

**PENEGAKAN HUKUM PIDANA  
TERHADAP PENGGUNAAN BAHAN-BAHAN KIMIA  
BERBAHAYA DALAM MAKANAN YANG BEREDAR  
DI KOTA SURABAYA**

**SKRIPSI**



Oleh:  
**KHAIRIL ANWAR**  
NIM. 1.811.131.010

**UNIVERSITAS BHAYANGKARA  
FAKULTAS HUKUM SURABAYA**

**2022**

**PENEGAKAN HUKUM PIDANA  
TERHADAP PENGGUNAAN BAHAN-BAHAN KIMIA  
BERBAHAYA DALAM MAKANAN YANG BEREDAR  
DI KOTA SURABAYA**

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk melengkapi Tugas dan Untuk Memenuhi Syarat Mencapai  
Gelar Sajrana Hukum

**Oleh:**

**Khairil Anwar  
NIM. 1.811.131.010**

**Pembimbing,**

**Prof. Dr. Prasetijo Rijadi, SH, M.Hum**

**UNIVERSITAS BHAYANGKARA  
FAKULTAS HUKUM SURABAYA**

**2022**

Skripsi ini telah dipertahankan di depan Tim Dosen Penguji Skripsi Fakultas  
Hukum Universitas Bhayangkara Surabaya

Pada Tanggal: 2022

Dan telah diterima/ dinyatakan lulus memenuhi syarat untuk memperoleh gelar  
Sarjana Hukum

Tim Penguji:

1. Prof. Dr. Prasetijo Rijadi, S.H., M.Hum. ....
2. Herma Setiasih, S.H., M.Hum. ....
3. Ina Rosmaya, S.H., M.Hum. ....

Mengesahkan:

Dekan,

(Dr. Karim, S.H., M.Hum)

## SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Khairil Anwar  
Tempat/Tgl Lahir : Pamekasan, 27-Maret-1991  
NIM : 1811131010  
Arah Minat : Pidana  
Alamat : Perum Magersari BC 03 Rt 32 Rw 007 Sidoarjo.

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa skripsi saya dengan judul: **PENEGAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP PENGGUNAAN BAHAN-BAHAN KIMIA BERBAHAYA DALAM MAKANAN YANG BEREDAR DI KOTA SURABAYA** dalam rangka memenuhi syarat untuk menempuh/memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Surabaya adalah benar-benar hasil karya cipta saya sendiri, yang saya buat sesuai dengan ketentuan yang berlaku, bukan dari hasil jiplakan (plagiat)

Apabila dikemudian hari ternyata Skripsi ini hasil jiplakan (plagiat), maka saya bersedia dituntut di depan pengadilan dan dicabut gelar kesarjanaan (Sarjana Hukum) yang saya peroleh.

Demikianlah surat pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya serta dengan penuh rasa tanggung jawab atas segala akibat hukumnya.

Surabaya, Maret 2022  
Penulis

**Khairil Anwar**  
**NIM. 1811131010**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penyusun panjatkan kehadiran Allah SWT atas limpahan rahmat, taufik dan inayah-Nya serta nikmat sehat sehingga penyusunan skripsi guna memenuhi tugas akhir kuliah ini dapat selesai sesuai dengan yang diharapkan. Shalawat serta salam selalu tercurahkan kepada baginda Nabi Muhammad SAW dan semoga kita selalu berpegang teguh pada sunnahnya Amiin..

Penulisan skripsi dengan judul “Penegakan Hukum Pidana Terhadap Penggunaan Bahan-Bahan Kimia Berbahaya Dalam Makanan Yang Beredar Di Kota Surabaya” tidak lepas dari peran beberapa pihak yang telah memberikan dorongan, bimbingan, dan pengarahan. Oleh karena itu melalui kesempatan yang sangat berharga ini dengan segala ketulusan hati penyusun menyampaikan rasa terimakasih dan penghormatan kepada yang terhormat:

1. Brigjend Pol. (Purn.) Drs. Edy Prawoto, S.H, M.Hum. selaku rektor Universitas Bhayangkara Surabaya.
2. Dr. Karim, S.H., M.Hum. selaku dekan Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Surabaya.
3. Ibu Vera Rimbawani Sushanty, S.H., M.H, selaku ketua program studi Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Surabaya.
4. Segenap Dosen dan staf Universitas Bhayangkara Surabaya yang telah memberikan ilmunya selama beberapa tahun kepada penyusun.
5. Segenap Tenaga Kependidikan di Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Surabaya.
6. Prof. Dr. Prasetijo Rijadi, SH, M.Hum. Selaku dosen pembimbing yang senantiasa sabar dan tulus dalam memberikan bimbingan serta masukan-masukan kepada penyusun dalam penulisan skripsi ini.
7. Kedua orang tua saya yang saya hormati dan saya cintai yang selalu support dan mendoakan saya dalam kondisi dan keadaan apapun.
8. Semua pihak yang telah memberikan bantuan baik moril maupun materil selama studi saya hingga selesai skripsi ini.

Akhirnya, Semoga Allah SWT memberikan imbalan yang berlipat ganda dan meridhai semua amal baik yang telah di berikan. Penyusun menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini masih jauh dari kata sempurna dan masih banyak kekurangan. Oleh karena itu,kritik dan saran yang membangun sangat diharapkan. Semoga skripsi ini menjadi sesuatu yang bermanfaat bagi semua pihak.

Surabaya, 8 Maret 2022

**Khairil Anwar**  
**NIM. 1.811.131.010**

## ABSTRAK

Fenomena yang terjadi banyak sekali kasus yang telah terungkap bahwa makanan dan/atau minuman yang beredar di masyarakat, sebagian merupakan “makanan dan/atau minuman yang berbahaya atau mengandung zat kimia yang secara aturan melebihi takaran/porsi di luar aturan yang telah ditentukan, sehingga hal tersebut berbahaya bagi orang yang mengkonsumsinya. Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk menjelaskan penegakan hukum pidana terhadap penggunaan bahan-bahan kimia berbahaya dalam makanan yang beredar. Jenis penelitiannya yaitu penelitian hukum normatif dimaksudkan untuk menelaah ketentuan-ketentuan hukum positif, dan perangkat hukum positif yang diteliti secara normatif akan digunakan sebagai sumber bahan hukum. Analisis terhadap bahan hukum dilakukan dengan menggunakan pengkajian deskriptif-analitik. Hasil penelitiannya: 1) Pengaturan undang-undang penggunaan bahan-bahan kimia berbahaya dalam makanan yang beredar di Kota Surabaya yaitu telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, yaitu: Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (“UU Pangan”) sebagaimana telah diubah, dihapus, dan/atau dimuat pengaturan baru oleh Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja (“UU Cipta Kerja”). 2) Penegakan hukum pidana terhadap penggunaan bahan-bahan kimia berbahaya dalam makanan yang beredar di Kota Surabaya, didasarkan pada bukti hasil pengujian laboratorium, pemeriksaan, maupun investigasi awal. Proses penegakan hukum sampai dengan *pro-justitia* dapat berakhir dengan pemberian sanksi administratif seperti dilarang untuk diedarkan, ditarik dari peredaran, dicabut izin edarnya, dan disita untuk dimusnahkan. Jika pelanggaran masuk ranah pidana, maka pelaku pelanggaran dapat diproses secara hukum pidana. Pelaku diduga melanggar pasal 196 dan 197 Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dengan ancaman hukuman penjara paling lama 15 tahun dan denda paling banyak 1,5 miliar rupiah. Selain itu, dalam Pasal 64 angka 19 UU Cipta Kerja yang mengubah Pasal 140 ayat (1) UU Pangan diatur bahwa setiap orang yang memproduksi dan memperdagangkan pangan yang dengan sengaja tidak memenuhi standar keamanan pangan yang mengakibatkan timbulnya korban gangguan kesehatan manusia dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 tahun atau denda paling banyak Rp 4 miliar. Namun, perlu diperhatikan, ketentuan pidana di atas dikecualikan terhadap setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan berisiko rendah atau sedang.

Kata Kunci: Penegakan Hukum Pidana, Bahan Kimia Berbahaya, Makanan

## DAFTAR ISI

HALAMAN DEPAN .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
SURAT PERNYATAAN.....	iv
SURAT PERNYATAAN.....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
ABSTRAK .....	vii
DAFTAR ISI.....	viii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	10
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Kajian Pustaka.....	12
F. Metode Penelitian.....	33
G. Sistematika Penulisan.....	37
BAB II PENGATURAN UNDANG-UNDANG PENGGUNAAN BAHAN- BAHAN KIMIA BERBAHAYA DALAM MAKANAN YANG BEREDAR DI KOTA SURABAYA .....	39
A. Hukum Perlindungan Konsumen .....	39
B. Pengaturan Undang-Undang Penggunaan Bahan-Bahan Kimia Berbahaya dalam Makanan Yang Beredar .....	52
BAB III PENEGAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP PENGGUNAAN BAHAN-BAHAN KIMIA BERBAHAYA DALAM MAKANAN YANG BEREDAR DI KOTA SURABAYA .....	59
A. Tindak Pidana.....	59
B. Pertanggungjawaban Hukum.....	65
C. Penggunaan Bahan-bahan Kimia Berbahaya pada Makanan.....	73



D. Penegakan Hukum Pidana terhadap Penggunaan Bahan-bahan Kimia Berbahaya dalam Makanan di Surabaya .....	78
BAB IV PENUTUP .....	85
A. Kesimpulan.....	85
B. Saran.....	86
DAFTAR PUSTAKA .....	87

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Kemajuan zaman telah membawa dunia pada era digital, yang ditandai dengan kemajuan teknologi yang cukup pesat. Seiring perkembangan teknologi ini terjadi pula perkembangan di banyak bidang dan salah satunya dalam bidang makanan. Makanan merupakan kebutuhan pokok yang wajib dipenuhi oleh setiap makhluk hidup untuk kelangsungan hidupnya, terutama manusia karena di dalamnya mengandung nutrisi yang diperlukan.

Makanan merupakan sumber energi yang sangat dibutuhkan oleh tubuh manusia dalam menjalani aktivitas sehari-hari, tanpa makanan manusia tidak akan mendapatkan energi untuk menjalani aktivitasnya. Di zaman yang serba modern seperti sekarang ini masih sangat banyak dijumpai makanan yang diproduksi oleh para pelaku usaha dalam memproduksi makanan yang kualitasnya belum tentu terjamin.<sup>1</sup>

Perlindungan terhadap konsumen merupakan hal yang sangat urgen bagi setiap masyarakat di kalangan manapun, sehingga hal ini tentu akan diatur di setiap negara begitupula dengan Indonesia. Perlindungan konsumen ini diatur di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang

---

<sup>1</sup> Nuhul Marnizar S dan Tarmizi, Penanggulangan Tindak Pidana terhadap Makanan Kemasan Yang tidak Mencantumkan Tanggal Kadaluarsa, *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Hukum Pidana*, Vol. 2 No. 1, 2018, h. 146.

Perlindungan Konsumen selanjutnya disebut(UUPK), Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 1999 Perlindungan konsumen. Tidak adanya perlindungan yang seimbang menyebabkan konsumen berada pada posisi yang lemah, apalagi jika produk yang dihasilkan merupakan jenis produk yang terbatas, sehingga pelaku usaha dapat menyalahgunakan posisinya yaitu dengan cara memonopoli produksi dan pemasaran, hal ini tentu saja akan sangat merugikan konsumen.<sup>2</sup>

Konsumen yang merupakan pemakai akhir dari makanan yang dihasilkan oleh pelaku usaha tersebut justru yang akan mengalami kerugian serta dampak dari bahan-bahan kimia berbahaya secara sengaja dicampurkan dalam makanan yang akan dijual tersebut jika dikonsumsi secara terus-menerus. Efek yang ditimbulkan bahan-bahan tersebut bisa sangat mengerikan, mulai dari pemicu kanker, kelainan genetik, cacat bawaan lahir apabila dikonsumsi oleh ibu hamil, melemahnya kinerja otak dan syaraf, dan masih banyak lagi efek buruk lainnya yang hal ini adalah konsumen yang paling dirugikan dan mendapatkan dampak tersebut.

Mengingat lemahnya kedudukan konsumen pada umumnya dibandingkan dengan kedudukan produsen yang relatif lebih kuat dalam banyak hal, maka perlindungan terhadap konsumen dipandang secara material maupun formal makin terasa sangat penting dikarenakan makin majunya ilmu pengetahuan dan teknologi yang merupakan motor penggerak bagi produktivitas dan efisiensi produsen atas barang atau jasa yang

---

<sup>2</sup> Christovel J. Timah, Jemmy Sondakh dan Dani R. Pinasang, Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Yang Mengalami Kerugian Akibat Mengonsumsi Makanan Dan Minuman Yang Berbahaya, *Lex Administratum*, Vol. 8 No. 2. 2020, h. 43.

dihasilkan dalam rangka mencapai sasaran usaha. Dalam rangka mengejar dan mencapai kedua hal tersebut, akhirnya baik langsung maupun tidak langsung konsumenlah yang pada umumnya akan merasakan dampaknya, dengan demikian upaya-upaya untuk memberikan perlindungan yang memadai terhadap kepentingan konsumen merupakan suatu hal penting dan mendesak untuk dicarikan segera solusinya.

Konsumen yang keberadaannya tidak terbatas dengan strata yang sangat bervariasi menyebabkan produsen melakukan kegiatan pemasaran dan distribusi produk barang atau jasa dengan cara seefektif mungkin agar dapat mencapai konsumen yang sangat majemuk tersebut. Untuk itu semua cara pendekatan diupayakan sehingga mungkin menimbulkan berbagai dampak termasuk keadaan yang menjurus pada tindakan yang bersifat negatif bahkan tidak terpuji yang berawal dari itikad buruk. Dampak buruk yang sering terjadi antara lain menyangkut kualitas, atau mutu barang, informasi yang tidak jelas bahkan penggunaan bahan kimia dalam tambahan produk makanan.<sup>3</sup>

Penggunaan teknologi tinggi dalam mekanisme produksi barang dan/atau jasa akan menyebabkan makin banyaknya informasi yang harus dikuasai oleh masyarakat konsumen, disisi lain mustahil mengharapkan sebagian besar konsumen memiliki kemampuan dan kesempatan akses informasi secara sama besarnya. Apa yang dikenal dengan consumer ignorance, yaitu ketidak mampuan konsumen menerima informasi akibat

---

<sup>3</sup>Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, h. 5

kemajuan teknologi dan keragaman produk yang dipasarkan dapat saja dimanfaatkan secara tidak sewajarnya oleh pelaku usaha. Itulah sebabnya hukum perlindungan konsumen memberikan hak konsumen atas informasi yang benar, yang didalamnya tercakup juga hak atas informasi yang proporsional dan diberikan tidak secara diskriminatif.

Tanggung jawab pelaku usaha didasarkan pada *Contractual Liability* yaitu tanggung jawab perdata atas dasar perjanjian atau kontrak dari pelaku usaha (barang dan/atau jasa), atas kerugian yang dialami konsumen akibat mengkonsumsi barang yang dihasilkan atau memanfaatkan jasa yang diberikannya. Tanggung jawab pelaku usaha yang tidak terdapat hubungan perjanjian (*no Privity of Contract*) antara pelaku usaha (produsen barang) dengan konsumen, maka tanggung jawab pelaku usaha didasarkan pada pertanggung jawaban produk (*product Liability*), yaitu tanggung jawab perdata secara langsung (*Strictliability*) dari pelaku usaha atas kerugian yang dialami konsumen akibat mengkonsumsi barang yang dihasilkan. Tanggung jawab pelaku usaha didasarkan pada pertanggung jawaban profesional (*Professional Liability*) yang menggunakan tanggung jawab perdata secara langsung dari pelaku usaha (pemberi jasa) atas kerugian yang dialami konsumen akibat memanfaatkan jasa yang diberikan.<sup>4</sup>

Perlindungan terhadap konsumen dalam hal ini masih sangat lemah, padahal konsumen menjadi satu-satunya yang akan menanggung resiko dari dampak bahan kimia berbahaya yang dicampurkan dalam makanan

---

<sup>4</sup>Budi F. Supriadi, *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen*, (Bandung: UNIKOM, 2010) hlm. 24

oleh produsen yang tidak bertanggung jawab tersebut. Ketidakberdayaan konsumen dalam menghadapi pelaku usaha ini jelas sangat merugikan kepentingan konsumen dan akibat yang ditimbulkan dari bahan-bahan tersebutpun sangat fatal bahkan dapat menyebabkan kematian. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen telah dijelaskan mengenai hak atas keamanan dan keselamatan bagi konsumen sehingga dapat terhindar dari kerugian fisik maupun psikis.

