

**STRICT LIABILITY PADA UNDANG-UNDANG PANGAN  
DAN  
PERLINDUNGAN KONSUMEN**

**TESIS MAGISTER**

**Disusun oleh**

**Bernadette M Waluyo  
Nomor Pokok : 8295028  
NIRM : 41063300950211**

65006 sb / SP.

260298.



346 .038 009 598

WAL

S

**UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM  
1997**

**STRICT LIABILITY PADA UNDANG-UNDANG PANGAN  
DAN  
PERLINDUNGAN KONSUMEN**

**Nama : Bernadette M Waluyo**  
**No. Pokok : 8295028**  
**NIRM : 41063300950211**

**Tesis ini telah memenuhi syarat dan berhak diajukan dalam  
Ujian Sidang Tesis Magister Hukum**

**Bandung, Mei 1997**

**Pembimbing :**

  
**Prof. Dr. Soedjono Dirdjosisworo, SH, MBA**

  
**Johannes Gunawan SH, LL.M.**

## PENGANTAR

Terimakasih yang tak terhingga kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa, karena Engkau telah memberi kekuatan dan ketabahan pada kami sehingga kami dapat menyusun dan menyelesaikan tesis ini. Terimakasih pula karena Engkau juga yang telah memberikan pembimbing pada kami.

Beribu ucapan terimakasih kami sampaikan pula kepada yang terhormat,

1. Bapak Prof. Dr. Soedjono Dirdjosisworo, SH.MBA yang telah membimbing kami dalam penulisan tesis ini ;
2. Bapak Prof. Dr. H. Ateng Syafrudin, SH. yang telah bersedia meluangkan waktu untuk membaca dan kemudian menguji kami dalam mempertahankan tesis ini ;
3. Bapak Johannes Gunawan, SH.,LL.M. yang telah sudi meluangkan waktunya yang sangat berharga untuk membimbing penulisan tesis ini, dan telah banyak memberikan masukan-masukan guna melengkapi materi penulisan tesis ini ;
4. Ayah kami, J. Waluyo, alm, yang telah memberikan kasih sayang hingga akhir hayatnya ;

5. Ibu dan saudara-saudara kami yang banyak memberi dukungan saat kami dalam kesulitan ;
6. Prof. Dr. John S. Nimpoeno. Dipl.-Psych, sebagai Direktur Program Pascasarjana Universitas Katolik Parahyangan.

Dengan rasa cinta dan kasih sayang, kami persembahkan tesis ini untuk anak-anak kami Ryan, Felix dan Astrid.

Bandung, Mei 1997

Bernadette M. Waluyo, SH.,CN.

888888888888

# DAFTAR ISI

PENGANTAR .....	i
DAFTAR ISI .....	iii
PENDAHULUAN .....	1
BAB I : <sup>Bab III</sup> [ <i>STRICT LIABILITY</i> PADA UNDANG-UNDANG PANGAN ]	12
1. <i>Strict Liability</i> .....	12
1.1. Pengertian <i>Strict Liability</i> .....	12
1.2. Konstruksi Hukum <i>Strict Liability</i> .....	14
1.3. Perbedaan <i>Strict Liability</i> dengan Perbuatan Melawan Hukum.....	25
1.4. Beban Pembuktian.....	38
1.5. Peraturan Perundang-undangan yang memuat <i>Strict             Liability</i> .....	40
1.6. Prospek <i>Strict Liability</i> di Indonesia.....	48
2. Undang-Undang Pangan .....	52
2.1. Maksud dan Tujuan Undang-Undang Pangan.....	52
2.2. Ruang Lingkup Materi Undang-Undang Pangan.....	54
2.3. Segi Hukum Keperdataan dalam Undang-Undang Pangan.....	59

3. <i>Strict Liability</i> Pada Undang-Undang Pangan.....	63
3.1. Konstruksi Hukum.....	63
3.2. Aspek-aspek Pangan ditinjau dari Undang-Undang Pangan.....	65
BAB II : <b>PERLINDUNGAN KONSUMEN</b> .....	71
1. Perlindungan Konsumen Sebagai Suatu Gerakan.....	71
1.1. Latar Belakang Perlindungan Konsumen Pada Umumnya.....	74
1.1.1 <i>Caveat Emptor</i> .....	76
1.1.2 <i>Caveat Venditor</i> .....	79
1.2. Gerakan Perlindungan Konsumen Di Indonesia.....	87
2. Upaya Perlindungan Konsumen.....	92
2.1. Peranan Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam Upaya Perlindungan Konsumen.....	92
2.2. Upaya Perlindungan Konsumen oleh Uni Eropa.....	94
2.3. Upaya Perlindungan Konsumen di Amerika.....	95
2.4. Upaya Perlindungan Konsumen di Indonesia.....	98

3. Upaya Yuridik Perlindungan Konsumen di Indonesia.....	102
3.1. Perlindungan Konsumen di Indonesia Melalui Hukum Pidana.....	102
3.2. Perlindungan Konsumen di Indonesia Melalui Hukum Perdata.....	105
4. Antisipasi Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia...	111
4.1. Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen	111
4.2. Peraturan Perundang-Undangan Sektorial.....	119

BAB III :

Peranan <i>Strict Liability</i> Pada Undang-Undang Pangan Dalam Upaya Perlindungan Konsumen.....	127
1. Posisi Konsumen Pangan Indonesia yang Perlu Perlindungan.....	127
1.1. Kesehatan dan Keselamatan Produk Pangan.....	130
1.2. Kelemahan Secara Ekonomis.....	141
1.3. Akses Pada Informasi Tentang Produk Pangan.....	143
1.4. Ketersediaan Upaya Yuridik yang Efektif dan Efisien untuk memperoleh ganti rugi.....	147

2. <i>Strict Liability</i> Pada Undang-Undang Pangan Berperan	152
Melindungi Konsumen Pangan Indonesia.....	
2.1. Jaminan atas Kesehatan dan Keselamatan Produk	153
Pangan.....	
2.2. Perlindungan atas Kelemahan Secara Ekonomis.....	162
2.3. Jaminan atas Perolehan Informasi Tentang Produk	
Pangan.....	170
2.4. Jaminan atas Perolehan Ganti Rugi secara Efektif dan	
Efisien.....	176
BAB IV	Kesimpulan dan Saran..... 181
	1. Kesimpulan..... 181
	2. Saran..... 186
DAFTAR PUSTAKA	..... 188
LAMPIRAN	.....
	1. Undang-Undang No. 7/1996 tentang Pangan .....
	2. Penjelasan Undang-Undang No. 7/1996 tentang
	Pangan .....

## ABSTRAK

### ***Strict Liability* Pada Undang-Undang Pangan dan Perlindungan Konsumen**

Konstruksi hukum *strict liability* digunakan di Indonesia oleh karena dalam penyelesaian kasus-kasus pertanggungjawaban produk, upaya-upaya hukum yang tersedia seperti hukum perjanjian maupun hukum tentang perbuatan melawan hukum di dalam KUH.Perdata, ternyata belum memuaskan konsumen dan para pelopor gerakan perlindungan konsumen. Ketidakpuasan ini disebabkan upaya yuridik yang dapat dijadikan dasar gugatan masih belum efektif dan efisien untuk memperoleh ganti rugi. Oleh sebab itu, pada Undang-Undang No.7/1996 tentang Pangan (UUP) diterapkan prinsip *strict liability*, sebagaimana dicantumkan dalam pasal 41 UUP.

Penggunaan prinsip *strict liability* pada UUP menyebabkan produsen dinyatakan langsung bertanggungjawab terhadap kerugian yang timbul karena sebagian atau seluruh kerusakan produk, atau karena produk-produk berbahaya yang mengancam keselamatan konsumen. Berdasarkan pasal 41 UUP, konsumen yang akan menggugat ganti rugi pada produsen tidak perlu membuktikan kesalahan produsen karena produsen langsung dianggap bersalah (*presumption of fault*), dan pada gilirannya akan dinyatakan bertanggungjawab atas kerugian tersebut (*strict liability*). Terlebih lagi, kasus-kasus pertanggungjawaban produk

yang biasanya diperlakukan sebagai '*prima facie case*', dapat diajukan ke pengadilan melalui gugatan kelompok (*class action*).

Melalui perkembangan penting dalam Sistem Hukum Indonesia ini, saya yakin bahwa gugatan konsumen untuk memperoleh ganti rugi akan sungguh lebih efektif dan efisien. Akhirnya walaupun bukan yang terakhir, masa depan konsumen Indonesia akan lebih terlindungi secara yuridik.

## **ABSTRACT**

### **Strict Liability in the Food Act and Consumer Protection**

Legal construction of strict liability regime is now taken into effect in Indonesia, due to the reason that in the settlement of product liability cases, the existing legal remedies based on the law of contract and the law of tort as provided in the Indonesian Civil Code, have not yet satisfied the Indonesian consumer and mainly the crusader of consumer protection movement. This dissatisfaction is mainly caused by the ineffective and inefficiency of the available legal remedies in order to claim compensation.

Based on the abovementioned condition, the new Indonesian Food Act (UU.No.7 /1996) has stipulated the strict liability regime in article 41 of the said Act. By this means, the producer is now strictly liable as to the loss caused by product damages and unsafe product which threaten the consumer. Based on article 41 of the Food Act, if the consumer take the producer before the Court, he/she has no obligation to prove the producer's fault, because the producer is presumed to be fault (based on the presumption of fault doctrine), and in turn he/she is also strictly liable (based on the strict liability doctrine). Additionally, product liability cases which are usually treated as 'prima facie' case, can be taken before the Court by means of 'class action'.

Through this pivotal development of the Indonesian Legal System, I believe that the action taken by the Indonesian consumer before the Court in order to get compensation will be indeed more effective and efficient. And last but not least, the future of the Indonesian consumer will be more legally protected.

# PENDAHULUAN

## 1. Latar Belakang dan Perumusan Masalah.

*Strict liability* adalah suatu konsep pertanggungjawaban secara perdata yang diterapkan oleh pengadilan dalam kasus-kasus pertanggungjawaban produk, di mana produsen dianggap bertanggungjawab terhadap sebagian atau seluruh kerusakan produk-produk berbahaya yang mengancam keamanan konsumen.

Pertanggungjawaban produsen terhadap hasil produknya merupakan salah satu bentuk perlindungan hukum yang diberikan kepada konsumen.

Perlindungan hukum terhadap hak-hak konsumen di Indonesia secara umum telah diatur dalam UUD 1945. Pasal 27 ayat 2 UUD 1945 menyatakan, bahwa tiap-tiap warganegara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Penjelasan pasal tersebut menyatakan bahwa ketentuan ini adalah ketentuan tentang hak warganegara.

Dalam rangka untuk memperoleh penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, maka warganegara harus melakukan pelbagai macam kegiatan transaksional untuk memenuhi kebutuhannya yang tidak saja bersifat fisik/ material, tetapi juga hak yang bersifat psikis/moral, misalnya hak untuk mendapatkan perasaan aman

dari segala gangguan, hak untuk mendapat pengetahuan yang benar tentang barang atau jasa yang ditawarkan, hak untuk mendapat perlindungan hukum terhadap kerugian yang dialaminya karena mengkonsumsi hasil produk yang rusak, hak untuk mendapat perlindungan atas kesehatan dan lain-lain.

Hak-hak yang dimaksudkan untuk memberikan perlindungan terhadap konsumen, secara internasional juga telah dibahas dalam Sidang Pleno ke 106 Majelis Umum Perserikatan Bangsa Bangsa yang diselenggarakan pada tanggal 9 April 1985, dan telah disepakati suatu Resolusi No. 39/248 tentang *Consumer Protection*.

Dalam Resolusi No. 39/248 telah disepakati *Consumer Protection Policy* yang harus dijalankan oleh negara anggota PBB, meliputi :

- Perlindungan konsumen dari bahaya-bahaya terhadap kesehatan dan keselamatan ;
- Peningkatan dan perlindungan kepentingan –kepentingan ekonomi konsumen;
- Tersedianya informasi yang memadai bagi konsumen agar mereka mempunyai kemampuan untuk memilih menurut harapan dan kebutuhan mereka ;
- Pendidikan konsumen ;
- Tersedianya upaya memperoleh ganti rugi bagi konsumen secara efektif ;
- Kebebasan untuk membentuk organisasi konsumen dan memberikan kesempatan kepada organisasi tersebut untuk mengemukakan pandangan

mereka dalam proses pengambilan keputusan yang berpengaruh terhadap kepentingan mereka.

