

## **ITIKAD BAIK PELAKU USAHA SEBAGAI PRODUSEN MAKANAN DAN MINUMAN YANG MENGANDUNG BAHAN BERBAHAYA DALAM HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN**

**Nyoto**

Dosen Pascasarjana STIE Pelita Indonesia  
*nyotoriau@gmail.com*

**Asrizal Saiin**

Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Riau  
*asrizalsaiin@gmail.com*

### **ABSTRAK**

Pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen menyebutkan bahwa pelaku usaha harus memiliki itikad baik, yaitu memberikan informasi yang benar dan jujur mengenai kondisi barang/jasa, melayani konsumen secara benar, menjamin mutu barang, memberikan layanan menguji barang, memberi kompensasi ganti rugi terhadap barang yang tidak sesuai, sehingga perwujudan itikad baik terpenuhi. Dengan pendekatan yuridis normatif, penelitian ini berusaha memberikan pemecahan permasalahan itikad baik bagi pelaku usaha sebagai produsen makanan dan minuman yang mengandung bahan berbahaya. Hasil dari penelitian ini adalah itikad baik pelaku usaha didalam memproduksi bahan makanan dan minuman merupakan itikad baik yang telah diatur dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen. Namun kenyataannya, dalam menjalankan usahanya, pelaku usaha tidak berbuat itikad baik sehingga banyak konsumen yang melakukan pelaporan seperti adanya putusan Mahkamah Agung dan beberapa laporan masyarakat.

**Kata kunci: Itikad Baik, Produsen, Bahan Berbahaya**

### **ABSTRACT**

*Article 7 of Law Number 8 of 1999 concerning Consumer Protection states that business actors must have good intentions, namely providing correct and honest information about the condition of goods / services, serving consumers correctly, guaranteeing the quality of goods, providing services testing goods, giving compensation compensation for goods that are not suitable, so that the realization of good faith is fulfilled. With a normative juridical approach, this research seeks to provide solutions to the problems of good faith for business actors as producers of food and beverages containing hazardous ingredients. The results of this study are the good intentions of business actors in producing food and beverage ingredients are good intentions set out in the Consumer Protection Act. But in reality, in running its business, business actors do not act in good faith so that many consumers report such as the Supreme Court's decision and some public reports.*

**Keywords: Goodwill, Manufacturers, Hazardous Materials**

## PENDAHULUAN

Sebagai pelaku usaha yang memproduksi makanan dan minuman seharusnya sudah memahami bahwa pelaku usaha wajib memiliki itikad baik sebagaimana yang disuratkan dalam Pasal 7 huruf (a) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Itikad baik pelaku usaha dalam memproduksi makanan dan minuman dimaksudkan agar konsumen didalam mengkonsumsi barang-barang tersebut mendapat suatu tindakan perlindungan sebagaimana juga yang tertuang dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Namun kenyataannya, yang terjadi adalah, bahwa itikad baik pelaku usaha tidak berjalan sebagaimana mestinya, yaitu tidak adanya keseimbangan antara itikad baik pelaku usaha dan perlindungan konsumen yang didapat oleh konsumen.

Pelaku usaha adalah suatu badan atau orang yang menjalankan aktivitas ekonomi yang didalamnya memiliki tujuan ekonomi pula. Produk adalah bagian dari entitas kebutuhan ekonomi yang terpenting dalam kehidupan manusia. Produk dapat berupa barang (*customer goods*), dan jasa (*services*)

yang memiliki nilai ekonomis tertentu.<sup>1</sup> Kedua jenis barang di atas termasuk barang yang diperjualbelikan (diperdagangkan) dengan sistem tertentu untuk mengatur peredaran barang dan jasa tersebut. Dalam konteks peredaran barang sampai kepada konsumen sebagai pemakai akhir, sesungguhnya terdapat alur proses yang relatif panjang, yaitu adanya bahan baku yang diproses sedemikian rupa oleh pelaku usaha sebagai pemilik modal yang bertujuan untuk menghasilkan barang atau jasa.<sup>2</sup>

Setiap orang dalam keadaan apapun pasti menjadi konsumen untuk suatu produk barang atau jasa tertentu. Keadaan yang universal ini pada beberapa sisi menunjukkan adanya berbagai kelemahan pada konsumen sehingga konsumen tidak mempunyai kedudukan terhadap rasa aman.<sup>3</sup> Di Indonesia khususnya dalam bidang bisnis, sering terjadi persaingan antara produsen (pelaku usaha) dan produsen (pelaku usaha) lainnya, yang mana dalam menarik konsumen atau keuntungan para pelaku

---

<sup>1</sup> Kotler & Garry Armstrong, 2007. *Dasar-Dasar Pemasaran*, (Jakarta: Prenhallindo, 2007), hlm. 15.

