

## TANGGUNG JAWAB PIDANA BAGI PELAKU USAHA YANG MENGGUNAKAN BAHAN TAMBAHAN PANGAN (BTP) BERBAHAYA PADA PRODUK PANGAN

Ibrahim Nainggolan

Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

[ibrahimnainggolan@umsu.ac.id](mailto:ibrahimnainggolan@umsu.ac.id)

### Abstrak

Salah satu permasalahan keamanan pangan yang masih memerlukan pemecahan yaitu penggunaan bahan tambahan pangan yang banyak digunakan pada produk pangan. Bagi siapapun pelaku usaha yang dengan sengaja memproduksi pangan menggunakan bahan tambahan pangan berbahaya dipandang sebagai perbuatan kejahatan yang berkonsekuensi pada pertanggungjawaban pidana bagi pelaku usaha dan tentunya memiliki sanksi pidana bilamana terbukti.

Jenis Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*normatif research*) dengan fokus permasalahan terkait; 1). Bagaimana pengaturan hukum tentang penggunaan bahan tambahan pangan pada produk pangan? 2). Bagaimana penggunaan bahan tambahan pangan berbahaya pada produk pangan dalam perspektif hukum positif Indonesia? 3). Bagaimana tanggung jawab pidana bagi pelaku usaha yang menggunakan bahan tambahan pangan berbahaya pada produk pangan?

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa 1). Pengaturan hukum tentang penggunaan bahan tambahan pangan pada produk pangan telah diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 033 Tahun 2012 tentang Bahan Tambahan Pangan 2). Penggunaan bahan tambahan pangan berbahaya tidak dibenarkan dan/atau dilarang berdasarkan perspektif hukum positif Indonesia, dan 3). Tanggung jawab pidana bagi pelaku usaha yang menggunakan bahan tambahan pangan berbahaya pada produk pangan diatur dalam yaitu antara lain termuat dalam; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

**Kata Kunci:** Tanggung Jawab Pidana, Pelaku Usaha, Bahan Tambahan Pangan, Produk Pangan.

### 1. PENDAHULUAN

Persoalan pangan menjadi salah sesuatu hal yang penting untuk dibahas dalam kehidupan manusia. Sebab, pangan merupakan kebutuhan pokok yang tidak dapat ditinggalkan dalam kehidupan sehari-hari. Tanpa makan dan minum yang cukup jumlah dan mutunya, manusia tidak akan produktif dalam melakukan aktivitasnya baik dalam arti untuk hidup, tumbuh, berkembang biak, dan reproduksi.

Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa tiap-tiap warga negara berhak untuk memperoleh hidup yang layak bagi kemanusiaan. Untuk memperoleh hidup yang layak bagi kemanusiaan itu, diperlukan penyediaan pangan (makanan) yang sehat dan bergizi dalam jumlah yang cukup dan berkualitas.

Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan mendefinisikan bahwa:

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.

Pemenuhan kebutuhan pangan sebagai komoditas perdagangan memunculkan problematika tersendiri. Hal demikian terjadi ketika konsumen dianggap bukan lagi sebagai 'pangsa pasar' melainkan hanya sebagai 'mangsa pasar'. Tidak sedikit pelaku usaha yang mengabaikan keamanan produk pangan. Pelaku usaha lebih memikirkan keuntungan yang dihasilkan, yaitu dengan modal sekecil-kecilnya tetapi mendapatkan untung yang sebesar-besarnya dengan tanpa memperhatikan aspek keamanan dan keselamatan konsumen.

Salah satu problematika yang sering muncul seputar perdagangan pangan adalah adanya penggunaan Bahan Tambahan Pangan (BTP) berbahaya pada produk makanan yang tidak sesuai dengan aturan yang dilakukan oleh pelaku usaha. BTP dimaksud telah diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan (selanjutnya disingkat Permenkes) Nomor 033 Tahun 2012 tentang Bahan Tambahan Pangan.

Menurut Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1 Permenkes Nomor 033 Tahun 2012, tentang Bahan Tambahan Pangan mendefinisikan bahwa: "Bahan Tambahan Pangan yang selanjutnya disingkat BTP adalah bahan yang ditambahkan ke dalam pangan untuk mempengaruhi sifat atau bentuk pangan".

Berdasarkan peraturan Permenkes tersebut diketahui pada dasarnya penggunaan BTP ke dalam produk pangan oleh pelaku usaha diperbolehkan. Hal tersebut bertujuan untuk menghasilkan produk makanan sehat dan bermutu, dan tentunya BTP yang digunakan adalah yang aman dan diizinkan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM).

Proses industrialisasi dalam memproduksi produk makanan, tidak jarang menimbulkan permasalahan yang disebabkan oleh adanya penggunaan BTP mengandung bahan-bahan berbahaya dalam produksi pangan dan tentunya merugikan konsumen, baik dalam arti finansial maupun non finansial bahkan korban jiwa.

