



**TANGGUNG JAWAB NEGARA TERHADAP PEMBATASAN  
DISTRIBUSI MINUMAN KEMASAN: TINJAUAN DALAM UU  
KESEHATAN**

***STATE RESPONSIBILITY FOR RESTRICTIONS ON THE  
DISTRIBUTION OF PACKAGED BEVERAGES: A REVIEW IN  
THE HEALTH LAW***

**Indra Lorenly Nainggolan<sup>1</sup>, Nina Zainab<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup> Fakultas Hukum, Universitas Bhayangkara Jakarta Raya

([indra.nainggolan@dsn.ubharajaya.ac.id](mailto:indra.nainggolan@dsn.ubharajaya.ac.id))

**Abstrak**

Pembatasan distribusi minuman kemasan perlu dilakukan dalam UU Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Pembatasan yang dimaksud berkaitan dengan minuman kemasan yang marak dan berdampak buruk pada kesehatan Masyarakat. Sementara Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan juga tidak mengatur pembatasan makanan dan minuman, hanya mengatur pengelolaan keamanan, mutu, gizi, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya Masyarakat. Penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif, mengkaji hukum dalam wujud peraturan perundang-undangan. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil kajian menunjukkan bahwa UU Kesehatan memasukkan makanan dan minuman menjadi elemen penting dalam kesehatan Masyarakat. Tidak ada pengaturan pembatasan distribusi makanan dan minuman, telah menyebabkan proses legislasi dalam UU Kesehatan tidak mengevaluasi norma UU Pangan. Padahal minuman kemasan menyebabkan degradasi kualitas kesehatan masyarakat. Apabila masyarakat mengalami permasalahan dan gangguan kesehatan maka akan berdampak simultan bagi kerugian negara. Tanggung jawab negara untuk membatasi distribusi minuman kemasan adalah mutlak dilakukan. UU Pangan dan UU Kesehatan tidak mempertimbangkan aspek kesehatan dalam distribusi minuman kemasan, hanya memperhatikan aspek terpenuhinya kebutuhan dasar individual. Pemenuhan kebutuhan dasar harus ditujukan pada peningkatan kualitas hidup sehat dan demi kesejahteraan umat manusia. Setiap distribusi minuman yang ada harus memenuhi standar kesehatan, bahkan pembatasan distribusi produk minuman kemasan wajib dilakukan. Hukum administrasi kesehatan mengarah pada pemenuhan hidup yang sehat dan terpenuhinya kebutuhan dasar individual. Pembatasan distribusi minuman kemasan dilakukan untuk memberikan kehidupan yang baik, sehat, serta sejahtera lahir dan batin sebagai bagian dari jaminan hak asasi manusia.

**Kata Kunci:** *Minuman Kemasan, Hukum Administrasi Kesehatan, dan Tanggung Jawab Negara.*

**Abstract**

*Limitation on the distribution of packaged beverages needs to be done in Law No. 17 Year 2023 on Health. The limitation in question relates to packaged beverages that are rampant and have an adverse impact on public health. While Law No. 18 Year 2012 on Food also does not regulate restrictions on food and beverages, it only regulates the management of safety, quality, nutrition, and does not contradict the religion, beliefs, and culture of the community. The research used is normative juridical research, studying the law in the form of laws and regulations. The approach used is a*



*statutory approach and a conceptual approach. The research shows that the Health Law includes food and drinks as an important element in public health. The absence of restrictions on the distribution of food and drinks has led to the legislative process in the Health Law not evaluating the norms of the Food Law. In fact, packaged drinks cause degradation in the quality of public health. If people experience health problems and disorders, it will have a simultaneous impact on state losses. It is the state's responsibility to limit the distribution of packaged drinks. The Food Law and Health Law do not consider the health aspects of bottled drinks distribution, only notice the fulfilment of basic individual needs. The fulfilment of basic must needs should be aimed at improving the quality of healthy life and for the welfare of mankind. Any distribution of packaged beverages must fulfil health standards, even restrictions on the distribution of packaged beverage products are mandatory. Health administrative law leads to the fulfilment of a healthy life and the satisfaction of basic individual needs. Restrictions on the distribution of packaged drink are carried out to provide a good, healthy, and physically and mentally prosperous life as part of the guarantee of human rights.*

**Keywords:** *Packaged Drinks, Health Administration Law, and State Liability.*

## **A. Pendahuluan**

Artikel ini membahas mengenai pembatasan peredaran atau pemasaran minuman kemasan yang marak di masyarakat melalui kebijakan yang dibentuk oleh negara. Kebiasaan masyarakat dalam mengkonsumsi minuman kemasan dan telah menjadi bagian integral dalam kehidupan masyarakat perlu perlindungan hukum dari negara. Minuman kemasan merupakan minuman yang telah diolah dalam bentuk bubuk atau cair yang tidak mengandung alkohol tetapi mengandung bahan tambahan lain baik bahan alami maupun sintetis yang dikemas dalam kemasan siap dikonsumsi.<sup>1</sup> Salah satu produk minuman kemasan adalah minuman pemanis yang diantaranya berupa minuman isotonik, minuman berenergi, minuman bersoda, minuman jus, dan minuman ringan lainnya.<sup>2</sup> Produk olahan yang ditambahkan dengan bahan lainnya, apabila sering dikonsumsi lebih cenderung memiliki faktor risiko seperti diabetes, kekurangan zat besi, gangguan organ lainnya.<sup>3</sup>

Indonesia menempati posisi ketiga dalam konsumsi minuman berpemanis di Asia Tenggara, dengan jumlah konsumsi sebanyak 20,23 liter/orang/tahun.<sup>4</sup> Padahal

---

<sup>1</sup> Sariatul Fahria dan Amalia Ruhana., Konsumsi Minuman Manis Kemasan Pada Mahasiswa Prodi Gizi Universitas Negeri Surabaya, *Jurnal Gizi Unesa*, Volume 2, Nomor 2, 2022, hlm. 95.

