

## Perlindungan Hukum bagi Konsumen atas Penggunaan Bisphenol A pada Kemasan Air Minum

**Inas Audah**

inas.audah-2018@fh.unair.ac.id

Universitas Airlangga

### How to cite:

Inas Audah, 'Perlindungan Hukum bagi Konsumen atas Penggunaan Bisphenol A pada Kemasan Air Minum' (2022) Vol. 5 No. 5 Jurist-Diction.

### Histori artikel:

Submit 26 Agustus 2022;  
Diterima 14 September 2022;  
Diterbitkan 29 September 2022.

### DOI:

10.20473/jd.v5i5.38551

p-ISSN: 2721-8392

e-ISSN: 2655-8297



### Abstract

*Water is a primer human needs. The majority of Indonesian people use bottled water as a source of drinking water. Some bottled water uses polycarbonate plastic which contains bisphenol-a. Bisphenol-a is a chemical whose safety is an ongoing scientific debate, where there are several studies that state the dangers of bisphenol-a mainly for fetuses, infants, and children. This research aims to discuss the form of legal protection for consumers for the use of bisphenol-a in drinking water packaging and the obligations of the government and business actors in the use of bisphenol-a in drinking water packaging.*  
**Keywords:** Consumer's Protection; Bisphenol-A; Bottled Water.

### Abstrak

Air adalah kebutuhan hidup manusia. Masyarakat Indonesia mayoritas menggunakan air minum kemasan sebagai sumber air minumannya. Air dengan kemasan galon menggunakan bahan plastik polikarbonat yang mengandung bisphenol-a. Bisphenol-a adalah bahan kimia yang keamanannya merupakan perdebatan ilmiah yang masih berlangsung, dimana terdapat beberapa penelitian yang menyatakan bahaya bisphenol-a utamanya bagi janin, bayi, dan anak – anak. penelitian ini bertujuan untuk membahas mengenai bentuk perlindungan hukum bagi konsumen atas penggunaan bisphenol-a pada kemasan air minum serta kewajiban pemerintah dan pelaku usaha dalam penggunaan bisphenol-a pada kemasan air minum.

**Kata Kunci:** Perlindungan Konsumen; Bisphenol-A; Air Minum Kemasan.

Copyright © 2022 Inas Audah

## Pendahuluan

Bisphenol-a adalah salah satu bahan kimia dengan volume produksi tertinggi, yakni mencapai 6 juta pon setiap tahunnya. Bisphenol-a digunakan dalam produksi plastik polikarbonat, resin epoksi pelapis kaleng logam, dan di banyak produk plastik konsumsi seperti mainan, pipa air, wadah minuman, lensa kaca, peralatan keselamatan olahraga, monomer gigi, peralatan dan tabung medis, serta peralatan elektronik.

Air adalah salah satu kebutuhan hidup yang utama bagi manusia. Air banyak berperan dalam kehidupan sehari-hari baik digunakan untuk mencuci, mandi, memasak, hingga untuk diminum. Air minum memiliki peran vital dalam kehidupan manusia. Manusia membutuhkan air minum untuk memenuhi kebutuhan tubuhnya. Air mineral dikonsumsi oleh berbagai kalangan masyarakat dan telah menjadi sumber utama dalam pemenuhan kebutuhan konsumsi air minum. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Indonesia 53,32% rumah tangga di Indonesia menggunakan air kemasan bermerek dan air isi ulang sebagai sumber air utama untuk diminum.<sup>1</sup>

Air kemasan bermerek dikenal juga dengan air minum dalam kemasan. Air minum dalam kemasan adalah air yang diproses tanpa bahan pangan lainnya dan bahan tambahan pangan, dikemas dan aman untuk diminum.<sup>2</sup> Air minum dalam kemasan ini diproduksi oleh pelaku-usaha besar yang kemudian diberi merek tertentu. Terdapat dua jenis kemasan yang digunakan pada air minum dalam kemasan yakni kaca dan plastik. Jenis plastik yang digunakan pada Air Minum Dalam Kemasan berupa Polietilen, Polipropilen, Polietilen Tereftalat, Polivinil Klorida, serta Polikarbonat.<sup>3</sup> Kemasan plastik berbahan polikarbonat umumnya digunakan pada kemasan air minum berjenis galon. Dimana galon merupakan jenis kemasan air minum yang digunakan secara berulang.

Selain digunakan sebagai kemasan pada air minum bermerek, galon juga dapat diisi menggunakan air minum isi ulang. Berbeda dengan air kemasan bermerek, air minum isi ulang merupakan air minum yang didistribusikan oleh depot air minum, yakni usaha yang melakukan proses pengolahan air baku menjadi air minum dalam bentuk curah dan menjual langsung kepada konsumen.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Badan Pusat Statistik, *Statistik Kesejahteraan Rakyat 2020* (Badan Pusat Statistik 2020) [185].

<sup>2</sup> Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia Nomor 78/M-IND/PER/11/2016 tentang Pemberlakuan Standar Nasional Indonesia Air Mineral, Air Demineral, Air Mineral Alami, dan Air Embun Secara Wajib.