Data yang dirilis oleh Badan POM, saat ini terdapat lebih dari 60% (enam puluh persen) makanan (terutama makanan jajanan anak) yang tidak memenuhi syarat keamanan dan mutu pangan yang baik. Jenis-jenis makanan tersebut antara lain berbagai jenis permen, snack/makanan ringan dan berbagai jenis sirup yang dijual di Tanam Kana-Kanak (TK) dan Sekolah Dasar memiliki kandungan zat-zat berbahaya. Penelitian Badan POM, menemukan dari 163 (seratus enam puluh tiga) sampel jajanan anak yang diambil pada 10 (sepuluh) Provinsi di Indonesia, sebanyak 80 (delapan puluh) sampel (sekitar 50%) tidak memenuhi baku mutu keamanan pangan.<sup>1</sup>

Pemakaian bahan kimia sangat berbahaya bagi kesehatan dan apabila dikonsumsi dalam jangka waktu lama atau berlebihan jumlahnya dapat memicu timbulnya berbagai macam penyakit, termasuk penyakit kanker bahkan kematian. Sedangkan secara jangka pendek, penggunaan zat-zat tersebut akan menimbulkan efek mual dan sakit kepala, gatal-gatal dan muntah, asthma, juga gangguan hati dan kesulitan belajar.<sup>2</sup>

Padahal pengaturan penggunaan BTP ini sudah sangat jelas tertulis pada Pasal 75 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (selanjutnya disingkat dengan Undang-Undang Pangan) menyatakan:

“Setiap Orang yang melakukan Produksi Pangan untuk diedarkan dilarang menggunakan: Bahan Tambahan Pangan yang melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan, dan/atau bahan yang dilarang digunakan sebagai bahan tambahan Pangan”

BTP yang tidak sesuai dengan izin tentunya mengancam keamanan pangan. Menurut Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Pangan menguraikan bahwa:

Keamanan Pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah Pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi.

Konsumen pada umumnya belum memperdulikan atau belum mempunyai kesadaran tentang keamanan makanan yang mereka konsumsi sehingga belum banyak menuntut pelaku usaha untuk menghasilkan produk makanan yang aman.<sup>3</sup>

Padahal konsumen memiliki hak untuk mendapatkan informasi yang akurat dan lengkap atas suatu barang dan/atau jasa sebagai bentuk lain dari kewajiban pelaku usaha untuk memproduksi barang dan jasa berkualitas, aman dikonsumsi atau digunakan, mengikuti standar yang berlaku, dengan harga yang wajar (*reasonable*). Sejatinya informasi-informasi tersebut meliputi tentang ketersediaan barang atau jasa yang dibutuhkan masyarakat konsumen, tentang kualitas produk, keamanannya, harga, tentang berbagai persyaratan dan/atau cara memperolehnya, tentang jaminan atau garansi produk, persediaan suku cadang, tersedianya pelayanan jasa purna-jual, dan lain-lain yang berkaitan dengan itu.<sup>4</sup> Tanpa adanya informasi yang jelas maka kecurangan-kecurangan dapat terjadi.<sup>5</sup>

Tidak kalah pentingnya lagi, hal-hal yang membuat penulis tertarik untuk mengkaji dan meneliti terkait dengan penggunaan bahan tambahan berbahaya terhadap pangan ialah dikarenakan adanya beberapa kasus yang penulis lihat dalam berbagai sumber.

Hasil penelitian Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) menunjukkan bahwa beberapa jajanan yang dijual disekolah-sekolah dasar menggunakan kombinasi sakarin dan siklamat, walaupun penggunaan bahan kimia tersebut masih dibawah batas maksimum tetapi berdasarkan peraturan Menkes

---

<sup>1</sup><https://hukumkes.wordpress.com/2008/03/15/aspek-hukum-bahan-tambahan-makanan-pada-jajanan-anak/>, diakses pada hari Senin, 27 November 2017 Pukul 01.<sup>01</sup> WIB.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Celina Tri Siwi Kristiyanti. *Op.Cit.* halaman 170.

<sup>4</sup> A.Z. Nasution (selanjutnya disebut A.Z. Nasution-I), *Konsumen dan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, halaman 76.

<sup>5</sup> Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, halaman. 15.

tahun 1988 jumlah yang terdapat dalam jajanan anak tersebut hanya dianjurkan untuk penderita diabetes mellitus bukan untuk konsumsi umum apalagi anak-anak sekolah dasar.

## 2. METODE PENELITIAN

Metode penelitian menjelaskan seluruh rangkaian kegiatan yang akan dilakukan dalam rangka menjawab pokok permasalahan atau untuk membuktikan asumsi yang dikemukakan. Untuk menjawab pokok masalah penelitian dan membuktikan asumsi harus didukung oleh fakta-fakta lapangan dan hasil penelitian.<sup>6</sup>

### 1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis, yang mengarah kepada penelitian yuridis normatif. Penelitian deskriptif analisis yaitu penelitian yang menggambarkan objek, menerangkan dan menjelaskan sebuah peristiwa dengan maksud untuk mengetahui keadaan objek yang diteliti. Penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.<sup>7</sup>

