

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Pemerintah dalam pembangunan mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu dan bergizi seimbang,<sup>1</sup> sehubungan dengan peningkatan sumber daya manusia.

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi setiap rakyat Indonesia. Pangan harus senantiasa tersedia secara cukup, aman, bermutu, bergizi dan beragam dengan harga yang terjangkau oleh daya beli masyarakat, serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat.<sup>2</sup> Pemenuhan kebutuhan gizi dalam tubuh, membutuhkan pangan yang aman, bermutu dan bergizi seimbang, untuk pertumbuhan, pemeliharaan dan peningkatan derajat kesehatan serta peningkatan kecerdasan masyarakat.<sup>3</sup> Untuk itu pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, sebagai perlindungan ketersediaan pangan yang aman, bermutu dan bergizi sesuai kebutuhan masyarakat.

Perkembangan teknologi saat ini membawa perubahan dalam pola hidup masyarakat dalam mengkonsumsi makanan, tetapi perubahan tersebut tidak diikuti dengan pengetahuan tentang mengkonsumsi pangan yang aman. Masyarakat lebih melihat kuantitas dan kurang memperhatikan kualitas pangan tersebut, dikarenakan ketidaktahuan dan juga dipengaruhi oleh faktor ekonomi, harga yang lebih terjangkau menjadi pilihan. Hal ini sering kali menjadi kesempatan bagi para pelaku usaha yang terkesan mengabaikan keselamatan konsumen dengan memproduksi pangan olahan

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan, konsideran.

<sup>2</sup> Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan, Penjelasan Umum.

<sup>3</sup> Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan, Pasal 1 Ayat (23).

dengan menambahkan bahan tambahan pangan (BTP) yang dilarang seperti formalin (*formaldehyde*).<sup>4</sup>

Formalin (*formaldehyde*) yang terdapat pada pangan dapat mempengaruhi kesehatan seseorang dan mengakibatkan terjadinya iritasi pada kulit, sakit pada lambung, bahkan sampai pada penyakit kanker.<sup>5</sup> Lebih berbahayanya lagi formalin (*formaldehyde*) dapat menimbulkan asupan gizi yang tidak seimbang dapat mempengaruhi pertumbuhan seorang anak, akan mengakibatkan anak lahir dengan bertubuh kerdil dan perkembangan otak tidak maksimal, yang saat ini di kenal dengan istilah *stunting*.<sup>6</sup> Selain itu formalin (*formaldehyde*) pada pangan, akan berdampak pada terganggunya daya tahan tubuh atau imunitas tubuh,<sup>7</sup> terganggunya imunitas tubuh akan mempermudah masuknya penyakit atau virus.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, tampaknya belum mampu mewujudkan, melindungi ketersediaan pangan yang aman, bermutu dan bergizi sesuai kebutuhan masyarakat. Hal ini dapat dilihat banyaknya temuan-temuan dari Badan POM sebagai pengawas obat dan makanan. Adapun makanan yang ditemukan bukan hanya terdapat dipasar tradisional, namun sampai pasar modern.<sup>8</sup> Jenis-jenis pangan olahan yang banyak ditemukan mengandung formalin (*formaldehyde*) adalah berupa mie basah, bakso, kerupuk, tahu, dan penemuan seperti ini bukan hanya ada dikota-kota besar seperti Jakarta, Bandung, Surabaya, namun sampai dikota-kota lain di daerah.<sup>9</sup>

Badan POM dalam menjalankan tugasnya, selain melakukan pemeriksaan dengan melakukan pengujian kandungan pangan, Badan POM

---

<sup>4</sup> Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 033 Tahun 2012 tentang Bahan Tambahan Pangan, Lampiran II

<sup>5</sup> “Bahaya Formalin Bagi Kesehatan Mulai dari Iritasi Hingga Kanker,” <http://hellosehat.com/bahaya/2018/11/14.htm>. 23 Maret 2020.

<sup>6</sup> “Kementerian Kesehatan focus pada Pencegahan Stunting,” <http://Indonesia.go.id/narasi/sosial/2019/11/28.htm>. 3 Maret 2020.