<sup>2</sup> Irawan & M. Suparmoko. *Ekonomika Pembangunan*, (Yogyakarta: BPFE Yogyakarta, 2012), hlm 45

<sup>3</sup> Husni Syawali & Neni Sri Imaniyati, 2000, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Mandar Maju, Bandung), hlm.33.

usaha sering memakai berbagai cara yang tidak sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Adanya tindakan pelaku usaha semacam itu dapat mengakibatkan kerugian bagi masyarakat atau konsumen, dan dengan tindakan tersebut pula hak-hak konsumen tidak terlindungi sebagaimana bahwa dijelaskan secara terang bahwa pelaku usaha semestinya sudah memahami bahwa sebelum menjalankan usaha, proses hingga berjalannya sebuah usaha, itikad baik harus dimiliki. Namun kenyataannya, itikad baik pelaku usaha produsen makanan dan minuman itu sebagaimana yang dimaksudkan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen itu tidak diterima oleh konsumen. Oleh karenanya diperlukan suatu instrumen hukum yang mengatur mengenai adanya perlindungan hukum terhadap hak-hak konsumen.

Janus Sidabalok mengemukakan, bahwa ada empat alasan pokok mengapa konsumen harus dilindungi, yaitu sebagai berikut:

1. Bahwa perlakuan memproteksi konsumen sama artinya dengan melindungi seluruh bangsa sebagaimana diamanatkan oleh tujuan pembangunan nasional menurut

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. Bahwa melindungi konsumen perlu untuk menghindarkan konsumen dari dampak negatif penggunaan teknologi;
3. Bahwa melindungi konsumen perlu untuk melahirkan manusia-manusia yang sehat rohani dan jasmani sebagai pelaku-pelaku pembangunan, yang berarti juga untuk menjaga kesinambungan pembangunan nasional;
4. Bahwa melindungi konsumen perlu untuk menjamin sumber dana pembangunan yang bersumber dari masyarakat konsumen.<sup>4</sup>

Sedangkan, “Perlindungan konsumen tidak saja terhadap barang-barang berkualitas rendah tetapi juga terhadap barang-barang yang membahayakan kehidupan manusia. Misalnya, makanan, obat, dan minuman”.<sup>5</sup> Salah satu bentuk pelanggaran hak-hak konsumen adalah konsumen memperoleh produk yang tidak sebagaimana ekspektasi konsumen.

<sup>4</sup> Erman Rajaguguk, Dikutip dari Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen Di Indonesia*, Citra Aditya, Bandung: 2014), hlm. 5

<sup>5</sup> Inosentius Samsul, 2004, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Bantuan Pusat Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm.4.

Selanjutnya, bahwa pelaku usaha yang telah mendapatkan sejumlah manfaat ekonomi dari suatu proses aktivitas ekonomi sehingga menyebabkan ianya harus bertanggungjawab terhadap barang yang diperjualbelikannya. Oleh karena manfaat ekonomi terlebih dahulu diperolehnya, berikutnya adalah pertanggungjawaban atas barang dimaksud.

Selanjutnya tentu akan timbul pertanyaan sederhana lagi: Dapatkah disamakan kewajiban sebagai manifestasi pertanggungjawaban pelaku usaha atas barang yang diperjualbelikannya? Ditegaskan pada Pasal 7 UUPK disebutkan tentang kewajiban pelaku usaha adalah memiliki itikat baik, memberikan informasi yang benar dan jujur mengenai kondisi barang/jasa, melayani konsumen secara benar, menjamin mutu barang, memberikan layanan menguji barang, memberi kompensasi ganti rugi terhadap barang yang tidak sesuai, sehingga perwujudan itikat baik terpenuhi.

## **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan dalam melakukan penelitian ini adalah deskriptif analitis, yaitu suatu metode penelitian yang dimaksudkan untuk

menggambarkan mengenai fakta-fakta berupa data dengan bahan hukum primer dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang terkait dan bahan hukum sekunder (doktrin-doktrin, pendapat para pakar hukum terkemuka) serta bahan hukum tersier. Metode ini digunakan untuk mengetahui bagaimana ketentuan undang-undang yang harus diterapkan dalam rangka mencegah kejahatan. Penelitian yuridis normatif ini berusaha memberikan pemecahan permasalahan itikat baik pelaku usaha sebagai produsen makanan dan minuman mengandung bahan berbahaya berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

## **HASIL PENELITIAN**

### **A. Sejarah Perlindungan Konsumen**

Perlindungan Konsumen secara jelas diwujudkan dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), Pasal 1 angka (1) yaitu menginginkan adanya kepastian hukum yang bersifat memberikan proteksi terhadap hak konsumen. Adanya dampak pertumbuhan dan perkembangan sektor perdagangan dan aktivitas produksi barang dan jasa disektor perekonomian meyebabkan

kegiatan ekonomi meningkat. Hal ini disebabkan adanya permintaan yang tinggi terhadap barang dan jasa sebagai komoditas perniagaan. Barang atau jasa yang dimaksud bisa berupa barang primer atau komplementer. Barang-barang atau jasa dimaksud akan sampai kepada konsumen apabila adanya saluran distribusi yang baik.

