

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pembentukan Undang-Undang merupakan bagian dari proses pembangunan hukum meliputi pembangunan sistem hukum nasional yang dilaksanakan mulai dari perencanaan atau program secara rasional yang kemudian akan dituangkan dalam program legislasi nasional (Prolegnas).

Prolegnas merupakan perangkat perencanaan pembuatan undang-undang yang terencana, terpadu, dan sistematis sesuai dengan program pembangunan nasional dan pengembangan kebutuhan masyarakat yang memuat skala prioritas Program Legislasi Nasional Jangka Menengah 5 (lima) tahun dan Program Legislasi Nasional tahunan untuk lahirnya Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional merupakan proses perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilakukan oleh komponen pemerintah pusat dan daerah dengan melibatkan masyarakat.<sup>1</sup>

Adanya Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menunjukkan bahwa Undang-Undang ini dapat memberikan kejelasan dan pedoman hukum bagi pengembangan perencanaan pembangunan nasional ke depan. Berkaitan dengan pembentukan Undang-Undang, pemerintah telah mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan, seperti mengatur kerangka regulasi dalam dokumen perencanaan. Atas dasar tersebut, diperlukan kajian yang

---

<sup>1</sup> Pasal 1 ayat (3) UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

mendalam dan menyeluruh mengenai perlindungan hukum konsumen untuk menciptakan sistem hukum perdata nasional Indonesia.

Kegiatan ini sejalan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah Nasional (RPJMN) yang memiliki tujuan untuk mengembangkan sistem hukum nasional yang adil, efektif, dan tidak diskriminatif. Ahmadi Miru dan Sutaraman Yado menyatakan bahwa substansi dari Pasal 2 UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) mengacu pada filosofi pembangunan nasional, yaitu pembangunan manusia yang seutuhnya berlandaskan falsafah negara Indonesia.<sup>2</sup> Hal ini sesuai dengan penjelasan umum dalam UUPK yang menyatakan bahwa Undang-Undang ini dibuat dengan mengacu pada filosofi pembangunan nasional.<sup>3</sup>

Demikian halnya dengan adanya pembangunan hukum di Indonesia, konsumen sebagai bagian terpenting dalam proses pembangunan dimana agar proses pembangunan nasional terus berjalan dengan baik maka diperlukan perlindungan konsumen itu sendiri. Masalah perlindungan konsumen merupakan bagian dari masalah hukum nasional. Dengan demikian, berbicara mengenai perlindungan konsumen maka sama saja dengan berbicara kebutuhan semua orang<sup>4</sup>

Demikian halnya dengan adanya pembangunan hukum di Indonesia, konsumen sebagai bagian terpenting dalam proses pembangunan dimana agar proses pembangunan nasional terus berjalan dengan baik maka diperlukan perlindungan konsumen itu sendiri. Masalah perlindungan konsumen merupakan bagian dari masalah hukum nasional. Dengan demikian, berbicara mengenai perlindungan konsumen maka tidak lupus dari pemberian

---

<sup>2</sup> Pasal 2 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

<sup>3</sup> Ahmadi Miru, Hukum Perlindungan Konsumen, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 26

<sup>4</sup> Janus Sidabalok, Hukum Perlindungan Konsumen Di Indonesia, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 5

hukum kepada konsumen dalam hal ini ada beberapa sektor yaang bertugas sebagai pemberi hukum kepada konsumen yaitu badan pengawas obat dan makanan selanjutnya penulis singkat (BPOM)

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan. Di dalam Pasal 4 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan disebutkan mengenai kewenangan BPOM dalam melaksanakan tugas pengawasan terhadap Obat dan Makanan, isi Pasal 4 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan tersebut adalah sebagai berikut<sup>5</sup>:

Pasal 4: “Dalam melaksanakan tugas pengawasan Obat dan Makanan, BPOM mempunyai kewenangan:

- a. Menerbitkan izin edar produk dan sertifikat sesuai dengan standar dan persyaratan keamanan, khasiat/ manfaat dan mutu, serta pengujian obat dan makanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Melakukan intelijen dan penyidikan di bidang pengawasan obat dan makanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
- c. Pemberian sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Badan Pengawas Obat dan Makanan awalnya bernama Direktorat Jenderal Pengawas Obat dan Makanan, yang merupakan sebuah Direktorat di bawah Kementerian Kesehatan dengan tugas pokok melaksanakan pengaturan dan pengawasan obat, makanan, kosmetika dan alat kesehatan, obat tradisional, narkotika serta bahan berbahaya.

Badan Pengawas Obat dan Makanan adalah sebuah Lembaga Pemerintahan Non Kementerian (LPNK) yang bertugas melakukan pengawasan obat, bahan obat, narkotika, psikotropika, prekursor, zat adiktif, obat tradisional, suplemen kesehatan, kosmetik, dan pangan olahan di wilayah Indonesia.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 Tentang BPOM

<sup>6</sup> Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 Tentang BPOM

Kebutuhan pangan merupakan kebutuhan pokok bagi setiap lapisan masyarakat selain sandang dan papan. Kebutuhan pangan merupakan kebutuhan dasar manusia untuk dapat melangsungkan hidupnya. Berdasarkan Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan menyebutkan pengertian pangan sebagai berikut<sup>7</sup>:

“Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah, yang diperuntukan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan pengolahan, dan atau pembuatan makanan atau minuman.”

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan menyebutkan bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas. Hal tersebut mengisyaratkan kita betapa pentingnya masalah pangan ditangani dan merupakan tanggung jawab bersama.

Dalam hal pengawasan keamanan, mutu, dan Gizi, setiap Pangan diperdagangkan dalam kemasan eceran, Pelaku Usaha Pangan wajib memenuhi Perizinan Berusaha dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Hal tersebut disebutkan di dalam ketentuan Pasal 91 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja sebagai bentuk perubahan dari isi ketentuan Pasal 91 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan.

Adanya peraturan yang mengatur tentang pangan ini merupakan bentuk dari perlindungan hukum. Perlindungan hukum merupakan salah satu hal terpenting dari unsur suatu negara hukum karena dalam pembentukan suatu negara akan dibentuk pula hukum yang

---

<sup>7</sup> Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan

mengatur tiap-tiap warga negaranya. Di sisi lain dapat dirasakan juga bahwa perlindungan hukum merupakan kewajiban bagi negara itu sendiri, oleh karena itu negara wajib memberikan perlindungan hukum kepada warga negaranya.

Setelah mengetahui pentingnya perlindungan hukum, selanjutnya perlu juga mengetahui tentang pengertian perlindungan hukum itu sendiri. Beberapa ahli untuk mengungkapkan pendapatnya mengenai pengertian perlindungan hukum, diantaranya berdasarkan hal tersebut di atas dalam kaitannya dengan konsumen.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, konsumen Indonesia mempunyai harapan yang lebih baik, karena undang-undang tersebut menjadi landasan bagi konsumen dan lembaga perlindungan konsumen untuk memberdayakan dan melindungi kepentingan konsumen serta membuat produsen lebih bertanggung jawab. Namun disisi lain, dengan berlakunya Undang-Undang Perlindungan Konsumen tersebut, tidak menutup kemungkinan bagi parapelaku usaha didalam menjalankan usahanya melakukan suatu pelanggaran-pelanggaran yang berdampak buruk bagi konsumen, karena masih banyak pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab melakukan suatu.

