



## Perlindungan Hukum Bagi Konsumen atas Kerugian yang Ditimbulkan oleh Penggunaan Kertas Bekas sebagai Kemasan Makanan

Mujadidi Al Falahi<sup>1</sup>, Ratu Mawar Kartina<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Universitas Swadaya Gunung Jati, Cirebon, Indonesia

<sup>2</sup>Universitas Swadaya Gunung Jati, Cirebon, Indonesia, [ratumawar86@gmail.com](mailto:ratumawar86@gmail.com)

Corresponding Author: [ratumawar86@gmail.com](mailto:ratumawar86@gmail.com)<sup>2</sup>

**Abstract:** *The use of recycled paper as food packaging is still commonly found, particularly among small and medium-sized businesses. This practice has the potential to cause harm to consumers because recycled paper may contain hazardous substances that pose risks to human health. This study aims to examine the forms of legal protection available to consumers who suffer losses due to the use of recycled paper as food packaging. The research employs a normative legal research method using both a statutory approach and a conceptual approach by examining various laws and regulations relevant to the subject matter. The findings indicate that the use of recycled paper as food packaging contravenes Law Number 8 of 1999 concerning Consumer Protection, Law Number 18 of 2012 concerning Food, and BPOM Regulation Number 20 of 2019 concerning Food Packaging. Business actors are legally liable for losses suffered by consumers based on fault liability, strict liability, and the presumption of liability principle. Legal protection for consumers may be implemented through preventive measures, including supervision, guidance, and public education, as well as repressive measures through dispute resolution mechanisms, either non-litigation via the Consumer Dispute Settlement Agency (BPSK) or litigation through the courts. Therefore, the government plays a crucial role in supervising the use of recycled paper as food packaging by conducting public awareness campaigns, counseling, and educational programs regarding the harmful ink substances that may be present in recycled paper.*

**Keywords:** *Recycled Paper, Food Packaging, Consumer Protectio*

**Abstrak:** Penggunaan kertas bekas sebagai kemasan makanan masih kerap ditemukan khususnya pada skala kecil dan menengah. Praktik tersebut berpotensi menimbulkan kerugian bagi konsumen karena kertas bekas dapat mengandung zat berbahaya yang membahayakan kesehatan. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji jenis perlindungan hukum yang dapat diberikan kepada konsumen yang mengalami kerugian akibat kemasan kertas bekas. Dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, melalui pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual dengan mengkaji berbagai peraturan

perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penggunaan kertas bekas sebagai kemasan makanan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, serta Peraturan BPOM Nomor 20 Tahun 2019 tentang Kemasan Pangan. Pelaku usaha bertanggung jawab secara hukum atas kerugian yang dialami konsumen, baik berdasarkan tanggung jawab atas dasar kesalahan, tanggung jawab mutlak, maupun prinsip praduga bertanggung jawab. Perlindungan hukum terhadap konsumen dapat dilakukan melalui upaya preventif berupa pengawasan, pembinaan, dan edukasi, serta upaya represif melalui mekanisme penyelesaian sengketa, baik secara non-litigasi melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) maupun litigasi melalui Pengadilan. Dengan demikian, sangat diperlukan peran pemerintah dalam mengawasi penggunaan kertas bekas sebagai kemasan makanan dengan cara sosialisasi penyuluhan dan edukasi kepada masyarakat mengenai kandungan tinta berbahaya yang ada pada kertas bekas.

**Kata Kunci:** Kertas Bekas, Kemasan Makanan, Perlindungan Konsumen

---

## PENDAHULUAN

Keamanan pangan merupakan salah satu komponen yang penting dari perlindungan konsumen yang menjadi tanggung jawab negara, pelaku usaha, maupun masyarakat secara bersama-sama. Di tengah pertumbuhan industri makanan dan minuman Indonesia yang pesat, persoalan kemasan pangan kerap luput dari perhatian serius, padahal kemasan memiliki peranan krusial dalam menjaga kualitas dan keamanan makanan yang dikonsumsi oleh banyak masyarakat. Salah satu fenomena yang cukup mengkhawatirkan dan masih sering dijumpai dalam praktik sehari-hari adalah penggunaan kertas bekas sebagai pembungkus atau kemasan makanan oleh pelaku seperti kertas bertinta, kertas percetakan, kertas koran, dan kertas daur ulang kertas bekas ini biasanya digunakan untuk membungkus makanan hangat seperti gorengan, kue tradisional atau makanan lain yang beredar di lingkungan sekitar kita<sup>1</sup>. Mengingat biaya kertas bekas jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan bahan yang memenuhi standar kesehatan dan keamanan pangan.

