

KETERBUKAAN INFORMASI MENGENAI PERLINDUNGAN KONSUMEN MERUPAKAN INFORMASI YANG MEMILIKI *FIRM SPECIFIC*

Sri Hutomo¹

ABSTRACT

Article presents information on consumer protection by showing E.M. Jackson cases versus Nestle on product liability and breaking the law. The justice decision, Foreign naturaldoctrine Reasonable Expectation test, and strict liability.

Keywords: *firm specific information, consumer protection*

ABSTRAK

Artikel memaparkan kasus perselisihan E.M. Jackson dengan Nestle tentang pelanggaran hukum dan kelayakan produk. Penjelasan meliputi uraian putusan pengadilan, isi gugatan, Foreign naturaldoctrine, Reasonable Expectation test, dan strict liability.

Kata kunci: *informasi firm specific, perlindungan konsumen*

¹ Staf Pengajar Universitas Mpu Tantular & UBiNus, Jakarta

PENDAHULUAN

Pada bulan Mei 1998, E.M. Jackson membeli permen Katydid (permen yang dilapisi karamel, coklat, dan kenari) produksi Nestle. Sewaktu menggigit permen tersebut, giginya patah. Atas peristiwa tersebut, E.M. Jackson mengajukan gugatan ke pengadilan berdasarkan alasan pelanggaran hukum (tuduhan I) dan *strict liability/product liability*, yaitu tanggung jawab atas keselamatan dan keamanan produk (tuduhan II). Di pengadilan, terjadi adu argumentasi mengenai tanggung jawab produsen khususnya yang berkaitan dengan doktrin *Foreign natural*. Doktrin itu menekankan pada perkiraan masuknya benda asing ke dalam campuran adonan secara alami dengan doktrin tes *Reasonable Expectation* terhadap pengetahuan konsumen berlandaskan perkiraan yang masuk akal mereka.

Gugatan konsumen terhadap produsen atau sengketa antara produsen dengan konsumen dapat terjadi karena berkaitan dengan asas tanggung jawab produsen. Di samping itu, hampir di semua telah mempunyai UU tentang perlindungan konsumen bahkan di Indonesia tanggung jawab produsen pangan juga diatur dalam UU tentang pangan. Karena sengketa itu berpengaruh terhadap citra perusahaan, harga saham maupun pasar modal, peneliti menganalisis seberapa jauh UU No. 8 tahun 1995 tentang pasar modal yang mengatur kewajiban perusahaan publik, emiten menyampaikan informasi mengenai perlindungan konsumen, atau informasi yang memiliki *firm specific* harus disampaikan kepada calon maupun pemegang saham.

Bagi perusahaan publik, keterbukaan informasi yang bersifat umum dan khusus menjadi unsur penting yang harus dilakukan. Informasi yang akurat diperlukan bagi investor sebelum melakukan investasi. Semakin jelas informasi perusahaan seperti perlindungan konsumen, keinginan investor untuk berinvestasi semakin tinggi. Hal itu berkaitan dengan keterbukaan informasi tersebut akan membentuk suatu penilaian terhadap investasi sehingga investor dapat menentukan pilihan secara optimal terhadap portofolio perusahaan yang bersangkutan. Sebagai bahan analisis, digunakan contoh kasus E. M. Jackson melawan Nestle Beich (Putusan MA Illinois no.71794 tanggal 12 Maret 1992) yang dikaitkan dengan ketentuan UU no. 7 tahun 1996 tentang pangan. UU No. 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen dan UU no. 8 tahun 1995 tentang pasar modal.

PEMBAHASAN

Kasus Elise M. Jackson Melawan Nestle-Beich (Putusan MA Illinois Nomor 71794 Tanggal 12 Maret 1992)

Penggugat (E. M. Jackson) menduga giginya patah karena menggigit permen coklat berlapis karamel produksi Nestle. Dia mengajukan tuntutan kepada perusahaan tersebut berdasarkan alasan pelanggaran hukum dan *product liability* (tanggung jawab produsen atas keselamatan dan keamanan produk). Pengadilan keliling di Madison County, Lola P. Maddox J. memberikan pengajuan mosi tergugat untuk putusan sumir dan penggugat menggunakan banding.

