

TANGGUNG JAWAB PELAKU USAHA KEPADA KONSUMEN TENTANG KEAMANAN PANGAN DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN

Oleh:

Aulia Muthiah

Abstract

Food security is very crucial in every aspect of human lives that all humans will fulfill their food needs by producing the food on their own or buy readily consumed food. When consumers consume food, they badly expect foods that are safe for their bodies. We might often encounter consumers who have problems with their health, which sometimes leads them to death due to consuming dangerous foods.

A food entrepreneur should be responsible of the mistakes they have made on producing dangerous foods which harm and endanger the health of their consumers, and cause their death at some cases, either the mistakes are on purpose or unintended. The responsibility of entrepreneurs is the responsibility that is based on the harm caused on the consumers and the consumers in this case have to prove the mistake of the entrepreneur. However, there is another alternative of responsibility that ease the consumers, which is called strict liability. This kind of responsibility is a form of risk from the entrepreneur and proving the mistakes should use reverse proof system, in which the entrepreneur is responsible to prove their own mistakes in the food production.

Keywords: responsibility, entrepreneur, consumers

PENDAHULUAN

Pada era globalisasi hanya pelaku usaha yang mampu menghasilkan barang dan atau jasa yang mempunyai daya saing tinggi dan memenangkan persaingan baik di dalam maupun luar negeri. Di sisi lain perdagangan bebas cenderung mengakibatkan barang dan atau jasa yang beredar belum tentu menjamin keamanan, keselamatan dan kesehatan konsumen. Lebih-lebih keadaan konsumen yang rata-rata kurang bersikap hati-hati, kondisi tersebut dikarenakan posisi pihak

konsumen berada di pihak lemah dalam menghadapi pihak produsen.

Produsen sebagai pelaku usaha mempunyai tugas dan kewajiban untuk ikut serta menciptakan dan menjaga iklim usaha yang sehat yang menunjang bagi pembangunan perekonomian nasional secara keseluruhan. Karena itu, kepada produsen dibebankan tanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan kewajiban itu, yaitu melalui penerapan norma-norma hukum, kepatutan, dan menjunjung tinggi kebiasaan yang berlaku di kalangan dunia usaha. Etika bisnis

merupakan salah satu pedoman bagi setiap pelaku usaha. Prinsip *business is business*, tidak dapat diterapkan, tetapi harus dengan pemahaman atas prinsip bisnis untuk pembangunan. Jadi, sejauh mungkin, pelaku usaha harus bekerja keras untuk menjadikan usahanya memberi kontribusi pada peningkatan pembangunan nasional secara keseluruhan. Pelaku usaha mempunyai tugas dan kewajiban untuk ikut serta menciptakan dan menjaga iklim usaha yang sehat, menunjang bagi pembangunan perekonomian nasional secara keseluruhan. Karena itu, kepada produsen dibebankan tanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan kewajiban itu, yaitu melalui penerapan norma-norma hukum, kepatutan, dan menjunjung tinggi kebiasaan yang berlaku di kalangan dunia usaha. Etika bisnis merupakan salah satu pedoman bagi setiap pelaku usaha.

Kewajiban pelaku usaha untuk senantiasa beritikad baik dalam melakukan kegiatannya (Pasal 7 angka 1) berarti bahwa pelaku usaha ikut bertanggung jawab untuk menciptakan iklim yang sehat dalam berusaha demi menunjang pembangunan nasional. Jelas ini adalah tanggung jawab publik yang diemban oleh seorang pelaku usaha. Banyak ketentuan di dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen ini yang bermaksud mengarahkan pelaku usaha untuk berperilaku sedemikian rupa dalam rangka menyukseskan pembangunan ekonomi nasional, khususnya di bidang usaha.

Permasalahan mengenai perlindungan konsumen pada perkembangannya belum dapat teratasi namun justru permasalahan tersebut semakin meningkat. Hal ini dapat disebabkan oleh berbagai faktor yaitu faktor eksternal dan faktor internal, faktor eksternal

salah satunya adalah pengaruh globalisasi yang menyebabkan konsumen diberikan banyak pilihan dan pelaku usaha semakin dipacu untuk memproduksi barang yang sesuai kebutuhan dan diminati oleh masyarakat namun kurang memperhatikan kualitas bahan produksi yang dapat dipertanggung jawabkan, selain itu pelayanan terhadap konsumen juga belum optimal. Faktor internal dari konsumen itu sendiri, yaitu kurangnya pengetahuan mengenai produk yang akan dikonsumsi terutama masalah pangan yang aman untuk dikonsumsi oleh masyarakat tersebut.

Masyarakat pada dasarnya sangat menginginkan adanya keamanan pangan yaitu produk pangan yang bergizi dan tidak mengakibatkan pada terganggunya kesehatan seseorang. Pada kenyataannya banyak produk pangan yang mengakibatkan masyarakat sakit. Hal ini disebabkan karena pihak pelaku lalai dalam memproduksi pangan, namun ada pula pelaku usaha yang sengaja melakukan kesalahan agar mereka bisa mendapatkan keuntungan yang banyak. Berdasarkan hal ini maka para pelaku usaha harus bertanggung jawab atas semua kelasalahan yang mereka perbuat baik karena kelalaian atau pun karena kesalahan yang disengaja, yang mengakibatkan kerugian para konsumen pangan bahkan mungkin kematian.

Keamanan pangan di Indonesia masih jauh dari keadaan aman, kita sering melihat peristiwa keracunan makanan yang banyak terjadi saat ini. Konsumen pada umumnya tidak jarang hal tersebut mengakibatkan konsumen senantiasa berada dalam posisi lemah dan dirugikan, maka perlu adanya aturan yang dapat menjembatani kepentingan pelaku

usaha dan kepentingan konsumen yang tidak merugikan salah satu pihak.¹

Berdasarkan permasalahan yang telah penulis jelaskan di atas, penulis akan mengkaji bentuk tanggung jawab pada tata hukum di Indonesia tentang perlindungan konsumen dan tanggung jawab antara pelaku usaha dengan konsumen terkait permasalahan keamanan pangan.

PEMBAHASAN

Aspek Hukum Tanggung Jawab pada Hukum Perlindungan Konsumen

1. Hukum Perdata

Menurut hukum perdata, setiap tuntutan pertanggung jawaban harus mempunyai dasar, yaitu hal yang menyebabkan timbulnya hak hukum seseorang untuk menuntut orang lain sekaligus berupa hal yang melahirkan kewajiban hukum orang lain itu untuk memberi pertanggung jawabannya.

Pertanggung jawaban dalam kajian hukum perdata ada dua yaitu kesalahan dan risiko. Seseorang wajib bertanggung jawab (atau lahir kewajiban bertanggung jawab) karena dia bersalah, baik berupa kesalahan maupu kelalaian. Inilah yang disebut dengan tanggung jawab atas dasar kesalahan. Kemudian, hukum perdata memungkinkan seseorang bertanggung jawab bukan karena dia bersalah, tetapi karena dia mengambil risiko dalam kedudukan hukumnya sedemikian rupa yang mewajibkan bertanggung jawab, inilah yang disebut dengan tanggung jawab atas dasar risiko. Kedua menimbulkan akibat dan konsekuensi yang jauh berbeda.

