

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kemajuan teknologi telah membawa perubahan-perubahan yang cepat dan signifikan pada industri farmasi, obat asli Indonesia, makanan, kosmetika dan alat kesehatan. Dengan menggunakan teknologi modern, industri-industri tersebut kini mampu memproduksi dalam skala yang sangat besar mencakup berbagai produk dengan cakupan wilayah pemasaran yang sangat luas.

Dengan dukungan kemajuan teknologi transportasi dan galang pembatas yang makin tipis dalam perdagangan internasional, maka produk-produk tersebut dalam waktu yang amat singkat dapat menyebar ke berbagai negara dengan jaringan distribusi yang sangat luas dan mampu menjangkau seluruh strata masyarakat.

Konsumsi masyarakat terhadap produk-produk tersebut cenderung terus meningkat, seiring dengan perubahan gaya hidup masyarakat termasuk pola konsumsinya. Sementara itu pengetahuan masyarakat masih belum memadai untuk dapat memilih dan memilah menggunakan produk secara tepat, benar dan aman. Di lain pihak iklan dan promosi secara gencar mendorong konsumen untuk mengkonsumsi secara berlebihan dan seringkali tidak rasional.

Perubahan teknologi produksi, sistem perdagangan internasional dan gaya hidup konsumen tersebut pada realitasnya meningkatkan resiko dengan implikasi yang luas pada kesehatan dan keselamatan konsumen. Apabila terjadi produk sub

standar, rusak atau terkontaminasi oleh bahan berbahaya maka resiko yang terjadi akan berskala besar dan luas serta berlangsung secara amat cepat.

Untuk itu Indonesia harus memiliki Sistem Pengawasan Obat dan Makanan (SISPOM) yang efektif dan efisien yang mampu mendeteksi, mencegah dan mengawasi produk-produk tersebut untuk melindungi keamanan, keselamatan dan kesehatan konsumennya baik di dalam maupun di luar negeri. Untuk itu telah dibentuk Badan POM yang memiliki jaringan nasional dan internasional serta kewenangan penegakan hukum dan memiliki kredibilitas profesional yang tinggi.¹

Pembangunan merupakan suatu proses dan rangkaian usaha yang terus menerus dan berkelanjutan serta memerlukan waktu yang lama. Bagi masyarakat yang sedang membangun, pembangunan merupakan aspek yang sangat dominan dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat baik jasmani maupun rohani.

Dalam masyarakat yang sedang membangun tentu terdapat perubahan tata nilai yang berpengaruh pada masing-masing lapangan kehidupan, perubahan tersebut dapat menuju pada arah yang positif maupun arah yang negatif. Seiring dengan hal tersebut agar pembangunan dapat berjalan dengan lancar sesuai rencana, sudah tentu pembangunan itu memerlukan situasi yang aman dan tertib. Situasi tersebut hanya dapat terwujud apabila masyarakat bersama-sama pemerintah sadar hukum dan tertib hukum.

Masalah keamanan dan ketertiban merupakan unsur yang mutlak diperlukan dalam menunjang roda pembangunan menuju terbentuknya negara yang kuat, dinamis dan sejahtera. Masyarakat yang sedang membangun pada umumnya

¹ Badan Pengawas Obat dan Makanan, *Background*, Jakarta, 2002, hal. 1.

mempunyai cukup banyak tantangan terhadap masalah keamanan dan ketertiban, baik yang datang dari dalam maupun dari luar.

Masalah keamanan dan ketertiban yang ada di dalam negeri biasanya ditunjukkan bila terjadi tindak pidana dalam masyarakat, misalnya: perampokan, pencurian, pembunuhan, tindak pidana narkoba, kejahatan yang membahayakan keamanan umum terhadap nyawa atau kesehatan orang dan lain-lain.

B. Perumusan Masalah

Adanya globalisasi dan perdagangan bebas telah memperluas ruang gerak arus transaksi barang dan jasa melewati batas wilayah suatu negara. Dengan demikian, barang atau jasa yang ditawarkan, baik produksi dalam negeri maupun produksi luar negeri semakin bervariasi.

