JIHHP: Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik
E-ISSN: 2747-1993
P-ISSN: 2747-2000
https://dinastirev.org/JIHHP dinasti.info@gmail.com +62 811 7404 455
DOI: https://doi.org/10.38035/jihhp.v7i1
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Received: 2 Oktober 2026 | **Revised:** 28 Oktober 2026 | **Accepted:** 6 November 2026

Pertanggungjawaban Hukum Pelaku Usaha Gula Jawa atas Penggunaan Natrium Metabisulfit Melebihi Batas Maksimum

Harlin Sabrinda Rasya[1], Surahmad[2]
[1]Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta, Jakarta, Indonesia, harlinrasya123@gmail.com
[2]Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta, Jakarta, Indonesia, surahmad@upnvj.ac.id

Corresponding Author: harlinrasya123@gmail.com

Abstract: *The use of sodium metabisulfite exceeding the 40 mg/kg limit in coconut sugar raises food safety and liability issues for micro-scale bulk Food Home Industries (IRTP). This normative juridical research analyzes the liability gap between administrative potential harm and actual harm (economic and health), and maps consumers' remedies for compensation. The results show that exceeding the limit triggers administrative, civil, or criminal liability. However, Article 28 of the Consumer Protection Law only shifts the burden of proof for the element of fault, failing to resolve consumers' real obstacles: bulk producer anonymity and medical causality. Legal remedies are available through non-litigation (direct settlement, BPSK) and litigation (individual lawsuits, class actions, LPKSM lawsuits, criminal reporting). As a solution, this study recommends integrating four principles: product liability for standard defects, strict liability to eliminate negligence proof, presumption of causation to shift the medical burden via clinical records, and joint liability within informal bulk distribution to overcome producer identity constraints.*

Keywords: *Coconut sugar, sodium metabisulfite, business actors' liability, consumer protection, food safety*

Abstrak: Penggunaan natrium metabisulfit yang melebihi batas maksimum 40 mg/kg pada gula Jawa menimbulkan persoalan keamanan pangan dan pertanggungjawaban hukum, khususnya bagi Industri Rumah Tangga Pangan (IRTP) curah skala mikro. Penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual ini bertujuan menganalisis kesenjangan pertanggungjawaban pelaku usaha antara kondisi *potential harm* administratif dan *actual harm* (ekonomi dan kesehatan), serta memetakan upaya hukum konsumen untuk memperoleh pemulihan hak dan ganti rugi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelampauan batas maksimum dapat menjadi dasar penerapan pertanggungjawaban administratif, perdata, atau pidana sesuai dengan persyaratan hukum yang berlaku pada masing-masing ranah. Namun, Pasal 28 UUPK hanya membalik beban pembuktian unsur kesalahan pelaku usaha, sehingga belum mampu mengatasi hambatan nyata konsumen dalam menghadapi ketidakjelasan identitas produsen curah dan pembuktian hubungan kausalitas medis. Upaya hukum konsumen dapat ditempuh melalui jalur nonlitigasi (penyelesaian langsung dan BPSK)

serta jalur litigasi (gugatan perdata individual, gugatan kelompok/*class action*, gugatan oleh LPKSM, dan pelaporan pidana). Sebagai solusi perlindungan konkret, penelitian ini merekomendasikan pembaruan hukum melalui integrasi empat prinsip: *product liability* untuk menetapkan cacat standar, *strict liability* untuk mengeliminasi pembuktian kelalaian, *presumption of causation* guna mengalihkan beban bukti medis melalui rekam klinis, serta *joint liability* dalam mata rantai distribusi curah informal untuk mengatasi kendala identitas produsen tradisional.

Kata Kunci: Gula Jawa, natrium metabisulfit, pertanggungjawaban pelaku usaha, perlindungan konsumen, keamanan pangan

PENDAHULUAN

Pangan dikategorikan sebagai kebutuhan pokok yang menentukan kelangsungan hidup manusia, sekaligus berkaitan erat dengan hak atas kesehatan. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28H ayat (1) menegaskan bahwa hak atas kesehatan merupakan salah satu hak dasar yang dijamin oleh konstitusi guna mendukung terwujudnya kehidupan yang layak dan sejahtera (UUD NRI 1945). Oleh karena itu, negara wajib melindungi hak tersebut melalui regulasi dan pengawasan terhadap peredaran produk pangan.

Hak konsumen untuk memperoleh rasa nyaman, aman, dan perlindungan ketika menggunakan maupun mengonsumsi barang dan/atau jasa diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Pasal 4 huruf a (UU No. 8 Tahun 1999). Setiap produk pangan yang beredar wajib memberi jaminan kelayakan konsumsi tanpa menimbulkan risiko kesehatan, dan kewajiban ini berlaku mutlak bagi seluruh pelaku usaha, termasuk Industri Rumah Tangga Pangan (IRTP) yang sebagian besar berskala mikro dan informal.

Kondisi ideal tersebut belum sepenuhnya terwujud dalam praktik. Pengawasan Badan Pengawas Obat dan Makanan menjelang Natal dan Tahun Baru 2023/2024 menemukan 731 dari 2.438 sarana peredaran pangan olahan (29,98 persen) menjual produk tidak memenuhi ketentuan senilai lebih dari Rp1,6 miliar (BPOM, 2023), pada masa Ramadan 2024 dengan 628 sarana (28,44 persen) senilai lebih dari Rp2,2 miliar (BPOM, 2024), dan berlanjut hingga triwulan pertama 2026 dengan temuan 56.027 *pieces* senilai lebih dari Rp600 juta (BPOM, 2026), di mana produk ilegal menjadi kategori terbesar (48,9 persen). Data tersebut menunjukkan bahwa peredaran pangan yang tidak memenuhi ketentuan keamanan pangan masih menjadi persoalan dalam perlindungan konsumen.

Salah satu produk pangan tradisional yang penting bagi masyarakat Indonesia, khususnya di Jawa Tengah, adalah gula Jawa, yang secara turun-temurun diproduksi dari nira kelapa untuk menopang perekonomian pedesaan sebagai komoditas industri rumah tangga sekaligus bahan baku produk olahan seperti kecap dan jamu. Di balik nilai ekonomi dan budaya tersebut, aspek keamanan gula Jawa perlu mendapat perhatian. Hal ini terutama terkait penggunaan bahan tambahan pangan (BTP) dalam proses produksi, gula Jawa dengan kecenderungan penambahan natrium metabisulfit melebihi ambang batas atau bahan pengawet industri demi mempercepat produksi dan menekan biaya.

Penggunaan natrium metabisulfit berlebih dapat menimbulkan reaksi hipersensitivitas, iritasi saluran pernapasan, hingga risiko kesehatan kronis bagi konsumen yang sensitif terhadap natrium metabisulfit. Di sisi lain, posisi konsumen pada umumnya lebih lemah dibandingkan pelaku usaha. Sementara itu, karakteristik industri yang berskala mikro dan tidak berbadan hukum membuatnya sulit dijangkau pengawasan rutin, dengan produk yang kerap tidak memiliki pengujian laboratorium berkala (Anroneka dan Octora**,** 2026). Oleh karena itu, hukum perlindungan konsumen hadir untuk menyeimbangkan kedudukan kedua belah pihak (Shidarta, 2004).

Berdasarkan hasil uji laboratorium Dinas Kesehatan Kabupaten Blora pada Agustus 2024, sampel gula Jawa tradisional hasil olahan nira kelapa dari Dukuh Nglebok, Kelurahan Tambakromo, Kecamatan Cepu, ditemukan mengandung kadar penggunaan natrium metabisulfit sebesar 2.082 mg/kg pada gula Jawa berbentuk bulat dan 3.605 mg/kg pada gula Jawa berbentuk tabung (Radar Blora, 2024). Angka-angka ini mengindikasikan adanya lonjakan yang jauh melampaui batas maksimum yang ditetapkan dalam Peraturan BPOM Nomor 11 Tahun 2019 untuk Kategori Pangan 11.2 (Gula Merah, Tidak Termasuk Kategori Pangan 11.1.3), yaitu sebesar 40 mg/kg dengan penggunaan spesifik wajib dihitung sebagai residu (SO_2).