### 2. Jenis penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif, dengan pendekatan penelitian terhadap sistematika hukum. Bentuk-bentuk penelitian hukum normatif sebagaimana yang dikatakan Ronny Hanitjo Soemitro meliputi: inventarisasi hukum positif, penelitian asas-asas hukum, penelitian hukum *in concreto*, penelitian sinkronisasi hukum, penelitian sistem hukum dan perbandingan hukum.<sup>8</sup> Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian doktrinal, hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertuliskan peraturan perundang-undangan (*law in books*).<sup>9</sup> Sedangkan penelitian terhadap sistematika hukum dapat dilakukan pada peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis.<sup>10</sup>

### 3. Metode Pendekatan

Dilihat dari pendekatannya penelitian ini menggunakan pendekatan normatif.<sup>11</sup> Pendekatan normatif antara lain meneliti pemberlakuan hukum positif yaitu tentang tanggung jawab pidana bagi pelaku usaha yang menggunakan Bahan Tambahan Pangan (BTP) berbahaya pada produk pangan.

### 4. Alat pengumpul data

Teknik pengumpulan data diperoleh berupa data sekunder yaitu dilakukan dengan cara studi pustaka (*library research*) atau penelusuran literatur di perpustakaan terhadap bahan-bahan hukum tertulis yang relevan. Literatur diperoleh melalui membaca referensi, melihat, mendengar seminar, pertemuan-pertemuan ilmiah, serta men-*download* melalui internet.

### 5. Analisis data

Untuk menganalisis data yang terhimpun dari penelusuran kepustakaan, maka penelitian ini menggunakan analisis kualitatif. Analisis kualitatif ini pada dasarnya merupakan pemaparan tentang teori-teori yang telah ada, sehingga teori-teori tersebut dapat ditarik beberapa hal yang dapat dijadikan konklusi dalam penelitian ini. Jenis analisis data kualitatif yaitu menganalisis data berdasarkan kualitasnya (tingkat keterkaitannya) bukan didasarkan pada kuantitasnya. Berkualitas dimaksud disini berhubungan dengan norma-norma, asas-asas, dan kaidah-kaidah yang relevan dengan tanggungjawab pidana bagi pelaku usaha yang menggunakan bahan tambahan pangan (BTP) berbahaya pada produk pangan. Analisis tersebut didasarkan pada ketentuan yang terdapat di dalam perundang-undangan yang tertulis.

## 3. HASIL dan PEMBAHASAN

### 3.1. Ketentuan Tentang Bahan Tambahan Pangan (BTP)

Produk merupakan variabel paling penting dalam segmen pemasaran. Munculnya berbagai macam produk yang dipasarkan membuat konsumen dapat membandingkan antara harga dan mutu

<sup>6</sup> Program Magister Ilmu Hukum, *Pedoman Penyusunan Proposal dan Tesis*, Medan: Pasca Sarjana UMSU, 2009, halaman 10.

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press, 2007, halaman 10.

<sup>8</sup> Ronny Hanitjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: 1990, Ghalia Indonesia, Cetakan Keempat, halaman 4.

<sup>9</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014, halaman 118.

<sup>10</sup> Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, . 2005, halaman 93.

<sup>11</sup> *Ibid.* Halaman 48.

produk yang satu dengan produk yang lain. Oleh karena itu pembahasan tentang produk menjadi satu hal penting untuk dikaji.

Pengertian produk menurut Kotler<sup>12</sup> adalah segala sesuatu yang dapat ditawarkan ke dalam pasar untuk diperhatikan, dimiliki, digunakan, atau dikonsumsi sehingga dapat memuaskan keinginan dan kebutuhan. Termasuk di dalamnya adalah obyek fisik, jasa, orang, tempat, organisasi, dan gagasan.

Pengaturan hukum tentang Bahan Tambah Pangan (BTP) diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia (Permenkes) Nomor 033 Tahun 2012 tentang Bahan Tambah Pangan. Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1 Permenkes Nomor 033 Tahun 2012 menyebutkan: "Bahan tambahan pangan adalah bahan yang ditambahkan ke dalam pangan untuk mempengaruhi sifat atau bentuk pangan".

BTP yang digunakan dalam memproduksi pangan hendaknya harus memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Permenkes Nomor 003 Tahun 2012, sebagai berikut:

- a. BTP tidak dimaksudkan untuk dikonsumsi secara langsung dan/atau tidak diperlakukan sebagai bahan baku pangan.
- b. BTP dapat mempunyai atau tidak mempunyai nilai gizi, yang sengaja ditambahkan ke dalam pangan untuk tujuan teknologis pada pembuatan, pengolahan, perlakuan, pengepakan, pengemasan, penyimpanan dan/atau pengangkutan pangan untuk menghasilkan atau diharapkan menghasilkan suatu komponen atau mempengaruhi sifat pangan tersebut, baik secara langsung atau tidak langsung.
- c. BTP tidak termasuk cemaran atau bahan yang ditambahkan ke dalam pangan untuk mempertahankan atau meningkatkan nilai gizi.

Ketentuan Umum Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Pangan menegaskan bahwa:

Keamanan Pangan merupakan sebuah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi.