<sup>2</sup> *Ibid.*, 97.

<sup>3</sup> Salsabila et.al., Analisis Kualitas Minuman Box In Box Coca Cola dan Coca Cola Kaleng dengan Menggunakan Absorption Atomic Spectroscopy, *SainsMath: Jurnal MIPA Sains Terapan*, Volume 2, Nomor 1, Juni 2023, hlm. 2.

<sup>4</sup> <https://fkkmk.ugm.ac.id/> diakses pada 06 Mei 2024.



dampak dari sering mengonsumsi minuman yang mengandung pemanis berkontribusi pada tingginya angka kematian dan sakit akibat kelebihan berat badan, obesitas, serta penyakit tidak menular (PTM) seperti diabetes dan penyakit kardiovaskular.<sup>5</sup> Berdasarkan data tersebut perlu dilakukan pengaturan pembatasan minuman kemasan baik dari aspek produksi maupun aspek distribusinya.

Pengaturan minuman kemasan dari aspek produksinya bisa dilihat melalui ketentuan Pasal 64 Undang Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, menyatakan bahwa “setiap orang yang melakukan produksi pangan olahan tertentu untuk diperdagangkan wajib menerapkan tata cara pengolahan pangan yang dapat menghambat proses penurunan atau kehilangan kandungan gizi bahan baku Pangan yang digunakan”. Selanjutnya pengertian pangan olahan tertentu adalah pangan olahan untuk konsumsi bagi kelompok tertentu berkaitan erat dengan formula untuk bayi, pangan yang diperuntukkan ibu hamil atau menyusui, pangan khusus bagi penderita penyakit tertentu, atau pangan olahan lain yang mempunyai pengaruh besar terhadap perkembangan kualitas kesehatan manusia.<sup>6</sup>

Secara tidak langsung produksi minuman olahan (termasuk didalamnya minuman kemasan) berdasarkan penjelasan norma diatas berkaitan dengan perlindungan kesehatan bagi warga negara. Minuman kemasan sebagai produk olahan memang harus diletakkan pada posisi perlindungan kesehatan warga negara. Sehingga bagi siapapun yang melanggar ketentuan tersebut diberikan sanksi sebagaimana ditentukan dalam pasal 65 yang diantaranya a. denda; b. penghentian sementara dari kegiatan, produksi, dan/atau peredaran; c. penarikan Pangan dari peredaran oleh produsen; d. ganti rugi; dan/atau e. pencabutan izin. Penggunaan segala jenis bahan olahan buatan dalam minuman kemasan masih diperbolehkan sepanjang tidak melebihi kadarnya, sebagaimana terdapat di beberapa peraturan perundang-undangan.

Khusus pengaturan aspek distribusi minuman kemasan terdapat dalam pasal 47 Undang Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang menyatakan bahwa “distribusi pangan (baca: minuman kemasan) dilakukan agar perseorangan dapat

---

<sup>5</sup> *Ibd.*

<sup>6</sup> Penjelasan pasal Pasal 64 Undang Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.



memperoleh pangan dalam jumlah yang cukup, aman, bermutu, beragam, bergizi, dan terjangkau”. Peraturan Pemerintah Nomor 86 tahun 2019 tentang keamanan pangan menyebutkan bahwa keamanan pangan berkaitan dengan “kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah Pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi”.

Keamanan pangan tidak termasuk didalamnya dalam hal distribusi pangan (baca: minuman kemasan). Distribusi pangan yang aman dalam pasal 47 UU Pangan, bukan berkaitan dengan pembatasan distribusi minuman. Padahal pembatasan distribusi minuman penting dilakukan guna menghindari masyarakat bebas mengakses dan mengonsumsi berbagai macam minuman kemasan yang memiliki dampak terhadap kesehatan. Tidak ada pembatasan distribusi minuman, padahal di dalam pasal 47 ayat 2 UU Pangan menyebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab terhadap distribusi pangan sesuai dengan kewenangannya.

Selain itu juga tidak mungkin dibuatkan peraturan pelaksana khusus pembatasan distribusi minuman kemasan, tanpa ada pengaturan pembatasan distribusi minuman dalam undang-undang. Telah terjadi kekosongan hukum pembatasan distribusi minuman kemasan yang selama ini marak beredar didalam masyarakat. Analisis diatas secara tegas bahwa turunan UU Pangan yang mengatur beberapa produk olahan makanan dan minuman tidak ada kaitan terhadap pembatasan distribusi minuman kemasan.