Secara teoritis pertanggung jawaban terkait dengan hubungan hukum yang timbul antara pihak yang menuntut pertanggung jawaban dengan pihak yang dituntut untuk bertanggung jawab. Oleh karena itu berdasarkan jenis hubungan hukum atau peristiwa hukum yang ada, maka dapat dibedakan: pertama pertanggung jawaban atas dasar kesalahan adalah tanggung jawab yang dapat lahir karena terjadinya wanprestasi, timbulnya perbuatan melawan hukum atau karena tindakan yang kurang hati-hati. Kedua, pertanggung jawaban atas dasar risiko adalah tanggung jawab yang harus dipikul sebagai risiko yang harus diambil oleh seorang pelaku usaha atas kegiatan usahanya.²

Jika suatu peristiwa yang merugikan konsumen telah terjadi, misalnya adanya kerugian karena memakai atau mengonsumsi suatu produk, maka harus pertama kali dicari adalah penyebab terjadinya peristiwa yang menimbulkan kerugian itu. Dalam kasus hukum perdata dapat dicari dua kemungkinan yaitu kerugian karena adanya wanprestasi yang mana sebelumnya telah terjadi hubungan hukum berupa perjanjian, atau terjadinya kerugian dikarenakan adanya perbuatan melawan hukum yang mana tidak ada hubungan hukum sebelumnya.

Apabila ternyata kerugian ini dapat dibuktikan karena ada hubungan perjanjian antara pelaku usaha dengan konsumen, tahap selanjutnya adalah mencari dari bagian-bagian perjanjian yang tidak dipenuhi oleh pelaku usaha sehingga mengakibatkan kerugian

¹ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm 170

² Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014, hlm 90-91

terhadap konsumen. Jika kerugian ini diakibatkan oleh peristiwa ini maka seorang pelaku usaha dapat dikategorikan sebagai pihak yang wanprestasi.

Apabila kerugian itu tidak ada hubungan hukum yang berupa perjanjian antara pelaku usaha dan konsumen maka harus dicari kesalahan dari saluran lain, yaitu dengan mengonstruksikan fakta-fakta pada peristiwa itu ke dalam suatu perbuatan melawan hukum.

Dalam kaitannya dengan perlindungan konsumen khususnya menentukan tanggung jawab pelaku usaha dengan konsumen yang menderita kerugian karena produk cacat, maka fakta-fakta sekitar peristiwa yang menimbulkan kerugian itu terlebih dahulu dikualifisir menjadi suatu perbuatan melawan hukum. Artinya dapat ditunjukkan bahwa perbuatan pelaku usaha adalah perbuatan yang melanggar hukum, baik itu berupa pelanggaran terhadap hak-hak konsumen, atau pelaku usaha melakukan perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri, melanggar kesusilaan, ataupun telah melakukan sesuatu yang bertentangan dengan kepatutan dan pergaulan hidup masyarakat dalam menjalankan usahanya, khususnya kepatutan dalam hal berproduksi dan mengedarkan produknya.³

2. Hukum Pidana

Hukum publik adalah hukum yang mengatur hubungan antara Negara dan alat-alat perlengkapannya atau hubungan Negara dengan perorangan. Termasuk hukum publik dalam kerangka hukum

konsumen adalah hukum administrasi Negara, hukum pidana, hukum acara pidana. Berbagai peraturan yang berkaitan dengan upaya perlindungan konsumen pada dasarnya sama dengan peraturan-peraturan lain yang ketentuannya mengandung ide-ide atau konsep-konsep yang boleh digolongkan abstrak, yang idealnya meliputi ide tentang keadilan, kepastian dan kemanfaatan sebagaimana diungkapkan oleh Gustav Radbruch. Oleh karena itu, persoalan konsumen untuk memperoleh perlindungan sebagai bagian dari suatu sistem hukum akan berkaitan dengan upaya mewujudkan ide-ide tersebut, bahkan seringkali negara harus ikut campur tangan karena adanya kekuatan pengaruh yang menuntut hal demikian agar bekerjanya hukum dapat efektif, khususnya dalam hal ini adalah mengenai penyelenggaraan struktur hukum yang berupa lembaga-lembaga penegak hukum sebagai sarana bagi pihak yang dirugikan untuk memperoleh keadilan. Dengan demikian diharapkan sistem hukum publik dalam upaya perlindungan konsumen dapat berjalan dengan baik.

Keterlibatan Negara atau pemerintah saja belum dapat menjamin terpenuhinya atau berjalannya suatu sistem hukum karena di dalam suatu sistem hukum menurut Lawrence M. Friedman meliputi tiga hal yaitu substansi hukum, struktur hukum dan kultural hukum.

Dalam kaitannya fungsi hukum sebagai sarana rekayasa sosial (*social engineering*) agar hukum (termasuk Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999) bisa menentukan corak hidup

³ *Ibid*, hlm 89

masyarakat (yang dalam hal ini corak hidup masyarakat selaku konsumen maupun pelaku usaha) bukanlah hal yang mudah, sebab banyak faktor yang mempengaruhinya, di samping bahwa dalam setiap individu akan tergantung pada pilihan-pilihan individu secara rasional untuk taat atau tidak taat kepada ketentuan hukum yang berlaku (Undang-undang No 8 Tahun 1999).

Agar hukum dapat berfungsi sebagai sarana rekayasa sosial bagi masyarakat konsumen dan pelaku usaha maka dapat dipakai pula pendekatan dengan mengambil teori Robert Seidman, yaitu bahwa bekerjanya hukum dalam masyarakat itu melibatkan tiga komponen dasar yakni pembuat hukum/ Undang-undang, birokrat pelaksana dan pemegang peran.

Bekerjanya hukum dapat dikatakan baik dan efektif bila melibatkan tiga komponen dasar yaitu pembuat hukum, birokrat pelaksana dan pemegang peran. Setiap anggota masyarakat (para konsumen dan pelaku usaha) sebagaimana pemegang peran, perilakunya ditentukan oleh pola peranan yang diharapkan darinya, namun bekerjanya harapan itu ditentukan faktor-faktor lainnya. Faktor-faktor tersebut adalah: Sanksi yang terdapat dalam peraturan, aktivitas dari lembaga atau badan pelaksana hukum, dan seluruh kekuatan sosial, politik dan yang lainnya yang bekerja atas diri pemegang peran.⁴

Pengaturan hukum positif dalam lapangan hukum pidana secara umum

terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Hukum pidana ini sendiri termasuk pada kategori dalam hukum publik, karena hukum pidana mengatur hubungan hukum antara Negara dengan masyarakat. Hukum pidana juga berfungsi untuk menegakkan hukum perlindungan konsumen, akan tetapi di dalam KUHP itu sendiri tidak disebutkan kata konsumen, tetapi hanya secara implisit. Dalam ketentuan pidana masalah perlindungan konsumen juga memperoleh perhatian sebagaimana diatur dalam Pasal 204 dan 205 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP). Ketentuan ini terutama berkaitan dengan hak konsumen untuk memperoleh informasi secara benar. pasal yang memberikan perlindungan terhadap konsumen sebagai contoh:

Pasal 204 KUHP menyatakan:

“barang siapa menjual, menawarkan, menyerahkan, atau membagi-bagikan barang, yang diketahui bahwa membahayakan nyawa atau kesehatan orang, padahal sifat berbahaya itu tidak diberitahukan, diancam dengan pidana penjara paling lama lima belas tahun. Jika perbuatan mengakibatkan matinya orang, yang bersalah dikenakan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara selama waktu tertentu paling lama dua puluh tahun.”