Terkait pengamanan makanan dan minuman, menurut Pasal 111 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (selanjutnya disingkat dengan Undang-Undang Kesehatan) menyebutkan bahwa "makanan dan minuman yang dipergunakan untuk masyarakat harus didasarkan pada standar dan/atau persyaratan kesehatan".

Mengenai standar makanan yang aman ini juga diatur dalam Pasal 86 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Pangan, yaitu: "setiap orang yang memproduksi dan memperdagangkan Pangan wajib memenuhi standar Keamanan Pangan dan Mutu Pangan yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Setiap orang dilarang mengedarkan pangan tercemar. Seperti yang tercantum pada Pasal 90 ayat (1) UU Pangan, Pangan tercemar berupa pangan yang:

- a. mengandung bahan beracun, berbahaya, atau yang dapat membahayakan kesehatan atau jiwa manusia;
- b. mengandung cemaran yang melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan;
- c. mengandung bahan yang dilarang digunakan dalam kegiatan atau proses Produksi Pangan;
- d. mengandung bahan yang kotor, busuk, tengik, terurai, atau mengandung bahan nabati atau hewani yang berpenyakit atau berasal dari bangkai;
- e. diproduksi dengan cara yang dilarang; dan/atau
- f. sudah kedaluwarsa.

Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu Dan Gizi Pangan juga mengatur hal serupa yaitu setiap orang dilarang mengedarkan.

- a. pangan yang mengandung bahan beracun, berbahaya atau yang dapat merugikan atau membahayakan kesehatan atau jiwa manusia;
- b. pangan yang mengandung cemaran yang melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan;
- c. pangan yang mengandung bahan yang dilarang digunakan dalam kegiatan atau proses produksi pangan;
- d. pangan yang mengandung bahan yang kotor, busuk, tengik, terurai, atau mengandung bahan nabati atau hewani yang berpenyakit atau berasal dari bangkai sehingga menjadikan pangan tidak layak dikonsumsi manusia; atau
- e. pangan yang sudah kedaluwarsa.

---

<sup>12</sup> Dalam Hartimul F. Nembah Ginting, *Manajemen Pemasaran*, Bandung: CV Yrama Widya, 2011, halaman 90.

### 3.2 Konsep Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Penggunaan BTP Berbahaya pada Produk Pangan

#### a. Ruang Lingkup Konsumen

Konsumen dalam bahasa Inggris disebut *consumer*, bahasa Belanda disebut dengan *consument*, yang berarti “setiap orang yang menggunakan barang”. Pengertian konsumen secara harfiah berarti “seseorang yang membeli barang atau jasa”, atau “seseorang atau sesuatu perusahaan yang membeli barang tertentu atau menggunakan suatu persediaan atau sejumlah barang”. Dalam arti lain konsumen dikenal juga dengan pengertian “setiap orang yang menggunakan barang atau jasa”.<sup>13</sup>

Berdasarkan Buku Ke-III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) konsumen disebut dengan subjek hukum perikatan yaitu pemaknaan dari sebutan pembeli, penyewa, peminjam pakai. Demikian pula dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) juga ditemukan istilah penumpang yang pengertiannya juga dikelompokkan pada sebutan konsumen (pemakai jasa). Sedangkan menurut A.Z. Nasution, konsumen adalah “setiap orang yang mendapatkan secara sah dan menggunakan barang atau jasa untuk suatu kegunaan tertentu”.<sup>14</sup>

Ketentuan Pasal 1 angka (2) UUPK mendefinisikan konsumen yaitu sebagai berikut:

“Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan”.

Penjelasannya dalam UUPK diuraikan bahwa, konsumen merupakan konsumen akhir bukan konsumen antara sebagaimana yang didefinisikan, difahami ataupun ditafsirkan dalam ilmu ekonomi.

Konsumen akhir adalah pengguna atau pemanfaat akhir dari suatu produk, sedangkan konsumen antara adalah konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai bagian dari proses suatu produksi lain. Para ahli hukum pada umumnya sepakat bahwa arti konsumen adalah pemakai terakhir dari benda atau jasa (*Uiteindelijke gebruiker van goederen en diesten*) yang diserahkan kepada mereka oleh pengusaha (*ondernemer*).<sup>15</sup>

Perlindungan hukum bagi konsumen terhadap penggunaan BTP berbahaya pada produk pangan oleh pelaku usaha memiliki kaitan erat dengan tanggung jawab produk (*product liability*).

### 3.3. Tanggung Jawab Pidana Bagi Pelaku Usaha Yang Menggunakan Bahan Tambahan Pangan (Btp) Berbahaya Pada Produk Pangan

#### a. Tanggung Jawab Pidana Bagi Pelaku Usaha

Terciptanya perlindungan hukum bagi konsumen tentu tidak dapat dilepaskan dari terlaksananya dengan hak dan kewajiban kedua belah pihak. Hak konsumen sebagaimana telah dijelaskan di atas adalah merupakan kewajiban pelaku usaha, sebaliknya hak dari pelaku usaha merupakan kewajiban konsumen. Singkatnya, keseimbangan pelaksanaan hak dan kewajiban antara konsumen dengan pelaku usaha merupakan simpul hubungan hukum yang mengikat diantara kedua belah pihak.

