

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN KOTA MALANG  
YANG MENGALAMI KERUGIAN AKIBAT PANGAN OLAHAN  
YANG BERBAHAYA  
(Studi di Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Jawa Timur  
dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Malang)**

**SKRIPSI**

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat  
Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan  
Dalam Ilmu Hukum

Oleh:

**LAIALTUS UZLIFA**

**NIM. 0410110136**



**DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
FAKULTAS HUKUM  
MALANG  
2008**

## LEMBAR PERSETUJUAN

### PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN KOTA MALANG YANG MENGALAMI KERUGIAN AKIBAT PANGAN OLAHAN YANG BERBAHAYA

(Studi di Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Jawa Timur  
dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Malang)

Oleh:

**LAILATUS UZLIFA**

NIM. 0410110136

Disetujui pada tanggal:.....

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Indrati, S.H., M.S.  
NIP. 130 818 801

Hanif Nur Widhiyanti, S.H., M.Hum.  
NIP. 132 300 227

Mengetahui

Ketua Bagian Hukum Perdata

Rachmi Sulistyarini, S.H., M.H  
NIP. 131 573 917

**LEMBAR PENGESAHAN**

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN KOTA MALANG  
YANG MENGALAMI KERUGIAN AKIBAT PANGAN OLAHAN  
YANG BERBAHAYA**

**(Studi di Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Jawa Timur  
dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Malang)**

Oleh:

**LAILATUS UZLIFA**

NIM. 0410110136

Skripsi ini telah disahkan oleh dosen pembimbing pada tanggal:

Pembimbing Utama

Indrati, S.H., M.S.  
NIP. 130 818 801

Ketua Majelis Penguji

Ulfa Azizah, S.H.,  
NIP. 130 819 393

Pembimbing Pendamping

Hanif Nur Widhiyanti, S.H., M.Hum.  
NIP. 132 300 227

Ketua Bagian Hukum Perdata

Rachmi Sulistyarini, S.H., M.H.  
NIP. 131 573 917

Mengetahui

Dekan

Herman Suryokumoro, S.H., M.S.

NIP. 131 472 741

## KATA PENGANTAR

*Alhamdulillah*, segala puja dan puji syukur atas kehadiran Allah swt. yang telah menganugerahkan banyak kenikmatan kepada kita semua. Shalawat dan salam semoga senantiasa tercurah kepada junjungan Nabi besar Muhammad SAW yang telah membawa kita dari kegelapan menuju jalan yang terang benderang berupa dien Islam. selain itu shalawat serta salam semoga tercurah juga kepada keluarga beliau, shahabat dan shahabiyah, serta pengikut-pengikutnya yang senantiasa menjalankan perintahNya dan menghidupkan sunnah RasulNya hingga akhir zaman.

Syukur Alhamdulillah pada akhirnya ikhtiar dalam menyelesaikan skripsi telah usai untuk menggapai gelar kesarjanaan di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Sebagai bentuk telah selesainya masa studi di Fakultas Hukum, penulis mempersembahkan skripsi ini sebagai sebuah karya kecil yang diharapkan dapat memperkaya khazanah ilmu bagi masyarakat pada umumnya dan mahasiswa Fakultas Hukum pada khususnya.

Selama proses penyusunan skripsi ini kendala bukan menjadi hal yang sangat berarti bagi penulis karena berkat doa, dukungan, bantuan serta bimbingan dari berbagai pihak, penulis mampu menyelesaikan skripsi ini tepat pada waktunya. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Herman Suryokumoro, S.H., M.S. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Ibu Rachmi Sulistyarini, S.H., M.H. selaku Ketua Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
3. Ibu Indrati S.H., M.S. selaku pembimbing utama, walaupun di tengah kesibukan beliau dalam mengajar namun dengan sabar beliau membimbing dan mengarahkan penulis dalam menyusun skripsi ini hingga selesai.
4. Ibu Hanif Nur Widhiyanti, S.H., M.Hum. selaku pembimbing pendamping yang sabar dalam membimbing dan mengarahkan penulis dalam penyusunan skripsi ini.

5. Bapak Supriyadi, staff bagian Sertifikasi dan Layanan Informasi Konsumen (SERLIK) Balai Besar POM Surabaya yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk memberikan jawaban atas beberapa pertanyaan dalam proses wawancara dengan penulis.
6. Ibu Chusnul Arifianti, staff bagian Farmasi Makanan dan Minuman (Farmakmin) Dinas Kesehatan Kota Malang yang telah menyempatkan waktu memberikan jawaban atas pertanyaan penulis saat penelitian ditengah kesibukannya dalam melakukan tugas penyuluhan.
7. Bapak Sumito, selaku mantan wakil ketua Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Malang dan sebagai ketua Yayasan Lembaga Konsumen (YLK) Kota Malang yang telah bersedia memberikan sedikit waktu, ditengah aktivitasnya ke luar kota, untuk diwawancarai dan berdiskusi dengan penulis serta meminjamkan beberapa literatur yang sangat bermutu.
8. Ibu Eva Nurdiana LH staff Bidang Promosi dan Perlindungan Konsumen Diperindagkop Kota Malang.
9. Kakak-kakakku yang sangat mencintai penulis dengan sepeuh hati dan sangat penuh perhatian, yang selalu memotivasi dan menginspirasi penulis sebagai wujud dukungan dalam menyelesaikan skripsi ini hingga usai.
10. Kepada Saudara-saudaraku di Hamasah "House of Spirit" yang kucintai karena Allah, mereka telah menyajikan berbagai hidangan ukhuwah yang sangat nikmat dan menyejukkan hati serta penghibur sejati dikala kepenatan itu datang. Terimakasih atas ukhuwah dan spiritnya yang telah diberikan, sungguh sangat berarti membantu serta memotivasi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
11. Sahabat-sahabat dakwah penulis Ika, Nurul, Wika, Asih, Rista, Suci, Iis, Indah, Yanti, Iin, Hilma, Enggar, Fines dan banyak lagi yang lainnya. Terimakasih atas do'anya dan kata motivasinya. Semoga kita ditemukan lagi di JannahNya.
12. Kepada sahabat-sahabatku tersayang di FH, mereka adalah sumber motivasiku untuk selalu berprestasi dan segera menyelesaikan masa studi tepat waktu, mereka adalah Minatul Lusfida Iscahyani (Pinky), Mareta Kustindiana, Karwati dan seluruh anak-anak mantan kelas C FH-UB yang selalu kompak dan memotivasiku dalam menapaki bangku kuliah.

13. Kepada teman-teman seperjuanganku FHUB angkatan 2004 se fakultas yang tidak dapat disebutkan satu per satu yang telah bersama-sama melangkah menuju kesuksesan.

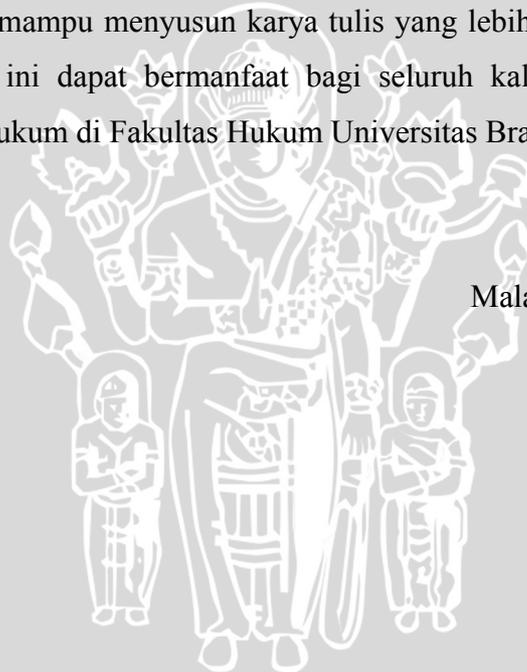
14. Kepada seluruh pihak yang membantu dalam penyelesaian skripsi ini yang tidak bisa disebutkan satu-persatu.

Segala jerih payah bantuan yang telah diberikan kepada penulis tidak dapat terbalaskan dengan apapun. Hanya doa yang mampu diiringi dalam setiap langkah dan kehidupan, semoga Allah memberikan rahmat, karunia dan bimbingan ke jalan yang lurus serta diberikan pahala yang berlipat ganda kepada mereka semua. Amin.

Sesungguhnya penulis menyadari bahwa dalam penyusunan skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, penulis mengharapkan kritik dan saran yang konstruktif agar mampu menyusun karya tulis yang lebih baik di kemudian hari. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi seluruh kalangan masyarakat khususnya di bidang hukum di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Malang, Agustus 2008

Penulis



## DAFTAR ISI

|  | Halaman |
|--|---------|
| HALAMAN PERSETUJUAN .....  | i       |
| HALAMAN PENGESAHAN .....   | ii      |
| KATA PENGANTAR .....   | iii     |
| DAFTAR ISI .....   | vi      |
| DAFTAR TABEL .....   | viii    |
| DAFTAR BAGAN .....   | ix      |
| DAFTAR LAMPIRAN .....  | x       |
| ABSTRAKSI .....  | xi      |
| <br>   |         |
| I. PENDAHULUAN .....   | 1       |
| A. Latar Belakang .....  | 1       |
| B. Rumusan Masalah .....   | 9       |
| C. Tujuan Penulisan .....  | 10      |
| D. Manfaat Penulisan .....   | 11      |
| E. Sistematika Penulisan .....                                     | 13      |
| <br>   |         |
| II. KAJIAN PUSTAKA .....   | 16      |
| A. Tinjauan umum tentang Perlindungan Hukum<br>Bagi Konsumen ..... | 11      |
| B. Tinjauan Umum tentang Konsumen .....                            | 27      |
| C. Tinjauan Umum tentang Produsen .....                            | 29      |
| D. Tinjauan Umum tentang Kerugian .....                            | 34      |
| E. Tinjauan Umum tentang Pangan .....                              | 46      |
| <br>   |         |
| III. METODE PENELITIAN .....                                       | 68      |
| A. Metode Pendekatan .....   | 68      |
| B. Lokasi Penelitian .....   | 68      |
| C. Jenis dan Sumber Data .....                                     | 69      |

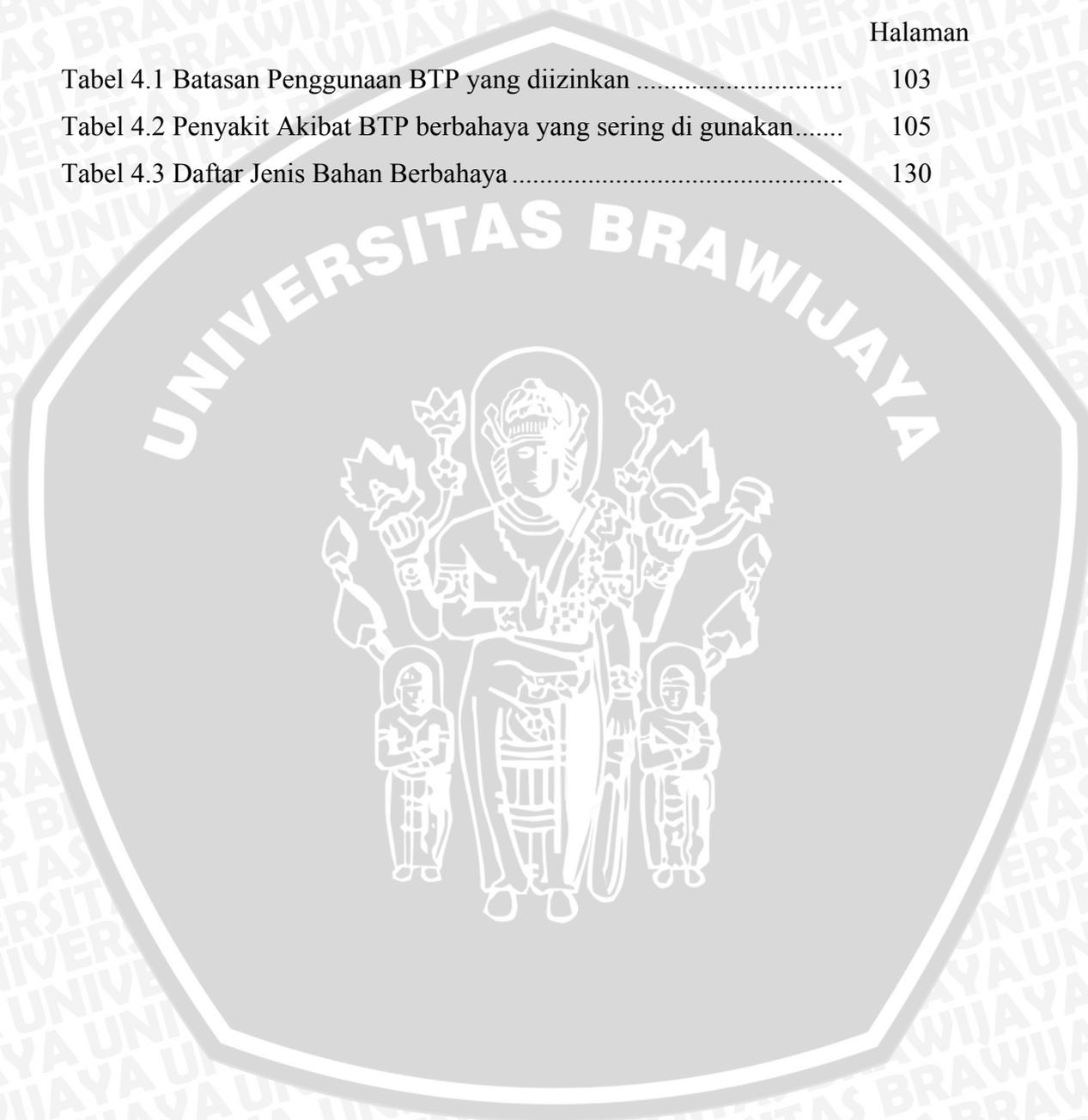
|   |     |
|---|-----|
| D. Teknik Memperoleh Data .....   | 71  |
| E. Populasi, Sampel dan Responden .....   | 71  |
| F. Teknik Analisis Data .....   | 73  |
| G. Definisi Operasional Variabel .....  | 73  |
| <br>  |     |
| IV. HASIL DAN PEMBAHASAN .....  | 51  |
| A. Gambaran Umum Lembaga Perlindungan Hukum<br>Bagi Konsumen .....  | 76  |
| B. Pelaksanaan Perlindungan Hukum oleh BPOM Jawa<br>Timur dan BPSK kota Malang Bagi Konsumen yang<br>Mengalami Kerugian Akibat Pangan Olahan yang<br>Berbahaya .....                              | 86  |
| C. Hambatan yang dihadapi oleh BPOM Jawa Timur dan<br>BPSK kota Malang dalam Pelaksanaan Perlindungan<br>Hukum Bagi Konsumen yang Mengalami Kerugian<br>Akibat Pangan Olahan yang Berbahaya ..... | 144 |
| D. Upaya-upaya untuk Mengatasi Hambatan Dalam<br>Pelaksanaan Perlindungan Hukum Bagi Konsumen<br>kota Malang yang Mengalami Kerugian Akibat<br>Pangan Olahan yang Berbahaya .....                 | 147 |
| <br>  |     |
| V. PENUTUP .....  | 149 |
| A. Kesimpulan .....   | 149 |
| B. Saran .....  | 150 |

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

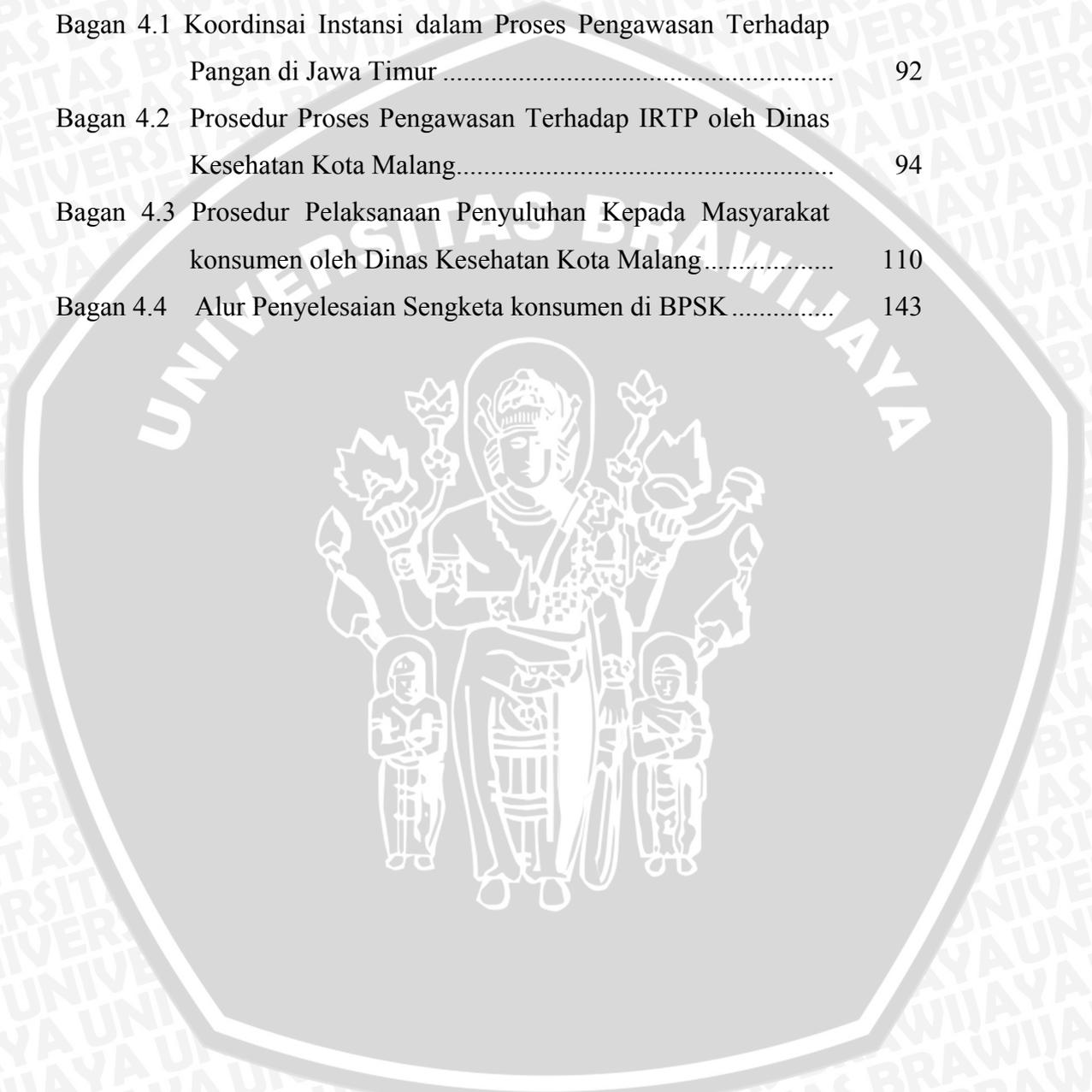
## DAFTAR TABEL

|   | Halaman |
|---|---------|
| Tabel 4.1 Batasan Penggunaan BTP yang diizinkan .....               | 103     |
| Tabel 4.2 Penyakit Akibat BTP berbahaya yang sering di gunakan..... | 105     |
| Tabel 4.3 Daftar Jenis Bahan Berbahaya .....                        | 130     |



DAFTAR BAGAN

|  | Halaman |
|--|---------|
| Bagan 4.1 Koordinsai Instansi dalam Proses Pengawasan Terhadap Pangan di Jawa Timur .....                  | 92      |
| Bagan 4.2 Prosedur Proses Pengawasan Terhadap IRTP oleh Dinas Kesehatan Kota Malang.....                   | 94      |
| Bagan 4.3 Prosedur Pelaksanaan Penyuluhan Kepada Masyarakat konsumen oleh Dinas Kesehatan Kota Malang..... | 110     |
| Bagan 4.4 Alur Penyelesaian Sengketa konsumen di BPSK.....   | 143     |



## DAFTAR LAMPIRAN

### A. SURAT-SURAT

Lamp. 1 Surat Penetapan Pembimbing Skripsi

Lamp. 2 Surat Keterangan Pengambilan Data

Lamp. 3 Kartu Bimbingan Skripsi

### B. APPLICATION FORM

Lamp. 4 Form Persyaratan untuk Mendapatkan Sertifikat IRTP

### C. LAMPIRAN-LAMPIRAN LAIN

Lamp. 5 Pedoman Wawancara kepada Staf SERLIK BPOM Jawa Timur.