Temuan variasi kadar paparan pada kedua bentuk gula Jawa tersebut menimbulkan persoalan hukum mengenai pertanggungjawaban pelaku usaha atas produk pangan yang mengandung natrium metabisulfit melebihi batas maksimum yang berlaku. Persoalan ini tidak hanya berkaitan dengan kepatuhan terhadap ketentuan keamanan pangan, tetapi juga dengan perlindungan hak konsumen atas keamanan dan keselamatan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. (Njatrijani, 2021).

Temuan tersebut perlu dianalisis lebih lanjut dengan memetakan secara konsisten antara ketidakpatuhan produk, kerugian ekonomi, dan cedera kesehatan. Pembedaan ini penting karena ketidakpatuhan produk pangan di pasar yang belum ditransaksikan masuk dalam ranah potensi bahaya (*potential harm*) bagi hukum administrasi. Sebaliknya, ketika produk pangan cacat tersebut telah dibeli oleh masyarakat, secara yuridis telah sah terjadi kerugian nyata (*actual harm*) berupa kerugian ekonomi atas hilangnya nilai keekonomian uang konsumen, di samping risiko cedera kesehatan pasca-konsumsi.

Oleh karena itu, pertanggungjawaban hukum pelaku usaha dalam persoalan tersebut dianalisis secara terpadu melalui aspek administratif, pidana, dan perdata. Pembedaan ketiga ranah tersebut diperlukan agar pertanggungjawaban hukum tidak disimpulkan hanya berdasarkan hasil pengujian laboratorium, melainkan berdasarkan ketentuan hukum yang mengatur masing-masing bentuk pelanggaran dan akibatnya.

Urgensi penelitian ini terletak pada perlunya analisis yang menyeluruh mengenai bentuk pertanggungjawaban hukum pelaku usaha gula Jawa atas penggunaan natrium metabisulfit yang melebihi batas maksimum serta mekanisme perlindungan dan pemulihan hak konsumen yang tersedia. Penelitian ini diharapkan dapat memperjelas dasar hukum dan batas penerapan pertanggungjawaban administratif, perdata, dan pidana dalam persoalan keamanan pangan, tanpa mengasumsikan bahwa setiap pelanggaran batas maksimum secara otomatis membuktikan kerugian individual atau memenuhi seluruh unsur pertanggungjawaban pada setiap ranah hukum.

Kajian mengenai pertanggungjawaban pelaku usaha dan perlindungan konsumen telah dilakukan melalui beberapa studi. Penelitian oleh Sahrul et al. (2023) menekankan pertanggungjawaban pelaku usaha yang berbadan hukum dan pelaku usaha wajib memberi ganti rugi atas kerugian konsumen berdasarkan pasal 19 UUPK. Sementara itu, Lestari dan Sitabuana (2023**)** menelaah perlindungan hukum dan upaya hukum pada pemalsuan merek produk gula di Banyumas, dengan fokus yang berbeda dari persoalan keamanan pangan. Penelitian oleh Sari dan Azmi (2025) menyoroti perlindungan hukum konsumen terhadap produk UMKM pangan yang belum bersertifikat SNI dan BPOM.

Berbeda dari penelitian-penelitian tersebut, penelitian ini menyoroti tiga hal. Pertama, penelitian ini mengkaji secara khusus produk gula Jawa dengan karakteristik Industri Rumah Tangga Pangan (IRTP), yaitu usaha mikro yang umumnya tidak berbadan hukum dan sulit dijangkau pengawasan rutin, serta membatasi objek kajian pada bahan tambahan pangan yang digunakan melebihi batas maksimum melalui natrium metabisulfit.

Kedua, penelitian ini mengintegrasikan tiga pilar rezim hukum, yaitu rezim perlindungan konsumen, regulasi sektoral pangan (termasuk hukum administrasi perizinan dan mutu pangan), serta hukum keperdataan dan pidana umum sebagai satu kesatuan kerangka penelaahan normatif dengan pisau analisis komprehensif melalui rantai penalaran keempat prinsip, yaitu *product liability*, *strict liability* (Winarti dan Purnamasari**,** 2023), *presumption of causation*, dan *joint liability*. Pendekatan ini menawarkan kebaruan konseptual guna mengatasi hambatan pemenuhan hak ganti rugi konsumen secara utuh dari hulu pembuktian hingga hilir eksekusi pemulihan hak.

Integrasi tersebut memperlihatkan adanya kesenjangan antara kelengkapan norma hukum keamanan pangan dengan realitas pengawasan IRTP informal di lapangan. Ketiga, penelitian ini menyajikan pemetaan yang konsisten antara kondisi potensi bahaya (*potential harm*) administratif dengan dua tingkatan kerugian nyata (*actual harm*), yaitu kerugian nyata secara ekonomi berupa biaya pembelian barang cacat hukum serta kerugian nyata secara kesehatan akibat gangguan fisik pasca-konsumsi.

Berdasarkan uraian tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: (1) bagaimana pengaturan pertanggungjawaban hukum pelaku usaha gula Jawa atas penggunaan natrium metabisulfit yang melebihi batas maksimum berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan; dan (2) bagaimana upaya hukum yang dapat ditempuh konsumen untuk memperoleh pemulihan hak dan ganti rugi akibat penggunaan natrium metabisulfit yang melebihi batas maksimum dalam produksi gula Jawa. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan memperjelas regulasi pertanggungjawaban bagi pelaku usaha mikro serta memetakan mekanisme hukum yang aplikatif bagi pemulihan hak konsumen atas dampak peredaran produk pangan tradisional yang tidak aman.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) (Kristiawanto, 2022). Bahan hukum primer berpusat pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2026, Peraturan BPOM Nomor 11 Tahun 2019 tentang Bahan Tambahan Pangan, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana digunakan sebagai norma pelengkap yang menetapkan standar keamanan pangan dan batas maksimum bahan tambahan pangan. Bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu yang relevan.

Selain itu, Directive (EU) 2024/2853 dari Uni Eropa digunakan sebagai bahan hukum sekunder untuk memberikan landasan konseptual mengenai prinsip perlindungan konsumen modern yang diusulkan dalam penelitian ini.

Bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelusuri peraturan dari sumber resmi serta literatur akademik pada basis data jurnal ilmiah. Temuan hasil uji laboratorium gula Jawa di Kabupaten Blora yang dilaporkan oleh instansi pemerintah dan media digunakan sebagai ilustrasi kasus untuk mengonkretkan analisis norma. Ilustrasi kasus ini memiliki keterbatasan rincian parameter uji diantisipasi melalui penyajian dua basis analisis, yaitu kadar total senyawa berdasarkan laporan media dan kadar residu SO_2 hasil konversi stoikiometri. Oleh karena itu, data paparan dari pemberitaan ini tidak ditujukan untuk menggeneralisasi seluruh produk atau menjustifikasi pelanggaran produsen secara

empiris, melainkan murni diposisikan sebagai ilustrasi kasus bersyarat atas indikasi potensi bahaya (*potential harm*) peredaran pangan tradisional.