<sup>7</sup> “Dampak Gizi Buruk Terhadap Kesehatan dan Daya Tahan Tubuh,” <http://www.alodokter.com/2018/10/01.htm>. 3 Maret 2020.

<sup>8</sup> “BPOM Temukan Makanan Berformalin di Pasar Modern Bintaro,” <http://Tangerangnew.com/berita/2019/11/17.htm>. 3 Maret 2020.

<sup>9</sup> “Awat, Makanan Berformalin Masih Beredar di Kota Bogor,” <http://www.pom.go.id/berita/2019/05/23.htm>. 3 Maret 2020.

juga melakukan pembinaan terhadap para pelaku usaha industri pangan, bagaimana seharusnya cara yang baik dalam memproduksi pangan dengan maksud untuk mendapatkan pangan yang memenuhi standart kesehatan, dan Badan POM juga mengajak dan menghimbau agar para pelaku usaha untuk membuat izin edar terhadap pangan yang akan diedarkan, namun tetapi kenyataannya masih saja ada pelaku usaha yang melakukan tindakan mencampur formalin (*formaldehyde*) pada pangan.<sup>10</sup>

Dari banyaknya penemuan-penemuan tindak pidana pelaku usaha tentang penambahan formalin (*formaldehyde*) sebagai bahan tambahan pangan serta bersamaan dengan bahan-bahan yang lain, yang juga penggunaannya dilarang dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 serta revisi turunannya, selain Badan POM instansi lain juga ikut berpersab , seperti Dinas Kesehatan dan Suku Dinas Kesehatan, serta puskesmas-puskesmas yang telah dilengkapi dengan ketersediaan sumber daya petugas kesehatan masyarakat. Juga dalam hal penemuan tindak pidana dalam pangan, peran masyarakat juga sangat dibutuhkan untuk ikut mengawasi sekitarnya. Namun pada realitanya tindak pidana pangan masih banyak dan sering terjadi. penulis mencatat beberapa putusan pengadilan sebagai referensi dan fakta hukum, bahwasananya para pelaku usaha yang bergerak dalam industry pangan masih melakukan tindak pidana dengan sengaja mencampurkan formalin (*formaldehyde*) kedalam pangan yang di produksi dan diedarkan.

Berikut penulis tuliskan sebagai contoh, dari beberapa tindak pidana bahan tambahan pangan yang telah mendapat kepastian hukum dari beberapa pengadilan dan beberapa wilayah, seperti dalam tabel dibawah :

---

<sup>10</sup> “Kontribusi BPOM Menanggulangi Peredaran Makanan Berbahaya,” <http://hariansinggalang.co.id/2016/03/30.htm>. 3 Maret 2020.

Tabel 1.1 Putusan Lain Dengan Tindak Pidana Yang Sama Dengan Penelitian

Putusan Pengadilan	Pernyataan Hakim	Tindakan pelaku	Saksi Terhadap Pelaku
<p>Putusan Nomor 262/Pid.B/2015/PN.Bdg</p>	<p>Hakim menyatakan bahwa Terdakwa ARIS RISNADI Bin DADI SUTARDI terbukti bersalah melakukan tindak pidana dengan sengaja mencampurkan formalin (<i>formaldehyde</i>) dalam produksi pangan untuk diedarkan, menggunakan bahan tambahan pangan yang dilakukan secara berlanjut.</p>	<p>Mencampur mie basah dengan formalin</p>	<p>Dijatuhii Pidana penjara 4 (empat) bulan</p>