Sudah merupakan kewajiban para pelaku usaha untuk senantiasa dapat memberikan pelayanan kepada konsumen, kewajiban tersebut menimbulkan tanggung jawab. Tanggung jawab adalah suatu keadaan dimana seseorang berkewajiban menanggung segala sesuatunya, atau memberikan jawaban dan menanggung segala akibat yang disebabkan .Adapun tanggung jawab pelaku usaha terhadap perlindungan konsumen Agnes M. Toar mengartikan tanggung jawab produk sebagai tanggung jawab para pelaku usaha untuk produk yang

dibawanya ke dalam peredaran, yang menimbulkan atau menyebabkan kerugian karena cacat yang melekat pada makanan atau minuman tersebut.<sup>8</sup>

C.S.T. Kansil menyebutkan, hukum dapat menciptakan ketertiban dalam pergaulan manusia.<sup>9</sup> Hal ini dimaksudkan untuk memelihara keamanan dan ketertiban dalam masyarakat. Perlindungan hukum dilahirkan agar terciptanya rasa keamanan dan keyakinan bagi para pelaku hukum. Seperti yang kita ketahui, Indonesia menerapkan perlindungan hukum yang masih sangat kurang memperhatikan kepentingan orang-orang yang membutuhkan perlindungan hukum itu sendiri.

Dalam era globalisasi ini adalah penerapan sistem pasar bebas yang saat ini sedang melaju kencang melanda dunia dengan segala konsekuensinya. Keluar masuknya barang dan jasa melintasi batas negara mempunyai manfaat bagi konsumen dimana konsumen mempunyai kebebasan untuk memilih barang dan jasa yang ditawarkan, namun disisi lain timbul dampak negatif, yaitu konsumen akan menjadi sasaran/objek aktivitas bisnis para pelaku usaha untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya.

Perlindungan Konsumen pada saat ini tidak dapat dipisahkan dari dunia kegiatan perdagangan. Dalam kegiatan perdagangan ini diharapkan menimbulkan keseimbangan antara hak dan kewajiban antara pelaku usaha dan konsumen. Di Indonesia saat ini perlindungan konsumen mendapatkan perhatian yang cukup baik karena menyangkut aturan untuk menciptakan kesejahteraan. Dengan adanya pelaku usaha dan konsumen dapat menciptakan rakyat yang sejahtera dan makmur. pelanggaran hukum dengan mencari kelemahan-

---

<sup>8</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2004, hlm 77-80

<sup>9</sup> Olivia Sabat, *Pengertian Hukum Menurut Para Ahli dan Penggolongannya*, Melalui: <https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-5798560/pengertian-hukum-menurut-para-ahli-dan-penggolongannya#:~:text=6.%20J.C.T%20Simorangkir&text=Berdasarkan%20pengertian%20para%20ahli%20tersebut.menaatinnya%20bisa%20mendapatkan%20sanksi%20tegas.> >  
Diakses tanggal 25 maret 2023 jam 08.30 wib

kelemahan hukum yang ada.

Sudah menjadi komitmen Pemerintah Indonesia, melalui berbagai kesepakatan internasional seperti GATT (*General Agreement on Trade and Tarif*), WTO (*World Trade Organization*), AFTA (*Asean Free Trade Area*) dan lain-lain. Indonesia menjadi salah satu pelaku dalam era perdagangan bebas. Berhasil tidaknya Indonesia memanfaatkan era perdagangan bebas, sangat tergantung kesiapan pemerintah, dunia usaha, praktis belum ada pihak yang menyentuh bagaimana mempersiapkan konsumen Indonesia menghadapi pasar bebas.<sup>10</sup>

Ada 2 (dua) asumsi dalam melihat posisi konsumen di era pasar bebas yaitu sebagai berikut:<sup>11</sup>

1. Posisi konsumen diuntungkan. Logika gagasan ini adalah, dengan adanya liberalisasi perdagangan arus keluar masuk barang menjadi semakin lancar. Oleh karena itu, konsumen lebih banyak punya pilihan dalam menentukan berbagai kebutuhan, baik berupa barang dan jasa, dari segi jenis/macam barang, mutu, maupun harga.
2. Posisi konsumen khususnya di negara berkembang dirugikan. Alasannya, masih lemahnya pengawasan di bidang standarisasi mutu barang, lemahnya produk perundang-undangan, akan menjadikan konsumen negara dunia ketiga menjadi sampah berbagai produk yang di negara maju tidak memenuhi persyaratan untuk dipasarkan.

Secara umum dan mendasar hubungan antara produsen (perusahaan penghasil barang dan atau jasa) dan konsumen (pemakai akhir dari barang dan atau jasa untuk diri sendiri atau keluarganya) merupakan hubungan yang terus menerus atau berkesinambungan. Hubungan tersebut terjadi karena keduanya memang saling menghendaki dan mempunyai tingkat

---

<sup>10</sup> Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafik, Jakarta, 2011, hlm. 7

<sup>11</sup> Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafik, Jakarta, 2011., hlm. 8

ketergantungan yang cukup tinggi antara yang satu dengan yang lainnya. Produsen sangat membutuhkan dan sangat bergantung atas dukungan konsumen sebagai pelanggan. Tanpa dukungan konsumen, tidak mungkin produsen dapat terjamin kelangsungan usahanya.<sup>12</sup>

Produk barang dan jasa yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia semakin lama semakin canggih, sehingga timbul kesenjangan terhadap kebenaran informasi dan daya tanggap konsumen.<sup>13</sup> Terdapat 4 (Empat) hal yang perlu diperhatikan oleh konsumen, yaitu sebagai berikut:<sup>14</sup>

1. Aspek ekonomi mikro.
2. Aspek lingkungan misalnya kemasan yang tercemar secara kimiawi maupun biologis atau kemasan yang bahan bakunya langka dan dapat merusak lingkungan.
3. Aspek hukum misalnya soal legalitas produk tersebut mengenai terdaftarnya produk pada instansi kesehatan misalnya produk makanan, kemudian tanggungjawab produsen tentang kerugian-kerugian yang diterima pembeli/konsumen, serta standarisasi pelabelan dan iklan.
4. Aspek kesehatan dan keamanan. Indonesia memiliki peraturan untuk melindungi para konsumen yaitu dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen selanjutnya penulis singkat UUPK.