Indonesia merupakan salah satu negara anggota PBB yang ikut serta menyetujui Resolusi PBB No. 39/248 tersebut, sehingga timbul kewajiban moral bagi Pemerintah Indonesia untuk memasukkan butir-butir pedoman perlindungan konsumen tersebut ke dalam sistem hukum nasional Indonesia.

Perlindungan hak-hak konsumen, khususnya untuk mendapatkan ganti rugi, adalah merupakan hak perdata, sehingga sepanjang hak untuk menuntut ganti rugi ini belum dituangkan dalam peraturan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen, maka ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam KUH.Perdata dapat dijadikan dasar hukum untuk menuntut ganti rugi. Gugatan terhadap pihak produsen yang dianggap telah merugikan konsumen karena memproduksi produk yang rusak, dapat didasarkan pada wanprestasi atau perbuatan melawan hukum.

Gugatan yang didasarkan pada wanprestasi, mensyaratkan adanya hubungan langsung (*privity of contract*) antara produsen dan konsumen. Sedangkan yang terjadi dalam praktek jarang sekali konsumen yang mengkonsumsi suatu produk

memiliki hubungan langsung dengan produsennya, sehingga gugatan berdasarkan wanprestasi tidak dapat membawa hasil.

Sebaliknya, apabila gugatan didasarkan pada perbuatan melawan hukum, konsumen sebagai penggugat harus membuktikan :

1. Bahwa perbuatan produsen merupakan perbuatan melawan hukum ;
2. Bahwa produsen bersalah ;
3. Bahwa ada kerugian yang diderita oleh konsumen atau ahli warisnya sebagai akibat mengkonsumsi produk yang rusak ;
4. Bahwa ada hubungan kausal antara perbuatan melawan hukum dari produsen dan kerugian yang diderita oleh konsumen atau ahli warisnya.

Membuktikan unsur kesalahan produsen (tergugat) adalah hal yang relatif berat bagi konsumen, karena tidak adanya *bargaining position* yang seimbang antara produsen dan konsumen. Sekalipun Hukum Perdata, khususnya KUH. Perdata sudah memberikan dasar hukum bagi konsumen yang dirugikan karena mengkonsumsi produk yang rusak, namun hal itu kurang efektif karena apabila beban pembuktian yang dipikul oleh konsumen sebagai penggugat terlalu berat, konsumen akan enggan untuk mengajukan gugatan.

Di lain pihak, sekalipun dapat diajukan gugatan secara berantai , yaitu konsumen menggugat pengecer, kemudian pengecer menggugat grosir, grosir menggugat distributor dan distributor menggugat produsen, cara yang ditempuh terlalu panjang , sehingga walaupun cara tersebut mungkin efektif tetapi kurang efisien.

Khusus dalam bidang pangan, Pemerintah Indonesia pada tanggal 4 Nopember 1996 telah mengundangkan Undang-Undang No 7/1996 tentang Pangan. UUP ini sebenarnya merupakan tulang punggung dari upaya perlindungan konsumen, atau lebih khusus lagi dapat dimasukkan dalam bagian pertanggungjawaban produk, khususnya menyangkut pangan. UUP ini bermaksud untuk melindungi konsumen terutama dalam hal upaya untuk memperoleh ganti rugi yang diajukan sebagai akibat mengkonsumsi produk pangan yang rusak. Bentuk Perlindungan yang nampak dalam hubungannya dengan upaya untuk menuntut ganti rugi bagi konsumen atau ahli warisnya adalah dengan dianutnya prinsip *strict liability* dalam UUP.

Masalah yang akan diteliti dan kemudian dibahas dalam tesis ini adalah :

1. Sampai sejauh mana prinsip *strict liability* dalam UUP ini dapat memberikan perlindungan terhadap konsumen, khususnya konsumen pangan .

2. Apa akibat berlakunya UUP ini terhadap ketentuan-ketentuan pasal 1365 KUH.Perdata dan pasal 1865 KUH.Perdata.

## **2. Asumsi atau Anggapan Dasar.**

Pangan adalah salah satu kebutuhan dasar manusia. Manusia tidak dapat mempertahankan hidupnya tanpa adanya pangan. Karena itu usaha pemenuhan kebutuhan pangan merupakan suatu usaha kemanusiaan yang mendasar.

Dalam kaitan ini, Penjelasan UUP yang mulai berlaku pada tanggal 4 Nopember 1996 secara tegas menyatakan bahwa pangan sebagai kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya merupakan hak azasi rakyat Indonesia, harus senantiasa tersedia cukup setiap waktu, aman, bermutu, bergizi dan beragam dengan harga yang terjangkau oleh daya beli masyarakat.

Untuk menjamin ketersediaan pangan yang aman untuk dikonsumsi, bermutu dan bergizi, maka dalam pasal 41 UUP diatur tentang tanggungjawab industri pangan.

Ketentuan pasal ini dijadikan sebagai asumsi, yaitu :

1. Menurut ketentuan pasal 41 UUP, yang bertanggungjawab terhadap industri pangan adalah produsen, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan

badan hukum. Di samping itu, orang yang bekerja pada produsen juga dapat dimintai pertanggungjawaban kalau suatu produk rusak.

2. Dianutnya *strict liability* dalam UUP, akan memberikan perlindungan terhadap konsumen yang dirugikan, karena produsen, khususnya produsen pangan, bertanggungjawab apabila produknya menimbulkan kerugian bagi konsumen. Dengan perkataan lain, produsen langsung dianggap bersalah (*presumption of fault*) apabila terjadi produk yang rusak. Selanjutnya, karena produsen langsung dianggap bersalah, maka konsumen tidak perlu membuktikan kesalahan produsen.

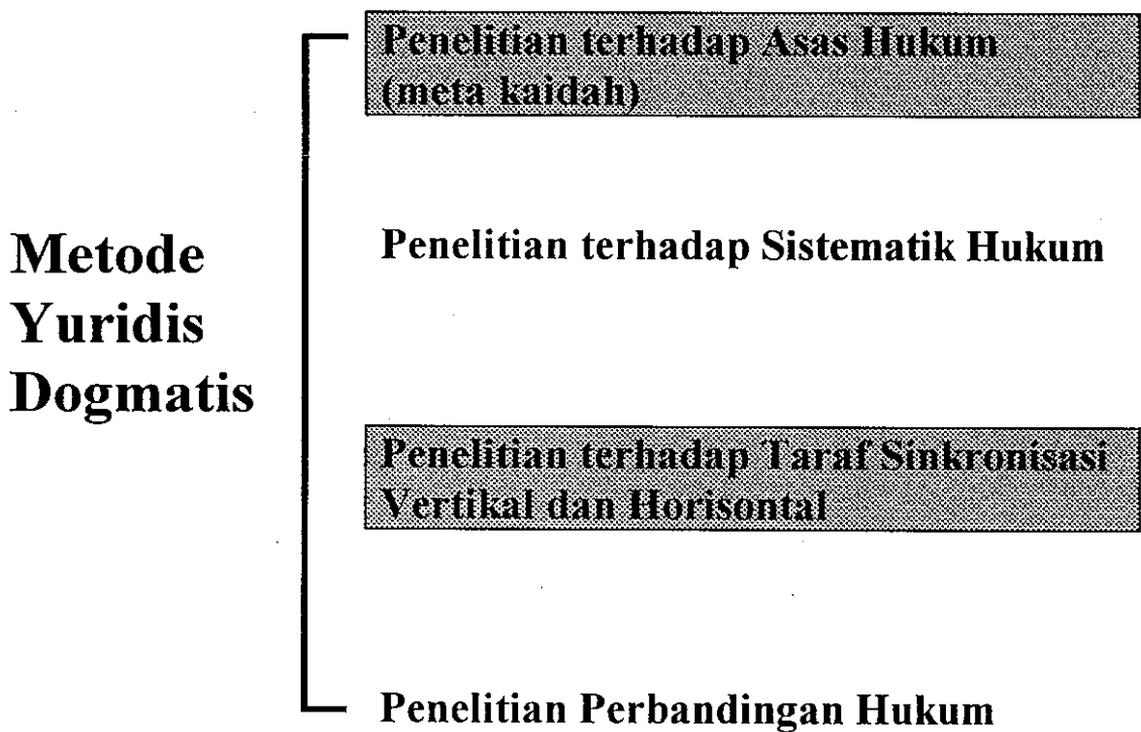
### **3. Tujuan Penelitian.**

- 3.1. Mengetahui sejauh mana *strict liability* pada UUP dapat merupakan dasar hukum yang efektif dan efisien bagi perlindungan konsumen, khususnya konsumen pangan yang dirugikan ;
- 3.2. Mengetahui apa akibat berlakunya *strict liability* pada UUP terhadap pasal 1365 KUH. Perdata dan pasal 1865 KUH. Perdata.

#### 4. Metode Penelitian

Metode yang dipergunakan adalah metode yuridis normatif / yuridis dogmatis.

Dengan metode yuridis normatif, penelitian ini berusaha untuk menemukan kebenaran melalui cara berpikir deduktif dan kebenaran koheren.



Metode yang digunakan dalam tesis ini

## PENGGUNAAN METODE YURIDIS NORMATIF DALAM TESIS

6

		<b>Hukum Material</b>		<b>Hukum Formal</b>	
		<b>PMH</b> <b>Ps. 1365 KUHP</b>	<b>SL</b> <b>Ps. 41:1 UUP</b>	<b>PMH</b> <b>Ps. 1865 KUHP</b>	<b>SL</b> <b>Pas. 41:4 UUP</b>
<b>ASAS HUKUM</b>		<i>Presumption of no-fault</i>	<i>Presumption of fault</i>	Pihak yang mendalilkan harus membuktikan	Pihak yang dianggap bersalah harus membuktikan <i>bahwa ia tidak bersalah</i>
<b>KAIDAH HUKUM</b>		Tergugat dianggap <i>tidak bersalah</i>	Tergugat <i>langsung dianggap bersalah</i>	Penggugat wajib membuktikan kesalahan Tergugat	Tergugat wajib membuktikan <i>bahwa ia tidak bersalah</i>
<b>ATURAN HUKUM</b>		Pihak yang dinyatakan bersalah wajib mengganti rugi	Pihak pelaku langsung dinyatakan bertanggungjawab	Isi pasal 1865 KUHP	Isi pasal 41 : 4 UUP

## 5. Data dan Sumber Data

5.1. Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah :

- a. Pengertian dan konstruksi hukum *strict liability* ;
- b. Perbedaan *strict liability* dengan perbuatan melawan hukum (*tort*), termasuk pengalihan beban pembuktian (*the burden of proof*) ;
- c. Maksud dan tujuan UUP ;
- d. Materi UUP ;
- e. Segi-segi Hukum Keperdataan dalam UUP ;
- f. *Strict liability* di dalam UUP ;
- g. Pengertian *caveat emptor* dan *caveat venditor* ;
- h. Gerakan perlindungan konsumen di dalam dan di luar negeri ;
- I. Upaya yuridik dan non yuridik perlindungan konsumen yang telah dilakukan di Indonesia ;

5.2. Sumber Data dalam penelitian ini adalah :

- a. Sumber data primer adalah buku / kitab yang memuat peraturan perundang-undangan serta pelbagai yurisprudensi (*books of law*) di Indonesia ;

- b. Sumber data sekunder adalah buku / majalah / jurnal / makalah hukum yang memuat pemikiran atau pendapat para ahli hukum (*books about law*).

## **6. Tehnik Pengumpulan Data**

Data yang diperlukan dalam penelitian ini dikumpulkan melalui studi kepustakaan, baik dari perpustakaan pribadi, perpustakaan Unpar, perpustakaan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, maupun perpustakaan perguruan tinggi luar negeri sejauh dapat diakses melalui internet.

