

STUDI EKSPLORATIF PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KONSUMEN DAN TANGGUNG JAWAB PELAKU USAHA ATAS PENGGUNAAN BAHAN KIMIA FORMALIN PADA MAKANAN DI JAKARTA

Anton Nainggolan
FH. Universitas Kristen Indonesia

ABSTRACT

The consuming foods produced or traded by the business is concerned with the consumer's right to get the comfort, secure, and safety foods. The abuse of formaldehydes mechanicals into food is a violate at the interests of consumers. The purpose of the study is to show the business responsibility for losses consumers from consuming food formaldehyde and how the dispute settlement mechanism related consumer redress. This study used normative and empirical/Sociologist approach. The study showed that: (1) misuse of formaldehyde into food product is clearly contrary to the health. (2) The related business must responsible for the consumers' losses from consuming food product that contains formaldehyde. Is is suggested that the goods or foods that are proven containing formalin should be withdrawn from circulation and destroyed

PENDAHULUAN

Laju pertumbuhan perusahaan makanan dan minuman di Indonesia telah mendorong perkembangan pola makan masyarakat yang makin beraneka ragam. Makanan yang mulanya hanya untuk mengenyangkan, kini berubah menjadi makanan yang harus bergizi dan mampu menggugah selera, serta menarik dipandang. Sebagian kelompok masyarakat menengah ke atas yang tidak punya persoalan dengan masalah makan, jenis makanan yang tersedia harus mampu menggugah selera, tetapi bagi masyarakat di pedesaan (menengah ke bawah), makanan yang mampu dipilih cukup sekedar mengenyangkan perut dan tidur nyenyak. Kondisi ini tidak dilewatkan oleh produsen, karena saat ini bisnis makanan dan minuman merupakan peluang emas yang menguntungkan.

Sistem perekonomian yang semakin kompleks berdampak pada perubahan konstruksi hukum dalam hubungan antar konsumen dan produsen. Perubahan konstruksi hukum diawali dengan perubahan paradigma hubungan antara konsumen dan produsen, yaitu hubungan yang semula dibangun atas prinsip *Tiori Caveat Emptor* (Konsumen Waspadalah) berubah menjadi prinsip *Tiori Caveat Vinditor* (Pelaku Usaha Berhati-hatilah). Suatu prinsip hubungan yang semula

menekankan pada kesadaran konsumen sendiri untuk melindungi dirinya berubah menjadi kesadaran produsen untuk melindungi konsumen. Kebijakan *money back guarantee* sebagai prinsip penjualan produk atau jasa di negara maju justru mengutamakan kepuasan konsumen dengan menempatkan "Pembeli adalah Raja".

Dengan kecanggihan teknik pengolahan pangan, pengemasan, dan penyimpanan yang menarik dapat dihasil sajian ikan-ikan bandeng, sup jamur, susu instan, dan lain sebagainya yang jumlahnya semakin beraneka ragam. Perkembangan ini tidak terlepas dari peranan penggunaan bahan tambahan makanan yang berkembang pesat yang disebut *Food Additive* atau Bahan Tambahan Makanan (Nurjanah,1992:2)

Di Inggris penggunaan zat tambahan makanan tercatat meningkat sepuluh kali lipat dari tahun 1955 sampai tahun 1985, sedang di Indonesia, tahun 1979 Peraturan Menteri Kesehatan No. 235/MEN.KES /PER/VI/1979 memperbolehkan tidak lebih dari 344 macam, dan sejak PERMENKES 1988 jumlah yang diizinkan menjadi 340 jenis. Angka ini berkurang akibat adanya larangan dan penghilangan katagori terhadap beberapa bahan tambahan sebelumnya. Akan tetapi, jumlah tersebut hanya menggambarkan jumlah yang tercantum pada PERMENKES 1988, sementara

salah satu pasalnya mengatakan kemungkinan adanya bahan tambahan makanan yang didiberi izin khusus yang tidak tercantum.

Berkaitan dengan hal tersebut pemberitaan di berbagai media massa cetak dan elektronik tentang produk pangan yang mengandung formalin merupakan suatu fenomena dan secara perlahan formalin semakin menyebar ke tubuh. Hak informasi adalah bagian hak konsumen secara bebas memperoleh informasi terhadap suatu barang dan/atau jasa, yang benar, jelas dan jujur.

Perlindungan Konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen yang meliputi perlindungan yang bersifat preventif maupun perlindungan yang bersifat represif dan dapat diperoleh konsumen dalam mengkonsumsi makanan yang berkualitas dan memenuhi syarat kesehatan. Perlindungan konsumen tidak saja terhadap barang-barang berkualitas rendah tetapi juga terhadap barang-barang yang membahayakan kehidupan manusia, seperti makanan, obat-obatan dan minuman-minuman (Samsul,2004:15).