Tujuan di buatnya peraturan ini dapat kita lihat pada Pasal 3 UUPK sebagai berikut<sup>15</sup>:

Perlindungan konsumen bertujuan sebagai berikut: Meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;

- a. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
- b. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;

---

<sup>12</sup> Husni Syawali dan Neni Srilmaniyati, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 36

<sup>13</sup> Husni Syawali dan Neni Srilmaniyati, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Mandar Maju, Bandung, 2000. hlm. 4

<sup>14</sup> Sudaryatmo, *Hukum dan Advokasi Konsumen*, PT. Citra Aditya, Bandung, 1999, hlm 1-2

<sup>15</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang perlindungan Konsumen

- c. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;
- d. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
- e. Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.

Di Indonesia sendiri masalah keamanan pangan menjadi suatu hal yang memperhatikan, karena masalah keamanan pangan tersebut berpengaruh besar bagi kehidupan manusia terutama dalam bidang kesehatan. Harga pangan yang mahal membuat oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab akhirnya melakukan perbuatan yang untung bagi mereka yakni menambah pendapatan namun merugikan bagi masyarakat yakni mengakibatkan masyarakat keracunan pangan. Keamanan pangan/kualitas pangan kini menjadi tolak ukur manusia dalam memenuhi kebutuhan pangannya agar sesuai dengan pemenuhan nutrisi dan gizi dalam tubuh.

Dalam peraturan PPBOM Nomor 22 Tahun 2019 Tentang ING dalam Bab 1 Pasal 1 tentang ketentuan umum menyebutkan Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.<sup>16</sup>

Di Kota Bandung khususnya banyak sekali pabrik pabrik air minum dalam kemasan. Namun tidak bisa dipungkiri masih banyak produsen produsen air minum kemasan yang kandungannya tidak sesuai atau bahkan melakukan kecurangan dengan memasukan bahan

---

<sup>16</sup> PPBOM Nomor 22 Tahun 2019 Tentang ING

terlarang. Yang sering terjadi adalah senyawa kimia yang terkandung memang terbilang kecil, namun karena dikonsumsi secara terus menerus, akan mempengaruhi kesehatan tubuh dalam jangka panjang. Sebagai contoh misalnya senyawa *trihalomethane* (THMs) atau biasa disebut senyawa *klorophenol* yang dapat terjadi akibat hasil samping proses *klorinasi* pada proses pengolahan air minum dalam kemasan. Terdapat beberapa kasus air minum dalam kemasan yang saat diperiksa terdapat bahan yang tidak seharusnya ada .

Air pegunungan merupakan sumber air yang terbaik untuk air minum, karena selain letak sumbernya yang jauh di bawah permukaan tanah, berlokasi di atas ketinggian pegunungan yang masih terjaga kealamiannya. Selama pengaliran air tersebut di dalam tanah, dalam kurun waktu harian sampai dengan jutaan tahun, maka terjadilah proses-proses fisika dan kimia. Proses hidrogeokimia tersebut sangatlah dipengaruhi oleh faktor komposisi mineral penyusun *akuifer* (lapisan batuan pembawa air), proses dan pola pergerakan airtanah serta waktu tinggal airtanah yang berada di dalam akuifer tersebut. Indonesia mempunyai lebih dari seratus gunung api aktif maupun non aktif dimana secara geologis gunung-gunung api tersebut membentuk lapisan-lapisan batuan yang sangat sempurna sebagai *akuifer* yang memberikan kandungan mineral seimbang di dalam air.

Proses Air Minum Dalam Kemasan selanjutnya penulis singkat (AMDK) harus melalui proses tahapan baik secara klinis maupun secara hukum, secara higienis klinis biasanya disahkan menurut peraturan pemerintah melalui Departemen Badan Balai Pengawasan Obat Dan Makanan (BPOM RI) baik dari segi kimia, fisika, microbiologi, dll.

Tahapan secara hukum biasanya melalui proses pengukuhan merek dagang, hak paten, sertifikasi dan asosiasi yang mana keseluruhannya mengacu pada peraturan pemerintah melalui DEPERINDAG, Untuk SNI (Standar Nasional Indonesia), Merek Dagang dll.

Menurut Peraturan menteri Kesehatan Republik Indonesia No. 492/Menkes/PER/IV/2010 tentang persyaratan kualitas air minum, menyatakan bahwa air minum yang aman bagi kesehatan harus memenuhi persyaratan fisika, mikrobiologis, kimiawi, dan radioaktif.<sup>17</sup>

Tabel 1 : Pendataan Merek AMDK berbagai ukuran

**Tabel 7.** Distribusi Merek AMDK Botol yang ditemukan di Toko di Jabodetabek Tahun 2022

Merek AMDK Botol	Frekuensi (n)	Persentase (%)
Aqun	298	97,1
Le Minerale	218	71,0
Vit	182	59,3
Ades	113	36,8
Crystalline	109	35,5
Cleo	74	24,1
Prima	53	17,3
Nestle	50	16,3
Oasis	39	12,7
Pristine	31	10,1
Club	30	9,8
Amido	24	7,8
Indomaret	16	5,2
Total 8+	12	3,9
Alfamart	10	3,3
Teds	10	3,3
Nanqua	9	2,9
Super O2	6	2,0
BON 88	6	2,0
Sui	5	1,6
Internal +	5	1,6
BW	5	1,6
Via 8+	5	1,6
Gumang	4	1,3
Tirta	5	1,0
stream	5	1,0
OK OCE	5	1,0
Perfect	2	0,7
Yasmin	2	0,7
Superindo	2	0,7
Vides	2	0,7

YLI YAYASAN LEMBAGA KONSUMEN INDONESIA 25

Sumber : Hasil Survey Monitoring dan Pengawasan Terhadap

<sup>17</sup> Peraturan Menteri kesehatan Republik Indonesia Pasal 3 Nomor 492 Tahun 2010 Tentang Persyaratan Kualitas Air Minum

## Pemasaran AMDK Tahun 2022

Fenomena menarik ini yang perlu disikapi praktik ketidakjujuran sebagai produsen dalam menghasilkan pangan yang membahayakan kesehatan konsumen khususnya pangan yang mengandung bahan-bahan yang tidak layak untuk dikonsumsi dan berbahaya bagi tubuh. Praktik ketidakjujuran tersebut dimungkinkan karena produk mereka dapat diperjualbelikan meski tanpa sertifikasi dari Badan Pemeriksa Obat dan Makanan selanjutnya penulis singkat (BPOM). Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan telah mengatur dasar-dasar penyediaan pangan yang aman, bermutu dan bergizi.

Air minum kemasan yang beragam sumbernya namun diharuskan selalu sesuai dengan standarisasi yang ada tapi tidak melulu banyaknya air minum kemasan yang tidak sesuai, sehingga dipertanyakanlah bagaimana sisi pemberian hukum terhadap konsumen air minum kemasandalam pelaksanaan perlindungan konsumen ini.