Setiap jenis produk memerlukan penanganan dan kemasan yang spesifik sesuai karakteristiknya namun, secara esensial, kemasan berperan utama dalam melindungi produk tersebut sehingga aman. Di antara beragam jenis kemasan yang tersedia, kertas menjadi pilihan mayoritas yang masih diaplikasikan oleh berbagai pelaku usaha. Meskipun demikian, praktik yang kerap diterapkan adalah penggunaan kertas bekas yang masih mengandung tinta<sup>2</sup>. Meskipun demikian dibalik efisiensi biaya tersebut, terdapat potensi risiko yang dapat merugikan konsumen, baik dari segi kenyamanan, kesehatan, maupun dari aspek perlindungan hukum<sup>3</sup>. Menggunakan media kertas bekas sebagai kemasan sebenarnya sangat berbahaya karena terdapat kumpulan mikroorganisme yang merusak kesehatan tubuh manusia. Terlebih lagi kertas bekas juga mengandung kadar mikroorganisme yang lebih tinggi daripada jenis kertas lainnya, melebihi batas yang ditetapkan. Mengonsumsi makanan yang terkontaminasi bahan kimia dan tinta dapat menyebabkan masalah pencernaan, ketidakseimbangan hormon, dan bahkan kanker<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> APP, *Bahaya Bungkus Makanan Berbahan Kertas Bekas bagi Kesehatan*, 21 April 2021, <https://app.co.id/in/-/the-danger-of-reusable-paper-food-packaging-for-health> (diakses 17 Desember 2025)

<sup>2</sup> N Aulia and S R Suminar, 'Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Akibat Penggunaan Kertas Bekas Bertinta Sebagai Pembungkus Makanan Berminyak Ditinjau Dari UUPK Jo. UU Nomor 18 ...', *Bandung Conference Series: Law ...*, 2024, 552–59 <<https://proceedings.unisba.ac.id/index.php/BCSLs/article/view/9977>>.

<sup>3</sup> Siaran Pers, *Perlindungan Hukum Konsumen Telemedicine*, *Bpkn.Go.Id*, 2022.

<sup>4</sup> Sartika Herawati, Asep Ramdan Hidayat, and Popon Srisusilawati, 'Tinjauan Maqashid Syariah Terhadap Jual Beli Gorengan Menggunakan Kertas Bekas', *Bandung Conference Series: Sharia Economic Law*, 2.2 (2022), 293–300 <<https://doi.org/10.29313/bcssel.v2i2.4782>>.

Penggunaan kertas bekas bertinta yang berlebihan dapat berbahaya bagi kesehatan karena kertas bekas bertinta terdapat Timbal (Pb), yaitu pewarna atau pigmen yang biasa digunakan pada tinta kertas. Sebagian timbal yang masuk ke dalam tubuh melalui makanan dan minuman akan dibuang dari tubuh melalui sistem *ekskresi*, namun sebagian lagi akan tetap ada<sup>5</sup>. Bahan kimia timbal yang tercampur dalam makanan akan mempengaruhi tubuh orang secara keseluruhan seperti menyebabkan kanker, kerusakan hati, dan penyakit lainnya. Selain itu paparan terus menerus terhadap timbal dalam jangka waktu yang lama, baik bulanan atau tahunan, dapat menyebabkan keracunan timbal kronis dalam tubuhnya tanpa menunjukkan gejala atau tanda-tanda apa pun.

Standar kertas bekas dalam kemasan makanan sering dikaitkan dengan bahaya kesehatan, termasuk paparan terhadap senyawa kimia beracun atau mikroorganisme. Di Indonesia sendiri, Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) mencatat terjadinya laporan kerugian konsumen karena kemasan yang tidak aman, seperti kertas bekas yang tercemar oleh pewarna sintesis atau unsur logam berat, dengan total 1.200 kasus pada tahun 2023. Tren ini menandakan bahwa, meskipun kertas bekas dianjurkan sebagai alternatif ramah lingkungan, penerapannya tanpa kontrol yang intensif berpotensi menimbulkan dampak negatif ekonomi dan kesehatan pada pembeli.

Menurut Laporan Tahunan Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM) Republik Indonesia tentang laporan kasus KLB (Kejadian Luar Biasa), terdapat 4.643 kasus keracunan pangan di Indonesia, dengan 975 kasus akibat logam timbal (Pb). Pada tahun 2017, terdapat 2.401 kasus keracunan pangan, dengan 576 kasus akibat logam timbal (Pb). Yang diakibatkan oleh penggunaan kertas bekas sebagai kemasan makanan<sup>6</sup>.

Menurut data World Health Organization (WHO), setiap tahun di seluruh dunia, Makanan yang tidak aman atau terkontaminasi menyebabkan 420.000 kematian dan 600 juta kasus penyakit bawaan makanan. dan 30% kematian akibat keracunan makanan yang terkontaminasi timbal yang terjadi pada anak-anak<sup>7</sup>. Penggunaan kertas bekas sebagai kemasan makanan berbahaya bagi kesehatan karena memicu timbulnya penyakit dalam tubuh manusia karena tidak aman bagi kesehatan. Anak yang terkena keracunan timbal yang parah dari kemasan kertas bekas tersebut memiliki dampak umum terhadap keterbelakangan mental, keracunan timbal akibat penggunaan kertas bekas secara tidak tepat turut mengancam aspek psikologis dan fisiologis subjek. Dampak tersebut mencakup penurunan kecerdasan intelektual dan pergeseran perilaku yang menjurus pada sikap antisosial, memicu gangguan perkembangan otak, dalam kadar tinggi bisa menyebabkan kerusakan ginjal, kejang, hilang kesadaran, hingga risiko kematian.