Lamp.6 Pedoman Wawancara kepada Staf FARMAKMIN Dinas Kesehatan  
Kota Malang

Lamp.7 Pedoman Wawancara dengan Anggota BPSK Kota Malang.

Lamp.8 Riwayat Hidup Penulis

Lamp.9 Pernyataan Keaslian Tulisan Skripsi

## ABSTRAKSI

**LAILATUS UZLIFA**, Hukum Perdata Bisnis, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Juli 2008, Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Kota Malang yang Mengalami Kerugian Akibat Pangan Olahan yang Berbahaya (Studi di Badan Pengawas Pangan dan Olahan (BPOM) Jawa Timur dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Malang), Indrati, SH., M.S.; Hanif Nur Widhiyanti, SH., M.Hum.

Dalam penulisan skripsi ini dibahas mengenai perlindungan hukum yang dilakukan oleh BPOM Jawa Timur dan BPSK kota Malang bagi konsumen kota Malang yang mengalami kerugian akibat pangan olahan yang berbahaya. Hal ini dilatarbelakangi oleh perkembangan teknologi pangan yang sangat pesat sehingga banyak industri pangan yang memakai Bahan Tambah Pangan (BTP) yang tidak sesuai dengan peraturan agar mendapatkan keuntungan yang besar. Padahal penggunaan BTP yang pengolahannya tidak sesuai dengan peraturan dapat berbahaya bagi kesehatan konsumen. Konsumen memiliki hak untuk mendapatkan pangan yang aman. Apabila konsumen telah mengalami kerugian akibat pangan olahan yang mengandung BTP tersebut berarti hak-haknya telah terlanggar. Mengenai hal ini konsumen selalu dalam posisi yang lemah dimana konsumen tidak mempunyai daya untuk meminta pertanggungjawaban kepada produsen atas haknya yang terlanggar. Oleh sebab itu harus ada instansi tersendiri yang harus dapat memberikan perlindungan hukum bagi konsumen agar hak-haknya terjamin khususnya masalah pangan. Instansi tersebut adalah BPOM dan BPSK.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh penulis, perlindungan yang dilakukan oleh BPOM Jawa Timur adalah dengan melakukan perlindungan hukum secara preventif dan represif. Untuk preventif dilakukan proses sertifikasi, penyuluhan dan pengawasan terhadap produsen, hal ini dilakukan untuk mencegah produsen melakukan pelanggaran dalam penggunaan BTP. Untuk penyuluhannya dilaksanakan untuk produsen dan konsumen. Untuk Industri Rumah Tangga Pangan (IRTP) kota Malang perlindungan preventifnya dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kota Malang. Akan tetapi penyuluhan dan pengawasan kepada produsen IRTP ini hanya dilakukan bagi yang telah mendaftar untuk mendapatkan sertifikasi saja. Mengenai perlindungan hukum secara represif yang dilaksanakan oleh BPOM Jawa Timur adalah dengan cara melakukan pencabutan peredaran pangan yang terbukti berbahaya bagi kesehatan masyarakat dan melakukan public warning. Untuk Perlindungan hukum yang dilakukan oleh BPSK kota Malang hanya secara represif saja yaitu dengan memberikan fasilitas untuk menyelesaikan sengketa konsumen bagi yang telah mengadu kepada BPSK. Penyelesaian sengketanya dapat ditempuh dengan tiga cara yaitu secara konsiliasi, mediasi dan arbitrase.

Akan tetapi dalam pelaksanaan perlindungan konsumen tersebut BPOM Jawa Timur mengalami beberapa hambatan berupa anggaran dana yang tidak cukup untuk melaksanakan program-program perlindungan hukum dan tidak ada partisipasi dari masyarakat karena kesadarannya kurang. Hambatan juga dialami oleh BPSK kota Malang yaitu tidak pernah ada konsumen kota Malang yang mengadu kepada BPSK kota Malang untuk meminta agar hak-haknya yang telah terlanggar dapat diminta pertanggungjawabannya kepada produsen melalui BPSK. Adapun upaya yang dilakukan oleh BPOM Jawa Timur adalah dengan cara mengalokasikan anggaran dana yang cukup sesuai dengan program dan target serta mengefektifkan penyuluhan kepada konsumen. Begitu juga upaya yang dilakukan oleh BPSK kota Malang adalah dengan bekerjasama dengan instansi lain seperti Dinas Kesehatan Kota Malang dan Bidang Promosi dan Perlindungan Konsumen Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disperindag) Kota Malang untuk melakukan sosialisasi kepada konsumen kota Malang mengenai hak-hak konsumen dan fungsi dari BPSK. Mengenai perlindungan hukum bagi konsumen ini perlu kiranya agar ada hubungan koordinatif dan intensif antar semua instansi yang mempunyai tugas untuk melakukan perlindungan hukum bagi konsumen Kota Malang sehingga tujuan dapat tercapai secara optimal yaitu konsumen Kota Malang terlindungi dari pangan olahan yang berbahaya.



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Setiap manusia yang hidup, tanpa kecuali merupakan konsumen baik bagi barang maupun jasa. Oleh karena itu dapat diistilahkan bahwa manusia telah menjadi konsumen sejak hidup dalam kandungan sampai yang bersangkutan masuk ke liang lahat. Salah satu jenis barang yang juga menjadi bahan konsumsi masyarakat adalah pangan yang merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia. Manusia tidak dapat mempertahankan hidupnya tanpa adanya pangan. Beberapa ahli bahkan menyatakan kebutuhan atas pangan merupakan suatu hak asasi manusia yang paling dasar.<sup>1</sup>

Pangan adalah kebutuhan pokok manusia yang hakiki untuk dapat hidup. Undang-Undang No 7 Tahun 1996 tentang pangan menyebutkan bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya menjadi hak asasi setiap rakyat Indonesia dalam mewujudkan sumber daya manusia berkualitas untuk melaksanakan pembangunan nasional.<sup>2</sup> Makanan yang sehat akan berkontribusi optimal terhadap kesehatan kita. Oleh karena itu keamanan pangan merupakan aspek yang amat penting dalam kehidupan sehari-hari.<sup>3</sup> Hal tersebut

---

<sup>1</sup> Purwiyatno, Hariyadi, 1997, *Pangan dan Gizi sebagai Hak Asasi Manusia (online)*, <http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1997/01/27/0078.html>. (10 Januari 2008).

<sup>2</sup> *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan*, 2007, Jakarta: Pelangi Cendekia.

<sup>3</sup> Anonymous, *Mewaspada Makanan Beracun, Pentingnya Makanan yang Sehat dan Aman (online)*, <http://pkditjenpdn.depdag.go.id/index.php?page=infodtl&InfoID=6&dtl=1>, (9 Januari 2008).



mengisyaratkan kita bahwa betapa pentingnya masalah pangan untuk ditangani dan merupakan tanggung jawab semua pihak.

Kemajuan teknologi telah membawa perubahan-perubahan yang sangat cepat pada produk pangan. Dengan menggunakan teknologi modern, industri-industri pangan kini mampu memproduksi pangan yang diminati oleh masyarakat dengan berbagai jenis pangan yang sangat beragam dan tentunya cukup bersaing antara produk pangan yang satu dengan yang lainnya. Dengan dukungan kemajuan teknologi dalam sektor pangan, maka produk-produk pangan tersebut cenderung bervariasi cara pengolahannya sehingga mempunyai daya jual yang tinggi dalam masyarakat karena penampilan pangan terlihat lebih menarik dan rasa yang lebih enak serta harganya mampu menjangkau seluruh strata masyarakat.

Salah satu cara pengolahan pangan yang dilakukan oleh produsen agar mampu menghasilkan produk seperti yang tersebut di atas adalah dengan memberikan Bahan Tambah Pangan (BTP). Bahan Tambah Pangan (BTP) adalah bahan atau campuran bahan yang secara alami bukan merupakan bagian dari bahan baku pangan, tetapi ditambahkan ke dalam pangan untuk mempengaruhi sifat atau bentuk pangan, antara lain bahan pewarna, pemanis buatan, pengawet, penyedap rasa, anti gumpal, pemucat, dan pengental.

Sampai saat ini di dalam kehidupan sehari-hari, Bahan Tambah Pangan (BTP) telah digunakan secara luas oleh masyarakat, termasuk dalam pembuatan makanan jajanan. Dalam prakteknya masih banyak produsen pangan yang menggunakan bahan tambahan pangan yang beracun atau berbahaya bagi kesehatan yang sebenarnya tidak boleh digunakan dalam makanan atau

menggunakan bahan tambahan pangan melebihi ambang batas yang telah ditentukan. Hal ini disebabkan oleh banyak faktor yang salah satunya karena ketidaktahuan produsen pangan, baik mengenai sifat-sifat dan keamanan maupun mengenai peraturan tentang Bahan Tambahan Pangan (BTP). Karena pengaruh terhadap kesehatan umumnya tidak langsung dapat dirasakan atau dilihat, maka produsen seringkali tidak menyadari bahwa penggunaan Bahan Tambahan Pangan (BTP) yang tidak sesuai dengan peraturan akan menimbulkan kerugian yang diderita oleh konsumen.

Penyimpangan atau pelanggaran mengenai penggunaan Bahan Tambahan Pangan (BTP) yang sering dilakukan oleh produsen pangan, yaitu:<sup>4</sup>

1. Menggunakan bahan tambahan yang dilarang untuk makanan.
2. Menggunakan BTP melebihi dosis yang diizinkan.

Dampak dari pelanggaran tersebut dapat menimbulkan kerugian bagi konsumen, kerugian tersebut sangat beragam tergantung jenis Bahan Tambahan Pangannya. Kerugian tersebut sebagian muncul setelah mengkonsumsi pangan seketika itu ataupun akan muncul dalam jangka waktu yang panjang. Kerugian yang muncul seketika tersebut salah satunya adalah keracunan. Data nasional yang dirangkum Badan POM selama empat tahun dari mulai tahun 2003-2006 menjelaskan, bahwa pangan olahan memberikan kontribusi sebesar (20%) dalam mengakibatkan konsumen mengalami keracunan.

Data dari Badan POM tentang Kejadian Luar Biasa (KLB) keracunan makanan dari tahun 2001-2006 menunjukkan peningkatan baik dari jumlah kejadian maupun jumlah korban yang sakit dan meninggal. Walaupun demikian,

---

<sup>4</sup> Anonymous, 2008, *Bahan Tambahan Pangan (online)*, [http://www.ilmupangan.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=22&Itemid=42](http://www.ilmupangan.com/index.php?option=com_content&task=view&id=22&Itemid=42), (9 Mei 2008).

korban meninggal ditengarai mungkin hanya 1 % saja sesuai dengan perkiraan WHO.

Sepanjang tahun 2006 (per-tanggal 23 Agustus 2006) dilaporkan jumlah Kejadian Luar Biasa (KLB) mencapai 62 kasus dengan 11.745 orang yang mengkonsumsi makanan dan 4.235 orang jatuh sakit serta 10 meninggal. Tahun 2005 terjadi 184 KLB, 23.864 orang yang mengkonsumsi makanan, 8.949 orang jatuh sakit serta 49 orang meninggal. Berdasarkan penyebab terjadi KLB (per-23 Agustus 2006) 37 kasus tidak jelas asalnya, 11 kasus disebabkan mikroba dan 8 kasus tidak ada sample. Pada tahun 2005 KLB yang tidak jelas asalnya (berasal dari umum) sebanyak 95 kasus, tidak ada sample 45 kasus dan akibat mikroba 30 kasus.

Terkait dengan kasus keracunan makanan yang terjadi terkesan dianggap biasa saja dan tidak ada pemikiran atau kesadaran untuk melaporkannya ke instansi yang berwenang. Adapun hasil kajian dan analisa Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) juga masih menemukan adanya penggunaan bahan terlarang dalam produk makanan sebagai berikut :

1. Ditemukan penggunaan bahan-bahan terlarang seperti bahan pengawet, pewarna, pemanis dan lainnya yang bukan untuk pangan (seperti rhodamin B dan methanil yellow). Ada dua kategori bahan pengawet yang biasa dipakai pelaku usaha, pertama bahan pengawet yang tidak boleh dipergunakan sama sekali dan kedua, bahan yang boleh digunakan tapi sudah berada di atas ambang batas yang telah ditentukan.
2. Penyalahgunaan bahan kimia berbahaya lainnya juga ditemui pada produk pangan, terutama penggunaan formalin, dan boraks. Pemakaian formalin

terutama ditemui pada produk pangan berasam rendah seperti mie basah, tahu, ikan asin dan ikan segar.

3. Penyalahgunaan bahan tambahan pangan (BTP) yang melebihi dosis yang diizinkan antara lain ditemui pada penggunaan pemanis buatan (sakarín dan siklamat).

Mengenai penggunaan BTP sendiri belum ada angka yang pasti. Data Badan POM di 5 provinsi pada tahun 1999-2001 menunjukkan bahwa sekitar 89,8% produk pangan mengandung BTP yang terdiri dari 35,6% produk pangan mengandung boraks, 41,2% mengandung formalin, 10,4% mengandung pewarna Rodhamin B dan 1,9% mengandung pewarna Amaran.

Hukuman bagi pelaku usahapun masih terlalu ringan, misalnya yang terbukti bersalah hanya divonis penjara 3-6 bulan, sedangkan dendanya hanya Rp. 200.000,-. Dasar hukum yang dipakai oleh hakim dan jaksa hanya KUHP atau peraturan daerah. Sedangkan dalam UU Perlindungan Konsumen No. 8 tahun 1999 pelanggaran terhadap kesehatan konsumen dapat dikenakan hukuman maksimal 5 tahun berikut denda hingga Rp 2 milyar.<sup>5</sup>

Terkait dengan permasalahan yang terjadi seperti tersebut di atas maka sudah menjadi tugas Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) sebagai badan yang berwenang untuk membela serta memberikan perlindungan hukum atas hak-hak konsumen, yang harus memberikan perlindungan baik preventif maupun represif secara konkrit atas kerugian konsumen akibat adanya zat berbahaya bagi kesehatan dalam produk pangan olahan. Sebab makanan yang mengandung zat berbahaya ternyata

---

<sup>5</sup> Anonymous, 2007, *Hasil Kajian BPKN di Bidang Pangan Terkait Perlindungan Konsumen(online)*, [http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3976&Itemid=686](http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=3976&Itemid=686), (10 Januari 2008).

dikonsumsi oleh sekitar 40-50% rumahtangga di Indonesia.<sup>6</sup> Selain BPSK, BPOM (Badan Pengawas Pangan, Obat dan Makanan) juga harus terus melakukan pengawasan secara intensif terhadap penggunaan bahan tambahan pangan pada pangan olahan. Tentu saja perlindungan dan pengawasan BPSK bersama BPOM akan sia-sia bila penegakan hukum tidak dilaksanakan. Artinya, mereka yang terbukti masih terus menggunakan bahan tambahan pangan yang tidak sesuai dengan aturan dalam pangan olahan harus dihukum sesuai dengan peraturan yang berlaku. Selama aturan hukum tidak diberlakukan secara tegas dan benar, praktek pelanggaran dalam penggunaan bahan tambahan pangan pada pangan olahan tidak akan pernah berhenti dan tetap membahayakan sekitar separuh penduduk Indonesia.

Tindakan penambahan bahan tambahan pangan yang tidak sesuai dengan aturan dalam pangan olahan yang dilakukan oleh produsen jelas melanggar hak masyarakat sebagai konsumen serta melanggar kewajiban produsen itu sendiri sebagai pelaku usaha. Berdasarkan Pasal 4 huruf (a) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen disebutkan bahwa hak konsumen adalah hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa. Sedangkan dalam pasal 7 huruf (d) disebutkan bahwa kewajiban pelaku usaha adalah menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku.<sup>7</sup>

Konsumen dalam hal ini sebagai pihak yang dirugikan kesehatannya atas pangan olahan yang mengandung bahan tambahan pangan yang berbahaya karena

---

<sup>6</sup> *Bahan Tambahan Pangan, Loc. Cit.*

<sup>7</sup> *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen*, 2003, Citra Aditya Bakti, Bandung.

tidak sesuai dengan aturan akan selalu dalam posisi yang lemah untuk dapat meminta pertanggungjawaban dari produsen pangan olahan tersebut. Hal ini karena akibat yang ditimbulkannya berjangka panjang meskipun tidak jarang dampak kerugian itu langsung timbul saat mengkonsumsi. Selain itu banyak konsumen yang tidak memahami proses meminta pertanggungjawaban kepada pihak produsen apalagi jika produsennya adalah perusahaan besar. Akan tetapi bagaimanapun konsumen tetap mempunyai hak untuk mendapatkan perlindungan hukum atas kerugian yang dideritanya akibat mengkonsumsi pangan olahan yang mengandung bahan yang membahayakan tersebut.

Terkait dengan perlindungan hukum yang selayaknya diterima oleh masyarakat yang telah mengkonsumsi pangan olahan yang mengandung bahan tambahan yang membahayakan tersebut harus benar-benar diimplementasikan. Hal ini merupakan amanat Negara yang termaktub dalam isi Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) yang memberikan dasar-dasar konstitusional bagi seluruh warga negara Indonesia dalam menjalani kehidupan. Setiap warga negara Republik Indonesia dijamin hak konstitusional oleh UUD 1945 seperti hak asasi manusia, hak beragama dan beribadat, hak mendapat perlindungan hukum dan persamaan hak dan kedudukan dalam hukum, serta hak untuk memperoleh kehidupan yang layak termasuk hak untuk mengkonsumsi pangan baik pangan yang murni alamiah maupun pangan olahan yang dapat menjamin kualitas hidup manusia.

Jika kita membicarakan tentang perlindungan konsumen maka hal itu tidak lain adalah juga membicarakan hak-hak konsumen. Perumusan hak-hak dari konsumen tiada lain adalah untuk merumuskan kewajiban dari produsen. Begitu

juga terdapat kewajiban bagi Negara untuk memberikan perlindungan hukum kepada konsumen apabila ada pelanggaran atas hak-haknya yang telah terumuskan dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Oleh karena banyaknya kasus yang merugikan kepentingan konsumen serta didukung oleh ketidakberdayaan konsumen dalam menuntut hak-haknya, dengan adanya Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai suatu peraturan diharapkan dapat mangakomodasikan masalah-masalah yang dihadapi oleh konsumen tersebut. Sangat penting untuk dapat melindungi konsumen dari berbagai hal yang dapat mendatangkan kerugian bagi mereka. Konsumen perlu dilindungi, karena konsumen dianggap memiliki suatu kedudukan yang tidak seimbang dengan para pelaku usaha. Ketidakseimbangan ini baik dalam bidang pendidikan maupun posisi tawar yang dimiliki oleh konsumen. Seringkali konsumen tidak berdaya menghadapi posisi yang lebih kuat dari para pelaku usaha. Walaupun demikian, suatu hal yang tidak dapat kita kesampingkan adalah banyaknya konsumen yang kurang peduli akan hak-haknya. Hal ini dapat kita lihat dalam kehidupan sehari-hari, dimana banyak konsumen yang walaupun telah dirugikan oleh pelaku usaha, namun tidak memiliki niat sedikitpun untuk melakukan klaim ataupun melakukan gugatan kepada pelaku usaha. Ini dapat disebabkan oleh berbagai hal, antara lain, malasnya atau enggan mereka berperkara di Pengadilan, ketidakberdayaan mereka menghadapi pelaku usaha yang besar, ataupun mereka tidak mengetahui bahwa hak-haknya tersebut dilindungi oleh Undang-Undang.

