

PRODUCT LIABILITY DALAM INSTITUSI HUKUM EKONOMI: SUATU KAJIAN IUS CONSTITUENDUM

Yusuf Shofie



Penulis artikel ini mengulas doktrin product liability yang dikembangkan dalam tata hukum di sejumlah negara, seperti Jepang, Inggris, Belanda, Amerika Serikat dan Masyarakat Ekonomi Eropa. Doktrin product liability dimaksudkan sebagai upaya untuk melindungi konsumen dari produk-produk barang dan jasa yang merugikan dan membahayakan masyarakat. Menurut penulis artikel ini, product liability adalah tanggung jawab pengusaha.

1. Latar Belakang Masalah

Pada awal Pembangunan Jangka Panjang Kedua (PJP II) dengan sedang dilaksanakannya Pelita Keenam, Indonesia dihadapkan pada globalisasi ekonomi dimana perdagangan bebas merupakan "ideologi" dan tuntutan masyarakat internasional. Berbaurnya Indonesia dalam perdagangan bebas, secara yuridis formal ditandai dengan telah diratifikasinya *Agreement Establishing the World Trade Organization (WTO)* melalui Undang-undang Nomor 7 tahun 1994. Oleh karena WTO merupakan organisasi antar pemerintah/dunia yang mengawasi perdagangan barang dan jasa, maka pemerintah/negara penandatanganannya terikat untuk melaksanakan keputusan-keputusan WTO.

Era perdagangan bebas yang disponsori WTO ini, sangat memungkinkan terjadinya laju produk barang maupun jasa secara bebas dari satu negara ke negara lainnya ataupun sebaliknya. Batas-batas negara menjadi kabur ditinjau dari sudut aktivitas ekonomi. Dengan demikian

terjadi interaksi antar pelaku ekonomi¹ yang berbeda negara dan sistem hukumnya.

Perdagangan bebas membawa konsekuensi, antara lain produk barang dan jasa semakin beraneka ragam (diversifikasi produk), baik produk ekspor maupun impor. Segala hal ikhwal issue perdagangan bebas dengan segala konsekuensi hukumnya seyogyanya menjadi perhatian instrumen hukum ekonomi di Indonesia, sekalipun cabang/instrumen hukum ini masih tergolong muda dan belum dikenal dalam tata hukum di Indonesia.²

Sikap Indonesia meratifikasi WTO memang tergolong cepat dan positif, tetapi kurang diimbangi dengan perangkat hukum (ekonomi) guna menyongsong era perdagangan bebas, kecuali sebatas memfasilitasi perusahaan-perusahaan swasta multinasional (transnational corporation/TNC) dalam bentuk paket undang-undang *intellectual property rights*³ dan Undang-undang Perseroan Terbatas⁴. Sebaliknya para konsumen⁵ belum mendapatkan perlindungan hukum apabila ia mengalami

¹Pelaku ekonomi disini meliputi Badan Usaha Milik Negara, Perusahaan Swasta/Pengusaha Swasta, Koperasi dan Konsumen, lihat: Sambutan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas yang disampaikan Asmen Prof. Dr. Mubyarto dalam Seminar Sehari "Demokrasi Ekonomi dan Arah Gerakan Perlindungan konsumen di Indonesia", yang diselenggarakan YLKI dalam HUT-nya yang ke-20, 11 Mei 1993 bekerjasama dengan CESDA dan LP3ES di Jakarta. Lihat pula: Permadi, "Peranan Konsumen sebagai Pelaku Ekonomi", makalah pada seminar tersebut.

²Sumantoro (ed), Hukum ekonomi (Jakarta: UI Press, 1986), hal. 3. Lihat juga: Sunaryati Hartono, Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia (Bandung: BPHN & Binacipta, 1988).

³Zaim Saidi, "Hak Milik Intelektual; Milik Siapa?", dalam Zaim Saidi (ed), Secangkir Kopi Max Havelaar (Jakarta: Gramedia & YLKI, 1995), hal. 49-52.