Dengan melihat beberapa laporan kasus di atas menunjukkan bahwa penggunaan kertas bekas sebagai kemasan makanan menimbulkan bahaya bagi konsumen, konsumen berhak mendapatkan perlindungan hukum. Karena statusnya sebagai warga negara, konsumen memiliki hak yang diberikan langsung oleh negara tersebut. Negara berhak untuk melindungi konsumen saat membeli barang dan jasa. Sebagaimana sudah diatur dalam Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Nomor 20 Tahun 2019 tentang Kemasan Pangan Menimbang menyatakan "bahwa masyarakat harus dilindungi dari penggunaan kemasan pangan yang tidak memenuhi persyaratan keamanan pangan"<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> *ibid*

<sup>6</sup> Felicia Anggono and Trias Mahmudiono, 'Hubungan Tingkat Pengetahuan Pedagang, Lokasi Berjualan, Dan Tingkat Higenis Dengan Kandungan Logam Berat Timbal (Pb) Pada Gorengan Di Surabaya Timur', *Media Gizi Kesmas*, 12.1 (2023), 148–53 <<https://doi.org/10.20473/mgk.v12i1.2023.148-153>>.

<sup>7</sup> Rina Ayu Panca Rini, WHO: 1,6 Juta Orang Sakit Setiap Hari karena Konsumsi Makanan Tidak Aman, 40 Persennya Anak-anak/, [https://www.tribunnews.com/kesehatan/2024/06/12/who-16-juta-orang-sakit-setiap-hari-karena-konsumsi-makanan-tidak-aman-40-persennya-anak-anak#google\\_vignette](https://www.tribunnews.com/kesehatan/2024/06/12/who-16-juta-orang-sakit-setiap-hari-karena-konsumsi-makanan-tidak-aman-40-persennya-anak-anak#google_vignette). Diakses 16 Desember 2025

<sup>8</sup> Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 20 Tahun 2019 tentang Kemasan Pangan

Akibatnya pemerintah harus bertanggung jawab atas penggunaan kertas bekas sebagai kemasan makanan.

Pemerintah bertanggung jawab untuk mengawasi penyelenggaraan melindungi konsumen, sesuai dengan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dan Pasal 108 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang kemasan pangan, menyatakan bahwa pemerintah berwenang untuk mengawasi dalam melaksanakan penyelenggaraan pangan yang terjadi.

Namun, dalam kenyataannya, penerapan peraturan hukum mengenai perlindungan bagi konsumen yang ada di Indonesia masih dihadapkan pada berbagai tantangan, termasuk dari segi penegakan aturan, mekanisme pengawasan, serta tingkat pemahaman hukum oleh masyarakat. Sebagian besar pelaku usaha belum sepenuhnya memahami atau bahkan melalaikan peraturan hukum yang berkaitan dengan keselamatan bahan kemasan pangan, sehingga konsumen menjadi pihak yang paling rentan mengalami kerugian dari praktik penggunaan kertas bekas sebagai kemasan makanan.

Oleh karena itu, sebagaimana latar belakang yang telah dipaparkan di atas, penulis tertarik untuk meneliti masalah mengenai perlindungan hukum bagi konsumen atas kerugian yang ditimbulkan oleh penggunaan kertas sebagai kemasan makanan, yang semakin populer digunakan oleh para pelaku usaha. Hal ini disebabkan oleh keinginan praktis para pelaku usaha untuk menghasilkan keuntungan tanpa mempertimbangkan konsekuensi yang dapat ditimbulkan bagi keamanan dan kenyamanan konsumen.

## **METODE**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif yang mengkaji hukum dan peraturan yang berlaku dengan merujuk pada norma serta kaidah hukum dalam undang-undang terkait, melalui tahapan pengelompokan, dan penjelasan data yang kemudian dianalisis secara deskriptif, objektif, terstruktur, analitis, dan kritis guna menjelaskan perlindungan hukum atas penggunaan kertas bekas. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), yang menekankan pengkajian pada hukum positif sebagai peraturan hukum yang berlaku untuk mengkaji masalah penelitian berdasarkan norma hukum serta doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yang menganalisis kerugian konsumen akibat penggunaan kertas bekas pada kemasan makanan melalui doktrin, teori hukum, dan pendapat ahli hukum yang relevan dengan permasalahan penelitian. Sumber data penelitian terdiri dari bahan hukum primer, yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, dan Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 20 Tahun 2019 tentang Kemasan Pangan; bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, karya dan artikel ilmiah, laporan BPOM, berita, serta regulasi internasional yang dianalisis melalui analisis isi (*content analysis*), dan bahan hukum tersier berupa kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), website, serta bahan hukum tersier lain yang relevan dengan penelitian ini.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Penggunaan kertas bekas sebagai kemasan makanan oleh pelaku usaha khususnya usaha kecil masih kerap dijumpai dalam aktivitas perdagangan, terutama pada sektor informal. Dari sudut pandang kesehatan, praktik tersebut berpotensi menimbulkan risiko kontaminasi bagi konsumen, khususnya apabila kertas bekas yang digunakan mengandung tinta. Hal ini disebabkan oleh kemungkinan adanya zat berbahaya, seperti timbal (Pb), serta senyawa kimia berbahaya, seperti dioksin dan ftalat yang berpotensi berpindah atau bermigrasi ke dalam makanan. Risiko tersebut semakin meningkat apabila kemasan digunakan untuk makanan, terutama pada makanan berminyak atau berkuah. Yang dimana sebagian pelaku usaha masih