Jelasnya, kebutuhan akan barang dan jasa akan terpenuhi terlebih-lebih adanya perkembangan teknologi yang pesat. Saluran distribusi tidak hanya dalam bentuk fisik, tetapi secara virtual dapat juga dipenuhi sesuai dengan keinginan konsumen. Situasi seperti ini menyebabkan terkadang kedudukan konsumen dan pelaku usaha berada dalam posisi yang tidak seimbang. Misalnya, konsumen yang melakukan pemesanan barang melalui *web internet* akan sulit berkomunikasi dengan pemilik barang apabila terjadi komplain, dan sebaliknya, pelaku usaha yang memproduksi barang juga sulit melakukan komunikasi langsung terhadap konsumen yang berstatus pembeli. Namun, konsumen lebih ditempatkan pada posisi yang lebih lemah, sehingga konsumen dijadikan objek aktivitas ekonomi dalam meraup sejumlah keuntungan melalui upaya promosi, distribusi, penjualan dan

perjanjian-perjanjian baku secara sepihak pula.<sup>6</sup>

Fenomena semacam ini tidak terjadi hanya dalam arus perniagaan lokal, melainkan arus perniagaan yang sudah mengglobal karena dibantu oleh alat komunikasi dan teknologi. Tingginya aktivitas ekonomi yang memiliki konsekuensi hukum dimaksud, maka lahirlah satu cabang ilmu hukum baru yaitu hukum perlindungan konsumen, dikenal juga sebagai hukum konsumen (*consumers law*).

Secara dasar, Hukum Perlindungan Konsumen merupakan cabang ilmu hukum yang bersifat holistik. Aspek-aspek yang dimasukkan umumnya aspek hukum asing, namun jika dikaitkan dengan hukum positif yang ada di negeri kita, maka sesungguhnya aspek hukum adat sebagai hukum lokal sudah ada dimasukkan didalamnya.<sup>7</sup>

Adanya dorongan kuat untuk memberlakukan proteksi terhadap konsumen, maka muncullah fokus gerakan konsumerisme<sup>8</sup> yang

<sup>6</sup> Gunawan Wijaya & Ahmad Yani, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001), hlm. 11-12

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 12

<sup>8</sup> Istilah "Konsumerisme" bukan paham yang mengajarkan orang berlaku "konsumtif". Konsumerisme adalah gerakan yang memperjuangkan ditegakkannya hak-hak konsumen. Dikutip dari Shidarta, *Hukum*

sesungguhnya masih memiliki relevansi gerakan dengan aktivitas abad 20 lalu. Awalnya gerakan ini dilakukan di Amerika Serikat, setelah itu gerakan ini berhembus sampai ke Indonesia. Pihak yang dipandang sebagai perintis pertama gerakan ini adalah Yayasan Perlindungan Konsumen Indonesia (YLKI), yayasan ini dipandang sebagai pioner dalam gerakan advokasi konsumen yang berdiri 11 Mei 1973. Gerakan ini muncul sebagai respon terhadap keadaan, situasi dan kondisi di Indonesia. Jika dibandingkan dengan kegiatan sejenis seperti Resolusi Dewan Ekonomi dan Sosial PBB (ECOSOC) nomor 2111 tahun 1978 tentang Perlindungan Konsumen, maka gerakan YLKI di Indonesia dapat disebut selangkah lebih duluan.

Dalam catatan sejarah, setelah muncul YLKI, muncul pula kegiatan serupa diantara Yayasan Lembaga Pembina dan Perlindungan Konsumen (YLP2K), di kota Semarang tahun 1985, Yayasan Bina Lembaga Konsumen Indonesia (YLBKI) di Bandung diikuti beberapa kota di Indonesia. Munculnya YLKI memberikan angin positif karena lembaga ini tidak hanya membantu memberikan peningkatan akan kesadaran terhadap hak-hak konsumen melainkan

lembaga ini juga melakukan kegiatan penelitian dan kajian-kajian, pengujian, penerbitan dan menerima pengaduan konsumen, sekaligus melakukan upaya advokasi langsung kepada konsumen melalui jalur hukum di pengadilan sebagai upaya proteksi bidang hukum.

YLKI melibatkan Badan Pembina Hukum Nasional (BPHN), dimana kedua badan ini secara kolaborasi membentuk Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen, dimana hasilnya belum maksimal karena dikhawatirkan hasilnya justru akan menghambat laju pertumbuhan ekonomi nasional, dimana penegasan pertumbuhan ekonomi ada dibawah pengawasan pemerintah.

Seiring perjalanan waktu, di awal tahun 1990an kembali diusulkan lahirnya Undang-Undang yang mengatur tentang Perlindungan Konsumen yang dirasakan semakin mendesak urgensinya. Dasar pertimbangannya adalah pemerintah melalui Departemen Perdagangan menyadari bahwa Perlindungan Konsumen sudah amat penting diberlakukan. Dan selanjutnya muncul melalui dua bentuk naskah Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yaitu pertama melalui kerjasama dengan Fakultas Hukum

---

*Perlindungan Konsumen*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2014, hlm. 29.)