## BAB I

### ***STRICT LIABILITY* PADA UNDANG-UNDANG PANGAN**

#### 1. *Strict Liability*<sup>1</sup>

##### 1.1. Pengertian *Strict Liability*

Istilah *strict liability* sebagai suatu istilah asing tetap digunakan di dalam tesis ini karena hingga saat ini belum terdapat kesepakatan mengenai terjemahan istilah tersebut di dalam Bahasa Indonesia. Terdapat pandangan yang menerjemahkan istilah tersebut sebagai tanggungjawab mutlak atau tanggungjawab ketat, namun terdapat pula pandangan yang menerjemahkannya sebagai tanggungjawab langsung.

Menurut *Black's Law Dictionary, fifth edition, Strict liability is :*

*a concept applied by the Courts in product liability cases in which a seller is liable for any and all defective or hazardous products which underly threaten a consumer's personal safety.*

Jika diterjemahkan secara bebas maka *strict liability* adalah suatu konsep yang diterapkan oleh hakim dalam kasus-kasus pertanggungjawaban produk di mana penjual (produsen) dianggap bertanggung jawab terhadap sebagian atau

---

<sup>1</sup> Istilah ini sering pula diterjemahkan sebagai tanggung jawab tanpa kesalahan (*no-fault liability* atau *liability based on no-fault*) atau tanggung jawab atas dasar resiko. Tanggung jawab tanpa kesalahan memberikan indikasi bahwa "bukti bersalah" bukan prasyarat untuk dapat dinyatakan bertanggung jawab. Dalam hubungannya dengan *product liability*, produsen akan langsung dianggap bersalah apabila produknya merugikan konsumen, sehingga konsumen tidak perlu lagi membuktikan kesalahan produsen.

seluruh kerusakan atau produk-produk berbahaya yang mengancam keselamatan konsumen.

Selanjutnya dinyatakan pula bahwa :

*Concept of strict liability in tort is founded on the premise that when manufacturer presents his goods to the public for sale, he represents they are suitable for their intended use .....*

Terjemahan bebasnya adalah bahwa konsep *strict liability* dalam perbuatan melawan hukum didasarkan pada suatu anggapan bahwa apabila pabrik/pengusaha memproduksi/mengedarkan produknya untuk dijual di pasaran, maka mereka harus memproduksi atau mengedarkan produk tersebut sesuai dengan maksud penggunaannya.

*Warren Freedman* dalam bukunya *Products Liability*<sup>2</sup> merumuskan *strict liability* sebagai berikut :

*“Strict Liability” is the doctrine imposing liability upon a party, regardless of fault, once the elements of “defect” proximately causing the injury, damage, or loss, and of “control by the product manufacturer” are proven.*

Jika diterjemahkan secara bebas, maka *strict liability* adalah doktrin yang membebankan tanggungjawab pada satu pihak, tanpa mempertimbangkan unsur kesalahan, segera setelah dapat dibuktikan adanya unsur-unsur

---

<sup>2</sup> Warren Freedman, *Products Liability for Corporate Counsels, Controllers, and Product Safety Executives*, van Nostrand Reinhold Company, 1984, halaman 9.

kerusakan yang kurang lebih menyebabkan cedera, kerugian, atau kehilangan, dan pengendalian/ kontrol oleh penghasil produk.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa *strict liability* adalah suatu sistem tanggungjawab dalam hukum perdata yang langsung membebaskan tanggungjawab tersebut pada pihak yang menyebabkan cedera, kerugian, kehilangan, tanpa harus dibuktikan adanya kesalahan pada pihak tersebut (atau kesalahan langsung dianggap telah dilakukan oleh pihak tersebut).

## 1.2. Konstruksi Hukum *Strict Liability*

Apabila ditelaah konstruksi hukumnya, maka di dalam *strict liability* terdapat elemen *liability* atau unsur tanggungjawab dalam hukum. Suatu tanggungjawab dalam rumpun hukum perdata dapat timbul dari atau karena adanya suatu perikatan.

Sedangkan perikatan menurut Pitlo<sup>3</sup> adalah :

suatu hubungan hukum yang bersifat harta kekayaan antara dua orang atau lebih, atas dasar mana pihak yang satu berhak (kreditur) dan pihak lain berkewajiban (debitur) atas sesuatu prestasi.

---

<sup>3</sup> ... A. Pitlo, *Het Verbintenissenrecht Naar het Nederland Burgerlijk Wetboek*, HD. Tjeenk & Zoon, NV. Harlem 1952, halaman 2, dikutip dari *Pokok-pokok Hukum Perikatan*, R. Setiawan, SH, Binacipta, halaman 2.

Di samping itu, Prof. R. Subekti, SH menyatakan <sup>4</sup> :

Perikatan adalah suatu perhubungan hukum antara dua orang atau dua pihak, berdasarkan mana pihak yang satu berhak menuntut sesuatu hal dari pihak yang lain, dan pihak yang lain berkewajiban untuk memenuhi tuntutan itu. Pihak yang berhak menuntut sesuatu, dinamakan kreditur sedangkan pihak yang berkewajiban memenuhi tuntutan dinamakan debitur. Perhubungan antara dua orang atau dua pihak tadi adalah perhubungan hukum, yang berarti bahwa hak kreditur itu dijamin oleh hukum atau Undang-Undang.

Menurut pasal 1233 KUH. Perdata, tiap-tiap perikatan dilahirkan dari :

1. Perjanjian, atau
2. Undang-Undang.

Hardijan Rusli, SH<sup>5</sup> menyatakan bahwa Undang-undang sebagai sumber perikatan harus ditafsirkan secara luas, yaitu mencakup Undang-undang (hukum tertulis) maupun hukum tidak tertulis.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa perikatan dilahirkan dari :

1. perjanjian, atau
2. hukum (baik tertulis maupun tidak tertulis).

Karakter dari perikatan yang lahir dari perjanjian adalah bahwa perikatan tersebut timbul karena secara sadar dan secara sengaja dikehendaki oleh para pihak yang membuat perjanjian. Dengan perkataan lain, perikatan ini timbul

---

<sup>4</sup> Prof. R. Subekti, SH, Hukum Perjanjian, Penerbit PT Intermasa, Cetakan XII, halaman 1.

<sup>5</sup> Hardijan Rusli, SH, Hukum Perjanjian Indonesia Dan Common Law, Penerbit Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 1993, halaman 26

sebagai akibat langsung dari perjanjian yang dikehendaki dan dibuat oleh para pihak yang membuatnya.

Isi perjanjian tersebut dapat sangat bervariasi, tergantung dari apa yang disepakati oleh para pihak. Namun demikian, ketentuan-ketentuan umum hukum perjanjian tetap berlaku bagi perjanjian tersebut.

Ketentuan-ketentuan hukum perjanjian tersebut antara lain <sup>6</sup> :

1. Ketentuan tentang kepribadian suatu perjanjian (*privity of contract*)

Pasal 1340 KUH. Perdata menyatakan bahwa perjanjian hanya berlaku antara pihak-pihak yang membuatnya. Hal ini berarti bahwa ruang lingkup berlakunya semua ketentuan dalam suatu perjanjian hanyalah terbatas pada para pihak yang membuat perjanjian itu saja. Pihak ketiga atau pihak di luar perjanjian, tidak dapat ikut menuntut suatu hak dari perjanjian tersebut.

Menurut doktrin *privity of contract* :

*A Contract is a private relationship between the parties who make it, and no other person can acquire rights or incur liabilities under it.*

---

<sup>6</sup> Johannes Gunawan, SH.,LL.M. , Hand Out Mata Kuliah Pertanggungjawaban Produk pada Program Magister Hukum, Program Pascasarjana Universitas Katolik Parahyangan, 1996.

Terjemahannya adalah bahwa suatu perjanjian adalah hubungan privat antara para pihak yang membuatnya, dan tidak ada pihak lain dapat memperoleh hak-hak atau memikul tanggung jawab dari perjanjian tersebut.

Jadi, ruang lingkup dari doktrin *privity of contract* adalah :

a. *No one can acquire rights under a contract to which he is not a party*

(Tiada seorangpun dapat memperoleh hak-hak dari suatu perjanjian di mana ia bukan pihak dalam perjanjian itu)

b. *No one can incur liabilities under a contract to which he is not a party.*

(Tiada seorangpun dapat dibebani tanggung jawab dalam suatu perjanjian di mana ia bukan pihak dalam perjanjian itu)

2. Ketentuan-ketentuan teknik yuridik dalam hukum perjanjian tentang :

a). Keabsahan perjanjian (pasal 1320 KUH. Perdata)

b). Akibat perjanjian (pasal 1338 KUH. Perdata)

c). Penafsiran perjanjian (pasal 1342 KUH. Perdata)

d). Wanprestasi (pasal 1243 KUH. Perdata dst.)

Sedangkan perikatan yang dilahirkan dari undang-undang timbul karena undang-undang yang menentukan bahwa antara para pihak timbul perikatan, tanpa perlu dibuat suatu perjanjian lebih dahulu.

Perikatan yang dilahirkan dari undang-undang dapat dibagi dalam :

1. Perikatan yang dilahirkan dari undang-undang saja, misalnya undang-undang, dalam hal ini KUH.Perdata, menetapkan bahwa orang tua berkewajiban memberi nafkah kepada anak-anaknya. Hal ini berarti bahwa antara orang tua dan anaknya terjadi perikatan.
2. Perikatan yang dilahirkan dari undang-undang karena perbuatan manusia (pasal 1352 KUH. Perdata). Perikatan ini dapat dibagi lagi dalam :
  - a. Perikatan yang lahir dari Undang-undang karena perbuatan manusia yang melawan hukum (pasal 1365 KUH. Perdata) ;
  - b. Perikatan yang lahir dari Undang-undang karena perbuatan manusia yang tidak melawan hukum (misalnya pasal 1354 KUH. Perdata).

Secara skematik uraian di atas dapat digambarkan sebagai berikut :



→ Dalam uraian di atas telah disebutkan bahwa perikatan dapat dilahirkan dari perjanjian atau dari undang-undang. Dari mana lahirnya perikatan ini penting untuk menentukan tanggung jawab hukum (*liability*) apabila terjadi sesuatu sengketa yang berhubungan dengan perikatan tersebut.

Dalam hal suatu perikatan dilahirkan dari perjanjian, apabila salah satu pihak tidak memenuhi perikatan yang timbul, maka pihak yang tidak memenuhi perikatan tersebut dikatakan telah melakukan wanprestasi. Penyelesaian kasus tanggungjawab hukum karena wanprestasi akan didasarkan pada hukum perjanjian (*the law of contract*).

Di lain pihak, apabila perikatan lahir dari undang-undang karena perbuatan manusia yang melawan hukum, maka penyelesaian kasus tanggung jawab

hukum tersebut akan didasarkan pada hukum tentang perbuatan melawan hukum (*the law of tort*).

Menurut *Black's Law Dictionary*, seperti dikemukakan di atas, *strict liability* banyak digunakan untuk penyelesaian kasus-kasus *product liability* (*strict liability is a concept applied by the Courts in product liability cases.....*).

Sebelum *strict liability* digunakan secara luas dalam penyelesaian kasus-kasus *product liability*, pada umumnya penyelesaian kasus (di pengadilan) tersebut menggunakan dasar :

- a. Hukum Perjanjian; atau
- b. Hukum yang mengatur tentang Perbuatan melawan hukum; atau
- c. Kombinasi dari keduanya.

Kenyataan menunjukkan bahwa di dalam sebagian terbesar kasus-kasus *product liability* tidak terdapat hubungan kontraktual (*no privity of contract*) antara konsumen dan produsen.

Kondisi ini terjadi karena pada umumnya produsen tidak langsung menjual produknya kepada konsumen, melainkan penjualan produknya dilakukan melalui suatu mata rantai perdagangan, misalnya mata rantai produsen - distributor - grosir - pengecer - konsumen. Dengan demikian, dalam hal tidak

terdapat hubungan kontraktual antara produsen dengan konsumen, maka upaya penyelesaian kasus *product liability* melalui hukum perjanjian tidak dapat dilakukan, kecuali jika digunakan hak regres.