Pasal 205 KUHP menyatakan:

“barang siapa karena kealpaannya menyebabkan bahwa barang-barang

⁴ Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1977, hlm. 36.

yang berbahaya bagi nyawa atau kesehatan orang dijual, diserahkan atau dibagi-bagikan, tanpa diketahui sifat berbahayanya oleh yang membeli atau yang memperoleh, diancam dengan pidana penjara paling lama Sembilan bulan atau kurungan paling lama enam bulan atau denda paling banyak tiga ratus juta.”

Jika perbuatan mengakibatkan matinya orang, yang bersalah dikenakan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau kurungan paling lama satu tahun. Barang-barang itu dapat disita.

Ketentuan pidana yang beraspekkan perlindungan konsumen banyak terdapat di luar dari KUHP seperti undang-undang pangan, undang-undang kesehatan, dan undang-undang lainnya yang berkaitan dengan palaku usaha dan konsumennya. Pengaturan tentang pidana bersifat khusus dan sektoral sesuai dengan bidang masing-masing.

Pengkhususan ini sangat penting karena dalam hukum pidana dikenal larangan melakukan analogi-analogi berbeda pengertiannya dengan penafsiran ekstensif. Dalam penafsiran ekstensif makna suatu rumusan diberi pengertian menurut kebutuhan masyarakat saat itu, yang berbeda dengan makna tatkala rumusan itu dibuat oleh pembentuk undang-undang. Jadi tetap ada sandaran peraturannya, Cuma diberi penafsiran yang lebih luas. Sebaliknya pada analogi

sudah tidak lagi bersandar pada suatu rumsan peraturan. Hanya inti (*ratio*) dari aturan itu yang masih dipertahankan. Pada hakikatnya penafsiran *ektensif* dan *analogi* itu sama, hanya ada perbedaan *graduul*.⁵

Akibatnya aparat penegak hukum (dalam hal ini khususnya hakim) tidak dapat dengan leluasa menetapkan tindak pidana yang baru di luar rumusaan undang-undang. Jika dilakukan berarti bertentangan dengan asas legalitas.

3. Hukum Administrasi

Hukum administrasi adalah instrumen hukum publik yang penting dalam hukum perlindungan konsumen. Sanksi-sanksi hukum secara perdata dan pidana seringkali kurang efektif jika tidak disertai sanksi administratif.⁶ Sanksi ini tidak ditujukan pada konsumen umumnya, tetapi justru kepada pengusaha, baik itu produsen maupun para penyalur hasil-hasil produknya. Sanksi administratif berkaitan dengan perizinan yang diberikan pemerintah kepada pengusaha. Jika terjadi pelanggaran izin-izin itu dapat dicabut secara sepihak oleh pemerintah.

Pencabutan izin hanya bertujuan menghentikan proses produksi dari pelaku usaha. Produksi di sini hanya diartikan secara luas, dapat berupa barang atau jasa. Dengan demikian, dampaknya secara tidak langsung berarti melindungi konsumaen pula, yakni mencegah jatuhnya lebih banyak korban. Adapun pemulihan hak-hak korban (konsumen)

⁵ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *op.cit*, hlm. 82-83.

⁶ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Grasindo, 2004, hlm 93.

yang dirugikan bukan lagi tugas instrumen hukum administrasi Negara. Hak-hak konsumen yang dirugikan dapat dituntut dengan bantuan hukum perdata atau pidana.⁷

Menurut Shidarta⁸ sanksi administratif seringkali lebih efektif dibandingkan dengan sanksi perdata atau pidana. Ada beberapa alasan untuk mendukung pernyataan ini yaitu:

- a) Sanksi administratif dapat diterapkan secara langsung dan sepihak. Dikatakan demikian karena penguasa sebagai pihak pemberi izin tidak perlu meminta persetujuan terlebih dahulu dari pihak manapun. Persetujuan walaupun itu diperlukan mungkin hanya dari instansi-instansi pemerintah terkait. Sanksi administratif juga tidak perlu melalui proses pengadilan. Memang bagi pihak yang terkena sanksi ini dibuka kesempatan untuk membela diri antara lain mengajukan kasus tersebut ke pengadilan tata usaha Negara, tetapi sanksi itu sendiri dijatuhkan terlebih dahulu, sehingga lebih efektif.
- b) Sanksi perdata atau pidana seringkali tidak membawa efek jera bagi pelakunya. Nilai ganti rugi dan pidana yang dijatuhkan mungkin tidak seberapa dibandingkan dengan keuntungan yang diraih dari perbuatan negatif pelaku usaha. Belum lagi

mekanisme penjatuhan putusan itu yang biasa berbelit-belit dan memerlukan proses yang lama, sehingga konsumen sering menjadi tidak sabar. Untuk gugatan secara perdata, konsumen juga dihadapkan pada posisi tawar menawar yang tidak selalu menguntungkan dibanding dengan keuntungan yang didapat oleh pelaku usaha.

Tanggung Jawab Perlindungan Konsumen tentang Keamanan Pangan

1. Prinsip Tanggung Jawab Perlindungan Konsumen

Prinsip tanggung jawab merupakan perihal yang sangat penting dalam kajian hukum perlindungan konsumen. Dalam kasus-kasus pelanggaran hak konsumen diperlukan kehati-hatian dalam menganalisis siapa yang harus bertanggung jawab dan seberapa jauh tanggung jawab dapat dibebankan kepada pihak-pihak terkait.⁹

Secara umum prinsip-prinsip tanggung jawab dalam hukum perlindungan konsumen dapat dibedakan sebagai berikut:

- a. Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan/kelalaian
Tanggung jawab berdasarkan kesalahan/kelalaian (*negligence*) adalah prinsip tanggung jawab yang bersifat subjektif, yaitu suatu tangyagung jawab yang ditentukan oleh perilaku pelaku usaha.¹⁰

⁷ *Ibid*, hlm 93.

⁸ *Ibid*, hlm 96-97.

⁹ *Ibid*, hlm 59.

¹⁰ Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2004, hlm 46.

Berdasarkan teori ini kelalaian pelaku usaha yang berakibat pada munculnya kerugian konsumen merupakan faktor penentu adanya hak konsumen untuk mengajukan gugatan ganti rugi kepada pelaku usaha. *Negligence* ini dapat dijadikan dasar gugatan, manakala memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- 1) Suatu tingkah yang menimbulkan kerugian, tidak sesuai dengan sikap hati-hati yang normal.
- 2) Harus dibuktikan bahwa tergugat lalai dalam kewajiban berhati-hati terhadap penggugat.
- 3) Perilaku tersebut merupakan penyebab nyata dari kerugian yang timbul.¹¹

Adapun yang dimaksud dengan *negligence* adalah suatu perilaku yang tidak sesuai dengan standar kelakuan (*standard of conduct*) yang ditetapkan oleh undang-undang demi perlindungan anggota masyarakat terhadap risiko yang tidak rasional. Yang dimaksudkan disini adalah adanya perbuatan kurang cermat, kurang hati-hati

Prinsip yang cukup umum ini berlaku dalam hukum pidana dan perdata. Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata khususnya pasal 1365, 1366 dan 1367 prinsip pada ketiga pasal ini dipegang secara mutlak. Prinsip

ini menyatakan, seseorang dapat dimintakan pertanggung jawaban secara hukum jika ada unsur kesalahan yang dilakukannya. Pasal 1365 KUHPdt yang biasa disebut dengan perbuatan melawan hukum mengharuskan terpenuhinya empat unsur pokok yaitu:

- 1) Adanya perbuatan adalah mengandung pengertian berbuat (aktif) atau tidak berbuat (pasif) sehingga perbuatan itu bertentangan dengan hukum, baik berupa pelanggaran terhadap hak orang lain, terhadap kewajiban sendiri, terhadap kesusilaan, maupun terhadap kepantasan/kepatutan.
- 2) Adanya kesalahan adalah berupa kesengajaan maupun kurang hati-hatian. Kesengajaan menunjukkan adanya maksud atau niat dari pelaku usaha untuk menimbulkan akibat tertentu. Akibat itu dapat diketahui atau dapat diduga akan terjadi dan dengan sadar melakukan perbuatan itu. Kekurang hati-hatian mempersoalkan masalah kelalaian, lalai mengambil tindakan yang sepatutnya

¹¹ Ahmadi Miru, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004, hlm 148.