Fenomena ini di satu pihak bermanfaat bagi konsumen karena semakin terbukanya kebebasan untuk memilih aneka jenis dan kualitas barang atau jasa. Akan tetapi, di sisi lain kedudukan antara konsumen dan pelaku usaha menjadi tidak seimbang. Konsumen menjadi objek aktivitas bisnis untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya. Tidak jarang pelaku usaha melakukan promosi, penjualan atau penerapan perjanjian standar yang merugikan konsumen.

Dalam pembahasan skripsi ini, penulis merumuskan masalah agar tujuan dan analisisnya dapat lebih terarah dan mencapai sasaran yang diharapkan. Untuk itu penulis membatasi permasalahannya sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi ruang lingkup kejahatan yang dimaksud dalam Pasal 204 jo Pasal 386 KUHP?

2. Bagaimana pelaksanaan Pasal 204 jo Pasal 386 KUHP?
3. Apa yang menjadi kendala dan upaya yang dilakukan dalam rangka penegakkan ketentuan Pasal 204 jo Pasal 386 KUHP?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh suatu kebenaran secara ilmiah atas permasalahan yang dibahas melalui penelitian. Sedangkan tujuan yang penulis inginkan antara lain:

1. Untuk mengetahui Apa yang menjadi ruang lingkup kejahatan yang dimaksud dalam Pasal 204 jo Pasal 386 KUHP.
2. Untuk mengetahui Bagaimana pelaksanaan Pasal 204 jo Pasal 386 KUHP.
3. Untuk mengetahui Apa yang menjadi kendala dan upaya yang dilakukan dalam rangka penegakkan ketentuan Pasal 204 jo Pasal 386 KUHP.

D. Kerangka Pemikiran

Undang-undang Dasar suatu Negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar Negara itu. Undang-undang Dasar ialah Hukum dasar yang tertulis, sedang disampingnya Undang-undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan Negara meskipun tidak tertulis.

Memang untuk menyelidiki hukum dasar (*droit constitutionelle*) suatu Negara, tidak cukup hanya menyelidiki pasal-pasal Undang-undang Dasarnya (*loi*

constitutionelle) saja, akan tetapi harus menyelidiki juga sebagaimana prakteknya dan bagaimana suasana kebatinannya (*geistichen Hintergrund*) dari Undang-undang Dasar itu.

Undang-undang Dasar Negara manapun tidak dapat dimengerti kalau hanya dibaca teksnya saja. Untuk mengerti sungguh-sungguh maksudnya Undang-undang Dasar dari suatu Negara kita harus mempelajari juga bagaimana terjadinya teks itu, harus diketahui keterangan-keterangannya dan juga harus diketahui dalam suasana apa teks itu dibuat.

Dengan demikian kita dapat mengerti apa maksudnya Undang-undang yang kita pelajari, aliran pikiran apa yang menjadi dasar Undang-undang itu.²

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan landasan konstitusional penyelenggaraan negara, dalam waktu relatif singkat (1999-2002), telah mengalami 4 (empat) kali perubahan. Dengan berlakunya amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah terjadi perubahan dalam pengelolaan pembangunan, yaitu:

- (2) Penguatan kedudukan lembaga legislatif dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).
- (2) Ditiadakannya Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan Nasional;
- (2) Diperkuatnya Otonomi Daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

² Undang-undang Dasar 1945, *Penjelasan Tentang Undang-undang Dasar Negara Indonesia*, Pustaka Setia, Bandung, 1997, hal 15

GBHN yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) berfungsi sebagai landasan perencanaan pembangunan Nasional sebagaimana telah dilaksanakan dalam praktik ketatanegaraan selama ini. Ketetapan MPR RI ini menjadi landasan hukum bagi Presiden untuk dijabarkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Lima Tahunan dengan memperhatikan secara sungguh-sungguh saran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), yang selanjutnya pemerintah bersama DPR RI menyusun APBN.

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur bahwa Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dan tidak adanya GBHN sebagai pedoman Presiden untuk menyusun rencana pembangunan maka dibutuhkan pengaturan lebih lanjut bagi proses perencanaan pembangunan Nasional.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada Daerah. Pemberian kewenangan yang luas kepada daerah memerlukan koordinasi dan pengaturan untuk lebih mengharmoniskan dan menyelaraskan pembangunan, baik pembangunan Nasional, pembangunan Daerah maupun pembangunan antar daerah.