Oleh sebab itu, di banyak negara Eropah dan Amerika dilakukan upaya :

- a. memperluas jangkauan tanggung jawab kontraktual dalam hukum perjanjian, misalnya melalui ketentuan tentang *warranty* di Amerika (UCC).<sup>7</sup> Menurut UCC. section 2-318, pihak ketiga yang berkepentingan diperbolehkan menuntut ganti rugi karena luka atau kerugian yang dideritanya. Selanjutnya, UCC. section 2-318 mengatur 3 ketentuan alternatif yang mencakup jaminan/garansi, baik secara tersurat maupun tersirat, bagi pihak ketiga yang berkepentingan.

Ketentuan alternatif yang pertama menyatakan :

*A seller's warranty whether expressed or implied extends to any natural person who is in the family or household of his buyer or who is a guest in his home if it is reasonable to expect that such person may use, consume or be affected by the goods and who is injured in person by breach of the warranty. A seller may not exclude or limit the operation of this section.*

(Jaminan/garansi dari penjual baik itu tersurat maupun tersirat berlaku bagi setiap orang biasa yang termasuk dalam keluarga atau rumah tangga dari pembeli atau tamu-tamunya, bila terdapat cukup alasan untuk menganggap bahwa orang seperti itu akan memakai, memakan atau akan terkena penyakit oleh barang-barang itu dan siapa yang terluka secara pribadi yang termasuk dalam hal yang dijamin. Alternatif ini merupakan peraturan yang memaksa dan karena itu tidak dapat diabaikan).

---

<sup>7</sup> Supra note 4, halaman 43

Dalam hubungannya dengan kasus-kasus *product liability*, maka pihak yang dapat menuntut ganti rugi tidak hanya korban tetapi juga pihak ketiga, apabila terdapat cukup alasan bahwa mereka juga akan menderita kerugian karena menggunakan produk tersebut.

- b. mempermudah penggunaan hukum yang mengatur perbuatan melawan hukum.

Apabila suatu gugatan didasarkan pada hukum tentang perbuatan melawan hukum, maka penggugat harus membuktikan 4 hal yaitu :

- Perbuatan tergugat melawan hukum ;
- Terdapat unsur kesalahan pada tergugat ;
- Timbul kerugian yang diderita oleh penggugat ;
- Terdapat hubungan kausal antara perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh tergugat dan kerugian yang diderita oleh penggugat.

Dalam penyelesaian kasus-kasus *product liability*, konstruksi hukum seperti tersebut di atas ternyata belum memuaskan konsumen, terutama para pejuang perlindungan konsumen.

Karena itu, untuk memungkinkan timbulnya tanggung jawab produsen sekalipun tidak terdapat "*privity of contract*", diperkenalkan ide tentang "*presumption of fault or of negligence*", diikuti dengan pengalihan beban pembuktian (*shifting the burden of proof*) dari konsumen (korban) kepada produsen.

*Presumption of fault or of negligence* pada tergugat (produsen) serta pengalihan beban pembuktian pada pihak yang dianggap bersalah itu, melahirkan suatu konstruksi hukum baru yang disebut *strict liability*.

Jika *strict liability* ini digunakan dalam *product liability*, maka berarti produsen :

- langsung dianggap bersalah atau lalai ; dan
- memikul beban pembuktian bahwa ia tidak bersalah.

Jadi apabila sebelumnya, konsumen (korban) akan menuntut pada produsen berdasarkan *tort* (perbuatan melawan hukum), maka ia harus membuktikan 4 hal yaitu :

- 1) perbuatan produsen itu melawan hukum ;
- 2) terdapat kesalahan/kelalaian pada produsen ;
- 3) timbul kerugian pada konsumen ;

- 4) terdapat hubungan kausal antara perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh produsen dan kerugian yang diderita konsumen.

Sedangkan dengan adanya konstruksi hukum baru '*strict liability*', maka unsur 'kesalahan' langsung berada pada produsen dan ia dapat membuktikan bahwa ia tidak bersalah, dan konsumen hanya berkewajiban membuktikan 3 unsur yang lainnya yaitu :

- 1) perbuatan produsen tersebut melawan hukum ;
- 2) timbul kerugian pada pihak konsumen ;
- 3) terdapat hubungan kausal antara perbuatan melawan hukum yang dilakukan produsen dengan kerugian yang diderita konsumen.

Jadi, secara umum konstruksi hukum dari *strict liability* adalah *tort* (perbuatan melawan hukum) dengan beberapa modifikasi. Modifikasi tersebut antara lain :

- 1) tergugat langsung dianggap bersalah (dianut prinsip praduga bersalah / *presumption of fault*) ;
- 2) karena terdapat prinsip *presumption of fault*, maka tergugat harus bertanggung jawab (*liable*) ;
- 3) karena tergugat sudah dianggap bersalah, maka penggugat tidak perlu lagi membuktikan unsur kesalahan tergugat.

Dengan demikian, di sini terdapat pengalihan beban pembuktian yaitu tergugat yang harus membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah.

### **1.3. Perbedaan *Strict Liability* dengan Perbuatan Melawan Hukum (PMH)**

Untuk membedakan antara *strict liability* yang telah diuraikan dalam Sub Bab 1.2 dengan PMH, maka akan diuraikan lebih dahulu tentang PMH, baru kemudian akan disimpulkan unsur-unsur yang membedakan keduanya.

Seperti telah dikemukakan di atas, PMH akan menimbulkan perikatan untuk memenuhi ketentuan yang diatur oleh undang-undang. Dengan perkataan lain, perikatan yang lahir karena PMH merupakan perikatan yang lahir demi undang-undang.

Perikatan yang lahir demi undang-undang, diatur dalam Buku III Bab Ketiga dari pasal 1352 - 1380 KUH. Perdata. Dari keseluruhan pasal tersebut, tidak ada satu pasalpun yang memberikan perumusan tentang PMH. Pasal 1365 KUH. Perdata, walaupun dimulai dengan kata-kata “Tiap-tiap perbuatan melanggar hukum .....”, akan tetapi tidak memberikan perumusan tentang PMH.

Pasal 1365 KUH. Perdata tersebut hanya mengatur mengenai bilamana seseorang yang mengalami kerugian karena PMH, yang dilakukan oleh orang lain terhadap dirinya, akan dapat mengajukan tuntutan ganti rugi.

Karena KUH. Perdata tidak memberikan perumusan tentang arti PMH, maka perumusannya diserahkan pada doktrin dan yurisprudensi.

Doktrin sendiri memberikan pengertian yang berbeda terhadap PMH, sebagian sarjana hukum menganut pengertian yang sempit dan sebagian sarjana hukum yang lain menganut pengertian yang luas. Tentu saja pendapat para sarjana hukum ini pada akhirnya akan membawa dampak pada putusan-putusan hakim tentang PMH.

Pendapat yang sempit menyatakan bahwa PMH adalah setiap perbuatan yang bertentangan dengan *wettelijke recht* (hak orang lain yang tercantum dalam Undang-Undang), atau tiap perbuatan yang bertentangan dengan *wettelijke plicht* (kewajiban hukumnya sendiri yang tercantum dalam Undang-Undang).

Menurut *Pitlo* yang dikutip oleh MA. Moegni Djojodirdjo, SH. dalam bukunya *Perbuatan Melawan Hukum*, PMH adalah sama dengan perbuatan yang bertentangan dengan Undang-Undang.

Untuk memperjelas uraian tentang PMH, akan dipaparkan beberapa yurisprudensi Belanda seperti yang diungkapkan oleh Hofmann :<sup>8</sup>

1. Keputusan *HR (Hoge Raad)* tanggal 6 Januari 1905.

Maatschappij Singer telah mengalami saingan yang berat dari sebuah Maatschappij lainnya yang menjual mesin-mesin jahit dari lain-lain pabrik, akan tetapi telah berdagang dengan menggunakan nama Singer-Maatschappij dan karenanya umum telah mengira bahwa maatschappij yang tersebut belakangan itu benar-benar menjual mesin jahit dari Singer manufacturing Co. yang terkenal itu. Kemudian Singer Maatschappij yang asli menuntut ganti rugi berdasarkan pasal 1401 BW Belanda. (1365 KUH. Perdata), akan tetapi HR telah menolaknya dengan alasan bahwa pada waktu itu tidak ada ketentuan Undang-undang yang memberi perlindungan atas hak nama perdagangan.

2. Keputusan *HR* tanggal 10 Juni 1910.

Dalam sebuah gudang di Zutphen karena iklim yang sangat dingin, mengakibatkan pipa air dalam gudang tersebut pecah.

Kran induk berada dalam rumah di tingkat atas di atas gudang tersebut dan penghuninya tidak mau memenuhi permintaan untuk menutup kran induk tersebut, sekalipun sudah dijelaskan, bahwa dengan tidak ditutupnya kran induk tersebut akan menimbulkan kerusakan besar pada barang-barang yang tersimpan dalam gudang tersebut sebagai akibat genangan air. Maatschappij asuransi telah membayar ganti rugi, tetapi kemudian menuntut penghuni rumah tingkat atas tersebut ke pengadilan.

Tuntutan ganti rugi ini ditolak oleh HR dengan alasan bahwa tidak terdapat suatu ketentuan Undang-undang yang mewajibkan penghuni dari rumah tingkat atas tersebut untuk mematikan kran induk untuk kepentingan pihak ketiga.

Dari putusan HR tersebut dapat disimpulkan bahwa sesuatu perbuatan yang tidak bertentangan dengan Undang-undang, menurut ajaran yang sempit sama sekali tidak dapat dijadikan alasan untuk menuntut ganti rugi berdasarkan PMH, sekalipun perbuatan tersebut bertentangan dengan hal-hal yang diwajibkan dalam pergaulan masyarakat.

---

<sup>8</sup> MA Moegni Djojodirdjo, SH, *Perbuatan Melawan Hukum*, Penerbit Pradnya Paramita, Jakarta, 1979, halaman 20

Para sarjana yang menganut pendapat yang sempit ini, antara lain *Land* dan *Simons*. Sedangkan penganut pendapat yang luas, dipelopori oleh *Molengraff* dengan menyatakan bahwa seseorang melakukan perbuatan melawan hukum, bilamana ia bertindak secara lain dari pada yang diharuskan dalam pergaulan masyarakat mengenai seorang atau benda lain.

Pemerintah Belanda memperhatikan keinginan para sarjana hukum yang menghendaki penafsiran secara luas terhadap PMH, sehingga pada tahun 1913 Pemerintah Belanda mengajukan rancangan undang-undang.

Dalam rancangan undang-undang ini diketengahkan rumusan tentang PMH, yaitu bahwa :

Perbuatan melawan hukum adalah merupakan suatu perbuatan atau suatu kealpaan berbuat, yang melanggar hak orang lain, atau bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku (orang yang melakukan perbuatan) atau melanggar, baik kesusilaan baik, ataupun bertentangan dengan keharusan, yang harus diindahkan dalam pergaulan masyarakat tentang orang lain atau barang.

Karena Rancangan Undang-undang ini tidak kunjung ditetapkan sebagai undang-undang maka *HR* pada tahun 1919 memberikan keputusan, yang pada akhirnya putusan tersebut merupakan keputusan yang penting dalam bidang hukum perdata. Keputusan yang dimaksud adalah Keputusan *HR*

tanggal 31 Januari 1919 dalam perkara *Cohen* lawan *Lindebaum*.

Kasusnya adalah sebagai berikut :

Pengusaha percetakan *Cohen* telah membujuk karyawan pengusaha percetakan *Lindebaum* untuk memberikan copy dari daftar pesanan langganan-langganannya. Sebagai akibat perbuatan tersebut, *Lindebaum* mengalami kerugian, karena para langganannya lari ke perusahaan *Cohen*. Atas kerugian tersebut, kemudian *Lindebaum* menuntut ganti rugi kepada *Cohen* melalui Pengadilan Negeri (*Rechtbank*).