Kondisi konsumen yang dirugikan memerlukan perlindungan untuk mendapat ganti kerugian atas dasar kesalahan pelaku usaha, namun dalam hal ini hukum juga harus mengatur keadilan antara konsumen dengan pelaku usaha. Sehingga perlu juga diperhatikan bahwa dalam memberikan perlindungan konsumen jangan sampai mematikan usaha milik pelaku usaha tersebut karena sesungguhnya keberadaan pelaku usaha merupakan sesuatu yang esensial dalam perekonomian Negara. Namun dalam hal ini jika kegiatan pelaku usaha membahayakan konsumen akan lebih baik usahanya dimatikan saja.<sup>5</sup>

Kerugian-kerugian yang dialami oleh konsumen tersebut dapat timbul sebagai akibat dari adanya hubungan hukum perjanjian antara produsen dengan konsumen, maupun akibat dari adanya perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh produsen. Perjanjian-perjanjian yang dilakukan antara para pihak tidak selamanya dapat berjalan mulus dalam arti masing-masing pihak puas, karena kadang-kadang pihak penerima tidak menerima barang

---

<sup>5</sup>Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013, h. 152.

atau jasa sesuai dengan harapannya. Apabila pembeli, yang dalam hal ini konsumen tidak menerima barang atau jasa sesuai dengan yang diperjanjikan, maka produsen telah melakukan wanprestasi, sehingga konsumen mengalami kerugian.

Salah satu upaya untuk mengatasi penyalahgunaan penggunaan bahan-bahan kimia berbahaya dalam makanan tersebut sebaiknya pihak konsumen maupun pelaku usaha memahami betul tujuan dari perlindungan konsumen tersebut agar tidak ada lagi konsumen maupun pelaku usaha yang merasa dirugikan. Tujuan dari perlindungan konsumen tersebut termuat dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Fenomena yang terjadi di lapangan, banyak sekali kasus yang telah terungkap bahwa makanan dan/atau minuman yang beredar di masyarakat, sebagian merupakan “makanan dan/atau minuman yang berbahaya atau mengandung zat kimia yang secara aturan melebihi takaran/porsi di luar aturan yang telah ditentukan, sehingga hal tersebut berbahaya bagi orang yang mengkonsumsinya”.<sup>6</sup> Terdapat cukup banyak kasus yang terjadi di lingkungan masyarakat Indonesia seperti kasus penggunaan formalin, boraks, bhodamin B (pewarnah merah), metanil yellow (pewarna kuning), asam salisilat, klorin (digunakan untuk memutihkan beras), bahkan kimia ini tidak diperuntukan sebagai campuran makanan. Seperti yang sempat terungkap dan diberitakan oleh Suryono bahwa “seorang anak perempuan di Pakalongan meninggal

---

<sup>6</sup> Diyan Setiawan, Tugas Dan Wewenang Balai Besar Pengawasan Obat Dan Makanan Dalam Mengawasi Makanan Yang Mengandung Zat Berbahaya, *Hukum Bisnis*, Vol. 4 No. 2, 2020, h. 421

dunia akibat mengkonsumsi jajanan coklat, sedangkan teman-temannya terjatuh sakit dan di rawat di rumah sakit, hal tersebut terjadi setelah mereka memakan coklat dengan harga 500 Rupiah”.<sup>7</sup> Produk makanan berbahaya tersebut ternyata setelah di teliti tidak hanya datang dari dalam negeri, namun juga datang dari luar negeri (impor). Hal ini ditunjukkan seperti yang ada di Jakarta sebagai pusat negara Indonesia (ibu kota), dimana terdapat 96.060 produk makanan yang berasal dari dua produksi impor yaitu dari Amerika Serikat dan Australia, produk tersebut merupakan produk yang sudah kadaluarsa, dengan berbagai macam produk seperti; mayones, susu bayi, selai, kacangkacangan, kue kering, saus, bumbu instan dan lainnya yang sudah diedarkan ke beberapa kota di Indonesia, dan anehnya “produk yang sudah beredar di Supermarket ketika produk tersebut telah masuk masa kadaluarsa, pihak penyelia mengambil ulang produk tersebut kemudian mereka mengganti labelnya dengan label yang baru, dan diedarkan kembali”.<sup>8</sup> Beberapa permasalahan (kasus) yang telah disebutkan menjadi tugas yang tidak bisa diabaikan oleh pemerintah, mengingat dampak bahaya yang terjadi.

Makanan jajanan merupakan pangan yang pengaturannya diatur oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (“UU Pangan”) sebagaimana telah diubah, dihapus, dan/atau dimuat pengaturan baru oleh Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja (“UU Cipta Kerja”). Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk

---

<sup>7</sup><https://daerah.sindonews.com/read/1398916/174/bocah-perempuan-di-pekalongan-meninggal-setelahkonsumsi-jajanan-cokelat-1556200682>

<sup>8</sup><https://foto.kompas.com/photo/read/2018/03/21/1521565439b24/Kasus-Penjualan-Makanan-Kedaluwarsa>



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 penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjamin terwujudnya penyelenggaraan keamanan pangan di setiap rantai pangan secara terpadu. 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. Pasal 60 angka 5 UU Cipta Kerja yang mengubah Pasal 111 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (“UU Kesehatan”) beserta penjelasannya mengatur bahwa makanan dan minuman yang dipergunakan untuk masyarakat harus didasarkan pada standar dan/atau persyaratan kesehatan, yang antara lain terkait dengan pemberian tanda/label yang berisi: Nama produk; Daftar bahan yang digunakan; Berat bersih/isi bersih; Nama dan alamat pihak yang memproduksi atau memasukkan makanan dan minuman ke dalam wilayah Indonesia; dan Tanggal, bulan, dan tahun kadaluwarsa.

Kewajiban memenuhi standar makanan yang aman ini juga berlaku bagi setiap orang yang memproduksi dan memperdagangkan pangan, termasuk pula di dalamnya pangan untuk tujuan hibah, bantuan, program

pemerintah, dan/atau keperluan penelitian, sebagaimana diatur dalam Pasal 86 ayat (2) UU Pangan dan Pasal 28 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan (“PP 86/2019”).

Setiap orang yang melanggar ketentuan di atas, bentuk penindakannya yaitu 1) menurut UU Kesehatan: Jika tidak memenuhi ketentuan standar, persyaratan kesehatan, dan/atau membahayakan kesehatan, maka makanan tersebut dilarang untuk diedarkan, harus ditarik dari peredaran, dicabut perizinan berusaha, dan diamankan/disita untuk dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>9</sup> 2) menurut UU Pangan: Setiap orang yang melanggar ketentuan mengenai pemenuhan standar mutu pangan serta pangan tercemar sebagaimana diatur dalam UU Pangan dikenakan sanksi administratif, berupa:<sup>10</sup> Denda; Penghentian sementara dari kegiatan, produksi, dan/atau peredaran; Penarikan pangan dari peredaran oleh produsen; Ganti rugi; dan/atau Pencabutan izin. Selain itu, dalam Pasal 64 angka 19 UU Cipta Kerja yang mengubah Pasal 140 ayat (1) UU Pangan diatur bahwa setiap orang yang memproduksi dan memperdagangkan pangan yang dengan sengaja tidak memenuhi standar keamanan pangan yang mengakibatkan timbulnya korban gangguan kesehatan manusia dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 tahun atau denda paling banyak Rp4 miliar. Namun, perlu diperhatikan, ketentuan pidana di atas dikecualikan terhadap setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan berisiko rendah atau sedang. 3) Menurut UU Perlindungan

---

<sup>9</sup> Pasal 64 angka 5 UU Cipta Kerja yang mengubah Pasal 111 ayat (3) UU Kesehatan

<sup>10</sup> Pasal 94 ayat (1) dan (2) UU Pangan

Konsumen: Pasal 8 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (“UU Perlindungan Konsumen”) mengatur larangan pelaku usaha memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Padahal, telah ada standar keamanan pangan dan mutu pangan yang ditetapkan oleh pemerintah untuk makanan dan minuman yang diperjualbelikan. Sehingga, jika penjual menjual makanan yang tidak memenuhi standar keamanan pangan dan mutu pangan, maka ia juga melanggar ketentuan dalam UU Perlindungan Konsumen. Atas perbuatannya, ia diancam pidana penjara maksimal 5 tahun atau denda maksimal Rp 2 miliar.<sup>11</sup>

Dengan demikian pelaku usaha yang menjual makanan yang mengandung zat berbahaya dapat dijerat pasal dalam UU Pangan, UU Kesehatan, dan/atau UU Perlindungan Konsumen dengan ancaman hukuman sebagaimana diuraikan di atas. Berdasarkan uraian di atas peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul “Penegakan Hukum Pidana Terhadap Penggunaan Bahan-Bahan Kimia Berbahaya Dalam Makanan Yang Beredar Di Kota Surabaya”.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah pengaturan undang-undang penggunaan bahan-bahan kimia berbahaya dalam makanan yang beredar di Kota Surabaya?

---

<sup>11</sup> Pasal 62 ayat (1) UU Perlindungan Konsumen

2. Bagaimana penegakan hukum pidana terhadap penggunaan bahan-bahan kimia berbahaya dalam makanan yang beredar di Kota Surabaya?

### **C. Tujuan Penelitian**

#### 1. Tujuan Umum

Dalam penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan penegakan hukum pidana terhadap penggunaan bahan-bahan kimia berbahaya dalam makanan yang beredar.

#### 2. Tujuan Khusus

- a. Untuk mengetahui pengaturan undang-undang penggunaan bahan-bahan kimia berbahaya dalam makanan yang beredar di Kota Surabaya.
- b. Untuk mengetahui penegakan hukum pidana terhadap penggunaan bahan-bahan kimia berbahaya dalam makanan yang beredar di Kota Surabaya.

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat dalam penelitian ini adalah:

#### 1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini dapat menambah pengetahuan mengenai perkembangan ilmu hukum terutama perundang-undangan dan pengetahuan terhadap kasus pelanggaran yang terjadi di masyarakat.

## 2. Manfaat Praktis

Sebagai syarat yang harus dipenuhi untuk memperoleh gelar sarjana hukum di Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Surabaya, serta dapat digunakan sebagai penelitian selanjutnya apabila penulis melanjutkan kejenjang yang lebih tinggi. Penulis berharap agar penelitian ini dapat berguna, terutama bagi para akademisi Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Surabaya. Dan penulis juga berharap agar hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan acuan atau referensi bagi para akademisi jika melakukan penelitian dalam bidang yang sama. Penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi perkembangan keilmuan khususnya dibidang penegakan hukum pidana terhadap penggunaan bahan-bahan kimia berbahaya dalam makanan yang beredar.

## E. Kajian Pustaka

### 1. Tindak Pidana

Tindak pidana dikenal dengan *strafbaar feit* atau *delict*. Menurut Kansil tindak pidana adalah perbuatan pidana, pelanggaran pidana, perbuatan yang boleh di hukum atau perbuatan yang dapat dihukum.<sup>12</sup> Terdapat istilah-istilah yang dapat digunakan untuk literasi hukum sebagai definisi istilah strafbaar feit adalah:

- a. Tindak pidana dipakai untuk istilah resmi dalam perundang-undangan.  
Hampir seluruh peraturan perundang-undangan menggunakan istilah tindak pidana.

---

<sup>12</sup> C.S.T Kansil dan Christine S.T Kansil, 2007, Pokok-Pokok Hukum Pidana, PT Pradnya Paramitha, Jakarta, h.37

- b. Peristiwa pidana, dalam pembentukan perundang-undangan pernah menggunakan istilah peristiwa pidana yaitu dalam Undang-undang dasar sementara tahun 1950 dalam pasal 14 ayat 1.
- c. Delik, berasal dari bahasa latin *delictum* digunakan untuk mendeskripsikan mengenai *strafbaar feit*.
- d. Pelanggaran pidana, dapat dijumpai dalam buku pokok hukum pidana.
- e. Perbuatan boleh dihukum juga dijumpai dibuku-buku tentang hukum pidana.<sup>13</sup>

Perumusan *strafbaar feit* adalah perbuatan yang dilarang undang-undang atau yang diancam dengan hukum. Moeljatno mengatakan bahwa pengertian perbuatan pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu bagi barang siapa yang melanggar larangan tertentu.<sup>14</sup>

Menurut Kanter dan Sianturi tindak pidana adalah suatu bentuk tindakan pada, tempat, waktu dan keadaan tertentu yang dilarang (atau diharuskan) dan diancam dengan pidana oleh undang-undang bersifat melawan hukum, serta dengan kesalahan dilakukan oleh seseorang (yang bertanggung jawab).<sup>15</sup> Menurut Tresna peristiwa pidana adalah suatu perbuatan atau rangkaian perbuatan manusia, yang bertentangan dengan

---

<sup>13</sup> Adami Chazawi, Pelajaran Hukum Pidana Bagian 1: Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-Teori Pidana dan Batas Berlakunya Hukum Pidana, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, h. 67

<sup>14</sup> Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*. Bandung: Rineka Cipta, 2008, h. 165

<sup>15</sup> E.Y. Kanter & S.R. Sianturi. *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*. Jakarta: Stora Grafika, 2002. h. 98.

undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya terhadap perbuatan mana yang diadakan tindakan penghukuman.<sup>16</sup>

Hamzah mengatakan bahwa perbuatan pidana adalah perbuatan atau omisi yang dilarang oleh hukum untuk melindungi masyarakat, dan dapat dipidana berdasarkan prosedur hukum yang berlaku.<sup>17</sup> Berdasarkan beberapa pendapat para ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa tindak pidana adalah perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana barang siapa yang melakukan.

## 2. Penegakan Hukum Pidana

Istilah penegakan dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah enforcement dalam Black law dictionary diartikan *the act of putting something such as a law into effect, the execution of a law*. Sedangkan penegak hukum (law enforcement officer) artinya adalah *those whose duty it is to preserve the peace*.<sup>18</sup> Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, penegak adalah yang mendirikan, menegakkan. Penegak hukum adalah yang menegakkan hukum, dalam arti sempit hanya berarti polisi dan jaksa yang kemudian diperluas sehingga mencakup pula hakim, pengacara dan lembaga pemasyarakatan.<sup>19</sup>

Sudarto memberi arti penegakan hukum adalah perhatian dan penggarapan, baik perbuatan-perbuatan yang melawan hukum yang

---

<sup>16</sup> Tresna, R. Asas-asas Hukum Pidana. Bandung: Unpaj, 1959. h. 92

<sup>17</sup> Andi Hamzah, . *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, h. 89.

<sup>18</sup> Henry Campbell Black, Black Law Dictionary, St. Paulminn West Publicing, C.O, 1999, hlm : 797.

<sup>19</sup>Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka (Jakarta, 1998), hlm : 912.

sungguh-sungguh terjadi (*onrecht in actu*) maupun perbuatan melawan hukum yang mungkin akan terjadi (*onrecht in potentie*).<sup>20</sup> Sedangkan menurut Soerjono Soekanto, secara konsepsional, maka inti dari penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.<sup>21</sup>

Josep Golstein, membedakan penegakan hukum pidana menjadi 3 bagian, yaitu :<sup>22</sup>

- a. Total enforcement, yakni ruang lingkup penegakan hukum pidana sebagaimana yang dirumuskan oleh hukum pidana substantif (*substantive law of crime*). Penegakan hukum pidana secara total ini tidak mungkin dilakukan sebab para penegak hukum dibatasi secara ketat oleh hukum acara pidana yang antara lain mencakup aturan-aturan penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan dan pemeriksaan pendahuluan. Disamping itu, mungkin terjadi hukum pidana substantif sendiri memberikan batasan-batasan, misalnya dibutuhkan aduan terlebih dahulu sebagai syarat penuntutan pada delik-delik aduan (*klacht delicten*). Ruang lingkup yang dibatasi ini disebut sebagai area of no enforcement

---

<sup>20</sup> Sudarto, Kapita Selektta Hukum Pidana, Alumni (Bandung, 1986), hlm : 32.