Berdasarkan pertimbangan di atas, perlu dibentuk undang-undang yang mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.³

Terutama sejak tahun enam puluhan sudah sangat dirasakan perlunya mengganti KUHP yang diwarisi dari pemerintah Belanda, karena dalam banyak hal

³ RPJMN, *Undang-undang RI Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*, Sinar Grafika, Jakarta 2005, hal 506

sudah tidak sesuai lagi baik karena hakekat kemerdekaan Republik Indonesia, maupun karena perkembangan kesadaran hukum masyarakat.

Cetusan yang paling menonjol adalah dengan diadakannya Seminar Hukum Nasional dari tanggal 11 Maret 1963 sampai dengan 16 Maret 1963 di Jakarta. Khusus mengenai *Asas-asas Tata Hukum Nasional Dalam Bidang Hukum Pidana*.

Mengenai pidana, hasil dari seminar hukum tersebut mengemukakan pendapat antara lain:

“Sebagai masyarakat sosial Indonesia kita akan menganut suatu sistem pidana di mana tidak saja “*Vergeltung*” dan “*General Prevention*”, melainkan juga “*Special Prevention*” dan “*Sicherug*” merupakan dasar “*Evenwaardig*” dalam penyusunan sistem tersebut. Ia merupakan sistem gabungan, di mana tidak “*Vorwiegend*” pertimbangannya dalam memberikan dasar bagi sistem pidana unsur kepribadian dan khas Indonesia dalam kepidanaan, yang terdapat dalam hukum pidana adat, sebagai bahan vital dan pelengkap untuk menyesuaikan stelsel pidana dengan pandangan kita sebagai Bangsa Indonesia”. maka selama negara kita masih meneguhkan diri, masih bergulat dengan kehidupannya sendiri yang terancam oleh bahaya, selama tata tertib masyarakat dikacaukan dan dibahayakan oleh anasir-anasir yang tidak mengenal peri-kemanusiaan, ia masih memerlukan pidana mati, meskipun ia dipandang sebagai *Ultimatum Renedium* dan tindakan *Eksepsionil* terhadap kejahatan-kejahatan tertentu yang berat sifatnya.

Menurut Moeljatno bahwa hukum pidana adalah bagian dari hukum yang mengadakan dasar dan aturan-aturan untuk menentukan :

- Perbuatan-perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan, yang dilarang dengan disertai ancaman sanksi berupa suatu pidana tertentu, bagi barangsiapa yang melanggar larangan tersebut;
- Kapan dan dalam hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang telah diancamkan;
- Dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dilaksanakan apabila ada orang yang disangka telah melanggar larangan tersebut.

Sehubungan dengan definisi tersebut beliau menegaskan bahwa hukum pidana adalah bagian dari hukum pada umumnya, yang berdiri sendiri, dan yang penting dalam hukum pidana bukan saja *pidanaan tertuduh*, akan tetapi harus terlebih dahulu ditentukan apakah tertuduh telah melakukan *perbuatan pidana* atau tidak. Dengan demikian ditolak pendapat bahwa hukum pidana hanya memberi sanksi saja kepada perbuatan-perbuatan yang telah dilarang oleh bagian-bagian hukum lainnya sebagaimana antara lain diajarkan oleh Prof. Van Kan. Apabila definisi tersebut dipadatkan lagi maka ia akan tersimpulkan bahwa hukum pidana memuat *perbuatan pidana* (criminal act). Dan pertanggung jawaban pidana (criminal liability atau criminal responsibility) dan ketentuan-ketentuan acara pidana (criminal procedure).⁴

⁴ S.R. Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Alumni Ahaem-Petehaem, Jakarta 1996, hal 14

Pada dasarnya, berlakunya hukum pidana itu berkaitan erat dengan kondisi suatu masyarakat yang mengenal struktur kekuasaan. Dalam pelaksanaannya, sesungguhnya pemberian hukuman kepada setiap pelaku kejahatan yang bersifat publik terdapat dalam setiap masyarakat. Karena itu, sebelum Islam datang, bentuk-bentuk pidana yang digunakan dan diterapkan oleh berbagai penguasa Arab untuk menindak pelaku kejahatan, juga sudah ada sejak lama. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari kenyataan bahwa di mana ada masyarakat, di sana tentu ada aturan atau hukum yang dipegangi bersama.