- sehingga timbul akibat yang tidak dikehendaki.
- 3) Adanya kerugian yang diderita dimaksud adalah kerugian yang berbentuk unsur rugi, biaya, dan bunga sebagaimana yang diuraikan sehubungan dengan wanprestasi pada perjanjian dan kerugian sehubungan dengan perbuatan melawan hukum.
 - 4) Adanya hubungan kausalitas antara kesalahan dan kerugian yang dimaksud adalah kerugian yang diderita oleh korban perbuatan melawan hukum itu adalah kerugian yang semata-mata timbul atau lahir karena terjadinya perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pelaku. Ini berarti harus dibuktikan kaitan antara kerugian dan kesalahan pelaku pada perbuatan melawan hukum.

Selain itu faktor kesalahan atau kelalaian pelaku usaha, tuntutan ganti rugi tersebut dapat juga diajukan dengan bukti-bukti lain yaitu:

- 1) Pihak tergugat merupakan pelaku usaha yang benar-benar mempunyai

kewajiban untuk melakukan tindakan yang dapat menghindari terjadinya kerugian konsumen.

- 2) Pelaku usaha tidak melaksanakan kewajibannya untuk menjamin kualitas produk sesuai dengan standar yang aman untuk dikonsumsi atau digunakan
- 3) Konsumen menderita kerugian
- 4) Kelalaian pelaku usaha merupakan faktor yang mengakibatkan adanya kerugian bagi konsumen.¹²

Mengenai pembagian beban pembuktiannya, asas ini mengikuti ketentuan pasal 163 HIR, atau pasal 283 RBg dan pasal 1865 KUHPdt yang menyatakan bahwa barang siapa yang mengakui mempunyai suatu hak, harus membuktikan adanya hal atau peristiwa itu (*actorie incumbit probation*).¹³

- b. Prinsip praduga untuk selalu bertanggungjawab (*Presumption of liability*)

Prinsip yang menyatakan tergugat selalu dianggap bertanggung jawab sampai ia dapat membuktikan, bahwa ia tidak bersalah, jadi beban pembuktian ada pada tergugat.

¹² Inosentius Samsul, *op.cit*, hlm 47.

¹³ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *op.cit*, hlm. 93.

Pembuktian semacam ini lebih dikenal dengan sistem pembuktian terbalik. Undang-Undang Perlindungan Konsumen rupanya mengadopsi sistem pembuktian ini, sebagaimana ditegaskan dalam pasal 19, 22, 23 dan 28. Dasar pemikiran dari teori pembuktian terbalik ini adalah seseorang dianggap bersalah, sampai yang bersangkutan dapat membuktikan sebaliknya. Hal ini tentu bertentangan dengan asas hukum praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*) yang lazim dikenal dalam hukum. Namun, jika diterapkan dalam kasus konsumen akan tampak, asas demikian cukup relevan. Jika digunakan teori ini, maka yang berkewajiban untuk membuktikan kesalahan itu ada dipihak pelaku usaha yang digugat. Tergugat ini harus menghadirkan bukti-bukti dirinya tidak bersalah. Tentu saja konsumen tidak lalu berarti dapat sekehendak hati mengajukan gugatan.

c. Prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung jawab (*Presumption of nonliability*)

Prinsip ini merupakan kebalikan dari prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab, di mana tergugat selalu dianggap tidak bertanggung jawab sampai dibuktikan, bahwa ia bersalah. Prinsip ini hanya dikenal dalam lingkup transaksi konsumen yang sangat terbatas dan pembatasan demikian biasanya secara *common*

sense dapat dibenarkan.¹⁴ Akan tetapi prinsip ini tidak lagi diterapkan secara mutlak dan mengarah pada prinsip tanggung jawab dengan pembatasan uang ganti rugi.

d. Prinsip Tanggung Jawab Mutlak (*Strict Liability*)

Berkaitan dengan lemahnya kedudukan konsumen penggugat dalam hal membuktikan kesalahan ataupun *negligence* nya pelaku usaha tergugat karena tidak mempunyai pengetahuan dan sarana yang memuaskan untuk itu, maka dalam perkembangannya, pengadilan-pengadilan di Amerika Serikat menempuh cara lain untuk meminta pertanggung jawaban dari pelaku usaha, yaitu dengan mempergunakan prinsip pertanggung jawaban mutlak (*strict liability*) tersebut.

Strict liability adalah bentuk khusus dari *tort* (perbuatan melawan hukum), yaitu prinsip pertanggung jawaban dalam perbuatan melawan hukum yang tidak didasarkan pada kesalahan (sebagaimana *tort* umumnya), tetapi prinsip ini mewajibkan pelaku usaha langsung bertanggung jawab atas kerugian yang timbul karena perbuatan melawan hukum itu.

Prinsip pertanggung jawaban mutlak (*strict liability*) ini tidak mempersoalkan lagi mengenai ada atau tidak adanya kesalahan, tetapi pelaku usaha langsung bertanggung jawab atas kerugian yang ditimbulkan

¹⁴ Shidarta, *op.cit*, hlm 62.

oleh produknya yang cacat, karena pelaku usaha yang kurang hati-hati dan karena pelaku usaha yang harus mencegah kerugian itu.¹⁵

Pada tata hukum yang ada di Indonesia *strict liability* secara implisit dapat ditemukan di dalam KUHPdt pada pasal 1367 yaitu:

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

“Orang tua dan wali bertanggung jawab tentang kerugian yang disebabkan oleh anak-anak belun dewasa, yang tinggal pada mereka dan terhadap siapa mereka melakukan kekuasaan orang tua atau wali.”

“Majikan-majikan dan mereka yang mengangkat orang-orang lain untuk mewakili urusan-urusan mereka, adalah bertanggung jawab tentang kerugian yang diterbitkan oleh pelayan-pelayan atau bawahan-bawahan mereka di dalam melakukan pekerjaan untuk mana orang-orang ini dipakainya.”

“Guru-guru sekolah dan kepala-kepala tukang bertanggung jawab

tentang kerugian yang diterbitkan oleh murid-murid dan tukang-tukang mereka selama waktu orang-orang ini berada di bawah pengawasan mereka.”

“Tanggung jawab yang disebutkan di atas berakhir jika orang tua-orang tua, wali-wali, guru-guru sekolah dan kepala-kepala tukang itu membuktikan bahwa mereka tidak dapat mencegah perbuatan untuk mana mereka seharusnya bertanggung jawab itu.”