Tuntutan ganti rugi ini dikabulkan oleh Pengadilan Negeri. Tetapi sebaliknya, Pengadilan Tinggi (*Hof*) telah membatalkan putusan Pengadilan Negeri dengan pertimbangan bahwa sekalipun karyawan *Cohen* telah melakukan perbuatan yang melanggar suatu kewajiban hukum, namun Undang-Undang tidak melarang dengan tegas tindakan *Cohen* sebagai tindakan yang menimbulkan akibat yang dilarang oleh Undang-undang.<sup>9</sup>

*HR* telah membatalkan keputusan Pengadilan Tinggi (*Hof*) dengan pertimbangan sebagai berikut <sup>10</sup>:

Bahwa dalam keputusan *Hof* diberikan makna tentang perbuatan melawan hukum sedemikian sempitnya, sehingga yang termasuk didalamnya hanyalah perbuatan-perbuatan, yang sifat terlarangnya dapat dilihat secara langsung dari peraturan Undang-undang, sedang di luar itu adalah merupakan perbuatan-perbuatan yang tidak di larang, sekalipun perbuatan-perbuatan ini bertentangan dengan keharusan dan kepatutan, yang diharuskan dalam pergaulan masyarakat.

---

<sup>9</sup> Lihat MA. Moegni Djodirdjo, SH , Perbuatan melawan hukum , Pradnya Paramita , Jakarta 1979, halaman 25.

<sup>10</sup> id.

Bahwa bukankah istilah *onrechtmatig* tidak sama dengan bertentangan dengan Undang-undang.

Bahwa dengan perbuatan melawan hukum, diartikan suatu perbuatan atau kealpaan, yang atau bertentangan dengan hak orang lain, atau bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku atau bertentangan, baik dengan kesusilaan baik, maupun dengan keharusan yang harus diindahkan dalam pergaulan hidup terhadap orang lain atau benda, sedang barang siapa karena salahnya sebagai akibat perbuatannya itu telah mendatangkan kerugian pada orang lain, berkewajiban membayar ganti rugi.

Dari putusan *HR* tersebut, dapat disimpulkan bahwa *HR* memberikan perumusan tentang PMH (*onrechtmatigedaad*) sama dengan apa yang diusulkan dalam Rancangan Undang-undang tahun 1913, yaitu bahwa suatu perbuatan barulah merupakan perbuatan melawan hukum, bila :

1. bertentangan dengan hak orang lain, atau
2. bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri, atau
3. bertentangan dengan kesusilaan baik, atau
4. bertentangan dengan keharusan yang harus diindahkan dalam pergaulan masyarakat mengenai orang lain atau benda.

ad 1. Bertentangan dengan hak orang lain.

Yang dimaksud dengan bertentangan dengan hak orang lain adalah bertentangan dengan hak subyektif orang lain.

Menurut *Meyers*, yang dikutip oleh MA. Moegni Djojodirdjo, SH<sup>11</sup>, hakekat dari hak subyektif adalah wewenang khusus yang diberikan oleh hukum pada seseorang, yang memperolehnya demi kepentingannya.

ad 2. Bertentangan dengan kewajiban hak si pelaku.

Sesuatu perbuatan adalah melawan hukum, bila perbuatan tersebut adalah bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku (*rechtsplicht*). Yang dimaksud dengan kewajiban hukum adalah kewajiban yang berdasar atas hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis.

Jadi seseorang dikatakan melakukan perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukum, apabila perbuatannya tersebut bertentangan dengan keharusan atau larangan.

ad 3. Melanggar kesusilaan baik.

Yang dimaksud dengan kesusilaan baik adalah norma-norma kesusilaan, sepanjang norma-norma tersebut oleh pergaulan hidup diterima sebagai peraturan-peraturan hukum yang tidak tertulis.

---

<sup>11</sup> id.

Dalam contoh kasus *Cohen & Lindebaum*, maka tindakan *Cohen* yang membujuk karyawan *Lindebaum* untuk membocorkan rahasia perusahaannya, dinilai sebagai perbuatan yang bertentangan dengan kesusilaan baik.

ad 4. Bertentangan dengan keharusan yang harus diindahkan dalam pergaulan masyarakat mengenai benda atau orang lain.

Hal ini terjadi apabila perbuatan seseorang bertentangan dengan sesuatu, yang menurut hukum tidak tertulis harus diindahkan dalam lalu lintas masyarakat atau bertentangan dengan sikap hati-hati yang seyogyanya dilakukan dalam pergaulan masyarakat.

Selanjutnya menurut ketentuan pasal 1365 KUH. Perdata, maka tiap perbuatan melanggar hukum, mewajibkan orang yang membawa kerugian karena salahnya mengganti kerugian tersebut. Pasal 1365 KUH. Perdata tersebut adalah satu-satunya ketentuan dalam KUH. Perdata, yang menentukan bahwa pelaku PMH berkewajiban memberi ganti rugi kepada penderita kerugian karena PMH tersebut.

Untuk menggugat ganti rugi dalam PMH, juga harus dipenuhi syarat-syarat material sebagai berikut :

1. Perbuatan tersebut melawan hukum ;
2. Terdapat kesalahan (schuld) ;
3. Timbul kerugian (schade) ;
4. Terdapat hubungan kausal antara PMH dengan kerugian yang timbul.

ad 1. Perbuatan melawan hukum.

Perbuatan melawan hukum adalah perbuatan atau kealpaan, yang atau bertentangan dengan hak orang lain atau bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku sendiri atau bertentangan baik dengan kesusilaan baik, maupun dengan sikap hati-hati yang harus diindahkan dalam pergaulan hidup terhadap orang lain atau benda.

Suatu perbuatan akan hilang sifat melawan hukumnya karena adanya dasar-dasar pembenar, seperti keadaan memaksa, pembelaan terpaksa, ketentuan undang-undang dan perintah jabatan.

ad 2. Kesalahan.

Seseorang baru bisa dituntut ganti rugi berdasar pasal 1365 KUH. Perdata, apabila perbuatan yang menimbulkan kerugian tersebut ada unsur kesalahan.

Menurut pendapat *Pitlo* yang dikutip oleh MA. Moegni Djojodirdjo, SH, kesalahan ini mencakup kealpaan dan kesengajaan.

Kesengajaan ini terjadi, apabila orang pada waktu ia melakukan perbuatan atau pada waktu melalaikan kewajiban sudah mengetahui, bahwa akibat yang merugikan itu menurut perkiraannya akan atau pasti akan timbul dari orang tersebut, tetapi ia tetap melakukan perbuatannya atau melalaikan kewajibannya.

Kesalahan yang dimaksud dalam pasal 1365 KUH. Perdata adalah kesalahan dalam arti subyektif dan obyektif. Kesalahan dalam arti subyektif, akan ditentukan dari pelakunya, yaitu apakah perbuatannya dapat dipersalahkan padanya. Dengan perkataan lain apakah yang bersangkutan menyadari perbuatannya.

Sedangkan kesalahan dalam arti obyektif, ditentukan oleh pelaku pada umumnya, apakah dapat dipertanggungjawabkan mengenai suatu perbuatan tertentu. Dengan perkataan lain, pelaku pada umumnya sadar

bahwa seharusnya ia melakukan perbuatan secara lain daripada yang telah dilakukannya.

ad 3. Kerugian.

Ketentuan tentang PMH berdasarkan pasal 1365 KUH. Perdata tidak mengatur tentang ganti rugi. Karena itu, ketentuan pasal 1243 KUH. Perdata yang mengatur ganti rugi karena adanya wanprestasi, dapat diberlakukan secara analogis untuk penentuan besarnya ganti rugi karena PMH. Akan tetapi ketentuan pasal 1247 dan 1250 KUH. Perdata tidak dapat diterapkan untuk PMH, karena :

1. Pasal 1247 KUH. Perdata mensyaratkan adanya perikatan yang lahir dari perjanjian, sedangkan PMH bukan merupakan perikatan yang lahir dari perjanjian.
2. Pasal 1250 KUH. Perdata, membebankan pembayaran bunga atas penggantian biaya, rugi dan bunga dalam hal terjadi kelambatan pembayaran sejumlah uang, sedangkan pada PMH tidak mungkin disebabkan karena keterlambatan pembayaran sejumlah uang.

ad 4. Hubungan kausal.

Yang dimaksud hubungan kausal dalam pasal 1365 KUH. Perdata adalah hubungan kausal antara PMH dan kerugian yang ditimbulkan, sehingga pelaku dapat dipertanggungjawabkan. Jadi yang dicari adalah kausalitasnya. Dengan perkataan lain, pelaku hanya dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian, bila kerugian tersebut merupakan akibat dari perbuatannya yang melawan hukum yang secara layak dapat diperkirakan akan timbul.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa apabila seseorang akan menggugat ganti rugi atas dasar PMH berdasarkan 1365 KUH. Perdata, maka penggugat harus membuktikan 4 hal tersebut.

Meskipun demikian, tergugat dapat menghindari gugatan dari penggugat dengan mengemukakan alasan pembenar seperti keadaan memaksa, pembelaan terpaksa, ketentuan undang-undang, atau perintah jabatan.

Adapun *strict liability*, pada prinsipnya sama dengan PMH akan tetapi terdapat modifikasi yaitu tergugat langsung dianggap bersalah (*presumption of fault*). Namun karena pada prinsipnya *strict liability* didasarkan pada PMH,

maka dalam perkara *strict liability* penggugat masih harus membuktikan 3 unsur lainnya dalam PMH yaitu :

1. Perbuatan tergugat merupakan perbuatan yang melawan hukum ;
2. Terdapat kerugian yang diderita oleh penggugat ;
3. Terdapat hubungan kausal antara PMH yang dilakukan oleh tergugat dengan kerugian yang diderita oleh penggugat.

Selanjutnya, karena tergugat sudah langsung dianggap bersalah, maka pembuktian tentang “kesalahan” dengan sendirinya beralih pada tergugat di mana ia justru harus membuktikan bahwa ia tidak bersalah (*shifting the burden of proof*).

Perbedaan di atas secara umum dapat dijabarkan secara skematis :

Perbuatan Melawan Hukum	<i>Strict Liability</i>
1. Dianut prinsip <i>presumption of no-fault</i> (tergugat dianggap tidak bersalah)	1. Dianut prinsip <i>presumption of fault</i> (tergugat dianggap bersalah)
2. Penggugat harus membuktikan kesalahan tergugat	2. Penggugat tidak perlu membuktikan kesalahan tergugat
	3. Tergugat dapat membuktikan bahwa ia tidak bersalah

#### 1.4. Beban Pembuktian

“Membuktikan” adalah meyakinkan hakim tentang kebenaran dalil-dalil yang dikemukakan dalam suatu persengketaan. Karena itu pembuktian hanya diperlukan apabila timbul suatu perselisihan.

Pembebanan pembuktian pada para pihak harus diberikan secara seimbang, oleh karena pembebanan yang berat sebelah dapat menjerumuskan salah satu pihak dalam kekalahan.

Pasal 1865 KUH. Perdata menyatakan :

Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai suatu hak, atau, guna menegakkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atas peristiwa tersebut.

Pasal 1865 KUH. Perdata tersebut, memberikan pedoman dalam hal pembagian beban pembuktian, yang pada prinsipnya menyatakan bahwa pihak yang mendalilkan harus membuktikan. Apabila prinsip ini diterapkan dalam lembaga hukum *strict liability*, maka penggugat akan mengemukakan dalil-dalil sebagai berikut :

- \* Bahwa perbuatan tergugat merupakan perbuatan yang melawan hukum ;
- \* Bahwa penggugat menderita kerugian ;

\* Bahwa sebagai akibat dari tindakan tergugat yang melawan hukum tersebut, penggugat mengalami kerugian.

Adapun penggugat tidak perlu mendalilkan dan membuktikan kesalahan tergugat, karena tergugat sudah langsung dinyatakan bersalah di dalam lembaga *strict liability*. Sebaliknya, tergugat dapat membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah.

Di dalam Undang-Undang No.7/1996 tentang Pangan (UUP) prinsip pembuktian semacam ini secara implisit terkandung dalam pasal 41 ayat 2 dan 4.

Pasal 41 ayat 2 UUP mengatur tentang kedudukan penggugat, dalam hal ini adalah konsumen yang dirugikan atau ahli warisnya, yang akan menuntut ganti rugi sebagai akibat pangan yang dikonsumsi itu menimbulkan kerugian baginya.