Tabel 2 : Tinjauan Pemberian Hukum BPOM ke Pt. Panfila Indosari

No	Tahun	Pemberian Hukum Di Bidang Pengawasan Obat Dan Makanan
1	2021	√
2	2022	X
3	2023	√

Sumber : Hasil Wawancara Pribadi Penulis

Pada pelaksanaannya sendiri ternyata terdapat ketidak konsistenan. Proses pemberian perlindungan hukum untuk konsumen di Pt.panfila ini tidak berjalan dengan seharusnya. Rentan waktu yang harus dilaksana BPOM sendiri minimal 1 tahun sekali dan beda lagi apabila ada aduan tentang produk tertentu BPOM harus lanjut menindak langsung.

Dalam undang-undang ini dijelaskan bahwa tujuan dari pengaturan, pembinaan dan pengawasan pangan adalah sebagai berikut :

- 1) Untuk menyediakan pangan yang memenuhi persyaratan keamanan, mutu dan gizi pangan yang jujur dan bertanggung jawab,
- 2) Untuk menciptakan perdagangan pangan yang jujur dan bertanggung jawab,
- 3) Untuk mewujudkan tingkat kecukupan pangan dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Aspek keamanan pangan pada pangan merupakan hal yang patut mendapatkan perhatian serius dari pemerintah, karena menyangkut hak asasi manusia untuk mendapatkan pangan yang sehat.

Tinjauan hukum yang terkait dengan keamanan terhadap bahan pangan olahan dilakukan untuk melihat sejauh mana relevansi pengaturan yang berkaitan dengan keamanan pangan (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pangan,<sup>18</sup> Undang- Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 Pasal 4 yang tentang Hukum Konsumen yang berbunyi hak-hak konsumen<sup>19</sup> , Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan pasal 1 poin 2 tentang definisi pangan ).

Berangkat dari beberapa bahasan diatas, maka penulis akan mengangkat judul terkait Perlindungan konsumen dengan judul: “ **PELAKSANAAN EFEKTIVITAS PASAL 4 ATAS PEMBERIAN PERLINDUNGAN HUKUM OLEH BPOM KEPADA KONSUMEN ATAS PENJUAHAN AIR MINUM KEMASAN DIHUBUNGKAN DENGAN PERATURAN PRESIDEN NOMOR 80 TAHUN 2017 TENTANG BPOM ( STUDI KASUS PT.PANFILA INDOSARI INDONESIA BANDUNG)** ”

## **B. Rumusan Masalah**

Adapun permasalahan yang akan diteliti pada penelitian adalah sebagai berikut :

---

<sup>18</sup> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pangan

<sup>19</sup> Undang-Undang perlindungan konsumen pasal 4 Nomor 8 Tahun 1999

1. Bagaimana efektivitas pengawasan BPOM terhadap peredaran produk air minum kemasan di Kota Bandung dikaitkan dengan Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017?
2. Bagaimana pelaksanaan perlindungan konsumen air kemasan oleh BPOM di PT. Panfila?
3. Bagaimana kendala-kendala dan upaya-upaya hukum dari BPOM dalam melaksanakan pengawasan pelaksanaan produk air minum kemasan di Kota Bandung?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui efektivitas pengawasan BPOM terhadap peredaran produk air minum kemasan di Kota Bandung dikaitkan dengan Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan perlindungan konsumen air kemasan oleh BPOM di PT. Panfila.
3. Untuk mengetahui kendala-kendala hukum dan upaya-upaya hukum dari BPOM dalam melaksanakan pengawasan pelaksanaan produk air minum kemasan di Kota Bandung.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan yang diharapkan dari penelitian ini terbagi menjadi dua, yaitu sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Guna melatih kemahiran untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskannya ke dalam bentuk tulisan, memperoleh manfaat ilmu pengetahuan di bidang hukum pada umumnya dan di bidang hukum perlindungan konsumen khususnya.

2. Kegunaan Praktis

- a. Diharapkan hasil penelitian ini dapat diimplementasikan di PT. Panfila Indosari Indonesia agar dapat mengwujudkan pelaksanaan perlindungan hukum yang baik bagi konsumen produk air kemasan.
- b. Diharapkan hasil penelitian ini dapat membantu BPOM dalam mengawasi produk air minum kemasan .
- c. Diharapkan bagi masyarakat hasil penelitian ini dapat menambah pengetahuan mengenai air minum kemasan yang baik dan hak konsumen yang harus didapat.

## **E. Kerangka Pemikiran**

Negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>20</sup> Sebagai negara hukum, setiap tindakan dan aktivitas bermasyarakat harus sesuai dengan aturan atau norma yang ada dan berlaku di masyarakat. Hukum menurut Van Kan adalah keseluruhan aturan hidup yang bersifat memaksa untuk melindungi kepentingan manusia didalam masyarakat.<sup>21</sup>

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang 1945 yang menjadi prinsip negara Indonesia, dimana setiap orang dalam melakukan segala tindakan harus dilandasi atas dasar hukum. Perlindungan hukum merupakan suatu perlindungan yang diterima oleh setiap individu subyek hukum dari badan hukum pemerintah dengan jaminan setiap hak yang dimiliki akan dilindungi dari gangguan yang dapat merugikan hak yang dimiliki oleh subyek hukum tersebut.<sup>22</sup>

Hak-hak dasar tersebut adalah hak untuk mendapatkan informasi yang jelas, benar dan jujur, hak untuk mendapatkan keamanan dan keselamatan, hak untuk memilih, hak untuk

---

<sup>20</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>21</sup> Marwan Mas, Pengantar Ilmu Hukum, Ghalia Indonesia, Bogor, 2014, hlm.20

<sup>22</sup> Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm 1.

didengar, hak untuk mendapat ganti rugi, hak untuk mendapatkan kebutuhan dasar manusia (cukup pangan dan papan), hak untuk mendapat lingkungan yang baik dan bersih serta kewajiban untuk menjaga lingkungan itu, dan hak untuk mendapat pendidikan dasar.

*Guidelines for Consumer Protection* 1985, yang dikeluarkan oleh Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) menyatakan “konsumen dimana pun mereka berada dan segala bangsa mempunyai hak-hak dasar sosialnya”<sup>23</sup>

PBB menghimbau seluruh anggotanya untuk memberlakukan hak-hak konsumen tersebut dinegaranya masing-masing, termasuk di Indonesia. Hal tersebut mengacu Indonesia untuk membuat suatu peraturan yang mengatur hak konsumen, yang diatur dalam Undang-Undang nomor 8 tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, selain mengatur hak-hak konsumen, Undang-Undang perlindungan konsumen juga menyebutkan mengenai pengertian perlindungan konsumen, pelaku usaha, serta barang dan jasa yang diatur dalam Pasal 1, yaitu sebagai berikut<sup>24</sup>:

1. Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen
2. Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.
3. Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.
4. Barang adalah setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dan atau dimanfaatkan oleh konsumen.
5. Jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen.

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum

---

<sup>23</sup> Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Kosumen Suatu Penganantar*, Diadit Media, Jakarta, 2002, hlm. vii.

<sup>24</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.<sup>25</sup>

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>26</sup>

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara factual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm.59

<sup>26</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm.158.