mengesampingkan standar keamanan pangan demi menekan biaya produksi, sehingga konsumen menjadi pihak yang paling dirugikan akibat praktik tersebut.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa “Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen”, hal tersebut jelas merupakan pelanggaran terhadap hak-hak konsumen yaitu hak untuk mendapatkan keamanan, kenyamanan, dan keselamatan saat mengonsumsi produk. Oleh karena itu, inisiatif untuk menjamin adanya perlindungan hukum bagi Konsumen sangat dibutuhkan guna memberikan perlindungan khusus agar konsumen tidak menanggung risiko yang seharusnya dapat dihindari oleh pelaku usaha<sup>9</sup>. Oleh karena itu, penggunaan kertas bekas sebagai kemasan makanan dapat dianggap sebagai pengabaian terhadap prinsip kehati-hatian (*duty of care*) yang harus ada dalam setiap kegiatan usaha pangan<sup>10</sup>. Hal itu juga disebabkan oleh penggunaan kertas bekas yang terpapar tinta, yang telah melanggar ketentuan dalam pasal 3 peraturan BPOM nomor 20 tahun 2019 mengenai kemasan pangan. Peraturan tersebut secara jelas “menyatakan bahwa kemasan yang digunakan untuk pangan haruslah aman dan tidak membahayakan kesehatan bagi tubuh”<sup>11</sup>. Yang dimana ini telah melanggar hak untuk mendapatkan keamanan, kenyamanan, dan keselamatan saat mengonsumsi produk pada pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Hukum yang memuat tentang hak-hak konsumen, yang menyebutkan bahwa :

1. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa;
2. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
3. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai konsidi dan jaminan barang dan/atau jasa;
4. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
5. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
6. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
7. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
8. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
9. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya<sup>12</sup>.

Mengenai hak-hak konsumen diatas menegaskan bahwa perlindungan terhadap keamanan, kenyamanan, dan keselamatan konsumen merupakan pilar utama hukum perlindungan konsumen. Oleh karena itu, peraturan yang ada harus dirancang sebagai langkah-langkah perlindungan yang efektif guna menanggulangi praktik-praktik bisnis yang berpotensi merugikan atau memanfaatkan posisi konsumen dalam transaksi pasar. Dengan hal ini jelas konsumen yang paling merasa dirugikan oleh pelaku usaha yang masih menggunakan kertas sebagai kemasan makanan dari segi kesehatan, ekonomi, dan immateriil akibat makanan yang terkontaminasi karena kertas yang tidak higienis.

<sup>9</sup> R P Hanjaya and H Harmono, ‘Legal Study in Packaged Food Products Without Raw Material Labels from the Perspective of Consumer Protection (Literature Review)’, *Jurnal Legisci*, 2.3 (2024), 161–78 <<https://doi.org/10.62885/legisci.v2i3.542>>.

<sup>10</sup> Rinitami Njatrijani, ‘Law, Development & Justice Review Pengawasan Keamanan Pangan’, *Law, Development& Justice Review*, 4.1 (2021), 12–28.

<sup>11</sup> Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 20 Tahun 2019 tentang Kemasan Pangan

<sup>12</sup> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen, pasal 4



Perlindungan tentang hak keamanan konsumen dalam konsumsi pangan sudah diatur oleh pemerintah melalui pengelolaan keamanan pangan, yang salah satunya dilakukan dengan standarisasi kemasan pangan menurut undang-undang no 18 tahun 2012 tentang pangan pasal 82. Kemasan makanan berperan penting dalam pengolahan makanan, berfungsi sebagai wadah sekaligus pelindung dari kontaminasi dan zat-zat asing. Fungsi kemasan pangan adalah untuk mencegah kerusakan dan pembusukan, melindungi produk dari kotoran, serta menjauhkan pangan dari mikroorganisme patogen<sup>13</sup>. Keamanan kemasan makanan harus tetap terjaga karena kemasan berhubungan langsung dengan pangan. Oleh karena itu, Undang-Undang no 18 tahun 2012 tentang Pangan mengatur penentuan standarisasi kemasan pangan sebagai salah satu upaya untuk memastikan keamanan pangan bagi konsumen.