<sup>3</sup> Pasal 12 ayat (1) Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia Nomor 96/M-IND/PER/12/2011 tentang Persyaratan Teknis Industri Air Minum Dalam Kemasan.

<sup>4</sup> Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Higiene Sanitasi Depot Air Minum.

Kemasan air minum dalam kemasan berjenis galon yang menggunakan bahan polikarbonat umumnya mengandung Bisphenol-a. Meski tidak dipergunakan pada produk air minum secara langsung, nyatanya kandungan Bisphenol-a pada kemasan air minum dapat mencampuri air minum melalui peristiwa migrasi. Migrasi sendiri adalah proses terjadinya perpindahan suatu zat dari kemasan pangan ke dalam pangan.<sup>5</sup> Sebuah penelitian yang dilakukan oleh Department of Pharmacology and Cell Biophysics University of Cincinnati College of Medicine menyatakan bahwa Bisphenol-a dapat bermigrasi ke air yang disimpan dalam plastik berjenis polikarbonat, utamanya apabila dipanaskan pada suhu yang tinggi.<sup>6</sup> Hal ini juga didukung dengan hasil uji laboratorium yang dilakukan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (“BPOM”) pada tahun 2021 atas sampel galon air minum berjenis polikarbonat dan menemukan jumlah migrasi atau perpindahan Bisphenol-a dari kemasan galon ke dalam air minum rata-rata sebesar 0.033 bpj.<sup>7</sup>

Bahaya penggunaan Bisphenol-a pada kemasan dengan dosis sesuai standar sebetulnya masih menjadi perdebatan di kalangan peneliti. European Food Safety Authority mengidentifikasi beberapa kemungkinan akibat penggunaan Bisphenol-a terhadap kesehatan berdasarkan penelitian menggunakan hewan, dan menemukan bahwa Bisphenol-a dengan dosis tinggi cenderung menimbulkan efek buruk bagi kesehatan ginjal dan hati serta kelenjar susu pada tikus, namun dalam dosis sesuai standar tidak akan membahayakan konsumen.<sup>8</sup> Di sisi lain National Toxicology Program U.S. Department of Health and Human Services menyatakan beberapa kekhawatiran bahwa paparan Bisphenol-a dengan dosis umum saat ini kepada

---

<sup>5</sup> Pasal 1 angka 12 Peraturan Badan Pengawas Obat Nomor 20 Tahun 2019 tentang Kemasan Pangan.

<sup>6</sup> James E Cooper, Eric L Kendig and Scott M Belcher, ‘Assessment of Bisphenol A Released from Reusable Plastic, Aluminium and Stainless Steel Water Bottles’ (2011) 85 *Chemosphere*. [6].

<sup>7</sup> Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia, ‘Penjelasan Badan POM RI Tentang Kandungan Bisfenol A (BPA) Dalam Air Minum Dalam Kemasan (AMDK)’ (2021) <<https://www.pom.go.id/new/view/more/klarifikasi/138/PENJELASAN-BADAN-POM-RI-Tentang-Kandungan-Bisfenol-A--BPA--dalam-Air-Minum-dalam-Kemasan--AMDK-.html>> accessed 3 November 2021.

<sup>8</sup> European Food Safety Authority, ‘Bisphenol A’ (*European Food Safety Authority*) <<https://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/bisphenol>> accessed 21 September 2021.

manusia dapat menyebabkan efek samping pada otak, perilaku, dan kelenjar prostat pada janin, bayi, dan anak-anak.<sup>9</sup>

### **Metode Penelitian**

Tipe penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe penelitian hukum normatif. Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum dimana menurut Peter Mahmud Marzuki penelitian hukum / legal research selalu normatif. Norma sendiri menurut Peter Mahmud Marzuki adalah standar perilaku yang didasarkan kepada asas. Adapun pengertian penelitian hukum / legal research menurut Peter Mahmud Marzuki adalah menemukan kebenaran koherensi, yaitu adakah aturan hukum sesuai norma hukum dan adakah norma yang berupa perintah atau larangan itu sesuai dengan prinsip hukum, serta apakah tindakan (*act*) seseorang sesuai dengan norma hukum (bukan hanya sesuai aturan hukum) atau prinsip hukum.<sup>10</sup>

Pendekatan-pendekatan yang dapat digunakan di dalam penelitian hukum ini akan berfokus pada Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan melalui legislasi atau regulasi, produk yang merupakan *beschikking*/decree, yaitu suatu keputusan yang diterbitkan oleh pejabat administrasi yang bersifat konkret dan khusus.<sup>11</sup> Sementara, pendekatan konseptual dilakukan dengan merujuk kepada prinsip-prinsip hukum yang ditemukan melalui pandangan sarjana, doktrin-doktrin hukum, serta dalam Undang-Undang dengan memahami konsep melalui pandangan dan doktrin hukum yang ada.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> National Toxicology Program U.S. Department of Health and Human Services, 'NTP-CERHR Monograph on the Potential Human Reproductive and Developmental Effects of Bisphenol A' [2008] NIH Publication.