Universitas Gajah Mada Yogyakarta; dan kedua dengan Lembaga Penelitian Universitas Indonesia. Namun hasilnya tragis dan mengecewakan banyak pihak karena kedua rancangan undang-undang dimaksud tidak dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Hanya persoalan perjalanan waktu, diakhir tahun 1990an, Undang-Undang Perlindungan Konsumen tidak hanya diperjuangkan oleh lembaga konsumen dan Departemen Perdagangan, tetapi sudah mulai adanya tekanan dari Lembaga Keuangan Internasional (*International Monetary Fund*) disingkat IMF, menilai bahwa sudah saatnya orientasi hukum berpihak pada konsumen. Desakan-desakan pihak luar khususnya dari IMF semakin kuat, dan akhirnya dibentuk Undang-Undang Perlindungan Konsumen sebagaimana yang diinginkan itu.<sup>9</sup>

Lahirnya Undang-Undang Perlindungan Konsumen dihubungkan dengan simbol hak-hak sipil masyarakat, sebab hak-hak sipil masyarakat erat kaitannya dengan resonansi antara konsumen sebagai masyarakat sipil dan disisi lain sebagai konsumen murni. Undang-Undang Perlindungan Konsumen

dimaknai lebih luas lagi sebagai penjabaran atas hak asasi masyarakat terutama dibidang perekonomian, yakni hak ekonomi.

Akhirnya lahir Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mulai diberlakukan 20 April 2000. Walaupun judul besarnya mengenai Perlindungan Konsumen, secara kontekstual isinya lebih banyak membahas sisi pelaku usaha tetapi dengan tujuan melindungi konsumen. Hal ini sebagai dasar pemikiran karena akibat perilaku pelaku usaha, maka konsumen dirugikan sebagai konsekuensi hukumnya sehingga perlu diatur dalam suatu aturan yang jelas.

Hukum konsumen dan Hukum Perlindungan konsumen adalah sama-sama mengatur tentang konsumen dari perspektif hukum, dan sulit dipisahkan antara yang satu dengan satunya lagi sehingga batasan definisi pemisahannya pun sulit ditarik. Hukum Perlindungan Konsumen<sup>10</sup> adalah merupakan bagian dari hukum konsumen yang memuat asas-

<sup>9</sup> Sudaryatmo, *Memahami Hak Anda Sebagai Konsumen*, Cet. I, (Jakarta: PIRAC, 2011), hlm. 23.

<sup>10</sup> AZ Nasution, *Konsumen dan Hukum: Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2014), hlm. 70

asas atau sejumlah kaidah yang bersifat mengatur, dan bersifat melindungi kepentingan konsumen. Sementara itu, hukum konsumen memiliki arti sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur koeksitas dan berbagai masalah antara berbagai pihak atau satu dengan lainnya berkaiatan dengan barang atau jasa di dalam pergaulan hidup manusia.<sup>11</sup>

Selanjutnya jika dilihat dari Undang-undang Perindungan Konsumen (UUPK), dari sisi positif dan negatif, yakni:<sup>12</sup>

Sisi Positif yaitu:

1. Undang-Undang ini membuka hubungan hukum dan masalah-masalah yang berkaiatan dengan konsumen disatu pihak, dan penyedia barang atau jasa dipihak lain dapat diatasi.
2. terdapat kedudukan hukum yang sama antara pelaku usaha dan konsumen.

Sementara itu, sisi negatif dari Undang-Undang Perlindungan Konsumen yaitu:

1. Terjadi penafsiran yang berbeda terhadap istilah-istilah yang digunakan dalam undang-undang ini karena tidak sesuai dengan

kepentingan konsumen dan perlindungan konsumen.

2. Dinilai kedudukan hukum konsumen dan pelaku usaha tidak seimbang. Kedudukan konsumen dianggap lebih lemah dibanding pelaku usaha terutama bidang pendidikan, ekonomi dan nilai-nilai daya tawar.
3. Biaya pencarian keadilan belum berbiaya murah terutama prosedur, waktu dan biaya itu sendiri.

Adanya perkembangan

perekonomian yang pesat sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan entitas sosial lainnya, menyebabkan pertumbuhan bidang industri dan perdagangan nasional menghasilkan barang dan atau jasa yang lebih variatif untuk tujuan konsumsi masyarakat. Hal ini tidk sebatas pertumbuhan ekonomi semata, melainkan kemajuan bidang teknologi dan informasi sangat mempengaruhi kebutuhan akan barang dan atau jasa yang lebih luas. Sehingga dalam perkembangannya, kebutuhan akan barang dan atau jasa yang diinginkan dapat dipenuhi menurut selera konsumen dan kemampuan konsumen itu sendiri.

<sup>11</sup> AZ Nasution, *Ibid*, hlm. 71

<sup>12</sup> AZ Nasution, *Loc.Cit*, hlm 83



Di sisi lain, adanya keinginan untuk memperoleh keuntungan yang lebih besar oleh pelaku usaha dengan memperhitungkan biaya produksi yang kecil adalah sebuah teori ekonomi. Pihak lain, konsumen memiliki tujuan yaitu memperoleh barang konsumtif yang dengan nilai harga dan mutu yang lebih kompetitif dan murah dengan daya guna yang sama. Dalam hal ini, kedua belah pihak pasti memiliki prinsip ekonomi yang sama, yaitu ingin mencapai tujuan masing-masing dengan prinsip masing-masing pula.

