr. 2.

²⁰ *Ibid.*, ps. 1 btr. 3.

²¹ Indonesia (c), *Peraturan Pemerintah Tentang Keamanan, Mutu, Dan Gizi Pangan*, PP No. 28 Tahun 2004, LN No. 107 Tahun 2004, TLN No. 4424, pasal 1 angka 7.

²² *Ibid.*, ps. 1 btr. 8.

²³ *Ibid.*, ps. 1 btr. 11.

²⁴ *Ibid.*, ps. 1 btr. 12.

17. Mutu pangan adalah nilai yang ditentukan atas dasar kriteria keamanan pangan, kandungan gizi, dan standar perdagangan terhadap bahan makanan, makanan, dan minuman.²⁶
18. Gizi pangan adalah zat atau senyawa yang terdapat dalam pangan yang terdiri atas karbohidrat, protein, lemak, vitamin, dan mineral, serta turunannya yang bermanfaat bagi pertumbuhan dan kesehatan manusia.²⁷
19. Sertifikasi mutu pangan adalah rangkaian kegiatan penerbitan sertifikat terhadap pangan yang telah memenuhi persyaratan yang ditetapkan.²⁸
20. Sertifikat mutu pangan adalah jaminan tertulis yang diberikan oleh lembaga sertifikasi/laboratorium yang telah diakreditasi yang menyatakan bahwa pangan tersebut telah memenuhi kriteria tertentu dalam standar mutu pangan yang bersangkutan.²⁹

1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif. Alat pengumpulan data yang digunakan adalah studi dokumen yang dilengkapi dengan wawancara terhadap pejabat dari instansi terkait. Studi dokumen itu sendiri adalah suatu cara pengumpulan data dengan meneliti literatur-literatur yang berhubungan dengan objek yang diteliti sehingga akan memberikan gambaran umum mengenai persoalan yang akan dibahas.³⁰ Sedangkan wawancara itu sendiri adalah suatu cara pengumpulan data, yang menggali dengan pertanyaan, dengan menggunakan pedoman wawancara atau kuesioner.³¹ Pedoman wawancara berisikan pokok-pokok

²⁵ *Ibid.*, ps. 1 btr. 17.

²⁶ *Ibid.*, ps. 1 btr. 21.

²⁷ *Ibid.*, ps. 1 btr. 23.

²⁸ *Ibid.*, ps. 1 btr. 24.

²⁹ *Ibid.*, ps. 1 btr. 25.

³⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Pers, 1983), hal. 23-24.

³¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2007), hal. 25.

yang diperlukan dalam wawancara.³² Sedangkan kuesioner berisikan pertanyaan yang terstruktur, baik bersifat tertutup dengan jawaban alternatif yang disediakan maupun jawaban yang sifatnya terbuka, di mana responden diberikan tempat yang kosong untuk mengemukakan pendapatnya sesuai dengan jawaban yang dinyatakannya.³³ Khusus dalam penelitian ini, akan digunakan wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara.

Untuk penelitian ini, penulis menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer akan dikumpulkan dengan melakukan wawancara terhadap narasumber yang berhubungan dengan objek yang diteliti,³⁴ yakni pejabat dari BPOM. Dalam penelitian ini, penulis melakukan wawancara dengan Bapak E. D. Sarief Syamsuri, yang menjabat sebagai Kepala Biro Kerjasama Luar Negeri Badan Pengawas Obat Dan Makanan Republik Indonesia, dan dengan Bapak Budi Janu Purwanto, yang menjabat sebagai Kepala Bidang Informasi Obat Badan Pengawas Obat Dan Makanan Republik Indonesia. Sedangkan data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah UUPK, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan, Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan, Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 722/Menkes/Per/IX/88 tentang Bahan Tambahan Makanan, Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat Dan Makanan Nomor HK.00/05.1.2569 Tentang Kriteria dan Tata Laksana Penilaian Produk Pangan, dan Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat Dan Makanan Nomor HK.00.05.23.1455 Tentang Pengawasan Pemasukkan Pangan Olahan, serta peraturan lain yang berkaitan dengan penelitian. Sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan berupa buku-buku, makalah, dan artikel, serta internet.

³² Sri Mamudji, *et al.*, *Metode Penelitian Dan Penulisan Hukum* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 52.

³³ *Ibid.*

³⁴ Valerine Kriekhof, *et al.*, *Metode Penelitian Hukum* (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000), hal. 31.

Akhirnya, data yang diperoleh akan dianalisis dan dipresentasikan secara kualitatif.

1.6 Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan dibagi ke dalam lima bab yang terdiri dari beberapa sub bab. Bab pertama adalah bagian pendahuluan yang akan menjelaskan secara garis besar, latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penelitian baik umum maupun khusus, definisi operasional, tinjauan pustaka, dan metode penelitian yang digunakan, serta uraian singkat mengenai sistematika penulisan skripsi ini.

Bab kedua akan membahas mengenai pengertian konsumen dan pelaku usaha, sengketa konsumen, hak-hak dan kewajiban para pelaku usaha dan para konsumen.

Bab ketiga akan membahas mengenai pengaturan peredaran permen impor berdasarkan UUPK dan peraturan perundang-undangan terkait lainnya.

Bab keempat akan membahas mengenai pelanggaran hukum yang dilakukan terhadap pengaturan peredaran permen impor tersebut dalam kaitannya dengan peredaran produk permen dengan merek *White Rabbit* dan pelaku usaha mana yang dapat digugat oleh konsumen yang mengalami kerugian akibat mengonsumsi permen dengan merek *White Rabbit*.

Keseluruhan dari penelitian ini akan diakhiri dengan bab kelima, yaitu penutup yang secara singkat akan memaparkan kesimpulan-kesimpulan berdasarkan pembahasan-pembahasan dari bab-bab sebelumnya serta saran-saran yang dapat menjadi masukan bagi perkembangan di bidang yang berkaitan dengan penelitian ini.

BAB 2

TINJAUAN UMUM MENGENAI HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN

2.1 Pengertian dan Batasan Hukum Konsumen dan Hukum Perlindungan Konsumen

Sebagai perbandingan dengan pengertian perlindungan konsumen sebagaimana diatur di dalam UUPK, berikut akan dibahas pengertian hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen. Hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen merupakan dua bidang hukum yang sulit dipisahkan dan ditarik batasnya. Pada intinya hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen yang menyatu dan tidak dapat dipisahkan.³⁵

Definisi hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen diberikan secara komprehensif oleh Bapak Az. Nasution. Menurut beliau, hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen. Definisi hukum konsumen adalah sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk (barang dan/atau jasa) antara penyedia dan penggunaannya dalam kehidupan bermasyarakat.³⁶ Sedangkan hukum perlindungan konsumen adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungannya dengan masalah penyediaan dan penggunaan produk (barang dan/atau jasa) antara penyedia dan penggunaannya dalam kehidupan bermasyarakat.³⁷

2.2 Penempatan Hukum Perlindungan Konsumen di dalam Hukum Positif Indonesia

Hukum positif Indonesia yang diundangkan dengan tujuan untuk melindungi kepentingan konsumen tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Hal

³⁵ Nasution, *op. cit.*, hal. 20-21.

³⁶ *Ibid.*, hal. 22.

³⁷ *Ibid.*

tersebut tidaklah berbeda dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur perlindungan konsumen terhadap peredaran produk permen impor. Pengaturan peredaran produk permen impor tersebar di berbagai latar belakang bidang serta hirarki peraturan perundang-undangan.

Keseluruhan peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum perlindungan konsumen tersebut sepanjang tidak diatur secara khusus dan/atau tidak bertentangan dengan UUPK mendapat kekuatan hukum berdasarkan Pasal 64 UUPK. Berikut adalah bunyi ketentuan Pasal 64 UUPK:³⁸

“Segala ketentuan peraturan perundang-undangan yang bertujuan melindungi konsumen yang telah ada pada saat undang-undang ini diundangkan, dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak diatur secara khusus dan/atau tidak bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang ini.”

Pendapat Bapak Az. Nasution mengenai Pasal 64 UUPK pada kalimat “yang telah ada saat undang-undang ini diundangkan” dapat diartikan bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai dasar hukum bagi hukum perlindungan konsumen hanya sebatas peraturan perundang-undangan sebelum UUPK diundangkan, yaitu sebelum tanggal 20 April 1999.³⁹ Berdasarkan pandangan Bapak Az. Nasution perumusan Pasal 64 UUPK menjadi salah satu prioritas pada amandemen UUPK. Perubahan dilakukan dengan menambahkan kata “atau akan” sebelum kata “ada pada saat undang-undang ini diundangkan” dalam Pasal 64 UUPK, sehingga amandemen Pasal 64 UUPK secara keseluruhan berbunyi sebagai berikut:

“Segala ketentuan peraturan perundang-undangan yang bertujuan melindungi konsumen yang telah ada atau akan ada pada saat undang-undang ini

³⁸ Indonesia (a), *loc. cit.*, ps. 64.

³⁹ Az. Nasution, “Pendapat lain Berkenaan dengan Rencana Amandemen Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen”, disampaikan pada tanggal 20 November 2006.

diundangkan, dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak diatur secara khusus dan/atau tidak bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang ini.”

Oleh karena itu amandemen terhadap pasal ini dibutuhkan agar seluruh peraturan perundang-undangan lain baik sebelum maupun sesudah UUPK diundangkan dapat diberlakukan sepanjang tidak diatur secara khusus dan/atau bertentangan dengan ketentuan dalam UUPK. Perubahan pada Pasal 64 UUPK ini juga telah sesuai dengan pandangan para ahli pada proses penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) oleh pemerintah bersama DPR, bahwa “UUPK hanya mengatur hal-hal yang menjadi kelemahan dari undang-undang sektoral dan tidak mengatur kembali kelemahan dari undang-undang sektoral itu”.⁴⁰

2.3 Asas dan Tujuan Perlindungan Konsumen

Upaya perlindungan konsumen di Indonesia didasarkan kepada sejumlah asas yang telah diyakini dapat memberikan arahan dalam implementasinya di tingkatan praktis. Berdasarkan UUPK, terdapat lima asas perlindungan konsumen yang diatur di dalam Pasal 2 undang-undang tersebut. Asas-asas tersebut adalah sebagai berikut.⁴¹

1. asas manfaat;
2. asas keadilan;
3. asas keseimbangan;
4. asas keamanan dan keselamatan konsumen;
5. asas kepastian hukum.

Maksud dari asas manfaat adalah untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan.⁴² Sedangkan maksud dari asas keadilan adalah agar partisipasi seluruh masyarakat

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Indonesia (a), *loc. cit.*, ps 2.

⁴² Susanto, *op. cit.*, hal. 17.

dapat diwujudkan secara maksimal dan diberikannya kesempatan bagi konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil.⁴³ Selanjutnya, maksud dari asas keseimbangan adalah untuk diberikannya keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti material maupun spiritual.⁴⁴ Kemudian, maksud dari asas keamanan dan keselamatan konsumen adalah agar diberikannya jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi. Terakhir, maksud dari asas kepastian hukum adalah agar baik pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum.⁴⁵

Selain kelima asas tersebut di atas, UUPK juga merumuskan tujuan perlindungan konsumen, yang dirumuskan dalam Pasal 3 undang-undang yang bersangkutan. Tujuan perlindungan konsumen tersebut adalah sebagai berikut:⁴⁶

1. meningkatkan kesadaran, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
2. mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
3. meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
4. menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;
5. menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Indonesia (a), *loc. cit.*, ps 3.

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

2.4 Pengertian Konsumen dan Pelaku Usaha

Konsumen dan pelaku usaha adalah dua hal yang tak terpisahkan dalam dunia perdagangan baik barang ataupun jasa.⁴⁷ Berikut ini akan diuraikan mengenai pengertian dan batasan konsumen dan pelaku usaha.

2.4.1 Pengertian Konsumen

Kata konsumen berasal dari kata dalam bahasa Inggris, yakni *consumer*, atau dalam bahasa Belanda, *konsumēt*. Konsumen secara harfiah adalah orang yang memerlukan, membelanjakan, atau menggunakan; pemakai atau pembutuh.⁴⁸

Jika didasarkan pada obyek barang dan/atau jasa, maka terdapat tiga pengertian konsumen, yaitu konsumen dalam arti umum, konsumen antara, dan konsumen akhir. Konsumen dalam arti umum adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan/atau jasa yang digunakan untuk tujuan tertentu.⁴⁹ Sedangkan konsumen antara adalah pemakai atau pengguna barang dan/atau jasa dengan tujuan untuk memproduksi barang dan/atau jasa lain; atau mendapatkan barang dan/atau jasa itu dengan tujuan dijual kembali. Mereka yang disebut konsumen antara ini tidak lain adalah pengusaha, baik pengusaha perorangan ataupun pengusaha yang berbentuk badan hukum atau tidak, baik pengusaha swasta ataupun pengusaha publik antara lain terdiri dari penyedia dana (investor), pembuat produk akhir yang digunakan konsumen akhir (produsen), atau penyedia atau penjual produk akhir (supplier, distributor, atau pedagang).⁵⁰ Dan konsumen akhir adalah pemakai atau pengguna

⁴⁷ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen* (Jakarta: Grafindo Persada, 2004), hal. 4 dan 8.

⁴⁸ Barkatulah, *op. cit.*, hal. 7.

⁴⁹ Nasution, *op. cit.*, hal. 29.

⁵⁰ *Ibid.*

barang dan/atau jasa dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhannya sendiri, keluarga atau rumah tangganya. Mereka pada dasarnya adalah orang alami (*natuurlijk person*) dan menggunakan produk konsumen tidak untuk diperdagangkan dan/atau tujuan komersial.⁵¹

Pengertian konsumen dalam UUPK diatur dalam Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1 butir 2 dan penjelasannya. Pasal 1 butir 2 mendefinisikan konsumen sebagai setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.⁵² Dalam penjelasan pasal ini kemudian dinyatakan bahwa pengertian konsumen dalam undang-undang tersebut adalah konsumen akhir.

Istilah pemakai, pengguna dan/atau pemanfaat juga mempunyai pengaturan penggunaannya masing-masing, yakni sebagai berikut:⁵³

1. Istilah pemakai digunakan untuk pemakaian produk konsumen yang tidak mengandung elektronik/ listrik, misalnya lemari, meja tulis, dan lain sebagainya;
2. Istilah pengguna digunakan untuk pemakaian produk konsumen yang mengandung elektronik, misalnya setrika listrik, kompor listrik, dan lain sebagainya;
3. Istilah pemanfaat digunakan untuk pemakaian produk konsumen yang berupa jasa-jasa, misalnya jasa transportasi, pos dan telekomunikasi, dan perbankan.

2.4.2 Pengertian Pelaku Usaha

Pengertian pelaku usaha dalam UUPK diatur dalam Pasal 1 butir 3 undang-undang tersebut dan penjelasannya. Berdasarkan UUPK, pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia baik sendiri maupun bersama-sama

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Indonesia (a), *loc. cit.*, ps. 1 btr. 2

⁵³ Nasution, *op.cit.*, hal. 13.

melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.⁵⁴ Selanjutnya, dalam penjelasan pasal tersebut dijelaskan bahwa pelaku usaha yang termasuk dalam pengertian tersebut di atas adalah perusahaan, korporasi, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), koperasi, importir, pedagang, distributor, dan lain-lain.

Kemudian, menurut Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI), pelaku usaha tersebut terbagi ke dalam tiga kelompok besar pelaku usaha ekonomi, yakni sebagai berikut:⁵⁵

1. Pihak investor, yakni penyedia dana untuk digunakan oleh pelaku usaha atau konsumen seperti bank, lembaga keuangan non bank, dan para penyedia dana lainnya;
2. Pihak produsen, yakni pelaku usaha yang membuat, memproduksi barang dan/atau jasa dari barang dan/atau jasa-jasa yang lain seperti penyelenggara jasa kesehatan, pabrik sandang, pengembang perumahan, dan sebagainya;
3. Pihak distributor, yakni pelaku usaha yang mengedarkan atau memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut kepada masyarakat seperti warung, toko, kedai, supermarket, pedagang kaki lima, dan lain-lain.

2.5 Hak dan Kewajiban Konsumen dan Pelaku Usaha

2.5.1 Hak dan Kewajiban Konsumen

Sebagai pemakai barang dan/atau jasa, konsumen memiliki sejumlah hak dan kewajiban. UUPK merumuskan sejumlah hak-hak konsumen dalam Pasal 4 undang-undang tersebut. Menurut Pasal 4 UUPK, ada sembilan hak dari konsumen, delapan diantaranya merupakan hak yang secara eksplisit diatur dalam UUPK dan satu hak lainnya diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya. Hak-hak tersebut adalah sebagai berikut:⁵⁶

⁵⁴ *Ibid.*, ps. 1 btr. 3.

⁵⁵ Nasution, *op.cit.*, hal. 18.

⁵⁶ Indonesia (a), *loc. cit.*, ps 4.

1. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
2. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
3. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
4. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
5. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
6. hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen;
7. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
8. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
9. hak-hak yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan lainnya.

Hak-hak konsumen tersebut sebenarnya bersumber dari hak-hak dasar konsumen yang diakui secara internasional. Hak-hak dasar tersebut pertama kali dikemukakan oleh Presiden Amerika Serikat, John Fitzgerald Kennedy pada tanggal 15 Maret 1962 melalui apa yang dikenal dengan *consumer message* yang berisikan *consumer bill of rights*.⁵⁷ *Consumer bill of rights* tersebut menyebutkan, bahwa konsumen memiliki empat hak dasar yang meliputi hak-hak sebagai berikut:⁵⁸

1. hak untuk mendapatkan atau memperoleh keamanan atau *the right to be secured*;
2. hak untuk memperoleh informasi atau *the right to be informed*;
3. hak untuk memilih atau *the right to choose*;
4. hak untuk didengarkan atau *the right to be heard*.

⁵⁷ Susanto, *op. cit.*, hal. 24-25.

⁵⁸ *Ibid.*

Esensi dari hak untuk mendapatkan atau memperoleh keamanan adalah bahwa setiap konsumen berhak mendapatkan perlindungan atas barang dan/atau jasa yang dikonsumsi.⁵⁹ Misalnya, konsumen merasa aman jika produk makanan atau minuman yang dikonsumsi dirasa aman bagi kesehatannya. Artinya, produk makanan tersebut memenuhi standar kesehatan, gizi, dan sanitasi, serta tidak mengandung bahan yang berbahaya bagi kesehatan manusia. Sedangkan esensi dari hak untuk memperoleh informasi adalah bahwa setiap konsumen berhak mendapatkan informasi yang jelas dan komprehensif tentang suatu produk barang dan/atau jasa yang dikonsumsi.⁶⁰ Akses terhadap informasi sangat penting karena konsumen dapat mengetahui bagaimana kondisi barang dan/atau jasa yang akan dikonsumsi. Selanjutnya, esensi dari hak untuk memilih adalah bahwa setiap konsumen berhak memilih produk barang dan/atau jasa dengan harga yang wajar.⁶¹ Artinya, konsumen tidak boleh berada dalam keadaan tertekan atau terdapat paksaan untuk memilih suatu produk yang mungkin dapat merugikan hak-haknya. Konsumen harus berada dalam kondisi bebas dalam menentukan pilihannya terhadap barang dan/atau jasa yang akan dikonsumsi. Terakhir, esensi dari hak untuk didengarkan adalah bahwa setiap konsumen mendapatkan jaminan bahwa kebutuhan dan klaimnya akan didengarkan, baik oleh pelaku usaha yang bersangkutan maupun oleh lembaga-lembaga perlindungan konsumen yang memperjuangkan hak-hak konsumen.⁶²

Selain hak-hak yang disebutkan di atas, konsumen juga memiliki kewajiban-kewajiban. Kewajiban-kewajiban tersebut diatur dalam Pasal 5 UUPK, yakni sebagai berikut:⁶³

1. membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa demi keamanan dan keselamatan;

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ Indonesia (a), *loc. cit.*, ps 5.

2. beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
3. membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
4. mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

2.5.2 Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha

UUPK merumuskan sejumlah hak-hak pelaku usaha dalam Pasal 6 undang-undang tersebut. Menurut Pasal 6 UUPK, ada lima hak dari pelaku usaha, empat diantaranya merupakan hak yang secara eksplisit diatur dalam UUPK dan satu hak lainnya diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya. Hak-hak tersebut adalah sebagai berikut:⁶⁴

1. hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
2. hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
3. hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
4. hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang/atau jasa yang diperdagangkan;
5. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Selain hak-hak yang disebutkan di atas, pelaku usaha juga memiliki kewajiban-kewajiban. Kewajiban-kewajiban tersebut diatur dalam Pasal 7 UUPK, yakni sebagai berikut:⁶⁵

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;

⁶⁴ Indonesia (a), *loc. cit.*, ps 6.

⁶⁵ *Ibid.*, ps. 7.

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 yang 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.

2.6 Perbuatan yang Dilarang bagi Pelaku Usaha

UUPK merumuskan sejumlah perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha dalam Bab IV undang-undang tersebut, mulai dari Pasal 8 hingga Pasal 17. Menurut Pasal 8 ayat (1) UUPK, pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang:⁶⁶

1. tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih atau *netto*, dan jumlah dalam hitungan sebagaimana dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut;
3. tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan, dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya;
4. tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan, atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket, atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;

⁶⁶ *Ibid.*, ps. 8 ay. (1).

5. tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
6. tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan, atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut;
7. tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu;
8. tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara “halal” yang dicantumkan dalam label;
9. tidak memasang label atau membuat penjelasan barang yang memuat nama barang, ukuran, berat/isi bersih atau *netto*, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha, serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus dipasang/dibuat;
10. tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 8 ayat (2), pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang rusak, cacat atau bekas, dan tercemar tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang dimaksud.⁶⁷ Selain itu, berdasarkan Pasal 8 ayat (3), pelaku usaha juga dilarang memperdagangkan sediaan farmasi dan pangan rusak, cacat atau bekas, dan tercemar, dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar.⁶⁸ Dalam hal pelaku usaha melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2), maka, berdasarkan Pasal 8 ayat (4), pelaku usaha yang bersangkutan dilarang memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut serta wajib menariknya dari peredaran.⁶⁹

⁶⁷ *Ibid.*, ps. 8 ay. (2).

⁶⁸ *Ibid.*, ps. 8 ay. (3).

⁶⁹ *Ibid.*, ps. 8 ay. (4).

Menurut Pasal 9 ayat (1) UUPK, diatur bahwa pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar, dan/atau seolah-olah:⁷⁰

1. barang tersebut telah memenuhi dan/atau memiliki potongan harga, harga khusus, standar mutu tertentu, gaya atau mode tertentu, karakteristik tertentu, sejarah atau guna tertentu;
2. barang tersebut dalam keadaan baik dan/atau baru;
3. barang dan/atau jasa tersebut telah mendapat dan/atau memiliki sponsor, persetujuan, perlengkapan tertentu, keuntungan tertentu, ciri-ciri kerja, atau aksesori tertentu;
4. barang dan/atau jasa tersebut dibuat oleh perusahaan yang mempunyai sponsor, persetujuan atau afiliasi;
5. barang dan/atau jasa tersebut tersedia;
6. barang tersebut tidak mengandung cacat tersembunyi;
7. barang tersebut merupakan kelengkapan dari barang tertentu;
8. barang tersebut berasal dari daerah tertentu;
9. secara langsung atau tidak langsung merendahkan barang dan/atau jasa lain;
10. menggunakan kata-kata yang berlebihan, seperti aman, tidak berbahaya, tidak mengandung risiko, atau efek sampingan tanpa keterangan yang lengkap;
11. menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti.

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 9 ayat (2), diatur bahwa barang dan/atau jasa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di atas dilarang untuk diperdagangkan.⁷¹ Dalam hal pelaku usaha melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 9 ayat (1), maka, berdasarkan Pasal 9 ayat (3), pelaku usaha yang bersangkutan dilarang melanjutkan penawaran, promosi, dan pengiklanan barang dan/atau jasa tersebut.⁷²

⁷⁰ *Ibid.*, ps. 9 ay. (1).

⁷¹ *Ibid.*, ps. 9 ay. (2).

⁷² *Ibid.*, ps. 9 ay. (3).

Menurut Pasal 10 UUPK, diatur bahwa pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan, atau membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai:⁷³

1. harga atau tarif suatu barang dan/atau jasa;
2. kegunaan suatu barang dan/atau jasa;
3. kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi atas suatu barang dan/atau jasa;
4. tawaran potongan harga atau hadiah menarik yang ditawarkan;
5. bahaya penggunaan barang dan/atau jasa.

Menurut Pasal 11 UUPK, diatur bahwa pelaku usaha dalam hal penjualan yang dilakukan melalui cara obral atau lelang, dilarang mengelabui/menyesatkan konsumen dengan:⁷⁴

1. menyatakan barang dan/atau jasa tersebut seolah-olah telah memenuhi standar mutu tertentu;
2. menyatakan barang dan/atau jasa tersebut seolah-olah tidak mengandung cacat tersembunyi;
3. tidak berniat menjual barang yang ditawarkan melainkan dengan maksud untuk menjual barang lain;
4. tidak menyediakan barang dalam jumlah tertentu dan/atau jumlah yang cukup dengan maksud menjual barang lain;
5. tidak menyediakan jasa dalam kapasitas tertentu atau dalam jumlah cukup dengan maksud menjual jasa yang lain;
6. menaikkan harga atau tarif barang dan/atau jasa sebelum melakukan obral.

Menurut Pasal 12 UUPK, pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, atau mengiklankan suatu barang dan/atau jasa dengan harga atau tarif khusus dalam waktu dan jumlah tertentu. Jika pelaku usaha tersebut tidak

⁷³ *Ibid.*, ps. 10.

⁷⁴ *Ibid.*, ps. 11.

bermaksud untuk melaksanakannya sesuai dengan waktu dan jumlah yang ditawarkan, dipromosikan, atau diiklankan.⁷⁵

Menurut Pasal 13 ayat (1) UUPK, pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, atau mengiklankan suatu barang dan/atau jasa dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan/atau jasa lain secara cuma-cuma dengan maksud tidak memberikannya atau memberikan tidak sebagaimana yang dijanjikannya.⁷⁶ Selanjutnya, berdasarkan Pasal 13 ayat (2), diatur bahwa pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, atau mengiklankan obat, obat tradisional, suplemen makanan, alat kesehatan, dan jasa pelayanan kesehatan dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan/atau jasa lain.⁷⁷

Menurut Pasal 14 UUPK, diatur bahwa pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dengan memberikan hadiah melalui cara undian, dilarang untuk:⁷⁸

1. tidak melakukan penarikan hadiah setelah batas waktu yang dijanjikan;
2. mengumumkan hasilnya tidak melalui media massa;
3. memberikan hadiah tidak sesuai dengan yang dijanjikan;
4. mengganti hadiah yang tidak setara dengan nilai hadiah yang dijanjikan.

Menurut Pasal 15 UUPK, diatur bahwa pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa dilarang melakukan dengan cara pemaksaan atau cara lain yang dapat menimbulkan gangguan baik fisik maupun psikis terhadap konsumen.⁷⁹

Menurut Pasal 16 UUPK, diatur bahwa pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa melalui pesanan dilarang untuk:⁸⁰

1. tidak menepati pesanan dan/atau kesepakatan waktu penyelesaian sesuai dengan yang dijanjikan;

⁷⁵ *Ibid.*, ps. 12.

⁷⁶ *Ibid.*, ps. 13 ay. (1).

⁷⁷ *Ibid.*, ps. 13 ay. (2).

⁷⁸ *Ibid.*, ps. 14.

⁷⁹ *Ibid.*, ps. 15.

⁸⁰ *Ibid.*, ps. 16.

2. tidak menepati janji atas suatu pelayanan dan/atau prestasi.

Terakhir, menurut Pasal 17 ayat (1) UUPK, diatur bahwa pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang:⁸¹

1. mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan, dan harga barang dan/atau tarif jasa, serta ketepatan waktu penerimaan barang dan/atau jasa;
2. mengelabui jaminan/garansi terhadap barang dan/atau jasa;
3. memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat mengenai barang dan/atau jasa;
4. tidak memuat informasi mengenai risiko pemakaian barang dan/atau jasa;
5. mengeksploitasi kejadian dan/atau seseorang tanpa seizin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan;
6. melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan.

Dan, berdasarkan Pasal 17 ayat (2), pelaku usaha periklanan dilarang melanjutkan peredaran iklan yang telah melanggar ketentuan pada ayat (1) di atas.⁸²

2.7 Tahap-Tahap Transaksi

Menurut Bapak Az. Nasution kegiatan transaksi yang dilakukan antara konsumen dengan pelaku usaha dapat dibagi menjadi tiga tahapan, yakni: tahap pra-transaksi, tahap transaksi, dan tahap purna/pasca transaksi.

Tahap pra-transaksi adalah tahap di mana peralihan pemilikan barang atau pemanfaatan jasa belum terjadi. Pada tahap ini biasanya meliputi segala kegiatan pelaku usaha dalam memasarkan barang atau jasanya.

Tahap transaksi adalah tahap peralihan pemilikan barang atau pemanfaatan jasa. Tahap ini meliputi saat di mana konsumen membeli produk permen *White Rabbit* dari pelaku usaha.

⁸¹ *Ibid.*, ps. 17 ay. (1).

⁸² *Ibid.*, ps. 17 ay. (2).

Tahap purna/pasca transaksi adalah tahap penggunaan barang atau pemanfaatan jasa. Dalam hal ini adalah ketika konsumen telah mengkonsumsi produk permen *White Rabbit* tersebut.

2.8 Prinsip Pertanggungjawaban

Di samping adanya hak dan kewajiban yang perlu diperhatikan oleh konsumen dan pelaku usaha, ada juga prinsip pertanggungjawaban yang harus diperhatikan.⁸³ Dalam hukum perlindungan konsumen, prinsip pertanggungjawaban merupakan perihal yang sangat penting, karena dalam kasus-kasus pelanggaran hak konsumen, diperlukan kehati-hatian dalam menganalisis siapa yang harus bertanggung jawab dan seberapa jauh tanggung jawab dapat dibebankan kepada pihak-pihak terkait.

Prinsip-prinsip pertanggungjawaban itu sendiri terbagi lima, yakni sebagai berikut:⁸⁴

1. prinsip tanggung jawab karena kesalahan atau *liability based on fault principle*;
2. prinsip praduga bertanggung jawab atau *presumption of liability principle*;
3. prinsip praduga tidak selalu bertanggung jawab atau *presumption of non liability principle*;
4. prinsip tanggung jawab mutlak atau *strict liability*; dan
5. prinsip bertanggung jawab terbatas atau *limitation of liability*.

Di bawah ini akan dijelaskan mengenai prinsip pertanggung jawaban tersebut secara satu persatu. Pertama, prinsip tanggung jawab karena kesalahan. Prinsip tersebut sudah cukup lama berlaku, baik secara hukum pidana maupun hukum perdata. Dalam sistem hukum perdata Indonesia misalnya, ada prinsip perbuatan melawan hukum (*tort*) sebagaimana terdapat dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Per). Tanggung jawab seperti ini kemudian diperluas dengan *vicarious liability*, yakni tanggung jawab majikan, pimpinan perusahaan

⁸³ Pieris, *op. cit.*, hal 85.

⁸⁴ Siahaan, *op. cit.*, hal. 155-158.

terhadap pegawainya, atau orang tua terhadap anaknya, sebagaimana diatur dalam Pasal 1367 KUH Per.⁸⁵

Kedua, prinsip praduga bertanggung jawab. Prinsip tersebut pada dasarnya menyatakan bahwa seseorang atau tergugat dianggap bertanggung jawab sampai ia dapat membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah. Dengan demikian, beban pembuktian ada padanya. Asas ini lazim pula disebut sebagai pembuktian terbalik. Secara hukum perdata, prinsip ini diberlakukan dalam hukum pengangkutan udara, berdasarkan Konvensi Warsawa tahun 1929 dan Ordonansi Pengangkutan Udara Nomor 100 Tahun 1939, yang kemudian dihapuskan berdasarkan Protokol Guatemala tahun 1971.⁸⁶

UUPK menganut prinsip ini berdasarkan Pasal 19 ayat (5) undang-undang tersebut. Ketentuan ini menyatakan bahwa pelaku usaha dibebaskan dari tanggung jawab kerusakan jika dapat dibuktikan bahwa kesalahan itu merupakan kesalahan konsumen.

Ketiga, prinsip praduga tidak selalu bertanggung jawab. Prinsip tersebut pada dasarnya menggariskan bahwa tergugat tidak selamanya bertanggung jawab.⁸⁷ Prinsip ini secara sederhana terlihat pada kasus kehilangan atau kerusakan barang penumpang pesawat udara yang disimpan di dalam kabin. Dalam kasus yang demikian, tanggung jawab kehilangan atau kerusakan barang ada di tangan penumpang sendiri. Prinsip ini merupakan kebalikan dari prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab. Prinsip praduga tidak selalu bertanggung jawab ini pada perkembangannya sudah mulai ditinggalkan.⁸⁸

Apabila dicermati prinsip-prinsip yang dirumuskan dalam Pasal 24 ayat (2) UUPK, maka dapat disimpulkan bahwa UUPK dalam hal tertentu pun juga menganut prinsip ini. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa penjual yang menjual lagi

⁸⁵ *Ibid.*, hal. 155.

⁸⁶ *Ibid*

⁸⁷ *Ibid.*, hal. 156.

⁸⁸ Nugroho, *op. cit.*, hal 305-306.

produknya kepada penjual lainnya, dibebaskan dari tanggung jawab jika penjual lainnya tersebut melakukan perubahan atas produk tersebut.

Keempat, prinsip tanggung jawab mutlak. Prinsip tersebut merupakan kebalikan dari prinsip pertama, yakni prinsip tanggung jawab karena kesalahan. Dengan prinsip ini, tergugat harus bertanggung jawab atas kerugian yang diderita konsumen tanpa harus membuktikan ada tidaknya kesalahan pada dirinya.⁸⁹ Dalam hukum perdata lingkungan, prinsip ini sudah lama diterapkan, seperti terlihat dalam *Civil Liability Convention 1969* yang mengharuskan pencemar, dalam hal ini pemilik tanker bertanggung jawab atas kerusakan lingkungan di laut.⁹⁰

Rasionalisasi penggunaan prinsip ini adalah agar produsen benar-benar bertanggung jawab terhadap kepentingan konsumen. Jika melihat rumusan beberapa pasal yang relevan dengan pertanggungjawaban pelaku usaha, tidak ada rumusan yang secara eksplisit menyatakan UUPK menganut prinsip tanggung jawab mutlak. Tetapi dari pasal-pasal yang mengatur tanggung jawab pelaku usaha, khususnya Pasal 19 undang-undang tersebut, maka dapat dikatakan bahwa UUPK menganut prinsip tanggung jawab mutlak, walaupun tidak dinyatakan secara tegas.⁹¹

Terakhir, prinsip bertanggung jawab terbatas. Prinsip tersebut sebenarnya lebih menguntungkan para pelaku usaha. Hal ini biasanya dilakukan dengan mencantumkan klausula eksonerasi dalam perjanjian standar yang dibuat para pelaku usaha.⁹² Misalnya, pengusaha ekspedisi yang mencantumkan klausula bahwa perusahaan ekspedisi hanya bertanggung jawab dengan berat per kilo dikalikan sekian rupiah yang pada umumnya sangat tidak bernilai sebanding dengan nilai barang yang dikirimkannya.

Prinsip tersebut dilarang berdasarkan Pasal 18 ayat (1) huruf a dan g UUPK yang menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang untuk mencantumkan klausula baku

⁸⁹ Siahaan, *loc. cit.*

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*, hal. 158.

⁹² *Ibid.*

dalam setiap dokumen atau perjanjian yang menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha atau agar konsumen tunduk kepada peraturan baru, tambahan, atau perubahan lanjutan yang dibuat secara sepihak oleh pelaku usaha yang bersangkutan.

2.9 Penyelesaian Sengketa Konsumen

UUPK membagi penyelesaian sengketa konsumen menjadi dua bagian, yaitu:⁹³

1. penyelesaian sengketa di luar pengadilan; dan
2. penyelesaian sengketa konsumen melalui proses litigasi.

Berikut adalah pembahasan mengenai masing-masing proses penyelesaian sengketa.

2.9.1 Penyelesaian Sengketa Konsumen di Luar Pengadilan

Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan terbagi atas 2 bagian, yakni:⁹⁴

1. penyelesaian sengketa secara damai oleh para pihak yang bersengketa; dan
2. penyelesaian sengketa melalui BPSK dengan menggunakan mekanisme melalui konsiliasi, mediasi, atau arbitrase.

2.9.1.1 Penyelesaian Sengketa Secara Damai oleh Para Pihak Yang Bersengketa

Penyelesaian sengketa konsumen, sebagaimana dimaksud pada Pasal 43 ayat (2) UUPK, tidak menutup kemungkinan dilakukannya penyelesaian sengketa secara damai oleh para pihak yang bersengketa, yaitu pelaku usaha dan konsumen, tanpa melalui pengadilan atau BPSK, dan sepanjang tidak bertentangan dengan UUPK. Bahkan dalam penjelasan pasal tersebut dikemukakan bahwa pada setiap tahap diusahakan untuk menggunakan penyelesaian damai oleh kedua belah pihak yang bersengketa. Dari penjelasan Pasal 43 ayat (2) UUPK dapat disimpulkan bahwa UUPK menghendaki agar penyelesaian damai dijadikan upaya hukum yang terlebih

⁹³ Indonesia (a), *loc. cit.*, ps. 45 ay. (2).

⁹⁴ *Ibid.*

dahulu diusahakan oleh para pihak yang bersengketa, sebelum para pihak memilih untuk menyelesaikan sengketa mereka melalui BPSK atau badan peradilan.