Sementara itu dalam UU Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan diatur pula mengenai pengamanan makanan dan minuman. Pasal 146 menyebutkan bahwa “setiap orang yang memproduksi, mengolah, serta mendistribusikan makanan dan minuman wajib memenuhi standar dan/atau persyaratan keamanan, mutu, dan gizi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Keamanan makanan dan minuman termasuk di dalamnya mengenai distribusi atau peredarannya. Kalau dilihat dari kedudukannya, tentu keamanan yang dimaksud tertuju pada keamanan yang berkaitan pada kesehatan. Persoalannya adalah norma tersebut masih bersifat umum,



dan belum ada peraturan pelaksanaannya. Norma yang bersifat umum berdampak pada multitafsir dalam pelaksanaannya.

Terdapat beberapa penelitian yang membahas mengenai topik yang sama yaitu: *Pertama*, artikel ilmiah yang ditulis oleh M Syahrul Bahri, dkk., dengan judul “Perlindungan Hukum Konsumen Atas Informasi Harga Pada Produk Minuman”. Ide yang ditulis oleh penulis tersebut, mengenai informasi harga produk minuman yang tertera pada kemasan. Serta dijelaskan pula mengenai tata cara penyelesaian perbedaan harga pada kemasan dengan harga jual yang dibayar.<sup>7</sup> Pembahasan difokuskan pada perlindungan konsumen terhadap harga produk minuman. *Kedua*, artikel ilmiah yang ditulis oleh Dewi Sulistianingsih dengan judul “Pemahaman Masyarakat Terhadap Bahaya Penyalahgunaan Pemakaian Kemasan Produk Makanan Dan Penegakan Hukumnya”. Kajian yang disampaikan bahwa, pentingnya pemahaman mengenai bahaya penyalahgunaan pemakaian kemasan produk makanan. Masyarakat dapat menjadi korban atas kurangnya pengetahuan maupun pemahaman akan penggunaan kemasan yang baik untuk makanan.<sup>8</sup>

Perbandingan dengan artikel ilmiah tersebut, gagasan yang mau disampaikan adalah Terjadi kekosongan hukum pembatasan distribusi minuman, baik dari Peraturan Pemerintah Nomor 86 tahun 2019 yang berpatokan pada UU Pangan dan UU Kesehatan yang masih relatif baru. Padahal kebiasaan masyarakat yang mengganggu lumrah mengkonsumsi minuman kemasan telah berdampak pada masalah kesehatan seperti penyakit diabetes mellitus, kerusakan gigi, osteoporosis, penyakit jantung dan gangguan neurologis.<sup>9</sup> Selain itu pula terdapat dualisme pengaturan minuman kemasan yang diatur dalam UU Pangan dan UU Kesehatan. UU Pangan menggunakan istilah pangan sementara UU Kesehatan menggunakan istilah makanan dan minuman. Perbedaan ini menjadikan persoalan pembatasan minuman kemasan tidak ditanggulangi dengan serius. Padahal disisi lain masalah

---

<sup>7</sup> M Syahrul Bahri, et.al., Perlindungan Hukum Konsumen Atas Informasi Harga Pada Produk Minuman, *Jurnal Konstruksi Hukum*, Volume 2, Nomor 3, September 2021, hlm. 649.

<sup>8</sup> Dewi Sulistianingsih., Pemahaman Masyarakat Terhadap Bahaya Penyalahgunaan Pemakaian Kemasan Produk Makanan Dan Penegakan Hukumnya, *Jurnal Litigasi*, Volume 16, Nomor 1, hlm. 2614.

<sup>9</sup> Hariyatmi, et. al., Pengaruh Minuman Kemasan Gelas Terhadap Kadar Glukosa dan Ureum Darah Mencit (*Mus musculus*) Galur Swiss Webster, *Prosiding Seminar Nasional XII Biologi*, Volume 12, Nomor 1, 2015, hlm hlm. 900.



minuman kemasan adalah masalah kesehatan yang sangat serius dan membutuhkan tindakan tegas dari pemerintah. Berdasarkan hal tersebut perlu dilakukan pembatasan distribusi minuman kemasan melalui pembentukan peraturan pembatasan distribusi makanan dan minuman yang lebih tegas yang mengakomodir UU Pangan dan UU Kesehatan.

## **B. Metode Penelitian**

Penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif sering disebut dengan penelitian hukum doktrinal, merupakan hukum yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang dalam bentuk peraturan perundang-undangan (*law in books*).<sup>10</sup> Pendekatan yang digunakan oleh penulis adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah suatu pendekatan yang menelaah segenap peraturan perundang-undangan yang dibentuk lembaga yang berwenang.<sup>11</sup> Seringkali memahami perundang-undangan menggunakan teknik penafsiran sistematis. Sedangkan pendekatan konseptual (*conseptual approach*) adalah cara memahami hukum sebagai produk penguasa berdasarkan doktrin-doktrin ahli hukum.<sup>12</sup> Beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi pokok pembahasan, mulai dari Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI Tahun 1945), Undang Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Undang Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan dan Peraturan Pemerintah Nomor 86 tahun 2019 tentang keamanan pangan.