<sup>27</sup> Cst Kansil, Christine, S.T Kansil, Engelen R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta,

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.<sup>28</sup> Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan.

Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.<sup>29</sup>

Dengan demikian, asas kepastian hukum formil adalah asas kepastian yang mencerminkan asas legalitas. Sedangkan asas hukum materil berkaitan erat dengan asas kepercayaan yang merupakan salah satu asas hukum yang paling mendasar dalam hukum perdata. Implementasi dari asas kepercayaan adalah bahwa dalam hukum terdapat harapan masyarakat yang sedapat mungkin harus dipenuhi baik dalam wujud sebagai janji-janji, keterangan-keterangan, aturan-aturan dan sebagainya.<sup>30</sup>

---

2009, hlm. 385.

<sup>28</sup> Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm.23.

<sup>29</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 82-83

<sup>30</sup> Philipus M. Hadjon dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 272-273.

Menurut Satjipto Raharjo, asas kepastian hukum memberi solusi tentang apa yang seharusnya dilakukan jika suatu peraturan hukum menghadapi kendala dalam mencapai tujuannya<sup>31</sup>. Jan Michiel Otto memperluas pengertian kepastian hukum menjadi lima aspek, yakni sebagai berikut :

- (1) tersedianya aturan yang jernih, konsisten dan mudah diakses;
- (2) diterapkan oleh instansi penguasa secara konsisten;
- (3) diterima oleh kebanyakan warga masyarakat dengan cara menyesuaikan perilaku mereka;
- (4) diterapkan oleh hakim dalam penyelesaian sengketa; dan
- (5) dilaksanakannya putusan pengadilan secara konkret.

Sedangkan Van Apeldoorn, kepastian hukum meniscayakan adanya kejelasan skenario perilaku yang bersifat umum dan mengikat semua warga masyarakat termasuk konsekuensi hukumnya. Kepastian hukum dapat juga berarti hal yang dapat ditentukan hukum dalam hal-hal yang konkret<sup>32</sup>.

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan jaminan bahwa hukum dijalankan dan yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan tersebut dapat dilaksanakan. Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan.<sup>33</sup> Hukum senantiasa selalu tertinggal dari objek yang diaturnya. Akan tetapi, manusia itu sendiri juga tidak bisa lepas dari sebuah aturan hukum dimanapun mereka berada, pasti ada hukum yang berlaku di tempat itu. Dimanapun dan kapanpun masyarakat budaya yang ditemukan, ada hukum juga ditemukan, karena

---

<sup>31</sup> Satjipto Raharjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980, hlm. 121.

<sup>32</sup> Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1990, hlm. 24-25.

<sup>33</sup> Sudikno Mertokusumo dalam H.Salim Hs, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 24

masyarakat sebagai bagian dari budaya.

Tanpa kepastian hukum, maka sendi-sendi negara hukum akan rapuh dan pada gilirannya akan menciptakan kekacauan dan kesewenang-wenangan dalam proses penegakan hukum. Oleh karena itu, penulis cenderung kepada pendapat Gustav Radbruch yang menyatakan bahwa nilai dasar kepastian hukum berupa keadilan (*Gerechtigkeit*), kepastian (*Rechtssicherheit*) dan kemanfaatan (*Zweckmätigkeit*) yang merupakan nilai aksiologis harus diwujudkan oleh hukum dan para penegak hukum itu sendiri.

Meskipun Indonesia telah mempunyai peraturan sendiri, tetap saja banyak permasalahan yang harus dihadapi konsumen di Indonesia. Pengusaha dan pemerintah sering mengabaikan hak-hak konsumen, baik dalam memberikan pelayanan pada masyarakat (*public service*) maupun dalam penjualan produk.

Persoalan kualitas produk yang rendah merupakan hal yang penting bagi konsumen, seperti hanya masalah penggunaan zat tertentu terhadap minuman, yang sedang marak saat ini adalah penggunaan zat kimia formalin terhadap minuman yang dikonsumsi masyarakat dan minuman merupakan salah satu dari beberapa kebutuhan yang pokok bagi konsumen.

Dalam hal mengkonsumsi minuman yang mengandung formalin sangatlah berbahaya, karena formalin adalah larutan tidak berwarna dan baunya menusuk, dan dalam formalin terkandung 37% *formaldehyd* dalam air yang biasanya ditambahkan methanol hingga 15% sebagai pengawet.

Hal ini bertentangan dengan peraturan menteri kesehatan nomor 722/MenKes/Per/IX/1988 tentang larangan penggunaan bahan berbahaya seperti formalin, keputusan menteri perindustrian dan perdagangan nomor 254/MPP/Kep/7/2000 tentang cara perniagaan, dan juga bertentangan dengan hak-hak konsumen yang diatur dalam Undang-

Undang nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Pasal 4 (a) disebutkan bahwa :  
“hak konsumen adalah hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan atau jasa”.

Pasal ini menunjukkan bahwa dasar pemikiran perlunya hak ini adalah barang dan jasa harus diproduksi sedemikian rupa, sehingga kalau digunakan dalam kondisi normal atau kondisi yang dapat diduga, tidak menimbulkan kerugian kesehatan dan keamanan konsumen.

Dalam hal ini pelaku usaha melanggar ketentuan dan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tentang Perlindungan Konsumen, mengenai perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha yang terdapat dalam Pasal (1) e yang menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang dan atau jasa yang tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan atau jasa tersebut.

Dengan adanya permasalahan penggunaan formalin dalam minuman yang sedang ramai dibicarakan itu, tentunya kita sebagai konsumen harus memilih produk yang akan dikonsumsi itu aman nyaman, sehat dan tentunya tidak merugikan. Tetapi bukan itu saja, lebih kompleks dari itu yaitu menyangkut pada kesadaran semua pihak, baik itu pengusaha, pemerintah maupun konsumen sendiri tentang pentingnya perlindungan konsumen.<sup>34</sup>

Pengusaha menyadari bahwa mereka harus menghargai hak-hak konsumen, memproduksi barang dan jasa yang berkualitas, aman minum atau digunakan, mengikuti standar yang berlaku, dengan harga yang sesuai (*reasonable*). Pemerintah menyadari bahwa diperlukan Undang-Undang serta peraturan-peraturan disegala sektor yang berkaitan dengan berpindahnya barang dan jasa dari pengusaha ke konsumen. Pemerintah juga bertugas untuk

---

<sup>34</sup> *Bahan Berbahaya : Pengawet Formalin*, <http://www.pom.go.id>, hlm 1, diakses pada tanggal 25 Maret 2023 Pukul 08.00 WIB

mengawasi berjalannya peraturan serta Undang-Undang tersebut dengan baik.<sup>35</sup>

Menurut Standard Nasional Indonesia 01-3553-2006 air minum dalam kemasan adalah air baku yang diproses, dikemas, dan aman diminum mencakup air mineral dan air demineral. Air mineral merupakan air minum dalam kemasan yang mengandung mineral dalam jumlah tertentu tanpa menambahkan mineral sedangkan air demineral merupakan air minum dalam kemasan yang diperoleh melalui proses pemurnian secara destilasi, deionisasi, reverse osmosis atau proses setara. Air minum dalam kemasan dikemas dalam berbagai bentuk wadah 19 ltr atau galon, 1500 ml / 600 ml (botol), 240 ml /220 ml (cup).