2.9.1.2 Penyelesaian Sengketa melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

UUPK mengamanatkan agar pemerintah membentuk suatu badan baru untuk menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan, yakni BPSK. Sesuai penjelelasan UUPK, dengan adanya BPSK maka diharapkan penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan secara lebih cepat, mudah, dan murah. Cepat karena undang-undang menentukan dalam tenggang waktu dua puluh satu hari kerja, BPSK wajib memberikan putusannya.⁹⁵ Mudah karena prosedur administratif dan proses pengambilan putusan yang sangat sederhana.⁹⁶ Murah terletak pada biaya perkara yang lebih terjangkau.

Setiap konsumen yang merasa dirugikan oleh pelaku usaha dapat mengadukan masalahnya kepada BPSK, baik secara langsung, diwakili kuasanya, maupun diwakili ahli warisnya. Pengaduan yang disampaikan oleh kuasanya atau ahli warisnya hanya dapat dilakukan apabila konsumen yang bersangkutan berada dalam keadaan sakit, meninggal dunia, lanjut usia, belum dewasa, atau merupakan seorang warga negara asing. Pengaduan tersebut dapat disampaikan secara lisan ataupun tertulis kepada sekretariat BPSK kabupaten/kota tempat tempat domisili konsumen atau di kota/kabupaten terdekat dengan domisili konsumen.⁹⁷

Penyelesaian sengketa konsumen di BPSK diselenggarakan semata-mata untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita oleh konsumen.⁹⁸ Ukuran kerugian materi yang dialami konsumen ini didasarkan pada besarnya dampak dari penggunaan produk barang dan/atau jasa

⁹⁵ *Ibid.*, ps. 55.

⁹⁶ Yusuf Shofie dan Somi Awan, *Sosok Peradilan Konsumen Mengungkap Berbagai Persoalan Mendasar BPSK* (Jakarta: Pustaka, 2004), hal. 17.

⁹⁷ Nugroho, *op. cit.*, hal. 100.

⁹⁸ Indonesia (a), *loc. cit.*, ps. 47.

tersebut terhadap konsumen. Bentuk jaminan yang dimaksud di atas adalah berupa pernyataan tertulis yang menerangkan bahwa tidak akan terulang kembali perbuatan yang telah merugikan konsumen tersebut.⁹⁹

Pada prinsipnya penyelesaian sengketa konsumen diusahakan dapat dilakukan secara damai, sehingga dapat memuaskan para pihak yang bersengketa atau dengan kata lain menghasilkan *win-win solution*. Menurut Bapak Leo Kanowitz, pada penyelesaian sengketa di luar pengadilan, terdapat kadar keterikatan kepada aturan main yang bervariasi, dari yang paling kaku dalam menjalankan aturan main sampai kepada yang paling fleksibel.¹⁰⁰

Faktor penting yang berkaitan dengan pelaksanaan sengketa di luar pengadilan juga mempunyai kadar yang berbeda-beda, adalah sebagai berikut:¹⁰¹

1. apakah partisipasi dalam penyelesaian sengketa di luar pengadilan wajib dilakukan oleh para pihak atau hanya bersifat sukarela;
2. apakah putusan dibuat oleh para pihak sendiri atau pihak ketiga;
3. apakah prosedur yang digunakan bersifat formal atau tidak formal;
4. apakah para pihak dapat diwakili oleh pengacaranya atau para pihak sendiri yang tampil;
5. apakah dasar untuk menjatuhkan putusan adalah aturan hukum atau ada kriteria lain;
6. apakah putusan dapat dieksekusi secara hukum atau tidak.

Selanjutnya, dikemukakan bahwa tidak semua model penyelesaian sengketa di luar pengadilan adalah model yang menguntungkan bagi para pihak yang bersengketa. Suatu penyelesaian sengketa alternatif yang baik setidaknya-tidaknya haruslah memenuhi prinsip-prinsip sebagai berikut:¹⁰²

1. haruslah efisien dari segi waktu;

⁹⁹ Nasution, *op. cit.*, hal 236-237.

¹⁰⁰ Leo Kanowitz, *Alternative Dispute Resolution* (St Paul: Minnesota West Publishing Co., 1985), hal 6.

¹⁰¹ *Ibid.*, hal. 13.

¹⁰² *Ibid.*, hal. 14.

2. haruslah hemat biaya;
3. haruslah dapat diakses oleh para pihak;
4. harus melindungi hak-hak dari para pihak yang bersengketa;
5. haruslah dapat menghasilkan putusan yang adil dan jujur;
6. badan atau orang yang menyelesaikan sengketa haruslah terpercaya di masyarakat;
7. putusan harus final dan mengikat;
8. putusannya harus mudah untuk dieksekusi;
9. putusannya haruslah sesuai dengan perasaan keadilan dari komunitas di mana penyelesaian sengketa dilaksanakan.

Selain itu, juga harus dipertimbangkan beberapa sisi baik dan sisi lemah dari berbagai forum penyelesaian sengketa yang ada. Pada prinsipnya terdapat empat macam forum penyelesaian sengketa, yakni badan pengadilan, arbitrase, mediasi atau negosiasi, dan badan pemutus administrasi. Sisi baik dari badan pengadilan adalah diterapkannya norma publik, adanya *precedent*, terdapat *deterrence effect*, adanya keseragaman, adanya independensi, putusan yang dikeluarkan adalah mengikat, adanya keterbukaan, putusan dapat dieksekusi, melembaga, dan pendanaan secara publik. Sedangkan sisi lemah dari badan pengadilan adalah sebagai berikut, yakni mahal, memakai jasa advokat sehingga mereka tidak terkontrol, putusan sering tidak dapat diduga, hakim-hakim yang memutuskan tidak selalu ahli dalam substansi yang menjadi pokok sengketa, sering terjadi penundaan, jangka waktu penyelesaian relatif lama, masalah sering diredefinisikan dan dipersempit, ganti rugi yang diberikan terbatas, tidak ada kompromi, dan terjadi polarisasi cenderung bermusuhan. Selanjutnya, sisi baik dari arbitrase adalah *privacy forum* dikontrol sendiri oleh para pihak yang bersengketa, putusan dapat dieksekusi, cepat, yang memeriksa dan memutus pokok sengketa merupakan ahli terhadap pokok sengketa, ganti rugi *tailor make*, dan dapat memilih norma yang sesuai. Sedangkan sisi lemah dari arbitrase adalah sebagai berikut, yakni tidak ada norma publik, tidak ada *precedent*, tidak ada keseragaman, kurang berkualitas, dan dibebani oleh legislasi yang semakin banyak. Selanjutnya, sisi baik dari mediasi atau negosiasi adalah adanya *privacy*, forum

dikontrol oleh para pihak yang bersengketa, merefleksikan kepentingan dan prioritas para pihak yang bersengketa, mempertahankan kelanjutan hubungan para pihak yang bersengketa, fleksibel, putusan yang terintegrasi, penyelesaian sengketa tertuju pada masalah dasar sengketa, menjadi pendidikan bagi para pihak yang bersengketa, putusan cenderung dijalankan oleh para pihak yang bersengketa. Sedangkan sisi dari mediasi atau negosiasi adalah sebagai berikut, yakni kurangnya kemampuan untuk memaksa partisipasi para pihak yang bersengketa, tidak mengikat, kurang terbuka, tidak ada kewenangan eksekusi, hasil tidak adil jika *skill* tidak seimbang, sukar dieksekusi, terkadang hasil menjadi tidak penting, dan tidak ada aplikasi atau perkembangan. Selanjutnya, sisi baik dari badan pemutus administrasi adalah sistematis dalam menjelaskan masalah, putusan yang berorientasi pada uraian masalah, fleksibel dalam menemukan informasi yang relevan, dan mengakomodasi berbagai kriteria. Sedangkan sisi lemah dari badan pemutus administrasi adalah sebagai berikut, yakni tidak bisa dikontrol oleh para pihak yang bersengketa, tidak independen, dan tidak berorientasi kepada individu.¹⁰³

Tata cara penyelesaian sengketa konsumen oleh BPSK diatur dalam UUPK jo. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Proses penyelesaiannya pun diatur sangat sederhana dan sejauh mungkin dihindari suasana yang formal.¹⁰⁴ UUPK menentukan bahwa dalam hal para pihak sudah memilih untuk melakukan penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, maka gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau para pihak yang bersengketa.¹⁰⁵

Berikut adalah penjelasan mengenai tahap-tahap penyelesaian sengketa di BPSK, mulai dari tahap pengajuan gugatan sampai pada tahap putusan serta eksekusi putusan.

¹⁰³ *Ibid.*, hal. 26.

¹⁰⁴ Nugroho, *op. cit.*, hal. 103.

¹⁰⁵ Indonesia (a), *loc. cit.*, ps. 45 ay. (4).

2.9.1.2.1 Tahap Pengajuan Gugatan

Konsumen yang dirugikan dapat mengajukan permohonan penyelesaian sengketa konsumen kepada BPSK yang terdekat dengan tempat tinggal konsumen.¹⁰⁶ Permohonan tersebut dapat dilakukan oleh konsumen yang dirugikan sendiri, kuasanya, atau ahli waris yang bersangkutan jika konsumen telah meninggal dunia, sakit, atau telah berusia lanjut, sehingga tidak dapat mengajukan pengaduan sendiri baik secara tertulis maupun lisan, serta konsumen belum dewasa, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, atau konsumen tersebut merupakan seorang warga negara asing.¹⁰⁷ Permohonan diajukan secara tertulis kepada sekretariat BPSK. Kemudian sekretariat BPSK akan memberikan tanda terima kepada pemohon, dan jika permohonan diajukan secara lisan, maka sekretariat BPSK akan mencatat permohonan tersebut dalam sebuah formulir yang disediakan secara khusus, dan dibubuhi tanggal dan nomor registrasi. Apabila permohonan tersebut ternyata tidak lengkap atau permohonan bukan merupakan kewenangan BPSK, maka Ketua BPSK akan menolak permohonan tersebut. Jika permohonan memenuhi persyaratan dan diterima, maka Ketua BPSK harus memanggil pelaku usaha secara tertulis disertai dengan kopi permohonan dari konsumen, selambat-lambatnya tiga hari kerja sejak diterimanya permohonan.¹⁰⁸

Untuk keperluan pemanggilan terhadap pelaku usaha, dibuat surat panggilan yang memuat hari, tanggal, jam dan tempat persidangan, serta kewajiban pelaku usaha untuk memberikan jawaban terhadap penyelesaian sengketa konsumen untuk diajukan pada persidangan pertama. Jika kemudian pada hari yang ditentukan pelaku usaha tidak hadir memenuhi panggilan tersebut, maka sebelum melampaui tiga hari kerja sejak pengaduan, pelaku usaha dapat dipanggil sekali lagi. Jika pelaku usaha kemudian tetap tidak hadir tanpa alasan yang sah, maka berdasarkan ketentuan Pasal 52 huruf i UUPK jo. Pasal 3 huruf i Keputusan Menteri Perindustrian dan

¹⁰⁶ Nugroho, *op. cit.*, hal. 104

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*, hal. 104-105.

Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, BPSK dapat meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha tersebut. Jika pelaku usaha hadir, maka konsumen memilih cara penyelesaian sengketa, yang mana harus disetujui oleh pelaku usaha yang bersangkutan. Cara yang dapat dipilih oleh para pihak adalah konsiliasi, mediasi, dan arbitrase. Jika yang dipilih oleh para pihak adalah konsiliasi atau mediasi, maka Ketua BPSK segera menunjuk majelis untuk ditetapkan sebagai konsiliator atau mediator. Namun, jika yang dipilih oleh para pihak adalah arbitrase, maka prosedurnya adalah para pihak memilih arbiter dari anggota BPSK yang berasal dari unsur pelaku usaha dan konsumen sebagai anggota majelis. Arbiter yang dipilih sebagai arbiter ketiga dari anggota BPSK adalah yang berasal dari unsur pemerintah. Arbiter ketiga tersebut kemudian ditetapkan sebagai ketua majelis. Persidangan pertama dilaksanakan selambat-lambatnya hari kerja ketujuh sejak diterimanya permohonan.¹⁰⁹

2.9.1.2.2 Tahap Persidangan

2.9.1.2.2.1 Persidangan dengan Cara Konsiliasi

Konsiliasi adalah suatu proses penyelesaian sengketa di antara para pihak dengan melibatkan pihak ketiga yang netral dan tidak memihak yang disebut konsiliator. Tugas dari seorang konsiliator hanyalah sebagai pihak fasilitator untuk melakukan komunikasi di antara para pihak yang bersengketa sehingga dapat ditemukan solusi oleh para pihak sendiri. Konsiliator hanya melakukan tindakan seperti mengatur waktu dan tempat pertemuan para pihak, mengarahkan subjek pembicaraan, membawa pesan dari suatu pihak kepada pihak lain jika pesan tersebut tidak mungkin disampaikan langsung oleh para pihak. Bagaimanapun juga, penyelesaian sengketa model konsiliasi mengacu pada pola proses penyelesaian sengketa secara konsensus antar pihak, di mana pihak netral berperan secara tidak aktif. Selain kewenangan di atas, seorang konsiliator dapat juga mengusulkan solusi

¹⁰⁹ *Ibid.*

penyelesaian sengketa, tetapi tidak berwenang memutus perkaranya. Pihak-pihak yang bersengketa harus menyatakan persetujuan atas usulan pihak ketiga tersebut dan menjadikannya kesepakatan penyelesaian sengketa.¹¹⁰

Penyelesaian sengketa konsumen melalui konsiliasi tersebut dilakukan sendiri oleh para pihak yang bersengketa dengan di dampingi oleh majelis BPSK yang bertindak pasif sebagai konsiliator. Jadi, dalam hal ini majelis BPSK menyerahkan sepenuhnya proses penyelesaian sengketa kepada para pihak yang bersengketa, baik mengenai bentuk maupun jumlah ganti ruginya. Pada penyelesaian sengketa melalui konsiliasi ini, majelis BPSK sebagai konsiliator memanggil konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa, atas permintaan para pihak konsiliator dapat meminta diperlihatkan alat bukti baik surat dan/atau dokumen lain yang mendukung dari kedua belah pihak, dan memanggil saksi-saksi serta saksi ahli, dan bila diperlukan, menyediakan forum konsiliasi bagi konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa dan menjawab pertanyaan konsumen dan pelaku usaha perihal peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen. Hasil musyawarah yang merupakan kesepakatan antara konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa selanjutnya dibuat dalam bentuk perjanjian tertulis yang ditandatangani oleh para pihak yang bersengketa, dan diserahkan kepada majelis untuk dituangkan dalam putusan majelis BPSK yang menguatkan perjanjian tersebut.¹¹¹

2.9.1.2.2.2 Persidangan dengan Cara Mediasi

Mediasi adalah proses negosiasi penyelesaian sengketa atau pemecahan masalah di mana pihak-pihak ketiga yang tidak memihak (*impartial*), yang disebut sebagai mediator, bekerjasama dengan para pihak yang bersengketa membantu memperoleh kesepakatan perjanjian yang memuaskan. Seorang mediator tidak mempunyai wewenang untuk memutuskan sengketa. Seorang mediator tersebut hanya membantu para pihak untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang

¹¹⁰ *Ibid.*, hal. 106.

¹¹¹ *Ibid.*, hal. 109.

diserahkan kepadanya. Dalam sengketa di mana salah satu pihak lebih kuat dan cenderung menunjukkan kekuasaannya, pihak ketiga memegang peranan penting untuk menyetarakannya. Kesepakatan dapat tercapai dengan mediasi, jika pihak yang bersengketa berhasil mencapai saling pengertian dan bersama-sama merumuskan penyelesaian sengketa dengan arahan konkrit dari mediator.¹¹²

Penyelesaian sengketa melalui mediasi dilakukan sendiri oleh para pihak yang bersengketa dengan didampingi mediator. Mediator menyerahkan sepenuhnya proses penyelesaian sengketa kepada para pihak, baik mengenai bentuk maupun besarnya ganti kerugian atau tindakan tertentu untuk menjamin tidak terulangnya kembali kerugian konsumen. Dibandingkan dengan proses penyelesaian sengketa melalui konsiliasi, dalam proses mediasi ini, mediator bertindak lebih aktif dengan memberikan nasihat, petunjuk, saran, dan upaya-upaya lain dalam menyelesaikan sengketa. Mediator wajib menentukan jadwal pertemuan untuk penyelesaian proses mediasi. Apabila dianggap perlu, mediator dapat melakukan kaukus. Kaukus adalah proses penyelesaian sengketa melalui mediasi di mana dalam hal-hal tertentu para pihak baik konsumen atau pelaku usaha masing-masing dimediasikan secara terpisah. Hal ini dilakukan dalam hal para pihak sulit untuk didamaikan. Pengalaman dan kemampuan mediator diharapkan dapat mengefektifkan proses mediasi di antara para pihak yang bersengketa. Seperti halnya dalam konsiliasi, dalam proses mediasi ini, atas permintaan para pihak, mediator dapat meminta diperlihatkan alat bukti baik surat dan/atau dokumen lain, yang mendukung dari kedua belah pihak. Atas persetujuan para pihak atau kuasanya, mediator dapat mengundang seorang atau lebih saksi atau saksi ahli dalam bidang tertentu untuk memberikan penjelasan mengenai hal-hal terkait dengan sengketa. Jika proses mediasi menghasilkan suatu kesepakatan, para pihak dengan bantuan mediator wajib merumuskan secara tertulis kesepakatan yang dicapai dan ditandatangani oleh para pihak.¹¹³

¹¹² *Ibid.*, hal. 110-111.

¹¹³ Lim Lan Yuan, *The Theory and Practices of Mediation* (Singapura: FT Law and Tax Asia Pacific, 1997), hal. 39-44.

Peran majelis BPSK dalam menyelesaikan sengketa konsumen dengan cara mediasi secara deskripsi, meliputi tugas-tugas sebagai berikut:¹¹⁴

1. memanggil konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa;
2. memanggil saksi dan saksi ahli apabila diperlukan;
3. menyediakan forum bagi konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa;
4. secara aktif mendamaikan kedua belah pihak yang bersengketa;
5. secara aktif memberikan saran atau anjuran penyelesaian sengketa sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen.

Hasil musyawarah yang merupakan kesepakatan antara konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa, selanjutnya dibuat dalam bentuk perjanjian tertulis, yang ditandatangani oleh para pihak yang bersengketa dan diserahkan kepada majelis BPSK untuk dikukuhkan dalam putusan majelis BPSK untuk menguatkan perjanjian tersebut.¹¹⁵ Putusan tersebut mengikat kedua belah pihak.¹¹⁶ Putusan majelis BPSK dalam konsiliasi dan mediasi tidak memuat sanksi administratif.¹¹⁷

2.9.1.2.2.3 Persidangan dengan Cara Arbitrase

Arbitrase adalah salah satu bentuk adjudikasi privat. Di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, pengertian arbitrase adalah cara penyelesaian suatu sengketa perdata di luar pengadilan, yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa.¹¹⁸ Arbitrase, sebagai salah satu forum penyelesaian sengketa alternatif, adalah bentuk alternatif yang paling formal untuk menyelesaikan sengketa sebelum berlitigasi. Dalam proses ini pihak yang bersengketa

¹¹⁴ Nugroho, *op. cit.*, hal. 111.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ Indonesia (a), *loc. cit.*, ps. 54 ay. (3).