Oleh karena itu, bentuk implementasi perlindungan hukum bagi konsumen yang mengalami kerugian akibat mengkonsumsi pangan olahan yang mengandung bahan membahayakan tersebut sangat penting dan menarik untuk diteliti. Dengan meneliti hal tersebut akan ada keterkaitan antara tugas Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) sebagai perangkat negara yang diberi tugas untuk melakukan tindakan pembelaan dan perlindungan secara represif kepada konsumen sebagaimana tersirat secara eksplisit dalam substansi Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen pasal 52 huruf (a) yang disebutkan bahwa tugas dan wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen meliputi melaksanakan penganganan dan penyelesaian sengketa konsumen, dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi. Begitu juga Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) yang mengawasi peredaran produk pangan sehingga dapat menghindari adanya produk pangan olahan yang mengandung bahan berbahaya bagi kesehatan sehingga dapat dikategorikan sebagai tindakan preventif dalam melakukan perlindungan hukum terhadap konsumen yang mengalami kerugian.

## **B. Rumusan Masalah**

Adapun yang menjadi rumusan masalah di dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pelaksanaan perlindungan hukum oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Jawa Timur dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) bagi konsumen Kota Malang yang mengalami kerugian akibat pangan olahan yang berbahaya ?

2. Apakah hambatan yang dialami oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Jawa Timur dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam melakukan perlindungan hukum terhadap konsumen Kota Malang yang mengalami kerugian akibat pangan olahan yang berbahaya ?
3. Bagaimana upaya mengatasi hambatan yang dialami oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Jawa Timur dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam melakukan perlindungan hukum terhadap konsumen Kota Malang yang mengalami kerugian akibat pangan olahan yang berbahaya ?

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis bentuk pelaksanaan perlindungan hukum oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Jawa Timur dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) bagi konsumen Kota Malang yang mengalami kerugian akibat pangan olahan yang berbahaya.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis hambatan yang dialami oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Jawa Timur dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam melakukan perlindungan hukum terhadap konsumen Kota Malang yang mengalami kerugian akibat pangan olahan yang berbahaya.

3. Mendeskripsikan dan menganalisis upaya mengatasi hambatan yang dialami oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Jawa Timur dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam melakukan perlindungan hukum terhadap konsumen Kota Malang yang mengalami kerugian akibat pangan olahan yang berbahaya.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### **1. Manfaat Teoritik**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dan dapat digunakan sebagai acuan oleh penegak hukum dalam memberikan perlindungan hukum bagi konsumen yang hak-haknya terlanggar akibat perbuatan pelaku usaha yang tidak mentaati peraturan yang telah ditetapkan dalam hal memproduksi pangan olahan yang dapat menjamin kesehatan masyarakat.

##### **2. Manfaat Aplikatif**

###### **a. Bagi Peneliti**

Peneliti dapat menambah wawasan mengenai perlindungan hukum bagi konsumen dan pangan olahan sehingga dapat memahami dan bisa bersikap kritis terhadap permasalahan terkait yang terjadi.

###### **b. Bagi Civitas Akademis**

Memberikan wacana dan pemahaman di bidang perlindungan hukum bagi konsumen khususnya berkaitan dengan upaya perlindungan hukum bagi konsumen yang mengalami kerugian akibat pangan olahan yang

berbahaya.

**c. Bagi Pemerintah**

Pemerintah dapat memahami keadaan nyata masyarakat sebagai konsumen yang berdaya tawar rendah dalam menuntut hak-haknya sehingga pemerintah dapat membuat kebijakan yang tepat agar hak-hak masyarakat senantiasa terlindungi secara hukum dan pemerintah mampu mengimplementasikan perundang-undangan terkait dengan perlindungan konsumen secara konkrit.

**d. Bagi Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)**

- 1) Memberikan kontribusi pemikiran kritis tentang perlindungan hukum bagi konsumen yang mengalami kerugian akibat pangan olahan yang berbahaya.
- 2) Memberikan masukan kepada BPOM dan BPSK agar mengefektifkan perlindungan hukum bagi konsumen terkait masalah pangan olahan yang berbahaya bagi kesehatan.
- 3) Memberikan kontribusi berupa evaluasi, motivasi dan introspeksi dalam perbaikan implementasi perlindungan hukum bagi konsumen yang sebenar-benarnya dalam tataran riil.

**e. Bagi Pelaku Usaha**

- 1) Dapat memberikan pemahaman mengenai hak konsumen untuk mendapatkan produk yang aman bagi kesehatan dan hak untuk

mendapatkan ganti kerugian oleh pelaku usaha apabila mengalami kerugian akibat pangan hasil produksinya.

- 2) Dapat memberikan pemahaman mengenai kewajiban pelaku usaha dalam menjamin kualitas pangan olahan bagi konsumen.

#### f. **Bagi Konsumen**

Dapat memberikan pengetahuan bagi konsumen mengenai hak-hak konsumen dan prosedur menuntut hak tersebut apabila dilanggar oleh pihak produsen atau pelaku usaha berdasarkan perundang-undangan sehingga haknya dapat terpenuhi dengan baik.

### **E. Sistematika Penulisan**

Adapun sistematika penulisan skripsi adalah sebagai berikut:

#### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab ini dijelaskan mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian dan manfaat penelitian.

#### **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini dijelaskan tentang tinjauan umum teori efektifitas hukum yang terdiri dari penjelasan mengenai faktor pendukung efektifitas hukum yaitu kaidah hukum, penegak hukum, sarana atau fasilitas dan kesadaran masyarakat. Selanjutnya dijelaskan mengenai perlindungan hukum bagi konsumen dimana diuraikan mengenai pengertian perlindungan hukum dan perlindungan hukum bagi

konsumen. Kemudian tinjauan umum mengenai konsumen, pelaku usaha yang keduanya dijelaskan mengenai hak dan kewajibannya berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Selanjutnya dijelaskan pula mengenai tinjauan umum tentang kerugian dan pangan.

### BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini berisi uraian tentang pendekatan penelitian, alasan pemilihan lokasi, jenis dan sumber data, teknik memperoleh data, populasi dan sample, teknik analisis data, dan definisi operasional variabel.

### BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini di bahas tentang permasalahan yang telah ditetapkan dalam rumusan masalah yaitu antara lain tentang bentuk perlindungan hukum oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Jawa Timur dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Malang bagi konsumen kota Malang yang mengalami kerugian akibat pangan olahan yang berbahaya, dan tentang hambatan yang dialami selama melakukan perlindungan hukum bagi konsumen yang telah mengalami kerugian serta upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan yang terjadi.

## BAB V : PENUTUP

Pada bab ini berisi tentang kesimpulan dari seluruh pembahasan penelitian yang telah dipaparkan kemudian memberikan rekomendasi atas kesimpulan yang telah didapatkan.



## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum tentang Perlindungan Hukum bagi Konsumen

##### 1. Perlindungan Hukum

Menurut Hadjon perlindungan hukum menggunakan konsepsi barat sebagai kerangka pikir dengan landasan pijak pada pancasila, prinsip perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang pada pancasila dan prinsip negara hukum yang berdasarkan pancasila.

Terkait dengan tindak pemerintahan sebagai titik sentral, (dikaitkan dengan perlindungan hukum bagi rakyat), dibedakan dua macam perlindungan hukum bagi rakyat yaitu <sup>1</sup>:

##### a. Perlindungan hukum yang preventif

Pada perlindungan hukum yang preventif ini, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Dengan demikian, perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa.

Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk

---

<sup>1</sup> Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 2-3.

bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.

b. Perlindungan hukum yang represif

Pada perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan suatu sengketa yang sudah terjadi.<sup>2</sup>

## 2. Pengertian Perlindungan Hukum bagi Konsumen

Perlindungan hukum bagi konsumen adalah upaya yang terorganisir yang didalamnya terdapat unsur-unsur pemerintah, konsumen, dan pelaku usaha yang jujur dan bertanggung jawab untuk meningkatkan hak-hak konsumen. Dalam undang-undang perlindungan konsumen dikatakan bahwa perlindungan hukum bagi konsumen adalah “segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan hukum kepada konsumen”.<sup>3</sup> Perlindungan Konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.<sup>4</sup>

## 3. Asas-asas Perlindungan Hukum

Terdapat beberapa asas yang terkandung dalam usaha memberikan perlindungan hukum bagi konsumen. Perlindungan konsumen diselenggarakan sebagai usaha bersama seluruh pihak terkait, masyarakat, pelaku usaha, dan pemerintah berdasarkan lima asas, yang menurut Pasal 2

Undang-undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 ini adalah :

<sup>2</sup>Philipus M.Hadjon, Op. Cit., hal. 20.

<sup>3</sup>Anonymous, *Sekilas Tentang Perlindungan Konsumen (online)*, [http://www.lkht.net/artikel\\_lengkap.php?id=51](http://www.lkht.net/artikel_lengkap.php?id=51), (10 Januari 2008).

<sup>4</sup> John Pieris, Wiwik, Sri Widiarty, *Negara Hukum dan Perlindungan Konsumen, Terhadap Produk Pangan Kadaluarsa*, Pelangi Cendekia, Jakarta, 2007, hal 83.

### 1. Asas Manfaat

Asas manfaat dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan. Asas ini menghendaki bahwa pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen tidak dimaksudkan untuk menempatkan salah satu pihak di atas pihak lain atau sebaliknya, tetapi adalah untuk memberikan kepada masing-masing pihak, produsen dan konsumen, apa yang menjadi haknya. Dengan demikian, diharapkan bahwa pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen bermanfaat bagi seluruh lapisan masyarakat dan pada gilirannya bermanfaat bagi kehidupan berbangsa.

### 2. Asas Keadilan

Asas keadilan dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil. Asas ini menghendaki bahwa melalui pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen ini, konsumen dan produsen dapat berlaku adil melalui perolehan hak dan penunaian kewajiban secara seimbang. Karena itu, undang-undang ini mengatur sejumlah hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha (produsen).

### 3. Asas Keseimbangan

Asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil dan spiritual. Asas ini menghendaki agar konsumen, pelaku usaha (produsen), dan pemerintah memperoleh manfaat yang seimbang dari pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen. Kepentingan antara konsumen, produsen, dan pemerintah diatur dan harus diwujudkan secara seimbang sesuai dengan hak dan kewajibannya masing-masing dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Tidak ada salah satu pihak yang mendapat perlindungan atas kepentingannya yang lebih besar dari pihak lain sebagai komponen bangsa dan negara.

### 4. Asas Keamanan dan Keselamatan konsumen

Asas keamanan dan keselamatan konsumen dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan. Asas ini menghendaki adanya jaminan hukum bahwa konsumen akan memperoleh manfaat dari produk yang dikonsumsi/dipakainya, dan sebaliknya bahwa produk itu tidak akan mengancam ketentraman dan keselamatan jiwa dan harta bendanya. Karena itu, undang-undang perlindungan konsumen membebaskan sejumlah kewajiban yang harus dipenuhi dan menetapkan sejumlah larangan yang harus dipatuhi oleh produsen dalam memproduksi dan mengedarkan produknya.

#### 5. Asas Kepastian Hukum.

Asas kepastian hukum dimaksudkan agar, baik pelaku usaha maupun konsumen mentaati hukum dan memperoleh keadilan dalam menyelenggarakan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum. Artinya, undang-undang ini mengharapkan bahwa aturan-aturan tentang hak dan kewajiban yang terkandung di dalam undang-undang ini harus diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari sehingga masing-masing pihak memperoleh keadilan. Oleh karena itu, negara bertugas dan menjamin terlaksananya undang-undang ini sesuai dengan bunyinya.<sup>5</sup>

#### 4. Perlindungan Kepentingan Konsumen

Perhatian utama dalam upaya perlindungan konsumen adalah kepentingan-kepentingan konsumen. Dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 kepentingan konsumen adalah hak-hak konsumen yang diberikan oleh Undang-undang sebagai konsekuensi dari hak seluruh rakyat. Karena sesungguhnya seluruh rakyat itu adalah konsumen (pengguna atau pemakai barang/jasa kebutuhan hidup), maka tidak perlu diragukan bahwa semua hak dan kepentingan rakyat sebagaimana ditetapkan dalam hukum positif kita, terutama yang berkaitan dengan penggunaan barang atau jasa konsumen, adalah hak dan kepentingan konsumen.

Selanjutnya kepentingan konsumen dapat dikelompokkan menjadi empat kepentingan antara lain :

---

<sup>5</sup> Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hal 31-34.

### 1. Kepentingan fisik

Kepentingan fisik konsumen yang dimaksudkan adalah kepentingan badan konsumen yang berhubungan dengan keamanan dan keselamatan tubuh atau jiwa mereka dalam penggunaan barang dan jasa. Dalam setiap perolehan barang atau jasa konsumen haruslah barang/jasa itu memenuhi kebutuhan hidup dari konsumen dan memberikan manfaat bagi tubuh dan jiwanya. Kepentingan fisik konsumen berhubungan dengan kesehatan dan keselamatan jiwa konsumen, yang masih banyak terdapat penyimpangan dan ketidakpedulian para pengusaha atau produsen, terutama dalam hal makanan dan minuman, obat-obatan dan kosmetika.

Kepentingan fisik konsumen memang seharusnya mendapatkan perhatian dari pelaku usaha yang tidak hanya sebatas pada penggantian barang yang diterima konsumen sebagaimana diharapkan tetapi lebih jauh ari itu keselamatan dan keamanan jiwa sebagai akibat dari pemakaian produk tersebut.

### 2. Kepentingan sosial dan lingkungan

Kepentingan sosial dan lingkungan konsumen dari pemakaian produk adalah terwujudnya keinginan konsumen untuk memperoleh hasil yang optimal dari penggunaan sumber-sumber ekonomi mereka dalam mendapatkan barang dan jasa yang merupakan kebutuhan hidup mereka. Karenanya konsumen harus mendapatkan informasi yang benar dan bertanggung jawab tentang produk. Sehingga dengan demikian keamana produk bagi konsmen, mendukung terciptanya suasana sosial dan lingkungan kondusif. Namun sebaliknya jika karena produk menimbulkan gejolak sosial,

maka masyarakat lingkungan akan terpengaruh juga oleh kejadian-kejadian yang ada.

### 3. Kepentingan ekonomi

Kepentingan pelaku usaha untuk berusaha bagaimana agar produk yang dihasilkan dibeli konsumen adalah sesuatu yang wajar. Namun demikian bukan berarti kemudian hanya mengejar kepentingan laba yang setingginya, rela mengorbankan kepentingan ekonomi konsumen. Pelaku usaha memasang tarif penjualan produk dengan tidak memperhitungkan beban biaya secara riil yang dikeluarkan untuk proses produksinya, sehingga konsumen menerima utnu emmbeli barang karena keterpaksaan, adanya tuntutan kebutuhan yang riil yang tinggi, sementara persediaan barang terbatas. Di sinilah terjadinya penyalahgunaan keadaan karena keunggulannya ekonomi, katakan produsen memanfaatkan kondisi dimana konsumen dalam keadaan tdak berdaya.

### 4. Kepentingan perlindungan hukum

Perlindungan hukum yang dimaksud disini adalah bagaimana konsumen memperoleh keadilan (*access to justice*). Kepentingan perlindungan hukum menjadi sangat penting untuk diperhatikan, mengingat semakin maraknya pelecehan terhadap konsumen akhir-akhir ini, yaitu terjadinya gangguan atas fisik, jiwa atau harta benda konsumen, tidak diperolehnya keuntungan optimum dari penggunaan sumber ekonomi konsumen, dan belum dapat ditegakkannya hukum perlindungan konsumen yang benar-benar berpihak pada konsumen.

## 5. Faktor-faktor Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen

Dalam rangka mewujudkan bekerjanya hukum sebagai kontrol sosial dan ketertiban masyarakat, maka hukum tidak dapat bekerja sendiri secara otonomi, namun hukum senantiasa harus dapat bekerja sendiri secara otonomi, namun hukum senantiasa harus dapat merespons terhadap hal-hal yang berkembang dilingkungannya. Dengan kata lain hukum dituntut untuk bersifat responsif. Menurut Max Weber bahwa hukum merupakan perkumpulan ide-ide, nilai-nilai dan konsep-konsep adalah bersifat abstrak, dan untuk mewujudkannya sebagai pranata dalam kehidupan diperlukan proses yang sangat dipengaruhi oleh : 1) manusia, dalam hal ini pembuat undang-undang, aparat penegak hukum (birokrasi), 2) struktur masyarakat, dan 3) lembaga/organisasi. Dari ketiga unsur di atas, dalam implementasinya tidak dapat lepas dari pengaruh lingkungan (*environment*) yang berupa pola dan tingkah laku tertentu dalam masyarakat

Hukum dalam menjalankan fungsinya sebagai pengatur kehidupan bersama, hukum harus menjalani suatu proses yang panjang dan melibatkan berbagai aktifitas dengan kualitas yang berbeda-beda. Pada garis besarnya aktifitas tersebut berupa pembuatan hukum dan penegakan hukum. Hukum dalam pengertian disini bukanlah hukum dalam pengertian luas, tetapi hukum dalam pengertian positif yaitu peraturan tertulis atau perundang-undangan yang berlaku di suatu tempat, dalam hal ini di Indonesia.

Undang-Undang Perlindungan konsumen Nomor 8 Tahun 1999 yang berlaku efektif tanggal 21 April 2000, secara hirarkis proses pembuatan hingga mekanisme bekerjanya melalui lima tahap antara lain :

- Tahap I : Tahap inisiasi, telah terlampaui.
- Tahap II : Tahap sosio politis, telah terlampaui.
- Tahap III : Tahap yuridis, formalitas Undang-Undang Perlindungan Konsumen telah ada.
- Tahap IV : Tahap lembaga/organisasinya, belum semua terbentuk (dalam proses rintisan).
- Tahap V : Tahap mekanisme kerjanya, dalam proses sosialisasi dan berjalan bertahap.

Posisi kita sekarang ada pada tahap keempat dan kelima yakni pemenuhan kelembagaan/organisasi dan mekanisme bekerjanya suatu perundang-undangan. Dengan kata lain tahap satu, dua dan tiga merupakan aspek pemenuhan bahan hukum dan tahap empat dan lima merupakan aspek struktur hukum dan pemberdayan hukum.

Menurut Primadi, dari bagian pengaduan LP2K Semarang, faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum perlindungan konsumen antara lain :

1. Faktor hukumnya sendiri, yakni peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perlindungan konsumen.
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum (pemerintah dan aparat penegak hukum)
3. Faktor sarana dan prasarana yang mengandung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Dalam hal ini adalah mencakup masyarakat konsumen dan masyarakat produsen.

5. Faktor budaya, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut di atas, saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, serta merupakan tolok ukur dari efektifitas penegakan hukum sesuai dengan teori proses penegakan hukum menurut Chamblies dan Seidman. Faktor hukumnya sendiri, dalam konteks ini yang dimaksudkan adalah hukum perlindungan konsumen, secara terus menerus harus dilakukan sosialisasi agar masyarakat betul-betul memahami keberadaan Undang-undang perlindungan konsumen dan melaksanakannya dalam pergaulan hidup bersama. Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang dilahirkan dalam suasana reformasi diharapkan mempunyai daya responsibilitas yang tinggi dalam arti mempunyai dampak yang positif, mencapai tujuannya secara efektif. Kemudian faktor penegak hukum, yang menjalankan norma-norma dalam perundang-undangan senantiasa konsisten, konsekuen dan mempunyai komitmen yang tinggi untuk menjalankan fungsinya sebagai aparat penegak hukum dengan sebaik-baiknya sehingga aparat penegak hukum mampu bersikap mawas diri. Hal mana nampak pada perilakunya yang merupakan pelaksanaan dari peranan aktualnya.

Jika aparat penegak hukum betul-betul dapat melaksanakan fungsi dan tugasnya sebagai *role occupant* dengan sebaik-baiknya sesuai dengan peranan yang ideal (*ideal role*), yang seharusnya (*expected role*), peranan yang mengukur pada kemampuan diri sendiri (*percieved role*) dan peranan yang seharusnya dilakukan (*actual role*), maka tujuan untuk tercapainya

keadilan dan kepastian hukum dibidang perlindungan konsumen akan lebih nyata.