Banyak pihak yang menilai bahwa posisi konsumen dan pelaku usaha berada di level yang berbeda. Pelaku usaha dinilai lebih superior (diuntungkan), sementara konsumen lebih inferior (dirugikan), sehingga posisi keduanya tidak seimbang. Posisi pelaku usaha yang superior tersebut memiliki kesempatan dan kecenderungan untuk menekan posisi konsumen terutama hak-hak konsumen. Menurut David Oughton dan Jhon Lowry, ada beberapa argumentasi yang menyatakan konsumen berada di posisi inferior, yaitu:<sup>13</sup>

1. Di lingkungan masyarakat maju, pelaku usaha menawarkan barang dan jasa hasil produksi teknologi

mutakhir dibidang teknologi dan manajemen. Barang yang ditawarkan diproduksi secara massal guna memenuhi kebutuhan pasar konsumen;

2. Adanya perubahan yang mendasar terhadap pasar konsumen dimana posisi konsumen selalu tidak berada dalam posisi tawar tertinggi terhadap barang dan atau jasa yang diperolehnya. Konsumen bersifat pasif dan hanya menerima keberadaan barang konsumsi yang diterimanya sebagai *user* terakhir;
3. Adanya disinformasi terhadap metode periklanan yang dilakukan pelaku usaha kepada konsumen; berita yang disampaikan dinilai tidak informatif secara objektif;
4. Posisi konsumen tidak berada dalam posisi seimbang dikarenakan sejumlah informasi yang diterima sangat minim;
5. Adanya gagasan paternalisme sebagai dasar lahirnya undang-undang perlindungan konsumen sebagai hukum bagi konsumen, dengan dasar adanya ketidakpercayaan terhadap kemampuan konsumen melindungi

<sup>13</sup> Abdul Halim Barkatullah, *Hak-Hak Konsumen*, (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm. 7.

dirinya sendiri dari perspektif finansial.<sup>14</sup>

Perlu juga dijelaskan bahwa berbagai prinsip hubungan-hubungan di atas, yaitu mengenai kedudukan konsumen dalam hubungan dengan pelaku usaha dalam koneksi doktrin dan teori-teori perkembangan sejarah hukum perlindungan konsumen, diantaranya yakni:<sup>15</sup>

a. *Let the buyer beware (caveat emptor)*

Ini menjadi dasar munculnya sengketa dibidang transaksi konsumen di dalam transaksi. Prinsip teori ini adalah bahwa pelaku usaha dan konsumen ditempatkan pada posisi yang seimbang, dengan demikian konsumen tidak memerlukan adanya perlindungan. Prinsip semacam ini dinilai mengandung kelemahan, bahwa dalam perkembangannya, konsumen tidak memperoleh perlindungan dan informasi yang memadai dalam menentukan pilihan terhadap produk yang ditawarkan. Hal ini disebabkan adanya keterbatasan pengetahuan konsumen atas produk barang dan atau jasa yang ditawarkan pelaku usaha. Kerugian yang terjadi pada konsumen menjadikan pelaku usaha

menghindari resiko yang dibuatnya sendiri. Artinya, pelaku usaha berupaya untuk tidak mau menerima kerugian sebagai akibat perbuatan konsumen.

b. *The due care theory*

Doktrin *the due care theory* menyebutkan bahwa pelaku usaha memiliki kewajiban untuk bertindak hati-hati dalam melangsungkan penyelenggaraan pemasaran produk (barang atau jasa). Prinsipnya, selama pelaku usaha bertindak hati-hati dengan produknya, maka ia tidak dapat dipersalahkan. Pada prinsip ini diberlakukan teknik dan prinsip pembuktian, siapa yang mendalilkan, maka dialah yang membuktikan. Hal ini sesuai dengan prinsip pembuktian pada hukum privat di Indonesia, yaitu pembuktian ada pada pihak penggugat, dimana pasal 1865 BM secara tegas menyebutkan: “Barangsiapa yang mendalilkan mempunyai suatu hak atau untuk meneguhkan haknya atau membantah hak orang lain, atau menunjuk pada suatu peristiwa, maka diwajibkan adanya hak atau peristiwa tersebut.”

c. *The pivity of contract*

Doktrin ini jelas menegaskan bahwa pelaku usaha mempunyai kewajiban untuk melakukan proteksi terhadap konsumen,

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm. 8-9

<sup>15</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, (Jakarta: Grasindo, 2014), hlm 61

namun hal tersebut hanya dapat terjadi apabila diantara mereka terjalin dalam suatu peristiwa kontraktual (perikatan). Posisi pelaku usaha tidak dapat dipersalahkan bila hal itu terjadi diluar yang dituangkan dalam butir-butir kontrak atau yang diperjanjikan oleh para pihak. Yang dapat dilakukan gugatan oleh konsumen yaitu ketika pelaku usaha melakukan wanprestasi. Pada pasal 1340 KUH Perdata disebutkan bahwa ruang lingkup berlakunya perjanjian hanyalah antara pihak-pihak yang membuat atau terlibat dalam perjanjian dimaksud.

Keterkaitan penegakan hukum perlindungan konsumen merupakan satu kesatuan terhadap penegakan hukum di Indonesia. Adanya hukum merupakan bentuk tolok ukur kepercayaan masyarakat terhadap sistem pembangunan bangsa Indonesia yang mana indikatornya adalah indikator ekonomi. Konsumen dan pelaku usaha, tidak dapat dipisahkan dari indikator-indikator ekonomi sebagai kedekatan terhadap aspek komersial. Merujuk pada Pasal 1 butir (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen, bahwa Perlindungan Konsumen adalah segala upaya yang bertujuan menjamin adanya kepastian hukum yang diperkenankan kepada konsumen. Hal ini bertujuan agar hukum dapat ditegakkan dengan baik

dan benar di dalam sistem kehidupan berbangsa dari suatu negara khususnya Indonesia.