Bahan hukum dianalisis secara deskriptif-kualitatif dengan pola pikir deduktif. Penafsiran dilakukan secara sistematis terhadap ketentuan dalam peraturan tersebut. Pendekatan konseptual digunakan untuk menelaah empat prinsip yaitu *product liability*, *strict liability, presumption of causation*, dan *joint liability.* Analisis mencakup pertanggungjawaban administratif, perdata, dan pidana, dengan membedakan kondisi potensi bahaya (*potential harm*) dan tingkatan kerugian nyata (*actual harm*) baik berupa kerugian ekonomi maupun cedera kesehatan, serta menelaah dasar pertanggungjawaban dan upaya hukum yang tersedia bagi konsumen.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Pertanggungjawaban Hukum Pelaku Usaha Gula Jawa atas Penggunaan Natrium Metabisulfit yang Melebihi Batas Maksimum Berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen dan Undang-Undang Pangan

Peraturan BPOM Nomor 11 Tahun 2019 menetapkan batas maksimum penggunaan pengawet natrium metabisulfit pada gula Jawa sebesar 40 mg/kg. Ketentuan ini mengikat seluruh pelaku usaha pangan, termasuk Industri Rumah Tangga Pangan (IRTP). Berdasarkan ilustrasi kasus hasil uji laboratorium Dinas Kesehatan Kabupaten Blora, ditemukan sampel gula Jawa yang mengandung natrium metabisulfit sebesar 2.082 mg/kg pada bentuk bulat dan 3.605 mg/kg pada bentuk tabung (Radar Blora, 2024). Lonjakan angka temuan tersebut mengindikasikan adanya pelanggaran terhadap ambang batas aman regulasi. Oleh karena itu, gula Jawa yang menggunakan natrium metabisulfit melebihi ketentuan baku mutu tersebut tidak memenuhi persyaratan keamanan pangan.

Rincian komparasi instrumen teknis pengujian sekunder ini dirangkum dalam Tabel 1.

Tabel 1. Ringkasan Data Sekunder Pengujian Kadar Natrium Metabisulfit pada Gula Jawa di Kabupaten Blora

Produk	Sumber Hasil Uji / Pustaka	Tanggal Uji	Parameter yang Diukur	Satuan	Kategori Pangan (PerBPOM 11/2019)	Hasil Uji Laboratorium	Batas Maksimum (PerBPOM 11/2019)
Gula Jawa Bentuk Bulat	Radar Blora (2024)	Agustus 2024	Natrium Metabisulfit*	mg/kg	11.2 (Gula Merah, Tidak Termasuk 11.1.3)	2.082 mg/kg	40 mg/kg (dihitung sebagai residu SO_2)
Gula Jawa Bentuk Tabung	Radar Blora (2024)	Agustus 2024	Natrium Metabisulfit*	mg/kg	11.2 (Gula Merah, Tidak Termasuk 11.1.3)	3.605 mg/kg	40 mg/kg (dihitung sebagai residu SO_2)

Keterangan: *Batas maksimum 40 mg/kg dihitung sebagai residu SO_2 Berdasarkan perhitungan konversi stoikiometri (faktor gravimetri 0,674), hasil uji laboratorium setara dengan ~1.403 mg/kg residu SO_2 untuk bentuk bulat dan ~2.429 mg/kg residu SO_2 untuk bentuk tabung. Data primer dari instansi terkait tidak merinci secara langsung kepastian basis perhitungan parameter uji tersebut, yang menjadi bentuk keterbatasan analisis data sekunder dalam penelitian ini. Namun, dalam kedua asumsi perhitungan tersebut, kadar pengawet pada sampel tetap melampaui ambang batas aman secara signifikan.

Pasal 7 UUPK mewajibkan pelaku usaha beritikad baik, menjamin mutu barang sesuai standar yang berlaku, serta memberikan kompensasi atau ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan barang. Pasal 8 ayat (1) huruf a melarang pelaku usaha memproduksi atau memperdagangkan barang yang tidak sesuai dengan standar dan ketentuan peraturan perundang-undangan (Sakti, 2024). Kadar natrium metabisulfit yang melebihi batas

PerBPOM Nomor 11 Tahun 2019 memenuhi unsur larangan ini, dan Pasal 8 ayat (4) UUPK mewajibkan pelaku usaha yang melanggarnya untuk menarik barang dari peredaran.

Pelanggaran tersebut juga berkaitan dengan pemenuhan hak konsumen atas informasi sebagaimana diatur dalam Pasal 4 huruf c UUPK. Apabila informasi mengenai kandungan bahan tambahan pangan tidak disampaikan secara benar, jelas, dan jujur, keadaan tersebut dapat menimbulkan persoalan pemenuhan hak konsumen atas informasi. Indikasi pelanggaran terhadap ketentuan keamanan pangan ini sudah cukup untuk menimbulkan kondisi *potential harm* (potensi bahaya) yang melahirkan kewajiban hukum penarikan produk oleh pelaku usaha dari peredaran melalui penegakan sanksi administratif.

Namun, jika produk cacat standar tersebut telah ditransaksikan kepada masyarakat, secara yuridis telah terjadi kerugian nyata (*actual harm*). Kerugian nyata ini tidak hanya berupa cedera fisik pasca-konsumsi, melainkan telah sah lahir sejak munculnya kerugian ekonomi sebesar nilai pembelian produk pangan yang tidak aman tersebut.

Undang-Undang Pangan mendefinisikan keamanan pangan sebagai kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat membahayakan kesehatan manusia (Pasal 1 angka 5). Pasal 75 ayat (1) huruf a melarang pelaku usaha yang memproduksi pangan untuk diedarkan menggunakan Bahan Tambahan Pangan (BTP) yang dilarang atau melampaui ambang batas maksimal. Berdasarkan Pasal 7 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 melarang penggunaan bahan tambahan pangan yang melampaui ambang batas maksimal, yang dipertegas dalam Pasal 11 ayat (1). Setiap pelaku usaha wajib memenuhi standar keamanan pangan (Pasal 28 ayat (1)).

Sesuai Pasal 90 ayat (2) huruf b Undang-Undang Pangan, pangan yang mengandung cemaran melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan dikategorikan sebagai pangan tercemar yang dilarang diedarkan. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 penggunaan natrium metabisulfit melebihi batas maksimum 40 mg/kg merupakan pelanggaran terhadap ketentuan tersebut (Pasal 52 ayat (2) huruf d). Perubahan terbaru dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2026 memperkuat kewajiban menjamin keamanan pangan di seluruh tahapan produksi hingga peredaran (Pasal 4 ayat (1) dan (2)).

Secara administratif, otoritas pengawas pangan dapat mengenakan sanksi administratif berdasarkan Pasal 76 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, berupa denda, penghentian sementara dari kegiatan produksi dan/atau peredaran, penarikan pangan dari peredaran oleh produsen, ganti rugi, dan/atau pencabutan izin. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019, sanksi administratif tersebut dapat dikenakan sesuai ketentuan Pasal 59 ayat (1) *juncto* Pasal 71. Ketentuan batas maksimum Bahan Tambahan Pangan (BTP) dan larangan peredaran pangan tercemar berlaku meskipun belum ada kerugian fisik yang terjadi (*potential harm*), sehingga penegakan hukum dapat dilakukan sejak dini melalui sanksi administratif.

Secara perdata, Pasal 19 ayat (1) UUPK menyatakan bahwa pelaku usaha bertanggung Jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengonsumsi barang yang diperdagangkan. Bentuk ganti rugi meliputi pengembalian uang, penggantian barang sejenis atau setara nilainya, perawatan kesehatan, dan/atau pemberian santunan (Pasal 19 ayat (2)). Pemberian ganti rugi tidak menghapuskan kemungkinan tuntutan pidana (Pasal 19 ayat (4)), dan pelaku usaha baru dapat bebas dari tanggung Jawab apabila membuktikan bahwa kerugian disebabkan kesalahan konsumen (Pasal 19 ayat (5)). Dalam kerangka hukum UUPK, pembebanan pembuktian unsur kesalahan kepada pelaku usaha dalam gugatan ganti rugi ini diatur secara khusus di dalam Pasal 28.