Selanjutnya faktor sarana dan prasarana juga harus mendapatkan perhatian artinya tanpa sarana dan prasarana yang memadai, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan baik. Antara lain mencakup tenaga manusia (sumber daya manusia) yang berpendidikan, terampil organisasi yang baik, peralatan yang memadai, dan keuangan yang cukup. Faktor lainnya yakni masyarakat sebagai objek dan subjek dari penegakan hukum.

Jika upaya menegakkan hukum perlindungan konsumen tidak mendapat respon dari konsumen, dan pada pelaku usaha maka sangat mungkin Undang-undang Perlindungan Konsumen akan hanya merupakan pasal-pasal yang tidur dan tidak bisa mencapai tujuannya. Disinilah maka perlunya cara-cara yang dapat diterapkan oleh penegak hukum untuk bagaimana agar secara mantap masyarakat mengetahui dan memahami hukum, sehingga ada persesuaian dengan nilai-nilai yang dianut oleh warga masyarakat. Juga yang sangat mendorong bagaimana agar masyarakat semakin sadar dengan hukum yakni penegak hukum harus mengenal stratifikasi sosial atas lapisan masyarakat yang ada di lingkungan tersebut, beserta tatanan status/kedudukan dan peranan yang ada.

Selanjutnya faktor budaya hukum merupakan kunci untuk memahami perbedaan-perbedaan yang terdapat di dalam sistem hukum yang satu dengan yang lain. Keterlibatan manusia dalam pelaksanaan hukum memperlihatkan adanya hubungan antara budaya dan hukum, sehingga ketaatan dan

ketidaktaatan seseorang terhadap hukum sangat dipengaruhi oleh budaya hukum. Budaya hukum inilah yang menentukan sikap, ide-ide, nilai-nilai seseorang terhadap hukum di dalam masyarakat.<sup>6</sup>

## B. Tinjauan Umum tentang Konsumen

### 1. Pengertian Konsumen

Pengertian 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.<sup>7</sup>

Menurut M. Ali Mansyur, konsumen terbagi menjadi dua pengertian, antara lain<sup>8</sup> :

#### a. Konsumen Perantara

Konsumen perantara adalah konsumen yang membeli produk atau barang tidak untuk dikonsumsi sendiri, tetapi untuk dijual lagi. Dalam praktek konsumen perantara berperan ganda disatu sisi sebagai konsumen (pembeli) namun pada sisi lain sebagai penjual (produsen/pelaku usaha), yang menyerahkan barang kepada konsumen perantara lagi atau langsung kepada konsumen akhir.

#### b. Konsumen Akhir

Konsumen akhir adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri,

<sup>6</sup> M. Ali Mansyur, *Penegakan Hukum tentang Tanggung Gugat Produsen dalam Perwujudan Perlindungan Konsumen*, Genta Press, Yogyakarta, 2007, Hal 219-223.

<sup>7</sup> *Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal 2.

<sup>8</sup> M. Ali Mansyur, *Op. Cit.*, hal 77-79.

keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan (sesuai pasal 1 angka 2 UU No. 8 Tahun 1999)

## 2. Hak-hak Konsumen

Hak konsumen dilindungi oleh Undang-undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, pada Bab III Hak dan Kewajiban bagian pertama Hak dan Kewajiban Konsumen tercantum dalam Pasal 4 bahwa hak-hak Konsumen antara lain:<sup>9</sup>

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa.
- b. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan.
- c. Hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa.
- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan.
- e. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut.
- f. Hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen.
- g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif.
- h. Hak untuk mendapatkan kompetensi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya dan hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

## 3. Kewajiban Konsumen

Berdasarkan Pasal 5 Undang-undang Perlindungan Konsumen disebutkan bahwa kewajiban konsumen adalah<sup>10</sup> :

- a. Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;
- b. Beriktikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau

<sup>9</sup> Undang-undang Perlindungan Konsumen, Op, Cit., hal 4.

<sup>10</sup> Undang-undang Perlindungan Konsumen, Op, Cit., hal 5.

- jasa;
- c. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
- d. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

### **C. Tinjauan Umum tentang Produsen atau Pelaku Usaha**

#### **1. Pengertian Produsen atau Pelaku Usaha**

Menurut Agnes M. Toar, Produsen sering diartikan sebagai pengusaha yang menghasilkan barang dan jasa. Dalam pengertian ini termasuk di dalamnya pembuat, grosir, leveransir, dan pengecer profesional, yaitu setiap orang/badan yang ikut serta dalam penyediaan barang dan jasa hingga sampai ke tangan konsumen.

Dari penjelasan di atas, produsen tidak hanya diartikan sebagai pihak pembuat/pabrik yang menghasilkan produk saja, tetapi juga mereka yang terkait dengan penyampaian/peredaran produk hingga sampai ke tangan konsumen. dengan perkataan lain, dalam konteks perlindungan konsumen, produsen diartikan secara luas. Sebagai contoh, dalam hubungannya dengan produk makanan hasil industri (pangan olahan), maka produsennya adalah mereka yang terkait dalam proses pengadaan makanan hasil industri (pangan olahan) itu hingga sampai ke tangan konsumen. Mereka itu adalah: pabrik (pembuat), distributor, eksportir atau importir, dan pengecer, baik yang berbentuk badan hukum ataupun yang bukan badan badan hukum.

Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen tidak memakai istilah produsen tetapi pelaku usaha yang artinya sebagai berikut:

Pelaku usaha adalah setiap orang atau perorangan atau badan

usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.

Di dalam pengertian ini, termasuklah perusahaan, (korporasi) dalam segala bentuk dan bidang usahanya, seperti BUMN, koperasi, dan perusahaan swasta, baik berupa pabrikan, importir, pedagang eceran, distributor, dan lain-lain.

Sebagai penyelenggara kegiatan usaha, pelaku usaha adalah pihak yang harus bertanggung jawab atas akibat-akibat negatif berupa kerugian yang ditimbulkan oleh usahanya terhadap pihak ketiga, yaitu konsumen, sama seperti seorang produsen.<sup>11</sup>

## 2. Hak-hak Pelaku usaha

Adapun hak-hak pelaku usaha disebutkan dalam pasal 6 Undang-undang Perlindungan Konsumen antara lain<sup>12</sup> :

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

<sup>11</sup> Janus Sidabalok, Op. Cit., hal 16-17.

<sup>12</sup> *Undang-undang Perlindungan Konsumen*, Op, Cit., hal 5.

### 3. Kewajiban Pelaku Usaha

Kewajiban pelaku usaha terdapat dalam Pasal 7 Undang-undang Perlindungan Konsumen antara lain<sup>13</sup>:

- a. beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b. memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;
- c. memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- d. menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
- e. 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;
- f. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- g. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

### 4. Larangan Produsen Sehubungan dengan Berproduksi dan Memperdagangkan Barang dan Jasa.

Sehubungan dengan memproduksi dan memperdagangkan barang dan jasa, Pasal 8 Undang-undang Perlindungan Konsumen menetapkan sejumlah larangan kepada pelaku usaha, yaitu sebagai berikut:<sup>14</sup>

- (1) Pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa
  - a. tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundangundangan;
  - b. tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih atau netto, dan jumlah dalam hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut;
  - c. tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya;
  - d. tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket atau

<sup>13</sup> Undang-undang Perlindungan Konsumen, Op. Cit., hal 6.

<sup>14</sup> Undang-undang Perlindungan Konsumen, Op. Cit., hal 6-7.

- keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
- e. tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
  - f. tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut;
  - g. tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu;
  - h. tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal, sebagaimana pernyataan "halal" yang dicantumkan dalam label;
  - i. 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;
  - j. tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan perundangundangan yang berlaku.
- (2) Pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang rusak, cacat atau bekas, dan tercemar tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang dimaksud.
  - (3) Pelaku usaha dilarang memperdagangkan sediaan farmasi dan pangan yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar, dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar.
  - (4) Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran pada ayat (1) dan ayat (2) dilarang memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut serta wajib menariknya dari peredaran.

## 5. Larangan Produsen Sehubungan dengan Memasarkan

Sehubungan dengan memasarkan barang dan jasa, Pasal 9 sampai Pasal 16 Undang-undang Perlindungan Konsumen menetapkan larangan sebagai berikut:<sup>15</sup>

### Pasal 9

- (1) Pelaku usaha dilarang menawarkan, memproduksi, mengiklankan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar, dan/atau seolah-olah:
  - a. barang tersebut telah memenuhi dan/atau memiliki potongan harga, harga khusus, standar mutu tertentu, gaya atau mode tertentu, karakteristik tertentu, sejarah atau guna tertentu;
  - b. barang tersebut dalam keadaan baik dan/atau baru;
  - c. barang dan/atau jasa tersebut telah mendapatkan dan/atau memiliki

<sup>15</sup> Undang-undang Perlindungan Konsumen, Op. Cit., hal 8-10.

- sponsor, persetujuan, perlengkapan tertentu, keuntungan tertentu, ciriciri kerja atau aksesoris tertentu;
- d. barang dan/atau jasa tersebut dibuat oleh perusahaan yang mempunyai sponsor, persetujuan atau afiliasi;
  - b. barang dan/atau jasa tersebut tersedia;
  - c. barang tersebut tidak mengandung cacat tersembunyi;
  - d. barang tersebut merupakan kelengkapan dari barang tertentu;
  - e. barang tersebut berasal dari daerah tertentu;
  - f. secara langsung atau tidak langsung merendahkan barang dan/atau jasa lain;
  - g. menggunakan katakata yang berlebihan, seperti aman, tidak berbahaya, tidak mengandung risiko atau efek sampingan tampak keterangan yang lengkap;
  - h. menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti.
- (2) Barang dan/atau jasa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang untuk diperdagangkan.
- (3) Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap ayat (1) dilarang melanjutkan penawaran, promosi, dan pengiklanan barang dan/atau jasa tersebut.

#### Pasal 10

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:

- a. harga atau tarif suatu barang dan/atau jasa;
- b. kegunaan suatu barang dan/atau jasa;
- c. kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi atas suatu barang dan/atau jasa;
- d. tawaran potongan harga atau hadiah menarik yang ditawarkan;
- e. bahaya penggunaan barang dan/atau jasa.

#### Pasal 11

Pelaku usaha dalam hal penjualan yang dilakukan melalui cara obral atau lelang, dilarang mengelabui/ menyesatkan konsumen dengan;

- a. menyatakan barang dan/atau jasa tersebut seolah-olah telah memenuhi standar mutu tertentu;
- b. menyatakan barang dan/atau jasa tersebut seolah-olah tidak mengandung cacat tersembunyi;
- c. tidak berniat untuk menjual barang yang ditawarkan melainkan dengan maksud untuk menjual barang lain;
- d. tidak menyediakan barang dalam jumlah tertentu dan/atau jumlah yang cukup dengan maksud menjual barang yang lain;
- e. tidak menyediakan jasa dalam kapasitas tertentu atau dalam jumlah cukup dengan maksud menjual jasa yang lain;
- f. menaikkan harga atau tarif barang dan/atau jasa sebelum melakukan obral.

**Pasal 12**

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

**Pasal 13**

- (1) Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, atau mengiklankan suatu barang dan/jasa dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan/atau jasa lain secara cuma-cuma dengan maksud tidak memberikannya atau memberikan tidak sebagaimana yang dijanjkannya.
- (2) 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.

**Pasal 14**

Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dengan memberikan hadiah melalui cara undian, dilarang untuk:

- a. tidak melakukan penarikan hadiah setelah batas waktu yang dijanjikan;
- b. mengumumkan hasilnya tidak melalui media massa;
- c. memberikan hadiah tidak sesuai dengan yang dijanjikan;
- d. mengganti hadiah yang tidak setara dengan nilai hadiah yang dijanjikan.

**Pasal 15**

Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang dilarang melakukan dengan cara pemaksaan atau cara lain yang dapat menimbulkan gangguan baik fisik maupun psikis terhadap konsumen.

**Pasal 16**

Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa melalui pesanan dilarang untuk:

- a. tidak menepati pesanan dan/atau kesepakatan waktu penyelesaian sesuai dengan yang dijanjikan;
- b. tidak menepati janji atas suatu pelayanan dan/atau prestasi.

**D. Tinjauan Umum tentang Kerugian****1. Kualifikasi Peristiwa yang Menimbulkan Kerugian Pada Konsumen**

Jika suatu peristiwa yang merugikan konsumen telah terjadi, misalnya

timbul kerugian karena memakai atau mengonsumsi suatu produk, yang pertama sekali dicari adalah apakah ada hubungan kontraktual antara produsen dan konsumen.

Jika ditemukan ada hubungan kontraktual antara produsen dan konsumen, langkah berikutnya adalah mencari bagian-bagian dari kontrak/perjanjian yang mungkin tidak dipenuhi sehingga menimbulkan kerugian pada konsumen.

Jika ternyata tidak ada hubungan kontraktual antara produsen dan konsumen, harus dicari saluran lain, yaitu dengan mengkonstruksikan fakta-fakta pada peristiwa itu ke dalam suatu perbuatan melawan hukum (*tort*). Dengan demikian, maka suatu langkah awal penyelesaian sengketa konsumen sudah terlampaui.

#### **a. Perbuatan yang Merugikan Konsumen Sebagai Perbuatan Wanprestasi**

Mencari dan menemukan ada tidaknya hubungan kontraktual antara produsen dan konsumen kadang-kadang tidak mudah dilakukan. Kalau ternyata ada perjanjian/kontrak, baik dalam bentuk yang sederhana sekalipun antara produsen dan konsumen, dengan mudah dapat disimpulkan bahwa mereka terikat secara kontraktual. Akan tetapi, dalam kenyataannya tidak selalu demikian. Maka langkah berikutnya adalah mencari atau mengumpulkan fakta-fakta sekitar terjadinya peristiwa yang menimbulkan kerugian itu lalu merekonstruksikannya menjadi sebuah kontrak/perjanjian. Untuk dapat dimasukkan ke dalam saluran perjanjian/kontrak, maka harus dipenuhi syarat-syarat minimal dari kontrak sebagaimana yang diatur di

dalam perundang-undangan.

Misalnya, untuk mengetahui apakah barang diperoleh dengan cara jual beli, maka harus diperiksa apakah ada fakta-fakta tentang kesepakatan, khususnya mengenai jenis dan nama barang serta harganya. Hal ini untuk membedakannya dari kemungkinan kerugian yang timbul karena memakai atau mengonsumsi barang yang seharusnya belum diedarkan, tetapi dicuri dari gudang pabrik milik produsen. Untuk ini dapat dibuktikan melalui faktur atau bon pembelian, saksi ataupun pengakuan.

Setelah dipastikan bahwa barang diperoleh melalui jual beli, yang berarti ada hubungan kontraktual antara produsen-penjual dan konsumen-pembeli, maka dicarilah bagian-bagian mana dari kontrak/perjanjian jual beli itu yang tidak dipenuhi oleh produsen. Untuk ini perlu diperhatikan kewajiban-kewajiban penjual sebagaimana terdapat di dalam undang-undang dan perjanjian/kontrak serta segala macam garansi atau jaminan yang ada. Mungkin di dalam kontrak tidak jelas disebutkan apa saja yang menjadi kewajiban penjual. Kalau demikian, ketentuan undang-undanglah yang berlaku. Sebaliknya, mungkin juga di dalam kontrak dikemukakan beberapa hal yang mengecualikan kewajiban penjual dari ketentuan undang-undang. Maka dalam hal seperti ini berlakulah isi kontrak itu. Kalau ada kewajiban yang tidak dipenuhi, baik menurut kontrak maupun menurut undang-undang, dapat dikatakan bahwa penjual telah wanprestasi.

#### **b. Perbuatan yang Merugikan Konsumen Sebagai Perbuatan Melawan Hukum**

Berkaitan dengan perlindungan konsumen, khususnya menentukan

tanggung jawab produsen kepada konsumen yang menderita kerugian karena produk cacat, maka konsumen sebagai penggugat harus dapat membuktikan adanya suatu perbuatan yang sedemikian rupa bentuknya sehingga dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum. Artinya, harus dapat ditunjukkan bahwa perbuatan produsen adalah perbuatan melanggar hukum, baik itu berupa pelanggaran terhadap hak-hak konsumen, atau produsen telah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri, melanggar kewajiban hukumnya sendiri, melanggar kesusilaan, ataupun telah melakukan sesuatu yang bertentangan dengan kepatutan dalam pergaulan hidup masyarakat dalam menjalankan usahanya, khususnya kepatutan dalam hal memproduksi dan mengedarkan produknya.

Misalnya, dalam kasus keracunan pangan, apakah peristiwa itu termasuk dalam kategori perbuatan melawan hukum, maka harus diperiksa apakah terpenuhi unsur-unsur perbuatan melawan hukum sebagaimana telah diterangkan di atas. Artinya, perlu diperhatikan fakta-fakta dan kemudian diterjemahkan ke dalam unsur-unsur tadi. Perlu dijawab pertanyaan berikut ini :

1. Apakah dalam peristiwa itu ada pelanggaran terhadap hak konsumen? atau
2. Apakah dalam peristiwa itu produsen telah bertindak bertentangan dengan kewajibannya menurut undang-undang? atau
3. Apakah produsen telah melakukan pelanggaran terhadap norma-norma kesusilaan? atau
4. Apakah produsen telah melakukan perbuatan yang tidak patut dalam memproduksi dan/atau mengedarkan produknya atau sebaliknya telah lalai

mengambil langkah-langkah yang patut guna menjaga keselamatan konsumen?

Kalau satu saja dari pertanyaan di atas dapat dijawab dengan ya, dapat dipastikan bahwa telah terjadi peristiwa perbuatan melawan hukum. Akan tetapi, konsumen sebagai penggugat juga harus dapat membuktikan adanya kesalahan produsen sebagai tergugat dalam hal terjadinya peristiwa yang menimbulkan kerugian pada konsumen setelah mengonsumsinya. Perlu dibuktikan pula bahwa kerugian itu merupakan akibat langsung dari cacat yang dikandung oleh produk yang dipakai/dikonsumsi itu. Dengan kata lain, perlu dibuktikan adanya hubungan kausalitas antara perbuatan yang salah dan kerugian yang timbul itu.

Mengenai hal ini yang mendekati harapan adalah dengan menggunakan pertanggungjawaban khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1367 KUH Perdata itu bahwa seseorang bertanggung jawab atas kerugian yang disebabkan oleh barang yang berada dalam pengawasannya. Persoalannya adalah diperlukan penafsiran yang hati-hati dan cermat, yaitu tentang :

1. Apakah tanggung jawab produk termasuk didalamnya atau tidak.
2. Apakah produk yang beredar dan menimbulkan kerugian itu masih dalam kategori berada dalam pengawasan produsen.
3. Apakah yang menjadi dasar pertanggungjawabannya, kesalahan ataukah resiko.

Pertanyaan-pertanyaan di atas tidak mendapat penjelasan lebih lanjut di dalam KUH Perdata. Kalaupun Pasal 1367 KUH Perdata itu dapat

diterima sebagai dasar ketentuan tentang tanggung jawab produk, tetap tersisa persoalan tentang dasar pertanggungjawaban, apakah kesalahan ataukah resiko, sebab dalam pasal tersebut tidak disebutkan mengenai hal itu, sebagaimana di dalam Pasal 365 KUH Perdata.<sup>16</sup>

## 2. Dasar Pertanggungjawaban

Melihat isi Pasal 19-28 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan Konsumen, maka dapat dikemukakan bahwa Undang-undang ini tidak jelas menyebutkan apa yang menjadi dasar pertanggungjawaban pelaku usaha sehubungan dengan kerugian yang timbul pada konsumen, apakah kesalahan atau resiko. Pasal 19 ayat (1) mengatakan bahwa Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. Jadi, tidak terdapat gambaran tentang apa dasar pertanggungjawaban produsen/pelaku usaha itu.