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi* (Prenadamedia Group 2005).[47].

<sup>11</sup> *ibid.*[137].

<sup>12</sup> *ibid* [178].

### **Perlindungan Terhadap Hak Kenyamanan, Keamanan dan Keselamatan Konsumen dalam Penggunaan Bisphenol-A pada Kemasan Air Minum**

Pengaturan mengenai hak – hak konsumen memberikan perlindungan bagi konsumen serta membatasi pelaku usaha dalam mengedarkan produknya. Salah satu hak konsumen yang diatur dalam Undang – Undang Perlindungan Konsumen adalah hak konsumen atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang terkandung dalam Pasal 4 angka 1 UU Perlindungan Konsumen. menurut Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, hak atas keamanan dan keselamatan dimaksudkan untuk menjamin keamanan dan keselamatan konsumen dalam menggunakan suatu produk yang diperoleh sehingga konsumen terhindar dari kerugian akibat mengkonsumsi produk tersebut.<sup>13</sup> Janus Sidabulok mengartikan hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan konsumen sebagai hak konsumen untuk mendapatkan produk yang nyaman, aman dan yang memberi keselamatan, oleh karena itu konsumen harus dilindungi dari bahaya yang mengancam kesehatan, jiwa, dan harta bendanya dalam mengkonsumsi suatu produk.<sup>14</sup>

Keamanan penggunaan Bisphenol-a pada kemasan galon air minum berkaitan dengan keamanan pangan mengingat air minum merupakan pangan. Mengingat begitu besarnya konsumsi masyarakat Indonesia terhadap air minum kemasan, maka keamanan air minum adalah hal yang sangat perlu untuk dipastikan. Hak kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen atas penggunaan Bisphenol-a pada kemasan galon air minum berkaitan dengan pengaruh Bisphenol-a kepada kesehatan konsumen dalam mengkonsumsi air minum dalam kemasan galon yang menggunakan Bisphenol-a. Keamanan kemasan pangan dapat dilihat melalui apakah suatu kemasan dalam kondisi penggunaan normal, baik dalam durasi penggunaan pengemasan, dan juga jenis kemasan dan jenis produk yang dikemas, tidak menimbulkan risiko apa pun atau hanya risiko minimum yang sesuai

---

<sup>13</sup> Ahmad Miru and Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen* (Rajawali Pers 2010) [41].

<sup>14</sup> Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen Di Indonesia* (Citra Aditya Bakti 2006). [40].

dengan penggunaan produk dianggap dapat diterima dan konsisten dengan tingkat perlindungan yang tinggi untuk keselamatan dan kesehatan konsumen.<sup>15</sup> Sehingga untuk melihat keamanan dan keselamatan konsumen dalam mengkonsumsi air minum dalam kemasan galon yang mengandung Bisphenol-a dilihat melalui apakah Bisphenol-a menimbulkan resiko terhadap keselamatan dan kesehatan konsumen.

Penelitian oleh National Institute of Environmental Health Sciences pada tahun 2007 para peneliti berdasarkan data yang ada pada saat itu yakin bahwa Bisphenol-a merubah “pemrograman epigenetik” pada gen hewan percobaan dan hewan liar yang menghasilkan efek yang persisten di kemudian hari sebagai respon dari paparan Bisphenol-a dalam dosis rendah selama masa pembentukan organ yang bertahan hingga dewasa. Secara khusus paparan dosis rendah Bisphenol-a selama masa prenatal (periode awal pembentukan manusia) dan masa neonatal (sejak lahir hingga usia 28 hari) mengakibatkan perubahan pada prostat, payudara, testis, kelenjar susu, ukuran tubuh, struktur dan kimia otak, dan perilaku hewan laboratorium. Sementara paparan Bisphenol-a di masa dewasa dengan dosis rendah mengakibatkan efek neurobehavioral substansial dan efek reproduksi pada pria dan wanita telah diamati pada hewan laboratorium.<sup>16</sup>

Penelitian oleh National Toxicology Program United States Department of Health and Human Services menyatakan kemungkinan adanya pengaruh yang disebabkan oleh Bisphenol-a terhadap perkembangan manusia dan reproduksi, meski belum terdapat bukti langsung.<sup>17</sup> Berdasarkan penelitian yang dilakukan dengan tikus laboratorium, paparan dosis tinggi Bisphenol-a selama kehamilan dan masa menyusui mengurangi kelangsungan hidup, berat lahir, dan pertumbuhan keturunan di awal kehidupan, dan menunda timbulnya pubertas pada pria dan wanita. Pengaruh buruk Bisphenol-a dalam dosis tinggi pada tikus laboratorium ini

---

<sup>15</sup> M Lisinska-Kusnierz, ‘Packaging Safety of Packaged Food Products in Opinion of Polish Consumers’ (2010) 23 Italian Journal of Food Science.