Air kemasan diproses dalam beberapa tahap baik menggunakan proses pemurnian air (*Reverse Osmosis/Tanpa Mineral*) maupun proses biasa *water treatment processing* (Mineral), dimana sumber air yang digunakan untuk Air kemasan mineral berasal dari mata air pengunungan, Untuk Air kemasan Non mineral biasanya dapat juga digunakan dengan sumber mata air tanah / mata air pengunungan.

Air minum dalam kemasan harus memenuhi standar nasional (01-3553-2006) tentang standar baku mutu air dalam kemasan, serta MD yang dikeluarkan oleh BPOM RI yang merupakan standar baku kimia, fisika, mikrobiologis. Serta banyak lagi persyaratan yang harus dipenuhi agar AMDK itu layak dikonsumsi dan aman bagi kesehatan manusia (SNI,2006). Gambaran Umum Air Kemasan di Indonesia Saat ini, penggunaan air minum dalam kemasan meningkat tajam terbukti saat ini terdapat lebih dari 350 perusahaan air minum kemasan yang tersebar di Indonesia (Siregar,2010). Berdasarkan data BPOM, kini ada lebih dari 1.400 jenis air minum kemasan antara lain Aqua, Club, Ron 88 dan Cleo.

Syarat Air Minum Menurut Peraturan menteri Kesehatan Republik Indonesia No.

---

<sup>35</sup> Sudaryatmo, *Seri Panduan Konsumen, Memahami Hak Anda Sebagai Konsumen*, Lembaga Konsumen, Jakarta, hlm 19.

492/Menkes/PER/IV/2010 tentang persyaratan kualitas air minum, menyatakan bahwa air minum yang aman bagi kesehatan harus memenuhi persyaratan fisik, biologi, dan kimia.

### 1. Syarat Fisik

Air yang memenuhi persyaratan fisik adalah air yang tidak berbau, tidak berasa, tidak berwarna, tidak keruh atau jernih, dan dengan suhu sebaiknya dibawah suhu udara sedemikian rupa sehingga menimbulkan rasa nyaman, dan jumlah zat padat terlarut (TDS) yang rendah (Mandasary, 2009).

### 2. Syarat Bakteriologis

Sumber-sumber air di alam pada umumnya mengandung bakteri, baik air angkasa, air permukaan, maupun air tanah. Jumlah dan jenis bakteri berbeda sesuai dengan tempat dan kondisi yang mempengaruhinya. Oleh karena itu air yang dikonsumsi untuk keperluan sehari-hari harus bebas dari bakteri patogen. Bakteri golongan Coli (*Coliform* bakteri) tidak merupakan bakteri patogen, tetapi bakteri ini merupakan indikator dari pencemaran air oleh bakteri patogen (Fauziah, 2011).

### 3. Syarat Kimiawi

Air minum yang baik adalah air yang tidak tercemar secara berlebihan oleh zat-zat kimia yang berbahaya bagi kesehatan antara lain Kesadahan, Zat Organik ( $\text{KMnO}_4$ ), Besi (Fe), Mangan (Mn), Derajat keasaman (pH), Kadmium (Cd) dan zat-zat kimia lainnya. Kandungan zat kimia dalam air minum yang dikonsumsi sehari-hari hendaknya tidak melebihi kadar maksimum yang diperbolehkan seperti tercantum dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No. 492/Menkes/PER/IV/2010 tentang persyaratan kualitas air minum dan Standard Nasional Indonesia. Penggunaan air yang mengandung bahan kimia beracun dan zat-zat kimia yang melebihi kadar maksimum

yang diperbolehkan berakibat tidak baik bagi kesehatan dan material yang digunakan manusia.

Selain itu, berikut teori-teori hukum yang saya gunakan dalam penelitian ini:

#### 1. Teori Perlindungan Hukum

Menurut Phillipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan resprensif. Perlindungan Hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi dan perlindungan yang resprensif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.

Hukum diciptakan sebagai sarana untuk mengatur hak dan kewajiban subyek hukum, baik orang maupun badan hukum untuk dapat menjalankannya dengan baik dan mendapatkan haknya secara wajar. Perlindungan hukum muncul terkait hubungan antara pemerintah dengan rakyat yang diperintah, sehingga muncul konsep perlindungan hukum bagi rakyat. Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia, untuk itu hukum memang harus dilaksanakan dan dijalankan.

Secara umum, perlindungan berarti mengayomi sesuatu dari hal-hal yang berbahaya, sesuatu itu bisa saja berupa kepentingan maupun benda atau barang. Selain itu perlindungan juga mengandung makna pengayoman yang diberikan oleh seseorang terhadap orang yang lebih lemah. Dengan demikian, perlindungan hukum dapat diartikan dengan segala upaya pemerintah untuk menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada warga negaranya agar hak haknya sebagai seorang warga negara tidak dilanggar, dan bagi yang melanggarnya akan dapat dikenakan sanksi sesuai

peraturan yang berlaku.

Pengertian perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.

Prinsip-prinsip mengenai kedudukan konsumen dalam hubungan dengan pelaku usaha berdasarkan doktrin atau teori yang dikenal dalam perkembangan sejarah hukum perlindungan konsumen, antara lain :

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

*Doktrin let the buyer beware* atau *caveat emptor* merupakan dasar dari lahirnya sengketa dibidang transaksi konsumen. Asas ini berasumsi bahwa pelaku usaha dan konsumen adalah dua pihak yang sangat seimbang, sehingga konsumen tidak memerlukan perlindungan.

Prinsip ini mengandung kelemahan, bahwa dalam perkembangan konsumen tidak mendapat informasi yang memadai untuk menen tukan Pilihan terhadap barang dan/atau jasa yang dikonsumsinya. Hal tersebut dapat disebabkan oleh keterbatasan pengetahuan konsumen atau ketidakterbukaan pelaku usaha terhadap produk yang ditawarkannya. Dengan demikian, apabila konsumen mengalami kerugian, maka pelaku usaha dapat berdalih bahwa kerugian tersebut akibat dari kelalaian konsumen sendiri.

b. *The due care theory*

Doktrin ini menyatakan bahwa pelaku usaha mempunyai kewajiban untuk berhati-hati dalam memasarkan produk, baik barang maupun jasa. Selama pelaku usaha berhati-hati dengan produknya, maka ia tidak dapat dipersalahkan. Pada prinsip ini berlaku pembuktian siapa mendalilkan maka dialah yang membuktikan.