Akan tetapi, melihat pada isi Pasal 19 ayat (3) Undang-undang Perlindungan Konsumen tentang jangka waktu pemberian ganti rugi, yaitu tujuh hari setelah tanggal transaksi, segera dapat disimpulkan bahwa tanggung jawab itu sifatnya mutlak (*strict*) sebab Pasal 19 ayat (3) ini tidak memaksudkan supaya persoalan ganti rugi itu diselesaikan melalui pengadilan yang membutuhkan prosedur persidangan yang relatif lama. Artinya, menurut pembuat undang-undang, jika konsumen menderita kerugian sebagai akibat dari penggunaan/pemakaian produk, ia dapat langsung menuntut ganti rugi

---

<sup>16</sup> Janus Sidabalok, Op, Cit., hal 111-115.

kepada produsennya. Kalau ternyata ia menolak menanggapi atau membayar ganti rugi, barulah kemudian produsen dapat dituntut ke badan Penyelesaian Sengketa Konsumen atau ke Pengadilan (Pasal 23).

### 3. Kerugian yang Dapat Dituntut

Di dalam hukum perikatan, khususnya hukum perjanjian, ganti rugi umumnya terdiri dari tiga unsur, yaitu biaya, rugi, dan bunga. Dalam setiap kasus, tidak selamanya ketiga unsur itu selalu ada, tetapi adakalanya hanya terdiri dari dua unsur saja. Sedangkan dalam kaitannya dengan perbuatan melawan hukum, ketentuan yang sama dapat dijadikan sebagai pedoman.

Kerugian yang diderita oleh seseorang karena perbuatan melawan hukum itu dapat dibedakan lagi antara kerugian fisik (*economic loss and physical harm*). *Economic loss* yaitu, kerugian berupa hilangnya atau berkurangnya sejumlah harta kekayaan sebagai akibat dari perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh orang lain (jadi sama dengan kerugian di dalam hal wanprestasi). *Physical harm* berupa berkurangnya kesehatan seseorang karena akibat dari perbuatan melawan hukum, misalnya luka-luka, sakit, dan sebagainya.

Kedua jenis kerugian ini sangat berbeda, dimana kerugian yang pertama itu dapat dihitung secara matematis dan diwujudkan dalam bentuk sejumlah uang, sedangkan yang kedua, sulit dinilai dengan uang. Untuk menentukan jumlah kerugian yang berkaitan dengan *physical harm*, misalnya luka-luka, maka orang terpaksa membandingkan dua hal yang tidak sama macamnya, dan satu-satunya cara ialah menaksir nilai harga dari keganjilan itu dengan

suatu ukuran yang mungkin terpakai, yaitu dengan memperhitungkannya dengan sejumlah uang. Ini merupakan suatu solusi yang dapat diterima secara umum dalam praktik peradilan dan dipandang lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Mengingat kerugian yang bagaimanakah yang dapat dituntut dari tergugat, didalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen lebih mengarah kepada kerugian yang timbul karena wanprestasi, hal ini berkaitan langsung dengan isi Pasal 19 yang memberikan pernyataan "...barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan". Dari pernyataan tersebut dapat dilihat bahwa mengenai kerugian menurut Undang-undang Perlindungan Konsumen adalah timbul dari adanya wanprestasi yang dilakukan oleh produsen kepada konsumen terkait dengan barang atau jasa yang diperdagangkan sehingga menimbulkan kerugian bagi konsumen.

Kerugian yang dimaksud dalam Pasal 19 Undang-undang Perlindungan Konsumen lebih dikhususkan karena wanprestasi karena melalui pernyataan sebagaimana yang telah disebutkan diatas dapat diketahui bahwa antara produsen-penjual dan konsumen-pembeli memang telah ada hubungan perjanjian sebelumnya yaitu perjanjian jual beli. Berdasarkan Pasal 1457 KUH Perdata, jual beli adalah suatu persetujuan, dengan mana pihak yang satu mengikat dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan, dan pihak yang lain membayar harga yang telah dijanjikan.

Kewajiban utama penjual adalah adalah menyerahkan barangnya dan menanggungnya (Pasal 1474 KUH Perdata). Menyerahkan barang artinya memindahkan penguasaan atas barang yang dijual dari tangan penjual kepada

pembeli. Dalam konsep hukum perdata yang berlaku di Indonesia, jual beli merupakan perjanjian obligatori, bukan perjanjian kebendaan. Karena itu, penjual masih wajib menyerahkan barang yang dijualnya kepada pembeli. Penyerahan dapat dilakukan bersamaan dengan tercapainya kesepakatan yang diikuti dengan pembayaran dari pembeli, atau dalam waktu yang hampir sama, tetapi selalu terbuka kemungkinan untuk melakukan penyerahan pada waktu yang berbeda dengan saat tercapainya kesepakatan.

Sedangkan yang dimaksud dengan menaggung disini adalah kewajiban penjual untuk memberi jaminan atas kenikmatan tenteram dan jaminan dari cacat-cacat tersembunyi (*hidden defects*).

Dalam hal wanprestasi umumnya dianut ajaran (teori) *adequate*. Dengan suatu ganti kerugian harus menempatkan sejauh mungkin kreditur dalam kedudukan dimana ia seharusnya berada andaikata perjanjian itu dilaksanakan secara baik. Inilah prinsip penggantian kerugian, yang juga berlaku dalam hal perbuatan melawan hukum. Jadi, kerugian itu meliputi kerugian yang betul-betul diderita oleh penggugat sebagai akibat dari perbuatan wanprestasi atau melawan hukum itu.

Hubungan kausalitas antara kesalahan dan kerugian pada tuntutan ganti rugi karena perbuatan melawan hukum, menunjukkan sejauh mana kerugian yang dapat dituntut dari pelaku perbuatan melawan hukum. Hubungan kausal (sebab akibat) antara kerugian dan wanprestasi atau perbuatan melawan hukum, oleh undang-undang tidak dijelaskan tentang ukuran-ukuran yang dipergunakan untuk menentukannya. Akan tetapi, menurut ajaran (teori) *adequate* dari Von Kries, ukuran tersebut adalah apabila suatu peristiwa itu

secara langsung menurut pengalaman manusia yang normal dapat diharapkan menimbulkan akibat tertentu.

Mengenai kerugian yang bagaimanakah yang dapat dituntut dari produsen, menurut Pasal 19 undang-undang Perlindungan Konsumen terdiri dari :

- 1) Kerugian atas kerusakan;
- 2) kerugian karena pencemaran; dan/atau
- 3) kerugian konsumen sebagai akibat mengonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.

Adapun yang dimaksud dengan kerugian atas kerusakan adalah segala kerugian berupa timbulnya kerusakan pada barang-barang milik konsumen yang ditimbulkan oleh produk yang dipakai/dibelinya. Misalnya, konsumen membeli sesuatu barang lalu disimpan bersama-sama dengan barang lain atau dipakai pada barang lain dan menimbulkan kerusakan pada barang lain itu.

Sedangkan yang dimaksud dengan kerugian karena pencemaran adalah kerugian berupa pencemaran yang ditimbulkan oleh produk lain yang dimiliki sebelumnya oleh konsumen sehingga barang-barang yang telah ada itu menjadi tidak berguna atau berkurang kegunaannya. Dua jenis kerugian di atas, kerugian atas kerusakan dan kerugian karena pencemaran, dapat digolongkan sebagai *economi loss* (kerugian ekonomis, kerugian harta benda).

Mengenai kerugian konsumen sebagai akibat mengonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan, bahwa yang dimaksud disini adalah kerugian berupa *physical harm* (korban manusia) sebagaimana sudah dijelaskan diatas. Misalnya, karena mengonsumsi produk tertentu,

konsumen jatuh sakit atau bahkan meninggal dunia.

#### 4. Besarnya Ganti Kerugian dan Wujud Penggantian Kerugian

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen telah tercantum petunjuk mengenai besarnya ganti kerugian yang dapat dituntut dari pelaku usaha adalah kerugian sebagai akibat mengonsumsi barang dan/atau jasa. Jadi, yang dipakai adalah kriteria hubungan kausal seperti dalam pasal 19 Undang-undang Perlindungan Konsumen. Petunjuk itu tentunya belum cukup untuk menjelaskan besarnya jumlah ganti kerugian yang dapat dituntut dan atau dibebankan kepada produsen.

Pada dasarnya, bentuk atau wujud ganti kerugian yang lazim dipergunakan ialah uang, yang oleh para ahli hukum ataupun yurisprudensi dianggap paling praktis dan paling sedikit menimbulkan selisih dalam menyelesaikan sengketa. Bentuk lain adalah benda (*in natura*). Pasal 19 ayat (2) Undang-undang Perlindungan Konsumen memberikan pedoman tentang jumlah, bentuk, atau wujud ganti kerugian, yaitu:

1. Pengembalian uang; dan
2. Penggantian barang dan/atau jasa sejenis atau setara nilainya; atau
3. Perawatan kesehatan; dan/atau
4. Pemberian santunan; sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Karena Pasal 19 ayat (2) di atas masih menunjuk peraturan perundang-undangan lain sebagai pedoman, maka dapat dikemukakan ketentuan KUH Perdata. Untuk menentukan besarnya jumlah ganti kerugian, KUH Perdata

memberikan beberapa pedoman, yaitu:

1. Besarnya ganti kerugian sesuatu dengan fakta tentang kerugian yang benar-benar terjadi dan dialami oleh konsumen.
2. Sebesar kerugian yang dapat diduga sedemikian rupa sehingga keadaan kekayaan dari kreditur harus sama seperti seandainya debitur memenuhi kewajibannya. Kerugian yang jumlahnya melampaui batas-batas yang dapat diduga tidak boleh ditimpakan kepada debitur.
3. Besarnya kerugian yang dapat dituntut adalah kerugian yang merupakan akibat langsung dari peristiwa yang terjadi, yaitu dari akibat dari wanprestasi atau sebagai akibat dari peristiwa perbuatan melawan hukum.
4. Besarnya ganti rugi itu ditentukan sendiri oleh undang-undang, misalnya yang diatur pada Pasal 1250 KUH Perdata, yang mengatakan, antara lain bahwa dalam tiap-tiap perikatan yang semata-mata berhubungan dengan pembayaran sejumlah uang, penggantian biaya, rugi, dan bunga sekedar disebabkan terlambatnya pelaksanaan, hanya terdiri atas biaya yang ditentukan oleh undang-undang dengan tidak mengurangi peraturan undang-undang khusus. Dalam kaitan ini Undang-undang Perlindungan Konsumen tidak menentukan batas kerugian yang dapat dihukumkan kepada palaku usaha sehubungan dengan gugatan ganti kerugian dalam sengketa konsumen. Akan tetapi dalam pasal 60 ayat (2) disebutkan bahwa sanksi administrasi berupa penetapan ganti kerugian yang ditetapkan oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) paling banyak Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).
5. Besar kerugian sebesar isi perjanjian yang dibuat oleh para pihak

sebagaimana yang dimungkinkan oleh Pasal 1249 KUH Perdata.<sup>17</sup>

## E. Tinjauan Umum tentang Pangan

### 1. Pengertian Pangan

Pengertian pangan menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 28 tahun 2004 adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah, yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia. Termasuk didalamnya adalah bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan atau pembuatan makanan atau minuman.

Berdasarkan cara perolehannya, pangan dapat dibedakan menjadi tiga<sup>18</sup>, antara lain :

#### 1. Pangan segar

Pangan segar adalah pangan yang belum mengalami pengolahan.

Pangan segar dapat dikonsumsi langsung ataupun tidak langsung, yakni dijadikan bahan baku pengolahan pangan.

#### 2. Pangan olahan

Pangan olahan adalah makanan atau minuman hasil proses pengolahan dengan cara atau metode tertentu, dengan atau tanpa bahan tambahan.

Contoh: teh manis, nasi, pisang goreng, dan sebagainya. pangan olahan bisa dibedakan lagi menjadi pangan olahan siap saji dan tidak siap saji.

a) Pangan olahan siap saji adalah makanan dan minuman yang sudah

<sup>17</sup> Janus Sidabalok, Op. Cit., hal 157-161.

<sup>18</sup> Cahyo Saparinto, Diana Hidayati, *Bahan Tambahan Pangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2006, hal 54-55.

diolah dan siap disajikan di tempat usaha atau di luar tempat usaha dasar pesanan.

- b) Pangan olahan tidak siap saji adalah makanan atau minuman yang sudah mengalami proses pengolahan, akan tetapi masih memerlukan tahapan pengolahan lanjutan untuk dapat dimakan atau diminum.

### 3. Pangan olahan tertentu

Pangan olahan tertentu adalah pangan olahan yang diperuntukkan bagi kelompok tertentu dalam upaya memelihara dan meningkatkan kualitas kesehatan.

## 2. Keamanan Pangan

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. Pangan yang aman serta bermutu dan bergizi tinggi sangat penting peranannya bagi pertumbuhan, pemeliharaan, dan peningkatan derajat kesehatan serta peningkatan kecerdasan masyarakat. Sedangkan untuk melaksanakan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 dan memberikan perlindungan kepada masyarakat maka Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Cahyo Saparinto, Diana Hidayati, Op. Cit., hal 55.

### 3. Pengertian Makanan yang Berbahaya

Makanan yang berbahaya menurut Peraturan Menteri Kesehatan No. 1168/Menkes/Per/X/1999 adalah makanan yang tidak aman, tidak sehat, yang akhirnya berbahaya serta beracun bagi manusia bisa bersumber dari makanan yang sudah kadaluarsa, tercemar atau pengolahannya menggunakan bahan tambahan pangan yang tidak direkomendasikan.

### 4. Pengertian Bahan Tambahan Pangan (BTP)

*Food Additive* atau Bahan Tambahan Pangan (BTP) adalah bahan atau campuran bahan yang secara alami bukan merupakan bagian dari bahan baku pangan, tetapi ditambahkan ke dalam pangan untuk mempengaruhi sifat atau bentuk pangan, antara lain bahan pewarna, pengawet, penyedap rasa, anti gumpal, pemucat, dan pengental.

Di dalam Peraturan Menteri Kesehatan RI No.722/Menkes/Per/IX/88 dijelaskan bahwa BTP adalah bahan yang biasanya tidak digunakan sebagai makanan dan biasanya bukan merupakan *ingredient* khas makanan, mempunyai atau tidak mempunyai nilai gizi, yang dengan sengaja ditambahkan ke dalam makanan untuk maksud teknologi pada pembuatan, pengolahan, penyiapan, perlakuan, pengepakan, pengemasan, penyimpanan atau pengangkutan makanan untuk menghasilkan atau diharapkan menghasilkan suatu komponen atau mempengaruhi sifat khas makanan tersebut.<sup>20</sup>

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang keamanan,

---

<sup>20</sup> *Bahan Tambahan Pangan (online)*. Log. Cit.

mutu, dan gizi pangan pada bab 1 pasal 1 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Bahan Tambah Pangan (BTP) adalah bahan yang ditambahkan ke dalam makanan untuk mempengaruhi sifat atau bentuk pangan atau produk makanan.

Menurut *Food and Agriculture Organization* (FAO) didalam Furia (1980), bahan tambahan pangan adalah senyawa yang sengaja ditambahkan ke dalam makanan dengan jumlah dan ukuran tertentu dan terlibat dalam proses pengolahan, pengemasan, dan atau penyimpanan. Bahan ini berfungsi untuk memperbaiki warna, bentuk, cita rasa, dan tekstur, serta memperpanjang masa simpan, dan bukan merupakan bahan (*ingredient*) utama. Menurut Codex, bahan tambahan pangan adalah bahan yang tidak lazim dikonsumsi sebagai makanan, yang dicampurkan secara sengaja pada proses pengolahan makanan. Bahan ini ada yang memiliki nilai gizi dan ada yang tidak.

Pemakaian Bahan Tambah Pangan (BTP) di Indonesia diatur oleh Departemen Kesehatan. Sementara, pengawasannya dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan (Dirjen POM). Fungsi bahan tambahan pangan berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia nomor 235/MEN.KES/PER/VI/1979, tanggal 19 Juni 1979, yaitu sebagai (1) antioksidan, (2) antikempal, (3) pengasam, penetyral, dan pendampar, (4) enzim, (5) pemanis buatan, (6) pemutih dan pematang, (7) penambah gizi, (8) pengawet, (9) pengemulsi, pemantap, dan pengental, (10) penguas, (11) pewarna alami dan sintetik, (12) penyedap rasa dan aroma,

(13) seskuestran, serta (14) bahan tambahan lain.<sup>21</sup>

Produsen menambahkan BTP ke dalam produk makanan dengan latar belakang yang berbeda-beda. Namun sebenarnya bagi konsumen, penambahan bahan tersebut tidak semuanya diperlukan. Bahkan, seringkali ada bahan yang justru membahayakan kesehatan konsumen. Oleh karena itu, penggunaan bahan tambahan pangan dalam proses produksi pangan perlu diwaspadai bersama, baik oleh produsen maupun oleh konsumen.

Pada masa dahulu, bahan tambahan pangan masih terbatas berupa bahan alami. Dengan berkembangnya teknologi, produk instan sangat digemari oleh masyarakat karena mudah, cepat, dan murah. Inilah salah satu faktor pemicu semakin berkembang dan dibutuhkannya BTP. Kemudian, muncul ekstrak bahan tambahan pangan, dari bahan alami maupun hasil sintesis bahan kimia. BTP alami dan sintesis sering kali sulit dibedakan karena memiliki aroma, rasa, warna, dan sifat yang hampir sama. Diperlukan suatu kejelian bagi konsumen untuk membedakan apakah makanan yang hendak dibelinya mengandung BTP alami atau sintesis.

Penggunaan bahan tambahan pangan dewasa ini sangat beragam dari pengawet sampai memberi aroma dan pewarna. Berkembangnya bahan tambahan pangan mendorong pula perkembangan makanan hasil olahan pabrik, yakni bertambah aneka ragam jenisnya serta ragam cita rasa maupun kenampakannya.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Cahyo Saparinto, Diana Hidayati, Op. Cit., hal 7-8.

<sup>22</sup> Cahyo Saparinto, Diana Hidayati, Op. Cit., hal 10-11.

## 5. Penggunaan Bahan Tambahan Pangan (BTP)

Mengenai proses produksi pangan, seringkali pengusaha menggunakan bahan tambahan pangan untuk mempengaruhi sifat atau bentuk makanan. Penggunaan bahan tambahan pangan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 pasal 9, yakni setiap orang yang memproduksi makan untuk diedarkan dilarang menggunakan bahan apa pun sebagai bahan tambahan pangan yang dinyatakan terlarang, dan wajib menggunakan bahan tambahan pangan yang diizinkan. Bahan yang akan digunakan sebagai bahan tambahan pangan, tetapi belum diketahui dampaknya bagi kesehatan manusia, wajib diperiksa keamanannya terlebih dahulu, dan dapat digunakan dalam kegiatan atau proses produksi makanan untuk diedarkan, setelah memperoleh persetujuan dari BPOM.