<sup>21</sup> Soerjono Soekanto, Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum, PT. Raja Grafindo Persada (Jakarta, 2005), hlm : 5.

<sup>22</sup> Muladi, Kapita Selektta Sistem Peradilan Pidana, Undip (Semarang, 1995), hlm : 40.



- b. *Full enforcement*, setelah ruang lingkup penegakan hukum pidana yang bersifat total tersebut dikurangi area of no enforcement dalam penegakan hukum ini para penegak hukum diharapkan penegakan hukum secara maksimal;
- c. *Actual enforcement*, dianggap not a realistic expectation, sebab adanya keterbatasan- keterbatasan dalam bentuk waktu, personil, alat-alat investigasi, dana dan sebagainya, yang kesemuanya mengakibatkan keharusan dilakukannya discretion dan sisanya inilah yang disebut dengan actual enforcement.

Proses yang bersifat sistemik, maka penegakan hukum pidana menampakkan diri sebagai penerapan hukum pidana (*criminal law application*) yang melibatkan berbagai sub-sistem struktural berupa aparat kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan masyarakat. Termasuk di dalamnya tentu saja lembaga penasehat hukum. Dalam hal ini penerapan hukum haruslah dipandang dari 3 dimensi, yaitu :

- a. Penerapan hukum dipandang sebagai sistem normatif (*normative system*) yaitu penerapan keseluruhan aturan hukum yang menggambarkan nilai-nilai sosial yang didukung oleh sanksi pidana;
- b. Penerapan hukum dipandang sebagai sistem administratif (*administrative system*) yang mencakup interaksi antara pelbagai aparat penegak hukum yang merupakan sub-sistem peradilan di atas;
- c. Penerapan hukum pidana merupakan sistem sosial (*social system*), dalam arti bahwa dalam mendefinisikan tindak pidana harus pula

diperhitungkan pelbagai perspektif pemikiran yang ada dalam lapisan masyarakat. Sehubungan dengan pelbagai dimensi di atas dapat dikatakan bahwa sebenarnya hasil penerapan hukum pidana harus menggambarkan keseluruhan hasil interaksi antara hukum, praktek administratif dan pelaku sosial.

Penegakan hukum secara konsepsional, maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menegawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi, bahwa pada hakikatnya diskresi berada di antara hukum dan moral (etika dalam arti sempit). Oleh karena itu, bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, dan pelaksanaan keputusan-keputusan hakim. Soerjono Soekanto menyatakan faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum adalah:<sup>23</sup>

- a. Faktor hukumnya sendiri.
- b. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.

---

<sup>23</sup> Soerjono Soekanto.Op.Cit, Hlm. 5-9.

- d. Faktor masyarakat, yaitu lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
  - e. Faktor kebudayaan, yaitu hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.
3. Penggunaan Bahan-bahan kimia berbahaya dalam makanan

Banyaknya penggunaan bahan tambahan pada makanan yang tersedia secara komersil dengan harga yang relatif murah akan mendorong meningkatnya pemakaian bahan tambahan makanan yang berarti meningkatkan konsumsi bahan tersebut bagi individu. Saat ini masyarakat bukan hanya tertarik pada aspek bahan makanan yang memberikan cita rasa enak, dan nikmat untuk disajikan akan tetapi lebih kepada komponen apa saja yang terkandung dalam makanan yang dikonsumsi tersebut.

Penggunaan bahan tambahan makanan atau pangan dalam proses produksi perlu diwaspadai baik oleh produsen maupun konsumen. Dampak penggunaannya dapat berakibat positif atau negatif bagi masyarakat jika makanan tersebut dikonsumsi secara terus menerus, penyimpangan dalam penggunaan bahan-bahan kimia tersebut akan berdampak dan berpengaruh besar pada kesehatan khususnya tubuh. Bahan tambahan makanan banyak digunakan pada jajanan yang umumnya diproduksi oleh industri kecil/rumah tangga. Perbuatan ini harus dicegah dan ditindak secara tegas oleh pemerintah yang memiliki kewajiban untuk melindungi rakyatnya dari penggunaan

bahan tambahan makanan yang tidak sesuai peraturan. Kebijakan keamanan makanan (*food safety*) dan pembangunan gizi nasional (*food nutrient*) merupakan bagian integral dari kebijakan pangan nasional, termasuk penggunaan bahan tambahan pangan atau makanan. Pengertian bahan tambahan pangan atau makanan dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No. 722/Menkes/Per/IX/88 No.168/Menkes/PER/X/1999 secara umum adalah bahan yang biasanya tidak digunakan sebagai makanan dan biasanya bukan merupakan komponen khas makanan, mempunyai atau tidak mempunyai nilai gizi yang dengan sengaja ditambahkan ke dalam makanan untuk maksud teknologi pada pembuatan, pengolahan, penyiapan, perlakuan, pengepakan, pengemasan, dan penyimpanan.

Tujuan penggunaan bahan tambahan pangan atau makanan adalah dapat meningkatkan atau mempertahankan nilai gizi dan kualitas daya simpan, membuat bahan pangan lebih mudah dihidangkan, serta mempermudah preparasi bahan pangan. Pada umumnya bahan tambahan pangan atau makanan dapat dibagi menjadi dua golongan, yaitu:

- a. Bahan tambahan makanan yang ditambahkan dengan sengaja ke dalam makanan, dengan mengetahui komposisi bahan tersebut dan maksud penambahan tersebut dapat mempertahankan kesegaran, cita rasa, dan membantu pengolahan. Contohnya pengawet, pewarna dan pengeras makanan.

- b. Bahan tambahan makanan yang tidak sengaja ditambahkan, yaitu bahan yang tidak mempunyai fungsi dalam makanan tersebut, terdapat secara tidak sengaja, baik dalam jumlah sedikit ataupun banyak akibat perlakuan selama proses produksi, pengolahan, dan pengemasan. Bahan ini dapat juga berupa residu atau kontaminan dari bahan yang sengaja ditambahkan untuk tujuan produksi bahan mentah atau penanganannya yang masih terus terbawa kedalam makanan yang akan dikonsumsi. Contohnya adalah residu pestisida, antibiotik dan hidrokarbon aromatik polisklis.<sup>24</sup>

Bahan tambahan makanan yang digunakan hanya dapat dibenarkan apabila:

- a. Dimaksudkan untuk mencapai masing-masing tujuan penggunaan dalam pengolahan;
- b. Tidak digunakan untuk menyembunyikan penggunaan bahan yang salah atau yang tidak memenuhi persyaratan;
- c. Tidak digunakan untuk menyembunyikan cara kerja yang bertentangan dengan cara produksi yang baik untuk makanan;
- d. Tidak digunakan untuk menyembunyikan kerusakan bahan makanan.

Penggunaan bahan tambahan makanan sebaiknya tidak melebihi ambang batas yang telah ditentukan, oleh sebab itu diperlukan pengawasan. Pasal 3 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang

---

<sup>24</sup> Wisnu Cahyadi, Analisis & Aspek Kesehatan Bahan Tambahan Pangan, Bumi Aksara, Jakarta, 2009, hlm.2

Pangan disebutkan bahwa: “Tujuan dari pembinaan dan pengawasan pangan adalah :

- a. Tersedia pangan yang memenuhi persyaratan keamanan, mutu dan gizi bagi kesehatan manusia;
- b. Terciptanya perdagangan pangan yang jujur dan bertanggung jawab;
- c. Terwujudnya tingkat kecukupan pangan dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat.”

Hal tersebut juga diperkuat dengan larangan terhadap penggunaan bahan tambahan makanan yang melebihi ambang batas dalam pasal 10 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, yang menyebutkan bahwa :

“1) Setiap orang yang memproduksi pangan untuk diedarkan dilarang menggunakan bahan apapun sebagai bahan tambahan pangan yang dinyatakan terlarang atau melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan. 2) Pemerintah menetapkan lebih lanjut bahan yang dilarang dan atau dapat digunakan sebagai bahan tambahan pangan dalam kegiatan atau proses produksi pangan serta ambang batas maksimal sebagaimana dimaksud pada ayat (1).”

Pemerintah untuk mengatasi hal tersebut melakukan pembinaan dalam bidang pangan, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 49 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan menyebutkan bahwa : “Pemerintah melaksanakan pembinaan yang meliputi upaya :

- a. Pengembangan sumber daya manusia di bidang pangan melalui kegiatan pendidikan dan pelatihan, terutama usaha kecil;
- b. Untuk mendorong dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam kegiatan pengembangan sumber daya manusia, peningkatan kemampuan usaha kecil, penyuluhan di bidang pangan, serta penganekaragaman pangan;
- c. Untuk mendorong dan mengarahkan peran serta asosiasi dan organisasi profesi di bidang pangan;
- d. Untuk mendorong dan menunjang kegiatan penelitian atau pengembangan teknologi di bidang pangan;
- e. Penyebarluasan pengetahuan dan penyuluhan di bidang pangan;
- f. Pembinaan kerja sama internasional di bidang pangan, sesuai dengan kepentingan nasional;
- g. Untuk mendorong dan meningkatkan kegiatan penganekaragaman pangan yang dikonsumsi masyarakat serta pemantapan mutu pangan tradisional.”

Pembinaan yang dimaksud dilakukan oleh Dinas Kesehatan sedangkan pengawasan dalam bidang pangan dilakukan oleh Balai Pengawasan Obat dan Makanan, karena kedua-duanya merupakan bagian dari Departemen Kesehatan Republik Indonesia.

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 722/MenKes/Per/IX/188 golongan bahan tambahan makanan yang diizinkan diantaranya sebagai berikut :

- a. Antioksidan (*antioxidant*)
- b. Antikempal (*anticaking agent*)
- c. Pengatur keasaman (*acidity regulator*)
- d. Pemanis buatan (*artificial sweetener*)
- e. Pemutih dan pematang telur (*flour treatment agent*)
- f. Pengemulsi, pemantap, dan pengental (*emulsifier, stabilizer, thickener*)
- g. Pengawet (*preservative*)
- h. Pengeras (*firming agent*)
- i. Pewarna (*colour*)
- j. Penyedap rasa dan aroma, penguat rasa (*flavour, flavour enhancer*)
- k. Sekuestran (*sequestrant*).

Bahan tambahan makanan selain yang tercantum dalam peraturan menteri tersebut masih ada beberapa bahan tambahan makanan lainnya yang biasa digunakan dalam makanan, misalnya :

- a. Enzim, yaitu bahan tambahan makanan yang berasal dari hewan, tanaman, atau mikroba yang dapat menguraikan zat secara enzimatis, misalnya membuat makanan menjadi lebih empuk, lebih larut, dan lain-lain;
- b. Penambah gizi, yaitu bahan tambahan berupa asam amino, mineral, atau vitamin, baik tunggal maupun campuran, yang dapat meningkatkan nilai gizi makanan;



- c. Humektan, yaitu bahan tambahan makanan yang menyerap lembab (uap air) sehingga mempertahankan kadar air makanan.

Bahan tambahan makanan yang dilarang digunakan dalam makanan menurut Permenkes Republik Indonesia Nomor 722/Menkes/Per/IX/88 dan No. 1168/Menkes/PER/X/1999 adalah sebagai berikut :

- a. Natrium tetraborat (*boraks*)
- b. Formalin (*formaldehid*)
- c. Minyak nabati yang dibrominasi (*brominated vegetable oils*)
- d. Kloramfenikol (*chloramphenicol*)
- e. Kalium klorat (*potassium chlorate*)
- f. Dietilpirokarbonat (*diethylpyrocarbonate, DEPC*)
- g. Nitrofuranzon (*nitrofurazone*)
- h. P-Pheneyikarbamida (*p-phenethylcarbamide, dulcin, 4-ethoxyphenyl urea*)
- i. Asam salisilat dan garamnya (*salicylic acid and its salt*).<sup>25</sup>

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 1168/Menkes/PER/X/1999, menegaskan selain bahan tambahan tersebut masih ada bahan tambahan kimia yang dilarang digunakan pada makanan, diantaranya :

- a. Rhodamin B (pewarna merah)
- b. Methanyl yellow (pewarna kuning)

---

<sup>25</sup> Ibid., hlm.4

- c. Dulsin (pemanis sintesis), dan
- d. Potassium bromat (pengeras).

Pelanggaran para produsen terhadap berbagai peraturan perundangan tidak hanya disebabkan oleh faktor ekonomi, juga dapat disebabkan oleh faktor kurangnya pengetahuan mengenai peraturan dan penegakan hukum oleh aparat yang kurang konsisten. Pelaksanaan dan penegakan hukum dalam hal keamanan pangan kurang berjalan dengan baik. Hal ini tampak dari tidak adanya penindakan yang sesuai dengan peraturan yang berlaku terhadap para pelaku pelanggaran keamanan pangan.

Peran serta masyarakat sangat diperlukan sebagai pendeteksi awal dari keberadaan bahan kimia tambahan dalam makanan, dalam hal ini, kejelian masyarakat selaku konsumen sangat diperlukan. Masyarakat harus teliti dalam memastikan kandungan yang ada sesuai dengan label. Hal ini diperlukan karena banyak kasus keracunan makanan adalah akibat bahan pengawet, akibat rendahnya kewaspadaan konsumen. Lengahnya konsumen diperparah oleh sumber daya manusia yang masih rendah & faktor daerah yang harus diawasi juga terlalu luas.

Kendala lainnya yaitu dalam mengawasi penggunaan bahan pengawet adalah peredaran bahan kimia bagi industri makanan rumahan yang jumlahnya sangat besar. Keracunan yang paling banyak diperbincangkan biasanya yang sifatnya jangka pendek. Namun, jarang sekali dipersoalkan dampak makanan yang mengandung bahan tambahan

makanan yang dapat mengancam manusia dalam waktu jangka yang panjang. Seperti, kerusakan organ tubuh setelah mengkonsumsi makanan tertentu. Secara hukum, belum tegas dinyatakan untuk memberikan sanksi pada efek jangka panjang karena pembuktiannya sulit dilakukan.

Upaya dari semua pihak sangat diperlukan untuk memahami pentingnya menghindari keracunan, baik yang bisa dikenali langsung, maupun dalam jangka panjang. Pemerintah dalam hal ini harus menegakkan hukum secara tegas yang dapat memberikan efek jera bagi mereka yang melanggar hukum dan membahayakan kesehatan masyarakat.

Kebersihan dalam proses pembuatan makanan juga sangat penting selain disebabkan oleh bahan-bahan tambahan makanan yang mengandung kimia berbahaya tersebut. Ada 6 prinsip upaya sanitasi kebersihan pada usaha makanan, yaitu:

a. Prinsip Pemilihan Bahan Makanan, meliputi :

- 1) Bahan makanan yang dimaksud disini adalah bahan makanan yang mentah (segar) yaitu bahan makanan yang perlu pengolahan sebelum dihidangkan, contohnya daging, beras, sayuran, singkong, kentang dan lain-lain;
- 2) Makanan yang terolah (pabrik) yaitu makanan yang sudah dapat langsung dimakan tetapi digunakan untuk proses lebih lanjut. Contohnya tahu, tempe, kecap, ikan kaleng, kornet dan lain-lain;

- 3) Makanan yang siap santap, yaitu nasi rames, soto mie, bakso, goreng ayam dan lain-lain.

Hal-hal penting yang wajib diperhatikan pada saat memilih bahan makanan adalah bentuk fisik, izin Departemen Kesehatan, dan tanggal kadaluarsa yang biasa tercantum pada kemasan.