Tanggung jawab produk merupakan tanggung jawab pelaku usaha terhadap barang dan/atau jasanya bilamana menimbulkan pihak yang dirugikan mencari atau menemukan kerusakan atas kerugian diri atau hilangnya penghasilan bila pihak tersebut menduga bahwa kerusakan produk menyebabkan kerugian.<sup>16</sup>

Menyinggung persoalan hubungan hukum, Sulistyandari dalam diktatnya yang berjudul *Perbuatan Melawan Hukum* memberikan pengertian hubungan hukum, yaitu: “Hubungan hukum adalah hubungan antara dua orang atau lebih, yang diberi akibat hukum, artinya hak dan kewajiban yang muncul dari hubungan itu diatur oleh hukum”.<sup>17</sup>

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen merupakan patron yang memuat aturan-aturan hukum tentang perlindungan kepada konsumen berupa payung bagi perundang-undangan lainnya yang menyangkut konsumen, sekaligus mengintegrasikan perundang-undangan itu sehingga memperkuat penegakan hukum di bidang Perlindungan Konsumen.

<sup>13</sup> A.Z. Nasution (selanjutnya ditulis A.Z.Nastuon-II), *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar, Cetakan Kedua*, Jakarta: Diadit Media, 2002, halaman 3.

<sup>14</sup> A.Z. Nasution-I, *Loc.Cit.*, halaman 69.

<sup>15</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Hasil-Hasil Pertemuan Ilmiah* (Simposium, Seminar, Lokakarya), Jakarta: BPHN, 1986, halaman 57.

<sup>16</sup> Charles O. Smith, *Product Liability*, New Jersey Prentice Hall: Englewood cliff, 1920, halaman 1.

<sup>17</sup> Sulistyandari, *Diktat: “Perbuatan Melawan Hukum”*, Purwokerto: UNSOED, 2012, halaman 3.

Menyinggung tentang penegakan hukum, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa di samping mempunyai aspek keperdataan, hukum perlindungan konsumen juga mempunyai aspek pidana, maka oleh karenanya pembahasan pada bagian ini akan terfokus pada penegakan hukum pidana dalam aspek perlindungan konsumen. Hal demikian didasarkan substansi normatif yang terkandung di dalam UUPK itu sendiri yaitu bahwa hukum perlindungan konsumen adalah juga bagian dari hukum pidana.

Lingkup perlindungan hak-hak konsumen sebagaimana telah dijelaskan di atas tentunya memiliki nuansa publik yang hanya dapat dipertahankan melalui hukum pidana. Sehingga perbuatan pelaku usaha yang menggunakan BTP berbahaya pada produk pangan diyakini dapat menimbulkan kerugian kepada konsumen dalam tingkatan dan kompleksitas tertentu bahkan mungkin saja berdimensi kejahatan. Artinya, perbuatan pelaku usaha yang merugikan/melanggar hak konsumen yang bertentangan dengan norma-norma hukum pidana dapat dikategorikan sebagai tindak pidana, karena itu diselesaikan dengan hukum pidana dan memakai instrumen pidana.

Selain itu, perlu diperhatikan terhadap penegakan dari pembuat UUPK sebagaimana dimuat dalam bagian penjelasan bahwa UUPK bukan merupakan awal dan akhir dari hukum yang mengatur tentang Perlindungan Konsumen.<sup>18</sup> Dengan perkataan lain, bahwa dalam rangka terwujudnya jaminan kepastian hukum terhadap perlindungan konsumen maka keberadaan UUPK tidak berdiri sendiri. Di samping UUPK dimungkinkan pula kejahatan yang dilakukan oleh pelaku usaha dapat dijerat dengan peraturan perundang-undangan lainnya sepanjang mengacu kepada aspek perlindungan konsumen.

Beberapa jalur perlindungan hukum yang dapat dilakukan oleh konsumen, yang secara umum adalah:

1. Penerapan prinsip *product liability*; Pada tanggal 1 Januari 1995 WTO telah resmi berdiri menggantikan GATT, dengan demikian WTO merupakan organisasi antar pemerintah dunia yang berbau proteksi atau perlindungan dianggap anti WTO atau anti liberalisasi perdagangan.<sup>19</sup>
2. Penerapan prinsip *strict product liability*; Sebenarnya dalam kasus terkait prinsip bertanggung jawab mutlak pelaku usaha dapat dipertanyakan tentang intervensi pemerintah dalam memberikan jaminan terhadap hak-hak konsumen, khususnya terhadap keselamatan, kesehatan, dan hak untuk mendapatkan ganti kerugian, baik berupa cacat atau kerusakan pada tubuh konsumen, maupun kerusakan yang berkaitan dengan produk itu sendiri.<sup>20</sup>
3. Prinsip tanggung jawab produk; Secara umum tanggung jawab produk ialah tanggung jawab pelaku usaha untuk produk yang telah diedarkannya yang menimbulkan atau mengakibatkan kerugian akibat misalnya cacat yang melekat pada produk tersebut.