### **B. Itikad Baik Pelaku Usaha**

Sebagaimana yang dimaksudkan oleh Pasal 7 huruf (a) di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), disebutkan “beritikad baik dalam melakukan kegiatanusahanya”. Ini memberi arti bahwa setiap pengusaha wajib dalam sanubarinya, beriktir secara swamandiri bahwa ianya memang berkehendak mewujudkan suatu perilaku baik (*good faith*). Itikad baik yang dimaksudkan oleh pengusaha adalah itikad baik yang mencakup praperbuatan, proses, hingga pasca perbuatan.

Sebelum melakukan suatu perbuatan yaitu suatu perbuatan yang belum benar-benar dinyatakan secara formal, misalnya, seseorang baru saja berniat untuk membuat suatu kontrak atau perjanjian dengan pihak lain. Atau, seorang pengusaha baru saja dalam hatinya berkeinginan untuk memproduksi suatu jenis makanan atau minuman yang akan dijual nantinya.

Sedangkan tahapan proses sudah dapat dimasukkan dalam kategori unsur

perilaku yaitu adanya pernyataan formal didalam suatu nota atau akta yang bersifat legal formal. Sebagai contoh, seorang pengusaha mendirikan pabrik makanan yang memproduksi makanan kecil (*snacks*) untuk dijual kepada konsumen. Adanya tindakan-tindakan atau aktivitas yang menghasilkan nilai ekonomi dalam tahapan tertentu sudah dikategorikan sebagai suatu proses penciptaan tindakan (manifestasi perilaku pengusaha).

Sama halnya dengan proses aktivitas, bahwa pasca dibuatnya suatu perjanjian atau tindakan atau kontrak, menandakan adanya suatu tanggungjawab dari pelaku usaha. Pelaku usaha sudah memulainya dari pra proses dalam bentuk itikad baik, namun pasca tindakan yang dilakukannya juga harus memiliki itikad baik. Seorang pelaku usaha tidak hanya menjual makana atau minuman yang diproduksinya semata, melainkan juga harus bertanggungjawab terhadap akibat-akibat yang ditimbulkan oleh produk-produk yang dijualnya. Jika jawaban sementara bahwa pelaku usaha memikirkan akibat dari produk makanan atau minuman yang dijual terhadap kesehatan manusia bahkan jiwa manusia, pelaku usaha telah dinyatakan beritikad baik.

Telah disebutkan adanya larangan secara konkrit dan jelas dan tegas pada Pasal 9 ayat (1) UUPK menyebutkan bahwa:

*“Melarang setiap pelaku usaha untuk menawarkan, memproduksi, mengiklankan suatu barang dan atau jasa secara tidak benar.”*

Unsur perbuatan jelas mengandung dan terintegrasi secara kuat dan nyata dalam makna niat. Niat seseorang dalam hati sanubarinya, dan hanya dia yang mengetahui sebesar dan seberapa dalam niat yang ada di hatinya itu, mengandung perbuatan tanpa tipu muslihat, dan tanpa merugikan orang lain.<sup>16</sup>

Apabila suatu perbuatan ditafsir sebagai suatu hubungan hukum, layaknya perbuatan prakontrak, misalnya, maka hubungan hukum itu dikuasai oleh suatu asas hukum umum yang mengandung itikad baik di dalamnya.<sup>17</sup> Bahkan hakim-hakim di negara Amerika Serikat memaknainya sebagai suatu *extruder*, untuk menyatakan suatu perbuatan yang membedakannya dengan perbuatan jahat, sehingga makna itikad baik (*good faith*)

<sup>16</sup> Mariam Darus Badruzaman, *Kompilasi Hukum Perikatan*, (Jakarta: Citra Aditya Bakti, 2001), hlm. 191

<sup>17</sup> Hoge Raad, Dikuti dari Khairandi), *Hukum Kontrak Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII, 2014), hlm. 150.

adalah paradog dari perbuatan itikad tidak baik (*bad faith*).<sup>18</sup>

Makna itikad baik yang relatif universal itu sudah pasti mendatangkan banyak persepsi oleh berbagai pihak, diantara para ahli sehingga melahirkan doktrin-doktrin, pendapat, asumsi, konsep bahkan analogi-analogi hukum.<sup>19</sup> Secara spesifik, penafsiran arti itikad baik dalam berkontrak akan berbeda dengan makna itikad baik memproduksi barang. Khairandy menyebutkan itikad baik berkontrak harus mengandung unsur rasional dan kepatutan. Sementara Sammers berpendapat hal yang mirip bahwa itikad baik yaitu tidak melakukan kebohongan.

Itikad baik itu adalah harus mengandung unsur kesusilaan dan rasional.<sup>20</sup> Kesusilaan yang dimaksudkan adalah tidak melanggar norma, aturan, nilai yang tumbuh dan berkembang ditengah-tengah masyarakat. Makna ini akan berbeda implementasinya jika produk berupa makana dan minuman sebagai objek tafsir kedalaman nilai itikad baik. Pada suatu produk, akan sulit ditemukan nilai kepatutan dan rasionalitas. Pada suatu produk riil

ditemukan rasionalitas bukan kepatutan, makanya unsur nilai itikad baik Subekti tidak bisa dinyatakan untuk mendefinisikan variabel produk dikaitkan dengan hubungan perbuatan hukum.