#### b. Prinsip Penyimpanan Bahan Makanan

Penyimpanan bahan makanan sebelum diolah perlu perhatian khusus mulai dari wadah tempat penyimpanan sampai dengan cara penyimpanannya perlu diperhatikan dengan maksud untuk menghindari terjadinya keracunan karena kesalahan penyimpanan serta dapat menyebabkan kerusakan pada bahan makanan. Kerusakan pada bahan makanan dapat terjadi karena : a) Tercemar bakteri karena alam atau perlakuan manusia; b) Adanya enzim dalam makanan yang diperlukan untuk proses pematangan seperti pada buah-buahan; c) Kerusakan mekanis akibat gesekan, tekanan, atau benturan.

#### c. Prinsip Pengolahan Bahan Makanan

Pengolahan makanan menjadi makanan siap santap merupakan salah satu titik rawan tercemarnya makanan oleh bahan-bahan kimia berbahaya, banyak kasus terjadi akibat tenaga pengolahnya yang tidak memperhatikan aspek sanitasi. Pengolahan makanan yang baik adalah yang mengikuti kaidah dan prinsip-prinsip

kebersihan dan sanitasi, yang dikenal dengan istilah Good Manufacturing Practice (GMP) atau cara produksi makanan yang baik.

Tercemarnya makanan sehingga dapat menyebabkan kerusakan pada makanan bahkan apabila makanan tersebut dikonsumsi akan menyebabkan keracunan, hal ini disebabkan karena :

- 1) Tempat pengolahan makanan, pengusaha dan penanggung jawab menyediakan tempat pengolahan makanan atau sering disebut dapur yang memenuhi standar persyaratan kebersihan dan sanitasi untuk mencegah resiko pencemaran (kontaminasi silang dan kontaminasi ulang terhadap makanan);
- 2) Peralatan masak, yang dimaksud disini semua perlengkapan yang diperlukan dalam proses pengolahan makanan baik sendok, pisau, kuai, dan lain-lain. Peralatan masak juga dapat menyebabkan keracunan pada makanan. Logam dan senyawa kimia dapat terlarut dalam alat masak atau kontainer yang digunakan untuk mengolah dan menyimpan makanan, dapat menyebabkan keracunan. Logam dan senyawa kimia dapat terlarut, umumnya disebabkan karena makanan yang bersifat asam.
- 3) Tenaga pengolah makanan (penjamah makanan). Seorang tenaga pengolah makanan, atau penjamah makanan baik dalam

mempersiapkan, mengolah, menyimpan, mengangkat, maupun menyajikan perlu memperhatikan kebersihan perorangnya. Salah satu contoh adalah kebersihan tangan. Biasakan mencuci tangan sebelum makan atau mengolah makanan.

Seorang penjamah makanan yang tidak sehat dapat menjadi sumber penyakit dan dapat menyebar kesuatu masyarakat konsumen, peranannya dalam suatu penyebaran penyakit dengan cara :

- 1) Kontak antara penjamah makanan yang menderita penyakit menular dengan konsumen yang sehat;
- 2) Kontaminasi terhadap makanan oleh penjamah makanan yang sakit, misalnya batuk atau luka ditangan;
- 3) Pengolah atau penanganan makanan oleh penjamah makanan yang sakit atau pembawa kuman.

#### d. Prinsip Penyimpanan Makanan Masak

Makanan masak merupakan campuran bahan yang lunak dan sangat disukai bakteri. Bakteri akan tumbuh dan berkembang dalam makanan yang berada dalam suasana yang cocok untuk hidupnya sehingga jumlahnya menjadi banyak. Diantara bakteri terdapat beberapa bakteri yang menghasilkan racun (toksin), ada racun yang dikeluarkan oleh tubuhnya (eksotoksin), dan ada yang disimpan dalam tubuhnya (endotoksin/ enterotoksin). Sementara di dalam makanan juga terdapat enzim. Enzim terutama terdapat pada sayuran dan buah-buahan yang akan menjadikan buah matang

dan jika berlangsung terus buah akan menjadi busuk. Proses penyimpanan makanan yang telah diolah juga harus memperhatikan hal-hal yang dapat menyebabkan makanan tersebut terkontaminasi, yaitu diantaranya :

1) Karakteristik Pertumbuhan Bakteri pada Makanan Masak, meliputi :

a) Kadar Air dalam Makanan

Bakteri akan tumbuh subur dalam makanan dengan tingkat yang tinggi (0,9). Makanan yang basah sangat disukai bakteri dari pada makanan yang kering.

b) Jenis Makanan

Makanan yang mengandung protein seperti daging, ikan, telur, susu serta hasil olahannya merupakan jenis makanan yang disukai bakteri, karenanya cepat menjadi rusak, salah satu spesies bakteri yang sering ada pada jenis makanan tersebut adalah salmonella aureus. Makanan yang mengandung lemak sedikit dan air, tidak disukai bakteri tetapi disukai jamur sehingga timbul bau tengik.

c) Suhu Makanan

Suhu makanan yang masak yang cocok untuk pertumbuhan bakteri, yaitu suhu yang berdekatan suhu tubuh manusia (37°C). Pada suhu dibawah 10°C bakteri sama sekali tidak tumbuh, dan pada suhu 60°C bakteri akan mati. Oleh

karena itu untuk mencegah pertumbuhan bakteri maka usahakanlah makanan selalu berada pada suhu dimana bakteri tidak bisa tumbuh.

## 2) Cara Penyimpanan Makanan yang akan Disimpan Setelah Proses

### a) Wadah

Setiap makanan masak mempunyai wadah masing-masing terpisah dan tertutup, tetapi berventilasi yang dapat mengeluarkan uap air, makanan yang berkuah dipisah antara lauk dengan saus atau kuahnya.

### b) Suhu

Yang perlu diperhatikan adalah suhu penyimpanan pada masing-masing jenis makanan. Makanan kering seperti goreng-gorengan disimpan dalam suhu kamar ( $25^{\circ}\text{C}$ – $30^{\circ}\text{C}$ ), makanan basah seperti sop, gulai dan lain-lain harus disajikan pada suhu diatas  $60^{\circ}\text{C}$ , dan makanan basah yang masih lama disimpan pada suhu di bawah  $10^{\circ}\text{C}$ .

### c) Waktu Tunggu

Makanan masak yang baru saja selesai diolah suhunya masih cukup panas yaitu  $80^{\circ}\text{C}$ . Makanan dengan suhu demikian masih berada daerah aman, tetapi suhu makanan dalam waktu tunggu berada dibawah  $60^{\circ}\text{C}$ , segera dihidangkan karena waktu tungguanya semakin singkat. Makanan yang



disimpan dibawah  $10^{\circ}\text{C}$  harus dipanaskan kembali sebelum disajikan.

e. Prinsip Pengangkutan Makanan

Pengangkutan makanan yang sehat akan sangat berperan dalam mencegah terjadinya pencemaran makanan. Pencemaran pada makanan masak lebih tinggi risikonya dari pada pencemaran pada bahan makanan. Oleh karena itu titik berat pengendalian yang perlu diperhatikan adalah pada makanan masak. Dalam proses pengangkutan makanan banyak pihak yang terkait mulai dari persiapan, pewadahan, orang, suhu, dan kendaraan pengangkut sendiri. Makanan siap santap lebih rawan terhadap pencemaran sehingga perlu perlakuan yang ekstra hati-hati.

Makanan agar terhindar dari kontaminasi maka yang perlu diperhatikan adalah :

- 1) Setiap makanan mempunyai wadah masing-masing;
- 2) Isi makanan tidak terlampau penuh untuk mencegah terjadinya kondensasi. Uap makanan yang mencair (kondensat) merupakan media yang baik untuk pertumbuhan bakteri sehingga makanan cepat menjadi basi;
- 3) Wadah yang dipergunakan harus utuh, kuat dan ukurannya memadai dengan makanan yang ditempatkan dan terbuat dari makanan anti karat atau bocor;

- 4) Pengangkutan untuk waktu yang lama harus diatur suhunya agar tetap panas 60°C atau tetap dingin 4°C;
- 5) Wadah selama dalam perjalanan tidak boleh selalu dibuka dan tetap dalam keadaan tertutup sampai ditempat penyajian;
- 6) Kendaraan pengangkut disediakan khusus dan tidak digunakan untuk keperluan mengangkut bahan lain.

f. Prinsip Penyajian Makanan

Penyajian makanan merupakan rangkaian akhir dari perjalanan makanan. Makanan yang disajikan adalah makanan yang siap santap. Makanan siap santap harus layak santap, layak santap dapat dinyatakan bilamana telah dilakukan uji organoleptik dan uji biologis, disamping uji laboratorium yang dilakukan secara insidental bila ada kecurigaan. Manusia sebagai sumber bahan pencemar karena manusia menggunakan bahan makanan tambahan dalam proses pengolahan makanan, serta menggunakan pestisida atau insektisida yang tidak tepat dan bijaksana dalam pengendalian hama serangga pada gudang penyimpanan bahan makanan dan pada tempat pengolahan bahan makanan.

## **F. Metode Penelitian**

### 1. Tipe/Jenis Penelitian

Dalam penelitian hukum normatif dimaksudkan untuk menelaah ketentuan-ketentuan hukum positif, dan perangkat hukum positif yang diteliti secara normatif akan digunakan sebagai sumber bahan hukum.

## 2. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah untuk mengetahui bahwa dalam kepustakaan ilmu hukum ditentukan dan dibatasi oleh tradisi keilmuan yang dikembangkan.<sup>26</sup> Penelitian hukum normatif dilakukan dengan meneliti bahan pustaka hukum (lazim disebut data sekunder). Pendekatan dalam penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara meneliti berbagai bahan pustaka hukum (lazim disebut data sekunder). Pendekatan dalam penelitian hukum normatif (*dogmatic*) diantaranya adalah: pendekatan, peraturan perundang-undangan, konseptual, sejarah dan perbandingan.<sup>27</sup> Melalui pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual dilakukan pengkajian terhadap keseluruhan ketentuan hukum yang berlaku untuk direfleksikan dan diargumentasi secara teoritik berdasarkan konsep-konsep dasar hukum. Dengan pendekatan perbandingan hukum dimaksudkan untuk mendapatkan sumber pembandingan yang akan menunjang dan mendukung materi pembahasan.

Melengkapi pendekatan tersebut di atas dapat pula dimanfaatkan kajian bidang ilmu non hukum. Bukankah sebagai kegiatan ilmiah yang berupaya menjelaskan kenyataan hukum. Disiplin ilmu-ilmu non yuridis yang tampaknya relevan untuk membantu memberikan eksplanasi tentang permasalahan hukum yang diteliti dengan arti kata bahwa penggunaan

---

<sup>26</sup> J. J. Bruggink, dialihbahasakan Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum*, PT Citra Adhya Bakti, Bandung, 1999, dalam Prasetijo Rijadi dan Sri Priyati, *Memahami Metode Penelitian Hukum Dalam Konteks Penulisan Skripsi*, Al-Maktabah, Surabaya, 2017, h.41.

<sup>27</sup> *Ibid.*, h. 41

perspektif disiplin ilmu-ilmu non hukum hanyalah sebagai sarana pendukung mengembangkan analisis.<sup>28</sup>

### 3. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian hukum normatif adalah bahan-bahan hukum dikategorikan sebagai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Menurut R.G. Logan, dalam tulisannya *Legal Literature dan Law Libraries: Termasuk bahan hukum primer (primary materials) adalah: Acts of Parliment, suborainate legislation, and reported decision of the courts and tribunals; sedangkan bahan hukum sekunder (secondary materials) meliputi: All types of legal literature which are not formal recoras of low, such as encyclopedies, digest of cases, textbooks, journals, dictionaries, indexes and bibllograpgies.*<sup>29</sup>

Morris I. Cohen dan Kent C. Olson, legal materials (bahan hukum primer) dalam penelitian hukum normatif meliputi peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan.

Sedangkan bahan sekunder menurut Jay A. Sigler dan Benyamin R. Beede atau Peter Halpin, adalah berbagai karya ilmiah para ilmuwan, laporan penelitian, kamus, ensiklopedia, jurnal-jurnal penelitian hukum dan non hukum, majalah, dan lain sebagainya.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, h. 42.

<sup>29</sup> R.G. Logam, *legal Literature adn law Libraries, dalam R.G. Logam, Information Source In Law, Butterworth Guide to International Sources*, Dalam Prasetijo Rijadi & Sri Priyati, *Ibid.*, h. 43

<sup>30</sup> Jay A. Sigler and Benyamin R. Beede, *The Legal Sources of Public Policy*, Dalam Prasetijo Rijadi & Sri Priyati, *Ibid.*, h. 43

Jadi pada penelitian hukum normatif lebih tepat menggunakan istilah bahan hukum bukan data, sebab istilah data berkonotasi pada penelitian hukum empiris-sosiologis.

#### 4. Prasedur pengumpulan bahan hukum

Bahwa pengumpulan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dilakukan melalui prosedur inventarisasi, identifikasi dengan mempergunakan sistem kartu yang terbagi dalam: kartu ikhtiar, kartu kutipan, dan kartu analisis. Dalam kartu ikhtisar dirangkum berbagai garis besar pemikiran secara substansial. Bahan hukum yang digunakan sebagaimana tertuang dalam pemikiran yang mewakili pendapat penulis (pengarang) akan dirujuk secara otentik. Kartu ikhtisar menurut nama pengarang, judul buku, nama penerbit, tahun penerbitan dan halaman karangan yang dikutip. Kartu kutipan berisikan catatan yang sangat teliti mengenai berbagai bahan hukum yang digunakan maupun isi dan bentuk asli karangan yang dikutip. Kartus Analisis berisi tanggapan penelitian terhadap bahan hukum yang dipakai dalam penelitian. Tanggapan dapat berupa penambahan atau penjelasan dengan cara mengkritik ataupun menginterpretasikan pandangan, menarik kesimpulan, saran dan komentar.<sup>31</sup>

Terhadap bahan hukum yang telah terkumpul dilakuka klarifikasi secara sistematis sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian.

---

<sup>31</sup> Winarno Surakmad, Pengantar Ilmiah: *Dasar, Metode, Teknik*, Dalam Prasetijo Rijadi & Sri Priyati, *Ibid.*, h. 44

Klasifikasi dimaksudkan untuk melakukan pemilihan bahan hukum yang berkaitan dengan pokok masalah.

#### 5. Pengolahan dan Analisis bahan hukum

Bahan-bahan hukum (*legal materials*) yang diperoleh diolah dengan melakukan kategorisasi sebagai langkah awal pengklasifikasian bahan hukum secara selektif. Keseluruhan bahan hukum dikelompokkan berdasarkan kriteria kesesuaian dengan perumusan masalah dan tema penelitian yang selanjutnya dianalisis.<sup>32</sup>

Analisis terhadap bahan hukum dilakukan dengan menggunakan pengkajian deskriptif-analitik. Pengkajian ini tidak bermaksud melakukan pengujian hipotesis maupun teori, melainkan menilai konsep-konsep hukum (*analyse van juridische gegevens*) yang mencakup pengertian-pengertian hukum (*de rechtsbegrippen*), norma-norma hukum (*de rechtsnormen*) dan sistem hukum (*heterchtssysteem*). Hal ini senada dengan apa yang dipaparkan oleh D.H.M. Meuwissen sebagai pengkajian deskriptif-analitik yang dilakukan dengan memaparkan, menelaah, mensistematisasi, menginterpretasi dan mengevaluasi hukum positif.

### G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan terdiri dari beberapa bab, dan masing-masing sebagai berikut:

---

<sup>32</sup> Morris I Cohen, Sinopsis Penelitian Ilmu Hukum (legal Research In a Nutshell), Dalam Prastijo Rijadi & Sri Priyati, *Ibid.*, h. 45.

Bab I PENDAHULUAN, yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, kerangka teori dan sistematika penulisan.

Bab II pengaturan undang-undang penggunaan bahan-bahan kimia berbahaya dalam makanan yang beredar.

Bab III penegakan hukum pidana terhadap penggunaan bahan-bahan kimia berbahaya dalam makanan yang beredar.