Pasal ini mengatur tentang tanggung jawab seseorang atas kerugian yang disebabkan oleh barang-barang yang berada di bawah pengawasannya, misalnya seseorang pemilik barang tertentu, suatu ketika barang itu mengakibatkan kerugian bagi orang lain sebagai contoh seperti meledak dan kejadian ini mengakibatkan luka-luka terhadap orang lain. Maka pemiliknya harus bertanggung jawab atas luka-luka yang diderita oleh orang tersebut, tanpa mempersoalkan ada tidaknya kesalahan yang menimbulkan ledakan itu. Begitu pula dengan anak-anak, jika mereka melakukan kesalahan yang mengakibatkan kerugian terhadap orang lain maka yang harus bertanggung jawab atas kerugian tersebut adalah orang tua atau walinya, dan juga guru-guru sekolah harus bertanggung jawab terhadap anak-anak jika waktu

¹⁵ Janus Sidablok, *op.cit*, hlm 101.

sekolah yang masih ada dalam tanggung jawab mereka. Begitu pula dengan para pekerja, maka yang harus bertanggung jawab atas kesalahan yang mengakibatkan kerugian maka yang bertanggung jawab atas semua kerugian ini adalah para majikan.

Dalam penerapannya Pasal 1367 ini sudah dapat dijadikan sebagai salah satu dasarnya kata-kata “barang yang berada di bawah pengawasannya” dapat dipandang sebagai faktor yang berdiri sendiri sebagai penyebab timbulnya kerugian, begitu pula dengan anak-anak dan para pekerja, yang berarti bahwa tidak memerlukan adanya kesalahan dari pemilik barang, wali atau majikan.

Selain dari pasal 1367 kita juga akan mendapati tentang masalah tanggung jawab ini pada pasal 1367 KUHPdt yaitu: “Pemilik seekor binatang, atau siapa yang memakainya adalah, selama binatang itu dipakainya bertanggung jawab tentang kerugian yang diterbitkan oleh binatang tersebut, baik binatang itu ada di bawah pengawasannya, maupun tersesat atau terlepas dari pengawasannya.”

Pasal ini mengatur tentang tanggung jawab pemilik atau pemakai seekor binatang atas kerugian yang ditimbulkan oleh binatang itu meskipun binatang itu dalam keadaan tersesat atau terlepas dari pengawasannya. Keadaan tersesat atau terlepas itu sudah dapat dijadikan sebagai faktor penentu tanggung

jawab tanpa mempersoalkan apakah ada perbuatan melepaskan atau menyesatkan binatangnya. Dengan kata lain pemilik atau pemakai binatang dapat dituntut bertanggung jawab atas dasar risiko yang diambil oleh pemilik atau pemakai binatang.

Sedangkan untuk mempergunakan konsep *strict liability* ini pada bidang perlindungan konsumen khususnya tanggung jawab produk, akan memudahkan pembuktian, yang pada akhirnya benar-benar memberikan perlindungan kepada konsumen. Dengan menggunakan kedua pasal 1376 KUHPdt itu maka konsumen yang dirugikan dapat langsung meminta pertanggung jawaban kepada para pemberi kerja (majikan). Hal ini tidak dimaksudkan untuk menempatkan pelaku usaha pada posisi yang sulit semata-mata, tetapi karena kedudukan pelaku usaha yang jauh lebih kuat dibanding konsumen yang antara lain disebabkan kemampuannya di bidang keuangan sehingga seorang pelaku usaha dapat menggunakan jasa ahli hukum yang terbaik dalam menghadapi suatu perkara.

Alasan lain yang dapat dijadikan dasar untuk memberlakukan atau memakai konsep *strict liability* dalam perlindungan konsumen, khususnya tanggung jawab produk adalah dengan melihat pada tujuan dari perlindungan itu sendiri. Kata perlindungan mengandung arti memberi kemudahan bagi konsumen untuk mempertahankan dan atau

memperoleh apa yang menjadi haknya. Janus Sidablok¹⁶ berpendapat dalam bukunya yang berjudul Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia yaitu “dengan memberlakukan konsep pertanggung jawaban mutlak, maka apa yang diharapkan dari perlindungan konsumen dapat tercapai sebab pihak konsumen yang akan dilindungi itu akan dapat dengan mudah mempertahankan atau memperoleh haknya jika dibandingkan dengan konsep kesalahan, di mana konsumen masih dibebani kewajiban untuk membuktikan kesalahan pelaku usaha. Jadi dengan konsep *strict liability* ini pelaku usaha harus bertanggung jawab terhadap kerugian yang diderita konsumen.

Prinsip ini sering diidentikkan dengan prinsip tanggung jawab absolut (*absolute liability*). Kendati demikian ada pula para ahli yang membedakan kedua terminologi di atas. Ada pendapat yang mengatakan, *strict liability* adalah prinsip tanggung jawab yang menetapkan kesalahan tidak sebagai faktor yang menentukan. Namun ada pengecualian-pengecualian yang memungkinkan untuk dibebaskan dari tanggung jawab, misalnya keadaan *force majeure*. Sebaliknya, *absolute liability* adalah prinsip tanggung jawab tanpa kesalahan dan tidak ada pengecualiaannya. Selain itu ada pandangan yang agak mirip, yang mengaitkan perbedaan kedua

pada ada tidaknya hubungan kausalitas antara subjek yang bertanggungjawab dan kesalahannya. Pada *strict liability*, hubungan itu harus ada, sementara pada *absolute liability*, hubungan itu tidak selalu ada. Maksudnya, pada *absolute liability*, dapat saja si tergugat yang dimintai pertanggungjawaban itu bukan si pelaku langsung kesalahan tersebut (misalnya dalam kasus bencana alam).

Menurut R.C. Hoerber et.al, yang dikutip dari buku Hukum Perlindungan Konsumen karangan Celina Tri Siwi Kristiyanti menyatakan bahwa “biasanya prinsip tanggung jawab mutlak ini diterapkan karena (1) konsumen tidak berada dalam posisi menguntungkan untuk membuktikan adanya kesalahan dalam suatu proses produksi dan distribusi yang kompleks, (2) diasumsikan produsen lebih dapat mengantisipasi jika sewaktu-waktu ada gugatan atas kesalahannya, misalnya dengan asuransi atau menambah komponen biaya tertentu pada harga produknya, (3) asas ini dapat memaksa pelaku usaha lebih berhati-hati”.¹⁷

Pelaku usaha dianggap harus bertanggung jawab apabila telah timbul kerugian pada konsumen karena mengonsumsi suatu produk dan oleh karena itu pelaku usaha harus mengganti kerugian itu. Sebaliknya pelaku usahalah yang harus membuktikan bahwa dia tidak bersalah, yaitu bahwa dia telah

¹⁶ *Ibid*, hlm. 105.

¹⁷ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *op.cit* hlm. 96-97.

melakukan produksi dengan benar melakukan langkah-langkah pengamanan yang wajib dia laksanakan.

Prinsip tanggung jawab mutlak dalam hukum perlindungan konsumen secara umum digunakan untuk “ menjerat “ pelaku usaha, khususnya produsen barang, yang memasarkan produknya yang merugikan konsumen. Asas tanggung jawab itu dikenal dengan nama *product liability*. Menurut asas ini, produsen wajib bertanggung jawab atas kerugian yang diderita konsumen atas penggunaan produk yang dipasarkannya. Gugatan *product liability* dapat dilakukan berdasarkan tiga hal:

- 1) Melanggar jaminan (*breach of warranty*), misalnya khasiat yang timbul tidak sesuai dengan janji yang tertera dalam kemasan produk;
- 2) Ada unsur kelalaian (*negligence*), yaitu produsen lalai memenuhi standar pembuatan produk yang baik;
- 3) Menerapkan tanggung jawab mutlak (*strict liability*).