⁴Yusuf Anwar & Felix Oentoeng Soebagijo, "Kearah Undang-undang Perseroan Yang Baru: Suatu Sumbangan Pemikiran", dalam Sumantoro (ed.), *op.cit.*, hal. 282-295.

⁵Pengertian "konsumen" adalah konsumen akhir, yaitu pemakai barang atau jasa yang tersedia dalam masyarakat bagi keperluan dirinya, keluarganya, atau orang lain, dan tidak untuk diperdagangkan/diperjualbelikan kembali.

kerugian, cacat atau bahkan kematian akibat mengkonsumsi produk yang cacat. Dalam skala nasional, masih segar dalam ingatan kita tentang "kasus biskuit beracun" beberapa tahun yang lalu, yang terulang lagi dengan "kasus mie instant" pada tahun 1994 yang berakhir dengan kematian pada sebagian konsumennya. Persoalan menjadi semakin kompleks bagi konsumen, apabila produk yang dikonsumsi berasal dari luar negeri. Bagaimana mekanisme penyelesaiannya serta hukum mana yang berlaku?⁶ Hal-hal yang menyangkut kepentingan (hukum) konsumen, belum banyak mendapat perhatian dalam tata hukum kita; apalagi peran konsumen dalam pembangunan ekonomi belum banyak memperoleh perhatian.⁷

Dalam mengantisipasi produk-produk barang atau jasa yang merugikan atau mencelakakan konsumen, sebagian negara peserta perdagangan bebas telah mengintroduksi doktrin *product liability* dalam tata hukumnya, seperti Jepang, Inggris, Belanda, Amerika Serikat, dan Masyarakat Ekonomi Eropa serta negara-negara lain yang sudah terbiasa menjadikan hukum sebagai alat rekayasa sosial menuju kepastian hukum yang berkeadilan sosial. Realitas penegakan hukum menunjukkan bahwa secara sadar atau tidak disadari hukum melegitimasi ketidakadilan sosial-ekonomi, misalkan struktur hukum sangat memungkinkan pengusaha/produsen menindas konsumen sebagai salah satu pelaku ekonomi.

Melalui doktrin tersebut, telah terjadi deregulasi doktrin perbuatan melawan hukum (Pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Perdata) dinegara-negara tersebut sehingga semakin menyeimbangkan kedudukan dan peran konsumen terhadap pengusaha, sekalipun salah satu asas negara hukum telah menegaskan bahwa setiap orang memiliki kedu-

Lihat: Az. Nasution, *Perlindungan Konsumen dan Peradilan di Indonesia* (Jakarta: BPHN, 1994), hal. 4-7.

⁶Yusuf Shofic, "Perlindungan Konsumen Dalam Era Perdagangan Bebas", artikel, dimuat *Bisnis Indonesia*, 19 Juni 1995. Lihat pula: Putusan Pengadilan Negeri Tangerang No. 30/PID.B/1990/PN/TNG, tertanggal 1 Agustus 1990 (Kasus Biskuit Beracun).

⁷Mengenai Peran Pengusaha/perusahaan multinasional (TNC), a.l. dapat dibaca: Sumantoro, *Peran Perusahaan Multinasional dalam Pembangunan di Negara Berkembang dan Implikasinya di Indonesia*, disertasi (Bandung: Alumni, 1983).

dukan yang sama/seimbang dimata hukum. Dalam hubungannya dengan perdagangan bebas, bila kita tidak mampu menangkap atau menjabarkan pesan-pesan "tersembunyi" dari era perdagangan bebas, maka cepat atau lambat konsumen Indonesia akan mengalami/menghadapi persoalan yang makin kompleks dalam mengkonsumsi produk barang dan jasa yang semakin beraneka ragam

2. Beberapa Pengertian / Rumusan Istilah

Terminologi "product liability" masih tergolong baru dalam doktrin ilmu hukum di Indonesia. Ada yang menterjemahkannya sebagai "tanggung gugat produk"⁸ dan ada pula yang menterjemahkannya sebagai "tanggung jawab produk"⁹. Guna memudahkan pembahasan, penulis akan lebih banyak menggunakan istilah aslinya tanpa mengurangi makna/substansinya. Berikut ini dikutipkan beberapa pengertian atau rumusannya:

*"Product Liability: Refers to the legal liability of manufacturers and sellers to compensate buyer, user, and even bystanders, for damages or injuries suffered because of defects in goods purchased"*¹⁰.