<p>Putusan Nomor 520/PID.B/2015/ PN.Smn</p>	<p>Hakim menyatakan terdakwa NANIK bersalah melakukan tidak pidana “telah memperdagangkan pangan yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar, tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar</p>	<p>Memperdagangkan mie basah yang mengandung formalin tanpa memberikan informasi kepada konsumen</p>	<p>Dijatuhkan pidana penjara 3 (tiga) bulan dan 15 (lima belas hari)</p>
<p>Putusan Nomor 1394/PID/B/2014/ PN.BDG.</p>	<p>Hakim menyatakan Terdakwa ACENG SYARIPUDIN bin YATIM, terbukti bersalah dengan menggunakan bahan formalin atau yang dilarang digunakan sebagai bahan tambahan produksi pangan untuk diedarkan</p>	<p>Memproduksi mie basah yang tercemar “Formalin” dan memasarkannya ke pasar induk caring dan pasar ciroyom</p>	<p>Menjatuhkan Terdakwa pidana penjara selama 6 (enam) bulan</p>
<p>Sumber : Direktori Mahkamah Agung</p>			

Dari putusan yang terdapat dalam tabel diatas, penulis melihat bahwa dalam penerapan saksi yang dijatuhkan belum mampu memberikan efek jera dan menciptakan kesadaran kepada para pelaku usaha pangan, dalam mendukung program Pemerintah dengan ikut menggalakkan peningkatan kualitas kesehatan masyarakat dengan meningkatkan imunitas (daya tahan tubuh) lewat pangan yang aman, bermutu dan bergizi. Dalam menjatuhkan pidana, hakim wajib memperhatikan sifat baik dan jahat dari seorang terdakwa, yang mana hal ini menjadi bagian dalam pertimbangan berat ringannya suatu pidana,<sup>11</sup> dan Pasal perundang-undangan yang menjadi dasar pemidanaan atau tindakan dan Pasal peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum dari putusan, disertai keadaan yang memberatkan dan yang meringankan terdakwa.<sup>12</sup>

Pada contoh kasus melakukan produksi pangan untuk diedarkan yang dengan menggunakan bahan tambahan yang dilarang digunakan sebagai bahan tambahan pangan dalam hal ini formalin dalam putusan Nomor 27/Pid.Sus/2016/PN.Mgg, dalam putusan tersebut, hakim menjadikan permintantaan pasar sesuai keterangan terdakwa, menjadi bahan pertimbangan dalam putusan tersebut.

Maka bertitik tolak dari pemaparan diatas penulis berniat untuk melakukan suatu kegiatan ilmiah yang juga disebut sebagai penelitian hukum dengan judul “ANALISIS YURIDIS TINDAK PIDANA PENYALAHGUNAN BAHAN TAMBAHAN PANGAN (BTP) BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN.

## **1.2. Identifikasi Masalah Dan Rumusan Masalah**

### **1.2.1. Identifikasi Masalah**

---

<sup>11</sup> Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 8 Ayat (2).

<sup>12</sup> KUHP Pasal 197 Ayat (f).

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan diatas penulis mengidentifikasi masalah dalam penelitian ini. Adapun masalah-masalah tersebut diidentifikasi sebagai berikut :

- 1). Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 bahwa pangan merupakan salah satu kebutuhan utama dan menjadi bagian dari hak asasi manusia dan untuk memberikan jaminan perlindungan hak segenap rakyat Indonesia.<sup>13</sup> Maka di bentuk Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang bertujuan untuk menjaga terciptanya kemandirian pangan, keamanan pangan, meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang pangan aman, bermutu, dan bergizi untuk konsumsi serta pengembangan sumber daya pangan nasional.<sup>14</sup> Melihat tujuan dari pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan ini, yang diuraikan diatas, timbul pertentangan dengan putusan Nomor 27/Pid.Sus/2016/PN.Mgg.
- 2). Dari hasil banyaknya temuan Badan POM menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, masih dapat dikatakan belum mampu mendorong tercapainya ketahanan pangan yang aman, dan memberikan efek jera terhadap pelaku usaha yang dengan sengaja mencampurkan formalin (*formaldehyde*) kedalam pangan.

### **1.2.2. Perumusan masalah**

Berdasarkan permasalahan hukum sebagaimana diuraikan diatas dan keterbatasan keilmuan penulis, maka penelitian ini dipersempit dan menfokuskan untuk membahas beberapa permasalahan sebagai berikut :

---

<sup>13</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Konsiderans.