Undang-Undang no 18 tahun 2012 tentang Pangan pasal 83 menyebutkan “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>14</sup>. Hal ini jelas melanggar dari standar kemasan yang telah ditetapkan, serta kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman yang ada dalam kemasan makanan berdasarkan Pasal 85 Undang-Undang no 18 tahun 2012 yang menyatakan bahwa :

- 1) Setiap Orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 82 ayat (2), Pasal 83 ayat (1), dan Pasal 84 ayat (1) dikenai sanksi administratif.
- 2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
  - a. denda;
  - b. penghentian sementara dari kegiatan, produksi,
  - c. dan/atau peredaran;
  - d. penarikan Pangan dari peredaran oleh produsen;
  - e. ganti rugi; dan/atau
  - f. pencabutan izin.
- 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah<sup>15</sup>.

Pelaku usaha memiliki tanggung jawab atas setiap kerusakan, cacat, ketidakjelasan informasi, ketidaknyamanan, maupun penderitaan yang dialami atau dirasakan bagi konsumen akibat penggunaan atau konsumsi barang dan/atau jasa yang diproduksi atau diperdagangkan. Dalam kasus pelanggaran hak konsumen Ganti rugi yang dapat dituntut konsumen meliputi : pengembalian uang, penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, perawatan kesehatan, dan/atau pemberian santunan sesuai ketentuan perundang-undangan, pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi. Dengan hal ini tanggung jawab tersebut mencerminkan kewajiban pelaku usaha untuk menjamin adanya keamanan dan kelayakan tentang produk mereka yang telah beredar di masyarakat. Lebih lanjut, ketentuan mengenai tanggung jawab pelaku usaha diatur dalam Pasal 19 UUPK yang menyebutkan:

- 1) Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.
- 2) Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 3) Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi.

<sup>13</sup> Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang pangan, pasal 82

<sup>14</sup> *Ibid.*, pasal 83

<sup>15</sup> Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang pangan, pasal 85

- 4) Pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan.
- 5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen<sup>16</sup>.

Setiap produsen yang telah melanggar regulasi memiliki konsekuensi hukum yang nyata, baik dalam ranah administratif maupun pidana<sup>17</sup>. Praktik bisnis yang mencederai iklim bisnis yang sehat tidak hanya dianggap sebagai suatu pelanggaran hak konsumen yang mencakup perbuatan melawan hukum perdata, tetapi juga dapat dikategorikan sebagai tindak pidana<sup>18</sup>. Berdasarkan undang-undang tentang perlindungan konsumen pelaku usaha memikul tanggung jawab mutlak untuk memberikan kompensasi atas kerugian yang dialami konsumen terhadap produk mereka. Penting untuk dicatat bahwa kewajiban ganti rugi ini tetap berlaku meskipun tidak terdapat ikatan kontrak atau perjanjian sebelumnya antara pembeli dengan penjual. Hal ini menegaskan bahwa halnya tanggung jawab hukum melekat secara langsung pada pelaku usaha sebagai konsekuensi logis dari pendistribusian barang atau jasa ke masyarakat. Lebih lanjut, para ahli hukum berpendapat bahwa prinsip tanggung jawab produk (*product liability*) telah tersirat dalam Pasal 7 UUPK. Inti dari doktrin ialah pelaku usaha wajib bertanggung jawab penuh terhadap segala bentuk kerusakan, cacat produksi, ketidakjelasan informasi, hingga dampak psikologis atau fisik yang dialami konsumen akibat pemakaian produk tersebut.

Prinsip-prinsip pertanggungjawaban merupakan isu krusial dalam wacana hukum mengenai perlindungan konsumen. Ketika terjadi eksploitasi atau pelanggaran hak-hak konsumen, diperlukan analisis hukum yang komprehensif untuk menentukan pihak yang secara hukum bertanggung jawab. Analisis ini sangat penting untuk mengidentifikasi lingkup pertanggungjawaban dan batas-batas ganti rugi yang dapat dibebankan kepada masing-masing pihak yang terlibat<sup>19</sup>. Terdapat tiga prinsip tanggung jawab, sebagai berikut :

### **1. Prinsip Tanggung Jawab atas Dasar Kesalahan (*Liability Based on Fault*)**

Prinsip tanggung jawab sangat umum dalam hukum perdata maupun pidana. Di KUHPerdata sendiri, prinsip ini diatur dalam Pasal 1365, 1366, dan 1367, seseorang baru bisa dituntut secara hukum kalau memang terbukti ada kesalahan yang dia lakukan atau ditimbulkan apabila terbukti melakukan perbuatan melawan hukum atau lalai dalam memenuhi standar keamanan pangan.

### **2. Prinsip Tanggung Jawab Mutlak (*Strict Liability*)**

Berdasarkan prinsip ini, pelaku usaha memiliki kewajiban untuk menanggung kerugian yang dialami konsumen akibat penggunaan produk yang tersedia di pasar. Tanggungjawab yang bersifat mutlak, di mana pihak penggugat tidak perlu membuktikan adanya kesalahan sebagai syarat untuk mendapatkan ganti rugi, yang berkaitan dengan pelanggaran hukum secara umum<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen, pasal 19

<sup>17</sup> Leonna Triyani and Liya Sukma Muliya, 'Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Produk Skincare Dalam Kemasan Sampel (Share In Jar) Di Onlineshop Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen', *Bandung Conference Series: Law Studies*, 3.1 (2023) <<https://doi.org/10.29313/bcsls.v3i1.4946>>.