¹¹⁷ Nugroho, *loc. cit.*

¹¹⁸ Indonesia (d), *Undang-Undang Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Senketa*, UU No. 30 Tahun 1999, LN No. 138 Tahun 1999, TLN No. 3872, ps. 1 btr. 1.

mengemukakan masalah mereka kepada pihak ketiga yang netral dan memberinya wewenang untuk memberikan putusan.¹¹⁹

Berdasarkan pengertian ini, hanya perkara perdata saja yang dapat diselesaikan dan diputuskan oleh lembaga arbitrase. Perjanjian arbitrase, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, adalah suatu kesepakatan berupa klausula arbitrase yang tercantum dalam suatu perjanjian tertulis yang dibuat para pihak sebelum timbul sengketa atau suatu perjanjian arbitrase tersendiri yang dibuat oleh para pihak setelah timbul sengketa.¹²⁰ Penyelesaian sengketa melalui arbitrase juga cenderung lebih informal dan lebih sederhana dibandingkan proses litigasi. Prosedurnya pun tidak kaku dan lebih dapat menyesuaikan, serta tidak sering mengalami penundaan.¹²¹

Bila dibandingkan dengan proses penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan, maka lembaga arbitrase mempunyai beberapa kelebihan, antara lain:¹²²

1. dijamin kerahasiaan sengketa para pihak;
2. dapat dihindari kelambatan yang diakibatkan karena hal prosedural dan administratif;
3. para pihak dapat memilih arbiter yang menurut keyakinannya mempunyai pengetahuan, pengalaman, serta latar belakang yang cukup mengenai masalah yang disengketakan, jujur dan adil;
4. para pihak dapat menentukan pilihan hukum untuk menyelesaikan masalahnya serta proses dan tempat penyelenggaraan arbitrase; dan
5. putusan arbitrase merupakan putusan yang mengikat para pihak dan dengan melalui tata cara yang sederhana dan langsung dapat dilaksanakan.

Penyelesaian sengketa melalui arbitrase masih lebih diminati dari pada litigasi, terutama untuk kontrak bisnis atau dagang yang bersifat internasional. Sifat

¹¹⁹ Nugroho, *op. cit.*, hal. 114.

¹²⁰ *Ibid.*, ps. 1 btr. 3.

¹²¹ Nugroho, *op. cit.*, hal. 115.

¹²² *Ibid.*

rahasia dari penyelesaian sengketa melalui arbitrase tersebut dapat melindungi para pihak dari hal-hal yang tidak diinginkan atau yang merugikan akibat diketahuinya informasi bisnis oleh umum yang sifatnya rahasia. Selain itu, arbitrase juga dapat melindungi mereka dari publisitas yang merugikan dan akibat-akibatnya, seperti kehilangan reputasi bisnis, pemicu bagi tuntutan-tuntutan lainnya, seperti masalah-masalah kredit, karena dalam proses litigasi di pengadilan pemeriksaan sengketa dilakukan secara terbuka dan umum.¹²³

Berdasarkan Pasal 32 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, dalam penyelesaian sengketa konsumen melalui arbitrase, para pihak memilih arbiter dari anggota BPSK yang berasal dari unsur pelaku usaha dan konsumen sebagai anggota majelis. Arbiter yang telah dipilih oleh para pihak kemudian memilih arbiter ketiga dari anggota BPSK yang berasal dari unsur pemerintah sebagai ketua majelis.¹²⁴ Pada persidangan pertama ketua majelis wajib mendamaikan kedua belah pihak yang bersengketa. Jika terjadi perdamaian antara kedua belah pihak yang bersengketa, maka berdasarkan Pasal 35 ayat (3) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, majelis wajib membuat putusan dalam bentuk penetapan perdamaian.¹²⁵ Sebaliknya, jika tidak tercapai perdamaian maka persidangan di mulai dengan membacakan isi gugatan konsumen dan surat jawaban dari pelaku usaha. Berdasarkan Pasal 34 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, ketua majelis BPSK harus memberikan kesempatan yang sama kepada kedua belah pihak yang bersengketa untuk menjelaskan hal-hal yang disengketakan.

¹²³ Gary Goodpaster; Felix Oentoeng Soebagjo; dan Fatmah, *Arbitrase di Indonesia: Beberapa Contoh Kasus dan Pelaksanaan dalam Praktik* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995), hal. 19.

¹²⁴ Nugroho, *op. cit.*, hal. 116.

¹²⁵ *Ibid.*

Pada persidangan pertama sebelum pembacaan surat jawaban dari pelaku usaha, berdasarkan Pasal 35 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, konsumen dapat mencabut gugatannya dengan membuat surat pernyataan pencabutan perkara. Dalam hal demikian maka majelis wajib mengumumkan bahwa gugatan dicabut. Apabila pelaku usaha dan/atau konsumen tidak hadir dalam persidangan pertama, maka majelis memberikan kesempatan terakhir pada persidangan kedua dengan membawa alat bukti yang diperlukan. Persidangan kedua diselenggarakan selambat-lambatnya dalam waktu lima hari kerja terhitung sejak persidangan pertama dan diberitahukan kepada konsumen dan pelaku usaha, dengan surat panggilan oleh sekretariat BPSK. Bilamana pada persidangan kedua konsumen tidak hadir maka gugatannya dinyatakan gugur demi hukum. Sebaliknya, berdasarkan Pasal 36 ayat (3) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, jika pelaku usaha yang tidak hadir maka gugatan konsumen dikabulkan oleh majelis tanpa kehadiran pelaku usaha.

Selama proses penyelesaian sengketa, alat-alat bukti barang atau jasa, surat dan dokumen keterangan para pihak, keterangan saksi dan/atau saksi ahli, dan bukti-bukti lain yang mendukung dapat diajukan kepada majelis. Dalam proses penyelesaian sengketa konsumen oleh BPSK, beban pembuktian ada pada pelaku usaha namun pihak konsumen juga harus mengajukan bukti-bukti untuk mendukung gugatannya. Setelah mempertimbangkan pernyataan dari kedua belah pihak mengenai hal yang dipersengketakan dan mempertimbangkan hasil pembuktian serta permohonan yang diinginkan para pihak, maka majelis BPSK memberikan putusan.¹²⁶

¹²⁶ *Ibid.*, hal. 118.

2.9.1.2.3 Tahap Putusan

Putusan majelis BPSK dapat dibedakan atas dua jenis putusan. Kedua jenis putusan tersebut adalah sebagai berikut:

1. putusan BPSK dengan cara konsiliasi atau mediasi, yang pada dasarnya hanya mengukuhkan isi perjanjian perdamaian yang telah disetujui dan ditandatangani oleh kedua belah pihak yang bersengketa; dan
2. putusan BPSK dengan cara arbitrase, yang memuat duduknya perkara dan pertimbangan hukumnya seperti halnya putusan pengadilan dalam perkara perdata.

Putusan majelis BPSK sedapat mungkin didasarkan atas musyawarah untuk mencapai mufakat. Namun jika telah diusahakan secara sungguh-sungguh dan ternyata tidak berhasil mencapai kata mufakat, maka, berdasarkan Pasal 39 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, putusan diambil dengan suara terbanyak (*voting*).¹²⁷ Hasil penyelesaian sengketa konsumen dengan cara konsiliasi atau mediasi dibuat dalam perjanjian tertulis yang ditandatangani oleh konsumen dan pelaku usaha, selanjutnya dikuatkan dengan putusan majelis. Putusan majelis dalam konsiliasi dan mediasi yang demikian tidak memuat sanksi administratif. Lain halnya dengan hasil penyelesaian sengketa konsumen dengan cara arbitrase. Hasil penyelesaian sengketa konsumen dengan cara arbitrase dibuat dengan putusan majelis yang ditandatangani oleh ketua dan anggota majelis. Berdasarkan Pasal 37 ayat (5) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, putusan majelis dalam arbitrase dapat memuat sanksi administratif.¹²⁸

¹²⁷ *Ibid.*, hal. 119.

¹²⁸ Siahhan, *op. cit.*, hal. 210-211.

Dalam memutus perkara yang diperiksa, BPSK dapat mengeluarkan putusan berupa:¹²⁹

1. perdamaian;
2. gugatan ditolak; atau
3. gugatan dikabulkan.

Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti kerugian atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.¹³⁰ Manakala gugatan dikabulkan, maka dalam amar putusan ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh pelaku, dapat berupa pemenuhan:

1. ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam putusan, yang dapat berupa:¹³¹
 - a. pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya atau perawatan;
 - b. pemberian santunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - c. ganti kerugian tersebut dapat pula ditujukan sebagai penggantian kerugian terhadap keuntungan yang akan diperoleh apabila tidak terjadi kecelakaan, atau kehilangan pekerjaan atau penghasilan untuk sementara atau seumur hidup akibat kerugian fisik yang diderita, dan sebagainya.
2. Sanksi administratif berupa penetapan ganti kerugian paling banyak dua ratus juta rupiah.¹³²

Sanksi administratif dapat dibebankan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap:¹³³

¹²⁹ Nugroho, *loc. cit.*

¹³⁰ Indonesia (a), *loc. cit.*, ps. 19 ay. (1).

¹³¹ *Ibid.*, ps. 19 ay. (2).

¹³² *Ibid.*, ps. 60 ay. (2).

¹³³ Nugroho, *op. cit.*, hal. 120-121.

1. tidak dilaksanakannya pemberian ganti kerugian oleh pelaku usaha kepada konsumen, dalam bentuk pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis, maupun perawatan kesehatan atau pemberian santunan atas kerugian yang diderita oleh konsumen;
2. terjadinya kerugian sebagai akibat kegiatan produksi iklan yang dilakukan oleh pelaku usaha periklanan;
3. pelaku usaha yang tidak dapat menyediakan fasilitas jaminan purna jual, baik dalam bentuk suku cadang maupun pemeliharannya, serta pemberian jaminan atau garansi yang telah ditetapkan sebelumnya. Ketentuan ini berlaku baik terhadap pelaku usaha yang memperdagangkan barang dan/atau jasa.

Gugatan ganti kerugian secara perdata tidak menutup kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan dari pelaku usaha.¹³⁴ Ganti kerugian yang dapat digugat oleh konsumen maupun yang dapat dikabulkan oleh majelis BPSK adalah ganti kerugian yang nyata atau riil yang dialami konsumen. UUPK tidak mengenal gugatan immateriil, yaitu gugatan ganti kerugian atas hilangnya kesempatan untuk mendapatkan keuntungan, kenikmatan, nama baik dan sebagainya. Oleh sebab itu, majelis BPSK dilarang mengabulkan gugatan immateriil yang diajukan konsumen.¹³⁵ Sebaliknya, dalam upaya melindungi konsumen, UUPK memberi kewenangan kepada BPSK untuk menjatuhkan sanksi administratif yang dibebankan kepada pelaku usaha untuk dibayarkan kepada konsumen.¹³⁶

Ganti kerugian berupa sanksi administratif adalah berbeda dengan ganti kerugian yang nyata atau riil yang dialami konsumen yang digugat melalui BPSK. Majelis BPSK selain mengabulkan gugatan ganti kerugian yang nyata, yang dialami konsumen, juga berwenang menambahkan ganti kerugian berdasarkan sanksi administratif tersebut. Besarnya ganti kerugian tersebut tergantung pada nilai

¹³⁴ Indonesia (a), *loc. cit.*, ps. 19 ay. (4).

¹³⁵ Nugroho, *loc. cit.*

¹³⁶ Indonesia (a), *loc. cit.*, ps. 52 hrf. m. jo. ps. 60 ay. (1).

kerugian konsumen akibat memakai, menggunakan, atau memanfaatkan barang dan/atau jasa produsen atau pelaku usaha. Perlu diperhatikan, bahwa sesuai dengan ketentuan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, BPSK berwenang menjatuhkan ganti kerugian berdasarkan sanksi administratif ini, hanya jika penyelesaian sengketa dilakukan dengan cara arbitrase saja. Hal ini dapat dimengerti karena putusan BPSK dengan cara konsiliasi atau mediasi semata-mata dijatuhkan berdasarkan surat perjanjian perdamaian yang dibuat dan ditandatangani oleh kedua belah pihak yang bersengketa, sehingga ganti kerugian berdasarkan sanksi administratif tidak diperlukan.¹³⁷

Berdasarkan Pasal 38 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, majelis wajib memutuskan sengketa konsumen tersebut selambat-lambatnya dalam waktu dua puluh satu hari kerja terhitung sejak gugatan diterima BPSK.¹³⁸ Setelah putusan BPSK diberitahukan, selambat-lambatnya dalam waktu tujuh hari kerja sejak putusan dibacakan, konsumen dan/atau pelaku usaha yang bersengketa wajib menyatakan menerima atau menolak putusan BPSK. Apabila konsumen dan/atau pelaku usaha menolak putusan BPSK, maka mereka dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri selambat-lambatnya dalam waktu empat belas hari kerja terhitung sejak putusan BPSK diberitahukan.¹³⁹ Sebaliknya, apabila konsumen dan pelaku usaha menerima putusan BPSK, maka pelaku usaha wajib menjalankan putusan tersebut selambat-lambatnya dalam waktu tujuh hari kerja sejak menyatakan menerima putusan tersebut.¹⁴⁰

Terhadap putusan BPSK yang tidak diajukan keberatan oleh pelaku usaha, dimintakan penetapan fiat eksekusinya kepada pengadilan negeri di tempat tinggal

¹³⁷ Nugroho, *op. cit.*, hal. 122.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ Indonesia (a), *loc. cit.*, ps. 56 ay. (2).

¹⁴⁰ Nugroho, *op. cit.*, hal. 123.

konsumen yang dirugikan. Pelaku usaha yang menolak putusan BPSK, tetapi tidak mengajukan keberatan setelah melampaui batas waktu menjalankan putusan, maka dianggap menerima putusan. Apabila selambat-lambatnya dalam waktu tujuh hari kerja setelah batas waktu mengajukan keberatan dilampaui, pelaku usaha tidak menjalankan kewajibannya sebagaimana tertuang dalam putusan BPSK, maka berdasarkan Pasal 41 ayat (1) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, BPSK menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk dilakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 54 ayat (3) UUPK maupun Pasal 42 ayat (1) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen menyebutkan bahwa putusan BPSK merupakan putusan yang final dan mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Terhadap putusan BPSK ini, dapat dimintakan esksekusi oleh BPSK kepada pengadilan negeri di tempat konsumen yang dirugikan. Mengacu pada ketentuan Pasal 54 ayat (3) UUPK maupun Pasal 42 ayat (1) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen tersebut, putusan BPSK adalah final dan mengikat, dan tidak dimungkinkan lagi untuk mengajukan banding atau keberatan. Sebaliknya, dalam Pasal 56 ayat (2) UUPK, masih dibuka peluang untuk mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri, dalam tenggang waktu empat belas hari setelah putusan BPSK diberitahukan.

Permasalahan timbul karena UUPK tidak menegaskan secara limitatif luas lingkup adanya keberatan terhadap putusan BPSK. Memperhatikan praktik peradilan saat ini, implementasi instrumen hukum keberatan ini sangat membingungkan dan menimbulkan berbagai persepsi, terutama para hakim, manakala tidak ada panduan yang jelas dan konsisten terhadap penafsiran maksud suatu undang-undang, apalagi jika pedoman untuk melaksanakan undang-undang tersebut tidak tersedia di pengadilan. Oleh karena itu, timbul disparitas putusan terhadap suatu sengketa

konsumen yang pada dasarnya merupakan suatu upaya keberatan terhadap putusan BPSK, yang mengakibatkan pada dewasa ini dalam implementasinya tidak ada konsistensi dan kesatuan pendapat dari berbagai putusan pengadilan.¹⁴¹

2.9.2 Penyelesaian Sengketa Konsumen melalui Proses Litigasi

Manakala upaya perdamaian telah gagal mencapai kata sepakat, atau para pihak tidak mau lagi menempuh alternatif perdamaian, maka para pihak dapat menempuh penyelesaian sengketa melalui pengadilan dengan cara pengajuan gugatan secara perdata diselesaikan menurut instrumen hukum perdata dan dapat digunakan prosedur.¹⁴²

1. gugatan perdata konvensional;
2. gugatan perwakilan atau gugatan kelompok (*class action*);
3. gugatan atau hak gugat LPKSM dan organisasi non-pemerintah lain; atau
4. gugatan oleh pemerintah dan/atau instansi terkait.

Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum.¹⁴³ Dengan memperhatikan Pasal 48 UUPK, penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan mengacu pada ketentuan tentang peradilan umum yang berlaku. Jadi dengan demikian, proses penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan negeri, dilakukan seperti halnya mengajukan gugatan sengketa perdata biasa, dengan mengajukan tuntutan ganti kerugian baik berdasarkan perbuatan melawan hukum, gugatan ingkar janji atau wanprestasi, atau kelalaian dari pelaku usaha atau produsen yang menimbulkan cedera, kematian, atau kerugian bagi konsumen.

¹⁴¹ *Ibid.*, hal. 124.

¹⁴² Indonesia (a), *loc. cit.*, ps. 46 ay. (2).

¹⁴³ *Ibid.*, ps. 45 ay. (1).

Gugatan perdata ini diajukan melalui pengadilan negeri di tempat kedudukan konsumen.¹⁴⁴ Dengan berlakunya UUPK, maka konsumen yang akan mengajukan gugatan kepada pelaku usaha, tidak mengajukan gugatan melalui pengadilan negeri di tempat kedudukan pelaku usaha yang menjadi tergugat, sebagaimana diatur dalam Pasal 118 Het Herziene Inlandsch Reglement (HIR), tetapi diajukan kepada pengadilan negeri di tempat kedudukan konsumen sebagai penggugat. Dengan berlakunya UUPK, ketentuan Pasal 23 jo. Pasal 45 UUPK ini merupakan *lex specialis* terhadap HIR. Sesuai dengan *adagium* “*lex specialis derogat lex generalis*”, yang berarti ketentuan khusus menyimpangkan ketentuan umum, maka ketentuan Pasal 23 jo. Pasal 45 UUPK adalah ketentuan acara khusus yang harus diterapkan dalam rangka pengajuan gugatan oleh konsumen kepada pelaku usaha. Terhadap putusan pengadilan negeri tersebut, dapat diajukan banding dan kemudian kasasi, sebagaimana perkara perdata biasa.