Produknaansprakelijkeheid: tanggung jawab pemilik pabrik untuk barang-barang yang dihasilkannya, misal yang berhubungan dengan kesehatan pembeli, pemakai (konsumen) atau keamanan produk.¹¹

Ius Constituendum diberikan pengertian sebagai kaedah hukum

⁸Az. Nasution dkk, Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan dalam hal makanan dan minuman (Jakarta: BPHN, 1994), hal. 44, dst.

⁹Pendapat Agnes M. Toar, sebagaimana dikutip Johannes Gunawan, Product Liability dalam hukum Bisnis Indonesia, Orasi Dies Natalis XXXIX Universitas Katolik Parahyangan Bandung, Januari 1994

¹⁰Henry Campbell Balck, Black's Law Dictionary (St. Paul Mini: West Publishing Co, 1983), hal.1089.

¹¹N.E. Algra & H.R.W. Gokkel, Kamus Istilah Hukum Fockema - Andrea: Belanda - Indonesia (terjemahan oleh Saleh Adiwinata, dkk) (Bandung; Binacipta, 1983), hal 420.

yang dicita-citakan berlaku disuatu negara¹². Dalam konteks tulisan sederhana ini, doktrin "product liability" diharapkan dapat diintroduksi dalam doktrin perbuatan melawan hukum (tort) sebagaimana diatur dalam pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Perdata.

3. Permasalahan

Berdasarkan uraian diatas, maka permasalahan yang akan dibahas dapat dirumuskan sebagai berikut:

- Kemungkinan penerapan *product liability* dalam doktrin perbuatan melawan hukum.
- Seberapa jauh tanggung jawab produsen kepada konsumen atas produknya ?

4. Product Liability sebagai wujud tanggung jawab Pengusaha

Sesuai dengan hukum positif yang berlaku di Indonesia, seorang konsumen apabila dirugikan didalam mengkonsumsi barang atau jasa, dapat menggugat pihak yang menimbulkan kerugian. Pihak disini bisa berarti produsen/ pabrik, supplier, pedagang besar, pedagang eceran/ penjual ataupun pihak yang memasarkan produk; tergantung dari siapa yang melakukan atau tidak melakukan perbuatan yang menimbulkan kerugian bagi konsumen, bahkan kematian. Kualifikasi gugatan yang lazim digunakan diberbagai negara, termasuk Indonesia, adalah wanprestasi (default) atau perbuatan melawan hukum (tort).

Apabila ada hubungan kontraktual antara konsumen dengan pengusaha, maka kualifikasi gugatannya adalah wanprestasi. Kerugian yang dialami konsumen, tidak lain karena tidak dilaksanakannya prestasi oleh pengusaha. Dengan demikian, jika tidak ada hubungan kontraktual antara konsumen dengan pengusaha, maka tidak ada tanggung jawab (hukum) pengusaha kepada konsumen. Dalam ilmu

¹²Lebih jelasnya lihat; Purnadi Purbacaraka & Soerjono Soekanto, Aneka Cara Pembedaan Hukum (Bandung; Citra Aditya Bhkati,1994), hal 5-7.

hukum, inilah yang disebut sebagai doktrin *privity of contract*.¹³ Didalam doktrin ini terkandung prinsip "tidak ada hubungan kontraktual, tidak ada tanggung jawab" (No privity – no liability principle).

Jika gugatan konsumen menggunakan kualifikasi perbuatan melawan hukum (tort), hubungan kontraktual tidaklah disyaratkan. Dengan kualifikasi gugatan ini, konsumen sebagai penggugat harus membuktikan unsur-unsur:

- adanya perbuatan melawan hukum;
- adanya kesalahan/kelalaian pengusaha;
- adanya kerugian yang dialami konsumen;
- adanya hubungan kausal antara perbuatan melawan hukum dengan kerugian yang dialami konsumen.