Terdapat beberapa aspek dalam perlindungan konsumen sebagaimana dijelaskan, sebagai berikut:<sup>21</sup>

1. Perlindungan terhadap kemungkinan diserahkan kepada konsumen barang dan atau jasa yang tidak sesuai dengan apa yang telah disepakati atau melanggar ketentuan undang-undang. Dalam kaitan ini termasuk persoalan-persoalan mengenai penggunaan bahan baku, proses produksi, proses distribusi, desain produk, dan sebagainya, apakah telah sesuai dengan standar sehubungan keamanan dan keselamatan konsumen atau tidak. Juga, persoalan tentang bagaimana konsumen mendapatkan penggantian jika timbul kerugian karena memakai atau mengonsumsi produk yang tidak sesuai.
2. Perlindungan terhadap diberlakukannya kepada konsumen syarat-syarat yang tidak adil. Dalam kaitan ini termasuk persoalan-persoalan promosi dan periklanan, standar kontrak, harga, layanan purnajual, dan sebagainya. Hal ini berkaitan dengan perilaku pelaku usaha dalam memproduksi dan mengedarkan produknya.

Memperhatikan frasa yang terkandung dalam norma Pasal 19 ayat (1) UUPK, maka setidaknya tanggung jawab pelaku usaha meliputi:

1. Tanggung jawab ganti kerugian atas kerusakan;
2. Tanggung jawab ganti kerugian atas pencemaran; dan
3. Tanggung jawab kerugian atas kerugian konsumen.

---

<sup>18</sup> Janus Sidabalok, *Loc.Cit.*, halaman 42.

<sup>19</sup> Yusuf shifie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, Jakarta, PT. Citra Aditya Bakti, 2003, halaman 8.

<sup>20</sup> Inosentius Samsul, *Ringkasan Disertasi Prinsip Tanggung Jawab Mutlak*, Fakultas Hukum, Pascasarjana, 2003, halaman 22.

<sup>21</sup> Janus Sidabalok, *Op.Cit.*, halaman 7.

Ditilik dari lingkup perbuatannya, terdapat beberapa bentuk tanggung jawab pidana bagi pelaku usaha yang menggunakan BTP berbahaya pada produk pangan sebagaimana diatur pada beberapa regulasi, yaitu:

a. Ketentuan Pidana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, yaitu;

Tanggung jawab pidana terhadap perbuatan penggunaan BTP berbahaya pada produk pangan pada dasarnya melekat kepada pelaku usaha dan/atau pengurusnya. Hal ini sesuai dengan perintah Pasal 61 UUPK, yaitu; “Penuntutan pidana dapat dilakukan terhadap pelaku usaha dan/atau pengurusnya”.

Proses dari ketiga pembuktian tersebut, penyidik memproses lebih lanjut melalui bantuan BPOM (Badan Pengawas Obat dan Makanan). Kemudian BPOM, dapat menyimpulkan bahwa pelaku usaha bersalah atas keracunan yang terjadi kepada konsumen atau tidak.

Selain upaya penegakan hukum pidana, konsumen sebagai korban dapat juga melakukan tindakan hukum lainnya terhadap pelaku usaha yang menggunakan BTP berbahaya pada produk pangan melalui beberapa cara, antara lain;

b. Litigasi

Yaitu dengan cara penyelesaian sengketa di peradilan umum. Sengketa konsumen dimaksud adalah dibatasi pada sengketa perdata, masuknya suatu perkara ke pengadilan harus melalui beberapa prosedur yang didahului dengan pendaftaran surat gugatan di kepaniteraan perkara perdata pada pengadilan negeri setempat. Pasal 45 UUPK, menyatakan:

- (1) Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum.
- (2) Penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau diluar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa.
- (3) Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menghilangkan tanggung jawab pidana sebagaimana diatur dalam Undang-undang.
- (4) Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa.

Konsumen yang dirugikan haknya tidak hanya diwakilkan oleh jaksa dalam penuntutan peradilan umum untuk kasus pidana, tetapi konsumen dapat juga menggugat pihak lain dilingkungan peradilan tata usaha Negara jika terdapat sengketa administrasi didalamnya. Hal ini dapat terjadi jika dalam kaitannya dengan kebijakan pemerintah yang ternyata dipandang merugikan konsumen secara individual.

c. Non Litigasi

Maraknya kegiatan bisnis tidak dapat dihindari terjadinya sengketa (*dispute/difference*) antara pihak yang bersengketa, dimana penyelesaiannya dilakukan melalui proses peradilan (litigasi). Proses ini membutuhkan waktu yang lama, namun alasan yang mengemuka dipilihnya penyelesaian alternatif, yaitu karena ingin meminimalisasi birokrasi perkara, biaya dan waktu, sehingga lebih cepat dengan biaya relatif lebih ringan, lebih dapat menjaga harmonisasi sosial (*social harmony*) dengan mengembangkan perdamaian, musyawarah dan budaya non konfrontatif akan tetapi tetap mempunyai kekuatan hukum sama seperti pengadilan biasa, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 130 HIR (*Herziene Indonesisch Reglement*) yaitu apabila perdamaian tercapai maka perdamaian itu dibuat dalam sebuah akta, dimana kedua belah pihak yang bersengketa harus mentaati perjanjian yang dibuat dalam akta tersebut.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, menyatakan mengenai alternatif penyelesaian sengketa dapat dilakukan dengan cara seperti berikut :

1) Konsultasi

Pada prinsipnya konsultasi merupakan suatu tindakan yang bersifat personal antara suatu pihak tertentu yang disebut klien, dengan pihak lain yang merupakan pihak konsultan yang memberikan pendapatnya pada klien tersebut untuk memenuhi keperluan dan kebutuhan kliennya. Pendapat tersebut tidak mengikat, artinya klien bebas untuk menerima pendapat tersebut atau tidak.