Bab IV PENUTUP, terdiri atas kesimpulan dan saran

**BAB II**

**PENGATURAN UNDANG-UNDANG PENGGUNAAN BAHAN-BAHAN  
KIMIA BERBAHAYA DALAM MAKANAN YANG BEREDAR DI KOTA  
SURABAYA**

**A. Hukum Perlindungan Konsumen**

Istilah konsumen berasal bahasa Inggris yaitu *consumer* yang artinya setiap orang yang menggunakan barang atau jasa dalam hal ini orang yang membeli suatu produk hanya untuk digunakan oleh sendiri (pemakai akhir), bukan untuk dijual kembali. Karena posisi konsumen yang lemah maka perlu dilindungi oleh hukum, karena salah satu sifat sekaligus tujuan hukum adalah memberikan perlindungan kepada masyarakat. Masalah perlindungan konsumen di Indonesia baru mulai terjadi pada dekade 1970-an. Hal ini ditandai dengan berdirinya Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI, pada bulan Mei 1973. Gagasan perlindungan konsumen disampaikan secara luas kepada masyarakat melalui berbagai kegiatan advokasi konsumen, seperti pendidikan, penelitian, pengujian, pengaduan, dan publikasi media konsumen.<sup>33</sup>

YLKI saat berdiri, kondisi politik bangsa Indonesia saat itu masih dibayang-bayangi dengan kampanye penggunaan produk dalam negeri. Namun, seiring perkembangan waktu, gerakan perlindungan konsumen dilakukan melalui koridor hukum yang resmi, yaitu bagaimana memberikan bantuan hukum kepada masyarakat atau konsumen. Beberapa

---

<sup>33</sup> Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Op. Cit...*, hlm.16



tahun belakangan ini, ada banyak masalah pelanggaran hak-hak konsumen yang justru makin bertambah. Berbagai bentuk pelanggaran tersebut menimbulkan keresahan yang sangat akut bagi kehidupan masyarakat.<sup>34</sup>

Perkembangan perlindungan terhadap konsumen mengenal dua adagium yaitu:<sup>35</sup>

a. *Caveat Emptor*

*Caveat emptor* adalah istilah Latin untuk *let the buyer aware* (konsumen harus berhati-hati). Hal ini berarti bahwa sebelum konsumen membeli sesuatu, maka ia harus waspada terhadap kemungkinan adanya cacat pada barang. Menurut doktrin *caveat emptor*, produsen atau penjual dibebaskan dari kewajiban untuk memberitahu kepada konsumen tentang segala hal yang menyangkut barang yang hendak diperjualbelikan. Apabila konsumen memutuskan untuk membeli suatu produk, maka ia harus menerima produk itu apa adanya. Awal abad XIX mulai disadari bahwa *caveat emptor* tidak dapat dipertahankan lagi, apalagi untuk melindungi konsumen.

b. *Caveat Venditor*

Pada awal abad XX berkembang pemikiran bahwa produsen tidak hanya bertanggung jawab kepada konsumen atas dasar tanggung jawab kontraktual. Karena produknya ditawarkan kepada semua orang, maka timbul kepentingan bagi masyarakat untuk mendapatkan jaminan keamanan jika menggunakan produk yang bersangkutan. Kepentingan

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 99

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 100

masyarakat itu adalah bahwa produsen yang menawarkan produknya pada masyarakat, harus memperhatikan keselamatan, keterampilan dan kejujuran. Doktrin *caveat venditor (let the producer aware)* yang berarti bahwa produsen harus berhati-hati. Doktrin ini menghendaki agar produsen, dalam memproduksi dan memasarkan produknya, berhati-hati dan memperhatikan kepentingan masyarakat luas. Doktrin *caveat venditor* menuntut produsen untuk memberikan informasi yang cukup kepada konsumen tentang produk yang bersangkutan. Apabila hal itu tidak dilakukan maka produsen wajib bertanggung jawab atas segala kerugian yang ditimbulkan oleh produknya.

Prinsip tanggung jawab merupakan perihal yang sangat penting dalam hukum perlindungan konsumen. Kasus-kasus terhadap pelanggaran hak konsumen diperlukan kehati-hatian dalam menganalisis siapa yang harus bertanggung jawab dan seberapa jauh tanggung jawab dapat dibebankan kepada pihak-pihak terkait. Secara umum prinsip-prinsip tanggung jawab tersebut dapat dibedakan sebagai berikut:<sup>36</sup>

- a. Kesalahan (*liability based on fault*);
- b. Praduga selalu bertanggung jawab (*presumption of liability*);
- c. Praduga selalu tidak bertanggung jawab (*presumption of nonliability*);
- d. Tanggung jawab mutlak (*strict liability*);
- e. Pembatasan tanggung jawab (*limitation of liability*).

---

<sup>36</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Grasindo, Jakarta, 2000, h.59 23

Aspek-aspek hukum terhadap perlindungan konsumen di dalam era pasar bebas, pada dasarnya dapat dikaji dari dua pendekatan, yakni dari sisi pasar domestik dan dari sisi pasar global. Keduanya harus diawali sejak barang dan/atau jasa diproduksi, didistribusikan atau dipasarkan dan diedarkan sampai barang dan jasa tersebut dikonsumsi oleh konsumen.<sup>37</sup>

Tanggung jawab pelaku usaha juga didasarkan pada Contractual Liability yaitu tanggung jawab perdata atas dasar perjanjian atau kontrak dari pelaku usaha (barang dan/atau jasa), atas kerugian yang dialami konsumen akibat mengkonsumsi barang yang dihasilkan atau memanfaatkan jasa yang diberikannya. Tanggung jawab pelaku usaha yang tidak terdapat hubungan perjanjian (*no Privity of Contract*) antara pelaku usaha (produsen barang) dengan konsumen, maka tanggung jawab pelaku usaha didasarkan pada pertanggung jawaban produk (*product Liability*), yaitu tanggung jawab perdata secara langsung (*Strictliability*) dari pelaku usaha atas kerugian yang dialami konsumen akibat mengkonsumsi barang yang dihasilkan. Tanggung jawab pelaku usaha didasarkan pada pertanggung jawaban profesional (*Professional Liability*) yang menggunakan tanggung jawab perdata secara langsung dari pelaku usaha (pemberi jasa) atas kerugian yang dialami konsumen akibat memanfaatkan jasa yang diberikan.<sup>38</sup>

Tanggung jawab pelaku usaha dalam hal hubungan pelaku usaha (barang dan/atau jasa) dengan negara dalam memelihara keselamatan dan keamanan masyarakat (*Consumers*) didasarkan kepada *Criminal Liability*,

---

<sup>37</sup> Sri Redjeki Hartono, *Aspek-Aspek Hukum Perlindungan Konsumen dalam Kerangka Era Perdagangan Bebas*, Mandar Maju, Bandung, 2000, h.38

<sup>38</sup> Budi F. Supriadi, *Op. Cit....*, h. 24

yaitu tanggung jawab pidana dari pelaku usaha atas terganggunya keselamatan dan keamanan masyarakat.<sup>39</sup>

Bagi konsumen antara, barang atau jasa itu adalah barang atau jasa kapital, berupa bahan baku, bahan penolong atau komponen dari produk lain yang akan diproduksinya (produsen), yang dalam hal ini adalah distributor atau pedagang barang setengah jadi atau barang jadi yang menjadi mata dagangannya. Bagi konsumen akhir, barang dan/atau jasa itu adalah barang atau jasa yang biasanya digunakan untuk memenuhi kebutuhan pribadi, keluarga atau rumah tangganya (produk). Bagi konsumen akhir diperlukan produk (barang dan/atau jasa) yang aman bagi kesehatan tubuh atau keamanan jiwa, serta pada umumnya untuk kesejahteraan keluarga atau rumah tangganya. Kaidah-kaidah hukum sangat diperlukan untuk menjamin syarat-syarat aman setiap produk konsumen bagi konsumsi manusia dilengkapi dengan informasi yang benar, jujur, dan bertanggung jawab.

Konsumen pada umumnya tidak mengetahui dari bahan apa suatu produk dibuat, bagaimana proses pembuatan serta strategi pasar apa yang dijalankan untuk mendistribusikannya, maka diperlukan kaidah hukum yang dapat melindungi. Perlindungan itu sesungguhnya berfungsi untuk menyeimbangkan kedudukan konsumen dan pengusaha. Keadaan seimbang di antara para pihak yang saling berhubungan akan menimbulkan keserasian dan keselarasan materiil tidak sekedar formil, dalam kehidupan manusia sebagaimana yang dikehendaki oleh falsafah bangsa dan negara ini.

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, h. 25

Keseimbangan tersebut juga akan memberikan peranan untuk melindungi konsumen, peran tersebut dapat diwujudkan mulai dari :

- a. Politic will/kemauan politik untuk melindungi kepentingan konsumen domestik didalam persaingan global dan atas persaingan tidak sehat lokal;
- b. Birokrasi dengan sadar dan senang hati menciptakan kondisi dengan berbisnis jujur dalam mewujudkan persaingan sehat;
- c. Dalam hukum positif yang sudah mengandung unsur melindungi kepentingan konsumen.
- d. Perlindungan konsumen sesungguhnya identik dengan perlindungan hukum mengenai hak dan kewajiban konsumen maupun pelaku usaha, hak konsumen sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen adalah sebagai berikut : “Hak konsumen adalah :
  - 1) hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
  - 2) hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
  - 3) hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
  - 4) hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;

- 5) hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- 6) hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- 7) hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- 8) hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- 9) hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.”

Adapun mengenai kewajiban konsumen dijelaskan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, yakni : “Kewajiban konsumen adalah :

- a. membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;
- b. beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
- c. membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
- d. mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.”

Kajian terhadap perlindungan konsumen tidak dapat dipisahkan dari hak-hak dan kewajiban pelaku usaha, Pasal 6 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, yaitu : “Hak pelaku usaha adalah :

- a. hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- b. hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
- c. hak untuk melakukan pembelaan diri sepatunya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
- d. hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- e. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.”

Pelaku usaha tidak diperkenankan menambahkan bahan tambahan ke dalam makanan yang dilarang oleh undang-undang serta penggunaannya melebihi batas atau standar yang ditentukan hal ini sejalan dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, yang menegaskan mengenai : “Kewajiban pelaku usaha adalah :

- a. beritikad baik dalam melakukan kegiatannya;
- b. memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;
- c. memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- d. menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
- e. memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau yang diperdagangkan;
- f. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- g. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.”

Mengingat lemahnya kedudukan konsumen pada umumnya dibandingkan dengan kedudukan produsen yang relatif lebih kuat dalam banyak hal, maka perlindungan terhadap konsumen dipandang secara material maupun formal makin terasa sangat penting dikarenakan makin



majunya ilmu pengetahuan dan teknologi yang merupakan motor penggerak bagi produktivitas dan efisiensi produsen atas barang atau jasa yang dihasilkan dalam rangka mencapai sasaran usaha. Dalam rangka mengejar dan mencapai kedua hal tersebut, akhirnya baik langsung maupun tidak langsung konsumenlah yang pada umumnya akan merasakan dampaknya, dengan demikian upaya-upaya untuk memberikan perlindungan yang memadai terhadap kepentingan konsumen merupakan suatu hal penting dan mendesak untuk dicarikan segera solusinya.

Perlindungan hukum terhadap konsumen juga menyangkut dalam banyak aspek kehidupan terutama dalam aspek kegiatan bisnis. Namun masalah perlindungan konsumen pada kenyataannya perlu diimbangi dengan langkah-langkah pengawasan agar kualitas dari barang dan/atau jasa yang akan diedarkan pada masyarakat tetap terjamin dan tidak merugikan konsumen.

Langkah-langkah pengawasan dan pembinaan terhadap perlindungan konsumen tersebut dapat meliputi : a) Diri pelaku usaha; b) Sarana dan prasarana produksi; c) Iklim usaha secara keseluruhan; d) Konsumen.

Tujuan dari pembinaan dan pengawasan ini diharapkan pemenuhan hak-hak konsumen dapat terjamin dan sebaliknya pemenuhan kewajiban-kewajiban pelaku usaha sebagai produsen dapat dipastikan, tanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen secara keseluruhan berada ditangan pemerintah.

Terdapat 5 (lima) asas perlindungan konsumen dalam aspek ekonomi tersebut, yaitu :

- a. Asas manfaat, merupakan segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan;
- b. Asas keadilan, merupakan partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil;
- c. Asas keseimbangan, merupakan perlindungan konsumen diharapkan memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil maupun spiritual.
- d. Asas keamanan dan keselamatan konsumen, merupakan perlindungan konsumen yang diharapkan memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.
- e. Asas kepastian hukum, merupakan pelaku usaha maupun konsumen agar mentaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum.

Berdasarkan Pasal 3 Undang- Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, yaitu : “Tujuan perlindungan konsumen adalah:

- a. Meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;

- b. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkan diri dari eksekusi negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
- c. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
- d. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;
- e. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
- f. Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.”

Pasal 29 ayat (4) Undang- Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen juga disebutkan bahwa pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen dimaksudkan untuk :

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

Pada kenyataannya hubungan hukum antara produsen dan konsumen seringkali melemahkan posisi konsumen karena kendala yang dihadapi dalam upaya perlindungan konsumen di Indonesia tidak terbatas pada rendahnya kesadaran konsumen akan hak, tetapi juga adanya persepsi yang salah di kalangan sebagian besar produsen bahwa perlindungan terhadap konsumen akan menimbulkan kerugian terhadap produsen. Persepsi yang keliru di kalangan pengusaha ini akan dengan mudah diluruskan apabila disadari beberapa pertimbangan berikut ini:

- a. Bahwa konsumen dan produsen adalah pasangan yang saling membutuhkan. Usaha produsen tidak akan dapat berkembang dengan baik bila konsumen berada pada kondisi yang tidak sehat akibat banyaknya produk yang cacat;
- b. Bahwa ada produsen yang melakukan kecurangan dalam melakukan kegiatan usahanya. Kecurangan ini tidak hanya merugikan konsumen saja tetapi juga akan merugikan produsen yang jujur dan bertanggung jawab;
- c. Kesempatan untuk mengembangkan dan meningkatkan usaha bagi produsen yang bertanggung jawab dapat diwujudkan tidak dengan jalan merugikan kepentingan konsumen tetapi dapat dicapai melalui penindakan terhadap produsen yang melakukan kecurangan dalam melakukan kegiatan usahanya;
- d. Bahwa beban kompensasi atas kerugian konsumen akibat pemakaian produk cacat telah diperhitungkan sebagai komponen produksi, tetapi

ditanggung bersama oleh seluruh konsumen yang memakai produk yang tidak cacat.

Bertolak dari keadaan yang demikian, perlindungan hukum terhadap konsumen tidak dapat diberikan oleh satu aspek hukum saja, melainkan oleh sistem perangkat hukum yang mampu memberikan perlindungan yang komprehensif sehingga terjadi persaingan yang jujur dan sehat yang secara langsung atau tidak langsung akan menguntungkan konsumen.<sup>40</sup>

#### **B. Pengaturan Undang-Undang Penggunaan Bahan-Bahan Kimia Berbahaya dalam Makanan Yang Beredar**

Produk makanan yang beredar pada masyarakat terlebih dahulu melalui proses kelayakan edar di Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) untuk memastikan bahwa yang beredar dipasaran aman dan nyaman untuk dikonsumsi oleh masyarakat dan dapat diperdagangkan. Oleh karena itu perlu adanya peraturan perundang-undangan untuk mencegah dan meminimalisir terjadinya kesurugan dalam memproduksi makanan yang diedarkan pada masyarakat.