Jadi, konsumen dihadapkan pada beban pembuktian, (burden of proof) berat, karena harus membuktikan keempat unsur tersebut. Hal ini yang dirasakan tidak adil bagi konsumen dengan dasar beberapa pertimbangan. *Pertama*, secara sosial ekonomi kedudukan konsumen lemah dibandingkan dengan pengusaha, walaupun dimata hukum semua memiliki kedudukan yang sama. Dalam menghadapi gugatan konsumen, pengusaha lebih mudah mendapatkan pengacara dalam membela kepentingan-kepentingannya, termasuk dalam membuktikan ahli-ahli teknis sesuai dengan produk yang dihasilkannya.

Bagi konsumen sulit membuktikan "unsur ada tidaknya kesalahan/kelalaian" pengusaha dalam proses produksi, pendistribusian, dan penjualan barang atau jasa yang telah dikonsumsi konsumen. Didalam berbagai kasus, termasuk kasus konsumen, yang dibuktikan adalah peristiwa-peristiwa positif dan peristiwa-peristiwa negatif. Menurut Subekti, membuktikan peristiwa-peristiwa negatif lebih sukar daripada membuktikan peristiwa-peristiwa positif. Hal ini dicontohkannya dalam hubungan antara pembeli dan penjual. Si pembeli dapat lebih mudah membuktikan bahwa ia sudah membayar, daripada si penjual diminta membuktikan bahwa ia belum menerima pembayaran.¹⁴

¹³A. Zen Umar Purba, "Kesederajatan Kedudukan antara Konsumen dan Pengusaha: Beberapa Catatan" makalah pada Diskusi Terbatas Development of Indonesia Consumer Protection Act, diselenggarakan YLKI di Jakarta, 27 Oktober 1994.

¹⁴Subekti, Hukum Acara Perdata (Bandung; Binacipta, 1982), hal.85 dst.

Dalam hubungan ini, apabila konsumen harus membuktikan adanya kelalaian/kesalahan pengusaha dalam proses produksi barang/jasa, maka sangat tidak adil, karena yang tahu proses produksinya adalah pengusaha yang bersangkutan. Karenanya pengusahalah yang harus membuktikan bahwa ia tidak lalai dalam proses produksinya. Untuk membuktikan unsur "tidak lalai", tentunya harus ada kriteria berdasarkan ketentuan hukum administrasi negara tentang "Tatacara Produksi Yang Baik" yang dikeluarkan instansi/departemen yang berwenang. Dengan demikian, penjelasan Subekti tersebut tidak berlaku umum untuk kasus-kasus konsumen. Artinya, sudah saatnya untuk mempertimbangkan dikedepankannya pembalikan beban pembuktian "unsur kesalahan/kelalaian" pada pihak pengusaha.

Pertimbangan *kedua*, prinsip kesejajaran kedudukan pengusaha dengan konsumen, tidak dengan sendirinya membawa konsekuensi konsumen harus membuktikan semua unsur perbuatan melawan hukum. Oleh karena itu, terhadap doktrin perbuatan melawan hukum dalam perkara konsumen, seyogyanya dilakukan "deregulasi" dengan menerapkan doktrin *product liability* kedalam doktrin perbuatan melawan hukum. Apalagi selama sekian ratus tahun, sistem hukum kita masih terbelenggu pada pola hubungan tradisional antara penjual dengan pembeli/konsumen. Artinya terhadap cacat produk, penjuallah yang bertanggung jawab. Hal ini dapat dijumpai landasan hukumnya dalam pasal 1504 Kitab Undang-undang Hukum Perdata yang menegaskan bahwa penjual bertanggung jawab adanya "cacat tersembunyi" pada produk yang dijualnya.