Pada umumnya proses penyelesaian sengketa melalui litigasi kurang disukai oleh konsumen karena:¹⁴⁵

1. penyelesaian sengketa melalui litigasi pada umumnya lambat (*waste of time*), bersifat sangat formal (*formalistic*) dan teknis (*technical*);
2. para pihak menganggap bahwa biaya perkara sangat mahal, apalagi dikaitkan dengan lamanya penyelesaian sengketa;
3. pengadilan sering dianggap kurang tanggap dan kurang responsif (*unresponsive*) dalam menyelesaikan perkara;
4. sering putusan pengadilan tidak dapat menyelesaikan masalah dan memuaskan para pihak, karena dalam suatu putusan pengadilan terdapat pihak yang merasa menang dan kalah, di mana dengan adanya perasaan menang dan kalah tersebut tidak akan memberikan kedamaian pada salah satu pihak, melainkan akan menumbuhkan bibit dendam, permusuhan, dan kebencian; dan

¹⁴⁴ Nugroho, *op. cit.*, hal. 127.

¹⁴⁵ Kanowitz, *loc. cit.*

5. kemampuan hakim yang bersifat generalis, di mana para hakim dianggap hanya memiliki pengetahuan sangat terbatas, yakni hanya pengetahuan di bidang hukum saja, sehingga sangat mustahil akan dapat menyelesaikan sengketa atau perkara yang mengandung kompleksitas di berbagai bidang.

Gugatan pelanggaran pelaku usaha terhadap hak-hak konsumen melalui pengadilan negeri, dengan menggunakan instrumen hukum acara perdata konvensional, dilakukan oleh seorang konsumen atau lebih atau ahli warisnya. Pasal 46 ayat (1) butir a UUPK ini, tidak menegaskan instrumen hukum tersebut, betapa pun lemahnya instrumen hukum itu ditinjau dari segi perlindungan hukum terhadap konsumen. Dalam hukum acara perdata konvensional dikenal siapa yang mendalilkan, ia yang harus membuktikan.¹⁴⁶

Masuknya sengketa konsumen ke pengadilan negeri berdasarkan keaktifan salah satu pihak atau para pihak yang bersengketa, dalam hal ini pelaku usaha atau konsumen. Konsumen dapat berinisiatif mengajukan gugatan wanprestasi atau perbuatan melawan hukum terhadap pelaku usaha atas pelanggaran norma-norma UUPK. Sebaliknya, pelaku usaha tidak diperkenankan menggugat konsumen atau mengajukan gugatan balik atau rekonsensi dengan merujuk pada pelanggaran konsumen atas norma-norma UUPK, kecuali menyangkut pelanggaran hak-hak pelaku usaha sebagaimana dimaksud Pasal 6 UUPK.¹⁴⁷

Karena banyaknya kasus ketidakadilan yang dialami oleh konsumen yang pada umumnya berada pada posisi yang lemah, dan hukum acara perdata HIR tidak lagi sepenuhnya mampu menampung perkembangan-perkembangan tuntutan keadilan dan masyarakat pencari keadilan, maka UUPK telah menerobos prinsip-prinsip hukum perdata konvensional, yang sangat dipegang teguh para ahli hukum dan praktisi hukum di Indonesia. UUPK membawa perbaikan, berupa pembaharuan yang selama ini menghambat penyelesaian sengketa konsumen dengan mengedepankan alternatif penyelesaian sengketa yang sama sekali baru bagi penegak hukum di

¹⁴⁶ Nugroho, *op. cit.*, hal. 130.

¹⁴⁷ *Ibid.*

Indonesia, yaitu dimungkinkannya gugatan perwakilan kelompok (*class action*), hak gugat LPKSM dan organisasi non-pemerintah lain, dan gugatan yang diajukan oleh pemerintah atau instansi yang terkait terhadap pelaku usaha.¹⁴⁸ Meskipun ketiga jenis gugatan tersebut secara prinsip berbeda, tetapi dalam praktik pelaksanaannya sering kali rancu, karena kurangnya pemahaman bagi pelaksana-pelaksananya, di samping belum adanya peraturan pemerintah yang mengaturnya.¹⁴⁹

2.10 Sanksi-Sanksi

Ketentuan mengenai sanksi di dalam UUPK diatur di dalam Bab XIII undang-undang tersebut. UUPK membedakan antara sanksi administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 60 dengan sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 61 hingga 63 undang-undang yang bersangkutan.

Berdasarkan Pasal 60 ayat (1), BPSK berwenang untuk menjatuhkan sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 20, Pasal 25, dan Pasal 26 UUPK, yang pada pokoknya mengatur mengenai tanggung jawab pelaku usaha.¹⁵⁰ Sanksi administratif tersebut, menurut Pasal 60 ayat (2), berupa penetapan ganti rugi paling banyak dua ratus juta rupiah.¹⁵¹

Menurut Pasal 61, diatur bahwa penuntutan pidana dapat dilakukan terhadap pelaku usaha dan/atau pengurusnya.¹⁵² Selanjutnya, berdasarkan Pasal 62 ayat (1), terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 13 ayat (2), Pasal 15, Pasal 17 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf e, ayat (2), dan Pasal 18 UUPK, yang pada pokoknya mengatur mengenai perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha dan klausula baku, dipidana dengan pidana penjara paling lama lima tahun atau pidana denda paling banyak dua

¹⁴⁸ Indonesia (a), *loc. cit.*, ps. 46 ay. (1) btr. b-d jo. ps. 46 ay. (2).

¹⁴⁹ Nugroho, *op. cit.*, hal 131.

¹⁵⁰ Indonesia (a), *loc. cit.*, ps. 60 ay. (1).

¹⁵¹ *Ibid.*, ps. 60 ay. (2).

¹⁵² *Ibid.*, ps. 61.

miliar rupiah.¹⁵³ Sedangkan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 ayat (1), Pasal 14, Pasal 16, dan Pasal 17 ayat (1) huruf d dan huruf f, yang pada pokoknya mengatur mengenai perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha, berdasarkan Pasal 62 ayat (2), dipidana dengan pidana penjara paling lama dua tahun atau pidana denda paling banyak lima ratus juta rupiah.¹⁵⁴ Selanjutnya, menurut Pasal 62 ayat (3), diatur bahwa terhadap pelanggaran yang mengakibatkan luka berat, sakit berat, cacat tetap, atau kematian diberlakukan ketentuan pidana yang berlaku.¹⁵⁵

Terakhir, berdasarkan Pasal 63, diatur bahwa terhadap sanksi pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 di atas, dapat dijatuhkan hukuman tambahan, berupa:¹⁵⁶

1. perampasan barang tertentu;
2. pengumuman keputusan hakim;
3. pembayaran ganti rugi;
4. perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian konsumen;
5. kewajiban penarikan barang dari peredaran; atau
6. pencabutan izin usaha.

¹⁵³ *Ibid.*, ps. 62 ay. (1).

¹⁵⁴ *Ibid.*, ps. 62 ay. (2).

¹⁵⁵ *Ibid.*, ps. 60 ay. (3).

¹⁵⁶ *Ibid.*, ps. 63.

BAB 3

PENGATURAN PEREDARAN PRODUK PERMEN IMPOR

3.1 Peraturan Perundang-Undangan yang Mengatur Peredaran Produk Permen Impor

Terdapat berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan peredaran produk permen impor baik berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri, dan Keputusan serta Peraturan Kepala Lembaga Pemerintahan Non Departemen. Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai peredaran produk permen impor adalah UUPK, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan, Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan, Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 722/Menkes/Per/IX/88 tentang Bahan Tambahan Makanan, Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat Dan Makanan Nomor HK.00/05.1.2569 Tentang Kriteria dan Tata Laksana Penilaian Produk Pangan, dan Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat Dan Makanan Nomor HK.00.05.23.1455 Tentang Pengawasan Pemasukkan Pangan Olahan.¹⁵⁷ Pembahasan terhadap peraturan perundang-undangan ini akan diberikan terhadap peraturan perundang-undangan yang sifatnya umum (*lex generalis*), yaitu pada tingkat undang-undang dan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih khusus (*lex specialis*), yaitu di bawah undang-undang.

3.2 Pengaturan pada Tingkat Undang-Undang

3.2.1 Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

Di dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) huruf a UUPK diatur mengenai larangan pelaku usaha (importir) memperdagangkan barang dan/atau jasa yang tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dengan ketentuan

¹⁵⁷ Budi Janu Purwanto, Wawancara, 12 November 2008.

peraturan perundang-undangan.¹⁵⁸ Pasal ini mempertegas kedudukan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur syarat dan ketentuan mengenai peredaran produk permen impor.

Pada Pasal 4 UUPK, yang mengatur tentang hak konsumen, diatur bahwa konsumen berhak terhadap kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa.¹⁵⁹

3.2.2 Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan

Di dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) undang-undang ini, diatur bahwa setiap orang yang memproduksi pangan untuk diedarkan dilarang menggunakan bahan apapun sebagai bahan tambahan pangan yang dinyatakan terlarang atau melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan.¹⁶⁰

Pada Pasal 21 undang-undang ini, diatur bahwa setiap orang dilarang mengedarkan:¹⁶¹

1. pangan beracun, berbahaya bagi kesehatan dan jiwa manusia;
2. pangan yang terdeteksi cemarannya melalui ambang batas;
3. pangan yang mengandung bahan yang terlarang;
4. pangan kotor, busuk, tengik, berpenyakit, dan berasal dari bangkai;
5. pangan yang sudah kadaluwarsa.

Selanjutnya, dalam Bab IV yang mengatur tentang label dan iklan pangan, dalam Pasal 30 ayat (1) diatur bahwa setiap orang yang memproduksi atau memasukkan ke dalam wilayah Indonesia pangan yang dikemas untuk diperdagangkan wajib mencantumkan label pada, di dalam, dan/atau pada kemasan

¹⁵⁸ Indonesia (a), *loc. cit.*, ps. 8 ay. (1) hrf. a.

¹⁵⁹ *Ibid.*, ps. 4.

¹⁶⁰ Indonesia (b), *loc. cit.*, ps. 10 ay. (1).

¹⁶¹ *Ibid.*, ps. 21.

pangan.¹⁶² Pasal 30 ayat (2) mengatur bahwa label sebagaimana dimaksud pada ayat (1), memuat sekurang-kurangnya keterangan mengenai:¹⁶³

1. nama produk;
2. daftar bahan yang digunakan;
3. berat bersih atau isi bersih;
4. nama dan alamat pihak yang memproduksi atau memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia;
5. keterangan tentang halal; dan
6. tanggal, bulan, dan tahun kadaluwarsa.

Selanjutnya, dalam Bab V yang mengatur tentang pemasukkan dan pengeluaran pangan ke dan dari wilayah Indonesia, dalam Pasal 36 ayat (1) diatur bahwa pangan yang dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia dengan tujuan untuk diedarkan wajib memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini dan peraturan pelaksanaannya.¹⁶⁴ Pasal 36 ayat (2) mengatur bahwa setiap orang dilarang memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia dan/atau mengedarkan di dalam wilayah Indonesia apabila pangan tersebut tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini dan peraturan pelaksanaannya.¹⁶⁵

Pada Pasal 37 diatur bahwa pemerintah berwenang menentukan syarat-syarat terhadap pangan yang akan dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia, yaitu:¹⁶⁶

1. pangan yang telah diuji dan/atau diperiksa serta dinyatakan lulus dari segi keamanan, mutu, dan/atau gizi oleh instansi yang berwenang di negara asal;
2. pangan yang dilengkapi dengan dokumen hasil pengujian dan/atau pemeriksaan, sebagaimana dimaksud pada huruf a; dan/atau

¹⁶² *Ibid.*, ps. 30 ay. (1).

¹⁶³ *Ibid.*, ps. 30 ay. (2).

¹⁶⁴ *Ibid.*, ps. 36 ay. (1).

¹⁶⁵ *Ibid.*, ps. 36 ay. (2).

¹⁶⁶ *Ibid.*, ps. 37.

3. pangan terlebih dahulu telah diuji dan/atau diperiksa di Indonesia dari segi keamanan, mutu, dan/atau gizi sebelum peredarannya.

Pasal 38 mengatur bahwa setiap orang yang memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia untuk diedarkan bertanggung jawab atas keamanan, mutu, dan gizi pangan.¹⁶⁷

Selanjutnya, dalam Bab IX yang mengatur mengenai pengawasan, dalam Pasal 53 ayat (1), diatur bahwa untuk mengawasi pemenuhan ketentuan undang-undang ini, pemerintah berwenang melakukan pemeriksaan dalam hal terdapat dugaan terjadinya pelanggaran hukum di bidang pangan.¹⁶⁸ Pada Pasal 53 ayat (2) diatur bahwa dalam melaksanakan fungsi pemeriksaan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah berwenang:¹⁶⁹

1. memasuki setiap tempat yang diduga digunakan dalam kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan perdagangan pangan untuk memeriksa, meneliti, dan mengambil contoh pangan dan segala sesuatu yang diduga digunakan dalam kegiatan produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan/atau perdagangan pangan;
2. menghentikan, memeriksa, dan mencegah setiap sarana angkutan yang diduga atau patut diduga digunakan dalam pengangkutan pangan serta mengambil dan memeriksa contoh pangan;
3. membuka dan meneliti setiap kemasan pangan;
4. memeriksa setiap buku, dokumen, atau catatan lain yang diduga memuat keterangan mengenai kegiatan produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan/atau perdagangan pangan, termasuk menggandakan atau mengutip keterangan tersebut;
5. memerintahkan untuk memperlihatkan izin usaha atau dokumen lain sejenis.

¹⁶⁷ *Ibid.*, ps. 38.

¹⁶⁸ *Ibid.*, ps. 53 ay. (1).

¹⁶⁹ *Ibid.*, ps. 53 ay. (2).

3.3 Pengaturan pada Tingkat Peraturan Pemerintah

3.3.1 Pengaturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan. Sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan mengatur lebih lanjut pengaturan yang sudah diatur dalam undang-undang tersebut.

Di dalam Pasal 11 ayat (1) diatur bahwa setiap orang, yang memproduksi pangan untuk diedarkan, dilarang menggunakan bahan apapun sebagai bahan tambahan pangan yang dinyatakan terlarang.¹⁷⁰ Selanjutnya, pada Pasal 12 ayat (1) diatur bahwa setiap orang, yang memproduksi pangan dengan menggunakan bahan tambahan pangan untuk diedarkan, diwajibkan untuk menggunakan bahan tambahan pangan yang diizinkan.¹⁷¹

Dalam Bab IV diatur mengenai pemasukkan dan pengeluaran pangan ke dan dari wilayah Indonesia. Dalam Pasal 36 diatur bahwa setiap pangan yang dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia untuk diedarkan wajib memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang keamanan, mutu, dan gizi pangan dan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang berlaku.¹⁷² Pada Pasal 37 ayat (2) diatur bahwa terhadap pangan olahan yang akan dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia untuk diedarkan, Kepala BPOM dapat menetapkan persyaratan bahwa:¹⁷³

1. pangan telah diuji dan/atau diperiksa serta dinyatakan lulus dari segi keamanan, mutu, dan/atau gizi oleh instansi yang berwenang di negara asal;

¹⁷⁰ Indonesia (c), *loc. cit.*, ps. 11 ay. (1).

¹⁷¹ *Ibid.*, ps. 12 ay. (1).

¹⁷² *Ibid.*, ps. 36.

¹⁷³ *Ibid.*, ps. 37 ay. (2).

2. pangan telah memenuhi ketentuan mengenai jaminan mutu pangan dan pemeriksaan laboratorium;
3. pangan dilengkapi dengan dokumen hasil pengujian dan/atau pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada huruf a; dan
4. pangan terlebih dahulu diuji dan/atau diperiksa di Indonesia dari segi keamanan, mutu, dan/atau gizi sebelum peredarannya.

Kemudian, pada Pasal 38 ayat (2) diatur bahwa dalam hal pangan olahan yang dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia terlebih dahulu diuji dan/atau diperiksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2) huruf c, maka pengeluarannya dari pabean hanya dapat dilakukan setelah mendapatkan persetujuan pemasukkan pangan yang dikeluarkan oleh Kepala BPOM.¹⁷⁴

Selanjutnya, dalam Bab V diatur mengenai pengawasan dan pembinaan. Dalam Pasal 42 ayat (1) diatur bahwa dalam rangka pengawasan keamanan, mutu, dan gizi pangan, setiap pangan olahan baik yang diproduksi di dalam negeri atau yang dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia untuk diperdagangkan dalam kemasan eceran sebelum diedarkan wajib memiliki surat persetujuan pendaftaran.¹⁷⁵ Selanjutnya, Pasal 42 ayat (3) mengatur bahwa Kepala BPOM yang diberi kewenangan untuk menerbitkan surat persetujuan pendaftaran, berdasarkan hasil penilaian keamanan, mutu, dan gizi pangan olahan.¹⁷⁶

Pada Pasal 45 ayat (1) diatur bahwa yang berwenang melakukan pengawasan keamanan, mutu, dan gizi pangan yang beredar adalah BPOM.¹⁷⁷ Berdasarkan pasal tersebut, pengawasan ini harus dilakukan secara berkala. Dalam melaksanakan kewenangan tersebut, berdasarkan Pasal 45 ayat (2), BPOM diberi kewenangan untuk:¹⁷⁸

¹⁷⁴ *Ibid.*, ps. 38 ay. (2).

¹⁷⁵ *Ibid.*, ps. 42 ay. (1).

¹⁷⁶ *Ibid.*, ps. 42 ay. (3).

¹⁷⁷ *Ibid.*, ps. 45 ay. (1).

¹⁷⁸ *Ibid.*, ps. 45 ay. (2).

1. mengambil contoh pangan yang beredar; dan/atau
2. melakukan pengujian terhadap contoh pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) butir a.

Dalam hal terdapat dugaan terjadinya pelanggaran hukum di bidang pangan olahan, berdasarkan Pasal 46 ayat (2), Kepala BPOM diberi kewenangan untuk melakukan pemeriksaan. Dalam melaksanakan fungsi pemeriksaan tersebut di atas, Kepala BPOM diberi kewenangan untuk:¹⁷⁹

1. memasuki setiap tempat yang diduga digunakan dalam kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan perdagangan pangan untuk memeriksa, meneliti, dan mengambil contoh pangan dan segala sesuatu yang diduga digunakan dalam kegiatan produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan/atau perdagangan pangan;
2. menghentikan, memeriksa, dan mencegah setiap sarana angkutan yang diduga atau patut diduga digunakan dalam pengangkutan pangan serta mengambil dan memeriksa contoh pangan;
3. membuka dan meneliti setiap kemasan pangan;
4. memeriksa setiap buku, dokumen, atau catatan lain yang diduga memuat keterangan mengenai kegiatan produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan/atau perdagangan pangan, termasuk menggandakan atau mengutip keterangan tersebut; dan/atau
5. memerintahkan untuk memperlihatkan izin usaha dan/atau dokumen lain sejenis.

Dalam hal berdasarkan hasil pengujian dan/atau pemeriksaan tersebut terjadi pelanggaran, berdasarkan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2), Kepala BPOM diberi kewenangan untuk mengambil tindakan administratif berupa:¹⁸⁰

1. peringatan secara tertulis;
2. larangan mengedarkan untuk sementara waktu dan/atau perintah menarik produk pangan dari peredaran;

¹⁷⁹ *Ibid.*, ps. 46 ay. (2).