Di Indonesia, pengaturan tentang produk makanan mengandung bahan berbahaya telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, yaitu: Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen memberikan perlindungan kepada setiap konsumen yang merasa dirugikan oleh pelaku usaha. Di dalam Pasal 8 ayat (1) dan ayat (3) Undang-

---

<sup>40</sup> Ibid., hlm.12

Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen diatur mengenai perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha, yang berbunyi: (1) Pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang:

- a. tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih atau netto, dan jumlah dalam hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut;
- c. tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya;
- d. tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut,
- e. tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
- f. tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut;
- g. tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tersebut;
- h. tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal, sebagaimana pernyataan "halal" yang dicantumkan dalam label;

- i. tidak memasang label atau membuat penjelasan barang yang memuat nama barang, ukuran, berat / isi bersih atau netto, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus di pasang/dibuat;
- j. tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam undang-undang perlindungan konsumen tidak disebutkan secara eksplisit pengaturan tentang makanan. Namun demikian ketentuan di Pasal 8 ayat 1 huruf (i) dapat digunakan sebagai dasar perlindungan terhadap konsumen yang membeli produk makanan mengandung bahan berbahaya. Diatur bahwa tidak boleh memperdagangkan barang yang tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standart yang dipersyaratkan dan ditentukan oleh paraturan perundangan. Makanan yang diperdagangkan harus mencantumkan komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, serta efek samping bila mengkonsumsi makanan tersebut. Sehingga, konsumen dapat memilih produk makanan seperti apa yang cocok bagi mereka dan tidak merugikan mereka. Artinya, konsumen mengetahui secara pasti kandungan dari produk makanan yang mereka konsumsi. Dalam hal ini yang dibutuhkan adalah kejujuran dari pelaku usaha, mengingat barang yang diproduksi dan yang akan diedarkan berada dalam penguasaan pelaku usaha sebelum sampai ke tangan konsumen.

Dalam ayat (3) disebutkan sebagai berikut: (3) Pelaku usaha dilarang memperdagangkan sediaan farmasi dan pangan yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar, dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar. Dalam ayat (3) di atas disebutkan bahwa pelaku usaha dilarang memperdagangkan pangan yang tercemar.

Pasal di atas menjelaskan bahwa pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan yang telah disepakati harus mendapatkan sanksi seperti yang disebutkan di atas. Namun, pasal di atas tidak secara tegas menjelaskan mengenai pemberian ganti rugi atau beban pembuktian kepada konsumen. Artinya, ganti kerugian yang disebutkan di atas masih berdasarkan kesepakatan bersama antara pelaku usaha dan konsumen. Dalam hal pembuktian tidak adanya unsur kesalahan dalam gugatan ganti rugi oleh konsumen, merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha.

Menurut ketentuan Undang- Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dalam Pasal 1 ayat (5) disebutkan 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 dikonsumsi.”

Pengaturan ini sangat berpengaruh terhadap keselamatan konsumen dalam penggunaan produk-produk makanan yang diperdagangkan, karena telah mencakup semua aspek kehidupan konsumen yakni hal-hal yang



merugikan baik dari segi kesehatan, agama, keyakinan dan agama. Sehingga dapat dikatakan bahwa Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan khususnya dalam Pasal 1 ayat (5) telah menjadi bagian dari perlindungan konsumen.

Makanan jajanan merupakan pangan yang pengaturannya diatur oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (“UU Pangan”) sebagaimana telah diubah, dihapus, dan/atau dimuat pengaturan baru oleh Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja (“UU Cipta Kerja”). 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 penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.<sup>41</sup>

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjamin terwujudnya penyelenggaraan keamanan pangan di setiap rantai pangan secara terpadu.<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Pasal 64 angka 1 UU Cipta Kerja yang mengubah Pasal 1 angka 1 UU Pangan

<sup>42</sup> Pasal 64 angka 6 UU Cipta Kerja yang mengubah Pasal 68 ayat (1) UU Pangan

<sup>43</sup> Pasal 64 angka 1 UU Cipta Kerja yang mengubah Pasal 1 angka 5 UU Pangan

Pasal 60 angka 5UU Cipta Kerja yang mengubah Pasal 111 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (“UU Kesehatan”) beserta penjelasannya mengatur bahwa makanan dan minuman yang dipergunakan untuk masyarakat harus didasarkan pada standar dan/atau persyaratan kesehatan, yang antara lain terkait dengan pemberian tanda/label yang berisi:

- a. Nama produk;
- b. Daftar bahan yang digunakan;
- c. Berat bersih/isi bersih;
- d. Nama dan alamat pihak yang memproduksi atau memasukkan makanan dan minuman ke dalam wilayah Indonesia; dan
- e. Tanggal, bulan, dan tahun kadaluwarsa.

Kewajiban memenuhi standar makanan yang aman ini juga berlaku bagi setiap orang yang memproduksi dan memperdagangkan pangan, termasuk pula di dalamnya pangan untuk tujuan hibah, bantuan, program pemerintah, dan/atau keperluan penelitian, sebagaimana diatur dalam Pasal 86 ayat (2) UU Pangan dan Pasal 28 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan (“PP 86/2019”).

Larangan Menjual Makanan yang Mengandung Bahan Berbahaya  
Selain itu, setiap orang dilarang mengedarkan pangan tercemar, berupa pangan yang:<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Pasal 90 UU Pangan

- 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.

**BAB III**

**PENEGAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP PENGGUNAAN BAHAN-  
BAHAN KIMIA BERBAHAYA DALAM MAKANAN YANG BEREDAR  
DI KOTA SURABAYA**

**A. Tindak Pidana**

1. Pengertian Tindak Pidana

Istilah tindak pidana dikenal dengan *strafbaar feit* atau *delict*. Menurut Kansil tindak pidana adalah perbuatan pidana, pelanggaran pidana, perbuatan yang boleh di hukum atau perbuatan yang dapat dihukum.<sup>45</sup> Terdapat istilah-istilah yang dapat digunakan untuk literasi hukum sebagai definisi istilah strafbaar feit adalah:

- a. Tindak pidana dipakai untuk istilah resmi dalam perundang-undangan. Hampir seluruh peraturan perundang-undangan menggunakan istilah tindak pidana.
- b. Peristiwa pidana, dalam pembentukan perundang-undangan pernah menggunakan istilah peristiwa pidana yaitu dalam Undang-undang dasar sementara tahun 1950 dalam pasal 14 ayat 1.
- c. Delik, berasal dari bahasa latin *delictum* digunakan untuk mendeskripsikan mengenai *strafbaar feit*.
- d. Pelanggaran pidana, dapat dijumpai dalam buku pokok hukum pidana.

---

<sup>45</sup> C.S.T Kansil dan Christine S.T Kansil, 2007, Pokok-Pokok Hukum Pidana, PT Pradnya Paramitha, Jakarta, h.37

e. Perbuatan boleh dihukum juga dijumpai dibuku-buku tentang hukum pidana.<sup>46</sup>

Perumusan *strafbaar feit* adalah perbuatan yang dilarang undang-undang atau yang diancam dengan hukum. Moeljatno mengatakan bahwa pengertian perbuatan pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu bagi barang siapa yang melanggar larangan tertentu.<sup>47</sup>

Menurut Kanter dan Sianturi tindak pidana adalah suatu bentuk tindakan pada, tempat, waktu dan keadaan tertentu yang dilarang (atau diharuskan) dan diancam dengan pidana oleh undang-undang bersifat melawan hukum, serta dengan kesalahan dilakukan oleh seseorang (yang bertanggung jawab).<sup>48</sup> Menurut Tresna peristiwa pidana adalah suatu perbuatan atau rangkaian perbuatan manusia, yang bertentangan dengan undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya terhadap perbuatan mana yang diadakan tindakan penghukuman.<sup>49</sup>

Hamzah mengatakan bahwa perbuatan pidana adalah perbuatan atau omisi yang dilarang oleh hukum untuk melindungi masyarakat, dan dapat dipidana berdasarkan prosedur hukum yang berlaku.<sup>50</sup> Berdasarkan beberapa pendapat para ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa tindak

---

<sup>46</sup> Adami Chazawi, 2002, Pelajaran Hukum Pidana Bagian 1: Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-Teori Pidanaan dan Batas Berlakunya Hukum Pidana, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 67

<sup>47</sup> Moeljatno, 2008. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Bandung: Rineka Cipta, hl. 165

<sup>48</sup> E.Y. Kanter & S.R. Sianturi. *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*. Jakarta: Stora Grafika, 2002. hl. 98.

<sup>49</sup> Tresna, R. 1959. *Asas-asas Hukum Pidana*. Bandung: Unpaj, hl. 92

<sup>50</sup> Andi Hamzah, 1994, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, h. 89.

pidana adalah perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana barang siapa yang melakukan.

## 2. Unsur-unsur Tindak Pidana

Unsur-unsur tindak pidana dapat dibedakan kedalam tiga bagian yaitu:

### a. Ada perbuatan (mencocoki rumusan delik)

Artinya perbuatan tersebut merupakan suatu perbuatan yang dilarang oleh undang-undang. Jika perbuatan yang dilakukan oleh pelaku tidak memenuhi rumusan undang-undang atau belum diatur dalam suatu undang-undang maka perbuatan tersebut bukanlah perbuatan yang bisa dikenai ancaman pidana.

### b. Melawan hukum

Menurut Simons, melawan hukum diartikan sebagai “bertentangan dengan hukum”, bukan saja terkait dengan hak orang lain (hukum subjektif), melainkan juga mencakup Hukum Perdata dan Hukum Administrasi Negara.<sup>51</sup>

Sifat melawan hukum dapat dibagi menjadi 4 (empat) jenis, yaitu:

#### 1) Sifat melawan hukum umum

Ini diartikan sebagai syarat umum untuk dapat di pidana yang tersebut dalam rumusan pengertian perbuatan pidana. Perbuatan pidana adalah kelakuan manumur yang termaksud dalam rumusan delik, bersifat melawan hukum dan dapat dicela.

---

<sup>51</sup> Widnyana, Made. 2010, *Asas-Asas Hukum Pidana*, PT. FikahatiAneska, Jakarta, h. 123.

## 2) Sifat melawan hukum khusus

Ada kalanya kata “bersifat melawan hukum” tercantum secara tertulis dalam rumusan delik. Jadi sifat melawan hukum merupakan syarat tertulis untuk dapat di pidana. Sifat melawan hukum yang menjadi bagian tertulis dari rumusan delik dinamakan sifat melawan hukum khusus. Juga dinamakan “sifat melawan hukum facet”.

## 3) Sifat melawan hukum formal

Istilah ini berarti semua bagian yang tertulis dari rumusan delik telah dipenuhi (jadi semua syarat tertulis untuk dapat di pidana).

## 4) Sifat melawan hukum materiil

Sifat melawan hukum materiil berarti melanggar atau membahayakan kepentingan hukum yang hendak dilindungi oleh pembentuk undang-undang dalam rumusan delik tertentu.

## 5) Tidak ada alasan pembeda

Meskipun suatu perbuatan yang dilakukan oleh pelaku memenuhi unsur dalam undang-undang dan perbuatan tersebut melawan hukum, namun jika terdapat “alasan pembeda”, maka perbuatan tersebut bukan merupakan “perbuatan pidana”.<sup>52</sup>

## 3. Jenis-jenis Tindak Pidana

Secara teoritis terdapat beberapa jenis perbuatan pidana atau tindak pidana dapat dibedakan secara kualitatif atas kejahatan dan pelanggaran. Kejahatan adalah *rechtdelicten*, yaitu perbuatan-perbuatan yang

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, 123.

bertentangan dengan keadilan, terlepas apakah perbuatan itu diancam pidana dalam suatu undang-undang atau tidak. Sekalipun tidak dirumuskan sebagai delik dalam undang-undang, perbuatan ini benar-benar dirasakan oleh masyarakat sebagai perbuatan yang bertentangan dengan keadilan. Sedangkan pelanggaran adalah perbuatan yang oleh masyarakat baru disadari sebagai perbuatan pidana karena undang-undang merumuskannya sebagai delik. Perbuatan-perbuatan ini dianggap sebagai tindak pidana oleh masyarakat karena undang-undang mengancamnya dengan sanksi pidana.<sup>53</sup> Tindak pidana juga dibedakan atas tindak pidana formil, dan tindak pidana materiil. Tindak pidana formil adalah perbuatan pidana yang perumusannya dititikberatkan pada perbuatan yang dilarang yaitu tindak pidana telah dianggap selesai dengan telah dilakukannya perbuatan yang dilarang oleh undang-undang tanpa mempersoalkan akibatnya, sedangkan perbuatan pidana materiil adalah perbuatan pidana yang perumusannya dititikberatkan pada akibat yang dilarang yaitu tindak pidana ini baru dianggap telah terjadi atau dianggap telah selesai apabila akibat yang dilarang itu telah terjadi.<sup>54</sup>

Tindak pidana juga dibedakan atas tindak pidana tunggal dan tindak pidana berganda. Tindak pidana tunggal adalah tindak pidana yang cukup dilakukan dengan satu kali perbuatan, misalnya penipuan, pencurian, pembunuhan. Sedangkan tindak pidana berganda terjadi apabila terjadi apabila dilakukan beberapa kali perbuatan, misalnya penadahan.

---

<sup>53</sup> Hamzah, 1994, *Asas-Asas Hukum...*, h. 90.

<sup>54</sup> *Mahrus Ali*, 2015. *Dasar-Dasar Hukum Pidana*, Jakarta: PT Sinar Grafika. Offset, h. 89.



Tindak pidana yang dibedakan atas delik aduan dan delik biasa. Delik aduan adalah perbuatan pidana yang penuntutannya hanya dilakukan jika ada pengaduan dari pihak yang terkena atau yang dirugikan. Delik aduan dibedakan dalam dua jenis, yaitu delik aduan absolute dan delik aduan relative. Delik aduan absolute adalah delik yang mempersyaratkan secara absolute adanya pengaduan untuk penuntutannya. Sedangkan delik aduan relative adalah delik yang dilakukan masih dalam lingkungan keluarga. Delik biasa adalah delik yang tidak mempersyaratkan adanya pengaduan untuk penuntutannya.

Tindak pidana juga didasarkan atas tindak pidana yang berlangsung terus-menerus dan tindak pidana yang tidak berlangsung terus menerus. Perbuatan pidana yang berlangsung terus menerus memiliki ciri bahwa perbuatan-perbuatan yang terlarang itu berlangsung terus, misalnya delik merampas kemerdekaan orang sedangkan yang dimaksud perbuatan pidana yang tidak berlangsung terus menerus adalah perbuatan pidana yang memiliki ciri bahwa keadaan yang terlarang itu tidak berlangsung terus menerus, misalnya pencurian dan pembunuhan. Jenis tindak pidana juga dibedakan atas delik komisi (*commission act*), dan delik omisi (*omission act*). Delik komisi adalah delik yang berupa pelanggaran terhadap larangan, yaitu berbuat sesuatu yang dilarang. Sedangkan delik omisi adalah delik yang berupa pelanggaran terhadap perintah, yaitu tidak berbuat sesuatu yang diperintah. Tindak pidana juga dibedakan atas delik

dolus dan delik culpa. Delik dolus adalah delik yang memuat kesengajaan, sedangkan delik culpa adalah delik yang memuat unsur kealpaan.<sup>55</sup>

Jenis tindak pidana yang dibedakan atas delik biasa dan delik kualifikasi. Delik biasa adalah bentuk tindak pidana yang paling sederhana, tanpa adanya unsur bersifat memberatkan. Sedangkan delik yang dikualifikasikan adalah tindak pidana dalam bentuk pokok yang ditambah dengan adanya unsur pemberat, sehingga ancaman pidananya menjadi diperberat.

## **B. Pertanggungjawaban Hukum**

Pertanggungjawaban menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berasal dari kata dasar tanggung jawab. Tanggung Jawab adalah kewajiban menanggung segala sesuatunya bila terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, dan diperkarakan. Dalam kamus hukum, tanggung jawab adalah suatu keharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepadanya.<sup>56</sup> Menurut hukum tanggung jawab adalah suatu akibat atas konsekuensi kebebasan seseorang tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika atau moral dalam melakukan suatu perbuatan.<sup>57</sup> Konsep tanggung jawab dalam hukum terdiri dari dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban dalam kamus hukum, yaitu *responsibility* dan *liability*. Pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum (konsekuensi hukum) yaitu tanggung jawab

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, h. 89.

<sup>56</sup> Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, 2005.