Namun, ketentuan Pasal 28 UUPK ini tidak dapat diartikan sebagai penerapan *strict liability* (tanggung Jawab mutlak) secara otomatis (Kristiyanti, 2014). Hasil pengujian laboratorium yang menunjukkan kadar natrium metabisulfit melampaui batas memang menjadi bukti kuat ketidaksesuaian produk terhadap standar keamanan pangan. Oleh karena itu,

pelanggaran batas maksimum bahan tambahan pangan perlu dibedakan dari pembuktian kerugian dan unsur lain yang diperlukan untuk menentukan pertanggungjawaban perdata. Pembalikan beban pembuktian berdasarkan Pasal 28 UUPK tidak berarti pelaku usaha secara otomatis bertanggung Jawab atas setiap kerugian yang diklaim konsumen.

Hal ini dikarenakan pembalikan beban pembuktian tersebut saat ini hanya berlaku untuk unsur kesalahan (kelalaian/kesengajaan produsen). Sebaliknya, hambatan konsumen justru terletak pada beratnya beban membuktikan identitas pelaku usaha pada produk curah, pembuktian hubungan sebab-akibat ilmiah-medis, serta tingginya biaya perkara. Menghapus unsur kesalahan melalui *strict liability* saja tidak otomatis menghilangkan hambatan-hambatan tersebut. Oleh karena itu, masih diperlukan penguatan pengaturan (Muthiah, 2018), khususnya bagi Industri Rumah Tangga Pangan yang pengawasannya masih lemah.

Untuk mengatasi kendala pembuktian dalam gugatan konsumen yang belum sepenuhnya terjawab melalui pengaturan Pasal 28 UUPK, diperlukan penguatan mekanisme pertanggungjawaban perdata terhadap peredaran pangan curah tradisional yang tidak memenuhi standar keamanan. Penguatan tersebut dapat diwujudkan melalui empat prinsip, yang memiliki fungsi berbeda mulai dari menentukan dasar pertanggungjawaban pelaku usaha hingga mempermudah pemulihan hak konsumen di lapangan.

Prinsip *product liability* (tanggung Jawab produk) diposisikan sebagai payung hukum utama untuk menggugat pelaku usaha atas produk cacat standar (Tuanaya, 2021). Dalam kasus gula Jawa, lonjakan natrium metabisulfit secara objektif dikategorikan sebagai cacat produksi karena melanggar batas aman regulasi. Cacat produk inilah yang secara yuridis melahirkan hak konsumen untuk menuntut ganti kerugian, tanpa memandang kedudukan pelaku usaha dalam rantai distribusi informal (Sasani et al., 2026).

Selanjutnya, prinsip *strict liability* (tanggung Jawab mutlak) diusulkan guna memangkas beban konsumen dalam membuktikan unsur kesalahan pelaku usaha. Melalui prinsip ini, hasil uji laboratorium atas natrium metabisulfit yang melebihi 40 mg/kg bertindak sebagai bukti yang secara otomatis mengeliminasi kebutuhan pembuktian unsur kelalaian atau kesengajaan produsen (Sinduningrum dan Marlyna, 2023). Pelanggaran batas maksimum bahan tambahan pangan tetap perlu dibedakan dari pembuktian kerugian dan unsur lain yang diperlukan untuk menentukan pertanggungjawaban perdata. Oleh karena itu, pembuktian mengenai adanya kerugian nyata (*actual harm*) baik berupa kerugian ekonomi maupun cedera kesehatan tetap wajib dinilai secara proporsional demi menjaga kepastian hukum bagi pengrajin skala mikro.

Penerapan *strict liability* hanya mengeliminasi beban konsumen dalam membuktikan unsur kesalahan produsen. Konsumen sebagai penggugat tetap wajib membuktikan secara primer adanya cacat produk yaitu pelampauan batas 40 mg/kg natrium metabisulfit serta adanya kerugian nyata (*actual harm*). Konstruksi ini menjaga keseimbangan hukum: melindungi pelaku usaha mikro dari klaim sepihak, sekaligus memudahkan konsumen tanpa harus membuktikan proses internal produksi IRTP.

Untuk mengatasi kendala bukti medis pada *actual harm* kesehatan, penelitian ini mengajukan usulan prinsip *presumption of causation* (praduga kausalitas) sebagai instrumen pelengkap. Prinsip ini didasarkan pada ketentuan Pasal 10 ayat (3) *Directive (EU)* 2024/2853 *of The European Parliament and of the Council*. Konsumen cukup membawa bukti berupa riwayat konsumsi produk cacat standar dan rekam medis gangguan kesehatan yang relevan. Kedua unsur tersebut menjadi dasar hukum untuk menilai adanya hubungan kausalitas antara konsumsi produk dan timbulnya gangguan kesehatan. Konstruksi ini secara otomatis memicu pembalikan beban pembuktian kepada pelaku usaha. Pelaku usaha diberikan kesempatan untuk membantah asumsi hukum tersebut melalui bukti ilmiah yang menunjukkan bahwa gangguan kesehatan tidak disebabkan oleh produk yang dipersoalkan (Pasal 10 ayat (5)).

Penerapan prinsip *presumption of causation* ini memerlukan pembaruan hukum nasional melalui revisi UUPK, karena prinsip ini tidak dapat secara otomatis diterapkan dalam sistem pembuktian perdata Indonesia. Saat ini, Pasal 1865 KUHPerdata masih mewajibkan pihak yang mengaku mempunyai hak (konsumen) untuk membuktikan adanya kejadian yang dikemukakannya, termasuk membuktikan hubungan kausalitas tersebut.

Terakhir, prinsip *joint liability* (tanggung Jawab renteng) dijadikan sebagai solusi atas kendala pemenuhan ganti rugi pada karakteristik pelaku usaha Industri Rumah Tangga Pangan (IRTP) tradisional yang dikelola secara informal atau tidak berbadan hukum. Prinsip ini merujuk pada pengaturan sistem perikatan tanggung-menanggung hukum perdata nasional. Pasal 1282 KUHPerdata menegaskan bahwa perikatan tanggung-menanggung wajib dinyatakan secara tegas oleh undang-undang. Prinsip ini direkomendasikan sebagai pembaruan norma hukum khusus perlindungan konsumen pangan curah. Oleh karena itu, penerapan tanggung Jawab renteng terhadap pihak-pihak yang terlibat dalam produksi dan peredaran gula Jawa perlu didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku dan keterlibatan masing-masing pihak. Perluasan penerapannya sebagai mekanisme khusus perlindungan konsumen pangan curah merupakan usulan pembaruan hukum yang memerlukan dasar pengaturan secara tegas.

Berdasarkan Pasal 1280 *juncto* Pasal 1283 KUHPerdata, konsumen diberikan hak hukum untuk menuntut pemenuhan ganti rugi secara utuh dari pengelola IRTP yang dipilihnya, tanpa adanya hak bagi tergugat untuk meminta pemecahan utang ganti kerugian tersebut. Prinsip ini mempermudah pemulihan hak dari subjek pengelola yang dinilai memiliki kapasitas finansial lebih kuat. Adapun pembagian beban pembayaran di antara sesama internal pengelola IRTP dapat diselesaikan kemudian melalui mekanisme hak regres. Penguatan pertanggungjawaban renteng antar-pengelola ini memberikan perlindungan nyata bagi konsumen tanpa mengabaikan kepastian hukum distribusi beban kerugian di lapangan.

Pembedaan antara *potential harm* dan *actual harm* menentukan ranah pertanggungjawaban yang dapat digerakkan, sebagaimana dirangkum pada Tabel 2.