¹⁸⁰ *Ibid.*, ps. 46 ay. (1) dan ay. (2).

3. pemusnahan pangan, jika terbukti membahayakan kesehatan dan jiwa manusia;
4. penghentian produksi untuk sementara waktu;
5. pengenaan denda paling tinggi sebesar Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah);
dan/atau
6. pencabutan izin produksi, izin usaha, persetujuan pendaftaran, atau sertifikat produksi pangan industri rumah tangga.

3.3.2 Pengaturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan

Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan. Sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan mengatur lebih lanjut pengaturan yang sudah diatur dalam undang-undang tersebut.

Di dalam Pasal 2 ayat (1) diatur bahwa setiap orang yang memproduksi atau memasukkan pangan yang dikemas ke dalam wilayah Indonesia untuk diperdagangkan wajib mencantumkan label pada, di dalam, dan/atau di kemasan pangan.¹⁸¹ Berdasarkan Pasal 2 ayat (2), pencantumen label tersebut dilakukan sedemikian rupa sehingga tidak mudah lepas dari kemasannya, tidak mudah luntur atau rusak, serta terletak pada bagian kemasan pangan yang mudah untuk dilihat dan dibaca.¹⁸² Selain itu, terdapat pengaturan dalam Pasal 15 yang mewajibkan digunakannya bahasa Indonesia dalam menulis keterangan pada label tersebut.¹⁸³

Pada Pasal 3 diatur bahwa label tersebut berisikan keterangan sekurang-kurangnya mengenai:¹⁸⁴

¹⁸¹ Indonesia (c), *loc. cit.*, ps. 2 ay. (1).

¹⁸² *Ibid.*, ps. 2 ay. (2).

¹⁸³ *Ibid.*, ps. 15.

¹⁸⁴ *Ibid.*, ps. 3.

1. nama produk;
2. daftar bahan yang digunakan;
3. berat bersih atau isi bersih;
4. nama dan alamat pihak yang memproduksi atau memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia; dan
5. tanggal, bulan, dan tahun kadaluwarsa.

Selanjutnya, Pasal 5 ayat (1) mengatur bahwa keterangan dan/atau pernyataan tentang pangan dalam label ini harus benar dan tidak menyesatkan, baik mengenai tulisan, gambar, atau bentuk apapun lainnya.¹⁸⁵

Di dalam Pasal 59 diatur bahwa yang diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan pemerintah ini adalah Menteri Kesehatan (Menkes), yang mana harus dilakukan secara berkala.¹⁸⁶ Selanjutnya berdasarkan Pasal 61, dalam hal terdapat seseorang yang melanggar ketentuan dalam peraturan pemerintah ini, maka terhadap mereka dikenakan tindakan administratif berupa:¹⁸⁷

1. peringatan secara tertulis;
2. larangan untuk mengedarkan untuk sementara waktu dan/atau perintah untuk menarik produk pangan dari peredaran;
3. pemusnahan pangan jika terbukti membahayakan kesehatan dan jiwa manusia;
4. penghentian produksi untuk sementara waktu;
5. pengenaan denda paling tinggi Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah); dan/atau
6. pencabutan izin produksi atau izin usaha.

3.4 Pengaturan pada Tingkat Keputusan Menteri

Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 722/Menkes/Per/IX/88 tentang Bahan Tambahan Makanan merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor

¹⁸⁵ *Ibid.*, ps. 5 ay. (1).

¹⁸⁶ *Ibid.*, ps. 59.

¹⁸⁷ *Ibid.*, ps. 61.

7 Tahun 1996 Tentang Pangan. Sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 722/Menkes/Per/IX/88 tentang Bahan Tambahan Makanan mengatur lebih lanjut pengaturan yang sudah diatur dalam undang-undang tersebut.

Di dalam Pasal 3 ayat (1) Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 722/Menkes/Per/IX/88 tentang Bahan Tambahan Makanan diatur bahwa asam borat (*boric acid*) dan senyawanya, asam salisilat dan garamnya (*salicylic acid and its salt*), dietilpirokarbonat (*diethylpyrocarbonate*), dulsin (*dulcin*), kalium klorat (*potassium chlorate*), kloramfenikol (*chloramphenicol*), minyak nabati yang dibrominasi (*brominated vegetable oils*), nitrofurazon (*nitrofurazone*), dan formalin (*formaldehyde*) dilarang digunakan sebagai bahan tambahan makanan. Selanjutnya, pada Pasal 3 ayat (3) diatur bahwa bahan-bahan yang disebutkan dalam Pasal 3 ayat (1) tersebut dinyatakan sebagai bahan berbahaya bila digunakan pada makanan. Pasal 3 ayat (4) kemudian mengatur bahwa makanan yang mengandung bahan yang disebut pada Pasal 3 ayat (1) tersebut dinyatakan sebagai makanan berbahaya.

Pada Pasal 19 Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 722/Menkes/Per/IX/88 tentang Bahan Tambahan Makanan diatur mengenai larangan untuk memproduksi, mengimpor, mengedarkan, atau menggunakan bahan makanan tambahan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 ayat (1) sebagai bahan tambahan makanan.

Pada Pasal 27 diatur bahwa pihak yang berwenang untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Keputusan Menteri Kesehatan ini, yang salah satunya adalah terhadap pelaksanaan Pasal 3, adalah BPOM atau pejabat yang ditunjuk. Dan bila terdapat pelanggaran terhadap Keputusan Menteri Kesehatan ini, termasuk Pasal 3, berdasarkan Pasal 29, BPOM diberi kewenangan untuk mengenakan tindakan administratif dan/atau tindakan lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3.5 Pengaturan pada Tingkat Keputusan dan Peraturan Kepala Lembaga Pemerintahan Non-Departemen

3.5.1 Pengaturan dalam Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat Dan Makanan Nomor HK.00/05.1.2569 Tentang Kriteria dan Tata Laksana Penilaian Produk Pangan

Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat Dan Makanan Nomor HK.00/05.1.2569 Tentang Kriteria dan Tata Laksana Penilaian Produk Pangan merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan. Sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat Dan Makanan Nomor HK.00/05.1.2569 Tentang Kriteria dan Tata Laksana Penilaian Produk Pangan mengatur lebih lanjut pengaturan yang sudah diatur dalam undang-undang tersebut.

Di dalam Pasal 2 ayat (1) diatur bahwa pangan yang beredar di wilayah Indonesia wajib memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan gizi, serta label pangan. Selanjutnya, dalam Pasal 2 ayat (2) diatur bahwa untuk memenuhi persyaratan tersebut di atas maka produk pangan sebelum diedarkan wajib dinilai oleh Kepala BPOM. Kemudian, berdasarkan Pasal 2 ayat (3) diatur bahwa produk pangan yang berdasarkan penilaian Kepala BPOM dinyatakan telah memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan gizi, serta label pangan diberikan Nomor Pendaftaran Produk Pangan, yang berdasarkan Pasal 1 butir 11 merupakan nomor yang diberikan bagi pangan olahan dalam rangka peredaran pangan.

Pada Pasal 4 diatur mengenai kriteria produk pangan yang dapat memperoleh Nomor Pendaftaran Produk Pangan. Pasal 4 mengatur bahwa produk pangan yang dapat memperoleh Nomor Pendaftaran Produk Pangan harus memenuhi kriteria tentang:

1. keamanan yang meliputi batas maksimum cemaran mikroba, cemaran kimia, cemaran fisika, dan cemaran bahan berbahaya lainnya;
2. jaminan mutu yang dinilai dari proses produksi sesuai dengan Cara Produksi Makanan yang Baik;

3. gizi sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan antara lain informasi nilai gizi angka kecukupan gizi;
4. keterangan dan/atau pernyataan pada label harus benar dan tidak menyesatkan, baik mengenai tulisan, gambar, atau bentuk apapun lainnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku, serta mencantumkan sekurang-kurangnya keterangan tentang:
 - a. nama produk;
 - b. berat bersih atau isi produk; dan
 - c. nama dan alamat pihak yang memproduksi atau memasukkan pangan ke wilayah Indonesia.

Di dalam Bab III tentang tata laksana penilaian produk pangan diatur mengenai proses yang harus dilewati pada saat seseorang mendaftarkan produk pangan untuk memperoleh Nomor Pendaftaran Produk Pangan. Pada Pasal 5 ayat (1) jo. Pasal 12 diatur bahwa pertama-tama seorang pendaftar wajib mengisi formulir pendaftaran, dengan menggunakan bahasa Indonesia atau bahasa Inggris, dalam rangka mengajukan permohonan penilaian produk pangan secara tertulis. Selanjutnya, berdasarkan Pasal 6 ayat (1), produsen produk pangan impor yang produksinya dalam proses penilaian wajib siap untuk diperiksa. Pemeriksaan tersebut, berdasarkan Pasal 6 ayat (2) meliputi pemeriksaan terhadap sarana produksi dan fasilitasnya, termasuk fasilitas administrasi. Selain itu, berdasarkan Pasal 6 ayat (3) importir dan/atau distributor wajib siap untuk diperiksa sarana dan fasilitas yang dimilikinya, termasuk fasilitas administrasi. Kemudian, di dalam Pasal 7 diatur bahwa produsen, importir, dan/atau distributor wajib menjamin keamanan, mutu, dan gizi serta label pangan yang diedarkan sesuai dengan informasi yang diajukan dalam rangka pendaftaran yang telah disetujui oleh Kepala BPOM. Pasal 9 dan 10 kemudian mengatur mengenai dokumen-dokumen apa saja yang harus dipersiapkan untuk diperiksa oleh BPOM dan penetapan biaya pendaftaran produk pangan. Dokumen-dokumen yang harus dipersiapkan untuk diperiksa diantaranya adalah sebagai berikut:

1. formulir pendaftaran yang telah diisi dengan benar dan lengkap sesuai dengan pedoman;
2. contoh produk pangan yang bersangkutan;
3. rancangan label berwarna dan brosur bila ada;
4. selain yang tercantum pada huruf a, b, dan c, pendaftar harus melampirkan:
 - a. untuk makanan yang diproduksi dalam negeri: foto kopin izin atau surat tanda daftar dari Departemen Perindustrian dan Perdagangan, atau izin dari Badan Koordinasi Penanaman Modal sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
 - b. untuk produk yang dikemas kembali: selain melampirkan sebagaimana pada butir 1 harus melengkapi surat keterangan dari pabrik asal.
 - c. untuk pangan yang diproduksi berdasarkan lisensi dan/atau sejenisnya: selain melampirkan sebagaimana dimaksud pada butir 1 harus melengkapi surat keterangan lisensi dan/atau sejenisnya dari pabrik asal.
 - d. untuk produk impor: surat keterangan penunjukan dari pabrik di luar negeri, sertifikat kesehatan, atau *Free Sale* dan surat keterangan lain sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Di dalam Bab IV tentang penilaian diatur mengenai kapan proses penilaian dimulai dan siapa yang berwenang melakukan penilaian tersebut serta tugas dan fungsinya. Pada Pasal 13 diatur bahwa terhadap berkas pendaftaran produk pangan yang telah memenuhi ketentuan mengenai kelengkapan dokumen dan telah dilakukan pembayaran atas biaya pendaftaran produk pangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 9 dan 10, dilakukan penilaian keamanan, mutu, dan gizi, serta label sesuai dengan tingkat risikonya. Pihak yang berwenang melakukan penilaian, berdasarkan Pasal 14, adalah Tim Penilai produk pangan Badan Pengawas Obat Dan Makanan.

Selanjutnya, di dalam Bab V tentang pemberian keputusan diatur mengenai pemberian keputusan Kepala BPOM terhadap permohonan pendaftaran produk pangan ini. Pada Pasal 15 ayat (1) diatur bahwa Kepala BPOM memberikan keputusan berdasarkan rekomendasi Tim Penilai produk pangan Badan Pengawas Obat Dan Makanan. Keputusan tersebut, berdasarkan Pasal 16 ayat (1) dapat berupa persetujuan, permintaan tambahan data, atau penolakan. Dalam hal diberikan

persetujuan, berdasarkan Pasal 16 ayat (3), terhadap pendaftaran pangan produk impor diberi tanda BPOM RI ML. Persetujuan ini, berdasarkan Pasal 21, akan berlaku selama 5 tahun setelah diterbitkan sepanjang masih memenuhi ketentuan yang berlaku.

Terakhir, pada Bab XII tentang sanksi diatur mengenai sanksi-sanksi apa saja yang dapat diberikan terhadap seseorang yang mengedarkan produk pangan tanpa Nomor Pendaftaran Produk Pangan. Pada Pasal 25 ayat (1) diatur bahwa barangsiapa mengedarkan produk pangan tidak sesuai dengan ketentuan dalam keputusan ini, dapat dikenai sanksi administratif berupa:

1. peringatan tertulis;
2. penghentian sementara kegiatan;
3. pembekuan dan/atau pembatalan Surat Persetujuan Pendaftaran Produk Pangan yang bersangkutan;
4. penarikan produk pangan dari peredaran;
5. sanksi administratif lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain sanksi administrasi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 25 ayat (1), berdasarkan Pasal 25 ayat (2), dapat pula dikenakan sanksi pidana sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3.5.2 Pengaturan dalam Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat Dan Makanan Nomor HK.00.05.23.1455 Tentang Pengawasan Pemasukkan Pangan Olahan

Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat Dan Makanan Nomor HK.00.05.23.1455 Tentang Pengawasan Pemasukkan Pangan Olahan merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan. Sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat Dan Makanan Nomor HK.00.05.23.1455 Tentang Pengawasan Pemasukkan Pangan Olahan mengatur lebih lanjut pengaturan yang sudah diatur dalam undang-undang tersebut.

Di dalam Pasal 3 diatur bahwa pangan olahan yang dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia harus mendapatkan persetujuan pemasukkan dari Kepala BPOM. Persyaratan agar persetujuan pemasukkan tersebut diterbitkan oleh Kepala BPOM diatur dalam Pasal 4 dan 5 peraturan tersebut. Berdasarkan Pasal 4, persyaratan yang harus dipenuhi adalah sebagai berikut:

1. telah diuji dan atau diperiksa serta dinyatakan lulus dari segi keamanan, mutu, dan gizi oleh instansi yang berwenang di negara asal;
2. pengujian dan/atau pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada huruf a harus dibuktikan dengan sertifikat analisis dari laboratorium yang terakreditasi;
3. terhadap pangan olahan sebagaimana dimaksud pada huruf a dapat diuji dan/atau diperiksa kembali di Indonesia dari segi keamanan, mutu, dan/atau gizi sebelum diedarkan.

Selain persyaratan tersebut, berdasarkan Pasal 5, juga diperlukan adanya surat persetujuan pendaftaran yang diterbitkan oleh Kepala BPOM, yang mana tata cara perolehannya diatur dalam Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat Dan Makanan Nomor HK.00/05.1.2569 Tentang Kriteria dan Tata Laksana Penilaian Produk Pangan sebagaimana telah dijelaskan di atas. Berdasarkan Pasal 1 butir 4, surat persetujuan pendaftaran tersebut merupakan surat yang diterbitkan oleh Kepala BPOM agar pangan dapat diedarkan di Indonesia.

Pada Pasal 6 ayat (1) diatur bahwa persetujuan pemasukkan diberikan kepada pemohon yang memasukkan pangan olahan ke dalam wilayah Indonesia. Permohonan tersebut, berdasarkan Pasal 6 ayat (2), harus diajukan secara tertulis kepada Kepala BPOM. Kemudian diwajibkan pula bagi pemohon untuk membayar biaya sesuai ketentuan. Setiap permohonan yang diajukan, berdasarkan Pasal 6 ayat (3), hanya berlaku untuk satu kali pemasukkan (setiap *shipment*).

Dalam hal terjadi pelanggaran terhadap ketentuan ini, berdasarkan Pasal 8 ayat (1), maka pihak yang melanggar dapat dikenai sanksi administratif dan/atau pidana sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Sanksi administratif tersebut, berdasarkan Pasal 8 ayat (2) meliputi:

1. peringatan secara tertulis;

2. pemusnahan pangan, jika terbukti membahayakan kesehatan dan jiwa manusia.

3.6 Inti dari Pengaturan Peredaran Produk Permen Impor

Berdasarkan pengaturan mengenai peredaran produk permen impor sebagaimana diatur dalam UUPK, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan, Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan, Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 722/Menkes/Per/IX/88 tentang Bahan Tambahan Makanan, Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat Dan Makanan Nomor HK.00/05.1.2569 Tentang Kriteria dan Tata Laksana Penilaian Produk Pangan, dan Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat Dan Makanan Nomor HK.00.05.23.1455 Tentang Pengawasan Pemasukkan Pangan Olahan, sebagaimana telah diuraikan di atas, dapat disimpulkan bahwa inti dari pengaturan tersebut adalah sebagai berikut:¹⁸⁸

1. harus dilakukannya pengujian dan/atau pemeriksaan dari segi keamanan, mutu, dan/atau gizi terhadap produk permen tersebut oleh BPOM sebelum dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia;
2. harus diterbitkannya surat persetujuan pendaftaran oleh Kepala BPOM dalam bentuk Nomor Pendaftaran Produk Pangan berupa tanda BPOM RI MD yang merupakan surat yang diterbitkan agar suatu produk permen impor dapat diedarkan di Indonesia, yang diterbitkan berdasarkan hasil penilaian keamanan, mutu, dan gizi pangan olahan;
3. harus diterbitkannya persetujuan pemasukkan oleh Kepala BPOM terhadap pemasukkan permen tersebut ke dalam wilayah Indonesia, yang salah satu syarat terbitnya persetujuan pemasukkan tersebut adalah dilakukannya pengujian dan/atau pemeriksaan dari segi keamanan, mutu, dan/atau gizi terhadap permen tersebut dan diterbitkannya surat persetujuan pendaftaran oleh Kepala BPOM;
4. harus dicantumkannya label pangan dalam bahasa Indonesia pada kemasan produk permen tersebut yang memberikan keterangan mengenai nama produk,

¹⁸⁸ Budi Janu Purwanto, Wawancara, 12 November 2008.

- daftar bahan yang digunakan, berat bersih atau isi bersih, nama dan alamat pihak yang memproduksi atau memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia, ataupun tanggal, bulan, dan tahun kadaluwarsa;
5. tidak boleh ditambahkan bahan tambahan pangan yang terlarang pada produk permen tersebut, termasuk formalin yang merupakan salah satu bahan tambahan pangan yang terlarang tersebut;
 6. harus dilakukannya pengawasan secara berkala oleh BPOM terhadap peredaran produk permen impor tersebut.