Peradilan banding dari diskrit kelima 212 II APP, 3 third 296, 155 III. Dec. 508, 569 N. E.2d 1119 mengumumkan kembali banding dari Nestle. Hakim Freeman dari MA menyatakan

bahwa tes *Reasonable Expectation* lebih baik daripada doktrin *Foreign natural* yang akan dipakai untuk menentukan tanggung jawab penjual produk makanan atas kerugian yang disebabkan oleh bahan ramuan dalam makanan. Hal tersebut juga didukung oleh hakim Heiple. Berikut ini ringkasan keputusan pengadilan.

1. Makanan

Tanggung jawab *food processors* dan pabrikan didekati dengan teori *Reasonable Expectation* (perkiraan yang masuk akal), yaitu zat asing yang masuk diuji tanpa memperhatikan apakah substansi zat dalam produk makanan masuk secara alami untuk menjadi bahan campuran makanan tersebut. Tanggung jawab muncul karena ada keraguan yang disebabkan oleh substansi dan konsumen produk tersebut tidak akan berharap secara masuk akal untuk dapat menemukan zat dalam produk. Oleh karena itu, doktrin *Foreign natural* mengenai masuknya barang asing secara alami tidak diberlakukan.

2. *Product Liability*

State of art bukan pembelaan yang mensyaratkan adanya unsur kesalahan *product liability*.

3. *Product Liability*

Teori *strict liability* dimasukkan untuk dipakai pada sebuah produk yang berada pada jalur perdagangan dengan tidak memperhatikan apakah produk tersebut telah melalui proses yang benar atau tidak.

4. Makanan

Sebatang coklat yang dibalut dengan permen karamel tidak patut untuk dimasukkan ke dalam kelompok produk yang tidak aman bagi penggunaannya. Oleh karena itu, tidak masuk dalam pengertian *strict liability* (tanggung jawab hukum tanpa kesalahan) karena pemberian gula pada produk tersebut kurang manfaat sosialnya kecuali dibebaskan dari tanggung jawab hukum.

5. Makanan

Pembuat coklat yang dibalut dengan karamel, diberi pemanis dan kenari, berada dalam posisi yang dua kali lebih baik dibandingkan konsumen untuk mengidentifikasi risiko yang timbul dari penambahan gula. Karena itu, si pembuat tidak akan dibebaskan. Fakta bahwa buah kenari dibungkus oleh kulit yang keras belum diketahui secara umum. Proses makanan yang mengandung kulit kenari memerlukan pengetahuan dalam memisahkan unsur-unsur.

6. Makanan

Si pembuat coklat tersebut tidak dapat lari dari *strict liability* dengan membuktikan bahwa ia bebas dari kesalahan.

7. *Product liability*

Menurut tes *Reasonable Expectation* yang berkaitan dengan *strict liability*, pembuat makanan tersebut dapat mencantumkan peringatan mengenai produk mereka bila mengandung unsur-unsur yang mungkin menimbulkan kerugian/kecelakaan. Hal itu berguna untuk menghindari tanggung jawab kerugian yang disebabkan oleh produknya.

8. Makanan

Meskipun coklat tersebut aman, tetap saja dikenakan *strict liability* karena tidak mencantumkan tanda peringatan mengenai risiko yang mungkin terjadi.

Pada bulan Mei 1998, Jackson membeli permen Katydid, yaitu permen yang dilapisi karamel coklat dan kenari buatan pabrik Nestle. Sewaktu menggigit permen itu, giginya patah. Ternyata, pada permen tersebut terdapat kulit kenari. Akibatnya Jackson mengajukan gugatan terhadap Nestle berdasarkan alasan pelanggaran hukum (tuduhan I) dan *strict liability/product liability*, yaitu tanggung jawab produk atas keselamatan dan keamanan produk (tuduhan II).