<sup>14</sup> Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Pasal 4.

- 1). Bagaimana pengaturan bahan tambahan pangan yang dilarang berupa formalin (*formaldehyde*) dalam pandangan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan ?
- 2). Mengapa permintaan pasar menjadi pertimbangan yang meringankan bagi terdakwa dalam Putusan Nomor 27/Pid.Sus/2016/PN.Mgg sedangkan bahan formalin dilarang penggunaannya?

### **1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.3.1. Tujuan Penelitian**

Bertolak dari uraian masalah yang telah disebut diatas, penelitian ini memiliki tujuan sebagai pemenuhan tugas terakhir dan syarat dalam memperoleh gelar sarjana hukum sebagai mahasiswa pada Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya. Berdasarkan pokok bahasan dari perumusan masalah yang telah diuraikan diatas adalah :

- 1). Untuk mengetahui bagaimana pengaturan bahan tambahan pangan yang dilarang berupa formalin (*formaldehyde*) dalam pandangan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, mengingat sifat dari formalin (*formaldehyde*) yang dapat mengubah kualitas pangan.
- 2). Untuk mengetahui bagaimana permintaan pasar menjadi pertimbangan yang meringkan bagi terdakwa dalam Putusan Nomor 27/Pid.Sus/2016/PN.Mgg, sedangkan penggunaan formalin menjadi bahan tambahan pangan, dilarang oleh pemerintah, sebagai upaya pemerintah dalam melindungi kebutuhan masyarakat banyak yang membutuh pangan aman, bermutu dan bergizi, dimana Undang-Undang yang digunakan dalam memberikan sanksi pidana dalam putusan adalah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang

memiliki salah satu tujuannya adalah menyediakan pangan yang beraneka ragam dan memenuhi persyaratan keamanan, mutu dan gizi bagi konsumen masyarakat.<sup>15</sup>

### **1.3.2. Manfaat Penelitian**

Adapun sebagai penulis mengharapkan penelitian ini dapat bermanfaat bagi penulis dan para pembaca penelitian ini, dan penulis juga mengharapkan dari hasil penulisan penelitian ini dapat bermanfaat seperti :

1). **Manfaat teoritis**

Melalui penelitian ini dapat menambahkan pengetahuan dan wawasan kepada praktisi hukum dan akademis hukum tentang pelaku usaha pangan yang memproduksi pangan mengandung formalin adalah merupakan sebuah tindak pidana.

2). **Manfaat praktis**

a). Menjadi bahan pertimbangan pada bidang hukum terutama dalam penegakan hukum dalam pemberian sanksi terhadap pelaku pidana dalam tindak pidana bahan tambahan pangan, demi tercapainya program pemerintah tentang keamanan pangan.

b). Menjadi bahan acuan dan penambahan wawasan bagi pelaku usaha dalam bidang pangan untuk tetap memperhatikan hak-hak masyarakat sebagai konsumen untuk pangan, untuk memahami akan perlunya mengetahui bahayanya pangan yang tercemar oleh bahan pengawet atau bahan tambahan pangan yang dilarang.

---

<sup>15</sup> Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Pasal 4 Ayat (b).

- c). Dengan penelitian ini dapat menjadi penambah wawasan bagi masyarakat tentang hak-hak dan kewajiban sebagai konsumen dalam mengkonsumsi pangan olahan.

## 1.4. Kerangka Teoritis, Kerangka Konseptual, Kerangka Pemikiran

### 1.4.1. Kerangka Teoritis

Kerangka teoritis adalah konsep yang abstraksi dan hasil pemikiran atau kerangka acuan yang pada dasarnya bertujuan untuk mengadakan identifikasi terhadap dimensi sosial yang dianggap relevan oleh peneliti.<sup>16</sup> Teori yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah :

- 1). Teori gabungan (*verenings theorie*)

Penggabungan dua teori, yaitu teori imbalan dengan teori maksud atau tujuan. Gabungan teori ini mengajarkan bahwa penjatuhan hukuman adalah untuk mempertahankan tata tertib hukum dalam masyarakat dan memperbaiki pribadi si penjahat.