<sup>16</sup> Frederick S et al vom Saal, ‘Chapel Hill Bisphenol A Expert Panel Consensus Statement: Integration of Mechanisms, Effects in Animals and Potential to Impact Human Health at Current Levels of Exposure’ (2007) 24 Reproductive Toxicology.[8].

<sup>17</sup> National Toxicology Program U.S. Department of Health and Human Services, *Loc. Cit.*

secara ilmiah telah terbukti dengan jelas dan tidak kontroversial, meski demikian dosis yang telah terbukti dengan jelas membahayakan masih jauh dengan perkiraan dosis tertinggi yang dikonsumsi baik oleh anak-anak, dewasa, ataupun pekerja.<sup>18</sup> Penelitian mengenai potensi pengaruh Bisphenol-a pada perkembangan dan reproduksi manusia oleh National Toxicology Program United States Department of Health and Human Services menemukan bahwa Terdapat beberapa kekhawatiran bahwa jumlah paparan Bisphenol-a kepada manusia pada saat ini mempengaruhi otak, perilaku, dan kelenjar prostat pada janin, bayi, dan anak-anak.<sup>19</sup>

Perlindungan hak keamanan konsumen dalam konsumsi pangan dilakukan melalui penyelenggaraan keamanan pangan, yang salah satunya melalui standarisasi kemasan pangan sebagaimana dalam Pasal 69 UU Pangan. Kemasan pangan adalah elemen penting dalam pangan olahan yang bertujuan sebagai wadah serta sebagai pelindung pangan dari kotoran serta zat-zat lain dari luar. Kemasan Pangan berfungsi untuk mencegah terjadinya pembusukan dan kerusakan, melindungi produk dari kotoran, dan membebaskan Pangan dari jasad renik pathogen.<sup>20</sup> Kemasan pangan harus dijaga keamanannya mengingat kemasan tersebut melakukan kontak dengan pangan. Karena itulah UU Pangan mengatur penetapan standarisasi kemasan pangan sebagai salah satu cara untuk menjaga keamanan pangan.

Dalam pasal 82 ayat (1) UU Pangan diatur bahwa setiap orang yang melakukan produksi pangan dalam kemasan wajib menggunakan bahan kemasan pangan yang tidak membahayakan kesehatan manusia.<sup>21</sup> Lebih lanjut dalam Pasal 83 ayat (1) UU Pangan dijelaskan bahwa Setiap Orang yang melakukan Produksi Pangan untuk diedarkan dilarang menggunakan bahan apa pun sebagai Kemasan Pangan yang dapat melepaskan cemaran yang membahayakan kesehatan manusia.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> *ibid.*[7].

<sup>19</sup> *ibid.*[38-39].

<sup>20</sup> Pasal 82 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

<sup>21</sup> Pasal 82 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

<sup>22</sup> Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Pengaturan standar kemasan pangan selanjutnya diatur dalam PP Keamanan Pangan dimana Pasal 24 dan 25 mengatur bahwa:

Pasal 24

- (1) Setiap Orang yang melakukan Produksi Pangan dalam kemasan wajib menggunakan bahan Kemasan Pangan yang tidak membahayakan kesehatan manusia.
- (2) Bahan Kemasan Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bersentuhan langsung dengan Pangan wajib menggunakan Zat Kontak Pangan yang aman dan memenuhi persyaratan batas migrasi.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai Zat Kontak Pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Kepala Badan.

Pasal 25

- (1) Setiap Orang yang melakukan Produksi Pangan dalam kemasan untuk diedarkan, dilarang menggunakan bahan Kemasan Pangan yang mengandung Zat Kontak Pangan yang dilarang yang dapat melepaskan cemaran yang membahayakan kesehatan manusia.
- (2) Ketentuan mengenai jenis Zat Kontak Pangan yang dilarang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Kepala Badan.

Peraturan Kepala Badan yang dimaksud dalam Pasal tersebut adalah Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 20 Tahun 2019 tentang Kemasan Pangan (“PB POM 20/2019”).

Tidak terdapat pengaturan khusus terkait penggunaan Bisphenol-a pada kemasan air minum. Pengaturan penggunaan Bisphenol-a pada kemasan air minum mengacu kepada peraturan kemasan pangan secara umum dalam PB POM 20/2019, dimana kemasan air minum berjenis galon menggunakan jenis plastik polikarbonat. Plastik polikarbonat sendiri termasuk ke dalam jenis plastik lapis tunggal (monolayer) yang mana penggunaannya diizinkan dengan persyaratan batas migrasi. Adapun batas migrasi yang ditetapkan pada Resin Polikarbonat sendiri terdiri dari batas migrasi resin dan artikel. Artikel dari resin polikarbonat sendiri adalah monomer bisfenol-a (Bisphenol-a) dengan persyaratan batas migrasi 0,6 bagian per juta (bpj).