Batas maksimal penggunaan harian bahan tambahan pangan harus diperhatikan oleh para produsen makanan maupun masyarakat. Hal ini penting untuk menghindari bahaya yang ditimbulkan oleh penggunaan bahan tambahan pangan yang berlebihan. Bahan tambahan pangan yang dimaksudkan adalah bahan tambahan pangan yang mengandung bahan kimia yang bisa berbahaya bagi kesehatan. Semua bahan kimia akan berubah sifatnya dari menguntungkan menjadi racun bila dosis pemakaiannya salah atau tidak tepat.<sup>23</sup>

## 6. Klasifikasi Bahan Tambahan Pangan (BTP)

BTP dikelompokkan berdasarkan tujuan penggunaannya di dalam

---

<sup>23</sup> Cahyo Saparinto, Diana Hidayati, Op. Cit, hal 57-58.

pangan. Pengelompokan BTP yang diizinkan digunakan pada makanan menurut Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 722/Menkes/Per/IX/88 adalah sebagai berikut:

1. Pewarna, yaitu BTP yang dapat memperbaiki atau memberi warna pada makanan.
2. Pemanis buatan, yaitu BTP yang dapat menyebabkan rasa manis pada makanan, yang tidak atau hampir tidak mempunyai nilai gizi.
3. Pengawet, yaitu BTP yang dapat mencegah menghambat fermentasi, pengasaman atau peruraian lain pada makanan yang disebabkan oleh pertumbuhan mikroba
4. Antioksidan, yaitu BTP yang dapat mencegah atau menghambat proses oksidasi lemak sehingga mencegah terjadinya ketengikan.
5. Antikempal, yaitu BTP yang dapat mencegah mengempalnya (menggumpalnya) makanan yang berupa serbuk seperti tepung atau bubuk.
6. Penyedap rasa dan aroma, penguat rasa, yaitu BTP yang dapat memberikan, menambah atau mempertegas rasa dan aroma.
7. Pengatur keasaman (pengasam, penetral, dan pendapar), yaitu BTP yang dapat mengasamkan, menetralkan, dan mempertahankan derajat keasaman makanan.
8. Pemutih dan pematang tepung, yaitu BTP yang dapat mempercepat proses pemutihan dan atau pematang tepung sehingga dapat memperbaiki mutu pemanggangan.
9. Pengemulsi, pemantap dan pengental, yaitu BTP yang dapat membantu

terbentuknya dan memantapkan sistem dispersi yang homogen pada makanan.

10. Pengeras, yaitu BTP yang dapat memperkeras atau mencegah melunaknya makanan.
11. Sekuestran, yaitu BTP yang dapat mengikat ion logam yang ada dalam makanan, sehingga memantapkan warna, aroma, dan tekstur.

Selain BTP yang tercantum dalam Peraturan Menteri tersebut, masih ada beberapa BTP lainnya yang biasa digunakan dalam makanan, misalnya:

1. Enzim, yaitu BTP yang berasal dari hewan, tanaman atau mikroba, yang dapat menguraikan secara enzimatik, misalnya membuat makanan menjadi lebih empuk, lebih larut, dan lain-lain.
2. Penambah gizi, yaitu bahan tambahan berupa asam amino, mineral atau vitamin, baik tunggal maupun campuran, dapat meningkatkan nilai gizi makanan.
3. Humektan, yaitu BTP yang dapat menyerap lembab air sehingga mempertahankan kadar air dan makanan.

## 7. Sifat, Kegunaan dan Keamanan BTP

### a. Pewarna

Penambahan bahan pewarna pada makanan dilakukan untuk beberapa tujuan, yaitu:

1. Memberi kesan menarik bagi konsumen
2. Menyeragamkan warna makanan
3. Menstabilkan warna

4. Menutupi perubahan warna selama proses pengolahan
5. Mengatasi perubahan warna selama penyimpanan.

Penggunaan pewarna yang aman pada makanan telah diatur melalui peraturan Menteri Kesehatan yang mengatur mengenai pewarna yang dilarang digunakan dalam makanan, pewarna yang diizinkan serta batas penggunaannya, termasuk penggunaan bahan pewarna alami. Tetapi masih banyak produsen makanan, terutama pengusaha kecil, yang menggunakan bahan-bahan pewarna yang dilarang dan berbahaya bagi kesehatan, misalnya pewarna untuk tekstil atau cat. Hal ini disebabkan pewarna tekstil atau cat umumnya mempunyai warna lebih cerah, lebih stabil selama penyimpanan, serta harganya lebih murah, dan produsen pangan belum mengetahui dan menyadari bahaya dari pewarna-pewarna tersebut.

Beberapa pewarna terlarang dan berbahaya yang sering ditemukan pada makanan, terutama makanan jajanan, adalah *Metanil Yellow* (kuning metanil) yang berwarna kuning, dan *Rhodamin B* yang berwarna merah.

Bahan pewarna kuning dan merah tersebut sering digunakan dalam pembuatan berbagai macam makanan seperti sirup, kue-kue, agar, tahu, pisang dan tahu goreng dan lain-lain. Kedua pewarna ini telah dibuktikan menyebabkan kanker yang gejalanya tidak dapat terlihat langsung setelah mengkonsumsi, oleh karena itu dilarang digunakan di dalam makanan walaupun dalam jumlah sedikit.

Alternatif lain untuk menggantikan penggunaan pewarna sintetis

adalah dengan menggunakan pewarna alami seperti ekstrak daun pandan atau daun suji, kunyit, dan ekstrak buah-buahan yang pada umumnya lebih aman. Akan tetapi penggunaan bahan pewarna alami juga ada batasannya sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. Beberapa pewarna alami yang diizinkan digunakan dalam makanan diantaranya adalah:

1. *Karamel*, yaitu pewarna alami berwarna coklat yang dapat digunakan untuk mewarnai jem/jeli (200 mg/kg), acar ketimun dalam botol (300 mg/kg, dan yogurt beraroma (150 mg/kg)
2. *Beta-karoten*, yaitu pewarna alami berwarna merah-oranye yang dapat digunakan untuk mewarnai acar ketimun dalam botol (300 mg/kg), es krim (100 mg/kg), keju (600 mg/kg, dan lemak dan minyak makan (secukupnya).
3. *Klorofil*, yaitu pewarna alami berwarna hijau yang digunakan untuk mewarnai jem/jeli (200 mg/kg) atau keju (secukupnya).
4. *Kurkumin*, yaitu pewarna alami berwarna kuning-oranye yang dapat digunakan untuk mewarnai es krim dan sejenisnya (50 mg/kg), atau lemak dan minyak makan (secukupnya).

#### **b. Pemanis Buatan**

Pemanis buatan sering ditambahkan ke dalam makanan dan minuman sebagai pengganti gula karena mempunyai kelebihan dibandingkan dengan pemanis alami (gula), yaitu:

1. Rasanya lebih manis
2. Membantu mempertajam penerimaan terhadap rasa manis

3. Tidak mengandung kalori atau mengandung kalori yang jauh lebih rendah sehingga cocok untuk penderita penyakit gula (diabetes)
4. Harganya lebih murah

Pemanis buatan yang paling umum digunakan dalam pengolahan pangan di Indonesia adalah *siklamat* dan *sakarín* yang mempunyai tingkat kemanisan masing-masing 30-80 dan 300 kali gula alami, oleh karena itu sering disebut sebagai "biang gula".

Menurut Peraturan Menteri Kesehatan sebenarnya siklamat dan sakarin hanya boleh digunakan dalam makanan yang khusus ditujukan untuk orang yang menderita diabetes atau sedang menjalani diet kalori. Amerika dan Jepang bahkan sudah melarang sama sekali penggunaan kedua pemanis tersebut karena terbukti berbahaya bagi kesehatan. Di Indonesia, *siklamat* dan *sakarín* sangat mudah diperoleh dengan harga yang relatif murah. Hal ini mendorong produsen minuman ringan dan makanan jajanan untuk menggunakan kedua jenis pemanis buatan tersebut di dalam produknya. Penggunaan pemanis tersebut terutama didasari pada alasan ekonomi karena harga gula pasir yang cukup tinggi, sedangkan tingkat kemanisan pemanis buatan jauh lebih tinggi daripada gula sehingga penggunaannya cukup dalam jumlah sedikit, yang berarti mengurangi modal.

Batas maksimum penggunaan siklamat adalah 500 mg – 3 g/kg bahan, sedangkan batas maksimum penggunaan sakarin adalah 50 - 300 mg/kg bahan. Keduanya hanya boleh digunakan untuk makanan rendah kalori, dan dibatasi tingkat konsumsinya sebesar 0,5 mg/kg berat

badan/hari. Jadi bila berat badan kita 50 mg/kg maka jumlah maksimum *siklamat* atau *sakarín* yang boleh dikonsumsi per hari adalah  $50 \times 0,5$  mg atau 25 mg. Jika kita mengonsumsi kue dengan kandungan siklamat 500 mg/kg bahan, maka dalam satu hari kita hanya boleh mengonsumsi  $25/500$  x 1 kg atau 50 g kue.

Penggunaan pemanis buatan yang diizinkan dalam makan adalah sebagai berikut:

1. *Sakarín* (dan *garam natrium sakarín*), untuk saus, es lilin, minuman ringan dan minuman yogurt berkalori rendah (300mg/kg), es krim, dan sejenisnya serta jem dan jeli berkalori rendah (200 mg/kg), permen berkalori rendah (100 mg/kg), serta permen karet dan minuman ringan fermentasi berkalori rendah (50 mg/kg).
2. *Siklamat* (dan *garam natrium* dan *kalsium siklamat*), untuk saus, es lilin, minuman ringan dan minuman yogurt berkalori rendah (3 g/kg), es krim, es puter dan sejenisnya serta jem dan jeli berkalori rendah (2 g/kg), permen berkalori rendah (1 g/kg), dan minuman ringan fermentasi berkalori rendah (500 mg/kg).
3. *Sorbitol*, untuk kismis (5 g/kg), jem, jeli dan roti (300 mg/kg), dan makanan lain (120 mg/kg).
4. *Aspartam*

### c. Pengawet

Bahan pengawet umumnya digunakan untuk mengawetkan pangan yang mempunyai sifat mudah rusak. Bahan ini dapat menghambat atau

memperlambat proses fermentasi, pengasaman atau peruraian yang disebabkan oleh mikroba. Tetapi tidak jarang produsen pangan menggunakannya pada makanan yang relatif awet dengan tujuan untuk memperpanjang masa simpan atau memperbaiki tekstur.

Pengawet yang banyak dijual di pasaran dan digunakan untuk mengawetkan berbagai makanan adalah benzoat, yang umumnya terdapat dalam bentuk *natrium benzoat* atau *kalium benzoat* yang bersifat lebih mudah larut. *Benzoat* sering digunakan untuk mengawetkan berbagai makanan dan minuman seperti sari buah, minuman ringan, saus tomat, saus sambal, jeli dan jeli, manisan, kecap, dan lain-lain.

Penggunaan pengawet dalam makanan harus tepat, baik jenis maupun dosisnya. Suatu bahan pengawet mungkin efektif untuk mengawetkan makanan tertentu, tetapi tidak efektif untuk mengawetkan makanan lainnya karena makanan mempunyai sifat yang berbeda-beda sehingga mikroba perusak yang akan dihambat pertumbuhannya juga berbeda. Beberapa bahan pengawet yang umum digunakan dan jenis makanan serta batas penggunaannya pada makanan diantaranya adalah:

1. *Benzoat* (dalam bentuk asam, atau garam kalium atau natrium benzoat), yaitu bahan yang digunakan untuk mengawetkan minuman ringan dan kecap (600 mg/kg), serta sari buah, saus tomat, saus sambal, jem dan jeli, manisan, agar, dan makanan lain (1 g/kg).
2. *Propionat* (dalam bentuk asam, atau garam kalium atau natrium *propionat*), yaitu bahan pengawet untuk roti (2 g/kg) dan keju olahan (3 g/kg).

3. Nitrit (dalam bentuk garam *kalium/natrium nitrit*) dan *nitrat* (dalam bentuk garam *kalium/natrium nitrat*), yaitu bahan pengawet untuk daging olahan atau yang diawetkan seperti sosis (125 mg nitrit/kg atau 500 mg nitrat/kg), korned dalam kaleng (50 mg nitrit/kg), atau keju (50 mg nitrat/kg).
4. *Sorbat* (dalam bentuk garam kalium atau kalsium sorbat), yaitu bahan pengawet untuk margarin, pekatan sari buah, dan keju (1 g/kg).
5. *Sulfit* (dalam bentuk garam kalium atau *natrium bisulfit* atau *metabisulfit*), yaitu bahan pengawet untuk potongan kentang goreng (50 mg/kg), udang beku (100 mg/kg), dan pekatan sari nenas (500 mg/kg).

Pada saat ini masih banyak ditemukan penggunaan bahan pengawet yang dilarang untuk digunakan dalam makanan dan berbahaya bagi kesehatan, misalnya *boraks* dan *formalin*. *Boraks* banyak digunakan dalam berbagai makanan seperti baso, mie basah, pisang molen, lempur, buras, siomay, lontong, ketupat, dan pangsit, dan selain bertujuan untuk mengawetkan juga dapat membuat makanan lebih kompak (kenyal) teksturnya dan memperbaiki penampakan. Akan tetapi boraks sangat berbahaya bagi kesehatan. Boraks bersifat sebagai antiseptik dan pembunuh kuman, oleh karena itu banyak digunakan sebagai anti jamur, bahan pengawet kayu, dan untuk bahan antiseptik pada kosmetik. Penggunaan boraks seringkali tidak disengaja karena tanpa diketahui terkandung di dalam bahan-bahan tambahan seperti pijaer atau bleng yang sering digunakan dalam pembuatan baso, mie basah, lontong dan ketupat.

Formalin juga banyak disalahgunakan untuk mengawetkan makanan seperti tahu dan mie basah. Formalin sebenarnya merupakan bahan untuk mengawetkan mayat dan organ tubuh dan sangat berbahaya bagi kesehatan, oleh karena itu dalam Peraturan Menteri Kesehatan RI No.722/Menkes/Per/IX/88 formalin merupakan salah satu bahan yang dilarang digunakan sebagai BTP.

#### **d. Penyedap Rasa, Aroma dan Penguat Rasa**

Salah satu penyedap rasa dan aroma yang dikenal luas di Indonesia adalah vetsin atau bumbu masak dan terdapat banyak merek di pasaran. Penyedap rasa tersebut mengandung senyawa yang disebut *monosodium glutamat (MSG)*. Peranan asam glutamat sangat penting, diantaranya untuk merangsang dan menghantar sinyal-sinyal antar sel otak, dan dapat memberikan citarasa pada makanan. Dalam peraturan Menteri Kesehatan RI No. 722/Menkes/Per/IX/88, penggunaan MSG dibatasi secukupnya, yang berarti tidak boleh berlebihan.

#### **e. Pengemulsi, Pemantap dan Pengental**

Fungsi dari pengemulsi, pemantap dan pengental dalam makanan adalah untuk memantapkan emulsi dari lemak dan air sehingga produk tetap stabil, tidak meleleh, tidak terpisah antara bagian lemak dan air, serta mempunyai tekstur yang kompak. Jenis makanan yang sering menggunakan BTP semacam ini adalah es krim, es puter, saus sardin, jem, jeli, sirup, dan lain-lain. Bahan-bahan pengemulsi, pemantap dan penstabil

yang diizinkan digunakan dalam makanan diantaranya:

1. *Agar*, untuk sardin dan sejenisnya (20 g/kg), es krim, es puter dan sejenisnya (10 g/kg), keju (8 g/kg), yogurt (5 g/kg), dan kaldu (secukupnya).
2. *Alginat* (dalam bentuk asam, atau garam kalium atau kalsium alginat), untuk sardin dan sejenisnya (20 g/kg), keju (5 g/kg), dan kaldu (3 g/kg).
3. *Dekstrin*, untuk es krim, es puter dan sejenisnya (30 g/kg), yogurt (10 g/kg), dan kaldu (secukupnya).
4. *Gelatin*, untuk yogurt (10 g/kg) dan keju (5 g/kg).
5. *Gom* (bermacam-macam gom), untuk es krim, es puter, sardin dan sejenisnya, serta sayuran kaleng yang mengandung mentega, minyak dan lemak (10 g/kg), keju (8 g/kg), saus slada (7,5 g/kg), yogurt (5 g/kg), minuman ringan dan acar ketimun dalam botol (500 mg/kg).
6. *Karagen*, untuk sardin dan sejenisnya (20 g/kg), es krim, es puter dan sejenisnya, serta sayuran kaleng yang mengandung mentega, lemak atau minyak (10 g/kg), yogurt, keju dan kaldu (5 g/kg), dan acar ketimun dalam botol (500 mg kg).
7. *Lesitin*, untuk es krirn, es puter, keju, makanan bayi dan susu bubuk instan (5 g/kg), roti, margarin dan minuman hasil olah susu (secukupnya).
8. *Karboksimetil selulosa* (CMC), untuk sardin dan sejenisnya (20 g/kg), es krim, es puter dan sejenisnya (10 g/kg), keju dan krim (5

g/kg), dan kaldu (4 g/kg).

9. *Pektin*, untuk es krim, es puter dan sejenisnya (30 g/kg), sardin dan sejenisnya (20 g/kg), yogurt, minuman hasil olah susu, dan sayur kalengan yang mengandung mentega, lemak dan minyak (10 g/kg), keju (8 g/kg), jem dan marmalad (5 g/kg), sirup (2,5 g/kg), dan minuman ringan (500 mg/kg).
10. *Pati asetat*, untuk es krim, es puter dan sejenisnya (30 g/kg), yogurt dan sayuran kaleng yang mengandung mentega, lemak dan minyak (10 g/kg) dan kaldu (secukupnya).

#### **f. Antioksidan**

Antioksidan adalah BTP yang digunakan untuk mencegah terjadinya ketengikan pada makanan akibat proses oksidasi lemak atau minyak yang terdapat di dalam makanan. Bahan-bahan yang sering ditambahkan antioksidan adalah lemak dan minyak, mentega, margarin, daging olahan/awetan, ikan beku, ikan asin, dan lain-lain. Bahan antioksidan yang diizinkan digunakan dalam makanan diantaranya :

1. *Askorbat* (dalam bentuk asam sorbat, atau garam kalium, natrium atau kalsium), yaitu antioksidan untuk kaldu (1 g/kg), daging olahan/awetan, jem, jeli dan marmalad, serta makanan bayi (500 mg/kg), ikan beku (400 mg/kg), dan potongan kentang goreng beku (100 mg/kg).
2. *Butil Hidroksianisol (BHA)*, untuk lemak dan minyak makan serta mentega (200 mg/kg), dan margarin (100 mg/kg).

3. *Butil Hidroksitoluen (BHT)*, untuk ikan beku (1 g/kg), minyak, lemak, margarin, mentega dan ikan asin (200 mg/kg).
4. *Propil galat*, untuk lemak dan minyak makan, margarin dan mentega (100 mg/kg).
5. *Tokoferol*, untuk makanan bayi (300 mg/kg), kaldu (50 mg/kg), serta lemak dan minyak makan (secukupnya).

#### **g. Pengatur Keasaman (Pengasam, Penetral dan Pendapar)**

Fungsi pengatur keasaman pada makanan adalah untuk membuat makanan menjadi lebih asam, lebih basa, atau menetralkan makanan. Pengatur keasaman mungkin ditambahkan langsung ke dalam makanan, tetapi seringkali terdapat di dalam bahan-bahan yang digunakan untuk membuat makanan. Beberapa pengatur keasaman yang diizinkan untuk digunakan dalam makanan, diantaranya adalah :

1. *Aluminium amonium/kalium/natrium sulfat*. yaitu terdapat di dalam soda kue (jumlah yang diizinkan adalah secukupnya).
2. *Asam laktat*, untuk makanan pelengkap sereal (15 g/kg), makanan bayi kalengan (2 g/kg), dan makanan-makanan lain seperti pasta tomat, jem/jeli, buah-buahan kaleng, bir, roti, margarin, keju, sardin, es krim, es puter, dan acar ketimun dalam botol (secukupnya).
3. *Asam sitrat*, untuk makanan pelengkap sereal (25 g/kg), makanan bayi kalengan (15 g/kg), coklat dan coklat bubuk (5 g/kg), dan makanan-makanan lain seperti pasta tomat, jem/jeli, minuman ringan, udang, daging, kepiting dan sardin kalengan, margarin, keju, saus,

sayur dan buah kaleng (secukupnya).

4. *Kalium dan natrium bikarbonat*, untuk coklat dan coklat bubuk (50 g/kg), mentega (2 g/kg), serta makanan lainnya seperti pasta tomat, jem/jeli, soda kue, dan makanan bayi (secukupnya).