Tujuan dari penelitian ini adalah (1) Mengetahui apa yang menjadi dasar hukum terlindunginya konsumen untuk mengkonsumsi makanan yang sehat, (2) Mengetahui bagaimana tanggungjawab pelaku usaha atas kerugian konsumen akibat mengkonsumsi makanan berformalin. dan (3) Mengetahui bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa terkait ganti rugi konsumen. Penelitian ini menggunakan metode penelitian Normatif dan Empiris Sosiologis.

PEMBAHASAN

Formalin

Formalin merupakan bahan kimia untuk mengawetkan mayat dan tekstil yang pada dasarnya merupakan nama dagang dari larutan formaldehide dalam air dengan kadar 30-40%. Menurut Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM), bagi tubuh manusia formalin diketahui sebagai zat beracun karsinogen yang menyebabkan kanker. Efek jangka pendek antara lain, iritasi pada saluran pernapasan, muntah-muntah, pusing, dan rasa terbakar pada tenggorokan. Bila dikonsumsi dalam waktu lama, dapat menyebabkan kerusakan organ-organ tubuh.

Tanggungjawab pelaku usaha adalah kewajiban

untuk memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. (Pasal 19 ayat 1 UUPK).

Dasar Hukum Perlindungan Konsumen untuk Mengkonsumsi Makanan yang Sehat

Negara wajib melindungi warga negaranya, salah satunya melalui hukum perlindungan konsumen, agar masyarakat tidak mengkonsumsi atau menggunakan barang-barang yang dapat membahayakan keselamatan, kesehatan dan sebagainya (khususnya yang tidak sesuai dengan standar dan mutu barang yang diterapkan) sehingga mereka merasa aman serta memperoleh kepuasan dari barang atau makanan yang dibelinya. (Paulee A Coghill, 1999:143). Seorang konsumen yang membeli atau mengkonsumsi suatu produk dapat saja menderita atau terluka akibat cacat produk, termasuk kerusakan pada produk tersebut atau barang lain dan kerugian secara ekonomis. Berbagai hak konsumen, seperti hak atas ketersediaan bahan makanan dan minuman secara cukup, hak atas kesehatan, hak atas keselamatan, hak atas keamanan produk, hak atas perlindungan ekonomi, hak atas ganti rugi, dan lain-lain, merupakan hak-hak yang terpaut dengan hak asasi manusia (HAM).

Menurut Ahkam Jayadi (2002:11) bahwa di mana pun dan dalam keadaan apa pun, hak-hak konsumen sebagai bagian tak terpisahkan dari HAM harus tetap dihormati dan dijunjung tinggi. Perlindungan konsumen merupakan kegiatan manusia yang fundamental, yakni yang menyangkut pemenuhan kebutuhan pangan dan sandang manusia. Untuk itu kehadiran Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UU Nomor 8 Tahun 1999) dapat dikatakan sebagai salah satu pranata hukum ekonomi yang melengkapi instrumen perlindungan Hak Asasi Manusia.

Iklan Pangan

Iklan adalah segala bentuk pesan tentang sesuatu produk yang disampaikan melalui suatu media, dibayar oleh pemrakarsa yang dikenal, serta ditujukan kepada sebagian atau seluruh masyarakat. Dalam Pasal 1 butir 16 Undang-undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan, disebutkan bahwa iklan pangan adalah setiap keterangan atau pernyataan mengenai pangan dalam bentuk gambar,

tulisan atau bentuk lain yang dilakukan dengan berbagai cara untuk pemasaran dan/atau perdagangan pangan. Label atau Label Pangan adalah setiap keterangan mengenai pangan, yang berbentuk gambar, tulisan, kombinasi keduanya, atau bentuk lain yang disertakan pada pangan, dimasukkan ke dalam ditempelkan pada, atau merupakan bagian kemasan pangan. (Pasal 1 butir 15 Undang-undang Pangan).

Undang – Undang Perlindungan Konsumen (UUPK)

Undang-undang yang mengatur secara khusus mengenai perlindungan konsumen di Indonesia yaitu Undang-Undang No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) diharapkan dapat mendidik masyarakat Indonesia untuk lebih menyadari akan hak dan kewajibannya. Pasal 4 butir a & c UUPK menyebutkan, bahwa konsumen berhak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan atau jasa. Selanjutnya konsumen berhak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan atau jasa. Kedua hak konsumen ini, berkaitan erat dengan keamanan produk bagi konsumen. Misalnya pelaku usaha di dalam menggunakan bahan tambahan makanan dalam produk makanannya, harus bersifat nyaman, aman, dan tidak menimbulkan efek buruk bagi konsumen. dan harus diinformasikan secara benar, jelas, dan jujur kepada konsumen. Jika suatu produk merugikan konsumen, maka produsen bertanggungjawab untuk mengganti kerugian yang diderita konsumen. Kewajiban itu tetap melekat pada produsen meskipun antara pelaku dan korban tidak terdapat persetujuan lebih dahulu yang disebut dengan kewajiban produk. Selain kewajiban produk tersebut, UUPK juga mengatur tentang perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha antara lain yang berkaitan dengan standar produk, yaitu: Apabila dilihat dari perbuatan produsen yang memproduksi, menjual atau memasarkan makanan berformalin tersebut, tentunya produsen tersebut telah melanggar ketentuan/pasal-pasal yang diatur dalam UUPK tersebut. Dalam hal pertanggungjawabannya, UUPK juga mengaturnya dalam beberapa pasal, antara lain: Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang

dihasilkan atau diperdagangkan; Pemberian ganti rugi tersebut tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai unsur kesalahan; Pelaku usaha periklanan bertanggungjawab atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan dari iklan tersebut; Pembuktian mengenai ada tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti rugi oleh konsumen merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha.

Undang-undang No. 7 tahun 1996 tentang Pangan dimaksudkan sebagai landasan hukum bagi pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap kegiatan atau proses produksi, peredaran atau perdagangan pangan. Sebagai landasan hukum dibidang pangan, undang-undang ini dimaksudkan menjadi acuan dari berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pangan, baik yang sudah ada maupun yang akan dibentuk. UU Pangan, mengatur masalah makanan dan minuman, pengadaan, serta persediaan dan penggunaan pangan. Setiap pelaku usaha pangan wajib melaksanakan persyaratan sanitasi dalam proses produksi, penyimpanan, pengangkutan dan peredaran pangan. Persyaratan tersebut merupakan persyaratan minimal yang wajib dipenuhi (Pasal 1 butir 9 Undang-Undang Pangan).

Penyelenggaraan pangan wajib memenuhi persyaratan sanitasi, keamanan dan atau keselamatan manusia; wajib menyelenggarakan program monitoring sanitasi secara periodik, dan wajib menyelenggarakan pengawasan atau pemenuhan persyaratan sanitasi. Hal khusus yang mengatur tentang "Bahan Tambahan Pangan" yaitu dalam, Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 12 UU Pangan, antara lain menyebutkan; Setiap orang yang memproduksi pangan untuk diedarkan dilarang menggunakan "bahan apapun" sebagai bahan tambahan pangan yang dinyatakan "terlarang" atau melampaui ambang batas maksimal yang diterapkan Pemerintah menentukan lebih lanjut bahan yang dilarang dan atau dapat digunakan sebagai bahan tambahan pangan dalam kegiatan atau proses produksi pangan serta ambang batas maksimal tersebut; Bahan yang akan digunakan sebagai bahan tambahan pangan, tetapi belum diketahui dampaknya bagi kesehatan manusia, wajib terlebih dahulu diperiksa keamanannya, dan

penggunaanya dalam kegiatan atau proses produksi pangan untuk diedarkan dilakukan setelah memperoleh persetujuan pemerintah.

Agar konsumen terlindungi dari produsen/pelaku usaha yang mencoba melanggar ketentuan tersebut, maka dalam pasal selanjutnya disebutkan bahwa; Untuk mengawasi dan mencegah tercemarnya pangan, pemerintah: menetapkan bahan yang dilarang digunakan dalam kegiatan atau proses produksi pangan serta ambang batas maksimal cemaran yang diperbolehkan; mengatur dan atau menetapkan persyaratan bagi penggunaan, cara, metode, dan atau bahan tertentu dalam kegiatan atau proses produksi, pengolahan, penyimpanan, pengangkutan, dan atau peredaran pangan yang dapat memiliki resiko yang merugikan dan atau membahayakan kesehatan manusia; menetapkan bahan yang dilarang digunakan dalam memproduksi peralatan, pengolahan, penyimpanan, pemasaran, dan atau penyajian pangan.

Menurut UU Pangan pemerintah berkewajiban mengatur, mengawasi dan melakukan tindakan yang diperlukan agar iklan mengenai pangan yang diperdagangkan tidak memuat keterangan yang menyesatkan. Sehubungan dengan hal ini pasal 33 UU Pangan menyatakan, setiap label dan atau iklan tentang pangan yang diperdagangkan harus memuat keterangan mengenai pangan dengan benar dan tidak menyesatkan. Hal ini berkaitan dengan hak konsumen untuk mendapatkan informasi yang benar, jelas, dan jujur terhadap suatu produk sebagaimana yang diatur dalam Pasal 4 UUPK. Khusus yang berkaitan dengan keyakinan atau agama, pasal 34 UU Pangan menyebutkan, setiap orang yang menyatakan dalam label atau iklan bahwa pangan yang diperdagangkan adalah sesuai dengan persyaratan agama atau persyaratan tertentu, bertanggung jawab atas kebenaran pernyataan berdasarkan agama atau kepercayaan tersebut. Dalam ketentuan ini, benar tidaknya suatu pernyataan halal dalam label atau iklan pangan tidak hanya dapat dibuktikan dari segi bahan baku, bahan tambahan pangan, atau bahan bantu lain yang dipergunakan dalam memproduksi pangan, tetapi mencakup pula proses pembuatannya. Pasal ini mengacu pada pencantuman label halal sesuai dengan hukum Islam.