<sup>57</sup> Soekidjo Notoatmojo, *Etika dan Hukum Kesehatan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2010.

akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik atau kewajiban hukum.<sup>58</sup>

Menurut Hans Kelsen, yang menguraikan teori tentang pertanggungjawaban dalam hukum yaitu suatu konsep terkait dengan konsep kewajiban hukum (*responsibility*) adalah konsep tanggung jawab hukum (*liability*). Seseorang yang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya bertentangan/berlawanan hukum karena perbuatannya sendiri yang membuat orang tersebut bertanggung jawab. Normalnya, dalam suatu kasus sanksi dikenakan terhadap pelaku (*deliquent*) adalah karena perbuatannya sendiri yang membuat orang tersebut harus bertanggung jawab.<sup>59</sup>

Subyek *responsibility* dan subyek kewajiban hukum adalah sama. Dalam teori tradisional, ada dua jenis tanggung jawab: pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (*based on fault*) dan pertanggungjawab mutlak (*absolut responsibility*).<sup>60</sup> Tanggung jawab terhadap kerugian yang disebabkan oleh seseorang lain terdapat dalam ranah hukum perdata diatur Pasal 1365, 1366, dan 1367 KUHPperdata.

Pendapat Munir Fuady, teori tanggung jawab adalah teori untuk menentukan siapa yang harus menerima gugatan atau siapa yang harus

---

<sup>58</sup> Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm, 335-337.

<sup>59</sup> Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Terjemahan Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cet. ke-2, Konstitusi Press, Jakarta, 2012, hlm. 56.

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm. 61.

digugat karena adanya suatu perbuatan melawan hukum.<sup>61</sup> Munir Fuady menguraikan tanggung jawab hukum dapat dibagi menjadi 3 (tiga) macam, yaitu:<sup>62</sup>

- a. Tanggung jawab dengan unsur kesalahan (kesengajaan dan kelalaian) sebagaimana terdapat dalam Pasal 1365 KUHPerdara.
- b. Tanggung jawab dengan unsur kesalahan khususnya kelalaian sebagaimana terdapat dalam Pasal 1366 KUHPerdara.
- c. Tanggung jawab mutlak (tanpa kesalahan) sebagaimana terdapat dalam Pasal 1367 KUHPerdara.

Titik Triwulan pertanggungjawaban harus mempunyai dasar, yaitu hal yang menyebabkan timbulnya hak hukum bagi seorang untuk menuntut orang lain sekaligus berupa hal yang melahirkan kewajiban hukum orang lain untuk memberi pertanggungjawabannya.<sup>63</sup> Teori hukum umum, menyatakan bahwa setiap orang, termasuk pemerintah, harus mempertanggungjawabkan setiap tindakannya, baik karena kesalahan atau tanpa kesalahan.<sup>64</sup> Dari teori hukum umum, munculah tanggung jawab hukum berupa tanggung jawab pidana, tanggung jawab perdata, dan tanggung jawab administrasi.

Pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung jawab akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum. Menurut Abdulkadir Muhammad teori

---

<sup>61</sup> Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum Pendekatan Kontemporer*, PT. Citra AdityaBakti, Bandung, 2010 hlm. 16.

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> Titik Triwulan dan Shinta Febrian, *Perlindungan Hukum bagi Pasien*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2010, hlm. 48.

<sup>64</sup> Munir Fuady, *Op.cit.* hlm. 147

tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tort liability*) dibagi menjadi beberapa teori, yaitu :

- a. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intentional tort liability*), tergugat harus sudah melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian.
- b. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*concept of fault*) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (*intermingled*).
- c. Tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*strict liability*), didasarkan pada perbuatannya baik secara sengaja maupun tidak sengaja, artinya meskipun bukan kesalahannya tetap bertanggung jawab atas kerugian yang timbul akibat perbuatannya.<sup>65</sup>

Pertanggungjawaban pidana dimaksudkan untuk menentukan apakah seseorang tersangka atau terdakwa dipertanggungjawabkan atas suatu tindak pidana (*crime*) yang terjadi atau tidak. Dengan perkataan lain apakah terdakwa akan dipidana atau dibebaskan. Jika ia dipidana, harus ternyata bahwa tindakan yang dilakukan itu bersifat melawan hukum, dan terdakwa mampu bertanggungjawab. Kemampuan tersebut memperlihatkan kesalahan

---

<sup>65</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010, hlm. 503.

dari pembuat yang membentuk kesengajaan atau kealpaan. Artinya tindakan tersebut tercela dan tertuduh menyadari tindakan yang dilakukan tersebut.

Perbuatan pidana tidak hanya menunjuk kepada dilarang dan diancamnya perbuatan dengan suatu pidana. Apakah orang yang melakukan perbuatan kemudian juga dijatuhi pidana, sebagaimana telah diancamkan, ini tergantung dari soal apakah dalam melakukan perbuatan ini dia mempunyai kesalahan. Sebab asas dalam pertanggungjawaban dalam hukum pidana ialah tidak dipidana jika tidak ada kesalahan (*geen straf zonder schuld, actus non facit reum nisi mens sist rea*). Asas ini tidak tersebut dalam hukum tertulis tapi dalam hukum yang tidak tertulis yang juga di Indonesia berlaku. Hukum pidana fiskal tidak memakai kesalahan. Di sana kalau orang telah melanggar ketentuan, dia diberi pidana denda atau rampas.<sup>66</sup>

Hubungan petindak dengan tindakannya ditentukan oleh kemampuan bertanggungjawab dari petindak. Ia menginsyafi hakekat dari tindakan yang akan dilakukannya, dapat mengetahui ketercelaan dari tindakannya dan dapat menentukan apakah akan dilakukannya tindakan tersebut atau tidak.

Dikatakan seseorang yang mampu bertanggungjawab (*toerekeningsvatbaar*), bilamana pada umumnya:

1. Keadaan jiwanya: a) tidak terganggu oleh penyakit terus menerus atau sementara (*temporair*); b) tidak cacat dalam pertumbuhan (*gagu, idiot, imbecile* dan sebagainya); c) tidak terganggu karena terkejut, *hypnotisme*, amarah yang meluap, pengaruh bawah sadar, melindur, mengigau karena demam, nyidam, dan sebagainya dengan kata lain dalam keadaan sadar.

---

<sup>66</sup> Moeljatno, 2008. *Asas-Asas Hukum...*, h.168.

2. Kemampuan jiwanya: a) dapat menginsyafi hakekat dan tindakannya; b) dapat menentukan kehendaknya atas tindakan tersebut, apakah akan dilaksanakan atau tidak; dan c) dapat mengetahui ketercelaan dari tindakan tersebut.<sup>67</sup>

Mempertanggungjawabkan seseorang dalam hukum pidana bukan hanya berarti sah menjatuhkan pidana terhadap orang itu, tetapi juga sepenuhnya dapat diyakini bahwa memang pada tempatnya meminta pertanggungjawaban atas tindak pidana yang dilakukannya. Pertanggungjawaban pidana tidak hanya berarti '*rightfully sentenced*' tetapi juga '*rightfully accused*'.<sup>68</sup>

Konsep pertanggungjawaban pidana berkenaan dengan mekanisme yang menentukan dapat dipidananya pembuat, sehingga hal tersebut terutama berpengaruh bagi hakim. Hakim harus mempertimbangkan keseluruhan aspek tersebut, baik dirumuskan secara positif maupun negatif. Hakim harus mempertimbangkan hal itu, sekalipun Penuntut Umum tidak membuktikannya. Sebaliknya, ketika terdakwa mengajukan pembelaan yang didasarkan pada alasan yang menghapus kesalahan, maka hakim berkewajiban untuk memasuki masalahnya lebih dalam. Dalam hal ini hakim berkewajiban menyelidiki lebih jauh apa yang oleh terdakwa dikemukakannya sebagai keadaan-keadaan khusus dari peristiwa tersebut, yang kini diajukannya sebagai alasan penghapus kesalahannya. Lebih jauh dari itu, sekalipun terdakwa tidak mengajukan pembelaan berdasar pada

---

<sup>67</sup> Kanter dan Sianturi, 2002. *Asas-asas Hukum...*, h. 132.

<sup>68</sup> Huda Chairul, *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan...*, h. 64.

alasan penghapus kesalahan, tetapi tetap diperlukan adanya perhatian bahwa hal itu tidak ada pada diri terdakwa ketika melakukan tindak pidana. Hakim tetap berkewajiban memperhatikan bahwa pada diri terdakwa tidak ada alasan penghapus kesalahan, sekalipun pembelaan atas dasar hal itu, tidak dilakukannya.

Hal ini akan membawa perubahan mendasar dalam proses pemeriksaan perkara di pengadilan. Dalam menentukan pertanggungjawaban pidana hakim harus mempertimbangkan hal-hal tertentu, sekalipun tidak dimasukkan dalam surat dakwaan oleh Penuntut Umum dan tidak diajukan oleh terdakwa sebagai alasan pembelaan. Hal ini mengakibatkan perlunya sejumlah ketentuan tambahan mengenai hal ini, baik dalam hukum pidana materil (KUHP), apalagi dalam hukum formalnya (KUHP).

Sementara itu, pertanggungjawaban pidana hanya dapat dilakukan oleh seseorang yang melakukan tindak pidana. Hal ini yang menjadi pangkal tolak pertalian antara pertanggungjawaban pidana dan tindak pidana yang dilakukan si pembuat. Pertanggungjawaban pidana merupakan rembesan sifat dari tindak pidana yang dilakukan pembuat. *“acting is a pervasive feature of criminal liability”*.<sup>13</sup> Dapat dicelanya pembuat, justru bersumber dari celaan yang ada pada tindak pidananya. Oleh karena itu, ruang lingkup pertanggungjawaban pidana mempunyai korelasi penting dengan struktur tindak pidana. *“The legal system of a modern state is characterized by a certain kind of supremacy within its territory and independence of other systems”*.



Sistem hukum modern ditandai oleh adanya supremasi dan kemandirian hal itu dari sistem-sistem lain. Dalam konteks ini, penentuan tindak pidana tidak bergantung dari sistem-sistem lain, termasuk sistem moral. Artinya, dalam menentukan suatu perbuatan sebagai tindak pidana, negara merdeka dari sistem moral sekalipun. Croall menyatakan hal yang senada. *“The criminal law therefore does not necessarily reflect morality, not do legal definitions reflect commonsense notions of crime”*.

Dengan demikian, hukum pidana tidak selalu merupakan hasil refleksi dari moralitas, termasuk dalam menentukan suatu perbuatan sebagai tindak pidana. Tidak semua perbuatan yang oleh masyarakat dipandang sebagai perbuatan tercela ditetapkan sebagai tindak pidana,<sup>69</sup> merupakan konsekuensi logis pandangan tersebut. Artinya ada perbuatan yang sekalipun oleh masyarakat dipandang tercela, tetapi bukan merupakan tindak pidana. Menurut Harkrisnowo, “dalam hal ini, mungkin saja ada sejumlah perilaku yang dipandang ‘tidak baik’ atau ‘bahkan buruk’ dalam masyarakat, akan tetapi karena tingkat ancamannya pada masyarakat dipandang tidak terlalu besar, maka perilaku tersebut tidak dirumuskan sebagai suatu tindak pidana.”<sup>70</sup>

Sebaliknya, sekali perbuatan ditetapkan sebagai tindak pidana, maka hukum memandang perbuatan-perbuatan tersebut sebagai tercela. Hukum bahkan mengharapkan sistem moral dapat mengikutinya. Artinya,

---

<sup>69</sup> Roeslan Saleh, 1983. *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban pidana: Dua Pengertian Dasar dalam Hukum Pi-dana*, Jakarta, Aksara Baru, h. 13

<sup>70</sup> Harkristuti Harkrisnowo, 2001, *“Tindak Pidana Kesusilaan dalam Perspektif Kitab Undang-undang Hukum Pidana”*, dalam *Pidana Islam di Indonesia; Peluang, Prospek dan Tantangan*, Jakarta, Pustaka Firdaus, h. 180.

masyarakat diarahkan juga untuk mencela perbuatan tersebut. Dengan demikian, celaan yang ada pada tindak pidana yang sebenarnya lebih pada celaan yang bersifat yuridis, diharapkan suatu saat mendapat tempat sebagai celaan dari segi moral.

Penentuan tindak pidana dapat saja dilepaskan dari masalah moralitas masyarakat, tetapi justru hasilnya sebaliknya. Setiap tindak pidana adalah perbuatan yang tercela di mata hukum. Jika hukum memandang suatu perbuatan sebagai tercela, maka pada hakikatnya demikian pula seharusnya dari segi moral. Murphy, mengatakan bahwa, *law as a total phenomenon arises within, and is understood by, evolutionary human consciousness.*<sup>71</sup> Hukum merupakan gejala yang timbul dan hanya dapat dimengerti dari perkembangan peradaban manusia. Dengan demikian, maka pada dasarnya ditetapkannya suatu perbuatan sebagai tindak pidana merupakan cerminan ‘penolakan’ masyarakat terhadap perbuatan tersebut. Tindak pidana merupakan perbuatan-perbuatan yang ditolak masyarakat, dan karenanya perbuatan tersebut kemudian dicela. Negaralah yang dengan kebijaksanaannya kemudian memberi bentuk yuridis celaan itu.

### **C. Penggunaan Bahan-bahan Kimia Berbahaya pada Makanan**

Kegiatan atau proses produksi pangan untuk diedarkan atau diperdagangkan harus memenuhi ketentuan tentang sanitasi pangan, bahan tambahan pangan, residu cemaran, dan kemasan pangan. Hal lain yang patut

---

<sup>71</sup> Cornelius F. Murphy, Jr., 1978, *Modern Legal Philosophy; Tension Between Experiential and Abstract Thought*, Pittsburg: Duquesne University Press, h. 89.

diperhatikan oleh setiap orang yang memproduksi pangan adalah penggunaan metode tertentu dalam kegiatan atau proses produksi pangan yang memiliki kemungkinan timbulnya risiko yang dapat merugikan atau membahayakan kesehatan manusia, seperti rekayasa genetika atau iradiasi, harus dilakukan berdasarkan persyaratan tertentu.

Setiap orang yang memproduksi pangan untuk diedarkan perlu dibebani tanggung jawab, terutama apabila pangan yang diproduksinya menyebabkan baik kerugian pada kesehatan manusia maupun kematian orang yang mengkonsumsi pangan tersebut. Dalam hal itu, Undang-undang ini secara spesifik mengatur tanggung jawab industri pangan untuk memberikan ganti rugi kepada pihak yang dirugikan. Di samping tanggung jawab untuk memberikan ganti rugi juga ditentukan sanksi lainnya, baik yang bersifat administratif maupun pidana terhadap para pelanggarnya.

Dalam kegiatan perdagangan pangan, masyarakat yang mengkonsumsi perlu diberikan sarana yang memadai agar memperoleh informasi yang benar dan tidak menyesatkan. Sehubungan dengan hal tersebut, perlu ditetapkan ketentuan mengenai label dan iklan tentang pangan. Dengan demikian, masyarakat yang mengkonsumsi pangan dapat mengambil keputusan berdasarkan informasi yang akurat sehingga tercipta perdagangan pangan yang jujur dan bertanggung jawab, yang pada gilirannya menumbuhkan persaingan yang sehat di kalangan para pengusaha pangan. Khusus menyangkut label atau iklan tentang pangan yang mencantumkan pernyataan bahwa pangan telah sesuai dengan persyaratan atau kepercayaan

tertentu, maka orang yang membuat pernyataan tersebut bertanggung jawab terhadap kebenaran pernyataan dimaksud.

Ketentuan mengenai keamanan, mutu, dan gizi pangan, serta label dan iklan pangan tidak hanya berlaku bagi pangan yang diproduksi dan atau diedarkan di wilayah Indonesia, tetapi juga bagi pangan yang dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia. Dalam hal-hal tertentu bagi produksi pangan nasional yang akan diedarkan di luar negeri, diberlakukan ketentuan yang sama.

Saat ini keamanan makanan di Indonesia masih belum terjamin hal itu dikarenakan sedang marak terjadi pencampuran bahan tambahan pangan dengan boraks guna para pelaku usaha mendapatkan laba yang sebanyak-banyaknya tetapi dengan modal yang minim. Masalah penggunaan bahan tambahan pangan dalam proses pembuatan/produksi suatu produk pangan perlu diawasi bersama, akan tetapi pada umumnya pengawasan tersebut dilakukan oleh Balai Besar Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM) mengingat efek samping dari penggunaan ini dapat berdampak negatif bagi kesehatan.