## **C. Tanggung Jawab Negara Dalam Pembatasan Minuman Kemasan Melalui Proses Legislasi Pembentukan Undang Undang**

---

<sup>10</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin., *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Depok: Rajawali Pers, 2019, hlm. 118-119.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 164.

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 166.



Membahas pembatasan minuman kemasan tidak dapat dilepaskan dari bentuk negara demokrasi konstitusional. Terdapat dua istilah saling melengkapi yaitu demokrasi dan nomokrasi. Demokrasi diturunkan dari nilai-nilai kemanusiaan, sedangkan nilai-nilai kemanusiaan menjadi tujuan hukum yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan.<sup>13</sup> Beberapa unsur mengenai negara menjalankan konsep demokrasi konstitusional yaitu: *Pertama*, penataan hubungan antar lembaga negara; *Kedua*, proses legislasi; dan *Ketiga*, *judicial review*.<sup>14</sup> Proses legislasi yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang menjadi dasar penyelenggaraan negara. Tiada tindakan pemerintah tanpa ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Hukum tertulis yang dibentuk dalam proses legislasi menjadi saluran kehendak rakyat yang telah dilembagakan. Sebaliknya juga, peraturan yang telah dibentuk dan menimbulkan gejala penolakan dari masyarakat merupakan proses legislasi yang tidak seturut kehendak rakyat.

Negara demokrasi konstitusional mewajibkan adanya proses legislasi. Proses legislasilah yang mencerminkan demokrasi dan konstitusionalitas kehidupan bernegara. Proses legislasi harus sesuai dan benar-benar merupakan operasionalisasi dari cita bernegara, cita demokrasi dan cita hukum yang telah disepakati oleh konstitusi.<sup>15</sup> Cita hukum ialah gagasan, rasa, cipta, pikiran dasar.<sup>16</sup> Pancasila sebagai cita hukum negara Indonesia merupakan bintang pemandu yang memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan dan memberi isi kepada tiap peraturan perundang-undangan, dan secara negatif merupakan kerangka yang membatasi ruang gerak isi peraturan perundang-undangan.<sup>17</sup>

Tidak ada satupun proses legislasi didalam negara demokrasi konstitusional berjalan tanpa arah dan pedoman yang jelas. Setiap peraturan yang dibentuk melalui proses legislasi wajib menurunkan nilai-nilai Pancasila. Sebaliknya pula bahwa pelaksanaan berbagai peraturan yang tidak sesuai kehendak rakyat berarti substansi

---

<sup>13</sup> Beni Ahmad Saebani dan Ai Wati., *Perbandingan Hukum Tata Negara*, Bandung: Pustaka Setia, 2016, hlm. 108.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 109.

<sup>16</sup> Maria Farida Indrato S., *Ilmu Perundang-Undangan I (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Sleman: PT Kanisius, 2020, hlm. 61.

<sup>17</sup> *Ibid.*



pengaturannya tidak mencerminkan nilai-nilai Pancasila. Pembentukan peraturan perundang-undangan melalui sistem legislasi memiliki posisi penting dalam kehidupan bernegara.

Hal hakiki yang kerap kali melekat pada proses legislasi, sebagai perwujudan demokrasi, berkaitan dengan:<sup>18</sup> *Pertama*, pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara; *kedua*, pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; dan *ketiga*, pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Ternyata kegiatan pembentukan undang-undang oleh penguasa merupakan proses konversi dari yang sebelumnya tidak dibatasi untuk hal-hal tertentu menjadi dibatasi. Biasanya pembatasan ini dilakukan pada hak-hak asasi dan hak warga negara. Pembatasan dilakukan guna menghormati hak sesama warga negara lainnya yang juga menjalankan haknya. Setiap pembatasan hak asasi dan hak warga negara harus meminta ijin dari pemilik hak. Ijin yang dilakukan oleh penyelenggara negara guna menghindari adanya tindakan yang tidak demokratis. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa:

“pembatasan hak atau kebebasan warga negara harus dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, dan persetujuan yang dimaksud diwakilkan oleh lembaga parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat”.<sup>19</sup>

Demikian pula mengenai pembatasan distribusi minuman kemasan perlu dilakukan melalui proses legislasi. Proses legislasi untuk membatasi minuman kemasan butuh persetujuan dari masyarakat yang diwakilkan lembaga pembentuk undang-undang. Persetujuan ini dengan maksud untuk membuat persesuaian pendapat bahwa tujuan dilakukannya pembatasan minuman kemasan untuk mewujudkan kehidupan yang baik, sehat, serta sejahtera lahir dan batin. Proses legislasi untuk membentuk norma yang sebelumnya tidak mengatur distribusi minuman kemasan, menjadi terbatas proses distribusinya. Gagasan ini muncul dari fakta dilapangan yang didapatkan bahwa minuman kemasan khususnya yang

---

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie., Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Depok: Rajawali Pers, 2017, hlm. 299.

<sup>19</sup> *Ibid.*



berpemanis marak di masyarakat. Sebagai produk olahan, minuman kemasan tidak begitu ramah dengan tubuh manusia.

Apabila dikaji dalam Undang Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan dan Undang Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, telah disebutkan tanggungjawab pemerintah dalam hal distribusi minuman kemasan. Akan tetapi apakah telah ada kebijakan pembatasan pengaturan distribusi minuman kemasan? Tampaknya hal ini luput dalam pembentukan UU Kesehatan dan UU Pangan.