Karena karakter dasar *product liability* pada dasarnya adalah perbuatan melawan hukum (*tort*),¹⁵ maka menurut doktrin *product*

¹⁵Johannes Gunawan, *op.cit.*, hal 8. hendaknya dipahami bahwa *product liability* tidak sama dengan *strict liability*, meskipun keduanya memiliki karakter dasar *tort*. pada *strict liability*, tergugat tetap diwajibkan memikul segala kerugian yang ditimbulkan kegiatannya yang berbahaya (*extrahazardous*), sekalipun ia telah bertindak sangat hati-hati (*utmost care*) serta tanpa unsur kelalaian/kesalahan. ia dapat membebaskan diri, bila penggugat bersalah atau ikut bersalah dalam timbulnya kerugian pada dirinya. lihat; YLKI, Laporan Diskusi Terbatas tentang Development of Indonesia Consumer Protection Act (Jakarta;1994), hal.9; Mas Ahmad Santosa, Tanggung jawab Mutlak (*Strict liability*) dalam konteks Pnengakan Hukum Lingkungan di Indonesia", makalah pada diskusi terbatas YLKI, Jakarta,27 Oktober 1994; dah Hadi Evianto, "

liability, konsumen masih harus membuktikan tiga unsur perbuatan melawan hukum, yaitu :

- unsur perbuatan melawan hukum yang dilakukan pengusaha;
- unsur kerugian yang dialami konsumen atau ahli warisnya;
- unsur adanya hubungan kausal antara unsur perbuatan melawan hukum dengan unsur kerugian tersebut.

Sedangkan "unsur kelalaian/kesalahan"¹⁶ tidak menjadi kewajiban konsumen untuk membuktikannya. Sebaliknya hal ini menjadi kewajiban pengusaha untuk membuktikan ada tidaknya kesalahan/ kelalaian padanya. Menurut doktrin *product liability*, tergugat dianggap telah bersalah (*presumption of guilty*), kecuali apabila ia mampu membuktikan bahwa ia tidak melakukan kelalaian/kesalahan. Seandainya ia gagal membuktikan ketidaklalaiannya, maka ia harus memikul resiko kerugian yang dialami pihak lain karena mengkonsumsi/menggunakan produknya.

Barangkali konsep *product liability* masih merupakan hal baru bagi Indonesia. Penerapan konsep ini dibidang produk medis dinegara maju masih tergolong baru.¹⁷ Dalam membicarakan konsep ini, sebagian literatur hukum merujuk pada "*The Thalidomide Tragedy*"¹⁸. Tragedi ini mengingatkan masyarakat internasional terhadap sejenis obat yang diperkenalkan pada akhir tahun lima puluhan (1950-an) guna mengontrol rasa mual selama beberapa minggu kehamilan. Obat tersebut ternyata mengakibatkan kegagalan pembentukan janin didalam rahim dan lahirlah beribu-ribu bayi tanpa anggota badan di Eropa dan Australia.

Hukum Perlindungan Konsumen bukanlah sekedar keinginan, malinkan kebutuhan", artikel Hukum dan Pembangunan, tahun XVI-No.6, Desember 1986

¹⁶lihat juga: Rachmat Setiawan, Tinjauan Elementer Perbuatan Melawan Hukum (Bandung: Binacipta, 1991, hal.19.

¹⁷Untuk memahami Product Liability di Bidang Medis, mohon dilihat: J. Guwandi, Tindakan Medik dan Tanggung Jawab Produk Medik (Jakarta: FKUI, 1993), hal.50-60.

¹⁸lihat: "Consumer Protection" dalam C. Hamblin & F.B. Wright, Introduction to Comeercial Law (london; Sweet & Maxwell, 1988), Hal.201; dan Anwar Fazal & Rajeswari Kanniah, The A to Z Consumer Movement (penang, Malaysi: IOCU, 1988), hal.59.

Suatu *landmark decision* dari badan peradilan di Inggris pada tahun 1932 dalam "Kasus Snail (keong) dalam sebotol ginger-beer" (Donoghue vs Stevenson) sebagaimana dikutip Az. Nasution sebagai berikut:¹⁹