Pengaturan batas migrasi Bisphenol-a pada kemasan air minum diatas kemudian ditindaklanjuti dengan adanya pengawasan oleh instansi-instansi terkait. Utamanya BPOM sebagai instansi yang bertanggung jawab atas peredaran pangan olahan termasuk air minum dalam kemasan. Pengawasan oleh BPOM dilakukan melalui dua cara, yakni pengawasan produk sebelum beredar/pre-market control dan pengawasan produk di peredaran / post-market control.<sup>23</sup>

Pengawasan produk sebelum beredar merupakan tindakan antisipasi atau pencegahan, untuk memberikan jaminan bahwa produk pangan yang beredar telah memenuhi persyaratan standar keamanan dan mutu yang telah ditetapkan.<sup>24</sup> Pelaksanaan pengawasan produk sebelum beredar dilakukan dengan evaluasi melalui data-data pendukung suatu produk untuk selanjutnya diberikan izin edar.<sup>25</sup> Pemberian izin edar pangan olahan diatur dalam Undang-Undang Pangan dimana dalam Pasal 91 dinyatakan bahwa Dalam hal pengawasan keamanan, mutu, dan Gizi, setiap Pangan Olahan yang dibuat di dalam negeri atau yang diimpor untuk diperdagangkan dalam kemasan eceran, Pelaku Usaha Pangan wajib memiliki izin edar.<sup>26</sup>

Dalam melakukan pendaftaran izin edar, pelaku usaha yang menggunakan kemasan pangan berjenis polikarbonat memiliki kewajiban untuk melakukan uji migrasi sesuai dengan standar pengujian yang ditetapkan. Hasil uji tersebut kemudian menjadi syarat bagi pelaku usaha dalam mengajukan izin edar kepada BPOM. Namun, Berbeda dengan air minum dalam kemasan, air minum isi ulang tidak memerlukan izin edar dan SNI. Pengawasan pre-market atas kualitas air minum isi ulang dilakukan melalui adanya kewajiban Sertifikat Laik Higiene Sanitasi sebagai persyaratan penerbitan Izin Usaha Depot Air Minum dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Higiene Sanitasi Depot Air Minum. Adapun yang menjadi persyaratan hygiene

---

<sup>23</sup> Badan Pengawas Obat dan Makanan, *Pedoman Implementasi Peraturan Badan POM No 20 Tahun 2019 Tentang Kemasan Pangan* (Badan Pengawas Obat dan Makanan RI 2020).[128].

<sup>24</sup>Deputi Bidang Pengawasan Pangan Olahan, *Pengawasan Pre-Market Pangan Segar Dan Pangan Olahan* (Badan Pengawas Obat dan Makanan RI 2019).[iii].

<sup>25</sup>Badan Pengawas Obat dan Makanan, *Loc.Cit.*

<sup>26</sup> Pasal 91 ayat (1) Undang – Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan sebagaimana diubah dengan Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

sanitasi pengelolaan air minum meliputi aspek tempat, peralatan dan penjamah.<sup>27</sup> Persyaratan hygiene dan sanitasi diatas tidak mempersyaratkan adanya uji migrasi Bisphenol-a pada air minum, dikarenakan air minum isi ulang diberikan secara langsung kepada konsumen setelah diisi dan tidak disimpan terlebih dahulu. Sementara migrasi Bisphenol-a terjadi setelah air minum diisi ke dalam kemasan galon. Namun mengingat galon yang digunakan pada air minum isi ulang umumnya merupakan galon air minum kemasan bermerek yang kemudian diisi ulang, maka pengawasannya sejatinya telah dilakukan sebelum galon diisi ulang (pada saat berupa air minum dalam kemasan bermerek), meskipun selanjutnya tidak dapat diketahui apabila kemudian migrasi Bisphenol-a tersebut meningkat.

Pengawasan produk di peredaran / post market control dilakukan setelah produk berada di pasaran. Pengawasan ini diselenggarakan melalui pemeriksaan dan peninjauan sarana produksi, distribusi, iklan dan label, sampling, serta pengujian untuk memastikan mutu dan keamanan produk.<sup>28</sup> Pengawasan produk di peredaran diatur dalam Pasal 51 PP Keamanan Pangan dimana pengawasan dilakukan secara berkala dan secara intensif dalam waktu tertentu dan dalam hal terdapat dugaan pelanggaran melalui inspeksi atas proses produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan/atau perdagangan.

Penggunaan Bisphenol-a pada kemasan air minum dalam kemasan di peredaran diawasi oleh BPOM. BPOM secara rutin dan dalam waktu tertentu melakukan pengujian dengan cara sampling serta pengujian laboratorium. Pada tahun 2021, BPOM telah melakukan sampling dan uji laboratorium terhadap kemasan galon air minum dalam kemasan dan menemukan rata – rata migrasi Bisphenol-a sebesar 0.033 bpj, dimana hal ini masih sesuai dengan persyaratan ambang batas migrasi dalam PPBOM Kemasan Pangan yakni sebesar 0.6 bpj.

---

<sup>27</sup> Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Higiene Sanitasi Depot Air Minum.