Pemerintah sebagai ujung tombak pembatasan distribusi minuman kemasan belum terlihat dari proses legislasi yang ada. Produk legislasi tertinggi minuman kemasan berada pada Undang Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan dan Undang Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang tidak sama-sama ramah terhadap pembatasan distribusi minuman kemasan. Pasal 146 Undang Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan menyebutkan bahwa setiap orang yang mendistribusikan makanan atau minuman wajib memenuhi standar dan/atau persyaratan keamanan. Keamanan yang dimaksud seharusnya berkaitan dengan pemeliharaan dan peningkatan derajat kesehatan masyarakat.

Muchamad Ali Safa'at mengemukakan pula bahwa terdapat prinsip penting dalam negara demokrasi konstitusional yaitu seringkali digunakan sebagai ukuran evaluasi terhadap norma hukum dibawah konstitusi maupun keputusan negara.<sup>20</sup> Steinberger lebih jauh menyebutkan bahwa segala hal yang berkaitan dengan prinsip negara demokrasi konstitusional, menjadi dasar evaluasi substansi hukum yang di masa modern seperti masalah toleransi, persetujuan rakyat dan demokrasi sebagai inti dari paham konstitusionalisme.<sup>21</sup>

Berdasarkan hal tersebut disimpulkan 2 (dua) hal penting dalam negara demokrasi konstitusional yaitu: *Pertama*, pembentukan norma hukum (baca:undang-undang) yang mengakomordir perlindungan hak warga negara; dan *Kedua*, sebagai evaluasi norma hukum dibawah konstitusi. Evaluasi peraturan perundang-undangan

---

<sup>20</sup> Muchamad Ali Safa'at., *Model Pendekatan Realisme Hukum Dalam Pengembangan Ilmu Hukum Tata Negara*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Malang: Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, 22 Juli 2023, hlm. 15.

<sup>21</sup> *Ibid.*



adalah aktivitas yang tak terelakkan guna menyelaraskan setiap legislasi yang dibentuk oleh penyelenggara negara, agar setiap substansi norma yang dibentuk tidak menyimpang dari cita negara yaitu Pancasila.

Artikel ini sebagai langkah evaluasi, apakah norma minuman kemasan sudah sejalan dengan konstitusi atau tidak? Tentu pembahasan ini harus dimulai dari aspek kesehatan. Sebab dalam konstitusi dikatakan bahwa setiap orang dijamin mendapatkan hidup yang sehat.<sup>22</sup> Jaminan hidup yang sehat tersebut, diderivasi lagi dalam Undang Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Bagian diktum UU Kesehatan dikatakan bahwa “negara menjamin hak setiap warga negara untuk mewujudkan kehidupan yang baik, sehat, serta sejahtera lahir dan batin demi tercapainya tujuan nasional”. Kesehatan merupakan bagian dari tujuan bernegara yang harus dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan mulai yang tertinggi hingga yang paling rendah.

Bahkan disebutkan pula ketika masyarakat mengalami permasalahan dan gangguan kesehatan maka akan berdampak simultan bagi kerugian negara.<sup>23</sup> Itu sebabnya pengaturan kesehatan harus dibentuk secara komprehensif terhadap berbagai elemen-elemen penting yang menunjangnya. Salah satu bagian penting dari kesehatan adalah pengaturan mengenai makanan dan minuman. Apabila pengaturan makanan dan minuman tidak dikelola secara arif dan bijaksana akan berdampak pada kerugian negara. Tidak heran pembentuk undang-undang memasukkan norma makanan dan minuman sebagai bagian penunjang dari kesehatan. Walaupun demikian pengaturannya belum komprehensif menyangkut pembatasan distribusi makanan dan minuman.

Pada saat membentuk UU Kesehatan seharusnya pembentuk undang-undang melakukan kedua aktivitas sekaligus, selain membentuk norma hukum, seharusnya juga dilakukan evaluasi terhadap semua jenis peraturan perundang-undangan yang mengatur makanan dan minuman. Walaupun pengaturan makanan dan minuman

---

<sup>22</sup> Ketentuan yang dimaksud diatur dalam pasal 28H ayat 1 UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan Kesehatan”.

<sup>23</sup> Diktum menimbang Undang Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan.



telah ada sebelumnya dalam UU Pangan, akan tetapi tidak boleh pembentukan UU Kesehatan tanpa mengevaluasi pengaturan makanan dan minuman di UU Pangan. Pembentukan UU Kesehatan pada saat itu harus memperhatikan UU Pangan sebagai norma organik yang mengatur berbagai hal makanan dan minuman.

Kedudukan UU Kesehatan yang dibentuk menggunakan metode *omnibus law*, sudah seharusnya memudahkan evaluasi UU Pangan terkhususnya pembatasan distribusi peredaran minuman olahan seperti minuman kemasan. Pasal 148 UU Kesehatan menyebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggungjawab terhadap pendistribusian makanan dan minuman. Akan tetapi tanggung jawab dimaksud terkesan setengah hati, tanpa kejelasan lebih lanjut. Padahal dalam UU Kesehatan segala pengaturannya diletakkan pada upaya terpadu dan berkesinambungan untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat.