Hal ini sesuai dengan jiwa pembuktian pada hukum privat di Indonesia yaitu pembuktian ada pada penggugat, sesuai dengan Pasal 1865 BW yang secara tegas menyatakan bahwa barangsiapa yang mendalilkan mempunyai suatu hak atau untuk meneguhkan haknya atau membantah hak orang lain, atau menunjuk pada suatu peristiwa, maka diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut.<sup>36</sup>

c. *The privity of contract*

Doktrin ini menyatakan pelaku usaha mempunyai kewajiban untuk melindungi konsumen, tetapi hal itu baru dapat dilakukan jika diantara mereka telah terjalin suatu hubungan kontraktual. Pelaku usaha tidak dapat disalahkan diluar hal-hal yang diperjanjikan. Dengan demikian konsumen dapat menggugat berdasarkan wanprestasi. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 1340 BW yang menyatakan tentang ruang lingkup berlakunya perjanjian hanyalah antara pihak-pihak yang membuat perjanjian saja.<sup>37</sup>

Asas dan Tujuan Perlindungan Konsumen Perlindungan konsumen diselenggarakan sebagai usaha bersama berdasarkan lima asas yang relevan dalam pembangunan nasional, yakni sebagai berikut:<sup>38</sup>

1) Asas Manfaat

---

<sup>36</sup> Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Pasal 1865

<sup>37</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, PT Grasindo, Jakarta, 2006, hlm. 57

<sup>38</sup> Pasal 2 nomor 8 Tahun 1999 Undang-Undang Perlindungan Konsumen

Asas manfaat adalah segala upaya dalam menyelenggarakan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan.

2) Asas Keadilan

Asas keadilan adalah memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil.

3) Asas Keseimbangan

Asas keseimbangan adalah memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil maupun spiritual.

4) Asas Keamanan dan Keselamatan Konsumen

Asas keamanan dan keselamatan konsumen adalah untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.

5) Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum adalah pelaku maupun konsumen mentaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen serta negara menjamin kepastian hukum.

## 2. Teori Tanggung Jawab Hukum

Teori tanggung jawab hukum merupakan teori yang menganalisis tentang tanggung jawab subjek hukum atau pelaku yang telah melakukan perbuatan melawan hukum atau perbuatan pidana untuk memikul biaya atau kerugian atau melaksanakan pidana atas kesalahannya maupun karena kealpaannya<sup>39</sup> Dalam Bahasa Indonesia, kata

---

<sup>39</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, Buku Kedua, Rajawali Pres, Jakarta, 2011, hlm, 86

tanggung jawab berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya). Menanggung diartikan sebagai bersedia memikul biaya (mengurus, memelihara), menjamin, menyatakan keadaan kesediaan untuk melaksanakan kewajiban.<sup>40</sup>

Menurut, Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa: “seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan. Lebih lanjut Hans Kelsen menyatakan bahwa: “Kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut kekhilafan (*negligence*); dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari kesalahan (*culpa*), walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan.”

Hans Kelsen selanjutnya membagi mengenai tanggung jawab terdiri dari sebagai berikut :

- a. Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
- b. Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggungjawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
- c. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian;

---

<sup>40</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta 1989, hlm. 899

d. Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.

Tanggung jawab secara etimologi adalah kewajiban terhadap segala sesuatunya atau fungsi menerima pembebanan sebagai akibat tindakan sendiri atau pihak lain. Sedangkan pengertian tanggung jawab menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah suatu keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (jika terjadi sesuatu dapat dituntut, dipersalahkan, diperkarakan dan sebagainya). Menurut kamus hukum ada 2 (dua) istilah pertanggungjawaban yaitu *liability* (*the state of being liable*) dan *responsibility* (*the state or fact being responsible*).

*Liability* merupakan istilah hukum yang luas, dimana *liability* menunjuk pada makna yang paling komprehensif, meliputi hampir setiap karakter resiko atau tanggung jawab yang pasti, yang bergantung, atau yang mungkin. *Liability* didefinisikan untuk menunjuk semua karakter hak dan kewajiban. *Liability* juga merupakan kondisi tunduk kepada kewajiban secara aktual atau potensial, kondisi bertanggung jawab terhadap hal-hal yang aktual atau mungkin seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau beban, kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan Undang-Undang dengan segera atau pada masa yang akan datang.

Sedangkan *responsibility* berarti hal dapat dipertanggungjawabkan atau suatu kewajiban, dan termasuk putusan, keterampilan, kemampuan, dan kecakapan. *Responsibility* juga berarti kewajiban bertanggung jawab atas Undang-Undang yang dilaksanakan, dan memperbaiki atau sebaliknya memberi ganti rugi atas kerusakan apapun yang telah ditimbulkannya.

Prinsip tanggung jawab hukum dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu sebagai

berikut :

- a. *Liability based on fault*, beban pembuktian yang memberatkan penderitanya. Ia baru memperoleh ganti kerugian apabila berhasil membuktikan adanya unsur kesalahan pada pihak tergugat, kesalahan merupakan unsur yang menentukan pertanggungjawaban, yang berarti bila tidak terbukti adanya kesalahan, tidak ada kewajiban memberi ganti kerugian. Pasal 1865 KUH Perdata yang menyatakan bahwa “barang siapa mengajukan peristiwa-peristiwa atas nama ia mendasarkan suatu hak, diwajibkan membuktikan peristiwa-peristiwa itu, sebaliknya barang siapa mengajukan peristiwa-peristiwa guna membantah hak orang lain, diwajibkan membuktikan peristiwa-peristiwa itu”.
- b. *Strict liability* (tanggung jawab mutlak) yakni unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti kerugian.<sup>41</sup>

Dalam sebuah perbuatan atau hubungan hukum yang dilakukan subyek hukum pasti akan menimbulkan tanggung jawab hukum, maka dengan adanya tanggung jawab hukum akan menimbulkan hak dan kewajiban bagi subyek hukum. Oleh karena tanggung jawab hukum merupakan suatu prinsip yang ditimbulkan adanya hubungan hukum yang harus dilaksanakan

Melihat definisi diatas kaitan antara pemberian hukum untuk pelaksanaan efektivitas kerja BPOM ini sangat berkesinambungan mengingat sudah menjadi tanggung jawab pihak BPOM untuk melaksanakan pemberian hukum untuk obat dan makanan.

---

<sup>41</sup> Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1988, hlm. 23

## **F. Langkah-Langkah Penelitian**

### **1. Metode Penelitian**

Metode Penelitian yang saya gunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum deskriptif analisis, dimana dalam hal ini dijelaskan bahwa penelitian ini menurut Sugiyono, adalah metode untuk mendapatkan data yang mendalam, suatu data yang mengandung makna dan secara signifikan dapat mempengaruhi substansi penelitian. Artinya metode ini menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dengan partisipan atau objek dan subjek penelitian. Metode ini juga berusaha untuk menganalisis subjek penelitian agar didapatkan data yang mendalam.<sup>42</sup> Kemudian mendeskripsikan secara menyeluruh, faktual, dan sistematis mengenai pelaksanaan kewenangan, kendala serta upaya yang dilakukan oleh BPOM di Kota Bandung dalam memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat khususnya konsumen terhadap peredaran air minum dalam kemasan dikota bandung

### **2. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan Penelitian yang digunakan adalah pendekatan *juridis empiris*, maksudnya adalah analisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum dengan data primer yang diperoleh di lapangan.