<sup>28</sup> Badan Pengawas Obat dan Makanan, *Loc.Cit.*

### **Perlindungan Hak Konsumen atas Informasi yang Benar, Jelas, dan Jujur Mengenai Kondisi Produk.**

Menurut Prof. Hanz W. Micklitz konsumen secara garis besar dapat dibedakan menjadi dua kategori yakni konsumen yang terinformasi, dan konsumen yang tidak terinformasi.<sup>29</sup> Hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi barang dan/atau jasa diatur dalam Pasal 4 huruf c UU Perlindungan Konsumen. Kewajiban pencantuman informasi mengenai produk pada label merupakan salah satu bentuk perlindungan terhadap hak konsumen atas informasi. Hubungan erat antara hak konsumen atas informasi dan hak konsumen atas keamanan digambarkan dengan adanya pencantuman peringatan pada label atas bahan-bahan tertentu yang dianggap mengancam hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan konsumen, contohnya peringatan terkait penggunaan pemanis buatan, Pangan Olahan yang proses pembuatannya bersinggungan dan/atau menggunakan fasilitas bersama dengan bahan bersumber babi, alergen, minuman beralkohol, serta produk susu.<sup>30</sup> Penggunaan biphenol-a pada suatu produk pangan olahan tidak dicantumkan pada label. Hal ini dikarenakan bisphenol-a tidak digunakan sebagai bahan baku pangan olahan secara langsung, melainkan salah satu dari bahan baku kemasan pangan tersebut, meskipun dalam prosesnya kemudian bisphenol-a dapat bermigrasi dan mencampuri produk pangan.

Penggunaan Bisphenol-a pada kemasan air minum tidak dapat diketahui secara langsung oleh konsumen. Namun konsumen dapat mengindikasikan penggunaan Bisphenol-a pada kemasan air minum yang menggunakan plastik polikarbonat. Bahan kemasan plastik yang digunakan pada produk dapat diketahui melalui kode daur ulang. Kode daur ulang sendiri adalah penandaan yang menunjukkan bahwa suatu kemasan pangan aman digunakan untuk pangan.<sup>31</sup> dimana plastik berjenis

---

<sup>29</sup> Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen* (Sinar Grafika 2009).[34-35].

<sup>30</sup> Pasal 9 ayat (4) Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 31 Tahun 2018 tentang Label Pangan Olahan.

<sup>31</sup> Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia Nomor 24/M-Ind/Per/2/2010 Tentang Pencantuman Kode daur ulang dan Kode Daur Ulang pada Kemasan Pangan dari Plastik.

polikarbonat memiliki kode angka 7 seperti dibawah:



Gambar 1.1

Kode angka 7 ini adalah kode yang mengindikasikan jenis plastik lain-lain (others) yang salah satunya termasuk polikarbonat yang umumnya mengandung Bisphenol-a. Kode ini wajib dicantumkan pada setiap kemasan pangan yang diperdagangkan di Indonesia berdasarkan Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia Nomor 24/M-Ind/Per/2/2010 tentang Pencantuman Logo Tara Pangan dan Kode Daur Ulang pada Kemasan Pangan dari Plastik (“Permenperin 24/M-Ind/Per/2/2010”), dimana kode ini berfungsi sebagai penanda jenis bahan baku plastik serta penanda bahwa kemasan tersebut dapat di daur ulang.<sup>32</sup>

Selain melalui kode daur ulang, informasi mengenai kandungan Bisphenol-a pada kemasan pangan dapat diketahui melalui adanya logo atau tulisan “BPA-Free” yang dicantumkan pada kemasan pangan. Logo ini mengindikasikan bahwa produk tersebut tidak bebas dari kandungan Bisphenol-a. Pencantuman logo ini bersifat Voluntary Self Regulation atau dilakukan secara sukarela oleh pelaku usaha. Pencantuman logo ini tidaklah diatur tidak pula dilarang dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia selama produk tersebut memang benar tidak mengandung Bisphenol-a.

### **Perlindungan Hak Konsumen atas Pembinaan dan Pendidikan Konsumen**

Pembinaan dan pendidikan konsumen atas kandungan Bisphenol-a pada kemasan air minum sangatlah penting mengingat Bisphenol-a merupakan bahan yang keamanannya menjadi perdebatan, terutama bagi kalangan ibu hamil, bayi, dan anak-anak. Pembinaan dan pendidikan konsumen dapat dilakukan melalui

---

<sup>32</sup> Pasal 2 ayat (3) Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia Nomor 24/M-Ind/Per/2/2010 tentang Pencantuman Logo Tara Pangan dan Kode Daur Ulang pada Kemasan Pangan dari Plastik.

sosialisai, publikasi, atau bentuk lain yang bersifat memberikan pendidikan kepada konsumen. Dimana dalam hal penggunaan Bisphenol-a pada kemasan pangan maka perlu adanya pendidikan mengenai jenis-jenis kemasan plastik serta arti kode daur ulang yang dicantumkan agar konsumen dapat mengidentifikasi produk- produk apa saja yang mengandung Bisphenol-a, selain itu bukti-bukti empiris baik mengenai keamanan atau bahaya Bisphenol-a perlu disosialisasikan agar konsumen memiliki informasi yang cukup dalam mempertimbangkan konsumsi produk, serta dapat menghindari mengkonsumsi produk-produk tertentu apabila konsumen tersebut tidak merasa nyaman dan aman atas penggunaan Bisphenol-a.