<sup>18</sup> Ilfa Luthfia Hidayah and others, 'Legal Protection For Consumers In Online Buying and Selling Transactions: A Civil Law Perspective', *Journal of Social Science (JoSS)*, 4.5 (2025), 254–59 <<https://doi.org/10.57185/joss.v4i5.451>>.

<sup>19</sup> Shidarta. *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Jakarta: Grasindo, 2000, hal 59

<sup>20</sup> Edy Purwito, 'Konsep Perlindungan Hukum Konsumen Dan Tanggung Jawab Hukum Pelaku Usaha Issn (1978-6336) Terhadap Produk Gula Pasir Kadaluarasa Di Kota Surabaya', 13.1 (2023).

### 3. Prinsip Praduga Bertanggung Jawab (*Presumption of Liability*)

Pelaku usaha dinilai bertanggung jawab atas kerugian konsumen hingga mereka bisa menunjukkan kalau mereka sebenarnya nggak melakukan kesalahan apa pun. Karena itu, beban untuk membuktikan sesuatu tidak berada lagi pada konsumen, melainkan pindah ke pelaku usaha. Konsep ini biasa disebut sebagai pembuktian terbalik atau *omkering van bewijslas*. Di Indonesia sendiri, aturan ini telah diatur dalam undang-undang perlindungan konsumen, tepatnya pada pasal 19, 22, dan 23.

Dalam sistem perlindungan konsumen, setiap individu atau badan hukum yang dirasa hak serta kepentingannya dirugikan akibat produk cacat dari pelaku usaha memiliki hak untuk menempuh upaya hukum. Langkah ini bertujuan guna menjamin terpenuhinya hak-hak konsumen serta memastikan pelaksanaannya secara optimal melalui perolehan kompensasi atau ganti rugi yang proporsional. Secara substansial, upaya hukum merupakan instrumen formal yang tersedia bagi subjek hukum untuk memulihkan keadilan. Melalui mekanisme ini, konsumen tidak hanya mengejar pemulihan materiil, tetapi juga memperoleh proteksi dan kepastian hukum atas kerugian yang telah dialami akibat tindakan melanggar hukum oleh pelaku usaha<sup>21</sup>. Dengan maraknya penggunaan kertas bekas yang dipakai oleh pelaku usaha, maka adanya tindakan hukum untuk mencegah dampak yang timbul akibat kerugian yang dialami oleh konsumen dalam keterkaitan melindungi konsumen dari kerugian ekonomi, kesehatan, keamanan, dan immateril. Perlindungan hukum terhadap konsumen menjadi dasar filosofis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen yang bertujuan mewujudkan pembangunan manusia Indonesia secara utuh, dengan berlandaskan pada falsafah negara Republik Indonesia, yakni Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Istilah perlindungan hukum sering kali dihubungkan dikaitkan dengan pelanggaran terhadap hak-hak individu di masyarakat, baik yang terjadi antar anggota masyarakat maupun yang dilakukan oleh pihak berwenang. Philipus M. Hadjon membagi upaya perlindungan hukum ke dalam dua kategori utama, yaitu<sup>22</sup>:

#### 1. Upaya Perlindungan Hukum Preventif

Upaya hukum preventif adalah langkah-langkah yang diambil untuk mencegah terjadinya situasi yang tidak diinginkan, yaitu melalui tindakan pencegahan yang dilakukan sebelum konsumen mengalami kerugian<sup>23</sup>. Dengan ini upaya hukum preventif langkah pencegahan sebelum terjadi kerugian pada konsumen akibat penggunaan kertas bekas sebagai kemasan makanan. Tujuan utamanya adalah menghindari timbulnya dampak kerugian bagi konsumen melalui pengawasan serta pengaturan yang jelas. Hal ini terdapat dalam UUPK pasal 29 yaitu dilakukan pengawasan dan pembinaan pemerintah terhadap pelaku usaha, pembinaan mengenai penggunaan kemasan yang aman, serta penetapan standar keamanan pangan. Pengawasan ini dapat dilakukan melalui inspeksi rutin serta pemberian edukasi mengenai bahaya penggunaan kertas bekas yang mengandung tinta atau bahan kimia berbahaya. Melalui pembinaan tersebut, pelaku usaha diharapkan memahami kewajibannya untuk menyediakan kemasan yang aman dan sesuai dengan standar kesehatan. Selain itu, kegiatan sosialisasi mengenai keamanan pangan juga dapat meningkatkan kesadaran pelaku usaha terhadap pentingnya penggunaan kemasan yang layak. Selain itu, memberikan edukasi kepada konsumen mengenai hak-hak mereka terkait keamanan dan ketahanan pangan sangat penting untuk meningkatkan perlindungan konsumen.

#### 2. Upaya Perlindungan Hukum Represif

<sup>21</sup> Yulia, *Hukum Acara Perdata*, Unimal Press, Pare-Pare, 2018, hal.97

<sup>22</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, (1987).