Terdapat asas keseimbangan dalam UU Kesehatan, yang menyatakan bahwa pembangunan kesehatan harus dilaksanakan secara seimbang antara kepentingan individu dan masyarakat, antara fisik dan jiwa, serta antara material dan spiritual. Distribusi minuman kemasan harus diletakkan untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat. Kesehatan harus seimbang baik kepentingan individual dan masyarakat maupun antara fisik dan jiwa, bukan mementingkan pemilik modal dalam usaha makanan dan minuman.

Kasus distribusi minuman kemasan tanpa batas adalah buah peraturan yang tidak secara tegas menyebutkan adanya pembatasan distribusi makanan dan minuman di UU Kesehatan. Pada titik ini pembentuk undang-undang lebih condong pada pemenuhan aspek ekonomi dibandingkan pemeliharaan dan peningkatan derajat kesehatan masyarakat. Padahal evaluasi yang dilakukan oleh UU Kesehatan terhadap UU Pangan sebetulnya lebih tepat kalau melibatkan pembatasan distribusi minuman. Karena perkembangan minuman khususnya produk minuman olahan tidak akan terbendung jika tidak melibatkan dan campur tangan Pemerintah. Beberapa kasus sudah jelas menyebutkan dampak buruk dari seringnya mengkonsumsi minuman kemasan terhadap kesehatan, dan seharusnya ini menjadi perhatian penting untuk evaluasi UU Pangan.



Selain itu terdapat pula asas kepentingan umum, dimana pembangunan kesehatan harus mengutamakan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi atau golongan tertentu. Pembangunan kesehatan tidak boleh mengesampingkan kepentingan umum diatas kepentingan pribadi. Pembatasan minuman adalah upaya strategis dalam melindungi kepentingan umum diatas kepentingan pribadi. Keterbatasan akses pada minuman kemasan tentu memaksa warga masyarakat untuk mengkonsumsi minuman sehat.

Pada Undang Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan menggunakan istilah pangan (baca: makanan dan minuman). Pengaturan distribusi pangan diatur dalam Pasal 47 yang ditujukan pada pemerataan ketersediaan pangan. Pada sisi masyarakat sebagai konsumen dijamin memperoleh pangan dalam jumlah yang cukup, aman, bermutu, beragam, bergizi dan terjangkau. Sementara pada sisi pengelola bahwa pengelolaan sistem distribusi pangan yang dapat mempertahankan keamanan, mutu, gizi, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat. Pada bagian ini tidak ada pembatasan distribusi makanan dan minuman.

Uniknya dalam pasal 51 UU Pangan juga disebutkan mengenai perdagangan pangan (makanan dan minuman). Perdagangan pangan adalah serangkaian kegiatan dalam rangka penjualan dan/atau pembelian pangan, termasuk penawaran untuk menjual pangan dan kegiatan lain yang berkenaan dengan pemindahtanganan pangan dengan memperoleh imbalan.<sup>24</sup> Tujuan perdagangan pangan adalah untuk: a. stabilisasi pasokan dan harga pangan, terutama pangan pokok; b. manajemen cadangan pangan; dan c. penciptaan iklim usaha Pangan yang sehat.

Terdapat perbedaan mendasar antara perdagangan pangan dan distribusi pangan, lebih lanjut dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

|  | <b>Distribusi Pangan</b> | <b>Perdagangan Pangan</b> |
|--|--------------------------|---------------------------|
|--|--------------------------|---------------------------|

---

<sup>24</sup> Pasal 1 angka 23 Undang Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.



|                               |  |  |
|-------------------------------|--|--|
| Tujuan                        | Memenuhi pemerataan Ketersediaan Pangan  | a) stabilisasi pasokan dan harga Pangan;<br>b) manajemen cadangan pangan;<br>c) penciptaan iklim usaha Pangan yang sehat |
| Metode                        | a) pengembangan sistem distribusi Pangan yang menjangkau seluruh wilayah;<br>b) Pengelolaan sistem distribusi Pangan yang dapat mempertahankan keamanan, mutu, gizi, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat;<br>c) perwujudan kelancaran dan keamanan distribusi pangan | Diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah   |
| Kewenangan dan tanggung jawab | Pemerintah dan Pemerintah Daerah   | Pemerintah   |
| Sifat kewenangan              | Wajib diatur   | Wajib diatur   |

**Tabel 1.** Perbandingan distribusi pangan dan perdagangan pangan

Berdasarkan perbandingan tersebut distribusi makanan dan minuman lebih luas dibandingkan perdagangan makanan dan minuman. Sebab dalam distribusi belum terjadi suatu transaksi pembelian pada perantara bahkan oleh konsumen. Distribusi merupakan kegiatan penyaluran barang secara langsung atau tidak langsung kepada konsumen.<sup>25</sup> Sementara perdagangan merupakan tatanan kegiatan yang terkait dengan transaksi barang dan/atau jasa di dalam negeri dan melampaui batas wilayah negara dengan tujuan pengalihan hak atas barang dan/atau jasa untuk memperoleh imbalan atau kompensasi.<sup>26</sup> Teori distribusi dalam konsep liberal, memberikan kebebasan memiliki dan kebebasan berusaha bagi semua individu masyarakat, sehingga setiap individu masyarakat bebas memperoleh kekayaan sejumlah yang ia mampu dan sesuai dengan faktor produksi yang dimilikinya, serta tidak memperhatikan apakah pendistribusian tersebut merata dirasakan oleh semua

<sup>25</sup> Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22/M-DAG/PER/3/2016 tentang Ketentuan Umum Distribusi Barang.