Berdasarkan tuduhan I tersebut, Nestle mengajukan usulan doktrin mengenai *Foreign natural*, yaitu jika ada suatu unsur asing masuk dalam pembuatan produk makanan, hal tersebut terjadi secara alami masuk dalam campuran dari produk itu. Dengan demikian, tidak ada tanggung jawab atas kerugian yang disebabkan oleh bercampurnya unsur asing dalam campuran tersebut sedangkan si pembuat bertanggung jawab atas kecelakaan akibat campuran tersebut.

Pengadilan menyimpulkan bahwa hukum yang berlaku di Illinois, yakni suatu produk makanan dibuat bukan untuk tujuan tidak sehat dengan alasan memasukkan suatu substansi zat asing ke dalam campuran produk. Sebaliknya, pengadilan banding memberikan mosi yang berlawanan dengan hal tersebut setelah melakukan tes *Reasonable Expectation* dihadapkan dengan doktrin *Foreign natural* yang berlaku pada yuridiksi tertentu.

Perkiraan yang masuk akal atau *Reasonable Expectation* menyatakan bahwa tanpa menguraikan apakah suatu zat dalam suatu produk makanan masuk secara alami dalam campuran makanan tersebut, tetap ada tanggung jawab atas terjadinya kerugian yang disebabkan masuknya zat yang tidak diharapkan oleh konsumen. Lagipula, konsumen tidak mudah menemukan zat tersebut dalam produk. Pengadilan banding menyimpulkan bahwa doktrin masuknya barang asing secara alami atau *Foreign natural* semula timbul dalam perkara adonan dan hal ini diterima.

Pengadilan menentukan bahwa doktrin tersebut didasarkan pada asumsi kesalahan/kerusakan yang diketahui konsumen karena dalam persiapan produk makanan akan atau dapat memuat campuran apa pun secara alami. Pada hakikatnya, pengadilan menyatakan bahwa campuran produk makanan yang secara mutlak merupakan objek yang ditemukan kembali hanyalah satu faktor yang dipertimbangkan secara hukum. Apakah tergolong pelanggaran suatu ketentuan atau membuat produk menjadi berbahaya secara tidak masuk akal. Hakim Freeman setuju dengan kesimpulan dari pengadilan banding yang menyatakan bahwa doktrin zat asing secara alami tidak dikenal dan harus ditinggalkan.

Dalam pemeriksaan, pengadilan banding melakukan tes *Reasonable Expectation* dan menyampingkan doktrin *Foreign natural*. Tes *Reasonable Expectation* didasarkan pada pengetahuan konsumen dan perkiraan yang masuk akal. Doktrin *Foreign natural* menekankan pada perkiraan masuknya benda asing ke dalam campuran adonan secara alami. Nestle menginginkan agar pengujian berdasarkan doktrin tersebut. Hal itu ditolak oleh hakim pengadilan

banding karena produsen makanan tetap dikenakan tanggung jawab atas keamanan makanan yang dijualnya. Konsumen mustahil untuk mengeluarkan unsur atau zat yang diperkirakan dapat menimbulkan bahaya/kecelakaan. Situasi itu dikenal dengan istilah *Strict liability*. Pengadilan berpendapat bahwa campuran produk makanan yang terjadi secara alami dan menimbulkan kecelakaan, tidak secara mutlak merupakan objek yang dapat ditemukan kembali (terlebih lagi oleh konsumen). Hal tersebut hanya merupakan satu factor yang dipertimbangkan dalam menentukan apakah keberadaan campuran secara hukum merupakan pelanggaran atau membuat produk menjadi berbahaya.

Argumentasi Nestle

Dalam mengajukan banding atas putusan pengadilan banding, keputusan tersebut telah menciptakan *Strict liability* dalam praktik. Pengadilan gagal untuk mengubah pengujian yang bersifat umum guna mengubah keberadaan pelanggar hukum atas produk makanan berhadapan dengan unsur asing dalam makanan atau kondisi yang menyebabkan penyakit, kerusakan, pembusukan, dan keracunan.