<sup>23</sup> Meriza Elpha Darnia and others, 'Upaya Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Online Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen', *Perkara : Jurnal Ilmu Hukum Dan Politik*, 1.4 (2023), 11–20 <<https://journal.stekom.ac.id/index.php/PERKARA/article/view/1435>>.



Upaya ini ditempuh setelah terjadinya pelanggaran atau kerugian yang dialami konsumen sebagai akibat penggunaan kertas bekas sebagai kemasan makanan. Tujuan utama dari upaya represif adalah memberikan kepastian hukum, pemulihan hak konsumen, serta memberikan efek jera kepada pelaku usaha. Menurut Satjipto Rahardjo dalam bukunya Ilmu Hukum, perlindungan hukum adalah “*memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dilanggar oleh orang lain dan perlindungan ini diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak yang diberikan oleh hukum*”<sup>24</sup>. Sesuai dengan pasal 19 UUPK yang memuat pelaku usaha harus bertindak “pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan” dimana untuk menyediakan mekanisme yang efektif berkenaan dengan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha, diperlukan beberapa mekanisme penyelesaian yang dapat ditempuh sebagai berikut :

**a) Penyelesaian Non Litigasi**

Penyelesaian non-litigasi adalah mekanisme di luar pengadilan yang dapat ditempuh melalui lembaga Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) atau dengan berbagai cara seperti, negosiasi, mediasi, konsiliasi, hingga pendekatan hukum adat<sup>25</sup>. Para pihak yang bersengketa perlu mencapai kesepakatan bersama mengenai bentuk kompensasi maupun langkah konkret guna mencegah terulangnya kerugian konsumen. Pendekatan ini umumnya menghasilkan solusi yang dapat diterima oleh kedua belah pihak, dibandingkan putusan yang hanya menguntungkan salah satu pihak. Oleh karena itu, banyak pihak lebih memilih mekanisme ini dibandingkan penyelesaian melalui pengadilan, dengan pertimbangan efisiensi waktu, biaya yang lebih terjangkau, serta keinginan untuk menjaga hubungan baik karena prosesnya relatif cepat dan sederhana. Lebih lanjut, dalam Pasal 45 ayat (4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen ditegaskan bahwa “*apabila penyelesaian sengketa di luar pengadilan telah dipilih, maka gugatan melalui pengadilan hanya dapat dilakukan apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau para pihak yang bersengketa*”<sup>26</sup>. Oleh karena itu, jika salah satu pihak yang bersengketa menganggap upaya-upaya tersebut tidak berhasil, sengketa tersebut dapat diselesaikan melalui proses hukum secara Litigasi/ Pengadilan.

**b) Penyelesaian Litigasi**

Penyelesaian litigasi merupakan mekanisme penyelesaian sengketa yang ditempuh melalui jalur pengadilan. Langkah ini dilakukan ketika seseorang berupaya memperjuangkan haknya atau mengajukan gugatan secara resmi melalui lembaga peradilan, dan umumnya ditempuh setelah upaya penyelesaian di luar pengadilan tidak membuahkan hasil. Dasar Hukum pasal 1365 KUHPerdara “*Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut*”<sup>27</sup> dan pasal 45 UUPK Sesuai dengan prinsip hukum, setiap pihak yang menimbulkan kerugian bagi orang lain wajib mempertanggungjawabkan perbuatannya. Dalam konteks ini, konsumen berhak memperoleh perlindungan serta ganti rugi atas kerugian yang dialami melalui dengan cara pengembalian uang, penggantian dengan barang serupa atau barang

<sup>24</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, Hal.54

<sup>25</sup> Gede Aditya Pratama, *Buku Ajar Penyelesaian Sengketa*, CV. Mega Press Nusantara, Sumedang, 2023, Hal.7

<sup>26</sup> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 45

<sup>27</sup> Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Pasal 1365

dengan nilai yang setara, perawatan medis, serta ganti rugi sesuai dengan undang-undang dan peraturan yang berlaku.

## KESIMPULAN

Penggunaan kertas bekas sebagai kemasan makanan oleh pelaku usaha kecil, khususnya di sektor informal atau yang lebih kita kenal **usaha mikro, kecil, dan menengah** (UMKM), merupakan praktik yang berisiko tinggi terhadap kesehatan konsumen karena potensi migrasi zat berbahaya seperti timbal, dioksin, dan ftalat (*Phthalates*) dari tinta ke dalam makanan, terutama yang berminyak atau berkuah. Praktik ini tidak hanya melanggar ketentuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan khususnya Pasal 82, 83, dan 85 serta Peraturan BPOM Nomor 20 Tahun 2019, tetapi juga bertentangan dengan hak dasar konsumen sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Pasal 4 tentang Perlindungan Konsumen, termasuk hak atas keamanan, kenyamanan, dan keselamatan. Pelaku usaha terikat prinsip *duty of care* dan tanggung jawab mutlak (*strict liability*) berdasarkan Pasal 19 UUPK, yang mewajibkan ganti rugi atas kerugian materiil, kesehatan, ekonomi, maupun immateriil yang dialami konsumen. Perlindungan hukum bagi konsumen mencakup pendekatan preventif melalui pengawasan dan pembinaan (Pasal 29 UUPK) serta represif melalui mekanisme non-litigasi (seperti BPSK) atau litigasi (Pasal 45 UUPK dan Pasal 1365 KUHPerdata). Secara keseluruhan, pengabaian standar kemasan pangan ini mencerminkan ketidakseimbangan posisi antara konsumen dan pelaku usaha, sehingga diperlukan peran pemerintah daerah dalam melakukan sosialisasi penyuluhan dan edukasi kepada masyarakat maupun pedagang yang masih menggunakan kertas bekas dengan regulasi penetapan mengenai kemasan food-grade yang aman sehingga adanya penegakan hukum yang tegas untuk menjamin keadilan dan keamanan pangan.