#### **h. Anti Kempal**

Antikempal biasa ditambahkan ke dalam pangan yang berbentuk tepung atau bubuk. Oleh karena itu peranannya di dalam makanan tidak secara langsung, tetapi terdapat di dalam bahan-bahan yang digunakan untuk membuat makanan seperti susu bubuk, tepung terigu, gula pasir, dan sebagainya. Beberapa bahan antikempal yang diizinkan di dalam bahan-bahan untuk makanan diantaranya:

1. *Aluminium silikat*, yaitu untuk susu dan krim bubuk (1 g/kg).
2. *Kalsium aluminium silikat*, yaitu untuk serbuk garam dengan rempah atau bumbu serta merica (20 g/kg), gula bubuk (15 g/kg), dan garam meja (10 g/kg)
3. *Kalsium silikat*, penggunaannya untuk produk-produk seperti pada penggunaan kalsium aluminium silikat, ditambah untuk susu bubuk (10 g/kg) dan krim bubuk (1 g/kg).
4. *Magnesium karbonat*, penggunaannya seperti pada kalsium silikat.
5. *Magnesium oksida dan magnesium silikat*, penggunaannya seperti pada aluminium silikat.

### i. Pemutih dan Pematang Tepung

Pemutih dan pematang tepung adalah bahan yang dapat mempercepat proses pemutihan dan sekaligus pematangan tepung sehingga dapat memperbaiki mutu hasil pemanggangan, misalnya dalam pembuatan roti, kraker, biskuit, dan kue. Beberapa bahan pemutih dan pematang tepung yang diizinkan untuk makanan diantaranya:

1. *Asam askorbat*, yaitu digunakan untuk tepung (200 mg/kg)
2. *Kalium bromat*, untuk tepung (150 mg/g) serta roti dan sejenisnya (100 mg/kg)
3. *Natrium pirofosfat*, untuk adonan kue (5 g/kg bahan kering), roti dan sejenisnya (3,75 g/kg tepung), wafel dan tepung campuran wafel serta serabi dan tepung campuran serabi (3 g/kg bahan kering).

### j. Pengeras

Pengeras ditambahkan ke dalam makanan untuk membuat makanan menjadi lebih keras atau mencegah makanan menjadi lebih lunak. Beberapa bahan pengeras yang diizinkan untuk makanan diantaranya:

1. *Kalsium glukonat*, untuk mengeraskan buah-buahan dan sayuran dalam kaleng seperti irisan tomat kalengan (800 mg/kg), tomat kalengan (450 mg/kg), buah kalengan (350 mg/kg), acar ketimun dalam botol (250 mg/kg), serta jem dan jeli (200 mg/kg).
2. *Kalsium klorida*, penggunaannya seperti kalsium glukonat, ditambah dengan apel dan sayuran kalengan (260 mg/kg).

3. *Kalsium sulfat*, untuk irisan tomat kalengan (800 mg/kg), tomat kalengan (450 mg/kg), serta apel dan sayuran kalengan (260 mg/kg).

#### k. Sekuestran

Sekuestran adalah bahan yang dapat mengikat ion logam pada makanan sehingga memantapkan warna dan tekstur makanan, atau mencegah perubahan warna makanan. Beberapa bahan sekuestran yang diizinkan untuk makanan diantaranya:

1. *Asam fosfat*, untuk produk kepiting kalengan (5 g/kg), serta lemak dan minyak makan (100 mg/kg).
2. *Isopropil sitrat*, untuk lemak dan minyak makan serta margarin (100 mg/kg).
3. *Kalsium dinatrium edetat (EDTA)*, untuk udang kalengan (250 mg/kg), jamur kalengan (200 mg/kg), dan potongan kentang goreng beku (100 mg/kg).
4. *Monokalium fosfat*, untuk ikan dan udang beku (5 g/kg), daging olahan/awetan (3 g/kg), dan kaldu (1 g/kg).
5. *Natrium pirofosfat*, penggunaan seperti monokalium fosfat, ditambah untuk sardin dan produk sejenisnya (5 g/kg), dan potongan kentang goreng beku (100 mg/kg).<sup>24</sup>

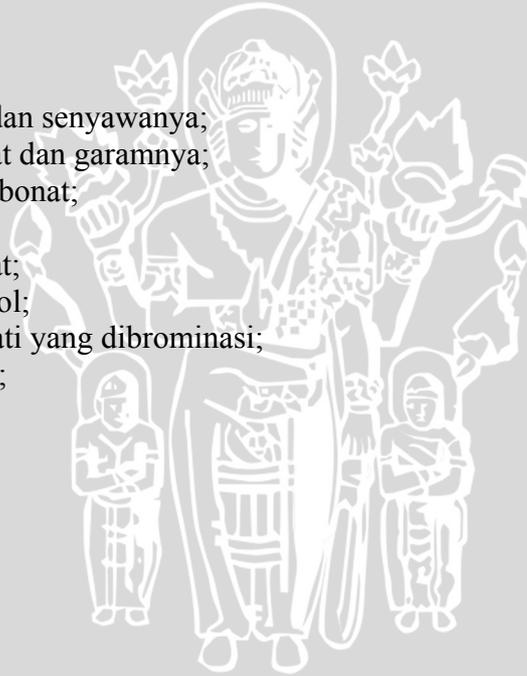
---

<sup>24</sup> Anonymous, 2008, *Bahan Tambahan Pangan (online)*, [http://www.ilmupangan.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=22&Itemid=42](http://www.ilmupangan.com/index.php?option=com_content&task=view&id=22&Itemid=42), (9 Mei 2008).

## 8. Bahan Tambahan Pangan (BTP) yang Dilarang Penggunaannya

Bahan tambahan pangan sangat berpengaruh terhadap kualitas suatu makanan. Namun, peredaran dan penggunaannya memerlukan pengawasan. Pemerintahlah yang berkompeten dalam hal ini karena berkaitan dengan keamanan makanan. Ada beberapa jenis bahan tambahan makanan yang dilarang penggunaannya, sebagaimana diatur oleh Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 722/MenKes/Per/IX/1988 tanggal 22 September 1988 dan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1168/MenKes/PER/X/1999. Beberapa bahan tambahan makanan tersebut yaitu :

1. asam borat dan senyawanya;
2. asam salisilat dan garamnya;
3. dietilpirokarbonat;
4. dulsin;
5. kalium klorat;
6. kloramfenikol;
7. minyak nabati yang dibrominasi;
8. nitrofurazon;



## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Metode Pendekatan

Penelitian ini adalah penelitian **yuridis sosiologis**, yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan nyata di masyarakat dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta (*fact finding*), kemudian dilanjutkan dengan menemukan masalah (*problem finding*) yang terkait dengan penelitian, selanjutnya menuju kepada penyelesaian masalah (*problem solution*).

Pendekatan yuridis yaitu dilakukan melalui kajian terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yaitu pasal 4 tentang hak konsumen dan pasal 8 tentang perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha. Pasal-pasal tersebut digunakan sebagai dasar dalam memberikan perlindungan hukum bagi konsumen baik secara preventif maupun secara represif.

Pendekatan sosiologis dimaksudkan untuk mengkaji berbagai hal yang berkaitan dengan fenomena yang terjadi di masyarakat khususnya kasus konsumsi pangan olahan yang mengandung Bahan Tambah Pangan (BTP) berbahaya bagi kesehatan.

#### B. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Jawa



Timur yang terletak di kota Surabaya dengan pertimbangan BPOM sebagai badan yang memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat sebagai konsumen dengan cara melakukan pengujian standar mutu dan keamanan pangan olahan yang akan diperdagangkan oleh pelaku usaha dalam rangka melindungi kesehatan dan keselamatan konsumen, serta melakukan pengawasan terhadap produsen, selaku sebagai pelaku usaha, maupun produk pangan olahan yang diperdagangkan untuk mencegah terjadinya peredaran pangan olahan yang mengandung Bahan Tambahan Pangan (BTP) yang tidak sesuai dengan aturan.

Selain melakukan penelitian di BPOM Jawa timur dilakukan penelitian pula di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Malang dengan pertimbangan bahwa badan inilah salah satu perangkat negara yang mempunyai tugas untuk memberikan perlindungan hukum secara represif bagi konsumen yang telah mengalami kerugian akibat pangan olahan yang mengandung Bahan Tambahan Pangan (BTP) berbahaya secara non litigasi.

### **C. Jenis dan Sumber Data**

#### **1. Jenis Data**

Jenis data dalam penelitian ini terdiri atas :

##### **a. Data Primer**

Data primer yang digunakan dalam penelitian ini di peroleh langsung dari penelitian di lapangan (*field research*) antara lain dari narasumber yang terkait langsung tentang perlindungan hukum bagi konsumen yang mengalami kerugian akibat pangan olahan yang berbahaya, yaitu staff BPOM Jawa Timur

dan anggota BPSK Kota Malang. Data tersebut berupa pengetahuan dan pengalaman narasumber dalam memberikan perlindungan hukum bagi konsumen yang mengalami kerugian akibat pangan olahan yang berbahaya dan hambatan yang dialaminya serta upaya dalam menangani hambatan tersebut.

b. Data Sekunder

Data sekunder dalam penelitian ini adalah berupa hasil dokumentasi baik dari literatur maupun *file* yang didapatkan dari tempat penelitian yaitu di BPOM Jawa Timur dan BPSK Kota Malang. Data yang didapat sebagai hasil dokumentasi tersebut seperti pedoman penyuluhan, tata cara produksi pangan yang baik bagi IRTP, pedoman pembentukan BPSK, lembar persyaratan pendaftaran sertifikasi pangan, daftar BTP dan batas penggunaannya, Keputusan epala BPOM RI, dll.

## 2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini terdiri atas :

a. Data primer

Sumber data primer dalam penelitian ini di peroleh melalui wawancara dengan pihak-pihak terkait yaitu dengan staf BPOM Jawa Timur dan anggota BPSK Kota Malang.

b. Data Sekunder

Sumber data sekunder di peroleh dengan melakukan pencarian data-data dan dokumentasi yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti di BPOM Jawa Timur dan BPSK Kota Malang.

#### **D. Teknik Memperoleh Data**

##### **1. Data Primer**

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah untuk data primer ditelusuri dengan cara wawancara langsung kepada narasumber yang terkait dengan penelitian dengan menggunakan *guide interview* berupa catatan mengenai pokok yang akan ditanyakan. Penggunaan pedoman untuk wawancara terhadap narasumber tersebut bertujuan agar dalam mengemukakan pertanyaan lebih fokus dan terarah walaupun mengenai hal tertentu akan melebar sesuai dengan perkembangan kondisi lapang.

##### **2. Data Sekunder**

Sedangkan untuk data sekunder dapat diperoleh melalui dokumentasi berkas-berkas penting yang terkait dari BPOM Jawa Timur dan BPSK Kota Malang dengan cara *copy file* atau *foto copy* data serta penelusuran peraturan perundang-undangan dan literatur terkait dari berbagai sumber.

#### **E. Populasi, Sampel dan Responden**

##### **1. Populasi Penelitian**

Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh staf Badan Pengawas Obat dan makanan (BPOM) di Indonesia sebagai badan pengawas pangan olahan yang beredar dimasyarakat dan juga seluruh anggota Badan Penyelesaian Sengketa

Konsumen (BPSK) di Indonesia sebagai badan yang dibentuk oleh Pemerintah yang bertugas penyelesaian sengketa antara pelaku usaha dan konsumen melalui jalur non-litigasi.

## 2. Sampel Penelitian

Sampel dalam penelitian ini adalah staf Badan Pengawas Obat dan makanan (BPOM) di Jawa Timur sebagai badan pengawas pangan olahan yang beredar dimasyarakat Jawa Timur dan juga Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Malang.

Mengenai teknik penentuan sampel yang digunakan adalah dengan cara *purposive sampling* yaitu teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu, misalnya narasumber itu adalah orang yang paling tahu tentang apa yang peneliti harapkan, atau mungkin dia sebagai penguasa sehingga memudahkan peneliti menjelajahi objek/situasi sosial yang diteliti.

Selain itu peneliti akan menggunakan teknik *snow ball sampling* dalam mengambil sampel sumber data, yaitu yang pada awalnya jumlah sampel sedikit tetapi lama-lama menjadi banyak. hal ini akan dilakukan apabila dari jumlah sumber data yang sedikit itu belum mampu memberikan data yang memuaskan, maka dari itu mencari orang lain lagi yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian yang dapat digunakan sebagai sumber data.

## 3. Responden Penelitian

Responden dalam penelitian ini adalah Bapak Supriyadi, staf bagian Sertifikasi dan Layanan Informasi Konsumen (SERLIK) Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Jawa Timur dan Bapak Sumito sebagai wakil ketua Badan

Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Malang dan Ketua Yayasan Lembaga Konsumen (YLK) Kota Malang. Selain narasumber tersebut peneliti mewawancarai narasumber dari salah satu staf bagian Farmakmin Dinas Kesehatan Kota Malang, Chusnul Arifianti, dari Bidang Promosi dan Perlindungan Konsumen Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Koperasi (Disperindagkop) kota Malang.

#### **F. Teknik Analisis Data**

Data penelitian ini akan dianalisis dengan menggunakan metode *deskriptif kualitatif*. Dalam penelitian ini peneliti telah melakukan analisis data sebelum peneliti memasuki lapangan. Analisis dilakukan terhadap data sekunder yang akan digunakan untuk fokus penelitian. Namun demikian fokus penelitian ini hanya bersifat sementara dan akan berkembang setelah peneliti masuk ke lapangan yaitu setelah mendapat data primer dari BPOM Jawa Timur dan BPSK Kota Malang mengenai bentuk perlindungan hukum bagi konsumen yang mengalami kerugian akibat pangan olahan yang berbahaya. Serta kendala dan upaya mengatasinya. Berdasarkan data yang diperoleh dari lapang tersebut akan dilakukan analisis untuk dibuat kesimpulannya dengan dibantu data sekunder berupa hasil dokumentasi dari tempat penelitian.

#### **G. Definisi Operasional Variabel**

##### **1. Perlindungan Hukum**

Perlindungan hukum dalam penelitian ini adalah perlindungan hukum bagi

konsumen yang mengalami kerugian akibat pangan olahan yang mengandung Bahan Tambahan Pangan (BTP) yang tidak sesuai dengan aturan yang telah ditentukan. Perlindungan hukum baik secara preventif maupun represif yang dilakukan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Jawa Timur dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Malang.

## 2. Konsumen

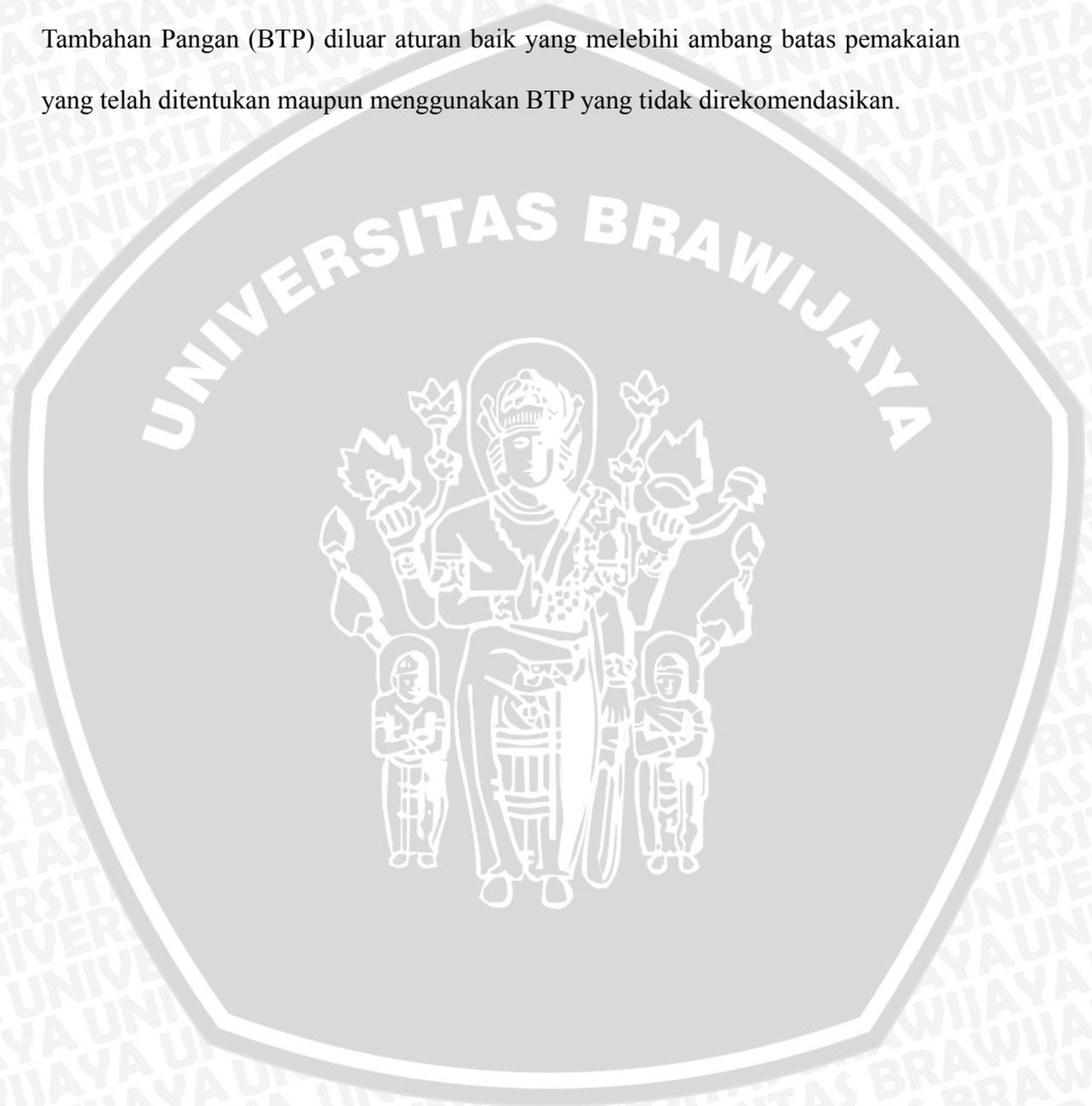
Konsumen dalam penelitian ini adalah konsumen akhir pangan olahan yang sesuai dengan rumusan pasal 1 angka (2) Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yaitu setiap orang yang mengkonsumsi barang dan/atau jasa (dalam hal ini pangan olahan) yang tersedia dalam masyarakat baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

## 3. Kerugian

Kerugian dalam penelitian ini maksudnya adalah kerugian yang dialami oleh konsumen berupa *physical harm* (korban manusia) misalnya penyakit yang timbul setelah mengkonsumsi pangan olahan sehingga konsumen jatuh sakit atau bahkan meninggal dunia sebagai akibat mengonsumsi pangan olahan yang mengandung Bahan Tambahan Pangan (BTP) yang tidak sesuai dengan aturan yang telah ditentukan.

#### 4. Pangan olahan Berbahaya

Pangan olahan dalam penelitian ini adalah makanan dan minuman hasil proses pengolahan industri rumah tangga di daerah Kota Malang yang mengandung Bahan Tambahan Pangan (BTP) diluar aturan baik yang melebihi ambang batas pemakaian yang telah ditentukan maupun menggunakan BTP yang tidak direkomendasikan.



## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan mengenai perlindungan hukum bagi konsumen kota Malang yang mengalami kerugian akibat pangan olahan yang berbahaya, dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Perlindungan Hukum yang diberikan oleh BPOM Jawa Timur adalah :
  - a. Perlindungan hukum secara preventif, yaitu mewajibkan setiap IRTP untuk melakukan sertifikasi dan setelah itu diwajibkan untuk mengikuti penyuluhan kemudian akan ada pengawasan baik saat proses produksi sampai pengedaran produk kepada masyarakat.
  - b. Perlindungan hukum secara represif, dengan melakukan pencabutan terhadap pangan yang berbahaya yang telah beredar dipasar dan melakukan *public warning* serta memberikan sanksi administratif.

Perlindungan hukum yang dilaksanakan oleh BPSK kota Malang dengan cara represif saja karena badan tersebut bersifat pasif dimana akan memberikan perlindungan bagi konsumen apabila ada konsumen yang mengadu kepada BPSK untuk menyelesaikan sengketanya dengan produsen pangan.