### **Kewajiban Pemerintah dalam Penggunaan Bisphenol-A pada Kemasan Air Minum**

Dalam kaitannya dengan penggunaan Bisphenol-a pada kemasan air minum, pemerintah turut memiliki kewajiban untuk menjamin terpenuhinya hak-hak konsumen baik itu hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan, hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur, hak atas pembinaan dan pendidikan konsumen sebagaimana telah dijelaskan pada bab sebelumnya dan hak-hak lain yang terkait. Pemerintah juga memiliki kewajiban untuk memastikan pelaku usaha memenuhi kewajiban-kewajibannya. Kewajiban Pemerintah atas penggunaan Bisphenol-a pada kemasan air minum selanjutnya dapat kewajiban pemerintah dapat dikategorikan menjadi tiga hal yakni meregulasi, membina, dan mengawasi.

### **Kewajiban Pelaku Usaha dalam Penggunaan Bisphenol-A pada Kemasan Air Minum**

Kewajiban pelaku usaha sebagaimana dalam Pasal 7 huruf b UU Perlindungan Konsumen memuat kewajiban untuk memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur. Informasi yang menjadi kewajiban bagi pelaku usaha untuk dicantumkan pada produknya diatur dalam peraturan perundang – undangan, terdapat kewajiban pemenuhan informasi melalui pencantuman kode daur ulang sebagaimana diwajibkan dalam Permenperin 24/M-Ind/Per/2/2010, kode inilah yang menjadi

informasi jenis kemasan bagi konsumen dimana dalam hal kode daur ulang menunjukkan angka 7 merupakan indikasi kemasan berjenis polikarbonat yang juga indikasi mengandung Bisphenol-a. Kewajiban pelaku usaha selanjutnya dalam Pasal 7 huruf d UU Perlindungan Konsumen adalah menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku. Dalam kaitannya dengan penggunaan Bisphenol-a pada kemasan air minum maka pelaku usaha memiliki kewajiban untuk memenuhi persyaratan standar kemasan pangan yang telah ditetapkan.

### **Penyelesaian Sengketa Konsumen yang Merasa Dirugikan atas Penggunaan Bisphenol-A pada Kemasan Air Minum**

Terkait pelanggaran pelaku usaha terhadap kewajiban-kewajiban tertulis seperti batas migrasi dan pencantuman kode daur ulang, maka tidak sulit dalam membuktikan adanya perbuatan melawan hukum, karena telah terdapat aturan hukum yang jelas membebaskan kewajiban. Sehingga konsumen yang merasa dirugikan tentu dapat mengajukan gugatan atas dasar perbuatan melawan hukum karena pelaku usaha telah melanggar ketentuan mengenai kewajibannya dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam hal pelaku usaha telah memenuhi kewajiban-kewajiban tersebut maka merujuk pada pengertian perbuatan melawan hukum secara luas, adanya perbuatan melawan hukum dilihat melalui adanya pelanggaran terhadap hak subjektif konsumen. Misalnya apabila penggunaan bisphenol-a menimbulkan dampak negatif terhadap kesehatan konsumen yang mana merupakan hak konsumen atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi produk dalam Pasal 4 angka 1 UU Perlindungan Konsumen. Namun, mengingat bahaya bisphenol-a sendiri merupakan hal yang masih menjadi perdebatan maka sulit untuk mengatakan bahwa pelaku usaha melakukan perbuatan melawan hukum, terlebih penggunaan bisphenol-a telah jelas diperbolehkan, meski dalam pertanggungjawaban produk berlaku pertanggungjawaban mutlak yang tidak perlu untuk membuktikan unsur kesalahan, namun untuk membuktikan adanya kerugian konsumen maka tentu

bahaya bisphenol-a menjadi unsur yang penting untuk dipastikan. Sekalipun terbukti, dampak bisphenol-a terhadap kesehatan sendiri merupakan dampak yang timbul dalam jangka panjang, sehingga untuk membuktikan sumber paparan bisphenol-a berasal dari produk tertentu dalam jangka waktu tahunan tidaklah mudah.

Atas kerugian-kerugian tersebut, berdasarkan Pasal 45 ayat (1) UU Perlindungan Konsumen setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui pengadilan yang berada di lingkungan peradilan umum.