Tabel 2. Pertanggungjawaban pada Kondisi *Potential Harm* dan *Actual Harm*

Aspek	*Potential Harm*	*Actual Harm*
Kondisi	Produk gula Jawa dengan kadar natrium metabisulfit yang melebihi batas maksimum 40 mg/kg yang sudah beredar, tetapi belum ditransaksikan kepada konsumen individual.	Klaster 1 (Ekonomi): Konsumen telah membeli produk cacat/tidak aman di pasar tradisional. Klaster 2 (Kesehatan): Konsumen mengalami cedera fisik/alergi pasca-konsumsi produk.
Dasar hukum utama	Pasal 4 huruf a, Pasal 7, Pasal 8 ayat (1) huruf a, dan ayat (4) UUPK; Pasal 75 ayat (1) huruf a UU Pangan; PP No. 86/2019 *juncto* PP No. 1/2026; PerBPOM No. 11/2019;	Perdata: Pasal 19 dan Pasal 28 UUPK, serta pasal 1280 *juncto* Pasal 1283 KUHPerdata. Pidana: Pasal 62 ayat (1) UUPK yang diubah untuk denda berdasarkan Pasal 79 ayat (1) huruf d UU No. 1 Tahun 2023, Pasal 62 ayat (3), serta Pasal 504 KUHP (UU No 1 Tahun 2023) *juncto* UU No. 1 Tahun 2026.
Unsur yang harus dipenuhi	Produk tidak memenuhi standar keamanan pangan, dibuktikan melalui hasil uji laboratorium. Belum diperlukan pembuktian kerugian maupun hubungan sebab-akibat.	Ekonomi: Bukti transaksi/fisik produk yang tidak aman di pasar. Kesehatan: Cacat produk berdasarkan uji laboratorium, kerugian medis nyata, dan pemenuhan kriteria prinsip *presumption of causation.*
Beban Pembuktian	Otoritas pengawas (BPOM/Dinkes) membuktikan ketidaksesuaian produk secara ilmiah untuk mengenakan sanksi administratif.	Beban kesalahan (kelalaian/kesengajaan) pelaku usaha dieliminasi secara mutlak melalui prinsip *strict liability*. Namun, konsumen tetap wajib membuktikan secara proporsional adanya cacat produk

		standar (berdasarkan hasil uji laboratorium) dan bukti kerugian nyata (*actual harm*) baik secara ekonomi maupun kesehatan. Hambatan pembuktian medis pada hubungan sebab-akibat diatasi menggunakan instrumen pelengkap berupa prinsip *presumption of causation* (praduga kausalitas), sedangkan kendala karakteristik distribusi informal diatasi melalui prinsip *joint liability (tanggung Jawab renteng)*.
Bentuk pertanggungjawaban	Sanksi Administratif Pemerintah: Penarikan produk dari pasar, penghentian sementara kegiatan produksi/peredaran, atau denda administratif.	Ekonomi: Pengembalian uang (*refund*) secara penuh atau penggantian barang sejenis melalui kerangka prinsip *product liability.* Kesehatan: Restitusi biaya perawatan medis, santunan imateriil, serta sanksi pidana jika berdampak fatal
Pihak penggerak	Pemerintah, masyarakat, pelaku usaha wajib memenuhi standar keamanan pangan.	Konsumen korban, kelompok konsumen, LPKSM, atau pemerintah (Pasal 46 UUPK).

Sumber: UUPK, UU Pangan, PP No. 86/2019 *jo*. PP No. 1/2026, UU No. 1/2023 (KUHP) *jo* UU No.1/2026, KUHPerdata, PerBPOM No. 11/2019, dan Directive (EU) 2024/2853

Pembedaan ini memperlihatkan bahwa kelemahan terbesar justru terletak pada wilayah *potential harm*. Kerugian tiap konsumen kecil dan tersebar sehingga tidak ada insentif untuk menggugat, sedangkan penegakan administratif sepenuhnya bergantung pada pengawasan yang pada IRTP masih lemah. Pada *actual harm*, normanya telah tersedia, tetapi pemulihan hak rentan terhambat apabila beban pembuktian hubungan sebab-akibat medis tetap dibebankan secara absolut kepada konsumen. Oleh karena itu, perlindungan konsumen terhadap gula Jawa yang tidak memenuhi standar tidak boleh menunggu terjadinya kerugian nyata, melainkan harus dimulai dari pengawasan dan tindakan administratif pada tahap *potential harm* (Hadjon, 1987).

Norma hukum yang mengatur keamanan gula Jawa sebenarnya telah lengkap. Peraturan BPOM Nomor 11 Tahun 2019 menetapkan batas maksimum, UU Pangan dan PP Nomor 86 Tahun 2019 sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 1 Tahun 2026 melarang penggunaan bahan tambahan pangan melampaui batas dan mengatur sanksinya, sedangkan UUPK menyediakan kerangka pertanggungjawaban dan pemulihan hak konsumen yang disinkronkan dengan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).

Seluruh instrumen regulasi tersebut saling melengkapi dan dapat diterapkan bersamaan. Persoalannya terletak pada realitas pengawasan. Besarnya kadar natrium metabisulfit yang melebihi batas mengindikasikan bahwa penambahan dilakukan sebagai bagian dari proses produksi. Pelanggaran tersebut berlangsung tanpa terdeteksi sebelum dilakukan pengujian.

Secara pidana, berdasarkan Lampiran I UU No. 1 Tahun 2026, sanksi Pasal 62 ayat (1) UUPK diubah dari denda Rp2.000.000.000,00 menjadi pidana denda Kategori IV (Rp200.000.000,00 berdasarkan Pasal 79 ayat (1) huruf d UU No. 1 Tahun 2023) atau penjara maksimal 5 tahun. Unsur perbuatan dalam pasal ini adalah memproduksi atau memperdagangkan barang yang tidak sesuai dengan standar, sedangkan subjek hukumnya adalah pelaku usaha.

Sementara itu, Pasal 136 UU Pangan telah dicabut berdasarkan Pasal 622 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2023. Melalui penyesuaian acuan dalam UU No. 1 Tahun 2026, delik penggunaan Bahan Tambahan Pangan melebihi batas dialihkan pada Pasal 504 KUHP dengan ancaman penjara maksimal 5 tahun atau denda Kategori V (maksimal Rp500.000.000,00 berdasarkan Pasal 79 ayat (1) huruf e UU No. 1 Tahun 2023). Unsur perbuatan pada Pasal 504 KUHP adalah

dengan sengaja menggunakan BTP yang dilarang atau melampaui ambang batas, dengan subjek hukum "setiap orang", termasuk pengelola IRTP.

Terkait hubungan antar-ketentuan, UUPK berfungsi sebagai *lex specialis* (hukum khusus) yang mengatur pertanggungjawaban pelaku usaha terhadap konsumen, sedangkan KUHP dan UU Pangan mengatur ketertiban umum di bidang pangan. Terhadap satu perbuatan yang sama (penggunaan BTP melebihi batas), kedua ketentuan ini dapat diterapkan secara bersamaan (kumulatif) sepanjang memenuhi unsur masing-masing delik (Sugijantoro dan Yudhantaka, 2026). Penerapan kumulatif ini tidak melanggar asas *ne bis in idem* maupun mengesampingkan asas lex *specialis*, karena UUPK dan KUHP mengatur kepentingan hukum yang berbeda: UUPK melindungi hak privat konsumen atas barang yang layak, sedangkan KUHP melindungi ketertiban umum dan kesehatan publik dari peredaran Bahan Tambahan Pangan (BTP) berbahaya.

Ilustrasi kasus Blora terjadi pada 2024 (sebelum kodifikasi baru), berlaku Asas Aturan Peralihan Pasal 3 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2023. Asas ini mewajibkan penerapan ketentuan yang paling menguntungkan terdakwa, di mana sistem denda kategori baru terbukti lebih meringankan pelaku usaha mikro dibanding sanksi nominal lama yang mencapai miliaran rupiah.