Selain pengaturan mengenai produk pangan tersebut di atas, UU Pangan juga mengatur tentang Tanggung Jawab Industri Pangan, Peran Serta Masyarakat, Pengawasan, serta Ketentuan Pidana terhadap pihak - pihak yang melanggar UU tersebut.

Menurut Undang - Undang Kesehatan

Dalam Undang-undang No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan yang bertujuan memberikan kepastian dan perlindungan hukum untuk meningkatkan, mengarahkan dan, memberi dasar bagi pembangunan kesehatan. Sebagai perangkat hukum kesehatan yang dinamis diharapkan dapat menjangkau perkembangan yang makin kompleks yang akan terjadi dalam kurun waktu mendatang. Untuk itu perlu penyempurnaan dan pengintegrasian perangkat.

Undang - Undang Kesehatan yang sudah ada, ini mengatur tentang: asas dan tujuan yang menjadi landasan dan pemberi arah pembangunan kesehatan yang dilaksanakan melalui upaya kesehatan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi orang sehingga terwujud derajat kesehatan masyarakat yang optimal tanpa membedakan status sosialnya yaitu:

1. Hak dan kewajiban setiap orang untuk memperoleh derajat kesehatan yang optimal serta wajib untuk ikut serta di dalam memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan
2. Tugas dan tanggung jawab Pemerintah pada dasarnya adalah mengatur, membina, dan mengawasi penyelenggaraan upaya kesehatan serta menggerakkan peran serta masyarakat
3. Upaya kesehatan dilaksanakan secara menyeluruh, terpadu, dan berkesinambungan melalui pendekatan peningkatan kesehatan, pencegahan penyakit, penyembuhan penyakit, dan pemulihan kesehatan
4. Sumber daya kesehatan sebagai pendukung penyelenggaraan upaya kesehatan harus tetap melaksanakan fungsi dan tanggung jawab sosialnya dengan pengertian bahwa sarana pelayanan kesehatan harus tetap memperhatikan golongan masyarakat yang kurang mampu dan tidak semata-mata mencari keuntungan
5. Ketentuan pidana untuk melindungi pemberi dan penerima jasa pelayanan kesehatan bila terjadi

pelanggaran terhadap Undang-undang Kesehatan ini.

Pengaturan yang berkaitan dengan bahan tambahan makanan selain melalui Undang-undang, seperti UUPK, UU Pangan, dan UU Kesehatan, juga diatur di dalam peraturan pelaksana seperti Permenkes No. 1168/MENKES/PER/X/1999 tentang Perubahan Atas Permenkes No.722/ MENKES PER/IX/1988 tentang Bahan Tambahan Makanan, dan Permendag No.04/M-DAG/PER/2/ 2006 tentang Distribusi dan Pengawasan Bahan Berbahaya. Permenkes No.722/MENKES/PER/IX/1988 tentang Bahan Tambahan Makanan sebagaimana Diubah dengan Permenkes No. 1168/MENKES/PER/ X /1999. Dalam menetapkan bahan yang diizinkan, Departemen Kesehatan pada umumnya memanfaatkan hasil evaluasi yang dilakukan oleh JECFA (FAO / WHO *Joint Expert Committee on Food Additive*) dan hasil sidang *Codex Joint Expert Committee on Food Additives*. Hal ini dilakukan sesuai dengan fungsi badan tersebut membentuk negara berkembang (seperti Indonesia yang kemampuannya terbatas) untuk melakukan evaluasi terhadap keamanan penggunaan bahan tambahan makanan.(Nurjanah,1994;102)

Permenkes No. 1168/MENKES/PER/X/1999 tentang Perubahan atas Permenkes tentang Bahan Tambahan Makanan tersebut, dalam lampiran II menyebutkan, Bahan Tambahan Makanan yang dilarang digunakan dalam makanan, antara lain:

1. Asam Borat (*Boric Acid*) dan senyawanya,
2. Asam Salisilat dan garamnya (*Salicylic Acid and its salt*),
3. Dietilpirokarbonat (*Diethylpirocarbonate DEPC*),
4. Dulsin (*Dulcin*),
5. Kalium Klorat (*Pottasium Chorate*),
6. Kloramfenikol (*Chloramphenicoi*),
7. Minyak Nabati yang dibrominisasi (*Brominated veg3table oils*),
8. Nitrofurazon (*Nitrofurazone*),
9. Formalin (*Formaldehyde*),
10. Kalium Bromat (Potassium Bromate).