Nestle beralasan bahwa campuran yang secara alami menimbulkan kerugian bukan merupakan objek yang ditemukan dan keberadaannya semata-mata hanya pelanggaran hukum. Pernyataan Nestle membingungkan karena bila pengadilan banding gagal mengubah tes pelanggaran hukum produk makanan sebagai suatu keputusan pengadilan (yang lugu), berarti pengadilan itu tidak melakukan perpindahan sistem pengujian sekaligus tidak mendapatkan objek yang seharusnya ditemukan. Hal itu menimbulkan pertanyaan kepada Nestle bagaimana hal tersebut dapat terjadi kecuali jika keputusan pengadilan banding secara efektif mengubah tes tersebut. Sebagai tambahan, tes tersebut sebagaimana dinyatakan dalam praktik dan hukum di Illionis, sama sekali tidak ada kesempatan bagi Nestle untuk menetapkan *Goodwin*.

Meskipun tidak secara tersurat, ternyata keputusan pengadilan banding secara efektif telah melakukan tes yang sama baik mengenai tuntutan pelanggaran hukum dan *Strict Product liability* dalam kasus makana sebagaimana dimintakan oleh Nestle. Tes itu adalah perkiraan konsumen yang masuk akal mengenai campuran yang ada dalam produk makanan tersebut tetapi Nestle mengajukan argumentasi yang tidak logis, yakni peradil banding tidak dapat melakukan hal tersebut. Oleh karena itu, argumentasi semacam itu sia-sia bagi Nestle.

Akhirnya, pengadilan banding memberi jawaban jika kecelakaan atau kerugian disebabkan oleh keberadaan zat asing di dalam suatu makanan, pabrik tunduk pada ketentuan *Strict liability*. Sebaliknya, pabrik atau pembuat mungkin hanya bertanggung jawab jika keberadaan zat tersebut diakibatkan kelalaian/kecerobohan. Nestle gagal menjawab opini pengadilan banding yang mengadopsi tes *Reasonable Expectation* sebagai cara yang mengaktifkan kedua tuntutan mengenai pelanggaran hukum dan *Strict liability* dalam kasus makanan. Keputusan pengadilan banding emperlakukan pabrik Nestle secara berbeda daripada pabrik produk lainnya.

Inti argumentasi Nestle atas banding, yaitu harus mengadopsi doktrin tersebut sesuai cara Louisiana. Jika kecelakaan disebabkan oleh zat asing dalam suatu produk makanan, pabrik tunduk pada ketentuan *Strict liability*. Sebaliknya, jika zat yang menyebabkan kecelakaan terjadi secara alami pada produk atau campurannya, pabrik mungkin hanya bertanggung jawab pada keberadaan zat yang diakibatkan dari kesalahan dalam pembuatan produk.

Nestle harus mengadopsi hal tersebut untuk menggunakan tes perkiraan masuk akal (*Reasonable Expectation*). Sependapat dengan Jackson termohon banding), cara Louisiana terlalu teliti untuk menggagalkan dan menghilangkan doktrin mengenai Caveat Emptor (surat protes yang tidak ada isinya). Terlebih lagi, hal itu berlawanan atas tuntutan Nestle dalam argumentasinya untuk mengadopsi pendekatan Louisiana. Keputusan pengadilan banding dalam kasus yang sedang terjadi bukan merupakan kejadian pertama untuk diberlakukan pada saat ini. Secara *Strict liability*, keinginan Nestle melakukan pembuktian tidak dapat disetujui sebagaimana yang dilakukan di Louisiana. Hal itu bertentangan dengan argumen dari Nestle bahwa *strict liability* lebih efektif.