Terkait kedudukan Industri Rumah Tangga Pangan (IRTP) skala mikro, penerapan sanksi pidana perlu memperhatikan ketentuan yang mengatur hubungan antara sanksi administratif dan sanksi pidana. Pasal 613 ayat (3) KUHP sebagaimana ditambahkan melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 mengatur bahwa dalam hal undang-undang di luar KUHP merupakan undang-undang administratif yang disertai sanksi pidana, upaya pembinaan dan penerapan sanksi administratif atau sanksi lainnya harus didahulukan daripada penerapan sanksi pidana.

Karakteristik IRTP skala mikro, keterbatasan pengawasan, dan kebutuhan pembinaan pelaku usaha perlu dipertimbangkan dalam merumuskan kebijakan penegakan hukum. Skala usaha mikro tidak dengan sendirinya menghapus pertanggungjawaban pidana. Penerapan sanksi harus tetap memperhatikan ketentuan hukum yang relevan, sifat pelanggaran, serta pemenuhan unsur tindak pidana. Oleh karena itu, penanganan peredaran gula Jawa yang tidak memenuhi standar keamanan pangan perlu mempertimbangkan pembinaan dan pengawasan administratif tanpa mengesampingkan ketentuan pidana yang berlaku.

Upaya Hukum yang Dapat Ditempuh Konsumen untuk Pemulihan Hak dan Ganti Rugi Akibat Penggunaan Natrium Metabisulfit yang Melebihi Batas Maksimum dalam Produksi Gula Jawa

Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan sebagai Langkah Awal (Nonlitigasi)

Pasal 45 ayat (2) UUPK memberi ruang bagi konsumen dan pelaku usaha untuk menyelesaikan sengketa tanpa melalui pengadilan, selama keduanya sepakat menempuh jalan tersebut. Dalam kasus gula Jawa, langkah yang paling awal dapat dilakukan adalah menyampaikan keberatan langsung kepada produsen atau penjual, serta meminta pengembalian uang, penggantian produk, atau biaya perawatan kesehatan sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (2). Pasal 19 ayat (3) memberikan batas waktu tujuh hari sejak terjadinya transaksi bagi pelaku usaha untuk memenuhi tuntutan konsumen. Tenggat waktu yang singkat ini pada dasarnya menguntungkan konsumen, namun dalam praktiknya ketentuan ini jarang dapat dimanfaatkan.

Gejala kesehatan akibat paparan natrium metabisulfit sering kali baru muncul beberapa waktu setelah konsumsi, sehingga konsumen baru menyadari adanya kerugian setelah batas waktu tersebut berlalu. Apabila penyelesaian langsung tidak berhasil, konsumen dapat membawa sengketa ke Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) melalui jalur mediasi, konsiliasi, atau arbitrase (Pasal 52 huruf a UUPK). BPSK wajib menjatuhkan putusan paling

lama 21 hari kerja sejak sengketa diterima (Pasal 55), dan putusan majelis bersifat final serta mengikat (Pasal 54 ayat (3)) (Rusmiyah, 2022). Namun, Pasal 56 membuka peluang bagi pihak yang tidak menerima putusan untuk mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri dalam waktu 14 hari, sedangkan pihak yang menerima putusan wajib melaksanakannya dalam tujuh hari kerja.

Ketentuan ini menunjukkan bahwa sifat final dan mengikat putusan BPSK tidak bersifat mutlak. Pelaku usaha yang tidak melaksanakan putusan masih memiliki ruang untuk menunda eksekusi, sehingga keunggulan BPSK dari segi kecepatan penyelesaian dapat berkurang. Oleh karena itu, jalur ini tetap menjadi alternatif yang paling realistis untuk sengketa dengan nilai kerugian yang relatif kecil. Nilai kerugian akibat pembelian gula Jawa yang tidak sebanding dengan biaya dan waktu berperkara di pengadilan membuat BPSK menjadi pilihan yang lebih tepat karena menawarkan prosedur yang lebih sederhana dan biaya yang lebih terjangkau (Saleh et al., 2023).

Di luar mekanisme penyelesaian sengketa, konsumen juga berhak melaporkan dugaan pelanggaran keamanan pangan kepada BPOM, Loka POM, atau dinas kesehatan setempat. Jalur pelaporan ini memiliki fungsi yang berbeda dengan penyelesaian sengketa; tidak bertujuan memulihkan kerugian secara perdata bagi konsumen yang dirugikan, melainkan memicu pengawasan, pengujian, pembinaan, penarikan produk dari peredaran, dan penindakan yang manfaatnya dirasakan secara luas oleh masyarakat. Adapun pemberian ganti rugi kepada konsumen tetap bergantung pada mekanisme penyelesaian sengketa yang ditempuh dan terpenuhinya persyaratan pertanggungjawaban berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.

Upaya Hukum melalui Pengadilan (Litigasi)

Konsumen dapat mengajukan gugatan perdata ke pengadilan negeri berdasarkan Pasal 45 ayat (1) UUPK. Berdasarkan Pasal 45 ayat (4), apabila konsumen telah memilih penyelesaian di luar pengadilan, gugatan hanya dapat diajukan setelah upaya itu dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau kedua belah pihak. Jadi urutan pilihan jalur berpengaruh pada hak untuk menggugat. Selain gugatan individual, Pasal 46 ayat (1) UUPK mengakui hak gugat bagi konsumen yang dirugikan, sekelompok konsumen dengan kepentingan sama, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat (LPKSM).

Ketentuan ini relevan dengan karakter kasus gula Jawa. Produk beredar luas di banyak pasar, tetapi kerugian tiap konsumen kecil dan tersebar. Secara ekonomi, tidak ada konsumen yang rasional menggugat sendirian. Namun, pemanfaatan upaya hukum gugatan kelompok dalam hukum positif saat ini sering menemui jalan buntu prosedural karena rumitnya beban pembuktian hubungan kausalitas kesehatan yang masih diletakkan pada konsumen. Oleh karena itu, penggabungan kerugian massal melalui mekanisme *class action* (gugatan kelompok) baru akan bernilai aplikatif jika diintegrasikan dengan usulan perubahan hukum berupa penerapan *strict liability* (tanggung Jawab mutlak) yang dikombinasikan secara terpadu dengan *product liability* (tanggung Jawab produk), *presumption of causation* (praduga kausalitas) serta *joint liability* (tanggung Jawab renteng).

Jalur berikutnya adalah pelaporan pidana. Konsumen dapat melapor kepada kepolisian atau Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang berwenang dengan dasar Pasal 62 ayat (1) UUPK dan UU 1 tahun 2026 tentang penyesuaian pidana atas dugaan pelanggaran peredaran produk cacat standar, serta Pasal 504 UU No. 1 Tahun 2023 (KUHP) terkait delik penggunaan Bahan Tambahan Pangan (BTP) berbahaya bagi kesehatan publik. Sesuai amanat Pasal 19 ayat (4) UUPK, pemberian ganti rugi perdata tidak menghapuskan kemungkinan tuntutan pidana, sehingga kedua jalur litigasi ini berjalan secara independen. Sebagai instrumen penegakan hukum, sanksi pidana ini tetap diposisikan sebagai *ultimum remedium* bagi pelaku IRTP tradisional skala mikro.

Kendala Pembuktian dan Pemanfaatan Upaya Hukum

Secara normatif, tersedia beragam jalur hukum bagi konsumen untuk memulihkan haknya. Namun, terdapat kendala mendasar yang dapat menghambat pemanfaatannya. Pertama, hubungan sebab akibat antara konsumsi gula Jawa dan gangguan kesehatan sulit ditunjukkan. Dampak natrium metabisulfit umumnya muncul setelah konsumsi berulang atau pada orang yang sensitif, sementara konsumen jarang menyimpan sisa produk maupun bukti pembelian. Kedua, hasil uji laboratorium dari laboratorium terakreditasi atau otoritas pengawas merupakan alat bukti kunci, tetapi konsumen perorangan sulit mengaksesnya, baik karena biaya maupun karena tidak tahu prosedurnya (Setyawan dan Mardjiono, 2025).