Istilah *product liability* diterjemahkan secara bervariasi ke dalam bahasa Indonesia seperti “ tanggung gugat produk “ atau juga “ tanggung jawab produk “. adapun yang dimaksud dengan *product Liability* adalah suatu tanggung jawab secara hukum dari orang atau badan

yang menghasilkan suatu produk (*producer, manufacture*) atau dari orang atau badan yang bergerak dalam suatu proses untuk menghasilkan suatu produk (*processor, assembler*) atau orang atau badan yang menjual atau mendistribusikan produk tersebut.

Secara historis *product liability* lahir karena ada ketidak seimbangan tanggung jawab antara produsen dan konsumen, dimana produsen yang pada awalnya menerapkan strategi *product oriented* dalam pemasaran produknya, harus mengubah strateginya menjadi *consumer oriented*.

Variasi yang sedikit berbeda dalam penerapan tanggung jawab mutlak terletak pada *risk liability*. Dalam *risk liability*, kewajiban mengganti rugi dibebankan kepada pihak yang menimbulkan risiko adanya kerugian itu. Namun, penggugat (konsumen) tetap diberikan beban pembuktian, walaupun tidak sebesar si tergugat. Dalam hal ini, ia hanya perlu membuktikan adanya hubungan kausalitas antara perbuatan pelaku usaha dan kerugian yang dideritanya. Selebihnya diterapkan *strict liability*.¹⁸

Meskipun sistem tanggung jawab pada *product liability* berlaku prinsip *strict liability*, pihak produsen dapat membebaskan diri dari tanggung jawabnya, baik untuk seluruhnya atau untuk sebagian.

¹⁸ *Ibid.*

Hal-hal yang dapat membebaskan tanggung jawab produsen tersebut adalah:

- 1) Jika produsen tidak mengedarkan produknya (*put into circulation*),
- 2) Cacat yang menyebabkan kerugian tersebut tidak ada pada saat produk diedarkan oleh produsen, atau terjadinya cacat tersebut baru timbul kemudian,
- 3) Bahwa produk tersebut tidak dibuat oleh produsen baik untuk dijual atau diedarkan untuk tujuan ekonomis maupun dibuat atau diedarkan dalam rangka bisnis,
- 4) Bahwa terjadinya cacat pada produk tersebut akibat keharusan memenuhi kewajiban yang ditentukan dalam peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah,
- 5) Bahwa secara ilmiah dan teknis (*state of scientific and technical knowledge, state of art defense*) pada saat produk tersebut diedarkan tidak mungkin cacat,
- 6) Dalam hal produsen dari suatu komponen, bahwa cacat tersebut disebabkan oleh desain dari produk itu sendiri dimana komponen telah dicocokkan atau disebabkan kesalahan pada petunjuk yang diberikan oleh pihak produsen tersebut,
- 7) Bila pihak yang menderita kerugian atau pihak ketiga

turut menyebabkan terjadinya kerugian tersebut (*contributory negligence*),

- 8) Kerugian yang terjadi diakibatkan oleh *Acts of God* atau *force majeure*.

Namun demikian, dengan berlakunya prinsip *strict liability* dalam hukum tentang *product liability* tidak berarti pihak produsen tidak mendapat perlindungan. Pihak produsen juga dapat mengasuransikan tanggung jawabnya sehingga secara ekonomis dia tidak mengalami kerugian yang berarti. Pentingnya hukum tentang tanggung jawab produsen (*product liability*) yang menganut prinsip tanggung mutlak (*strict liability*) dalam mengantisipasi kecenderungan dunia dewasa ini yang lebih menaruh perhatian pada perlindungan konsumen dari kerugian yang diderita akibat produk yang cacat. Hal ini disebabkan karena sistem hukum yang berlaku dewasa ini dipandang terlalu menguntungkan pihak produsen, sementara produsen memiliki posisi ekonomis yang lebih kuat.

e. Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan (*limitation of liability*).

Prinsip ini sangat disenangi oleh pelaku usaha untuk dicantumkan sebagai klausul eksonerasi dalam perjanjian standar yang dibuatnya. Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan ini sangat merugikan konsumen bila ditetapkan secara

sepihak oleh pelaku usaha. Dalam UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen seharusnya pelaku usaha tidak boleh secara sepihak menentukan klausul yang merugikan konsumen, termasuk membatasi maksimal tanggung jawabnya. Jika ada pembatasan mutlak harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan.

Pertanggungjawaban Pelaku Usaha terhadap Konsumen Pangan yang Berbahaya

1. Keamanan pangan

Keamanan pangan merupakan salah satu faktor penting yang harus diperhatikan dalam konsumsi sehari-hari. Dengan demikian, sesungguhnya pangan selain harus tersedia dalam jumlah yang cukup, harga yang terjangkau juga harus memenuhi persyaratan lain, yaitu sehat, aman, dan halal. Jadi sebelum pangan tersebut didistribusikan harus memenuhi persyaratan kualitas, penampilan, dan cita rasa, maka terlebih dahulu pangan tersebut harus benar-benar aman untuk dikonsumsi. Artinya, pangan tidak boleh mengandung bahan berbahaya seperti cemaran pestisida, logam berat, ataupun tercemar oleh bahan-bahan yang dapat mengganggu kepercayaan ataupun keyakinan masyarakat misalnya tercemar bahan berbahaya.¹⁹

Berdasarkan Pasal 1 ayat 5 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan menjelaskan bahwa: "*Keamanan pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia,*

dan benda lain yang yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi".

Keamanan pangan yang dikehendaki dari undang-undang pangan ini adalah suatu langkah untuk mencegah pangan yang berbahaya untuk kesehatan konsumen, mengingat perkembangan teknologi pengolahan pangan di salah satu sisi membawa hal-hal positif seperti peningkatan mutu, perbaikan sanitasi, standarisasi pengepakan. Akan tetapi pada sisi lain teknologi pangan akan menyebabkan beberapa risiko tidak aman bagi makanan yang dikonsumsi, seperti zat pengawet makanan atau zat-zat kimia lain yang berbahaya untuk kesehatan. Agar pangan yang aman tersedia memadai maka diperlukan sistem pangan yang mampu memberikan perlindungan terhadap manusia yang mengkonsumsinya, salah satu bentuk perlindungan yang dibuat adalah undang-undang pangan.

Pada undang-undang pangan masalah keamanan pangan diatur pada Pasal 67 yaitu:

- 1) Keamanan pangan diselenggarakan untuk menjaga pangan tetap aman, higienis, bermutu, bergizi, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat.
- 2) Keamanan pangan dimaksudkan untuk mencegah kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan

¹⁹ *Ibid*, hlm. 169.

benda lain yang dapat mengganggu, merugikan dan membahayakan kesehatan manusia.

Berdasarkan Undang-Undang Pangan di atas terlihat jelas bahwa keamanan pangan terkait langsung dengan kesehatan manusia, yang dapat terjadi sebagai akibat cemaran. Standar yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha pangan menurut pasal 69 Undang-Undang Pangan adalah:

Penyelenggaraan keamanan pangan dilakukan melalui:

- a. Sanitasi Pangan;
- b. Pengaturan terhadap bahan tambahan pangan;
- c. Pengaturan terhadap pangan produk rekayasa genetik;
- d. Pengaturan terhadap iradiasi pangan;
- e. Penetapan standar kemasan pangan;
- f. Pemberian jaminan keamanan pangan dan mutu pangan; dan
- g. Jaminan produk halal bagi yang dipersyaratkan.