Menurut hakim, seharusnya perusahaan dapat mengambil langkah sederhana dan relatif tidak mahal agar produk mereka menjadi aman. Secara khusus, mereka dapat menempatkan suatu peringatan yang memadai kepada konsumen mengenai kandungan yang ada pada produknya. Hal itu lebih mudah daripada mencegah pabrikan induk produk tersebut tunduk pada *strict liability*. Dalam hal ini, Katydids patut diklasifikasikan sebagai produk yang tidak dapat terhindar dari ketidakamanan. Dengan menunjuk pada ketentuan *strict liability*, terlihat bahwa tidak adanya pengaturan yang menyatakan risiko yang tidak dapat dihindari. Dengan demikian, alasan tersebut menguatkan putusan pengadilan banding. Dengan tes *Reasonable Expectation*, secara otomatis doktrin *Foreign natural* pun sudah dilakukan. Hal itu terjadi karena kulit buah kenari tidak boleh masuk ke dalam adonan menurut ketentuan yang berlaku. Kejadian itu merupakan kecerobohan dan bukan suatu hal yang bersifat natural.

Hakim Heiple Menolak Doktrin *Foreign Natural*

Dalam pernyataannya, ia menyatakan bahwa penjual makanan menurut doktrin *Foreign natural* tidak bertanggung jawab atas kecelakaan karena masuknya zat asing yang tidak dikeluarkan tetapi tercampur secara alami ke dalam campuran misalnya kulit biji-bijian, biji buah-buahan, tulang ikan, dan sebagainya. Penjual makanan hanya bertanggung jawab pada objek asing yang masuk ke dalam campuran makanan seperti pecahan gelas atau kepingan logam.

Bila menggunakan tes *Reasonable Expectation*, penjual produk makanan bertanggung jawab atas kerugian yang disebabkan oleh unsur makanan yang ada dalam makanan. Apakah unsur tersebut termasuk unsur alami atau zat asing yang mungkin dapat ditemukan oleh konsumen. Tes *Reasonable Expectation* memberikan bantuan pada doktrin *Foreign natural*. Secara nalar, tidak ada tanggung jawab bila kulit biji kenari itu ditemukan. Lebih jauh lagi, keputusan pengadilan mengakibatkan kurangnya kepercayaan pada produk Nestle yang lain. Di samping itu, memberi tanggung jawab yang sama kepada penjual makanan lainnya.

Ketentuan Pengaturan Mengenai Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Industri Pangan

1. UU No. 7 tahun 1996 tentang Pangan

Dalam UU ini, ketentuan yang mengatur perlindungan konsumen dan tanggung jawab industri pangan diatur dalam pasal 20, 21, 41, dan 51. Dalam ketentuan tersebut, telah diatur bahwa setiap orang yang memproduksi pangan untuk diperdagangkan wajib menyelenggarakan sistem jaminan mutu sesuai dengan jenis pangan yang diproduksi. Setiap orang dilarang mengedarkan pangan yang mengandung bahan beracun, berbahaya, atau yang dapat merugikan jiwa manusia.

Badan usaha yang memproduksi pangan olahan untuk diedarkan bertanggung jawab terhadap jalannya usaha tersebut, keamanan pangan yang diproduksinya, dan kesehatan orang lain yang mengonsumsi pangan tersebut. Bila seseorang atau ahli warisnya meninggal karena mengonsumsi pangan olahan yang diedarkan, berhak mengajukan gugatan ganti rugi terhadap badan usaha atau orang per seorangan dalam badan usaha tersebut. Di samping itu, masyarakat diberi kewenangan oleh UU tersebut untuk berperan seluas-luasnya dalam mewujudkan perlindungan bagi orang per seorangan yang mengonsumsi pangan sesuai UU pangan dan peraturan lain yang berlaku.

2. UU no. 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen

Dalam UU ini, ketentuan yang mengatur perlindungan konsumen dan tanggung jawab industri pangan diatur dalam pasal 4, 7, 8, 19, 45, dan 46. Dalam ketentuan tersebut, konsumen mempunyai hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan jasa. Untuk itu, pelaku usaha wajib menjamin mutu barang atau jasa yang diproduksi dan diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan jasa yang berlaku dan wajib memberi kompensasi, ganti rugi atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang serta jasa yang diperdagangkan di bawah standar mutu.