"Mrs. Donoghue ditraktir temannya minum sebotol ginger-beer di restaurant milik Minchella. Botol tersebut buram sehingga orang tidak dapat melihat apa yang ada didalamnya. Minchella menuangkan sebagian ginger-beer kedalam gelas berisi es krim dan langsung diminum oleh Mrs. Donoghue. Sisa ginger-beer dituangkankan oleh kawan Mrs. Donoghue kedalam gelas lain yang tersedia dan kini dalam gelas tersebut terlihat keong (snail) dalam bentuk terpotong-potong. Perasaan jijik Mrs. Donoghue timbul dan ia menjadi shock dan menyebabkan gastro-enteritis. Atas dasar gangguan kesehatan tubuh dan kejiwaannya, ia mengajukan gugatan ganti rugi terhadap Stenvenson, produsen ginger-beer tersebut. Pengadilan memutuskan bahwa Mrs. Donoghue mempunyai alas hak untuk menggugat Stevenson sekalipun tidak ada hubungan kontraktual. Pengadilan Inggris tersebut dalam pertimbangannya menyatakan "that a manufacturer owes a general duty to take care to the ultimate consumer" dan mengabulkan gugatan penggugat.

Di Amerika Serikat, investigasi Ralp Nader seorang *public interest lawyer* yang mengabdikan pada gerakan konsumerisme²⁰ sampai pada kesimpulan bahwa sebagian besar kecelakaan lalu lintas di Amerika sampai tahun 1960-an, bukanlah karena *human error* dari pengemudi, melainkan karena cacatnya rancang bangun mobil. Hasil penelitiannya berjudul *Unsafe at Any Speed* yang terbit pada tahun 1965 membuatnya berhadapan dengan General Motor (GM), produsen Ford

¹⁹Az. Nasution, *Perlindungan Konsumen dan Peradilan di Indonesia* (Jakarta: BPHN), hal. 43. Lihat juga, "Consumer Protection", dalam C. Hamblin & F.B. Wright, *op.cit.*, hal. 202.

²⁰Konsumerisme tidak sama dengan konsumtif. Konsumerisme bermakna positif, yakni gerakan masyarakat konsumen di dalam memperjuangkan hak dan kewajibannya dalam mengkonsumsi barang dan jasa. Konsumtif bermakna negatif, yaitu mengkonsumsi barang dan jasa secara berdasarkan desakan psikologis semata (status sosial, iklan, dll) dan tidak rasional.

Pinto.²¹ Akhirnya pada tahun 1969, pemerintah melalui Federal Trade Commission (FTC) memerintahkan penarikan 4,9 juta unit kendaraan bermotor produksi GM dengan alasan cacat produk. Kesemuanya ini berhasil diperjuangkan Ralph Nader sebagai tokoh konsumerisme bersama-sama para aktivis lainnya di USA; setidaknya kini *product liability* dan *strict liability* semakin kokoh dalam sistem hukum di Amerika Serikat.

Jepang sebagai salah satu negara pesaing berat Amerika dibidang perdagangan, juga telah mengintroduksi *product liability* dalam sistem hukumnya²². Parlemen Jepang pada 23 Juni 1994 telah menyetujui *Product Liability Act 1994*. Undang-undang ini lebih memungkinkan konsumen menerima ganti rugi yang dideritanya akibat produk cacat/rusak. Konsumen cukup membuktikan bahwa produk yang dikonsumsinya memang cacat dan mengakibatkan kerugian baginya. Sedang ada tidaknya kelalaian/kesalahan dalam proses produksi barang/jasa menjadi tanggung jawab pengusaha untuk membuktikannya.

Kecuali Jepang, semua negara di Asia masih memegang teguh prinsip konsumen harus membuktikan kelalaian pengusaha. Dua kasus konsumen di Indonesia yang menelan korban cukup banyak belum mampu membuka mata para pengambil kebijakan dibidang hukum, meskipun desakan-desakan dari gerakan konsumerisme yang sering dilontarkan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia sudah sangat sering dilakukan. *Pertama*, "Kasus Biskuit Beracun" pada Oktober 1989 setidaknya telah menimbulkan korban 141 jiwa konsumen tak berdosa; 35 orang diantaranya meninggal dunia. Hasil penyelidikan menyimpulkan bahwa *amonium bikarbonat*, yaitu sejenis bahan pembuat biskuit supaya renyah, telah tertukar dengan *sodium nitrit*, sejenis bahan berbahaya pada waktu pemindahan bahan-bahan tersebut.²³ Tragedi ini

²¹Zaim Saidi, "Neder", kolom Republika, 8 Mei 1994. Lihat pula: "Hukum tentang Konsumen..." dalam Munir Fuady, Hukum Bisnis dalam teori dan Praktek (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hal. 186-187.