Dari uraian tersebut, terlihat bahwa Formalin maupun Asam Borat masuk ke dalam 10 bahan tambahan makanan yang dilarang penggunaannya oleh pemerintah.

Peraturan Menteri Kesehatan ini ditetapkan di Jakarta pada tanggal 4 Oktober 1999, namun sampai saat ini,

terlihat bahwa penggunaan Formalin ataupun Asam Borat di dalam makanan seperti mie basah, tahu, dan ikan kering masih sering dijumpai oleh konsumen, mulai dari pedagang makanan eceran sampai dengan pasar swalayan. Hal ini membuktikan bahwa kurang efektifnya peraturan perundang-undangan tersebut. Untuk dapat menerapkan persyaratan-persyaratan yang dimaksud dan dalam upaya memberikan perlindungan kepada masyarakat konsumen, maka tindakan pengawasan serta pemberian sanksi yang tegas terhadap pelanggaran yang dilakukan mutlak diperlukan. Pihak pemerintah, seperti biasa menganggap cukup dan bahkan merasa sudah melindungi konsumen, dengan patokan tersedianya peraturan-peraturan, padahal sebagian dari mereka sepenuhnya sadar dan mengetahui bahwa peraturan-peraturan tersebut tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan dalam undang-undang.

Tanggungjawab Pelaku Usaha Atas Kerugian Konsumen Akibat Mengkonsumsi Makanan Berformalin.

Kasus penyalahgunaan formalin sebagai pengawet makanan dewasa ini, sering terjadi, mulai dari pedagang makanan eceran (jajanan pinggir jalan) sampai dengan minimarket/supermarket yang menjual produk makanan dengan menggunakan formalin. Secara nasional dalam kurun waktu tahun 2000 s/d 2004 sudah ada 18 kasus yang sudah diadili dengan 18 variasi sanksi antara lain dipenjara 1,5 tahun, tujuh bulan, tiga bulan dan juga didenda serta dikenakan hukuman percobaan.

Di Palembang, kasus penyalahgunaan bahan kimia berbahaya pada makanan yang ditangani BPOM Palembang sepanjang 2004-2005 sebanyak lima kasus yang kesemuanya penggunaan formalin pada makanan yang satu di antaranya sudah diproses dan mendapat putusan pengadilan dan tiga kasus masih tahap pro justisia. Sebagai perbandingan kasus penggunaan boraks pada bakso yang masuk ke pengadilan, pelaku usaha yang telah disidik dan terbukti bersalah, sanksi yang divoniskan hanya penjara 3-6 bulan, berikut dendanya hanya 200 ribu rupiah (pengalaman BPOM yang telah mengajukan kasus ini ke pengadilan). Dasar hukum yang dipakai oleh hakim dan jaksa hanya KUHP (Kitab Undang-undang Hukum Pidana) atau Peraturan Daerah (Perda) yang jelas tidak membuat jera pelaku usaha.

Tidak heran jika dalam waktu 3 bulan, pelaku usaha tersebut kembali memakai bahan berbahaya, tanpa takut terkena sanksi hukum. Apalagi logika berfikir pelaku usaha tersebut bahwa pengawasan tidak selalu dilakukan secara rutin. (Ilyani S Andang, 2006:20)

Berdasarkan UU Pangan penggunaan formalin secara sengaja dalam bentuk produk makanan dapat diancam pidana penjara paling lama 5 tahun dan atau denda paling banyak Rp. 600 juta. Namun peraturan ini juga tidak membuat jera dengan alasan biaya produksi, formalin adalah pilihan agar usaha tetap untung. Dalam kasus ini, berbagai tindakan juga dilakukan kepada pelaku usaha, seperti pembinaan, peringatan, penarikan dan pemusnahan. Sementara yang diproses sampai ke pengadilan hanya beberapa saja dengan sanksi yang dikenakan oleh putusan hakim relatif ringan sehingga tidak membuat jera pelaku usaha yang bersangkutan.

Hasil pengawasan Badan POM tentang produk pangan tahun 2003-2006 digambarkan melalui tabel 1 sebagai berikut :

Tabel 1. Temuan Bahan Berbahaya dalam Pangan Periode 2006-2009

Tahun	Total sample Produk Pangan	Temuan Bahan Berbahaya dalam Produk pangan**)	Tindakan yang dilakukan			
			Pembinaan	Peringatan	Penarikan & Pemusnahan	Pro Justitia
2006	19.078	454	235	129	219	27
2007	20.547	392	278	108	114	82
2008	32.740	1.718	807	386	911	51
2009*)	26.990	935	308	217	627	6