Sedangkan pasal 41 ayat 4 UUP mengatur tentang kedudukan tergugat, dalam hal ini produsen, bahwa ia dapat membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa karena konstruksi hukum *strict liability* pada dasarnya adalah *tort* (perbuatan melawan hukum), maka

penggugat harus membuktikan unsur-unsur dari perbuatan melawan hukum kecuali unsur kesalahan yang sudah dianggap ada pada tergugat.

### **1.5. Peraturan Perundang-undangan yang memuat *strict liability***

Di dalam sub 1.2. telah diuraikan tentang konstruksi hukum dari *strict liability*, yang menganut prinsip *presumption of fault*. Hal ini berarti bahwa unsur kesalahan langsung dibebankan pada tergugat, sehingga tergugat dapat membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah.

Prinsip hukum seperti ini, ternyata dapat dijumpai dalam beberapa peraturan yang berlaku di Indonesia, yaitu :

1. Pasal 1367 KUH. Perdata ;
2. Undang-Undang No.4 tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup ;
3. Undang-Undang No.7 tahun 1996 tentang Pangan.

ad 1. Pasal 1367 KUH. Perdata.

Pasal 1367 ayat 1 KUH.Perdata menyatakan :

Seorang tidak saja bertanggung jawab untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya sendiri, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan

karena perbuatan orang-orang yang menjadi tanggungannya, atau disebabkan oleh barang-barang yang berada di bawah pengawasannya.

Dari ketentuan pasal 1367 ayat 1 KUH. Perdata, dapat disimpulkan adanya 2 jenis tanggungjawab (*liability*) yaitu :

1. Tanggungjawab atas kerugian yang timbul karena perbuatan orang lain yang menjadi tanggungannya ;
2. Tanggung jawab atas kerugian yang timbul karena barang-barang yang berada di bawah pengawasannya.

Selanjutnya, pasal 1367 ayat 2 sampai dengan 4 KUH. Perdata intinya menetapkan tentang siapa yang dimaksud dengan orang-orang yang menjadi tanggungan sebagaimana disebutkan dalam pasal 1367 ayat 1 KUH. Perdata:

- Orang tua dan wali bertanggung jawab tentang kerugian, yang disebabkan oleh anak-anak belum dewasa, yang tinggal pada mereka dan terhadap siapa mereka melakukan kekuasaan orang tua atau wali ;
- Majikan-majikan dan mereka yang mengangkat orang-orang lain untuk mewakili urusan-urusan mereka, adalah bertanggung jawab tentang kerugian yang diterbitkan oleh pelayan-pelayan atau bawahan-bawahan mereka di dalam melakukan pekerjaan untuk mana orang-orang ini dipakainya ;
- Guru-guru sekolah dan kepala-kepala tukang bertanggung jawab tentang kerugian yang diterbitkan oleh murid-murid dan tukang-

tukang mereka selama waktu orang-orang ini berada di bawah pengawasan mereka.

Dari isi pasal 1367 KUH.Perdata yang menyatakan bahwa seseorang bertanggungjawab atas kerugian yang disebabkan karena perbuatan orang-orang yang menjadi tanggungannya, tanpa menyebut 'karena salahnya' seperti tercantum dalam pasal 1365 KUH.Perdata, maka dapat disimpulkan bahwa pasal 1367 KUH.Perdata tidak menganut *presumption of no-fault*, melainkan dianut *presumption of fault*.

Dengan perkataan lain, konstruksi hukum pasal 1367 KUH.Perdata adalah bahwa seseorang langsung dianggap bersalah dan bertanggungjawab atas kerugian yang ditimbulkan oleh orang-orang yang menjadi tanggungannya. Konstruksi hukum semacam ini dikualifikasi sebagai konstruksi *strict liability*.

Kesimpulan ini didukung oleh pasal 1367 ayat 5 KUH.Perdata yang menyatakan :

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

Dari isi pasal 1367 ayat 5 KUH.Perdata tersebut di atas nampak bahwa orang tua, wali, guru, kepala tukang langsung bertanggungjawab apabila orang yang menjadi tanggungannya menimbulkan kerugian, **kecuali** bila

mereka dapat membuktikan bahwa mereka tidak dapat mencegah perbuatan orang yang menjadi tanggungannya, yang menimbulkan kerugian. Dengan perkataan lain, mereka dapat terlepas dari tanggung-jawab, sejauh mereka dapat membuktikan bahwa mereka **tidak bersalah** karena mereka telah berusaha mencegah perbuatan yang merugikan tersebut, namun tidak mampu atau tidak berhasil.

Jika tergugat harus membuktikan bahwa ia tidak bersalah, maka berarti terdapat pengalihan beban pembuktian (*shifting the burden of proof*) dari penggugat kepada tergugat. Dengan demikian, pasal 1367 ayat 5 KUH.Perdata mengukuhkan bahwa pasal 1367 ayat 1 sampai dengan 4 menganut konstruksi *strict liability*.

ad 2. Undang-Undang No.4 tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH).

UULH merupakan perangkat hukum yang dijadikan dasar hukum dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup secara integral, terpadu dan menyeluruh. Dengan pengundangan UULH diharapkan permasalahan lingkungan hidup, terutama yang berkaitan dengan dampak kegiatan manusia dalam pembangunan, dapat ditanggulangi.

Pasal 5 ayat 1 UULH menyatakan bahwa setiap orang mempunyai hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, sedangkan pasal 5 ayat 2 UULH menyatakan bahwa setiap orang berkewajiban memelihara lingkungan hidup dan mencegah serta menanggulangi kerusakan pencemarannya.

Pasal 5 UULH ini didukung dan dijamin penerapannya oleh pasal 20 UULH yang menyatakan :

- (1) Barangsiapa merusak dan atau mencemarkan lingkungan hidup memikul tanggungjawab dengan kewajiban membayar ganti kerugian kepada penderita yang telah dilanggar haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.
- (2) Tata cara pengaduan oleh penderita, tata cara penelitian oleh tim tentang bentuk, jenis dan besarnya kerugian serta tata cara penuntutan ganti kerugian diatur dengan peraturan perundang-undangan.
- (3) Barangsiapa merusak dan atau mencemarkan lingkungan hidup memikul tanggungjawab membayar biaya-biaya pemulihan lingkungan hidup kepada negara.
- (4) Tatacara penetapan dan pembayaran biaya pemulihan lingkungan hidup diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Dari ketentuan pasal 20 ayat 1 dan 3 UULH, terutama dari kata 'memikul tanggungjawab', dapat disimpulkan bahwa UULH menganut *strict liability*.

Perusak atau pencemar lingkungan langsung dianggap bertanggungjawab apabila terdapat perusakan atau pencemaran lingkungan hidup, yang menimbulkan kerugian pada penderita yang telah dilanggar haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

ad 3. Undang-Undang No.7 tahun 1996 tentang Pangan (UUP).

Pasal 41-44 UUP mengatur tanggung jawab industri pangan. Pasal 41 ayat 1 UUP menyatakan :

Badan Usaha yang memproduksi pangan olahan untuk diedarkan dan atau orang perseorangan dalam badan usaha yang diberi tanggung jawab terhadap jalannya usaha tersebut bertanggung jawab atas keamanan pangan yang diproduksinya terhadap kesehatan orang lain yang mengkonsumsi pangan tersebut.

Selanjutnya pasal 42 UUP menyatakan :

Dalam hal pihak sebagaimana dimaksud dalam pasal 41 (1) tidak diketahui atau tidak berdomisili di Indonesia, ketentuan dalam pasal 41 (3) dan (5) diberlakukan terhadap orang yang mengedarkan dan atau memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia.

Dari pasal 41 ayat 1 dan 42 UUP, dapat disimpulkan bahwa yang bertanggung jawab terhadap keamanan pangan adalah :

1. Produsen :

- Badan Usaha, dan atau
- Perorangan dalam badan usaha yang diberi tanggung jawab terhadap jalannya produksi pangan ;

2. Orang yang mengedarkan dan atau memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia.

Pihak-pihak tersebut menurut rumusan pasal 41 ayat 1 UUP dan pasal 42 UUP dinyatakan langsung bertanggungjawab tanpa disebut 'karena salahnya', yang berarti dianut prinsip *presumption of fault*. Dengan demikian, pihak yang dapat menuntut ganti rugi tidak perlu membuktikan lagi kesalahan dari pihak yang dinyatakan bertanggungjawab oleh pasal 41 ayat 1 UUP dan pasal 42 UUP. Konstruksi hukum semacam ini disebut konstruksi *strict liability*.

Sedangkan pihak-pihak yang dapat menuntut ganti rugi, diatur dalam pasal 41 ayat 2 dan pasal 43 UUP. Pasal 41 ayat 2 UUP menyatakan :

Orang perseorangan yang kesehatannya terganggu atau ahli waris dari orang yang meninggal sebagai akibat langsung karena mengkonsumsi pangan olahan yang diedarkan berhak mengajukan gugatan ganti rugi terhadap badan usaha dan atau orang perseorangan dalam badan usaha, sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 43 UUP menyatakan :

1. Dalam hal kerugian yang ditimbulkan melibatkan jumlah kerugian materi yang besar dan atau korban yang tidak sedikit, Pemerintah berwenang mengajukan gugatan ganti rugi, sebagaimana dimaksud dalam pasal 41 (2).
2. Gugatan ganti rugi, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diajukan untuk kepentingan orang yang mengalami kerugian dan atau musibah.

Dari pasal-pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa pihak-pihak yang dapat menuntut ganti rugi:

1. Korban (konsumen) ;
2. Ahli waris dari korban yang meninggal ;
3. Pemerintah, yang bertindak atas nama para korban.

Gugatan ganti rugi bisa diajukan oleh pemerintah apabila kerugian yang ditimbulkan, menimbulkan kerugian materi yang besar dan atau yang tidak sedikit.

Selanjutnya, Pasal 41 ayat 4 UUP menyatakan :

..... dalam hal Badan Usaha dan atau perseorangan dalam badan usaha **dapat membuktikan** bahwa hal tersebut bukan diakibatkan kesalahan atau kelalaiannya, maka badan usaha dan atau orang perseorangan dalam badan usaha tidak wajib mengganti kerugian. (cetak tebal oleh penulis).

Berdasarkan pasal 41 ayat 4 UUP, konsumen tidak perlu membuktikan kesalahan produsen, tetapi justru produsen diberi kesempatan untuk dapat membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah. Ketentuan pasal 41 ayat 4 UUP ini mendukung dan menguatkan kesimpulan di atas bahwa Undang-Undang Pangan menganut *strict liability*.

#### **1.6. Prospek *Strict Liability* di Indonesia.**

Sebelum *strict liability* digunakan secara luas, terutama dalam kasus-kasus *product liability*, penyelesaian kasus di pengadilan pada umumnya menggunakan dasar :

- a. Hukum perjanjian, atau
- b. Hukum yang mengatur tentang perbuatan melawan hukum (PMH), atau
- c. Kombinasi dari keduanya.

Namun penyelesaian kasus dengan cara-cara di atas, banyak menimbulkan masalah bahkan sering kandas di tengah jalan terutama bagi pihak penggugat, apalagi apabila penggugat berasal dari golongan ekonomi lemah.

Gugatan yang didasarkan pada hukum perjanjian, dalam hal ini adalah dengan mengemukakan alasan adanya wanprestasi, tentu sulit dilakukan karena gugatan berdasarkan wanprestasi mensyaratkan adanya perjanjian. Padahal dalam praktek, tidak selalu terdapat hubungan kontraktual antara penggugat dan tergugat, sehingga tidak memungkinkan penggugat untuk menuntut ganti rugi dari tergugat berdasarkan wanprestasi.

Di lain pihak, apabila gugatan didasarkan pada PMH, maka penggugat harus membuktikan 4 hal yaitu :

1. Perbuatan tergugat merupakan perbuatan yang melawan hukum ;
2. Terdapat kesalahan pada tergugat ;
3. Timbul kerugian yang dialami penggugat ;
4. Terdapat hubungan kausal antara PMH dan kerugian yang timbul.