²²"Berkat buat Konsumen", Warta Ekonomi, No. 06 Tahun VI - 4 Juli 1994.

²³Nota "Keprihatinan Organisasi-organisasi Konsumen se-Indonesia atas Kasus Biskuit Beracun", Sindanglaya, Puncak, 7 Oktober 1989, dimuat Warta Konsumen, No.. 187 Oktober 1989.

terjadi pada beberapa tempat yang berbeda, antara lain Tangerang (Jawa Barat), Tegal (Jawa Tengah), Palembang dan Jambi. Para korban tersebut tidak mendapatkan kompensasi dari pihak-pihak yang bertanggung jawab. Kalau saja pada waktu itu, tidak ada uluran tangan dari Menko Polkam Sudomo berupa santunan bagi para korban, tentu nasib konsumen yang menjadi korban akan semakin buruk.

Kedua, tragedi yang menyangkut ketidakamanan pangan terulang kembali pada bulan Juni 1994 di Palembang, Jambi, dan beberapa tempat lainnya, 28 orang dirawat di rumah sakit, 5 orang lainnya meninggal dunia.²⁴ Hasil investigasi pihak yang berwenang, antara lain menyalahkan konsumen bahwa air dan alat yang digunakan tercemar. Kalau yang tercemar air, mengapa yang menjadi korban hanya mereka yang mengkonsumsi mie instant, sedangkan yang tidak mengkonsumsinya selamat.

Menarik sekali sikap Pangdam II/Sriwijaya yang segera "memerintahkan" produsen mie instant untuk segera menarik produknya dari pasaran sambil menunggu keputusan instrumen hukum administrasi negara, dalam hal ini Direktorat Jendral Pengawasan Obat dan Makanan Departemen Kesehatan RI.²⁵ Menurut pemantauan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia bersama-sama dengan organisasi konsumen daerah, pihak PT Indofood selaku produsen mie instant memasang iklan-iklan besar di beberapa harian utama, seperti Suara Karya, Republika, Kompas, Suara Pembaruan pada minggu kedua Juli 1994. Isinya mengenai pengumuman penarikan produknya yang kadaluarsa.²⁶ Adanya pengumuman penarikan produk yang kadaluarsa ini menunjukkan adanya indikasi bahwa mekanisme pengawasan produk dipasaran tidak atau belum berjalan, baik oleh instansi departemen kesehatan maupun oleh *quality control* produsen yang bersangkutan.

Dengan memperhatikan lokasi ditempat konsumen mengalami musibah, antara lain dengan membeli secara eceran diwarung atau toko,

²⁴"Korban Keracunan Mie Instant Bertambah", Kompas, 15 Juni 1994; Muchammad Yani, "Dua Kasus Mie Instant: Setelah Nyawa-nyawa itu Setempat, siapa yang bertanggungjawab", Warta Konsumen, No. 245, Agustus 1994, hal. 8.

²⁵"Prosedur Mie Instant Tarik Produknya dari Pasaran", Kompas, 17 Juni 1994.

²⁶Muchammad Yani, *loc. cit.*, hal. 15.

rantai distribusi produk pada kedua kasus tersebut cukup luas jangkauan pasarnya (market share), tanpa diimbangi dengan keamanan dan keselamatan konsumen yang memadai. Diduga kuat telah terjadi kelalaian/kesalahan didalam proses produksi dan proses pemasaran/penjualan yang berakibat sangat fatal bagi konsumen.