2. Pihak yang Bertanggung Jawab

Pada kasus pertanggung jawaban pangan ini, terdapat dua pihak yaitu pihak yang dapat menuntut dan pihak yang dapat dituntut, adalah konsumen dan pelaku usaha.

Pihak yang dapat menuntut adalah konsumen, yaitu orang perorangan yang telah mengkonsumsi pangan dan kemudian sakit. Orang perorangan yang dimaksud adalah setiap orang yang mengkonsumsi pangan tanpa

mempersoalkan dari mana dan dengan cara bagaimana dia memperoleh makanan yang dimaksud. Jadi, tidak terbatas pada konsumen pembeli (melalui perjanjian jual beli) tetapi juga mereka yang memperoleh pangan dengan cara apapun (di luar perjanjian), misalnya anggota keluarga lain, tamu, dan juga mereka yang mendapatkan pangan sebagai pemberian, hadiah, dan sebagainya. Hal ini dipertegas lagi dengan kata-kata “setiap orang yang dirugikan” Pihak lain adalah ahli warisnya jika konsumen itu akhirnya meninggal dunia. Jadi berdasarkan ketentuan ini maka menunjukkan bahwa yang dapat menuntut bukan hanya orang yang terkait hubungan kontraktual dengan pelaku usaha melainkan mereka yang tidak terkait hubungan kontraktual.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Pangan ini maka pihak yang dapat dituntut adalah pelaku usaha pangan, baik berupa badan usahanya maupun orang perorangan yang diberi tanggung jawab atas usaha pangan di mana dia adalah penanggung jawab atas keamanan pangan yang diproduksi. Ketentuan pada Undang-Undang Pangan ini menegaskan bahwa harus ada pihak yang bertanggung jawab atas keamanan pangan jika ternyata menimbulkan kerugian terhadap konsumen.

3. Dasar Tuntutan Pertanggung Jawaban

Berkaitan dengan tuntutan ganti rugi, apabila ada kewajiban untuk membuktikan kesalahan, berarti kesalahan itu sebagai dasar lahirnya kewajiban untuk bertanggung jawab.

Kesalahan itu sedemikian rupa sehingga dipandang sebagai penyebab timbulnya kerugian, berdasarkan pasal 1365 KUHPdt secara tegas menyatakan bahwa kesalahan sebagai dasar pertanggung jawaban.

Dengan demikian dapat pula dikatakan bahwa ketentuan tentang pasal 69 Undang-Undang Pangan yang dilanggar oleh pelaku usaha dapat dihubungkan dengan pasal 1365 KUHPdt tentang perbuatan melawan hukum. Perbuatan pelaku usaha yang tidak sesuai dengan standar keamanan pangan menimbulkan kerugian bagi konsumen yang mengkonsumsi produk pangan tersebut membahayakan bagi kesehatan konsumen dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum. Menurut Janus Sidabalok²⁰ dalam bukunya yang berjudul Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia menjelaskan tentang rumusan perbuatan melawan hukum ada empat kemungkinan hal yang dilanggar supaya perbuatan itu dapat disebut dengan perbuatan melawan hukum, yaitu: melanggar hak orang lain, bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku bertentangan dengan kesusilaan, serta bertentangan dengan sikap hati-hati yang dapat dituntut dalam pergaulan masyarakat perihal menjaga diri dan menjaga barang milik orang lain.

Dalam kasus keamanan pangan jika konsumen sakit atau meninggal dunia karena mengkonsumsi pangan yang tidak aman maka pelaku usaha yang memproduksi pangan ini telah melanggar hak orang lain yaitu hak konsumen untuk mendapatkan pangan yang aman bagi

kesehatan dan keselamatannya. Di samping itu pelaku usaha telah bertindak bertentangan dengan hukum, yaitu tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana mestinya, sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan perihal memproduksi dan mengedarkan pangan yang baik dan aman bagi kesehatan.

Dengan alasan menggunakan perbuatan melawan hukum sebagai saluran untuk menuntut ganti rugi oleh konsumen kepada pelaku usaha dengan dalil bahwa pelaku usaha telah melakukan kesalahan berupa memproduksi dan menyalurkan produk pangan yang tidak aman sehingga mengakibatkan konsumen sakit atau meninggal dunia. Jadi kesalahan pelaku usaha dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum.

Dalam hal menuntut pertanggung jawaban atas dasar kesalahan maka yang pertama kali harus dibuktikan adanya peristiwa yang menyebabkan kerugian itu berdasarkan pasal 1865 KUHPdt yaitu: *“Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai hak, atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjukkan pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut.”*

Berdasarkan pasal ini maka berkaitan dengan tuntutan pertanggung jawaban oleh konsumen kepada pelaku usaha. Konsumen sebagai penggugat harus membuktikan adanya peristiwa yang melahirkan hak untuk menuntut itu. Termasuk dalam hal ini juga konsumen

²⁰ Janus Sidabalok, *op. cit.*, hlm. 117.

harus membuktikan adanya kesalahan. Pada peristiwa keamanan pangan yang harus dibuktikan adalah tentang kesalahan pada pelanggaran aturan standar yang ditetapkan undang-undang tepatnya pada pasal 69 Undang-Undang Pangan seperti misalnya pelanggaran pada sanitasi yaitu kebersihan dan ke higienisan suatu produk makanan, maka kesalahan inilah yang harus dibuktikan oleh konsumen untuk menjerat pelaku usaha.

Akan tetapi yang menjadi masalah adalah bahwa pada kenyataannya konsumen tidak cukup mengetahui bahan-bahan olahan pangan yang membahayakan untuk kesehatan konsumen tersebut, dan juga konsumen terkadang tidak mengetahui tingkat keberbahayaan dari suatu produk pangan yang tidak aman. Untuk meneliti ini diperlukan seorang ahli dan peralatan untuk meneliti bahan pangan tersebut. Konsumen memang dapat mengupayakan pembuktian ini tetapi harus mengeluarkan biaya yang cukup mahal, dan juga konsumen tentu tidak mengetahui seluk beluk proses produksi sehingga sulit menentukan di mana letak kesalahan pelaku usaha.

Selain itu konsumen sebagai penggugat juga harus membuktikan adanya kerugian dan hubungan kausal antara kesalahan dan kerugian, yaitu kerugian sebagai akibat langsung dari kesalahan pelaku usaha selaku tergugat. Membuktikan kerugian dan hubungan kausalnya dengan kesalahan tentu bukanlah perkara yang mudah, terhadap kerugian dapat diajukan bukti-bukti seperti luka-luka dan biaya

pengobatan/perawatan. Akan tetapi untuk membuktikan hubungan kausalnya dengan kesalahan memerlukan pemahaman yang mendalam akan seluk beluk produksi pangan.

Masalah ganti rugi ini merupakan hak konsumen menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen pada pasal 4 huruf h yaitu: "*hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya*". Pasal ini menunjukkan bahwa setiap konsumen mempunyai hak untuk mendapat ganti rugi apabila produk yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian. Begitu pula pada masalah pangan, jika konsumen mendapat kerugian yang diakibatkan oleh produk pangan, maka pelaku usaha pangan ini harus memberikan hak ganti rugi terhadap konsumen tersebut.