### **3. Jenis Data dan Sumber Data**

#### **a. Jenis Data**

Penelitian ini menggunakan jenis data kualitatif yang dikumpulkan berupa jawaban bersifat naratif. Data yang disajikan berupa verbal bukan dalam bentuk angka yang

---

<sup>42</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. CV. Alfabeta. Bandung, 2018, hlm. 3

bersangkutan dengan kewenangan Badan Pengawas Obat dan Makanan terhadap peredaran air minum kemasan.

b. Sumber Data

Sumber data merupakan hal yang berisi menyampaikan informasi mengenai data penelitian. Sumber data dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu sebagai berikut<sup>43</sup>

- 1) Sumber Data primer ini merupakan data yang diperoleh penulis secara langsung kepada pihak yang bersangkutan sebagai sumber pertama. Penulis memperoleh data primer melalui wawancara atau observasi secara langsung kepada lembaga yang berkaitan dengan penelitian ini, yakni BPOM Kota Bandung dan Pt.Panfila Indosari Indonesia.
- 2) Sumber Data sekunder ini merupakan data yang diperoleh penulis dari buku-buku, jurnal, ataupun publikasi pemerintah yang mencakup dokumen-dokumen resmi. Data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari sebagai berikut:
  - a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang utama, meliputi peraturan perundang-undangan dan segala dokumen resmi yang memuat peraturan hukum terkait BPOM di kota Bandung yang beralamat di Jl. Pasteur No.25, Pasir Kaliki, Kec. Cicendo, Kota Bandung, Jawa Barat 40171

    - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
    - 2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
    - 3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

---

<sup>43</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Alfabeta, Bandung, 2009, hlm. 137

- 4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Perencanaan Pembangunan Nasional
  - 5) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pangan
  - 6) Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 492 Tahun 2010 Tentang Syarat Air Minum
  - 7) Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 Tentang BPOM
  - 8) Peraturan BPOM Nomor 22 Tahun 2019 Tentang ING
- b) Bahan Hukum Sekunder
- Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan kejelasan berupa peraturan perunda-undangan, buku-buku yang berkaitan dengan masalah penelitian .
- c) Bahan Hukum Tersier
- Bahan hukum tersier merupakan bahan-bahan yang menjadi pelengkap terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, seperti kamus bahasa Indonesia, kamus ekonomi, ensiklopedi, bibliografi, website dalam internet, dan wawancara.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

##### **a. Studi Kepustakaan**

Dalam teknik ini, Teknik studi kepustakaan adalah teknik pengumpulan informasi dengan mempelajari dokumen guna mengumpulkan informasi yang selaras dengan masalah penelitian. Dalam hal ini, dilakukan dengan mengutip dari beberapa buku, yang berhubungan dengan Perlindungan Hukum terhadap konsumen khususnya pada bidang perdagangan di Kota Bandung.

## b. Studi Lapangan

### 1) Teknik Wawancara

Teknik wawancara merupakan cara sistematis untuk mendapatkan informasi-informasi berupa pernyataan-pernyataan lisan mengenai suatu objek. Dalam hal ini saya akan melakukan tanya jawab kepada BPOM Kota Bandung sebagai responden guna mendapatkan jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian.

### 2) Observasi

Dalam penelitian, metode observasi akan digambarkan sebagai metode yang dipergunakan dalam mengamati dan mendeskripsikan tingkah laku subjek. Seperti namanya, observasi ini adalah cara mengumpulkan informasi dan data yang relevan dengan mengamati. Sehingga dalam hal ini observasi disebut sebagai studi partisipatif karena si peneliti harus menjalin hubungan dengan responden dan untuk ini harus membenamkan dirinya dalam pengaturan yang sama dengan mereka. Hanya dengan begitu dia dapat menggunakan metode observasi untuk mencatat data yang dibutuhkan.<sup>44</sup> dan peneliti melakukan penelitian di BPOM kota bandung dan PT. Panfila Indosari Indonesia.

## c. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan kegiatan mencari data berupa buku, catatan, transkrip, surat kabar, majalah dan sebagainya. Teknik studi dokumen ini dilakukan dengan cara

---

<sup>44</sup> Reyvan Maulid, *Mengenal Teknik Observasi Salahsatu Teknik Pengolahan Data*, Melalui: <<https://www.dqlab.id/mengenal-teknik-observasi-salah-satu-contoh-teknik-pengolahan-data>>, Diakses tanggal 25 maret 2023 jam 09.00 wib

mengumpulkan semua informasi lalu dianalisis kemudian dihubungkan kepada permasalahan penelitian

## **5. Metode Analisis Data**

Analisis data adalah kegiatan penelitian yang berupa kajian atau tinjauan terhadap hasil pengolahan data yang dibantu dengan teori yang diperoleh sebelumnya. Secara sederhana, analisis data mengacu pada kegiatan memberikan telaah, yang dapat menentang, mengkritik, mendukung, melengkapi, atau memberikan komentar, dan kemudian menarik kesimpulan tentang temuan dengan pikiran sendiri dan bantuan teori yang telah dikuasai.<sup>45</sup>

Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif yaitu penelitian tanpa menggunakan angka/tabel, tetapi merupakan suatu uraian atau penjelasan dari suatu permasalahan. Setelah seluruh bahan hukum yang dibutuhkan telah terkumpul, maka akan dianalisis dengan menggunakan argumentasi hukum dan disajikan secara deskriptif dengan jalan menyusun secara sistematis sehingga diperoleh suatu kesimpulan ilmiah.

## **6. Lokasi Penelitian**

Agar memperoleh data yang diperlukan maka penting adanya lokasi penelitian sehingga membuat penelitian lebih terperinci dan jelas.

### **a. Lokasi Perpustakaan**

- 1) Perpustakaan Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung yang berlokasi di Jl. A.H Nasution No. 105, Cipadung, Cibiru, Kota Bandung, Jawa Barat.

### **b. Lokasi Lapangan**

---

<sup>45</sup> Mukti Fajar, Yulianto Achmad, *Pustaka Pelajar*, Yogyakarta , 2010. Hlm 25

- 1) Badan pengawas obat dan makan yang berlokasi di Jl. Pasteur No.25, Pasir Kaliki, Kec.Cicendo, Kota Bandung,Jawa Barat 40171
- 2) Pt. Panfila Indosari Indonesia Yang berlokasi di Jl. Soekarno Hatta No.349, Kb.Lega, Kec.Bojongloa Kidul, Kota Bandung, Jawa Barat 40235