<sup>26</sup> Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22/M-DAG/PER/3/2016 tentang Ketentuan Umum Distribusi Barang.



individu masyarakat<sup>27</sup> maupun sebaliknya, juga tidak melihat dampak pendistribusian tersebut.

Pemerintah harus mengawasi produsen lebih maksimal saat pendistribusian dibandingkan ketika sudah masuk aspek perdagangan. Akan tetapi tidak ada pembatasan distribusi makanan dan minuman pada UU pangan, sehingga distribusi pangan tanpa batas. Sementara apabila dibandingkan antara UU Pangan dan UU Kesehatan mengenai distribusi pangan atau makanan dan minuman, sebagai berikut:

| <b>Distribusi Pangan atau makanan dan minuman</b> | <b>UU Pangan</b>                                  | <b>UU Kesehatan</b>                                       |
|---|---|---|
| Tujuan  | Memenuhi pemerataan Ketersediaan Pangan           | -   |
| Kewenangan dan tanggung jawab                     | Pemerintah dan Pemerintah Daerah                  | Pemerintah Pusat dan Pemerintah dan Pemerintah daerah     |
| Sifat Kewenangan                                  | Wajib diatur                                      | Wajib diatur  |
| Dasar Pengaturan Konstitusi                       | Pasal 28A dan Pasal 28C ayat 1 UUD NRI Tahun 1945 | Pasal 28H ayat 1 dan Pasal 34 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 |

**Tabel 2.** Perbandingan distribusi pangan UU Pangan dan distribusi minuman UU Kesehatan

Penggunaan distribusi makanan dan minuman dalam UU Kesehatan tidak mengatur pembatasan distribusi. Distribusi makanan atau minuman dalam pasal 146 UU Kesehatan hanya sebatas memenuhi standar dan/atau persyaratan keamanan, mutu, dan gizi. Padahal ketentuan pasal 148 menyebutkan tanggungjawab negara untuk mengatur dan mengawasi distribusi makanan dan minuman.

Untuk mewujudkan tanggungjawab negara bukan hanya memenuhi standar dan/atau persyaratan, akan tetapi mencakup pembatasan distribusinya. Bebasnya distribusi minuman kemasan akan berdampak pada menurunnya derajat kesehatan masyarakat, pada akhirnya menjadi permasalahan negara. Permasalahan dan gangguan kesehatan pada masyarakat akan menurunkan produktivitas dan menimbulkan kerugian bagi negara. Menjadi hal yang wajar perlu pengaturan pembatasan minuman, karena tanggung jawab yang melekat pada negara. Wujud

<sup>27</sup> Marabona Munthe., *Konsep Distribusi Dalam Islam, Jurnal Syariah*, Volume 2, Nomor 1, April 2014, hlm. 75.



lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta pelayanan kesehatan sebagaimana amanat konstitusi dalam UU Kesehatan harus mencakup pembatasan distribusi minuman kemasan. Dasar pembentukan UU Pangan tidak mencakup mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, hanya berdasarkan pada pasal 28A dan Pasal 28C ayat 1, terkait hak asasi manusia pemenuhan kebutuhan dasarnya.

Sebetulnya pemenuhan kebutuhan dasar harus ditujukan pada peningkatan kualitas hidup yang sehat hingga tercapainya kesejahteraan umat manusia. Untuk itu setiap makanan dan minuman yang ada harus memenuhi standar kesehatan, bahkan pembatasan terhadap produk olahan tertentu yaitu minuman kemasan. Tidak adanya pembatasan distribusi makanan dan minuman dalam UU Kesehatan dan UU Pangan, telah menyebabkan perdagangan minuman kemasan tanpa kontrol. Pembatasan minuman kemasan baru dapat dibentuk melalui peraturan pelaksana, akan tetapi perlu memunculkan norma pembatasan makanan dan minuman dalam UU Kesehatan sebagai bentuk tanggung jawab negara pada masyarakat.

Tanggung jawab negara dari perspektif konstitusi harus dipahami, secara *a contrario* dari hak warga negara.<sup>28</sup> Lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta pelayanan Kesehatan dalam konstitusi diimplementasikan pada pemenuhan hak warga negara memperoleh hidup yang sehat. Salah satunya pembatasan minuman Kesehatan sebagai bagian dari tanggung jawab negara. Baik dalam UU Kesehatan dan UU Pangan wajib mengatur pembatasan minuman kemasan guna mendapatkan hidup yang sehat pada warga negara. UU Kesehatan dan UU Pangan sebagai turunan dari hukum administrasi kesehatan menuntut campur tangan negara dalam degradasi kesehatan masyarakat<sup>29</sup> yang disebabkan oleh maraknya peredaran minuman kemasan. Kendali memang berada pada negara dan merupakan suatu kewajiban baginya untuk mengatur dan mengawasinya. Sementara pada peraturan pemerintah akan dapat mengatur pembatasan minuman kemasan, manakala sudah ada diatur dalam norma yang lebih umum, baru didelegasikan pada peraturan pelaksana.