BAB 4

ANALISIS KASUS PEREDARAN PRODUK PERMEN *WHITE RABBIT*

4.1 Pelanggaran Hukum Terhadap Pengaturan Mengenai Peredaran Produk Permen Impor dalam Kaitannya dengan Peredaran Permen dengan Merek *White Rabbit*

Menurut Bapak Budi Janu Purwanto pengaturan peredaran pangan di Indonesia, di mana di dalamnya termasuk pengaturan peredaran produk permen impor, sudah sangat memadai.¹⁸⁹ Namun, beliau mengakui bahwa peredaran produk permen dengan merek *White Rabbit* tidak sesuai dengan pengaturan peredaran produk permen impor yang berlaku di Indonesia.¹⁹⁰ Hal ini disebabkan antara lain karena permen dengan merek tersebut masuk dan beredar di wilayah Indonesia secara ilegal.¹⁹¹ Hal ini adalah sesuai dengan pernyataan Bapak E. D. Sarief Syamsuri, yang menyatakan bahwa, permen tersebut tidak dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia sebagaimana pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, melainkan diselundupkan melalui pelabuhan-pelabuhan yang memiliki tingkat pengawasan yang lemah, serta di mana praktek suap kerap dilakukan. Selain itu, peredarannya pun tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁹²

Berikut ini adalah pelanggaran-pelanggaran terhadap pengaturan mengenai peredaran produk permen impor sebagaimana diatur dalam UUPK, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan, Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan, Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 722/Menkes/Per/IX/88 tentang Bahan Tambahan Makanan, Keputusan Kepala Badan

¹⁸⁹ Budi Janu Purwanto, Wawancara, 12 November 2008.

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² E. D. Sarief Syamsuri, Wawancara, 13 November 2008.

Pengawas Obat Dan Makanan Nomor HK.00/05.1.2569 Tentang Kriteria dan Tata Laksana Penilaian Produk Pangan, dan Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat Dan Makanan Nomor HK.00.05.23.1455 Tentang Pengawasan Pemasukkan Pangan Olahan, sebagaimana telah diuraikan di atas, dalam kaitannya dengan peredaran produk permen dengan merek *White Rabbit*. Pelanggaran-pelanggaran tersebut adalah:¹⁹³

1. tidak dilakukannya pengujian dan/atau pemeriksaan dari segi keamanan, mutu, dan/atau gizi pangan;
2. tidak diterbitkannya surat persetujuan pendaftaran;
3. tidak diterbitkannya persetujuan pemasukkan;
4. tidak dicantumkannya label pangan;
5. ditambahkannya bahan tambahan pangan yang terlarang;
6. tidak dilakukannya pengawasan secara berkala;

4.1.1 Tidak Dilakukan Pengujian dan/atau Pemeriksaan dari Segi Keamanan, Mutu, dan/atau Gizi Pangan

Kewajiban untuk melakukan pengujian dan/atau pemeriksaan dari segi keamanan, mutu, dan/atau gizi pangan diatur di dalam Pasal 36 dan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, Pasal 37 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan, dan Pasal 2 ayat (1) Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat Dan Makanan Nomor HK.00/05.1.2569 Tentang Kriteria dan Tata Laksana Penilaian Produk Pangan. Sebagaimana telah dijelaskan di atas, dalam kasus ini produk permen *White Rabbit* dimasukkan secara ilegal ke dalam wilayah Indonesia. Dengan dimasukkannya permen tersebut secara ilegal ke dalam wilayah Indonesia, maka tidak pernah dilakukan pengujian dan/atau pemeriksaan dari segi keamanan, mutu, dan/atau gizi terhadap permen dengan merek demikian oleh BPOM sebelum dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia. Sehingga, dengan kata lain permen dengan merek tersebut tidak

¹⁹³ Budi Janu Purwanto, Wawancara, 12 November 2008.

pernah dinyatakan lulus dari segi keamanan, mutu, dan gizi oleh BPOM. Inilah pelanggaran pertama terhadap pengaturan tersebut.

4.1.2 Tidak Diterbitkan Surat Persetujuan Pendaftaran

Kewajiban untuk diterbitkannya surat persetujuan pendaftaran diatur di dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, Pasal 42 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan dan Pasal 2 ayat (3) Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat Dan Makanan Nomor HK.00/05.1.2569 Tentang Kriteria dan Tata Laksana Penilaian Produk Pangan. Sebagaimana telah dijelaskan di atas, dalam kasus ini tidak pernah dilakukan pengujian dan/atau pemeriksaan dari segi keamanan, mutu, dan/atau gizi terhadap permen dengan merek *White Rabbit* oleh BPOM, yang mana merupakan persyaratan penerbitan surat persetujuan pendaftaran tersebut. Oleh sebab itu, tidak pernah dilakukan penerbitan surat persetujuan pendaftaran oleh Kepala BPOM dalam bentuk Nomor Pendaftaran Produk Pangan berupa tanda BPOM RI MD yang merupakan surat yang diterbitkan agar produk permen *White Rabbit* dapat diedarkan di Indonesia, yang diterbitkan berdasarkan hasil penilaian keamanan, mutu, dan gizi pangan olahan, terhadap produk permen dengan merek *White Rabbit* tersebut. Inilah pelanggaran kedua terhadap pengaturan tersebut.

4.1.3 Tidak Diterbitkan Persetujuan Pemasukkan

Kewajiban untuk diterbitkannya persetujuan pemasukkan diatur di dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, Pasal 38 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan, dan Pasal 3 Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat Dan Makanan Nomor HK.00.05.23.1455 Tentang Pengawasan Pemasukkan Pangan Olahan. Sebagaimana telah dijelaskan di atas, dalam kasus ini tidak pernah dilakukan pengujian dan/atau pemeriksaan dari segi keamanan, mutu, dan/atau gizi terhadap permen dengan merek *White Rabbit* oleh BPOM dan tidak pernah dilakukan penerbitan surat persetujuan pendaftaran oleh Kepala BPOM, yang mana kedua hal tersebut merupakan

persyaratan terbitnya persetujuan pemasukkan tersebut. Oleh sebab itu, tidak pernah dilakukan penerbitan persetujuan pemasukkan oleh Kepala BPOM terhadap pemasukkan permen tersebut ke dalam wilayah Indonesia, yang persyaratannya adalah dilakukannya pengujian dan/atau pemeriksaan dari segi keamanan, mutu, dan/atau gizi terhadap dan diterbitkannya surat persetujuan pendaftaran oleh Kepala BPOM. Inilah pelanggaran ketiga terhadap pengaturan tersebut.

4.1.4 Tidak Dicantumkan Label Pangan

Kewajiban untuk mencantumkan label pangan diatur di dalam Pasal 8 ayat (1) huruf g dan huruf i UUPK, Pasal 30 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, dan Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan. Dalam kasus ini, dapat dilihat bahwa tidak dicantumkan label pangan apapun yang memberikan keterangan mengenai produk permen *White Rabbit* tersebut. Produk permen *White Rabbit* yang dijual kepada masyarakat tidak memiliki label yang memberikan keterangan mengenai nama produk, daftar bahan yang digunakan, berat bersih atau isi bersih, nama dan alamat pihak yang memproduksi atau memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia, ataupun tanggal, bulan, dan tahun kadaluwarsa. Inilah pelanggaran keempat terhadap pengaturan tersebut.

4.1.5 Ditambahkannya Bahan Tambahan Pangan yang Terlarang

Larangan mengenai penambahan bahan tambahan pangan yang terlarang diatur di dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tentang Pangan, Pasal 11 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan, dan Pasal 3 dan 19 Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 722/Menkes/Per/IX/88 tentang Bahan Tambahan Makanan. Dalam kasus ini, dilakukan penambahan formalin dalam produk permen *White Rabbit*. Padahal, sebagaimana telah dijelaskan di atas, formalin dikategorikan sebagai bahan tambahan pangan yang terlarang yang tidak boleh ditambahkan kepada produk pangan. Jika terdapat makanan yang mengandung formalin, maka makanan tersebut akan

dinyatakan sebagai makanan berbahaya dan menjadi dilarang untuk diterbitkan sebab dapat membahayakan kesehatan dan jiwa manusia yang mengonsumsi makanan berbahaya tersebut. Inilah pelanggaran kelima terhadap pengaturan tersebut.

4.1.6 Tidak Dilakukan Pengawasan Secara Berkala

Kewajiban untuk melakukan pengawasan secara berkala diatur di dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, Pasal 45 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan, dan Pasal 59 Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan. Dalam kasus ini, tidak dilakukan pengawasan secara berkala baik oleh BPOM terhadap keamanan, mutu, dan/atau gizi pangan produk permen *White Rabbit* maupun oleh Menkes terhadap pencantuman label pangan terhadap peredaran permen dengan merek *White Rabbit* tersebut, sebagaimana diamanatkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Permen tersebut sudah bertahun-tahun beredar di Indonesia,¹⁹⁴ tetapi baru pertama kali ditemukannya penambahan formalin ke dalam produk permen tersebut setelah adanya laporan dari masyarakat yang mengalami keracunan akibat mengonsumsi produk permen tersebut pada tahun 2007 silam.¹⁹⁵ Selain itu, selama bertahun-tahun peredaran permen tersebut di Indonesia, tidak pernah dicantumkan label pangan apapun. Tetapi hal ini tetap saja luput dari pengawasan pemerintah. Jika BPOM dan Menkes telah melakukan pengawasan secara berkala, tentunya pelanggaran ini sudah sejak lama diketahui. Inilah pelanggaran kelima terhadap pengaturan tersebut.

Namun demikian, walaupun upaya preventif pemerintah dalam kasus ini tidak sesuai dengan amanat peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagai catatan saja, dalam hal tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah yang bersifat responsif setelah ditemukannya pelanggaran-pelanggaran tersebut sudah sesuai ketentuan

¹⁹⁴ JBP/h10/ugi, "Permen Berfomalin Sudah 25 Tahun Beredar," <www.tribun-timur.com/view.php?id=47242>, 1 Desember 2008.

¹⁹⁵ *Ibid.*

peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pertama, pada saat adanya laporan dari masyarakat yang mengalami keracunan akibat mengkonsumsi produk permen ini, BPOM langsung melakukan pemeriksaan di lapangan dengan mengambil contoh produk permen *White Rabbit* agar dapat dilakukan pengujian terhadap contoh tersebut.¹⁹⁶ Kemudian, setelah ditemukan adanya penambahan formalin ke dalam produk permen tersebut, BPOM melakukan tindakan-tindakan administratif berupa memberikan peringatan secara tertulis kepada setiap pelaku usaha yang memperdagangkan produk permen tersebut dan melakukan pemusnahan produk permen tersebut sebab terbukti membahayakan kesehatan dan jiwa manusia.¹⁹⁷

4.2 Pelaku Usaha yang Dapat Digugat oleh Konsumen yang Mengalami Kerugian Akibat Mengonsumsi Permen dengan Merek *White Rabbit*

Seperti yang sudah dijelaskan di atas, permen dengan merek *White Rabbit* beredar secara ilegal di Indonesia. Permen dengan merek tersebut dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia dengan cara diselundupkan. Karena permen dengan merek tersebut dimasukkan secara ilegal ke dalam wilayah Indonesia, maka terhadap permen tersebut tidak pernah diterbitkan suatu izin edar oleh pemerintah. Selain itu, sesuai hasil wawancara penulis dengan Bapak E. D. Sarief Syamsuri dan Bapak Budi Janu Purwanto, produsen produk permen *White Rabbit*, Perusahaan Guan Shen Yuan, tidak memiliki agen ataupun kantor perwakilan di Indonesia.¹⁹⁸ Karena Perusahaan Guan Shen Yuan tidak memiliki agen ataupun kantor perwakilan di Indonesia, maka tentunya timbul permasalahan mengenai pelaku usaha mana yang dapat digugat oleh

¹⁹⁶ Badan Pengelolaan Perpustakaan, Kearsipan, Informasi dan Telematika, "Sejumlah Toko Edarkan Makanan Impor Ilegal," <www.garut.go.id/dynamic__news_body.php?id_news=1854>, 1 Desember 2008.

¹⁹⁷ Indonesian Nutrition Network, "BPOM Tarik Permen, Manisan, dan Buah Kering Berformalin," <www.gizi.net/cgi-bin/berita/fullnews.cgi?newsid1185528059,87924>, 1 Desember 2008.

¹⁹⁸ E. D. Sarief Syamsuri, Wawancara, 13 November 2008; Budi Janu Purwanto, Wawancara, 12 November 2008.

konsumen yang mengalami kerugian akibat mengkonsumsi produk permen dengan merek tersebut.

Untuk mengakomodasi hal tersebut, UUPK memberikan jalan keluar melalui Pasal 21 ayat (1) undang-undang tersebut. Pasal 21 ayat (1) berbunyi sebagai berikut:¹⁹⁹

“Importir barang bertanggung jawab sebagai pembuat barang yang diimpor apabila importasi barang tersebut tidak dilakukan oleh agen atau perwakilan produsen luar negeri.”

Dengan adanya pengaturan dalam Pasal 21 ayat (1) UUPK tersebut, maka UUPK membuka kemungkinan bagi konsumen yang mengalami kerugian akibat mengkonsumsi produk permen *White Rabbit* untuk menggugat importir produk permen tersebut. Namun, karena produk permen tersebut beredar secara ilegal di Indonesia dengan cara diselundupkan, maka, menurut Bapak E. D. Sarief Syamsuri dan Bapak Budi Janu Purwanto, tidak ada pelaku usaha yang bertindak sebagai importir produk tersebut.²⁰⁰ Oleh sebab itu, tidak ada importir yang dapat digugat oleh konsumen yang mengalami kerugian akibat mengkonsumsi produk permen tersebut.

Untuk mengakomodasi hal ini, UUPK memberikan jalan keluar lain, yakni melalui Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 1 butir 3 undang-undang tersebut. Pasal 19 ayat (1) berbunyi sebagai berikut:²⁰¹

“Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.”

¹⁹⁹ Indonesia (a), *loc. cit.*, ps. 21 ay. (1).

²⁰⁰ E. D. Sarief Syamsuri, Wawancara, 13 November 2008; Budi Janu Purwanto, Wawancara, 12 November 2008.

²⁰¹ Indonesia (a), *loc. cit.*, ps. 19 ay. (1).

Sedangkan Pasal 1 butir 3 berbunyi sebagai berikut:²⁰²

“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 usaha dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.”

Selanjutnya, macam-macam pelaku usaha yang termasuk dalam pengertian Pasal 1 butir 3 dijelaskan di dalam penjelasan pasal tersebut, yang berbunyi sebagai berikut:

“Pelaku usaha yang termasuk dalam pengertian ini adalah perusahaan, korporasi, BUMN, koperasi, importir, pedagang, distributor, dan lain-lain.”

Dengan adanya pengaturan dalam Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 1 butir 3 UUPK tersebut, maka terdapat satu pelaku usaha yang sudah pasti dapat digugat oleh konsumen yang mengalami kerugian akibat mengkonsumsi permen dengan merek *White Rabbit*. Berdasarkan pengaturan tersebut, walaupun permen dengan merek *White Rabbit* dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia secara ilegal, sehingga tidak ada agen ataupun kantor perwakilan dari Perusahaan Guan Shen Yuan ataupun importir yang dapat digugat oleh konsumen, konsumen yang mengalami kerugian akibat mengkonsumsi permen dengan merek tersebut tetap dapat menggugat pelaku usaha yang memperdagangkan permen tersebut kepada mereka. Hal ini adalah sesuai dengan pendapat Bapak E. D. Sarief Syamsuri dan Bapak Budi Janu Purwanto yang menyatakan bahwa berdasarkan Pasal 19 ayat (1) UUPK, pelaku usaha yang memperdagangkan permen dengan merek *White Rabbit* bertanggung jawab untuk memberikan ganti rugi kepada konsumen, yang telah membeli permen tersebut dari

²⁰² *Ibid.*, ps. 1 btr. 3.

mereka, yang kemudian mengalami kerugian akibat mengkonsumsi permen tersebut.²⁰³

Oleh sebab itu, sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPK, pelaku usaha yang memperdagangkan produk permen dengan merek *White Rabbit* merupakan pihak yang tepat untuk digugat oleh konsumen yang mengalami kerugian akibat mengkonsumsi permen tersebut yang telah mereka beli dari pelaku usaha yang bersangkutan.

Dasar gugatan konsumen yang mengalami kerugian akibat mengkonsumsi produk permen *White Rabbit* dalam kasus ini adalah perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pelaku usaha sebagaimana diatur di dalam UUPK. Pasal-pasal di dalam UUPK yang dilanggar oleh pelaku usaha yang mengedarkan ataupun menjual produk permen *White Rabbit* adalah pasal-pasal sebagai berikut:

1. Pasal 8 ayat (1) huruf a UUPK;
2. Pasal 8 ayat (1) huruf g UUPK;
3. Pasal 8 ayat (1) huruf i UUPK; dan
4. Pasal 8 ayat (4) UUPK;

Pada pokoknya pasal-pasal tersebut mengatur mengenai perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha. Pasal 8 ayat (1) huruf a UUPK mengatur mengenai larangan bagi pelaku usaha untuk memperdagangkan barang dan/atau jasa yang tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan oleh peraturan perundang-undangan.²⁰⁴ Di mana keberadaan pasal tersebut mempertegas kedudukan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur mengenai syarat dan ketentuan mengenai peredaran produk permen impor. Selanjutnya, Pasal 8 ayat (1) huruf g UUPK mengatur mengenai larangan bagi pelaku usaha untuk memperdagangkan barang dan/atau jasa yang tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu.²⁰⁵ Sedangkan,

²⁰³ E. D. Sarief Syamsuri, Wawancara, 13 November 2008; Budi Janu Purwanto, Wawancara, 12 November 2008.

²⁰⁴ Indonesia (a), *loc. cit.*, ps. 8 ay. (1) hrf. a.

²⁰⁵ *Ibid.*, ps. 8 ay. (1) hrf. g.

Pasal 8 ayat (1) huruf i UUPK mengatur mengenai larangan bagi pelaku usaha untuk memperdagangkan barang dan/atau jasa yang tidak memasang label atau membuat penjelasan barang yang memuat nama barang, ukuran, berat/isi bersih atau *netto*, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha, serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus dipasang/dibuat.²⁰⁶ Terakhir, Pasal 8 ayat (4) UUPK mengatur mengenai kewajiban pelaku usaha, yang telah melanggar ketentuan pada Pasal 8 UUPK tersebut, untuk menarik barang dan/atau jasa tersebut dari peredaran.²⁰⁷

Selain menggunakan Pasal 8 ayat (1) huruf a UUPK, Pasal 8 ayat (1) huruf g UUPK, Pasal 8 ayat (1) huruf i UUPK, dan Pasal 8 ayat (4) UUPK sebagai dasar gugatan, konsumen yang mengalami kerugian akibat mengkonsumsi produk permen *White Rabbit* dapat pula menggunakan Pasal 1365 dan Pasal 1367 KUH Per yang mengatur mengenai perbuatan melawan hukum. Pasal 1365 KUH Per tersebut berbunyi sebagai berikut:

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

Sedangkan bunyi dari Pasal 1367 KUH Per adalah sebagai berikut:

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

²⁰⁶ *Ibid.*, ps. 8 ay. (1) hrf. i.

²⁰⁷ *Ibid.*, ps. 8 ay. (4).