Sedangkan Taryana<sup>21</sup> menukil nilai “memaksa” dalam sebuah perjanjian. Berbeda yang disampaikan oleh Mariam Darus<sup>22</sup>, bahwa itikad baik memuat tidak melakukan perbuatan memanfaatkan situasi, misalnya tipu muslihat didalam makna normatif itikad baik itu sendiri. Jika ukurannya adalah tipu muslihat, maka dipertanyakan terlebih dahulu tipu muslihat dalam bentuk apa? Pada Pasal 7 huruf (d),”menjamin mutu barang dan atau jasa yang diproduksi berdasarkan ketentuan standar mutu barang yang berlaku.” Pelaku usaha dapat dijerat dengan pidana Perbuatan Melawan Hukum (PMH) bila produk yang diperjualbelikan tidak sesuai “itikad baik” saat diawal ingin memproduksi barang atau jasa sesuai dengan standar mutu. Di sini ada penegasan kata standarisasi mutu yang memiliki maksud yaitu mutu yang telah ditentukan dan ditetapkan oleh

<sup>18</sup> Robert S. Summers, Dikutip dari Khairandy, *Ibid*, hlm. 181

<sup>19</sup> Wiryono Prodjodikoro, *Ibid*, hlm. 79.

<sup>20</sup> Subekti, *Ibid*, hlm. 61

<sup>21</sup> Taryana Soenandar, dkk. *Kompilasi Hukum Perikatan*, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2016), hlm. 167.

<sup>22</sup> Mariam Darus Badruzaman, *Kompilasi Hukum Perikatan*, (Bandung: Citra Atditya Bhakti, 2001), 15.

pemerintah sebagai pemegang *stackholder*.

Kalau Pasal 7 huruf (a) digunakan untuk mengukur kedalaman atau tidaknya suatu itikad baik pelaku usaha, sebagai peneliti, kurang sependapat karena makna itikad baik terlalu luas cakupannya. Selain itu unsur yang dikandungnya pun relatif sederhana sehingga kata-kata itikad baik semestinya dinyatakan sebagai unsur bawaan yang tidak bisa dilepaskan dari seorang pelaku usaha. Jika itu merupakan unsur bawaan yang tidak bisa dilepaskan dengan unsur-unsur lain seperti memberikan informasi yang benar, melayani konsumen dengan benar, menyatakan mutu barang benar, memberikan kesempatan menguji produk, dan memberikan kompensasi bila terbukti melanggar ketentuan; maka makna itikad baik dianggap telah terintegrasi didalam semua unsur yang ada di Pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UUPK).

Dalam KUH Perdata, itikad baik dikategorikan sebagai syarat objektif dimana dalam fase penerapannya dimasukkan sebagai bentuk pelaksanaan suatu perjanjian yang konkrit. Seharusnya, dalam melaksanakan suatu perjanjian harus memperhatikan peristiwa

konkretnya lebih awal, dalam peristiwa mana perjanjian tersebut hendak dilaksanakan oleh para pihak. Ini diterangkan dalam Pasal 1338 ayat (3) KUH Perdata.

Namun, itikad baik yang sebagaimana disyaratkan dalam KUH Perdata adalah itikad baik dalam arti subjektif. Syarat subjektif lebih mengarah pada syarat formalnya yaitu serangkaian niat baik yang terkandung dalam batiniah seseorang yang ingin melakukan perbuatan hukum. Maka daripada itu, maksudnya adalah, bahwa apakah yang bersangkutan menyadari atau tahu, bahwa tindakannya bertentangan dengan itikad baik. Sehingga dalam melaksanakan ketentuan Pasal 1338 ayat 3 KUH Perdata tersebut berlaku dan terikat pada suatu norma tidak tertulis atau tata krama yang wajib diikuti oleh siapa saja yang ada dalam pergaulan hidup masyarakat yang bersangkutan.

Dengan demikian, jika merujuk pada serangkaian ulasan dan doktrin tentang itikad baik dan dikaitkan dengan KUH Perdata, pelaku usaha yang memproduksi bahan makanan yang berbahaya bagi tubuh manusia bahkan mengancam jiwa manusia dapat diartikan sebagai suatu perbuatan yang mengandung itikad tidak baik (*bad faith*)

dan dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum.

### C. Akibat Hukum yang Ditimbulkan

Akibat hukum pelaku usaha yang memproduksi bahan makanan dan minuman mengandung berbahaya, misalnya sesuatu zat atau material yang dapat mengancam kesehatan atau jiwa manusia dapat dituntut. Pasal 45 angka (1) Bab X, Bagian Penyelesaian Sengketa UUPK mendeskripsikan secara terang bahwa: “setiap konsumen yang merasa dirugikan dapat menggugat pekausahaan melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa atau melalui pengadilan yang berada di lingkungan peradilan umum.”