Membuktikan kesalahan tergugat bagi penggugat adalah suatu tindakan yang relatif sukar, apalagi apabila penggugat berasal dari golongan ekonomi lemah yang memiliki kemampuan yang sangat terbatas untuk melakukan tindakan yuridik.

Dengan memperhatikan kesulitan-kesulitan yang akan dihadapi oleh para penggugat, terutama golongan ekonomi lemah, maka pemerintah melalui

beberapa undang-undang (UULH, UUP) telah memunculkan konstruksi hukum yang baru dalam hal pembagian beban pembuktian yang adil antara penggugat dan tergugat.

Pembagian beban pembuktian ini dilakukan dengan memperkenalkan prinsip *presumption of fault* dalam UULH dan UUP. Dengan prinsip *presumption of fault*, maka apabila terjadi gugatan ganti rugi tergugat langsung dianggap bersalah, sehingga penggugat tidak perlu membuktikan kesalahan tergugat. Dalam hal ini justru tergugat yang dibebani kewajiban untuk membuktikan bahwa ia tidak bersalah. Pengalihan beban pembuktian itu kemudian memunculkan suatu rejim baru dalam *tortious liability* yang disebut *no-fault liability* atau *strict liability*.

Munculnya prinsip *no-fault liability* ini juga didasarkan pada suatu prinsip yang sangat berpengaruh dalam perkembangan hukum perdata, yaitu *res ipsa loquitur*. Prinsip tersebut berarti fakta yang ada sudah merupakan bukti yang menunjukkan adanya kejadian, sehingga tidak perlu dibuktikan lagi (*the thing speaks for itself*).

Berlandaskan prinsip tersebut, maka perkara-perkara *strict liability* akan menjadi perkara-perkara yang *prima facie*, yaitu perkara-perkara yang

menganggap fakta sebagai benar kecuali jika disangkal oleh suatu bukti yang dapat membuktikan keadaan sebaliknya (*a fact presumed to be true unless disproved by some evidence to the contrary*).

Melalui penerapan konstruksi hukum *strict liability* ini, diharapkan hukum perdata Indonesia di masa depan dapat lebih melindungi masyarakat pada umumnya, dan konsumen khususnya yang berasal dari golongan ekonomi lemah. Jika hal ini terwujud maka masyarakat Indonesia boleh optimis bahwa melalui penerapan *strict liability*, hukum perdata akan lebih mengayomi mereka.

## 2. Undang-Undang Pangan (UUP)

### 2.1. Maksud dan Tujuan UUP

Pada tanggal 4 Nopember 1996 pemerintah Indonesia telah mengundangkan UU. No.7 tahun 1996 tentang Pangan (UUP). UUP ini merupakan tulang punggung dari upaya perlindungan konsumen di Indonesia, atau lebih khusus lagi dapat dikualifikasi sebagai bagian dari ketentuan-ketentuan tentang pertanggungjawaban produk (*product liability*), khususnya mengenai produk pangan di Indonesia.

Adapun tujuan UUP dapat dirumuskan sebagai berikut :

- a. Agar terselenggara suatu sistem pangan yang memberikan perlindungan bagi kepentingan kesehatan ;
- b. Agar tercipta sistem perdagangan pangan yang jujur dan bertanggung jawab ;
- c. Untuk mewujudkan sistem pengaturan, pembinaan dan pengawasan yang efektif di bidang pangan.

Tujuan yang dikemukakan di atas dimaksudkan untuk memberikan perlindungan bagi konsumen, baik dari segi kesehatan, ekonomi maupun hukum.

Tujuan ini diharapkan dapat dicapai dengan pencantuman beberapa ketentuan dalam UUP, antara lain :

- Produsen pangan perlu memperhatikan ketentuan mengenai mutu dan gizi pangan yang ditetapkan ;
- Pangan tertentu yang diperdagangkan, dapat diwajibkan untuk diperiksa lebih dahulu di laboratorium sebelum diedarkan ;
- Pemerintah berwenang untuk menetapkan persyaratan tentang komposisi pangan.

Implementasi ketentuan-ketentuan tersebut akan menunjukkan adanya upaya memberikan perlindungan kepada konsumen untuk mendapatkan suatu produk pangan yang terjamin keamanannya, sehingga sehat untuk dikonsumsi.

Di samping itu seperti telah diuraikan di atas, setiap produsen juga dibebani tanggung jawab terutama apabila pangan yang diproduksinya merugikan kesehatan pada manusia maupun kematian orang yang mengkonsumsi pangan tersebut, melalui konstruksi hukum yang disebut *strict liability*.

## 2.2. Ruang Lingkup Materi UUP

UUP terdiri dari 14 Bab 65 pasal yang dapat diuraikan secara garis besar sebagai berikut :

Bab I memuat Ketentuan Umum yang mengatur tentang :

- Istilah-istilah yang digunakan dalam UUP ;
- Tujuan UUP yang dimaksudkan untuk melindungi konsumen.

Bab II mengatur tentang Keamanan Pangan yang meliputi :

- Persyaratan sanitasi pangan ;
- Pengaturan tentang bahan tambahan pangan ;
- Rekayasa genetika dan iradiasi pangan ;
- Pengaturan tentang kemasan pangan ;
- Jaminan mutu pangan dan pemeriksaan laboratorium ;
- Pengaturan tentang pangan yang tercemar.

Bab III mengatur tentang Mutu dan Gizi Pangan yang meliputi :

- Pengaturan tentang mutu pangan ;
- Pengaturan tentang gizi pangan.

Bab IV mengatur tentang Label dan Iklan Pangan yang meliputi antara lain :

- Pengaturan tentang kewajiban bagi produsen dan pengedar untuk mencantumkan label ;
- Pengaturan tentang kewajiban bagi pemasang iklan pangan untuk memberikan keterangan mengenai pangan dengan benar dan tidak menyesatkan.

Bab V mengatur tentang Pemasukan dan Pengeluaran Pangan ke dalam dan dari Wilayah Indonesia yang meliputi antara lain pengaturan tentang syarat-syarat pangan yang dimasukkan atau dikeluarkan ke dalam dan dari wilayah Indonesia.

Bab VI mengatur tentang Tanggung Jawab Industri Pangan yang meliputi antara lain :

- Pihak-pihak yang bertanggung jawab terhadap produksi pangan yang akan diedarkan ;
- Pihak-pihak yang dapat menuntut ganti rugi ;
- Pengaturan tentang beban pembuktian ;
- Pengaturan tentang besarnya ganti rugi.

Bab VII mengatur tentang Ketahanan Pangan yang meliputi antara lain :

- Peranan pemerintah dalam mewujudkan ketahanan pangan ;
- Upaya pemerintah untuk mewujudkan ketahanan pangan ;
- Pembinaan terhadap masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka Ketahanan Pangan.

Bab VIII mengatur tentang Peran Serta Masyarakat yang dalam penjelasannya mengatur tentang kemungkinan anggota masyarakat yang dirugikan untuk mengajukan gugatan secara perseorangan, melalui lembaga ataupun melalui organisasi bantuan hukum.

Bab IX mengatur tentang Pengawasan yang meliputi antara lain :

- Wewenang pemerintah dalam rangka melaksanakan tugas pengawasan ;
- Tindakan administratif yang dapat diambil oleh pemerintah dalam rangka pengawasan pangan ;

Bab X mengatur tentang Ketentuan Pidana yang antara lain meliputi ketentuan tentang jenis-jenis tindakan yang dapat diancam hukuman pidana dan ancaman hukumannya.

Bab XI mengatur tentang Penyerahan Urusan dan Tugas Perbantuan.

Bab XII mengatur tentang Ketentuan-Ketentuan Lain.

Bab XIII mengatur tentang Ketentuan Peralihan.

Bab XIV mengatur tentang Ketentuan Penutup.

Menelaah isi dari UUP, dapat disimpulkan bahwa materi dari UUP ini meliputi :

- segi keamanan pangan ;
- segi pemasaran pangan ;
- segi tanggung jawab pangan dari produsen, pemerintah, masyarakat yang meliputi bidang Hukum Perdata, Hukum Pidana, Hukum Administrasi Negara, Hukum Kompetisi, Hukum Pemerintah Daerah, Hukum Lingkungan, Hukum Perlindungan Konsumen.

Dilihat dari substansinya, UUP pada prinsipnya telah cukup melindungi konsumen yang mengkonsumsi produk pangan, akan tetapi ketentuan-ketentuan dalam pasal-pasal tertentu masih belum dapat diterapkan karena

masih memerlukan Peraturan Pemerintah, misalnya pasal 4, 5, 6, 7 UUP tentang sanitasi pangan, pasal 10, 11 UUP tentang bahan tambahan pangan, pasal 13, 14 UUP tentang Rekayasa genetika dan iradiasi pangan, pasal 16, 17, 18 UUP tentang kemasan pangan, pasal 20 UUP tentang jaminan mutu pangan dan pemeriksaan laboratorium. Jika diteliti lebih lanjut, maka ternyata UUP masih memerlukan Peraturan Pelaksanaan lebih lanjut.

Dari 65 pasal UUP ternyata terdapat :

- 36 pasal di antaranya yang menyebutkan dengan tegas bahwa masih diperlukan peraturan pelaksanaan lebih lanjut;
- 9 pasal mengacu pada pasal-pasal yang memerlukan peraturan pelaksanaan sehingga statusnya sama dengan ke 36 pasal tersebut ;
- 10 pasal merupakan pasal yang menyebutkan bahwa pasal-pasal tertentu memerlukan peraturan pelaksanaan.

Sedangkan pasal yang dapat langsung berlaku hanya 10 pasal, yaitu pasal 1, 2, 3, 32, 52, 61 hingga 65.

Uraian di atas menunjukkan bahwa UUP sementara ini belum dapat diimplementasikan, karena masih memerlukan pengaturan lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaan yang harus ditetapkan oleh pemerintah. Dengan

demikian, selama peraturan pelaksanaan dimaksud belum terbentuk, ketentuan yang terdapat dalam KUH. Perdata tetap menjadi dasar dalam penyelesaian masalah yang berkaitan dengan pangan.

### **2.3. Segi Hukum Keperdataan dalam UUP.**

Seperti sudah dijelaskan dalam sub 2.2. bahwa di dalam UUP terdapat pelbagai macam bidang hukum yang terkait. Akan tetapi dalam sub bab ini hanya akan dibahas segi hukum keperdataan dari UUP saja.

Sebelum diuraikan tentang segi hukum keperdataan dalam UUP, akan dibahas terlebih dahulu pengertian segi hukum keperdataan. Segi hukum keperdataan adalah aspek hukum perdata yang terdapat dalam ketentuan yang ditetapkan dalam UUP, atau secara lebih khusus tanggung jawab dalam bidang hukum perdata yang meliputi :

- a. perbuatan yang dapat menimbulkan kerugian ;
- b. pihak yang bertanggung jawab atas kerugian yang timbul ;
- c. pihak yang dapat menuntut tanggung jawab
- d. dasar hukum tuntutan atau gugatannya.

Masing-masing hal di atas akan diuraikan lebih lanjut di bawah ini :

ad. a : Perbuatan yang dapat menimbulkan kerugian.

Perbuatan yang dapat menimbulkan kerugian adalah perbuatan :

- memproduksi pangan yang tidak aman untuk dikonsumsi, artinya produk tersebut mengganggu kesehatan orang lain karena :
  - \* tidak memenuhi persyaratan sanitasi baik dalam kegiatan proses produksi, penyimpanan, pengangkutan dan atau peredaran pangan (pasal 4 dan 5 UUP).
  - \* menggunakan bahan tambahan pangan yang dinyatakan terlarang atau melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan (pasal 10 UUP) ;
- mengedarkan pangan yang mengandung bahan beracun, berbahaya atau yang dapat merugikan atau membahayakan kesehatan atau jiwa manusia ;
- memproduksi pangan yang rusak (pasal 21 UUP), misalnya :
  - \* pangan yang mengandung cemaran yang melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan ;
  - \* pangan yang mengandung bahan yang dilarang digunakan dalam kegiatan atau proses produksi pangan ;
  - \* pangan yang mengandung bahan yang kotor, busuk, tengik, terurai atau mengandung bahan nabati/hewani yang berpenyakit

yang berasal dari bangkai sehingga menjadikan pangan yang tidak layak dikonsumsi manusia ;

\* pangan yang sudah kadaluarsa.