Dengan adanya pengaturan di dalam Pasal 1365 dan Pasal 1367 KUH Per tersebut, maka dalam hal terdapat pelaku usaha yang menjual produk permen *White Rabbit* kepada konsumen ataupun melalui pelaku usaha lain yang berada di bawah tanggungannya, dan konsumen tersebut mengalami kerugian akibat mengkonsumsi produk permen *White Rabbit* tersebut, maka pelaku usaha tersebut bertanggung jawab untuk mengganti kerugian yang diderita oleh konsumen.

Cara penyelesaian sengketa yang dapat ditempuh konsumen terhadap pelaku usaha yang memperdagangkan permen dengan merek *White Rabbit* kepada mereka adalah sebagaimana telah dijelaskan di dalam Bab 2 di atas, yakni dengan cara penyelesaian sengketa konsumen baik di luar pengadilan ataupun melalui proses litigasi. Dalam penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan terdapat penyelesaian dengan cara damai dan melalui BPSK. Di mana dalam penyelesaian sengketa melalui BPSK dapat dilakukan dengan cara konsolidasi, mediasi, atau arbitrase. Sedangkan dalam penyelesaian sengketa konsumen melalui proses litigasi dilakukan dengan cara mengajukan gugatan ke pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi domisili konsumen yang mengalami kerugian akibat mengkonsumsi permen dengan merek tersebut.

Sebagai catatan saja, hukum memberikan perlindungan bagi pelaku usaha yang beritikad baik dalam menjalankan kegiatan usahanya. Hal tersebut diatur di dalam Pasal 24 ayat (1) UUPK dan Pasal 27 UUPK. Pasal 24 ayat (1) UUPK tersebut berbunyi sebagai berikut:²⁰⁸

“Pelaku usaha yang menjual barang dan/atau jasa kepada pelaku usaha lain bertanggung jawab atas tuntutan ganti rugi dan/atau gugatan konsumen apabila:

- a. pelaku usaha lain menjual kepada konsumen tanpa melakukan perubahan apa pun atas barang dan/atau jasa tersebut;

²⁰⁸ *Ibid.*, ps. 24 ay. (1).

- b. pelaku usaha lain, di dalam transaksi jual beli tidak mengetahui adanya perubahan barang dan/atau jasa yang dilakukan oleh pelaku usaha atau tidak sesuai dengan contoh, mutu, dan komposisi.”

Sedangkan Pasal 27 UUPK berbunyi sebagai berikut:²⁰⁹

“Pelaku usaha yang memproduksi barang dibebaskan dari tanggung jawab atas kerugian yang diderita konsumen, apabila:

- a. barang tersebut terbukti seharusnya tidak diedarkan atau tidak dimaksudkan untuk diedarkan;
- b. cacat barang timbul pada kemudian hari;
- c. cacat timbul akibat ditaatinya ketentuan mengenai kualifikasi barang;
- d. kelalaian yang diakibatkan oleh konsumen;
- e. lewatnya jangka waktu penuntutan 4 (empat) tahun sejak barang dibeli atau lewatnya jangka waktu yang diperjanjikan.”

Dengan adanya pengaturan di dalam Pasal 24 ayat (1) UUPK tersebut, maka dalam hal terdapat seorang pelaku usaha yang membeli produk permen *White Rabbit* dari pelaku usaha lain, dengan tujuan untuk kemudian dijual kembali kepada konsumen, dengan tidak melakukan perubahan apapun terhadap produk permen *White Rabbit* tersebut, maka ia dibebaskan dari tanggung jawab atas gugatan ganti rugi dan/atau gugatan konsumen. Selain itu, berdasarkan pengaturan di dalam Pasal 27 UUPK pelaku usaha juga dibebaskan dari tanggung jawabnya apabila terdapat beberapa hal, yakni:²¹⁰

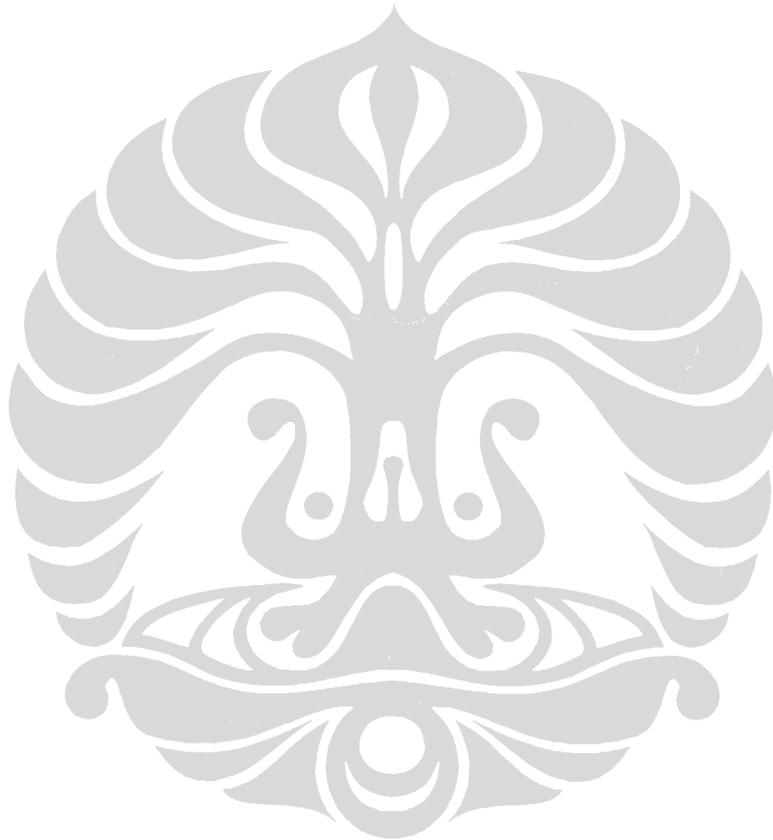
1. sesuatu barang seharusnya/dimaksudkan tidak untuk diedarkan;
2. barang mengalami cacat di kemudian hari;
3. cacat timbul sebagai akibat ditaatinya ketentuan mengenai kualifikasi barang;

²⁰⁹ *Ibid.*, ps. 27.

²¹⁰ Siahaan, *op. cit.*, hal. 143.

4. kelalaian yang berasal dari konsumen;
5. setelah lewatnya jangka waktu penuntutan empat tahun sejak barang dibeli atau lewatnya jangka waktu lain yang diperjanjikan.

Jadi, pelaku usaha yang beritikad baik dalam menjalankan kegiatan usahanya dibebaskan dari tanggung jawab atas gugatan ganti rugi dan/atau gugatan konsumen.



BAB 5 PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Dalam kegiatan transaksi sehari-hari, kedudukan lemah konsumen seringkali disalahgunakan oleh pelaku usaha. Timbul banyak sekali masalah yang terkait dengan dilanggarnya kepentingan konsumen oleh pelaku usaha. Demikian pula halnya dalam bidang peredaran produk permen di Indonesia.

Dari pembahasan yang telah dilakukan mengenai kegiatan perlindungan konsumen terhadap peredaran produk permen dengan merek *White Rabbit*, penulis dapat menarik beberapa kesimpulan. Kesimpulan-kesimpulan tersebut berhubungan dengan pengaturan mengenai peredaran produk permen impor, pelanggaran terhadap pengaturan tersebut, dan pelaku usaha yang dapat digugat oleh konsumen yang mengalami kerugian. Kesimpulan-kesimpulan tersebut adalah sebagai berikut:

1. bahwa peredaran produk permen impor diatur di dalam peraturan perundang-undangan sebagai berikut, yakni:
 - a. UUPK;
 - b. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan;
 - c. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan;
 - d. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan;
 - e. Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 722/Menkes/Per/IX/88 tentang Bahan Tambahan Makanan;
 - f. Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat Dan Makanan Nomor HK.00/05.1.2569 Tentang Kriteria dan Tata Laksana Penilaian Produk Pangan;
 - g. Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat Dan Makanan Nomor HK.00.05.23.1455 Tentang Pengawasan Pemasukkan Pangan Olahan.

2. bahwa dalam kasus peredaran produk permen *White Rabbit* terdapat pelanggaran-pelanggaran hukum yang dilakukan terhadap pengaturan peredaran produk permen impor, yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan tersebut di atas, sebagai berikut, yakni:
 - a. tidak dilakukannya pengujian dan/atau pemeriksaan dari segi keamanan, mutu, dan/atau gizi terhadap produk permen tersebut oleh BPOM sebelum dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia;
 - b. tidak diterbitkannya surat persetujuan pendaftaran oleh Kepala BPOM dalam bentuk Nomor Pendaftaran Produk Pangan berupa tanda BPOM RI MD yang merupakan surat yang diterbitkan agar suatu produk permen impor dapat diedarkan di Indonesia, yang diterbitkan berdasarkan hasil penilaian keamanan, mutu, dan gizi pangan olahan;
 - c. tidak diterbitkannya persetujuan pemasukkan oleh Kepala BPOM terhadap pemasukkan permen tersebut ke dalam wilayah Indonesia, yang salah satu syarat terbitnya persetujuan pemasukkan tersebut adalah dilakukannya pengujian dan/atau pemeriksaan dari segi keamanan, mutu, dan/atau gizi terhadap permen tersebut dan diterbitkannya surat persetujuan pendaftaran oleh Kepala BPOM;
 - d. tidak dicantumkan label pangan dalam bahasa Indonesia pada kemasan produk permen tersebut yang memberikan keterangan mengenai nama produk, daftar bahan yang digunakan, berat bersih atau isi bersih, nama dan alamat pihak yang memproduksi atau memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia, ataupun tanggal, bulan, dan tahun kadaluwarsa;
 - e. ditambahkan bahan tambahan pangan yang terlarang pada produk permen tersebut, yakni berupa formalin;
 - f. tidak dilakukannya pengawasan secara berkala oleh BPOM terhadap peredaran produk permen tersebut.
3. bahwa walaupun produk permen *White Rabbit* diedarkan secara ilegal di Indonesia, sehingga tidak jelas pelaku usaha mana yang dapat digugat oleh konsumen yang mengalami kerugian akibat mengkonsumsi produk permen

tersebut, UUPK mengakomodasikan hal tersebut dengan memberikan hak kepada para konsumen yang demikian agar dapat mengajukan gugatan kepada pelaku usaha yang telah memperdagangkan produk permen itu kepada mereka.

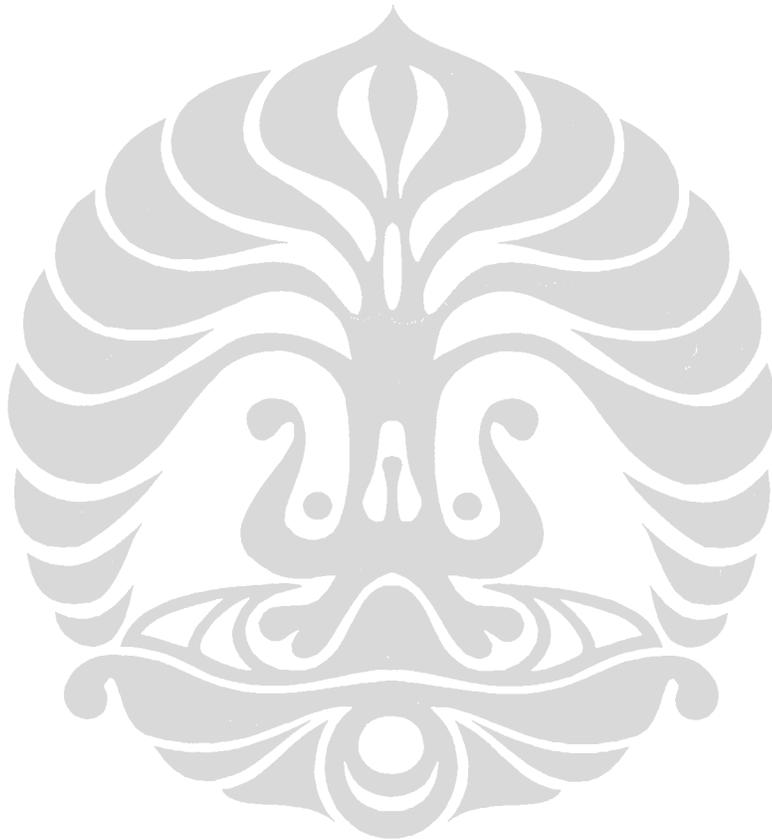
5.2 Saran

Terhadap peredaran produk permen *White Rabbit* di Indonesia serta permasalahan-permasalahan yang mengikutinya, terdapat beberapa hal yang dapat dilakukan di antaranya:

1. peredaran produk pangan, dalam hal ini permen impor, adalah sebuah bidang bisnis yang menyangkut keselamatan orang banyak. Oleh karena itu merupakan hal yang esensi agar negara, melalui peraturan perundang-undangan yang lebih memadai, dapat membuat ketentuan serta kebijakan yang ditujukan untuk meningkatkan perlindungan konsumen produk permen impor;
2. pemerintah wajib melakukan fungsi pengawasan secara seksama terhadap peredaran produk pangan pada umumnya dan produk permen impor pada khususnya dan menghindari praktik suap yang kerap terjadi di pelabuhan-pelabuhan pada saat dilakukan inspeksi. Selain itu, pemerintah juga harus meningkatkan kinerja mereka dalam melaksanakan tugas-tugas yang berhubungan dengan peredaran produk permen impor yang telah diamanatkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
3. diperlukan kerja sama yang lebih baik antara instansi pemerintah yang terkait, khususnya Direktorat Jenderal Bea Dan Cukai sebagai instansi yang mengawasi masuknya barang impor ke daerah pabean Indonesia dengan BPOM sebagai instansi yang mengawasi peredaran produk makanan di Indonesia;
4. dilakukannya peningkatan kerja sama antara pemerintah Republik Indonesia dengan pemerintah negara-negara lain, seperti RRT. Hal ini bertujuan agar dapat dihindarinya pemasukkan produk permen impor ke dalam wilayah Indonesia yang tidak layak untuk dikonsumsi, seperti produk permen *White Rabbit*;
5. konsumen harus memiliki kesadaran yang tinggi akan hak-haknya ketika mengkonsumsi produk permen impor. Sehingga konsumen harus mempelajari

dengan baik mengenai hak-hak yang mereka peroleh berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

6. pelaku usaha harus memiliki kesadaran yang lebih tinggi akan kewajiban-kewajibannya ketika memproduksi dan memperdagangkan produk permen impor. Sehingga pelaku usaha harus mempelajari dengan baik kewajiban-kewajiban yang mereka peroleh berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.



DAFTAR REFERENSI

I. BUKU:

- Barkatulah, Abdul Halim. *Hukum Perlindungan Konsumen: Kajian Teoretis Dan Perkembangan Pemikiran*. Bandung: Nusa Media, 2008.
- Goodpaster, Gary; Felix Oentoeng Soebagjo; dan Fatmah. *Arbitrase di Indonesia: Beberapa Contoh Kasus dan Pelaksanaan dalam Praktik*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995.
- Kanowitz, Leo. *Alternative Dispute Resolution*. St Paul: Minnessota West Publishing Co., 1985.
- Kriekhof, Valerine. *et al. Metode Penelitian Hukum*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000.
- Lim Lan Yuan. *The Theory and Practices of Mediation*. Singapura: FT Law and Tax Asia Pacific, 1997.
- Mamudji, Sri. *et al. Metode Penelitian Dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Miru, Ahmadi dan Sutarman Yodo. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Rajawali Pers, 2007.
- Nasution, Az. *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*. Jakarta: Diadit Media, 2007.
- Nugroho, Susanti. *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau Dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*. Jakarta: Kencana, 2008.
- Pieris, John dan Wiwik Sri Widiarty. *Negara Hukum Dan Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Pangan Kadaluwarsa*. Jakarta: Pelangi Cendikia, 2007.
- Shofie, Yusuf dan Somi Awan. *Sosok Peradilan Konsumen Mengungkap Berbagai Persoalan Mendasar BPSK*. Jakarta: Piramedia, 2004.
- Siahaan, N.H.T. *Hukum Konsumen: Perlindungan Konsumen Dan Tanggung Jawab Produk*. Jakarta: Panta Rei, 2005.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers, 1983.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2007.

Susanto, Happy. *Hak-Hak Konsumen Jika Dirugikan*. Jakarta: Visimedia, 2008.

II. MAKALAH:

Nasution, Az. “Pendapat lain Berkenaan dengan Rencana Amandemen Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen”. Disampaikan pada tanggal 20 November 2006.

III. PETATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia. *Undang-Undang Tentang Pangan*. UU No. 7 Tahun 1996. LN No. 99 Tahun 1996, TLN No. 3656.

_____. *Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen*. UU No. 8 Tahun 1999. LN No. 42 Tahun 1999, TLN No. 3821.

_____. *Undang-Undang Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Senketa*. UU No. 30 Tahun 1999. LN No. 138 Tahun 1999, TLN No. 3872.

_____. *Peraturan Pemerintah Tentang Keamanan, Mutu, Dan Gizi Pangan*. PP No. 28 Tahun 2004. LN No. 107 Tahun 2004, TLN No. 4424.

_____. *Peraturan Pemerintah Tentang Label Dan Iklan Pangan*. PP No. 69 Tahun 1999. LN No. 131 Tahun 1999, TLN No. 3867.

IV. WAWANCARA:

Purwanto, Budi Janu. Wawancara. 12 November 2008.

Syamsuri, E. D. Sarief. Wawancara. 13 November 2008.

V. INTERNET:

Badan Pengelolaan Perpustakaan, Kearsipan, Informasi dan Telematika. “Sejumlah Toko Edarkan Makanan Impor Ilegal.” <www.garut.go.id/dynamic__news__body.php?id_news=1854>. 1 Desember 2008.

Departemen Perdagangan Republik Indonesia. “Pemerintah Perkuat koordinasi Perlindungan Konsumen.” <http://www.depdag.go.id/index.php?option=siaran_pers&task=detil&id=2949>. 5 September 2008.

Indonesian Nutrition Network. “BPOM Tarik Permen, Manisan, dan Buah Kering Berformalin.” <www.gizi.net/cgi-bin/berita/fullnews.cgi?newsid1185528059,87924>. 1 Desember 2008.

JBP/h10/ugi. “Permen Berfomalin Sudah 25 Tahun Beredar.” <www.tribun-timur.com/view.php?id=47242>. 1 Desember 2008.

T.Edw/Kus/id/c. “BPOM Segel 7 Produk Makanan Impor Asal Cina.” <http://www.indonesia.go.id/konten.php?nama=GoodGovernance&op=detail_artikel&id=4>. 5 September 2008.



LAMPIRAN

PEDOMAN WAWANCARA

1. Bagaimana pengaturan mengenai peredaran produk permen impor?
2. Bagaimana pelaksanaan pengaturan mengenai peredaran produk permen impor tersebut?
3. Tindakan apa yang dilakukan pemerintah dalam kaitannya dengan peredaran permen dengan merek *White Rabbit*?
4. Upaya apa yang dapat dilakukan oleh konsumen apabila mengalami kerugian akibat mengonsumsi permen dengan merek *White Rabbit*?
5. Upaya apa yang dapat dilakukan oleh konsumen dan pemerintah untuk mencegah terjadinya peredaran permen impor yang merugikan masyarakat?