Dengan menelaah teori-teori diatas, disimpulkan bahwa adapun tujuan penderitaan adalah:

- a). Memenjarakan penjahat;
- b). Membinasakan atau membuat tak berdaya lagi si penjahat;
- c). Memperbaiki pribadi si penjahat.<sup>17</sup>

- 2). Asas legalitas

Tidak ada perbuatan yang dilarang atau diancam dengan pidana jika tidak ditentukan terlebih dahulu dalam perundang-undangan.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2010, hlm.125.

<sup>17</sup> Lemen Marpaung, *Asas Teori Praktik Hukum Pidana*, Jakarta: Sinar Grafika, 2017, hlm.105.

<sup>18</sup> Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: PT.Rineka Cipta, 2015, hlm. 25.

Asas legalitas ini dimaksudkan mengandung tiga pengertian, yaitu:

- a) Tidak ada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana kalau hal itu terlebih dahulu belum dinyatakan dalam suatu aturan Undang-Undang.
- b) Untuk menentukan adanya perbuatan pidana tidak boleh digunakan analogi (kias).
- c) Aturan-aturan hukum pidana tidak berlaku surut.

#### 1.4.2. Kerangka Konseptual

Beberapa istilah yang penulis gunakan, yaitu :

- a). adalah proses, cara, perbuatan, melakukan sesuatu tidak sebagaimana mestinya.<sup>19</sup>
- b). Bahan tambahan pangan (BTP) adalah bahan yang ditambahkan ke dalam pangan untuk mempengaruhi sifat atau bentuk pangan.<sup>20</sup>
- c). Bahan tambahan pangan yang dilarang adalah bahan yang dilarang digunakan sebagai bahan tambahan pangan (BTP).<sup>21</sup>
- d). Pelaku usaha pangan adalah setiap orang yang bergerak pada satu atau lebih subsistem agrabisnis pangan, yaitu penyedia masukan produksi, proses produksi, pengolahan, pemasaran, perdagangan, dan penunjang.<sup>22</sup>
- e). Pangan olahan adalah makanan atau minuman hasil proses dengan cara atau metode tertentu dengan atau tanpa bahan tambahan.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> "Arti," <http://kbbi.web.id//.htm>. 22 Maret 2020.