Ketiga, pelaku Industri Rumah Tangga Pangan sebagian besar tidak mencantumkan identitas secara jelas pada kemasan produknya, sehingga konsumen bahkan kesulitan menentukan pihak yang bertanggung Jawab secara hukum. Keempat, kecilnya nilai kerugian membuat konsumen memilih diam.

Keempat kendala itu saling berkaitan. Tanpa kejelasan identitas produsen, konsumen tidak memiliki pihak yang dapat digugat. Tanpa bukti uji, gugatan lemah. Tanpa kerugian yang cukup besar, tidak ada insentif untuk memulai proses hukum. Oleh karena itu, penyelesaiannya tidak dapat hanya dibebankan kepada konsumen. Peran aktif BPOM dan Loka POM dalam melakukan pengujian serta mempublikasikan hasil pengawasan dapat membantu memenuhi kebutuhan alat bukti. Penguatan LPKSM dan pemanfaatan gugatan kelompok mengatasi persoalan insentif, sedangkan pengaturan kewajiban pelabelan yang jelas membantu konsumen menentukan pihak yang bertanggung Jawab.

Pembuktian terbalik berdasarkan Pasal 28 UUPK terbatas pada unsur kesalahan pelaku usaha. Konsumen tetap wajib membuktikan terlebih dahulu bahwa produk yang dikonsumsinya tidak memenuhi standar keamanan serta telah menimbulkan kerugian. Pembalikan beban pembuktian hanya berlaku untuk membuktikan apakah pelaku usaha melakukan kesalahan atau tidak. Oleh karena itu, kecukupan perlindungan hukum bagi konsumen sangat bergantung pada pengaturan akses terhadap informasi dan hasil pengujian, serta peran lembaga pengawas dalam mendukung pemenuhan hak konsumen.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Penggunaan natrium metabisulfit yang melebihi batas maksimum 40 mg/kg sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan BPOM Nomor 11 Tahun 2019 merupakan bentuk pelanggaran terhadap Pasal 4 huruf a, Pasal 7, dan Pasal 8 ayat (1) huruf a Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), serta ketentuan larangan penggunaan bahan tambahan pangan dalam Undang-Undang Pangan beserta peraturan pelaksanaannya. Pelanggaran terhadap batas maksimum natrium metabisulfit dapat menjadi dasar penerapan pertanggungjawaban hukum sesuai ketentuan yang berlaku.

Bentuk pertanggungjawaban administratif, perdata, dan pidana memiliki dasar serta persyaratan yang berbeda. Tindakan administratif dapat dilakukan sesuai kewenangan dan ketentuan keamanan pangan, sedangkan tuntutan ganti rugi memerlukan penilaian terhadap kerugian dan hubungan sebab akibat. Pertanggungjawaban pidana juga bergantung pada terpenuhinya unsur tindak pidana yang relevan. Oleh karena itu, pelampauan batas maksimum tidak serta-merta membuktikan terpenuhinya seluruh unsur pertanggungjawaban dalam setiap ranah hukum.

Terdapat perbedaan konsekuensi hukum yang tegas antara kondisi potensi bahaya (*potential harm*) dan kerugian nyata (*actual harm*). Pada tahap *potential harm*, penegakan hukum dapat digerakkan secara preventif-represif melalui sanksi administratif dan tindakan penarikan produk oleh otoritas berwenang tanpa harus menunggu timbulnya kerugian fisik pada konsumen. Sebaliknya, begitu produk tersebut dibeli oleh konsumen, secara hukum telah

terjadi kerugian nyata (*actual harm*) pada klaster ekonomi (kerugian finansial), yang kemudian dapat berlanjut menjadi klaster kesehatan (cedera fisik pasca-konsumsi).

Konsumen secara hukum berhak menuntut ganti rugi berdasarkan Pasal 19 UUPK, tetapi dalam implementasinya tetap dihadapkan pada beratnya beban pembuktian mengenai cacat produk, adanya kerugian nyata, dan hubungan sebab akibat, karena mekanisme Pasal 28 UUPK pada dasarnya hanya membalik beban pembuktian untuk unsur kesalahan pelaku usaha saja. Meskipun konsumen memiliki beragam alternatif upaya hukum, baik secara nonlitigasi melalui penyelesaian langsung dan BPSK maupun secara litigasi melalui gugatan perdata individual, gugatan kelompok, gugatan organisasi melalui LPKSM, hingga pelaporan pidana, pemanfaatan seluruh jalur tersebut belum dapat berjalan optimal. Sesuai Pasal 45 ayat (4) UUPK, gugatan ke pengadilan baru dapat ditempuh apabila jalur luar pengadilan yang telah dipilih terbukti tidak berhasil. Hambatan tersebut secara akumulatif bersumber dari kendala teknis pembuktian di persidangan, ketidakjelasan identitas produsen pada karakteristik produk IRTP curah, serta kecilnya nilai ekonomi dari kerugian individual.

Oleh karena itu, perlindungan konsumen terhadap peredaran gula Jawa yang tidak memenuhi standar keamanan pangan tidak dapat sepenuhnya dibebankan kepada konsumen secara sepihak. Perlindungan yang ideal memerlukan keseimbangan struktural antara upaya preventif berupa pembinaan, pengawasan, pengujian sampel berkala, dan edukasi keamanan pangan oleh pemerintah, serta upaya represif melalui konsistensi penerapan sanksi administratif dan pidana terhadap pelaku usaha yang terbukti melanggar ketentuan.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian, beberapa saran strategis yang dapat direkomendasikan adalah sebagai berikut:

Pertama, bagi Pemerintah dan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM). Diperlukan penguatan pembinaan dan pengawasan yang lebih intensif terhadap pelaku Industri Rumah Tangga Pangan (IRTP), khususnya dalam mengontrol penggunaan Bahan Tambahan Pangan (BTP). Pengawasan berkala ini harus diwujudkan secara konkret melalui pengujian sampel produk secara rutin di pasar tradisional, pendampingan teknis pemenuhan standar keamanan pangan, serta edukasi mengenai takaran aman penggunaan Bahan Tambahan Pangan (BTP).

Selain itu, pembentuk undang-undang perlu mempertimbangkan pembaruan hukum perlindungan konsumen pangan di dalam UUPK melalui penguatan kerangka *product liability.* Pemberian rekomendasi tersebut dapat diarahkan pada penerapan prinsip *strict liability* guna mengeliminasi beban pembuktian unsur kesalahan (kelalaian atau kesengajaan) di tingkat pelaku usaha, dengan garis batas yang tegas bahwa konsumen tetap dibebani kewajiban hukum untuk membuktikan adanya ketidaksesuaian/cacat standar produk secara ilmiah serta penilaian kerugian secara proporsional. Pemerintah juga perlu mengintegrasikan prinsip *presumption of causation* (praduga kausalitas) guna meringankan beban pembuktian konsumen, khususnya ketika hubungan antara konsumsi pangan yang tidak memenuhi standar dan timbulnya gangguan kesehatan sulit dibuktikan secara medis.

Di samping itu, diperlukan pengembangan norma tanggung Jawab renteng (*joint liability*) bagi para pihak yang terlibat dalam struktur usaha informal tidak berbadan hukum maupun lini peredaran pangan curah apabila keterlibatan mereka dapat dibuktikan. Pengaturan ini diharapkan dapat mengatasi hambatan identifikasi produsen serta memberikan kepastian mengenai pihak yang dapat dimintai pertanggungjawaban, tanpa mengesampingkan prinsip keadilan dan proporsionalitas dalam pembebanan tanggung Jawab.