Hukum pidana memberi suatu sanksi istimewa atas baik pelanggaran kaidah hukum privat maupun atas pelanggaran kaidah hukum publik yang telah ada. Hukum pidana melindungi baik kepentingan yang diselenggarakan oleh peraturan hukum privat maupun kepentingan yang diselenggarakan oleh peraturan hukum publik.⁵

Kejahatan akan selalu ada dan akan tetap ada sampai dunia berakhir. Hal ini menunjukkan kejahatan tidak akan pernah sirna. Ibarat pepatah mengatakan “patah tumbuh hilang berganti”, sudah merupakan hukum kausal bahwa kejahatan itu selalu ada, menurut Cicero dalam adagium *ubi sociates ubi crimen*, di mana ada masyarakat disitu ada kejahatan. Yang perlu dipikirkan adalah bukan bagaimana kejahatan itu dihilangkan tetapi bagaimana agar kejahatan tersebut dapat ditekan dengan serendah mungkin.

Usaha ke arah itu dapat dilakukan dengan melalui jangkauan hukum, dengan berlandaskan pada:

⁵ Eutrecht, *Hukum Pidana I*, Pustaka Tinta Mas, 1994, Surabaya, hal 65

1. Undang-undang dasar 1945 (Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia);
2. Peraturan Presiden RI Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009;
3. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
4. Undang-undang Nomor 73 Tahun 1958 yang menentukan berlakunya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana;⁶
5. Ordonansi Bahan Berbahaya Staatsblad 1949 Nomor 377;
6. Undang-undang Nomor 9 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Kesehatan (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2068);
7. Keputusan Kepala Badan POM Nomor HK. 00.05.5.1.4547 tahun 2004 pasal 2 butir 2 tentang Pemanis Buatan;
8. Keputusan Kepala Badan POM Nomor HK. 00.05.5.1.4547 Tahun 2004 Pasal 6 ayat 1 tentang Produk Pangan yang Mengandung Pemanis Buatan Harus mencantumkan Jenis dan Jumlah Pemanis Buatan dalam Komposisi Bahan atau Daftar Bahan pada Label.

Para pedagang minuman yang menjual produk minumannya yang mengandung zat pewarna dan pemanis buatan yang bertentangan dengan Kitab Undang-undang Hukum Pidana Pasal 204 Jo Pasal 386 KUHP karena termasuk

⁶ Moeljatno, *Kitab Undang-undang Hukum Pidana*, Bumi Aksara, 1999, Jakarta, hal Kata Pengantar

tindak kejahatan yang dapat membahayakan keamanan umum bagi nyawa atau kesehatan orang. yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 204

- (1) Barangsiapa menjual, menawarkan, menyerahkan atau membagi-bagikan barang, yang diketahui bahwa membahayakan nyawa atau kesehatan orang, padahal sifat berbahaya itu tidak diberitahukan, diancam dengan pidana penjara paling lama lima belas tahun;
- (2) Jika perbuatan mengakibatkan matinya orang, yang bersalah dikenakan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara selama waktu tertentu paling lama dua puluh tahun.

jo Pasal 386

- (1) Barangsiapa menjual, menawarkan atau menyerahkan barang makanan, minuman atau obat-obatan yang diketahui bahwa itu dipalsu, dan menyembunyikan hal itu, diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun;
- (2) Bahan makanan, minuman atau obat-obatan itu dipalsu, jika nilainya atau faedahnya menjadi kurang karena sudah dicampur dengan sesuatu bahan lain.⁷

⁷ Moeljatno. *Op. Cit.* hal 77 dan 137.

E. Langkah-langkah Penelitian

Langkah-langkah yang dilakukan dalam penelitian ini adalah:

1. Metode Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif analisis yang bertujuan menggambarkan, memaparkan dan menganalisis data serta fakta yang ada pada pedagang minuman yang mengandung pewarna dan pemanis buatan di Kecamatan Ciparay Kabupaten Bandung dengan melakukan pendekatan secara yuridis normatif yaitu dengan melakukan pendekatan secara mengkaji kaidah-kaidah hukum atas dasar kajian teoritis aspek hukum pidana yang sedang berlaku di masyarakat.