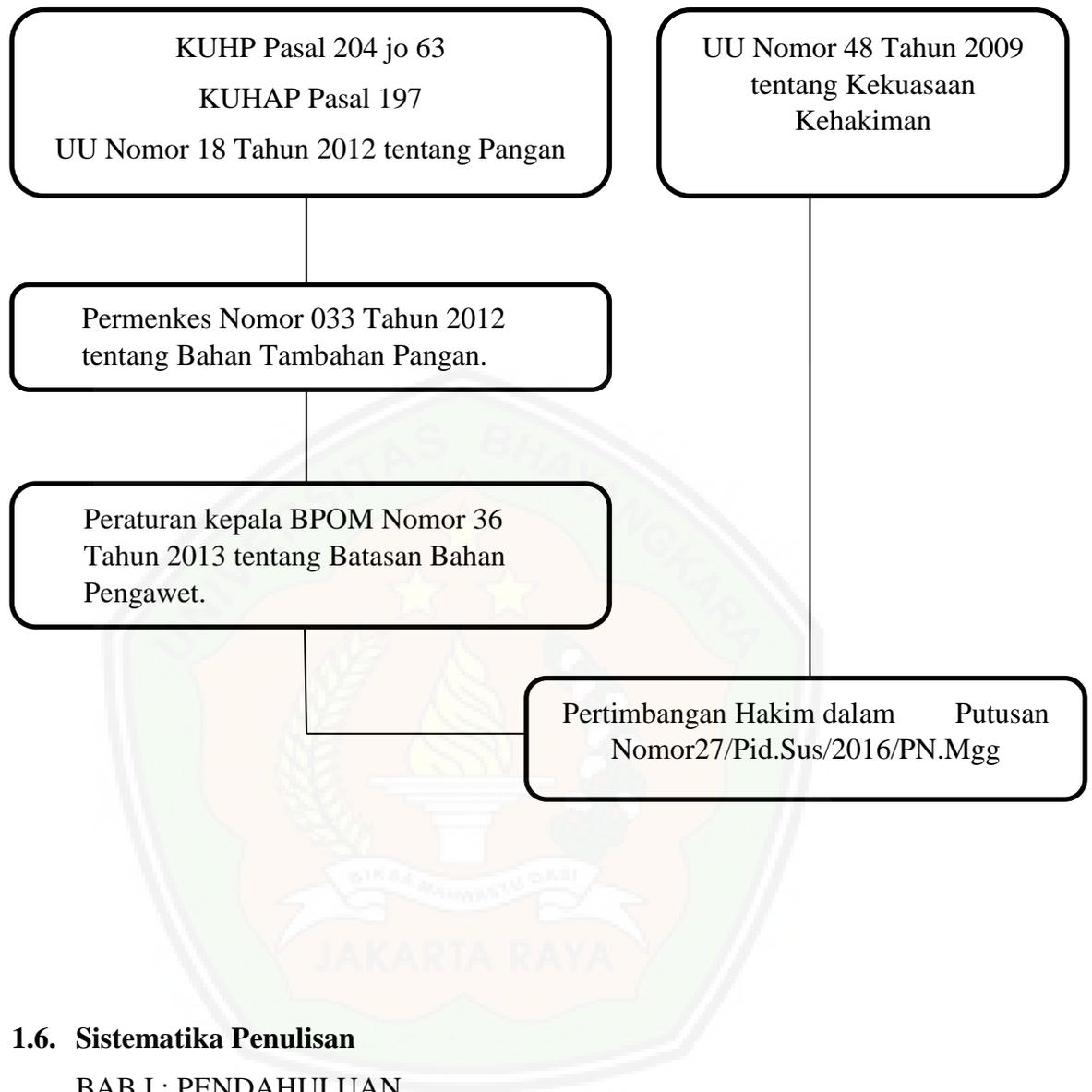
<sup>20</sup> Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 033 Tahun 2012 tentang Bahan Tambahan Pangan, Pasal 1 Ayat (1).

<sup>21</sup> Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 033 Tahun 2012 tentang Bahan Tambahan Pangan, Pasal 8.

<sup>22</sup> Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Pasal 1 Ayat (39).

<sup>23</sup> Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Pasal 1 ayat (19).

### 1.5.3. Kerangka Pemikiran



### 1.6. Sistematika Penulisan

#### BAB I : PENDAHULUAN

Dalam Bab ini terdiri dari latar belakang, indentifikasi masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teoritis, kerangka konseptual, kerangka pemikiran.

#### BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam Bab ini penulis, melakukan tinjauan dari beberapa penelitian yang sudah pernah, tentang pertanggungjawaban pidana pelaku usaha akibat bahan tambahan pangan yang dilarang. Dalam Bab ini juga akan membahas

pengertian tindak pidana, tindak pidana dalam pangan dan unsur-unsur tindak pidana pangan.

### BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam Bab ini penulis menjelaskan jenis penelitian, pendekatan penelitian, serta teknik pengumpulan bahan hukum dan metode analisis bahan hukum

### BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam Bab ini penulis akan menganalisa dan membahas tentang perumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu mengenai : bagaimana pengaturan bahan tambahan pangan yang dilarang berupa formalin (*formaldehyde*) dalam pandangan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dan Peraturan-Peraturan yang menjadi regulasi turunan dari pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, serta analisa putusan Nomor 27/Pid.Sus/2016/PN.Mgg mengenai hal-hal yang meringankan yang tertuang dalam putusan.

### BAB V : PENUTUP

Dalam Bab ini penulis menyampikan pendapat sebagai rangkuman dari penelitian ini, dalam bab ini penulis mencoba menyampaikan saran-saran yang yang penulis anggap penting sesuai pembahasan penelitian dalam penulisan skripsi ini.