### **Kesimpulan**

Bentuk perlindungan hukum terhadap konsumen atas penggunaan bisphenol-a pada kemasan air minum merupakan bentuk perlindungan hukum preventif, yakni bertujuan untuk mencegah timbulnya kerugian atau sengketa. Dalam hal perlindungan atas hak keamanan, kenyamanan, dan keselamatan konsumen bentuk perlindungan dilakukan melalui pengaturan batas migrasi sebesar 0,6 bpj pada kemasan polikarbonat yang kemudian dilakukan pengawasan melalui persyaratan uji laboratorium sebelum mengajukan izin edar serta pengawasan di peredaran oleh BPOM, dalam hal perlindungan atas hak atas informasi konsumen bentuk perlindungan dilakukan dengan adanya kewajiban pencantuman kode daur ulang dimana angka “7” mengindikasikan plastik polikarbonat yang mengandung bisphenol-a. Perlindungan hukum terhadap hak konsumen atas pembinaan dan pendidikan konsumen dilakukan melalui adanya sosialisasi serta publikasi. Selain melalui perlindungan atas hak-hak konsumen bentuk perlindungan hukum juga dilakukan melalui adanya kewajiban bagi pemerintah untuk meregulasi, membina, serta mengawasi penggunaan bisphenol-a pada kemasan air minum, dan kewajiban bagi pelaku usaha untuk memenuhi standar dan aturan pencantuman kode daur ulang yang diwajibkan dalam peraturan yang berlaku.

Penyelesaian sengketa konsumen yang merasa dirugikan atas penggunaan bisphenol-a pada kemasan air minum dilakukan melalui jalur pengadilan serta jalur luar pengadilan. Pelaku usaha dapat dimintai pertanggungjawaban atas

kerugian konsumen apabila produk air minum ternyata melebihi batas migrasi atau tidak mencantumkan kode daur ulang. Dalam hal tidak terdapat pelanggaran atas aturan hukum yang berlaku, pada dasarnya berdasarkan prinsip strict liability pelaku usaha dapat dimintai pertanggungjawaban apabila ternyata penggunaan bisphenol-a menimbulkan kerugian bagi konsumen. Namun, mengingat status bahaya bisphenol-a merupakan perdebatan maka pembuktiannya akan sulit.

### **Daftar Bacaan**

#### **Buku**

Badan Pengawas Obat dan Makanan, *Pedoman Implementasi Peraturan Badan POM No 20 Tahun 2019 Tentang Kemasan Pangan* (Badan Pengawas Obat dan Makanan RI 2020).

Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia, 'Penjelasan Badan POM RI Tentang Kandungan Bisfenol A (BPA) Dalam Air Minum Dalam Kemasan (AMDK)' (2021).

Badan Pusat Statistik, *Statistik Kesejahteraan Rakyat 2020* (Badan Pusat Statistik 2020).

Deputi Bidang Pengawasan Pangan Olahan, *Pengawasan Pre-Market Pangan Segar Dan Pangan Olahan* (Badan Pengawas Obat dan Makanan RI 2019).

Kristiyanti CTS, *Hukum Perlindungan Konsumen* (Sinar Grafika 2009).

Marzuki PM, *Penelitian Hukum Edisi Revisi* (Prenadamedia Group 2005).

Miru A and Yodo S, *Hukum Perlindungan Konsumen* (Rajawali Pers 2010).

Sidabalok J, *Hukum Perlindungan Konsumen Di Indonesia* (Citra Aditya Bakti 2006).

#### **Jurnal**

Cooper JE, Kendig EL and Belcher SM, 'Assessment of Bisphenol A Released from Reusable Plastic, Aluminium and Stainless Steel Water Bottles' (2011) 85 *Chemosphere*.

Lisinska-Kusnierz M, 'Packaging Safety of Packaged Food Products in Opinion of Polish Consumers' (2010) 23 *Italian Journal of Food Science*.

National Toxicology Program U.S. Department of Health and Human Services, 'NTP-CERHR Monograph on the Potential Human Reproductive and Developmental Effects of Bisphenol A' [2008] NIH Publication.

vom Saal FS et al, 'Chapel Hill Bisphenol A Expert Panel Consensus Statement: Integration of Mechanisms, Effects in Animals and Potential to Impact Human Health at Current Levels of Exposure' (2007) 24 *Reproductive Toxicology*.

### **Laman**

<<https://www.pom.go.id/new/view/more/klarifikasi/138/PENJELASAN-BADAN-POM-RI-Tentang-Kandungan-Bisfenol-A--BPA--dalam-Air-Minum-dalam-Kemasan--AMDK-.html>> accessed 3 November 2021.

European Food Safety Authority, 'Bisphenol A' (European Food Safety Authority) <<https://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/bisphenol>> accessed 21 September 2021.

### **Perundang-Undangan**

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

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573).

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Higiene Sanitasi Depot Air Minum. (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 1111).

Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia Nomor 78/M-IND/PER/11/2016 tentang Pemberlakuan Standar Nasional Indonesia Air Mineral, Air Demineral, Air Mineral Alami, dan Air Embun Secara Wajib (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 1730).

Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia Nomor 24/M-Ind/Per/2/2010 Tentang Pencantuman Kode daur ulang dan Kode Daur Ulang pada Kemasan Pangan dari Plastik (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 92).

Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia Nomor 96/M-IND/PER/12/2011 tentang Persyaratan Teknis Industri Air Minum Dalam Kemasan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 862).

1808      **Inas Audah:** Perlindungan Hukum bagi...

Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 31 Tahun 2018 tentang Label Pangan Olahan. (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1452).

Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 20 Tahun 2019 tentang Kemasan Pangan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 826).