2. Dalam melaksanakan perlindungan hukum bagi konsumen kota Malang terdapat hambatan-hambatan yang menyebabkan BPOM Jawa Timur dan BPSK kota Malang tidak dapat mencapai tujuannya secara maksimal. Hambatan yang dialami oleh BPOM Jawa Timur adalah :

- a. Masalah anggaran dana yang terbatas,
- b. Masalah kesadaran masyarakat yang lemah yaitu tidak peduli untuk menghindari pangan yang berbahaya atau melaporkan apabila mengetahui ada produsen yang melakukan pelanggaran terkait penggunaan BTP yang tidak sesuai dengan peraturan.

Sedangkan hambatan yang dialami oleh BPSK kota Malang adalah tidak adanya konsumen pangan yang melakukan pengaduan kepada BPSK sehingga tidak bisa memberikan perlindungan terhadap hak-haknya yang telah terlanggar karena pangan olahan yang berbahaya.

3. Dalam mengatasi hambatan-hambatan dalam melaksanakan perlindungan hukum bagi konsumen kota Malang tersebut, BPOM Jawa Timur melakukan upaya sebagai berikut :
  - a. Alokasi anggaran dana secara efisien.
  - b. Mengefektifkan penyuluhan

Sedangkan upaya yang dilakukan BPSK dalam mengatasi hambatan yang dialami adalah dengan cara melakukan koordinasi dengan instansi lain seperti Dinas Kesehatan kota Malang dan Bidang Promosi dan Perlindungan Hukum Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disperindag) Kota Malang untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat mengenai hak konsumen dan sosialisasi mengenai BPSK

## **B. Saran**

Dari kesimpulan atas pembahasan di atas dapat diberikan saran sebagai berikut :

1. BPOM Jawa Timur dan Dinas Kesehatan kota Malang hendaknya intensif melakukan operasi dan pengawasan di pusat penjualan pangan baik di swalayan, toko, sekolah atau dipasar sebagai tindakan preventif untuk mendeteksi adanya IRTTP yang masih belum mendaftarkan produknya dan mewajibkan untuk mendaftarkan segera sehingga dapat meminimalisir terjadinya pelanggaran terkait penggunaan BTP yang tidak sesuai dengan peraturan serta produk pangannya dapat dijamin keamanannya bagi kesehatan masyarakat.
2. BPSK kota Malang intensif berkoordinasi dengan instansi-instansi lain dan lembaga swadaya masyarakat yang bergerak dibidang perlindungan konsumen yang ada di kota Malang untuk bekerjasama dalam melakukan sosialisasi mengenai hak-hak konsumen dan mengenai fungsi BPSK sehingga masyarakat memahaminya dan BPSK dapat melaksanakan fungsinya secara efektif.
3. Semua instansi yang mempunyai tugas untuk melakukan perlindungan hukum bagi konsumen kota Malang hendaknya koordinasi secara intensif untuk bekerjasama dalam melakukan perlindungan hukum baik secara preventif maupun represif sehingga tidak terjadi *over laping* program dan sasaran tetapi justru akan lebih efektif dan efisien.

## DAFTAR PUSTAKA

**Buku-buku**

Cahyo Saparinto, Diana Hidayati, 2006, *Bahan Tambahan Pangan*, Kanisius, Yogyakarta.

Departemen Kesehatan Republik Indonesia, 1989/1998, Direktorat Jenderal POM, Bagian Proyek Pengembangan Usaha dan Pembinaan obat dan pembekalan Farmasi.

Direktorat Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia, 1999, *Pedoman Pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen*, Jakarta.

Erman Rajagukguk, dkk, 2000, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Mandar Maju, Bandung.

Janus Sidabalok, 2006, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

John Pieris, Wiwik, Sri Widiarty, 2007, *Negara Hukum dan Perlindungan Konsumen, Terhadap Produk Pangan Kadaluarsa*, Pelangi Cendekia, Jakarta.

M. Ali Mansyur, 2007, *Penegakan Hukum tentang Tanggung Gugat Produsen dalam Perwujudan Perlindungan Konsumen*, Genta Press, Yogyakarta.

Nasution Az, 1999, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Daya Widya, Jakarta.

Nurhasan, 2006, *Panduan Membebaskan Anak dari Pangan Bermasalah, Tips Bagi Orang Tua Memahami dan Menghindari Racun Kimia dalam Makanan dan Minuman*, Piramedia, Depok.

Philipus M.Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya.

Shidarta, 2000, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo Jakarta.

Soerjono Soekanto, 1985, *Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi*, Remadja Karya, Bandung.

## Internet

Anonymous, *Mewaspadaai Makanan Beracun, Pentingnya Makanan yang Sehat dan Aman (online)*,  
<http://pkditjenpdn.depdag.go.id/index.php?page=infodtl&InfoID=6&dtl=1>, (9 Januari 2008).

Anonymous, 2008, *Bahan Tambahan Pangan (online)*,  
[http://www.ilmupangan.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=22&Itemid=42](http://www.ilmupangan.com/index.php?option=com_content&task=view&id=22&Itemid=42), (9 Mei 2008).

Anonymous, 2007, *Hasil Kajian BPKN di Bidang Pangan Terkait Perlindungan Konsume(online)*,  
[http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3976&Itemid=686](http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=3976&Itemid=686), (10 Januari 2008).

Anonymous, *Sekilas Tentang Perlindungan Konsumen (online)*,  
[http://www.lkht.net/artikel\\_lengkap.php?id=51](http://www.lkht.net/artikel_lengkap.php?id=51), (10 Januari 2008).

Anonymous, *Pangan Mengandung Zat Berbahaya (online)*,  
[http://209.85.175.104/search?q=cache:HI8x2\\_O-5c4J:www.ihssrc.com/index2.php%3Foption%3Dcom\\_content%26do\\_pdf%3D1%26id%3D110+tugas+YLKI&hl=id&ct=clnk&cd=5&gl=id](http://209.85.175.104/search?q=cache:HI8x2_O-5c4J:www.ihssrc.com/index2.php%3Foption%3Dcom_content%26do_pdf%3D1%26id%3D110+tugas+YLKI&hl=id&ct=clnk&cd=5&gl=id), (9 April 2008).

Anonymous, *Penting, Pengawasan Keamanan Pangan (online)*,  
<http://www.mail-archive.com/envorum@ypb.or.id/msg02035.html>, (23 April 2008).

Anonymous, 2007, *Pemerintah Perkuat Koordinasi Perlindungan Konsumen (online)*,  
[http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=5008&Itemid=686](http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=5008&Itemid=686). (23 April 2008).

Purwiyatno, Hariyadi, 1997, *Pangan dan Gizi sebagai Hak Asasi Manusia (online)*,  
<http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1997/01/27/0078.html>. (10 Januari 2008).

Billy N, 2008, *Aspek Hukum Bahan Tambahan Makanan (BTM) pada Jajanan Anak (online)*, <http://www.w3.org/1999/xhtml>, (28 juni 2008).

BPOM, 2006, *Bahan Berbahaya yang Dilarang Untuk Pangan (online)*,  
<http://www.w3.org/TR/xhtml1/DTD/xhtml1-transitional>, (28 Juni 2008).

Evelyn Suleeman dan Endang Sulastri, 2006, *Jajanan Favorit Separuh Rumahtangga di Indonesia BPOM, Latar Belakang BPOM* (online), <http://www.pom.go.id/public/balai/map16.asp> (10 Mei 2008).

Muhammad Nafi, 2004, *Keamanan Pangan Industri Rumah Tangga, Masih Rendah* (onlin), <http://www.tempointeraktif.com/hg/ekbis/2004/08/09/brk,20040809-05,id.html>, (24 juni 2008).

Riza Sofyat, Dikky Setiawan, Kartina Ika Sari, dan Feby Indirani, *Risiko MSG Dalam Makanan Anak, PIRAC mempersoalkan kandungan MSG dalam makanan anak-anak. Tapi produsen menganggap penelitian PIRAC cuma omong kosong* (online), <http://download.macromedia.com>, (28 Juni 2008).

### **Peraturan Perundang-undangan**

*Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 194*, Mandar Maju, Bandung.

*Undang-undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan*, 2007, Jakarta: Pelangi Cendekia.

*Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen*, 2003, Citra Aditya Bakti, Bandung.

*Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan*.

*Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 722/Men.Kes//PER/IX/88 tentang Bahan Tambahan Makanan*.

*Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor :04/M-Dag/Per/2/2006 tentang Distribusi dan Pengawasan Bahan Berbahaya*.

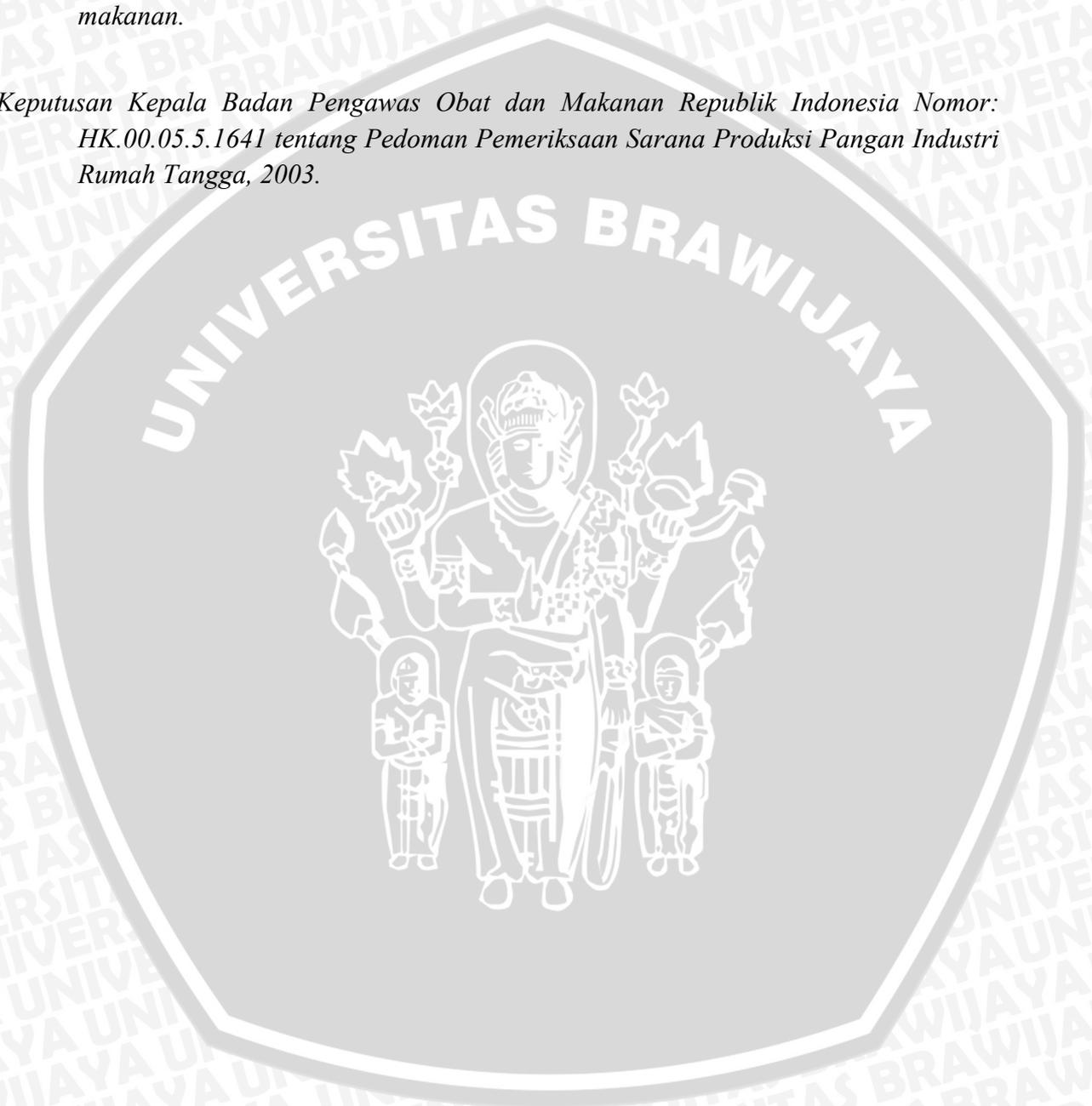
*Keputusan Kepala Badan Obat dan Makanan Nomor: HK 00.05.5.1.4547. tentang Persyaratan Penggunaan Pemanis Buatan dalam Bahan Pangan*, 2004.

*Keputusan Kepala Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor: HK. 00.05.5.1639 tentang Pedoman Tata Cara Produksi Pangan yang Baik untuk Industri Rumah Tangga*, 2003.

*Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor: HK.00.05.5.1640 tentang Sertifikasi Produk Pangan Untuk Perusahaan Pangan Industri Rumah Tangga, 2003.*

*Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor: HK.00.06.21.0846 tentang penetapan visi dan misi badan pengawas obat dan makanan.*

*Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor: HK.00.05.5.1641 tentang Pedoman Pemeriksaan Sarana Produksi Pangan Industri Rumah Tangga, 2003.*



**Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Kota Malang yang Mengalami Kerugian  
Akibat Pangan Olahan yang Berbahaya  
(Studi di BPOM Jawa Timur dan BPSK Kota Malang)**

---

PEDOMAN WAWANCARA DENGAN DINAS KESEHATAN KOTA MALANG

1. Apakah visi dan misi dari dinas kesehatan kota Malang ?
2. Apakah tugas dan kewenangan dinas kesehatan kota Malang ?
3. Apakah Dinkes kota Malang mempunyai tugas untuk mengawasi masalah pangan di masyarakat ?
4. Apakah dinkes juga melayani perizinan atau pendaftaran produksi pangan oleh para produsen (produsen skala apa) ?
5. Bagaimana prosedur permintaan izin atau pendaftaran yang dilakukan oleh produsen pangan kepada dinkes kota Malang ?
6. Apakah dinkes mempunyai standard aturan yang dijadikan sebagai pedoman mengenai pengolahan pangan yang wajib dipatuhi oleh produsen ?
7. Apakah dinkes kota Malang pernah menemukan pelanggaran yang dilakukan oleh produsen mengenai produksi pangan olahan ?
8. Bagaimana deskripsi kasus pelanggaran tersebut (berapa jumlah pelanggaran dalam skala waktu tertentu, bentuk pelanggarannya apa, dampak dari pelanggaran itu apa, produsennya dari skala apa, jenis pangannya apa,) ?
9. Apakah ada jenis pelanggaran yang dilakukan oleh produsen terkait dengan penggunaan Bahan Tambahan Pangan (BTP) diluar aturan yang telah ditentukan ?
10. Bagaimana deskripsi kasus tersebut (berapa jumlah pelanggaran dalam skala waktu tertentu, jenis BTP apa saja, dampak dari BTP yang sudah tampak apa, produsennya dari skala apa, jenis pangannya apa,) ?
11. Bagaimana deskripsi upaya yang dilakukan oleh dinkes dalam menangani pelanggaran yang telah dilakukan oleh produsen mengenai penggunaan BTP diluar aturan (upaya terhadap produsen dan upaya memberi perlindungan bagi konsumen) ?

12. Bagaimana upaya dinkes kota malang dalam mencegah terjadinya pelanggaran aturan mengenai BTP yang dilakukan oleh produsen (produsen dan konsumen) ?
13. Bagaimana hubungan antara dinkes kota malang dengan BPOM Jawa Timur dalam menangani masalah pangan olahan ?
14. Apakah selama ini dinkes kota malang dan BPOM Jawa Timur selalu melakukan koordinasi secara aktif dalam melakukan kerjasama dalam melakukan pengawasan terhadap produksi dan beredarnya pangan olahan di kota Malang ?
15. Bagaimana rekomendasi dari dinkes mengenai upaya yang sebaiknya dilakukan dalam melakukan perlindungan konsumen agar tidak menjadi korban akibat pangan olahan yang berbahaya ?
16. Bagaimana bentuk kerjasama yang sebaiknya dilakukan oleh Dinkes Kota Malang dan BPOM Jawa Timur dalam melakukan perlindungan hukum terhadap masyarakat sebagai konsumen ?



**Perindungan Hukum Bagi Konsumen Kota Malang yang Mengalami Kerugian  
Akibat Pangan Olahan yang Berbahaya  
(Studi di BPOM Jawa Timur dan BPSK Kota Malang)**

---

PEDOMAN WAWANCARA DENGAN BPOM JAWA TIMUR

1. Apakah latar belakang berdirinya BPOM ?
2. Apakah visi dan misi dari BPOM Jawa Timur ?
3. Apakah tugas dan kewenangan BPOM Jawa Timur?
4. Apakah program-program BPOM Jawa Timur dalam melakukan pengawasan pangan ?
5. Apakah tujuan program-program tersebut ?
6. Bagaimana prosedur perizinan pangan yang akan diedarkan oleh produsen atau pelaku usaha di BPOM Jawa Timur ?
7. Apakah Industri Rumah Tangga Pangan di Kota Malang juga harus melakukan perizinan ke BPOM Jawa Timur ?
8. Apakah selama ini pernah ada pelanggaran yang dilakukan oleh produsen terkait pembuatan pangan ?
9. Apakah pernah ada pelanggaran dalam pemakaian BTP ?
10. Bagaimana apabila pelanggaran dalam pemakaian BTP dilakukan oleh Industri Rumah Tangga Pangan ?
11. Apakah selama ini pernah ada konsumen pangan yang mengadu ke BPOM Jawa Timur karena mengalami kerugian akibat pangan olahan yang berbahaya ?
12. Apakah program yang dilakukan BPOM Jawa Timur untuk mencegah beredarnya pangan berbahaya karena mengandung BTP yang tidak sesuai dengan peraturan di masyarakat ?
13. Apakah tindakan yang akan dilakukan BPOM Jawa Timur untuk menanggulangi beredarnya pangan berbahaya karena mengandung BTP yang tidak sesuai dengan peraturan di masyarakat ?
14. Apakah selama ini BPOM Jawa Timur mengalami hambatan dalam melakukan program perlindungan bagi konsumen ?

15. Kalau ada, bagaimana upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan tersebut?
16. Apakah selama ini BPOM pernah berkoordinasi dengan BPSK dalam melakukan upaya perlindungan hukum ?
17. Bagaimana pendapat anda agar konsumen senantiasa terlindungi hak-haknya dalam mendapatkan pangan yang terjamin mutu dan keamanan serta keselamatannya?



**Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Kota Malang yang Mengalami Kerugian  
Akibat Pangan Olahan yang Berbahaya  
(Studi di BPOM Jawa Timur dan BPSK Kota Malang)**

---

PEDOMAN WAWANCARA DENGAN BPSK KOTA MALANG

1. Apakah Tujuan berdirinya BPSK ?
2. Apakah visi dan misi dari BPSK Kota Malang ?
3. Apakah tugas dan kewenangan BPSK Kota Malang ?
4. Apakah BPSK Kota Malang mempunyai program untuk sosialisasi kepada masyarakat terkait dengan keberadaannya dan hak-hak konsumen sesuai dalam UU Perlindungan konsumen ?
5. Apakah upaya BPSK Kota Malang dalam memberikan perlindungan hukum kepada konsumen Kota Malang ?
6. Apakah selama ini pernah ada sengketa konsumen karena konsumen dirugikan akibat pangan yang berbahaya yang diselesaikan di BPSK Kota Malang ?
7. Kalau ada, bagaimana diskripsi kasus-kasus sengketa tersebut ?
8. Apakah upaya yang dilakukan BPSK Kota Malang apabila ada konsumen yang mengadu karena mengalami kerugian akibat pangan yang berbahaya ?
9. Bagaimana prosedur penyelesaian dalam penyelesaian sengketa konsumen ?
10. Apakah BPSK Kota Malang mempunyai hubungan kerjasama dengan Instansi lain dalam melakukan upaya perlindungan hukum bagi konsumen Kota Malang ?
11. Bagaimana pendapat anda agar konsumen Kota Malang selalu terlindungi hak-haknya dalam mendapatkan pangan yang aman dan selamat bagi kesehatan ?