Ada beberapa bahan pengawet yang diijinkan digunakan dalam makanan antara lain adalah Benzoat, Propionat, Nitrit, Sorbat, Sulfit. Maka dapat dipastikan bahwa penggunaan bahan kimia yang berbahaya dilarang karena beracun, dan yang paling parah bahwa ginjal merupakan organ yang akan mengalami kerusakan yang paling parah dari pada organ lainnya.

Pengaturan hukum tentang Bahan Tambahan Pangan (BTP) diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia (Permenkes) Nomor 033 Tahun 2012 tentang Bahan Tambahan 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.

#### **D. Penegakan Hukum Pidana terhadap Penggunaan Bahan-bahan Kimia Berbahaya dalam Makanan di Surabaya**

Penggunaan bahan kimia untuk makanan mencerminkan kelemahan koordinasi dari tiga instansi bertanggung jawab menangani peredaran bahan makanan dan minuman. Departemen Perindustrian dan Perdagangan (Deperindag) yang bertugas membina industry dan menangani tata niaga, dan

badan pengawasan obat dan Makanan (BPOM) yang bertugas untuk melakukan pengawasan bahkan penyelidikan.<sup>72</sup>

Wilayah Surabaya pada pertengahan Desember 2018, BPOM RI kembali memusnahkan produk obat dan makanan ilegal hasil pengawasan dan penyidikan di sejumlah wilayah Indonesia. Hari ini, Selasa (18/12) BPOM RI melalui Balai Besar POM (BBPOM) di Surabaya memusnahkan 962 item (446.452 pcs) produk obat dan makanan ilegal dengan nilai keekonomian mencapai lebih dari 10,7 miliar rupiah di Surabaya. Secara rinci, obat dan makanan ilegal tersebut terdiri atas 289 item (176.030 pcs) obat tradisional ilegal senilai lebih dari 5,5 miliar rupiah; 69 item (59.936 pcs) pangan ilegal senilai lebih dari 2,5 miliar rupiah; 115 item (21.058 pcs) obat ilegal senilai lebih dari 760 juta rupiah; dan 242 item (17.440 pcs) kosmetik ilegal senilai lebih dari 272,7 juta rupiah. Di samping itu, dimusnahkan juga 247 item (171.988 pcs) kemasan pangan ilegal senilai lebih dari 1,6 miliar rupiah. Seluruh barang bukti yang dimusnahkan tersebut telah mendapatkan Ketetapan Pemusnahan dari Pengadilan Negeri Setempat.<sup>73</sup>

Pemusnahan yang dilakukan Kepala BPOM RI sebagai upaya BPOM RI untuk melindungi masyarakat terhadap bahaya yang dapat ditimbulkan akibat mengonsumsi produk yang tidak memenuhi syarat dan mencegah peredaran kembali produk ilegal. Produk yang dimusnahkan merupakan hasil pengawasan dan penyidikan terhadap peredaran produk obat

---

<sup>72</sup> Abdul Halim Barkatullah. *Hukum Perlindungan Konsumen Kajian Teoritis Dan Perkembangan Pemikiran*. Jakarta, Nusa Indah. 2008. h. 15.

<sup>73</sup> <https://www.pom.go.id/new/view/more/pers/452/LINDUNGI-MASYARAKAT-DARI-PRODUK-ILEGAL--BPOM-RI-MUSNAHKAN-10-7-MILIAR-OBAT-DAN-MAKANAN-ILEGAL-DI-SURABAYA.html>



dan makanan ilegal tahun 2018 di Surabaya. Produk yang dimusnahkan BBPOM di Surabaya selama tahun 2018 lebih banyak dibandingkan tahun sebelumnya karena ada peningkatan temuan tahun sebelumnya. Lebih lanjut Kepala BPOM RI menyampaikan, sampai saat ini masih banyak beredar produk obat dan makanan yang tidak memenuhi syarat. Belum lama ini pada Oktober 2018, Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) BBPOM di Surabaya menemukan produk kosmetik ilegal/tanpa izin edar dan mengandung bahan berbahaya di sebuah grosir di Surabaya senilai 1,7 miliar rupiah. “Temuan produk obat dan makanan ilegal dan mengandung bahan berbahaya akan terus kami tindak lanjuti dengan proses *pro-justitia*,” lanjutnya.

Pelaksanaan penegakan hukum didasarkan pada bukti hasil pengujian laboratorium, pemeriksaan, maupun investigasi awal. Proses penegakan hukum sampai dengan *pro-justitia* dapat berakhir dengan pemberian sanksi administratif seperti dilarang untuk diedarkan, ditarik dari peredaran, dicabut izin edarnya, dan disita untuk dimusnahkan. Jika pelanggaran masuk ranah pidana, maka pelaku pelanggaran dapat diproses secara hukum pidana. Pelaku diduga melanggar pasal 196 dan 197 Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dengan ancaman hukuman penjara paling lama 15 tahun dan denda paling banyak 1,5 miliar rupiah.

Hal ini merupakan kejahatan kemanusiaan karena sangat membahayakan kesehatan terutama untuk kelompok masyarakat yang sedang membutuhkan pengobatan, bayi, anak kecil, ataupun orang tua dan mengancam generasi penerus bangsa. Untuk itu kami terus meningkatkan

koordinasi lintas sektor demi memperkuat sistem pengawasan obat dan makanan di Indonesia. Kami juga bekerja sama dengan penegak hukum untuk memastikan pelaku mendapatkan hukuman maksimal.

Terhadap pelanggaran yang dilakukan pelaku usaha obat dan makanan, BPOM RI mengedepankan pembinaan untuk dapat menaati standar dan peraturan terkait aspek keamanan dan mutu. “Namun jika kejahatan di bidang obat dan makanan tersebut dilakukan dengan sengaja, maka kami terus meningkatkan upaya penindakan dan penegakan hukum bersama dengan mitra penegak hukum lain seperti Kepolisian, Kejaksaan dan lainnya. BPOM RI juga akan meningkatkan pengawasan terhadap peredaran produk obat dan makanan yang dilakukan secara *online* melalui internet. Salah satunya dilakukan dengan mengintensifkan kerja sama dengan unit *cyber crime* Kepolisian.

Berdasarkan hasil pemeriksaan rutin melalui Operasi Storm, Operasi Pangea, Operasi Gabungan Daerah, dan Operasi Gabungan Nasional sepanjang tahun 2017, BBPOM di Surabaya telah menangani 21 perkara pelanggaran di bidang obat dan makanan. Semua perkara tersebut sudah dilakukan hingga tahap 2. Putusan yang tertinggi berupa hukuman pidana penjara selama 3 (tiga) bulan 15 (lima belas) hari dan denda sebesar 25 juta rupiah. Sementara di tahun 2018 ini, jumlah pelanggaran yang berhasil ditangani berjumlah 21 perkara dengan 12 perkara masih dalam tahap pemberkasan, 3 perkara sudah dilakukan penyerahan berkas perkara ke Kejati Jawa Timur dan 6 perkara sudah mendapatkan penetapan P-21.

Terkait maraknya peredaran obat dan makanan ilegal, Kepala BPOM RI kembali mengimbau kepada seluruh pelaku usaha untuk mematuhi segala peraturan perundang-undangan yang berlaku. “Masyarakat juga diharapkan untuk lebih berhati-hati dalam memilih obat dan makanan yang akan dikonsumsi. Jangan membeli atau memilih produk obat yang tidak memiliki izin edar. Ingat selalu Cek KLIK, Cek Kemasan, Cek Label, Cek Izin edar, dan Cek Kedaluwarsa sebelum membeli atau memilih produk obat.” imbau Kepala BPOM RI menutup penjelasannya.

Penindakan hukum terhadap penjual makanan berbahaya yaitu setiap orang yang melanggar ketentuan di atas, bentuk penindakannya sebagai berikut:

a. Menurut UU Kesehatan:

Jika tidak memenuhi ketentuan standar, persyaratan kesehatan, dan/atau membahayakan kesehatan, maka makanan tersebut dilarang untuk diedarkan, harus ditarik dari peredaran, dicabut perizinan berusaha, dan diamankan/disita untuk dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>74</sup>

b. Menurut UU Pangan

Setiap orang yang melanggar ketentuan mengenai pemenuhan standar mutu pangan serta pangan tercemar sebagaimana diatur dalam UU Pangan dikenakan sanksi administratif, berupa:<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Pasal 64 angka 5 UU Cipta Kerja yang mengubah Pasal 111 ayat (3) UU Kesehatan

<sup>75</sup> Pasal 94 ayat (1) dan (2) UU Pangan

- 1) Denda;
- 2) Penghentian sementara dari kegiatan, produksi, dan/atau peredaran;
- 3) Penarikan pangan dari peredaran oleh produsen;
- 4) Ganti rugi; dan/atau
- 5) Pencabutan izin.

Selain itu, dalam Pasal 64 angka 19 UU Cipta Kerja yang mengubah Pasal 140 ayat (1) UU Pangan diatur bahwa setiap orang yang memproduksi dan memperdagangkan pangan yang dengan sengaja tidak memenuhi standar keamanan pangan yang mengakibatkan timbulnya korban gangguan kesehatan manusia dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 tahun atau denda paling banyak Rp 4 miliar. Namun, perlu diperhatikan, ketentuan pidana di atas dikecualikan terhadap setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan berisiko rendah atau sedang.<sup>76</sup>

c. Menurut UU Perlindungan Konsumen

Pasal 8 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (“UU Perlindungan Konsumen”) mengatur larangan pelaku usaha memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Padahal, telah ada standar keamanan pangan dan mutu pangan yang ditetapkan oleh pemerintah untuk makanan dan minuman yang diperjualbelikan. Sehingga, jika penjual menjual makanan yang tidak memenuhi standar keamanan

---

<sup>76</sup> Pasal 64 angka 19 UU Cipta Kerja yang mengubah Pasal 140 ayat (2) UU Pangan

pangan dan mutu pangan, maka ia juga melanggar ketentuan dalam UU Perlindungan Konsumen. Atas perbuatannya, ia diancam pidana penjara maksimal 5 tahun atau denda maksimal Rp 2 miliar.<sup>77</sup> Pelaku usaha yang menjual makanan yang mengandung zat berbahaya dapat dijerat pasal dalam UU Pangan, UU Kesehatan, dan/atau UU Perlindungan Konsumen dengan ancaman hukuman sebagaimana diterangkan di atas.

Peredaran makanan agar tidak terjadi yang berbahaya maka dilakukan pengawasan oleh pemerintah. Yang melakukan tugas di bidang pengawasan obat dan makanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah Badan Pengawas Obat dan Makanan (“BPOM”).<sup>78</sup> Pelaksanaan kebijakan teknis operasional di bidang pengawasan obat dan makanan tersebut dilaksanakan oleh Unit Pelaksana Teknis di lingkungan BPOM (“UPT BPOM”),<sup>79</sup> yakni satuan kerja yang bersifat mandiri yang melaksanakan tugas teknis operasional tertentu dan/atau tugas teknis penunjang tertentu di bidang pengawasan obat dan makanan.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> Pasal 62 ayat (1) UU Perlindungan Konsumen

<sup>78</sup> Pasal 2 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan (“Perpres 80/2017”)

<sup>79</sup> Pasal 3 dan 4 Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 12 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis di Lingkungan Badan Pengawas Obat dan Makanan (“Peraturan BPOM 12/2018”)

<sup>80</sup> Pasal 1 angka 1 Peraturan BPOM 12/2018

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Pengaturan undang-undang penggunaan bahan-bahan kimia berbahaya dalam makanan yang beredar di Kota Surabaya yaitu telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, yaitu: Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (“UU Pangan”) sebagaimana telah diubah, dihapus, dan/atau dimuat pengaturan baru oleh Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja (“UU Cipta Kerja”).
2. Penegakan hukum pidana terhadap penggunaan bahan-bahan kimia berbahaya dalam makanan yang beredar di Kota Surabaya, didasarkan pada bukti hasil pengujian laboratorium, pemeriksaan, maupun investigasi awal. Proses penegakan hukum sampai dengan *pro-justitia* dapat berakhir dengan pemberian sanksi administratif seperti dilarang untuk diedarkan, ditarik dari peredaran, dicabut izin edarnya, dan disita untuk dimusnahkan. Jika pelanggaran masuk ranah pidana, maka pelaku pelanggaran dapat diproses secara hukum pidana. Pelaku diduga melanggar pasal 196 dan 197 Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dengan ancaman hukuman penjara paling lama 15 tahun dan denda paling banyak 1,5 miliar rupiah. Selain itu, dalam Pasal 64 angka 19 UU Cipta Kerja yang mengubah Pasal 140 ayat

(1) UU Pangan diatur bahwa setiap orang yang memproduksi dan memperdagangkan pangan yang dengan sengaja tidak memenuhi standar keamanan pangan yang mengakibatkan timbulnya korban gangguan kesehatan manusia dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 tahun atau denda paling banyak Rp 4 miliar. Namun, perlu diperhatikan, ketentuan pidana di atas dikecualikan terhadap setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan berisiko rendah atau sedang

## **B. Saran**

Berdasarkan hasil penelitian, saran diberikan kepada:

1. Konsumen menjadi lebih cerdas dengan menggali informasi sebagai upaya terhindar dari bahaya karena makanan yang dikonsumsi mengandung bahan kimia berbahaya yang dapat merusak organ tubuhnya.
2. Pemerintah berupaya meningkatkan perlindungan terhadap konsumen dengan kebijakan-kebijakan yang dapat meminimalisir bahaya yang akan merugikan masyarakat dengan produk-produk pangan yang mengandung bahan-bahan kimia yang berbahaya di makanan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Mahrus. *Dasar-Dasar Hukum Pidana*, Jakarta: PT Sinar Grafika. Offset, 2015
- Amiruddin, dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta: 2012
- Cahyadi, Wisnu. *Analisis & Aspek Kesehatan Bahan Tambahan Pangan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2009
- Chazawi, Adami, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian 1: Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-Teori Pemidanaan dan Batas Berlakunya Hukum Pidana*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002
- E.Y.Kanter & S.R. *Sianturi. Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*. Jakarta: Stora Grafika, 2002
- Hamzah, Andi. *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994
- Hartono, Sri Redjeki. *Aspek-Aspek Hukum Perlindungan Konsumen dalam Kerangka Era Perdagangan Bebas*, Mandar Maju, Bandung, 2000
- Kansil C.S.T dan Christine S.T Kansil, *Pokok-Pokok Hukum Pidana*, PT Pradnya Paramitha, Jakarta, 2007,
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberti, Yogyakarta, 2003
- Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*. Bandung: Rineka Cipta, 2008
- S. Nuhzul Marnizar dan Tarmizi, *Penanggulangan Tindak Pidana terhadap Makanan Kemasan Yang tidak Mencantumkan Tanggal Kadaluarsa*, *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Hukum Pidana*, Vol. 2 No. 1, 2018
- Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Grasindo, Jakarta, 2000
- Siwi Kristiyanti, Celina Tri. *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008



- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, Percetakan UI, Jakarta: 2005
- Supriadi, Budi F. *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen*, Bandung: UNIKOM, 2010
- Timah, Christovel J. Jemmy Sondakh dan Dani R. Pinasang, Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Yang Mengalami Kerugian Akibat Mengonsumsi Makanan Dan Minuman Yang Berbahaya, *Lex Administratum*, Vol. 8 No. 2. 2020
- Tresna, R. Asas-asas Hukum Pidana. Bandung: Unpaj, 1959
- Widnyana, Made. *Asas-Asas Hukum Pidana*, PT. FikahatiAneska, Jakarta, 2010
- Wignjosoebroto, Soetandyo. *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010
- Yulita, Beta Pandu. Penegakan Hukum Pidana Dalam Perlindungan Konsumen Muslim Dari Produk Makanan Yang Tidak Halal Di Kota Pekanbaru, JOM Fakultas Hukum Volume III Nomor 2, 2016
- Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013, h. 152.