*) Data Primer sampai Bulan Desember 2009

**) Bahan Berbahaya yang ditemukan meliputi *Formalin*, Boraks, Rhodamin B dan Methanyl Tellow

Tabel 1 memperlihatkan, bahwa penyalahgunaan bahan berbahaya seperti formalin, boraks, dan sejenisnya dalam produk pangan memuncak pada tahun 2006 dengan sampel 32.740 (terbanyak) dengan temuan 1.718 bahan berbahaya dalam produk pangan. Sedangkan pada tahun 2009 dengan sampel 26.990 ditemukan 935, dan yang ditindak lanjut sampai pro justitia hanya 6 saja. Hal ini memperlihatkan jumlah temuan bahan berbahaya dalam produk pangan semakin banyak namun yang ditindak lanjut sampai tahap pro justitia semakin menurun. Seharusnya jumlah pelanggaran I kejahatan yang makin meningkat, maka jumlah yang di proses secara hukum juga harus meningkat.

Secara lebih spesifik tindak lanjut yang dilakukan kepada kasus penyalahgunaan formalin terhadap produk makanan dapat digambarkan pada tabel 2 sebagai berikut:

Tabel 2. Produk Pangan yang Mengandung Formalin Periode 2006-2009

Tahun	Total sample Produk Pangan	Temuan Bahan Berbahaya dalam Produk pangan**)	Tindakan yang dilakukan			
			Pembinaan	Peringatan	Penarikan & Pemusnahan	Pro Justitia
2003	248	139	60	36	37	6
2004	180	73	53	15	30	7
2005	786	274	176	40	53	5
2006	1160	177	124	50	66	-

Data Primer sampai Bulan Desember 2009

Tabel 2 menunjukkan bahwa sampai dengan Desember 2009 temuan produk makanan yang mengandung formalin masih sebanyak 177 produk, namun tindak lanjutnya pada tahap pro justitia masih dalam proses (sedang berjalan). Hal ini juga menunjukkan bahwa, penegakan hukum terhadap pelaku usaha yang melakukan kejahatan terkesan lambat, sementara kejahatan yang terjadi belum menunjukkan penurunan yang baik.

Belum terlihatnya penurunan yang baik terhadap jumlah produk makanan yang mengandung formalin juga dapat ditunjukkan berdasarkan kategori pendaftaran produk oleh BPOM terlihat pada tabel 3 sebagai berikut;

Tabel 3. Temuan Produk Pangan yang Mengandung Formalin Berdasarkan Kategori Pendaftaran Periode 2006-2010

Tahun	Temuan Produk	Kategori Pendaftaran		
		MD	SP/P - IRT	Tidak Terdaftar
2006	139	0	0	139
2007	73	0	1	72
2008	274	0	96	178
2009	177	0	6	171

*) Data Primer sampai bulan Desember 2009

MD : Kode Pendaftaran BPOM untuk Produk Makanan Dalam Negeri

SP / P-IRT : Sertifikasi penyuluhan oleh Dinkes Kabupaten/Kota

Mekanisme Penyelesaian Sengketa Terkait Ganti Rugi Konsumen.

Penyelesaian sengketa konsumen diatur di dalam Pasal 45 s/d 48 UUPK. Pasal 45 ayat (1) UUPK, menyebutkan bahwa: Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum. Melalui ketentuan Pasal 45 ayat (1) UUPK tersebut dapat diketahui bahwa untuk menyelesaikan sengketa konsumen, terdapat dua alternatif / pilihan, yaitu:

1. Melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha, atau
2. Melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum.

Melalui lembaga yang bertugas dalam menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha masih menimbulkan persoalan yaitu apakah yang dimaksud lembaga ini adalah Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) atau lembaga lain. Kalau memang yang dimaksud adalah BPSK, mengapa tidak menunjuk langsung BPSK tersebut, sehingga menimbulkan kebingungan dan penafsiran yang berbeda-beda di dalam penerapannya. Sedangkan penunjukkan peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum mudah dipahami, dalam hal ini Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung. Penunjukkan peradilan umum ini, juga berhubungan dengan Pasal 48 UUPK tentang penyelesaian sengketa melalui pengadilan.

Penyelesaian Sengketa Konsumen di Luar Pengadilan

Pasal 47 UUPK menyebutkan bahwa:

"Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi kembali atau tidak akan terulang kembali kerugian yang diterima oleh konsumen. Bentuk jaminan yang dimaksud dalam hal ini berupa pernyataan tertulis yang menerangkan bahwa tidak akan terulang kembali perbuatan yang telah merugikan konsumen tersebut. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan atau lebih dikenal dengan *Alternative Dispute Tesolution* (ADR) dapat ditempuh dengan berbagai Cara. ADR tersebut dapat berupa arbitrase, mediasi, konsiliasi, minitrial, *summary jury trial*, *settlement conference* serta bentuk lainnya. (Yahya Harahap, 1997:186-169).