2) Negosiasi

Negosiasi adalah proses konsensus yang digunakan para pihak untuk memperoleh kesepakatan. Negosiasi merupakan sarana bagi pihak-pihak yang mengalami sengketa untuk mendiskusikan

penyelesaiannya tanpa melibatkan pihak ketiga penengah yang tidak berwenang mengambil keputusan (mediasi) dan pihak ketiga pengambil keputusan (arbitrase dan litigasi).

Negosiasi biasanya dipergunakan dalam sengketa yang tidak terlalu rumit, di mana para pihak masih beritikad baik untuk duduk bersama dan memecahkan masalah. Negosiasi dilakukan apabila komunikasi antarpihak yang bersengketa masih terjalin dengan baik, masih ada rasa saling percaya, dan ada keinginan untuk cepat mendapatkan kesepakatan dan meneruskan hubungan baik.

### 3) Mediasi

Mediasi merupakan proses negosiasi pemecahan masalah di mana pihak luar yang tidak memihak (*impartial*) bekerjasama dengan pihak yang bersengketa untuk membantu memperoleh kesepakatan perjanjian dengan memuaskan. Berbeda dengan hakim atau arbiter, mediator tidak mempunyai wewenang untuk memutuskan sengketa. Mediator hanya membantu para pihak untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang dikuasakan kepadanya.

### 4) Konsiliasi

Konsiliasi tidak jauh berbeda dengan perdamaian, sebagaimana diatur dalam pasal 1851 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgelijk Wetboek*). konsiliasi sebagai suatu alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Pihak ketiga dalam konsiliasi mengupayakan pertemuan di antara pihak yang berselisih pihak ketiga mengupayakan perdamaian. Pihak ketiga selaku konsiliator tidak harus duduk bersama dalam perundingan dengan pihak yang berselisih, konsiliator biasanya tidak terlibat secara mendalam atas substansi dari perselisihan.

### 5) Penilaian Ahli

Penilaian ahli adalah pendapat hukum oleh lembaga arbitrase. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, yang dimaksud dengan lembaga arbitrase adalah badan yang dipilih oleh para pihak yang bersengketa untuk memberikan putusan mengenai sengketa tertentu, lembaga tersebut juga dapat memberikan pendapat yang mengikat suatu hubungan hukum tertentu dalam hal belum timbul sengketa.

Selain peradilan umum, UUPK memiliki terobosan dengan memberikan fasilitas kepada para konsumen yang merasa dirugikan sebagaimana kasus yang banyak terjadi akibat penggunaan bahan-bahan kimia berbahaya pada makanan yang sengaja dicampurkan oleh pelaku usaha pada saat proses pembuatan makanan sehingga menyebabkan kerugian yang fatal kepada konsumen, yaitu dengan mengajukan gugatan kepada pelaku usaha diluar peradilan, yaitu melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Mekanisme gugatan diselesaikan secara sukarela dari kedua belah pihak yang bersengketa, hal ini berlaku untuk gugatan secara perorangan, sedangkan gugatan secara kelompok (*class action*) dilakukan melalui peradilan umum.

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) adalah pengadilan khusus konsumen (*small claim court*) yang sangat diharapkan dapat menjawab tuntutan masyarakat agar proses berperkara berjalan cepat, sederhana dan murah. Pemeriksaan dilakukan oleh hakim tunggal dan kehadiran penuh pihak ketiga (pengacara) sebagai wakil pihak yang bersengketa tidak diperkenankan. Putusan BPSK tidak dapat dibanding kecuali bertentangan dengan hukum yang berlaku.

Pasal 54 UUPK menyebutkan bahwa penyelesaian sengketa terhadap konsumen dibentuk Majelis yang terdiri atas sedikitnya 3 (tiga) anggota dibantu oleh seorang panitera, putusan yang dijatuhkan Majelis BPSK bersifat final dan mengikat. BPSK wajib menjatuhkan putusan selama-lamanya 21 (dua puluh satu) hari sejak gugatan diterima, sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 55 UUPK. Keputusan BPSK wajib dilaksanakan pelaku usaha dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari setelah diterimanya atau apabila keberatan dapat mengajukannya kepada Pengadilan Negeri dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari.

Pengadilan Negeri yang menerima keberatan pelaku usaha memutus perkara tersebut dalam jangka waktu 21 (dua puluh satu) hari sejak diterimanya keberatan tersebut, selanjutnya kasasi pada putusan Pengadilan Negeri ini diberi luang waktu 14 (empat belas) hari untuk mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung. Keputusan Mahkamah Agung wajib dikeluarkan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan kasasi, sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 58 UUPK.