Oleh karena itu, pelaku usaha dilarang memproduksi atau memperdagangkan barang dan jasa yang tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi. Selain itu, pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan kerugian konsumen akibat mengonsumsi barang dan jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.

Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui pengadilan yang berada di lingkungan pengadilan umum. Gugatan tersebut dapat dilakukan oleh pihak berikut.

- a. Seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan.
- b. Sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama.
- c. Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat seperti badan hukum atau yayasan. Anggaran dasar lembaga itu harus menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.
- d. Pemerintah dan instansi terkait bila barang atau jasa yang dikonsumsi mengakibatkan kerugian materi yang besar atau korban yang tidak sedikit.

3. UU no. 8 tahun 1995 tentang pasar modal

UU ini belum mengatur kewajiban perusahaan publik atau emiten dalam menyampaikan keterbukaan atas informasi yang memiliki *firm specific* seperti perlindungan lingkungan hidup, tenaga kerja, dan konsumen. Padahal, kewajiban menyampaikan fakta material yang meliputi informasi mengenai keterbukaan tentang perlindungan lingkungan, hak perlindungan tenaga kerja, dan perlindungan konsumen merupakan unsur penting sebagai dasar pertimbangan seorang investor nasional untuk berinvestasi atau tidak.

Menurut UU No. 8 tahun 1995, kewajiban memberikan informasi masih terbatas cakupannya. Hal itu terjadi karena informasi atau fakta material hanya berupa informasi atau fakta penting dan relevan mengenai peristiwa, kejadian, atau fakta yang dapat mempengaruhi harga efek pada bursa efek dan keputusan pemodal, calon pemodal, atau pihak lain yang berkepentingan atas informasi tersebut. Bahkan menurut UU itu pula, pengertian prinsip keterbukaan adalah pedoman umum yang memasyarakatkan emiten, perusahaan publik, dan pihak lain yang tunduk pada UU No. 8 tahun 1995 untuk menginformasikan kepada masyarakat dalam waktu yang tepat seluruh informasi material mengenai usaha atau efek yang berpengaruh terhadap keputusan pemodal.

Pihak yang bertanggung jawab atas informasi yang tidak benar atau menyesatkan adalah yang menandatangani pernyataan pendaftaran, direktur dan komisaris emiten pada waktu pernyataan pendaftaran, serta penjamin pelaksana emisi efek. Di lain pihak, profesi penunjang pasar modal atau pihak lain yang memberikan pendapat atau keterangan dan atas persetujuannya dimuat dalam pernyataan pendaftaran, hanya bertanggung jawab atas pendapat atau keterangan yang diberikannya.

PENUTUP

Simpulan

UU tentang pasar modal belum mengatur keterbukaan informasi yang memiliki *firm specific* seperti perlindungan lingkungan hidup, ketenagakerjaan, dan perlindungan konsumen. Saat ini, informasi tersebut sangat penting artinya bagi calon investor untuk menentukan sikap dalam berinvestasi. Di lain pihak, telah ada UU ketenagakerjaan, lingkungan hidup, maupun Perlindungan Konsumen. Pelanggaran terhadap UU tersebut dapat diancam sanksi perdata maupun pidana yang berakibat naik turunnya citra perusahaan. Bahkan, mungkin juga berakibat bangkrutnya perusahaan yang dapat mempengaruhi harga saham maupun pasar modal.

DAFTAR PUSTAKA

Nasution, Bismar. 2001. "Pentingnya Keterbukaan untuk Pengelolaan Perusahaan yang Baik dalam Undang-Undang Pasar Modal." *Jurnal Hukum Bisnis Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis*. Vol. 14. Jakarta.

Putusan Mahkamah Agung Illinois Nomor 71794. Tanggal 12 Maret 1992.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.