Demikian pula dikualifikasi sebagai produk yang rusak apabila berkaitan dengan kemasan pangan, jaminan mutu pangan, pemeriksaan laboratorium, mutu gizi pangan, serta iklan pangan, seperti diuraikan dalam pasal 16 hingga 18, 20, 24 hingga 28, 30 hingga 34 UUP.

ad. b : Pihak yang bertanggung jawab atas kerugian yang timbul akibat perbuatan yang merugikan konsumen adalah produsen, penyimpan, pengangkut, dan pengedar.

ad. c : Pihak yang dapat menuntut tanggung jawab :

- konsumen yang dirugikan ;
- ahli waris dari korban ;
- pemerintah.

ad. d : Dasar hukum tuntutan atau gugatannya.

Dalam pasal 41 ayat 1 UUP tidak ditegaskan dasar gugatan yang dapat diajukan oleh konsumen, akan tetapi pada dasarnya yang dikehendaki adalah penggunaan konstruksi hukum *tort* (PMH).

Hal ini disebabkan beberapa alasan :

1. bahwa dilihat dari sudut pihak yang bertanggung jawab, jangkauannya sangat luas, tidak hanya produsen tetapi juga pengedar, pengangkut, penyimpan, di mana pihak-pihak tersebut umumnya tidak memiliki hubungan kontraktual (*privity of contract*) dengan konsumen, sehingga tidak dimungkinkan menggugat berdasarkan wanprestasi.

Bahkan orang-orang yang bekerja pada produsen juga dapat dimintai tanggung jawab apabila produk tersebut rusak.

Demikian pula kalau dilihat dari pihak yang dapat menuntut, tidak saja konsumen yang dirugikan tetapi juga ahli waris, bahkan pemerintah yang tidak memiliki *privity of contract* dengan produsen.

2. Dalam pasal 41 ayat 4 UUP disebutkan :

..... badan usaha dan atau orang perseorangan .....  
dapat membuktikan bahwa hal tersebut bukan diakibatkan  
kesalahan atau kelalaiannya .....

Dari pasal tersebut nampak bahwa tanggung jawab tersebut bukan muncul dari perjanjian. Tanggung jawab seperti itu adalah suatu **modifikasi** dari ketentuan pasal 1365 KUH. Perdata, yaitu menganut prinsip praduga bersalah (*presumption of fault*) artinya produsen dianggap langsung bersalah. Dalam hal ini konsumen tidak perlu lagi membuktikan kesalahan produsen, sebaliknya produsen dapat membuktikan bahwa ia tidak bersalah.

### 3. *Strict Liability* Dalam UUP

#### 3.1. Konstruksi Hukum

Dalam butir 1.5 di atas telah disebutkan bahwa salah satu perundang-undangan yang menganut *strict liability* adalah UUP. *Strict liability* dalam UUP dapat disimpulkan dari ketentuan pasal 41 UUP yang menyatakan :

ayat 1 : Badan Usaha yang memproduksi pangan olahan untuk diedarkan dan atau orang perseorangan dalam badan usaha yang diberi tanggung jawab terhadap jalannya usaha tersebut **bertanggung**

**jawab** atas keamanan pangan yang diproduksinya terhadap kesehatan orang lain yang mengkonsumsi pangan tersebut (cetak tebal oleh penulis).

ayat 3 : Dalam hal terbukti bahwa pangan olahan yang diedarkan dan dikonsumsi tersebut mengandung bahan yang dapat merugikan dan atau membahayakan kesehatan manusia atau bahan lain yang dilarang, maka badan usaha dan atau orang perseorangan dalam badan usaha, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), **wajib** mengganti segala kerugian yang secara nyata ditimbulkan (cetak tebal oleh penulis).

ayat 4 : Selain ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dalam hal badan usaha dan atau orang perseorangan dalam badan usaha **dapat membuktikan bahwa hal tersebut bukan diakibatkan kesalahan atau kelalaiannya**, maka badan usaha dan atau orang perseorangan dalam badan usaha tidak wajib mengganti kerugian (cetak tebal oleh penulis).

Dari ketentuan pasal 41 ayat 1 UUP di atas, nampak bahwa produsen bertanggung jawab atas kerugian yang dialami oleh konsumen, artinya produsen langsung dianggap bersalah jika terjadi kasus *product liability* dalam bidang pangan olahan, sehingga di dalamnya dianut prinsip praduga bersalah (*presumption of fault*);

Karena produsen dianggap bersalah, maka konsekuensinya ia harus bertanggung jawab untuk memberi ganti rugi secara langsung kepada konsumen yang menderita kerugian (pasal 41 ayat 3 UUP). Jenis tanggung jawab semacam ini disebut *no-fault liability (strict liability)*;

Karena produsen sudah dianggap bersalah, maka konsumen yang menjadi korban tidak perlu lagi membuktikan unsur kesalahan produsen. Dalam hal ini beban pembuktian dialihkan kepada produsen, untuk membuktikan bahwa ia tidak melakukan kesalahan yang menimbulkan kerugian pada konsumen (pasal 41 ayat 4 UUP).

### **3.2. Aspek-Aspek Pangan ditinjau dari UUP**

Dalam uraian di bawah ini, akan diberikan batasan tentang aspek-aspek pangan sebagai hal-hal yang menjadi ciri penentu sejauh mana suatu hal, sejak pangan diproduksi sampai dipasarkan dan siap untuk dikonsumsi manusia, merupakan aspek yang dapat dijadikan dasar meminta ganti rugi atas kerugian yang ditimbulkan oleh suatu produk, berdasarkan *strict liability* dalam UUP.

Aspek-aspek pangan ini dapat dibedakan antara aspek yang nampak (*tangible*), karena bisa dilihat atau dibaca langsung oleh konsumen melalui penampilan suatu produk, dan aspek yang tidak nampak (*intangible*), karena tidak dapat dilihat langsung oleh konsumen (karena lebih banyak menyangkut proses pembuatan). Aspek yang kedua ini lebih banyak menitikberatkan pada kejujuran produsennya.

Beberapa aspek yang nampak antara lain label pangan, iklan pangan, dan kemasan pangan. Sedangkan aspek yang tidak nampak, misalnya mengenai sistem jaminan mutu dan pemeriksaan laboratorium, sejak pemilihan bahan baku, penyiapan, penyimpanan, pencampuran, pembuatan dan kegiatan atau proses lain sehingga menjadi produk jadi yang siap diperdagangkan dan dikonsumsi manusia.

Pasal 30 ayat 1 UUP menyatakan :

Setiap orang yang memproduksi atau memasukkan ke dalam wilayah Indonesia pangan yang dikemas untuk diperdagangkan wajib mencantumkan label pada, di dalam, dan atau di kemasan pangan.

Dalam penjelasan mengenai pasal 30 ayat 1 UUP disebutkan bahwa :

Tujuan pemberian label pada pangan yang dikemas adalah agar masyarakat yang membeli dan atau mengkonsumsi pangan memperoleh informasi yang benar dan jelas tentang setiap produk pangan yang dikemas, baik menyangkut asal, keamanan, mutu, kandungan gizi, maupun keterangan lain yang diperlukan sebelum memutuskan akan membeli dan atau mengkonsumsi pangan tersebut.

Ketentuan ini berlaku bagi pangan yang telah melalui proses pengemasan akhir dan siap untuk diperdagangkan (pre packaged), tetapi tidak berlaku bagi perdagangan pangan yang dibungkus dihadapan pembeli.

Pasal 30 ayat 2 UUP menyatakan :

Label, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), memuat sekurang-kurangnya keterangan mengenai :

a) nama produksi ;

- b) daftar bahan yang digunakan ;
- c) berat bersih atau isi bersih ;
- d) nama dan alamat pihak yang memproduksi atau memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia ;
- e) keterangan tentang halal, dan
- f) tanggal, bulan dan tahun kadaluarsa.

Keterangan yang dimuat dalam label pangan dipandang sudah cukup menjamin konsumen, tetapi yang menjadi masalah apakah ketentuan tersebut bersifat imperatif atau fakultatif. Dari kata 'sekurang-kurangnya' dalam pasal 30 ayat 2 UUP, dapat disimpulkan bahwa ketentuan ini bersifat imperatif.

Akan tetapi jika dibaca penjelasan pasal 30 ayat 2e UUP, disebutkan :

**Namun**, pencantumannya pada label pangan **baru merupakan kewajiban** apabila setiap orang yang memproduksi pangan dan atau memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia untuk diperdagangkan menyatakan bahwa pangan yang bersangkutan adalah halal bagi umat Islam (cetak tebal oleh penulis).

Berdasarkan penjelasan ini, maka 'keterangan tentang halal' yang dicantumkan pada suatu produk sifatnya fakultatif, dalam arti tidak semua produk pangan harus memasang label halal.

Di samping itu dalam pasal 34 ayat 2 UUP disebutkan bahwa label tentang pangan olahan tertentu yang diperdagangkan untuk bayi, anak berumur di bawah 5 tahun, dan ibu yang sedang hamil atau menyusui wajib memuat

keterangan tentang peruntukan, cara penggunaan, dan atau keterangan lain yang perlu diketahui mengenai dampak pangan terhadap kesehatan manusia.

Sama halnya dengan label pangan, maka iklan tentang pangan yang diperdagangkan juga harus memuat keterangan mengenai pangan dengan benar dan tidak menyesatkan. Artinya, bahwa iklan tentang pangan harus memuat keterangan yang dapat memberikan gambaran atau kesan yang sebenarnya tentang pangan. Di samping itu pihak yang memasang iklan harus bertanggung jawab atas kebenaran pernyataan yang dimuat dalam iklan. Kebenaran pernyataan ini adalah mengenai bahan baku pangan, bahan tambahan pangan, atau bahan bantu lain yang dipergunakan dalam memproduksi pangan, juga mencakup proses pembuatannya.

Tentang kemasan pangan, diatur dalam pasal 16 - 19 UUP. Menurut pasal 16 UPP, terdapat kewajiban produsen terhadap pangan yang akan diedarkan untuk melakukan pengemasan atau melaksanakan tata cara pengemasan secara benar, sehingga dapat dihindari terjadinya pencemaran terhadap pangan. Alat ukur yang digunakan untuk menilai benar tidaknya pengemasan adalah 'tingkat kehati-hatian' yang diterapkan pada saat melakukan pengemasan.

Di samping itu juga harus diperhatikan jenis komoditas pangan yang dikemas, perlakuan khusus yang diperlukan bagi pangan tersebut serta kebutuhan untuk melindungi kemungkinan tercemarnya pangan, sejak proses produksi sampai dengan siap dikonsumsi. Untuk mencegah agar suatu produk pangan tidak tercemar oleh bahan yang dapat merugikan atau membahayakan kesehatan manusia karena adanya tindakan pengemasan kembali, maka pasal 18 UUP menentukan bahwa setiap orang dilarang membuka kemasan akhir pangan untuk dikemas kembali dan diperdagangkan. Yang dimaksud dengan 'kemasan akhir pangan' adalah kemasan final terhadap produk pangan yang lazim dilakukan pada tahap akhir proses atau kegiatan produksi, yang siap diperdagangkan bagi konsumsi manusia.

Akan tetapi larangan terhadap 'pembukaan kemasan akhir' tidak berlaku terhadap pangan yang pengadaannya dalam jumlah besar dan lazim dikemas kembali dalam jumlah kecil untuk diperdagangkan lebih lanjut.

Aspek pangan yang lain dalam UUP adalah tentang sistem jaminan mutu dan pemeriksaan laboratorium, yang diatur dalam pasal 20 UUP. Sistem jaminan mutu ini merupakan upaya pencegahan yang perlu diperhatikan dan atau dilaksanakan dalam rangka menghasilkan pangan yang aman bagi kesehatan

manusia dan bermutu. Hal ini diselenggarakan sejak awal kegiatan produksi pangan sampai dengan siap untuk diperdagangkan.