Dalam kasus mie instant, tak ada tindakan hukum yang diambil oleh aparat penegak hukum, kecuali sebatas desakan dari departemen kesehatan, kepolisian dan keamanan untuk menarik produk-produk yang kadaluarsa. Sebaliknya pada kasus biskuit beracun, CV Gabisco sebagai produsennya dijatuhi pidana 6 bulan penjara dengan masa percobaan 1 tahun.²⁷ Sebetulnya putusan pengadilan ini dapat menjadi *landmark decision* dalam pertimbangannya. Namun yang terjadi justru sebaliknya majelis hakim mengesampingkan Peraturan Menteri Kesehatan RI (Permenkes) No. 23/Menkes/SK/I/1978 tentang Pedoman Cara Produksi yang Baik untuk Makanan. Sebagaimana telah dikemukakan dimuka, untuk menentukan ada tidaknya kelalaian dalam proses produksi atau peredaran suatu produk, maka harus ada kriteria/patokan tentang "Tata Cara Produksi yang Baik" dari instrumen hukum administrasi negara yang berwenang, seperti departemen kesehatan.

Dalam pertimbangannya, majelis hakim menegaskan bahwa dakwaan pasal 205 ayat (1) Kitab Undang-undang Hukum Pidana (karena kealpaan menyebabkan barang-barang yang berbahaya dijual tanpa diketahui sifat berbahayanya oleh pembeli) sebagai dakwaan yang berdiri sendiri dengan mengesampingkan Permenkes tersebut. Apalagi majelis menyatakan bahwa permenkes tersebut tidak ada sanksinya bila dilanggar. Pertimbangan ini sama saja dengan menyatakan unsur utama dalam kaidah hukum adalah sanksi, padahal unsur utama dalam kaidah hukum adalah adanya patokan atau batasan terhadap perilaku-perilaku yang seyogyanya dilakukan atau tidak dilakukan. Dalam kedua kasus pangan tersebut, patokan/batasan perilaku didalam proses produksi dan peredaran makanan sudah jelas.

²⁷Putusan Pengadilan Negeri Tangerang No. 30/PID.B/1990/PN.TNG tertanggal 1 Agustus 1990. Lihat pula: "Tanggapan/Komentar YLKI atas Putusan Pengadilan Negeri Tangerang No. 30/PID.B/PN/TNG tanggal 1 Agustus 1990 dalam Kasus Biskuit Beracun/CV. Gabisco" dalam Ibrahim Idham dkk, Laporan Akhir Penelitian Perlindungan terhadap Konsumen atas Kelalaian Produsen (Jakarta, BPHN, 1993), hal. 30-33.

Sedangkan sanksi sendiri tidak menunjukkan adanya patokan/ batasan tersebut; sanksi berperan menegakkan patokan/batasan perilaku tersebut (kaidah).

Dalam kasus biskuit beracun, pengadilan "belum berani" menyebarkan "benih-benih" *product liability* dalam pertimbangan putusannya. Harapan penyelesaian melalui pengadilan pada kasus mie instant juga tidak kedengaran gaungnya. Inisiatif untuk melakukan gugatan perdata dengan kualifikasi perbuatan melawan hukum tidak jadi dilakukan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI). Padahal dengan menguji kedua *landmark case* tersebut, diharapkan muncul terobosan-terobosan baru dalam putusan-putusan badan peradilan, baik dalam pertimbangan maupun amar putusannya, menyangkut kasus konsu-men, khususnya yang menyangkut keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi produk barang dan jasa.

Sekalipun doktrin *product liability* belum dianut dalam tata hukum kita, apabila perasaan hukum dan keadilan masyarakat menghendaki lain, kiranya berdasarkan pasal 27 ayat 1 Undang-undang No. 14 tahun 1970, hakim wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dimasyarakat. Apalagi dalam era perdagangan bebas ini, benturan-benturan hukum material dan formal akan banyak terjadi antara Indonesia dengan para peserta "ideologi" perdagangan bebas. Hal yang lebih penting lagi dalam "ideologi" perdagangan bebas tidak ada tempat *chauvinisme* hukum yang berlebihan, yaitu menganggap hukum kita sendiri yang terbaik. Sikap ini pada akhirnya hanya akan melegalisasi ketidakadilan yang diderita konsumen Indonesia pada masa lalu, kini dan mendatang.

**Kesombongan dan keserakahan adalah tanda awal
kekalahan dan kejatuhan (Jostein Gaarder)**