Sedangkan dalam Pasal 1 Undang-undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, arbitrase dibedakan dari alternative penyelesaian sengketa (APS), karena yang termasuk kedalam APS hanya konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi dan penilaian ahli.

Cara penyelesaian sengketa di luar pengadilan, UUPK hanya memperkenalkan 3 (tiga) macam penyelesaian sengketa konsumen, yaitu; (1) arbitrase, (2) konsiliasi, dan (3) mediasi yang merupakan bentuk atau cara penyelesaian sengketa yang menjadi tugas dan kewenangan BPSK yang dibentuk oleh pemerintah.

Tugas dan wewenang BPSK dalam Pasal 52 UUPK disebutkan bahwa:

"Melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen, dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi, memberikan konsultasi perlindungan konsumen; melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku; melaporkan kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran ketentuan dalam undang-undang ini; Menerima pengaduan baik

tertulis maupun tidak tertulis, dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen; Melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen; Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap perlindungan, konsumen; Memanggil dan menghadirkan saksi-saksi ahli dan/atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap undang-undang ini; Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud pada huruf g dan huruf h, yang tidak bersedia memenuhi panggilan badan penyelesaian sengketa konsumen; Mendapatkan, meneliti dan atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan; Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian dipihak konsumen; Memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen; Menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini".

Berdasarkan tugas dan wewenang BPSK yang terakhir tersebut, BPSK berwenang menjatuhkan sanksi administratif yang cukup menarik untuk dikaji karena selama ini hanya pemerintah dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang mempunyai kewenangan menjatuhkan sanksi administratif. Menurut pasal 60 UUPK, BPSK berwenang menjatuhkan sanksi administratif terhadap pelanggaran-pelanggaran tertentu yang dilakukan oleh pelaku usaha.

Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Pengadilan

Pasal 48 UUPK menyebutkan, bahwa:

"Penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan mengacu pada ketentuan tentang peradilan umum yang berlaku dengan memperhatikan ketentuan dalam pasal 45." Memperhatikan ketentuan Pasal 45 dalam hal ini, lebih baryak mengacu pada ayat (4) pasal tersebut. Dalam Pasal 45 ayat (4) dikatakan bahwa "Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa."

Penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan dimungkinkan apabila; para pihak belum memilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan (langsung melalui pengadilan), atau telah melakukan penyelesaian sengketa di luar pengadilan namun dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau para pihak yang bersengketa. Di dalam penyelesaian sengketa melalui pengadilan, maka hukum yang digunakan adalah hukum acara yang umum berlaku di Indonesia, yaitu HIR I RBg. Penyelesaian sengketa yang timbul dalam dunia bisnis, merupakan masalah tersendiri, karena apabila para pelaku bisnis menghadapi sengketa tertentu, maka dia akan berhadapan dengan proses peradilan yang berlangsung lama dan membutuhkan

biaya yang tidak sedikit, sedangkan dalam dunia bisnis, penyelesaian sengketa yang dikehendaki adalah yang dapat berlangsung cepat dan murah. Diharapkan sedapat mungkin tidak merusak hubungan bisnis selanjutnya dengan siapa dia terlibat suatu sengketa terdapat beberapa hal yang secara umum dapat dikemukakan sebagai kelemahan terhadap penyelesaian sengketa melalui pengadilan karena:

1. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan sangat lambat;
2. Biaya perkara yang mahal
3. Pengadilan pada umumnya tidak responsif
4. Putusan pengadilan pada umumnya tidak menyelesaikan masalah
5. Kemampuan para pihak yang bersifat generalis.

Melihat kelemahan-kelemahan yang ada dalam penyelesaian sengketa melalui pengadilan tersebut, sebaiknya para pihak akan berfikir kembali untuk memilih proses tersebut. Adanya UUPK memungkinkan konsumen mengajukan penyelesaian sengketa di luar pengadilan, yaitu melalui BPSK yang putusannya dinyatakan final dan mengikat, serta tidak ada lagi upaya hukum banding maupun Kasasi dalam BPSK tersebut.

PENUTUP

Kesimpulan

1. Dasar hukum terlindunginya konsumen untuk mengkonsumsi makan sehat adalah Undang-Undang Perlindungan Konsumen UURI No. 8 Tahun 1999, jo UU No. 23 Tahun 1992, tentang Kesehatan. Dalam pasal 4 butir a dan b, Hak konsumen adalah:

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan atau jasa
 - b. Hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan Jaminan barang dan atau jasa
2. Tanggungjawab pelaku usaha atas kerugian konsumen akibat mengkonsumsi produk pelaku usaha yang berformalin, menurut Pasal 17 Undang-undang Perlindungan konsumen dapat dilihat dalam pasal ini, yaitu:

Kewajiban pelaku usaha adalah:

- 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 mengenai 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. Memberikan kesempatan kepada konsumen untuk menguji dan atau mencoba barang dan jasa tertentu serta memberikan Jaminan atau garansi atas barang yang dibuat atau diperdagangkan

f. Memberi kompensasi, ganti rugi dan atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan atau jasa yang diperdagangkan

g. Memberikan kompensasi, ganti rugi dan atau penggantian apabila barang dan atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian

3. Mekanisme penyelesaian sengketa adalah penyelesaian sengketa di luar pengadilan melalui BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen) bukanlah suatu keharusan untuk ditempuh konsumen sebelum pada akhirnya diselesaikan melalui lembaga peradilan. Untuk mengakomodasikan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Perlindungan Konsumen kepada BPSK, selaku lembaga yang bertugas untuk menyelesaikan persengketaan konsumen di luar pengadilan. Sebagai suatu lembaga penyelesaian perselisihan di luar pengadilan, pelaksanaan dari keputusan BPSK ini harus dimintakan penetapan eksekusinya pada pengadilan. Undang-undang perlindungan konsumen, membedakan jenis gugatan yang dapat diajukan BPSK berdasarkan pada persona Standi In Judicio.

4. Pasal 45 ayat 1 (1) UUPK tersebut dapat diketahui bahwa untuk menyelesaikan sengketa konsumen terdapat dua alternatif yaitu:

- a. Melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha
- b. Melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum

Saran-saran

1. Usaha untuk mengoptimalkan perlindungan terhadap konsumen melalui tindakan yang nyata dan melalui

regulasi (peraturan), masyarakat dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) secara bersama-sama melakukan upaya pengawasan dan menumbuhkan kesadaran melalui kegiatan nyata Undang-undang Perlindungan Konsumen memberikan esensi hak dari konsumen sesuai dengan pasal 4 Undang-undang Perlindungan Konsumen

2. Pelaku usaha dengan kesadaran tinggi harus taat untuk melaksanakan sebagai mana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Perlindungan Konsumen, atau dalam Pasal 7 Undang-undang Perlindungan Konsumen
3. Apabila terjadi sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha dapat mengetahui hak-haknya dan lembaga yang berwenang untuk menanganinya baik ditingkat mediasi maupun ditingkat penyelesaian sengketa.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Coghin, Paulee., *The Movement of Consumer Protection In The European Community: A Vital Link in the Establishment of Free Trade Area and A Paradigm For North America*, Ind.Int'l & Comp. L. Rev, Vol 5.1999
- Ahmad Yani & Widjaja, Gunawan., *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.2003
- Ahmadi Muri,& Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2005
- E Nygh, Peter & Peter Butt.,(General Editors): *Butterworths Concise Australian Legal Dictionary*, 2nd Edition, Sydney-Adelaide,1998
- Erman Radjagukguk, *Agenda Pembaharuan Hukum Ekonomi di Indonesia Menyongsong Abad 21*, UNISIA,2004
- Fortun, Michael. *Eating Clean Food Safety & The Chemical Harvest*, Center For Study of Responsive Law, Washington.1982
- H.E Saefullah, *Tanggung Jawab Produsen Terhadap Akibat Hukum yang Ditimbulkan dari Produk Pada Era Pasar Bebas*, dalam *Hukum Perlindungan Konsumen*,Mandar Maju,Bandung, 2000
- Jimly Asshiddiqie, *Dimensi Konseptual dan Prosedural Pemajuan Hak Asasi Manusia Dewasa ini, Perkembangan Kearah Pengertian HAM Generasi Ke-4*, Institute for Democracy and Human Rights, The Habibie Center,Jakarta.2000
- Leder, Malcolm. & Peter Shears., *Consumer Law*, Fourth Edition, Financial Times Pitman Publishing, London.1996
- Nurjanah et. al, *Sebaiknya Anda Tahu BAHAN TAMBAHAN MAKANAN*, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), Jakarta.1992
- Sri Redjeki Hartono.,, *Aspek-aspek Hukum Perlindungan Konsumen dalam Kerangka Era Perdagangan Bebas dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, Madar Maju, Bandung. 2000
- Siahaan, N.H.T, *Hukum Konsumen, Perlindungan Konsumen Tanggung Jawab Produk*, Pantai Rei, Jakarta.2005
- Sudaryatmo, *Memahami Hak Anda sebagai Konsumen; Penjelasan Praktis Mengenai UUPK*, cet.1, PIRAC dan PEG,Jakarta.2000
- Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, Grasindo,Jakarta.2000
- Universitas Indonesia dan Departemen Perdagangan, *Rancangan Akademik Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen*, Jakarta,1992
- Yahya Harahap. *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Citra Aditya Bakti, Bandung.1997

PENINDAKAN HUKUM HARUS TEGAS TERHADAP PRODUSEN/PENJUAL MAKANAN BERBAHAYA