Kedua, bagi pelaku usaha gula Jawa, diperlukan kepatuhan terhadap batas maksimum bahan tambahan pangan sebagaimana diatur dalam Peraturan BPOM Nomor 11 Tahun 2019, termasuk dengan tidak menggunakan natrium metabisulfit melebihi batas 40 mg/kg dan mengikuti pembinaan serta pengujian yang dilakukan otoritas pengawas. Pelaku usaha perlu

mencantumkan identitas produsen dan informasi komposisi bahan pada kemasan agar hak konsumen atas informasi terpenuhi dan pihak yang bertanggung Jawab dapat diidentifikasi.

Ketiga, bagi konsumen perlu didorong literasi keamanan pangan melalui program edukasi Cek KLIK (Kemasan, Label, Izin Edar, Kedaluwarsa) yang diselenggarakan BPOM, Loka POM, dan Dinas Kesehatan, terutama dengan memperhatikan identitas produsen dan komposisi bahan pada kemasan gula Jawa sebelum membeli, serta memahami hak untuk melapor apabila menemukan dugaan pelanggaran.

REFERENSI

Anroneka, I. A. S., & Octora, R. (2026). Pertanggungjawaban hukum pelaku usaha industri rumah tangga pangan dan mekanisme pengawasan pemerintah terhadap pelabelan dan promosi produk pangan secara daring. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, Vol. 7, No. 4, 1-28. https://ojs.rewangrencang.com/index.php/JHLG/article/view/2971

Badan Pengawas Obat dan Makanan. (2023). *Intensifikasi pengawasan pangan jelang nataru*: *BPOM amankan pangan olahan tidak memenuhi ketentuan senilai Rp1,6 M*. https://www.pom.go.id/berita/intensifikasi-pengawasan-pangan-jelang-nataru-bpom-amankan-pangan-olahan-tidak-memenuhi-ketentuan-senilai-rp1-6-m

Badan Pengawas Obat dan Makanan. (2024). *Hasil intensifikasi pengawasan rutin khusus pangan selama ramadan dan jelang idulfitri 1445 H tahun 2024*. *https://www.pom.go.id/siaran-pers/hasil-intensifikasi-pengawasan-rutin-khusus-pangan-selama-ramadan-dan-jelang-idulfitri-1445-h-tahun-2024*

Badan Pengawas Obat dan Makanan. (2026). *BPOM temukan 56 ribu produk pangan tidak memenuhi ketentuan selama ramadan dan jelang idulfitri 2026*. https://www.pom.go.id/siaran-pers/bpom-temukan-56-ribu-produk-pangan-tidak-memenuhi-ketentuan-selama-ramadan-dan-jelang-idulfitri-2026

Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia: Sebuah studi tentang prinsip-prinsipnya, penanganannya oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan umum dan pembentukan peradilan administrasi negara*. Bina Ilmu.

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun* 1945.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen*. (1999). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan*. (2012). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5360.

Indonesia. *Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 11 Tahun 2019 tentang Bahan Tambahan Pangan*. (2019). Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 723.

Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan*. (2019). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 249, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6442.

Indonesia. (2023). *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. Sinar Grafika.

Indonesia. (2026). *Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2026 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2026 Nomor 2.

Indonesia. (2026). *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2026 tentang Penyesuaian Pidana*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2026 Nomor 1. Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 7153.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek).

Kristiawanto. (2022). *Memahami penelitian hukum normatif*. Prenada Media.
Kristiyanti, C.T.S. (2014). *Hukum Perlindungan Konsumen.* Sinar Grafika.
Lestari, I. R. P., & Sitabuana, T. H. (2023). Analisa perlindungan hukum terhadap konsumen pemalsuan merek produk gula di daerah Banyumas. *Jurnal Supremasi*, Vol. 13, No. 2, 70-79. https://doi.org/10.35457/supremasi.v13i2.2205
Muthiah, A. (2018). *Hukum Perlindungan Konsumen*: *Dimensi hukum positif dan ekonomi syariah*. Pustaka Baru Press.
Njatrijani, R. (2021). Pengawasan keamanan pangan. Law, *Development and Justice Review*, Vol. 4, No. 1, 12-28. https://doi.org/10.14710/ldjr.v4i1.11076
Radar Blora. (2024). *Kadinkes Blora Edi Widayat sampaikan, hasil lab gula merah keluar dan positif mengandung bahan berbahaya*. https://radarblora.com/kadinkes-blora-edi-widayat-sampaikan-hasil-lab-gula-merah-keluar-dan-positif-mengandung-bahan-berbahaya/
Rusmiyah, R. (2022). Upaya penyelesaian hukum produk makanan olahan home industri cacat produksi. *Jurnal Legisia*, Vol. 14, No. 1, 96-109.
Sahrul, S., Hasanah, S., & Jiwantara, F. A. (2023). Tanggung Jawab pelaku usaha berbadan hukum atas kerugian konsumen yang ditinjau dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. *Jurnal Pro Hukum*, Vol. 12, No. 3, 818-823. https://doi.org/10.55129/.v12i3.2690
Sakti, M. (2024). *Hukum Perlindungan Konsumen*. LPPM Press UPN Veteran Jakarta.
Saleh, I., Kasim, N. M., & Bakung, D. A. (2023). Tanggung Jawab pelaku usaha terhadap konsumen. *Eksekusi: Jurnal Ilmu Hukum dan Administrasi Negara*, Vol. 1, No. 3, 358-369. https://doi.org/10.55606/eksekusi.v1i3.543
Sari, Y. I., & Azmi, M. R. (2025). Perlindungan hukum konsumen terhadap produk umkm yang tidak bersertifikat sni dan bpom. *Jurnal USM Law Review*, Vol. 8, No. 2, 639-656.
Sasani, M. F. I., Handayani, P., & Hadiyanto, A. (2026). Pertanggungjawaban pelaku usaha atas produk cacat dalam hukum konsumen. *Jurnal USM Law Review*, Vol. 9, No. 3, 1587-1609. https://doi.org/10.26623/julr.v9i3.14203
Setyawan, A. S., & Mardjiono, A. (2025). Pertanggungjawaban pelaku usaha terhadap barang cacat produksi. *Jurnal Transparansi Hukum*, Vol. 8, No. 1, 62-73. https://doi.org/10.30737/transparansi.v8i1.6722
Shidarta. (2004). *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*. Grasindo.
Sinduningrum, A., & Marlyna, H. (2023). Penerapan *strict liability* dalam hukum pelindungan konsumen di Indonesia: Perbandingan negara lain. *UNES Law Review*, Vol. 6, No. 2, 5021-5030.
Sugijantoro, M. D. B., & Yudhantaka, L. (2026). Tanggung gugat pelaku usaha produk makanan yang tidak aman konsumsi dan tidak memiliki sertifikat produksi pangan industri rumah tangga. *Legal Spirit*, Vol. 10, No. 1, 141-150. https://doi.org/10.31328/ls.v10i1.6185
Tuanaya, H. H. (2021). Prinsip tanggungJawab produk (*product liability*) menurut undang-undang nomor 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen. *Pamulang Law Review*, Vol. 4, No. 2, 147-156. https://doi.org/10.32493/palrev.v4i2.17745
Uni Eropa. (2024). *Directive (EU) 2024/2853 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on liability for defective products and repealing Council Directive 85/374/EEC*. Official Journal of the European Union, L 2024/2853.
Winarti, A. S., & Purnamasari, D. (2023). Tanggung Jawab pelaku usaha atas produk pangan tidak layak jual. *Reformasi Hukum Trisakti*, Vol. 5, No. 2, 460-469. https://doi.org/10.25105/refor.v5i2.16402