Apabila masuk ke ranah peradilan, maka ada konsekuensi hukum yang diberlakukan. Akibat hukum yang diterima oleh pelaku usaha yang memproduksi makanan dan minuman berbahaya adalah lahirnya beberapa sanksi. Adapun sanksi yang diberikan oleh Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 (UUPK), yang dituangkan dalam pasal 60 hingga pasal 63 dapat berupa sanksi administratif, dan sanksi pidana pokok, serta tambahan berupa perampasan barang tertentu, pengumuman keputusan hakim,

pembayaran ganti rugi, perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian konsumen, kewajiban penarikan barang dari peredaran, atau pencabutan izin usaha.

Pasal 1 angka (26) Bab I tentang Ketentuan Umum Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, mengatur keberadaan makanan dan minuman dalam konteks distribusi dan perdagangan makanan dan minuman yang merupakan bagian dari aktivitas ekonomi. “Peredaran Pangan adalah setiap kegiatan atau serangkaian kegiatan dalam rangka penyaluran Pangan kepada masyarakat, baik diperdagangkan maupun tidak.”

Kegiatan penyaluran pangan (minuman dan makanan) kepada masyarakat tentu yang berimplikasi positif yaitu mendukung tujuan pembangunan nasional khususnya manusia Indonesia seutuhnya yang sehat jasmani dan rohani. Perbuatan yang melanggar aturan hukum dan bersifat merugikan pihak lain (konsumen) adalah perbuatan yang dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum.

## PENUTUP

Itikad baik (*good faith*) dimaknai sebagai suatu perbuatan yang mengandung kejujuran (*honesty*), kesusilaan (*morality*), tidak mengandung tipu muslihat (*craftiness*), rasional dan patut (*worth*). Makna itikad baik dalam Pasal 7 huruf (a) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, memiliki makna luas dan normatif. Luas dalam arti dapat dikaitkan dalam berbagai perspektif misalnya niat, kehendak, perbuatan, perilaku dan lainnya. Normatif memberi arti bahwa pemaknaan terhadap kata “itikad baik” memberikan interpretasi umum. Tentu saja hal ini dikarenakan memaknai itikad baik dengan tidak melihat pandangan para pendapat ahli.

Meninjau makna itikad baik dan dihubungkan dengan doktrin yaitu para pendapat ahli, maka makna itikad baik akan menjadi sempit, misalnya itikad baik dimaknai sebagai perbuatan yang mengandung rasionalitas dan kepatutan; itikad baik dimaknai sebagai suatu perilaku tidak melakukan tipu muslihat; itikad baik dimaknai sebagai suatu perwujudan kehendak niat baik untuk melakukan sesuatu yang tidak merugikan pihak lain, dan lainnya.

Jadi, itikad baik pelaku usaha didalam memproduksi bahan makanan dan minuman merupakan itikad baik yang telah diatur dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen. Namun kenyataannya, dalam menjalankan usahanya, pelaku usaha tidak berbuat itikad baik sehingga banyak konsumen yang melakukan pelaporan seperti adanya putusan Mahkamah Agung dan beberapa laporan masyarakat. Sanksi hukum bagi pelaku usaha yang tidak melakukan atau melaksanakan itikad baik dalam memproduksi makanan dan minuman berbahaya bagi manusia dapat diberikan sanksi administratif yaitu berupa denda uang tunai maupun immaterial, serta pencabutan izin usaha; sementara sanksi pidana dapat berupa penjara atau kurungan badan.

## REFERENSI

- Badruzaman, Mariam Darus, *Kompilasi Hukum Perikatan*, Jakarta: Citra Aditya Bakti, 2001
- Barkatullah, Abdul Halim, *Hak-Hak Konsumen*, Bandung: Nusa Media, 2010.
- Inosentius, Samsul, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Jakarta: Bantuan Pusat Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.



- Irawan & M. Suparmoko. *Ekonomika Pembangunan*, Yogyakarta: BPFE Yogyakarta, 2012.
- Kotler & Garry Armstrong, *Dasar-Dasar Pemasaran*, Jakarta: Prenhallindo, 2007.
- Nasution, AZ, *Konsumen dan Hukum: Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2014.
- Prodjodikoro, Wirjono. *Hukum Perdata Tentang Persetujuan-Persetujuan Tertentu*. Jakarta: Sumur Bandung, 1981.
- Raad, Hoge, dalam Khairandi, *Hukum Kontrak Indonesia*, Yogyakarta: FH UII, 2014.
- Rajaguguk, Erman, dalam Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen Di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya, 2014
- Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Jakarta: Grasindo, 2014.
- Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2014.
- Soenandar, Taryana, dkk. *Kompilasi Hukum Perikatan*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2016.
- Subekti. *Pokok-Pokok Hukum Perdata*. Cetakan Ke-31. Jakarta: Inter Masa, 2003
- Sudaryatmo, *Memahami Hak Anda Sebagai Konsumen*, Cet. I, Jakarta: PIRAC, 2011
- Summers, Robert S., dalam Khairandy, *Itikad Baik Dalam Kebebasan Berkontrak*, Jakarta: Fakultas Hukum UI, 2004
- Syawali, Husni & Neni Sri Imaniyati, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Bandung: Mandar Maju, 2000.
- Wijaya, Gunawan & Ahmad Yani, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001