Pada kajian hukum perlindungan konsumen juga memberikan solusi yaitu dengan prinsip tanggung jawab risiko hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa kewajiban menanggung kerugian dipandang sebagai risiko yang harus dipikul sendiri karena tidak ada pihak lain yang dapat dipersalahkan. Prinsip ini bukanlah hal baru sebab Negara-Negara maju telah lama mempraktikkannya khususnya kasus-kasus yang berkaitan dengan risiko lingkungan.

Sehubungan dengan hal di atas, dengan memakai prinsip pertanggung jawaban mutlak (*strict liability*) sebagai dasar pertanggung jawaban maka konsumen sebagai penggugat tidak

diwajibkan lagi membuktikan kesalahan pelaku usaha sebagai tergugat. Sebab menurut prinsip ini dasar pertanggung jawaban bukan lagi kesalahan, melainkan pelaku usaha tergugat langsung bertanggung jawab sebagai risiko dari usahanya. Di lain pihak pelaku usaha yang harus membuktikan bahwa dia tidak bersalah, yaitu bahwa dia telah melakukan proses produksi sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dengan memegang teguh prinsip kehati-hatian dalam berproduksi.²¹

4. Pembinaan dan pengawasan produk pangan

Makanan merupakan salah satu kebutuhan pokok manusia yang memegang peranan penting dalam meningkatkan kesehatan manusia dalam menjalankan berbagai aktifitas dalam keseharian dan dapat pula meningkatkan kecerdasan masyarakat, sehingga dalam hal ini masyarakat perlu dilindungi terhadap produksi dan peredaran makanan olahan yang tidak memenuhi syarat terutama dari segi mutu, kesehatan, keselamatan, dan keyakinan agama.

Undang-Undang Perlindungan Konsumen pasal 30 ayat (1) menyebutkan bahwa pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan dilaksanakan oleh:

- 1) Pemerintah;
- 2) Masyarakat;
- 3) Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat.

Sedangkan para pelaku usaha pangan akan selalu mendapat pengawasan dari pemerintah berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan tepatnya pada pasal 108 yaitu:

1. Dalam melaksanakan penyelenggaraan pangan, pemerintah berwenang melalui pengawasan
2. Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dilakukan terhadap pemenuhan:
 - a. Ketersediaan dan/atau kecukupan pangan pokok yang aman, bergizi, dan terjangkau oleh daya beli masyarakat.
 - b. Persyaratan keamanan pangan, mutu pangan, dan gizi pangan, serta persyaratan label dan iklan.
3. Pengawasan terhadap:
 - a. Ketersediaan dan/atau kecukupan pangan pokok sebagaimana dimaksud pada ayat 2 huruf a dilaksanakan oleh lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pangan;
 - b. Persyaratan keamanan pangan, mutu pangan, dan gizi pangan, serta persyaratan label dan iklan pangan sebagaimana yang dimaksud dengan ayat 2 huruf b, untuk pangan olahan, dilaksanakan oleh lembaga pemerintah yang melaksanakan tugas pemerintahan di bidang

²¹ *Ibid*, hlm. 113-114.

- pengawasan obat dan makanan; dan
- c. Persyaratan keamanan pangan, mutu pangan, dan gizi pangan serta persyaratan label dan iklan pangan sebagaimana dimaksud pada ayat 2 huruf b, untuk pangan segar, dilaksanakan oleh lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pangan.
4. Pemerintah menyelenggarakan program pemantauan, evaluasi, dan pengawasan secara berkala terhadap kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan/atau peredaran pangan oleh pelaku usaha pangan.

Berdasarkan pasal di atas maka tugas pengawasan pangan ini dimaksudkan untuk mewujudkan ketahanan pangan, yaitu kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlahnya maupun mutunya. Pihak yang dapat melakukan pengawasan pangan ini adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan obat dan makanan.

Undang-Undang Perlindungan Konsumen Pasal 29 ayat (1) menyatakan *“Pemerintah bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban konsumen dan pelaku usaha.”* Dalam hal

ini dilaksanakan oleh menteri-menteri teknis terkait.

Pasal 29 ayat (4) Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyebutkan bahwa pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen dimaksudkan untuk:

- a. Terciptanya iklim usaha dan tumbuhnya hubungan yang sehat antara pelaku usaha dan konsumen.
- b. Berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat.
- c. Meningkatnya kualitas sumber daya manusia serta meningkatnya kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang perlindungan konsumen.

Pembinaan yang dimaksud dalam praktiknya dilakukan oleh Dinas Kesehatan Republik Indonesia. Berdasarkan ketentuan undang-undang pangan diketahui yang berwenang adalah pemerintah dalam praktik tugas pembinaan ini dilakukan oleh Dinas Lingkungan Kementerian Kesehatan, sedangkan pengawasan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM).

Untuk melaksanakan kewenangan tersebut setiap pejabat yang diberi tugas harus dilengkapi dengan surat perintah. Hal ini untuk menghindari timbulnya pemeriksaan yang sewenang-wenang atau pemeriksaan oleh pihak yang tidak berwenang.

KESIMPULAN

Bentuk tanggung jawab seorang pelaku usaha kepada konsumen pada tatanan hukum di Indonesia adalah:

- a. Tanggung jawab secara perdata berdasarkan peristiwa hukum dapat dibedakan menjadi dua yaitu: pertanggung jawaban atas dasar kesalahan yaitu tanggung jawab yang dapat lahir karena terjadinya wanprestasi atau perbuatan melawan hukum baik yang disebabkan karena perbuatan yang kurang hati-hati atau karena kesengajaan. Pertanggung jawaban atas dasar risiko adalah tanggung jawab yang harus dipikul oleh seorang pelaku usaha atas kegiatan usahanya yang menerbitkan kerugian terhadap konsumen.
- b. Tanggung jawab dalam ketentuan pidana masalah perlindungan konsumen juga memperoleh perhatian sebagaimana diatur dalam Pasal 204 dan 205 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP). Ketentuan ini terutama berkaitan dengan hak konsumen untuk memperoleh informasi secara benar.
- c. Tanggung jawab secara hukum administrasi adalah memberikan Sanksi kepada pengusaha, baik itu produsen maupun para penyalur hasil-hasil produknya. Sanksi administratif berkaitan dengan perizinan yang diberikan pemerintah kepada pengusaha. Jika terjadi pelanggaran izin-izin itu dapat dicabut secara sepihak oleh pemerintah.

Tanggung jawab pelaku usaha terhadap konsumen tentang keamanan pangan adalah dengan cara melakukan tuntutan terhadap pelaku usaha pangan yang memproduksi dan menjual pangan yang berbahaya yaitu dengan cara membuktikan kesalahan si pelaku usaha dengan prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan atau dengan cara membebaskan risiko kesalahan terhadap pelaku usaha dengan menggunakan prinsip tanggung jawab mutlak.

Penelitian ini kepada konsumen pangan hendaklah berhati-hati dalam memilih pangan yang akan dikonsumsi, agar tidak merugikan terhadap kesehatan dan kepada pemerintah agar memberikan sanksi yang lebih berat kepada pelaku usaha yang memproduksi pangan berbahaya, supaya para pelaku usaha lebih berhati-hati dalam memproduksi pangan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Karya Ilmiah

- Kristiyanti, Celina Tri Siwi, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Ahmadi Miru, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004.
- Sajipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1977.
- Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014.

Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Grasindo, 2004.

Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2004.

Peraturan Perundang-Undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999
Tentang Hukum Perlindungan
Konsumen

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012
Tentang Pangan