## 4. KESIMPULAN

Berdasarkan analisis pembahasan yang ada, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa pengaturan hukum tentang penggunaan Bahan Tambahan Pangan (BTP) pada produk pangan telah diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 033 Tahun 2012 tentang Bahan Tambahan Pangan, yang pada Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1 Permenkes Nomor 033 Tahun 2012 menyebutkan: "Bahan tambahan pangan adalah bahan yang ditambahkan ke dalam pangan untuk mempengaruhi sifat atau bentuk pangan".



2. Bahwa penggunaan Bahan Tambahan Pangan (BTP) berbahaya seperti formalin, boraks, Rhodamin B (pewarna merah), *Metanil Yellow* (pewarna kuning), Asam Salisilat, Klorin (digunakan untuk memutihkan beras) dan bahan kimia lain yang bukan untuk produk pangan tidak dibenarkan dan/atau dilarang berdasarkan perspektif hukum positif Indonesia yaitu antara lain termuat dalam; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).
3. Bahwa tanggung jawab pidana bagi pelaku usaha yang menggunakan Bahan Tambahan Pangan (BTP) berbahaya pada produk pangan diatur dalam ketentuan pidana Pasal 62 ayat (1), (2), (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 134 dan Pasal 136 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, diatur pula dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2009 tentang Kesehatan dan Pasal 204, 205, 359, 383, 386, 501 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

### Saran

Merujuk pada hasil analisis dalam penelitian ini, dapat dirumuskan saran-saran sebagai berikut:

1. Konsumen harus lebih bijak dan cerdas serta harus terus menggali informasi sebagai upaya edukasi untuk mengetahui BTP yang diperbolehkan dan yang tidak dalam suatu produk pangan yang akan dikonsumsinya.
2. Pemerintah harus terus berupaya meningkatkan perlindungan terhadap konsumen mengingat masih banyaknya produk pangan beredar di masyarakat yang menggunakan BTP berbahaya, dan Berbagai instansi pemerintah yang terkait (Disperindag, Dinkes, BPOM, dan Kepolisian) disarankan untuk saling bekerjasama dalam rangka melakukan kegiatan sosialisasi, pembinaan, dan pengawasan serta penindakan kepada pelaku usaha yang menggunakan BTP berbahaya pada produk pangan sebagai bentuk manifestasi perlindungan kepada seluruh lapisan masyarakat selaku konsumen.
3. Untuk mewujudkan tanggung jawab pidana bagi pelaku usaha yang menggunakan BTP berbahaya pada produk pangan, maka diperlukan kerjasama antara Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, Pejabat Pegawai Negeri Sipil, Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) dan Lembaga Perlindungan Konsumen Nasional Swadaya Masyarakat (LPKSM) Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dan konsumen guna memberikan, pengaduan, pelaporan apabila terdapat pelaku usaha yang menggunakan BTP berbahaya pada produk pangan.

### DAFTAR PUSTAKA

- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- A.Z. Nasution, *Konsumen dan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995.
- , *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar, Cetakan Kedua*, Jakarta: Diadit Media, 2002.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Hasil-Hasil Pertemuan Ilmiah* (Simposium, Seminar, Lokakarya), Jakarta: BPHN, 1986.
- Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2005.
- Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Charles O. Smith, *Product Liability*, New Jersey Prentice Hall: Englewood cliff, 1920.
- Hartimbul F. Nembah Ginting, *Manajemen Pemasaran*, Bandung: CV Yrama Widya, 2011.
- Inosentius Samsul, *Ringkasan Disertasi Prinsip Tanggung Jawab Mutlak*, Fakultas Hukum, Pascasarjana, 2003.
- Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Medan: Paulinus Josua, 1999.
- Program Magister Ilmu Hukum, *Pedoman Penyusunan Proposal dan Tesis*, Medan: Pasca Sarjana UMSU, 2009

Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia, Cetakan Keempat, 1990.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press, 2007.

Sulistiyandari, *Diktat: "Perbuatan Melawan Hukum"*, Purwokerto: UNSOED, 2012.

Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*,

<https://hukumkes.wordpress.com/2008/03/15/aspek-hukum-bahan-tambahan-makanan-pada-jajanan-anak/>, diakses pada hari Senin, 27 November 2017 Pukul 01.<sup>01</sup>WIB.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata)

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2009 tentang Kesehatan

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2017 tentang Peningkatan Efektivitas Pengawasan Obat Dan Makanan,

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2005

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 033 Tahun 2012 tentang Bahan Tambahan Pangan Resolusi PBB 39/248 tentang Perlindungan Konsumen.

Keputusan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 264A/MENKES/SKB/VII/ 2003 dan Nomor 02/SKB/M.PAN/7/2003 tentang Tugas, Fungsi, dan Kewenangan di Bidang Pengawasan Obat dan Makanan

Keputusan Kepala BPOM Nomor: 05018/SK/KBPOM Tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata kerja Unit Pelaksana Teknis di Lingk