---

<sup>28</sup> Adam Muhshi., Pemenuhan Hak atas Informasi Publik sebagai Tanggung Jawab Negara dalam rangka Mewujudkan Good Governance, *Jurnal Lentera Hukum*, Volume 5, Issue 1, hlm. 70.

<sup>29</sup> Indra Lorenly Nainggolan., Politik Hukum Penanggulangan Covid-19: Kajian Hukum Administrasi Kesehatan, *Scripta: Jurnal Kebijakan Publik dan Hukum*, Volume 2, Nomor 1, Januari 2022, hlm. 147.



Sehingga perlu dilakukan evaluasi UU Kesehatan dan UU Pangan melalui revisi legislasi menyeluruh yang mewujudkan kehidupan yang baik, sehat, serta sejahtera lahir dan batin.

#### **D. Kesimpulan**

UU Kesehatan sebagai dasar perwujudan kehidupan yang baik, sehat, serta sejahtera lahir dan batin, harus muncul dalam pengaturan pembatasan distribusi minuman kemasan. Maraknya minuman kemasan tanpa kontrol, berkaitan dengan pembatasan distribusi minuman yang belum ada dalam UU Kesehatan, dan tidak ada di dalam peraturan pelaksana. UU Kesehatan belum komprehensif menampung pembatasan minuman.

Padahal perlindungan derajat kesehatan masyarakat merupakan tanggung jawab negara kepada warga negaranya. Tanggungjawab itu perlu ditegakkan mulai legislasi perubahan UU Kesehatan dan UU Pangan secara komprehensif yang mengatur pembatasan distribusi makanan dan minuman. Manakala ada sikap ingkar terhadap norma pembatasan distribusi minuman kemasan oleh produsen, baru bisa dikenakan sanksi.

#### **Daftar Pustaka**

##### **Buku dan Jurnal**

Amiruddin dan Zainal Asikin., *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Depok: Rajawali Pers, 2019.

Asshiddiqie, Jimly., *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Depok: Rajawali Pers, 2017.

Bahri, M Syahrul, et.al., *Perlindungan Hukum Konsumen Atas Informasi Harga Pada Produk Minuman*, *Jurnal Konstruksi Hukum*, Volume 2, Nomor 3, September 2021.



- Fahria, Sariatul dan Amalia Ruhana., Konsumsi Minuman Manis Kemasan Pada Mahasiswa Prodi Gizi Universitas Negeri Surabaya, *Jurnal Gizi Unesa*, Volume 2, Nomor 2, 2022.
- Hariyatmi, et. al., Pengaruh Minuman Kemasan Gelas Terhadap Kadar Glukosa dan Ureum Darah Mencit (*Mus musculus*) Galur Swiss Webster, *Prosiding Seminar Nasional XII Biologi*, Volume 12, Nomor 1, 2015.
- Muhshi, Adam., Pemenuhan Hak atas Informasi Publik sebagai Tanggung Jawab Negara dalam rangka Mewujudkan Good Governance, *Jurnal Lentera Hukum*, Volume 5, Issue 1.
- Munthe, Marabona., *Konsep Distribusi Dalam Islam*, *Jurnal Syariah*, Volume 2, Nomor 1, April 2014.
- Nainggolan, Indra Lorenly., Politik Hukum Penanggulangan Covid-19: Kajian Hukum Administrasi Kesehatan, *Scripta: Jurnal Kebijakan Publik dan Hukum*, Volume 2, Nomor 1, Januari 2022.
- Saebani, Beni Ahmad dan Ai Wati., *Perbandingan Hukum Tata Negara*, Bandung: Pustaka Setia, 2016.
- Safa'at, Muchamad Ali., *Model Pendekatan Realisme Hukum Dalam Pengembangan Ilmu Hukum Tata Negara*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Malang: Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, 22 Juli 2023.
- Salsabila et.al., Analisis Kualitas Minuman Box In Box Coca Cola dan Coca Cola Kaleng dengan Menggunakan Absorption Atomic Spectroscopy, *SainsMath: Jurnal MIPA Sains Terapan*, Volume 2, Nomor 1, Juni 2023.
- Sulistianingsih, Dewi., Pemahaman Masyarakat Terhadap Bahaya Penyalahgunaan Pemakaian Kemasan Produk Makanan Dan Penegakan Hukumnya, *Jurnal Litigasi*, Volume 16, Nomor 1.
- S, Maria Farida Indrato., *Ilmu Perundang-Undangan 1 (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Sleman:PT Kanisius, 2020.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan.

Undang Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.



**JURNAL SULOH:**  
**Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh**

ISSN: 27715-5455 Online 1693-7074 Print

Website: <https://ojs.unimal.ac.id/suloh> Volume 12, Nomor 2, Oktober 2024

---

Peraturan Pemerintah Nomor 86 tahun 2019 tentang keamanan pangan  
Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22/M-DAG/PER/3/2016 tentang Ketentuan  
Umum Distribusi Barang.

**Internet**

<https://fkkmk.ugm.ac.id/> diakses pada 06 Mei 2024.