2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini terbagi ke dalam dua bagian, yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder. Sumber data primer yaitu data yang diperoleh dari Badan POM Bandung mengenai pelaksanaan Pasal 204 jo Pasal 386 KUHP tentang kejahatan yang membahayakan keamanan umum bagi orang atau barang terhadap pedagang minuman yang mengandung pewarna dan pemanis buatan di Kecamatan Ciparay Kabupaten Bandung.

Sedangkan sumber data sekunder adalah data yang bersifat teoritis konsepsional antara lain, data yang dihasilkan dari buku-buku atau karya tulis lainnya yang berhubungan dengan pelaksanaan Pasal 204 jo Pasal 386 KUHP tentang kejahatan yang membahayakan keamanan umum bagi orang atau barang terhadap pedagang minuman yang mengandung pewarna dan pemanis buatan di Kecamatan Ciparay Kabupaten Bandung.

Sumber data sekunder di bagi tiga, yaitu:

- a. Bahan hukum primer yaitu data-data yang dihasilkan dari KUHP, Badan Pengawas Obat dan makanan dan lain sebagainya.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu data-data yang dihasilkan dari buku-buku atau karya tulis lainnya.
- c. Bahan hukum tertier yaitu data-data yang dihasilkan dari kamus, ensiklopedia, internet.

3. Jenis Data

Jenis data yang dikumpulkan dalam penelitian ini merupakan jawaban atas pertanyaan penelitian yang diajukan terhadap masalah yang dirumuskan pada tujuan yang telah ditetapkan. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data kualitatif yang dihubungkan dengan masalah yang dibahas yaitu pelaksanaan Pasal 204 jo Pasal 386 KUHP tentang kejahatan yang membahayakan keamanan umum bagi orang atau barang terhadap pedagang minuman yang mengandung pewarna dan pemanis buatan di Kecamatan Ciparay Kabupaten Bandung.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah sebagai berikut:

- a. Studi Kepustakaan

Dalam penelitian ini peneliti berusaha untuk mengumpulkan data melalui literatur (buku-buku) dan bahan-bahan lain yang berhubungan dengan pedagang minuman yang mengandung pewarna dan pemanis buatan di wilayah Kecamatan Ciparay Kabupaten Bandung. (data sekunder).

b. Studi Lapangan

Dalam penelitian ini dilakukan juga studi lapangan yang merupakan data pendukung dalam penulisan skripsi ini. Peneliti berusaha untuk memperoleh dan mengumpulkan data serta bahan-bahan yang diperlukan dalam mengungkapkan pelaku. Pelaksanaan Pasal 204 jo Pasal 386 KUHP tentang kejahatan yang membahayakan keamanan umum bagi orang atau barang terhadap pedagang minuman yang mengandung pewarna dan pemanis buatan di Kecamatan Ciparay Kabupaten Bandung yaitu mengamati dan meninjau objek secara langsung (data primer).

c. Case Study

Yaitu suatu bentuk penelitian yang menggambarkan secara lengkap mengenai ciri-ciri dari satu keadaan, perilaku pribadi maupun perilaku kelompok. Dengan demikian, generalisasi yang diperoleh juga sangat terbatas, yakni hanya pada ruang lingkup obyek penelitian yang bersangkutan.

5. Analisis Data

Berdasarkan data-data, baik data kepustakaan maupun data lapangan selanjutnya peneliti menganalisis secara yuridis kualitatif yaitu dalam penulisan skripsi ini peneliti tidak menggunakan angka-angka, tabel-tabel maupun rumusan statistik, melainkan mengkaji tindakan yang dilakukan pedagang minuman yang mengandung pewarna dan pemanis buatan serta menganalisis pasal demi pasal dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana Pasal 204 jo Pasal 386 secara formal. Selanjutnya untuk data primer penulis mengadakan penelitian langsung terhadap pedagang minuman yang mengandung pewarna dan pemanis buatan, dan Badan POM Bandung.

Maka berdasarkan pengertian di atas peneliti melakukan analisis data dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Perumusan judul penelitian
- b. Perumusan pengantar permasalahan
- c. Penegasan tujuan
- d. Penyusunan kerangka teoritis yang bersifat konseptual
- e. Pemilihan/penetapan metodologi
- f. Observasi langsung
- g. Analisis data yang telah dihimpun
- h. Perumusan kesimpulan
- i. Penyusunan saran.⁸



⁸ Soeriono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1984, hal 53