Untuk mengatasi masalah ini secara fenomena umum, keterlibatan pemerintah daerah seperti BPOM, Dinas Kesehatan, Dinas Koperasi & UMKM, Dinas Perdagangan, Dinas Sosial, hingga Satpol PP harus bertindak dan turun di tengah masyarakat dengan cara mengedukasi atau mensosialisasi terkait bahaya penggunaan kertas bekas sebagai kemasan makanan dan memberikan solusi terkait ketersediaan kemasan alternatif yang murah dan aman untuk digunakan, seperti kertas food-grade atau kemasan ramah lingkungan bersubsidi. Pelaku usaha kecil juga perlu pengawasan dan dibina melalui pelatihan gratis atau penyuluhan tentang standar keamanan pangan dan prinsip product liability, agar mereka sadar akan sanksi administratif (denda, penghentian usaha, hingga pencabutan izin) serta kewajiban ganti rugi. Bagi konsumen, edukasi hak-hak mereka melalui kampanye media sosial dan aplikasi pelaporan sederhana akan mendorong partisipasi aktif dalam pengawasan. Selain itu, penguatan peran BPSK dalam mengupayakan mediasi cepat dan pengembangan regulasi turunan yang lebih spesifik tentang kemasan pangan informal dapat menjadi langkah represif yang proporsional, sehingga menciptakan ekosistem perdagangan pangan yang sehat, adil, dan berkelanjutan.

## REFERENSI

- Aswan. *Seni Belajar Hukum*. Guepedia Agustus, Makassar, 2019.
- Anggono, Felicia, and Trias Mahmudiono, 'Hubungan Tingkat Pengetahuan Pedagang, Lokasi Berjualan, Dan Tingkat Higenis Dengan Kandungan Logam Berat Timbal (Pb) Pada Gorengan Di Surabaya Timur', *Media Gizi Kesmas*, 12 (2023), 148–53 <<https://doi.org/10.20473/mgk.v12i1.2023.148-153>>
- Aulia, N, and S R Suminar, 'Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Akibat Penggunaan Kertas Bekas Bertinta Sebagai Pembungkus Makanan Berminyak Ditinjau Dari UUPK Jo. UU Nomor 18 ...', *Bandung Conference Series: Law ...*, 2024, 552–59 <<https://proceedings.unisba.ac.id/index.php/BCSLS/article/view/9977>>
- APP, <https://app.co.id/in/-/the-danger-of-reusable-paper-food-packaging-for-health> (diakses

17 Desember 2025).

Darnia, Meriza Elpha, Adji Dwi Plantino Sirait, Ahmad Saiful, Dini khairyyah, Herma Suryani Pratiwi, and Risma Dwiyaniti, 'Upaya Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Online Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen', *Perkara : Jurnal Ilmu Hukum Dan Politik*, 1 (2023), 11–20 <<https://journal.stekom.ac.id/index.php/PERKARA/article/view/1435>>

Gede Aditya Pratama, *Buku Ajar Penyelesaian Sengketa*, CV. Mega Press Nusantara, Sumedang, 2023.

Hajon, Philipus, M, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, 1987.

Marzuki, Peter Mahmud, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013.

Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*, Peradaban, Jakarta, 2007.

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cet. VI, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.

Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, Jakarta, 2000.

Yulia, *Hukum Acara Perdata*, Unimal Press, Pare-Pare, 2018.

Hanjaya, R P, and H Harmono, 'Legal Study in Packaged Food Products Without Raw Material Labels from the Perspective of Consumer Protection (Literature Review)', *Jurnal Legisci*, 2 (2024), 161–78 <<https://doi.org/10.62885/legisci.v2i3.542>>

Herawati, Sartika, Asep Ramdan Hidayat, and Popon Srisusilawati, 'Tinjauan Maqashid Syariah Terhadap Jual Beli Gorengan Menggunakan Kertas Bekas', *Bandung Conference Series: Sharia Economic Law*, 2 (2022), 293–300 <<https://doi.org/10.29313/bcssel.v2i2.4782>>

Hidayah, Ilfa Luthfia, Dea Fadilla Tinura, Lisa Chusnul Khotimah, Deni Yusup Permana, and Diky Dikrurahman, 'Legal Protection For Consumers In Online Buying and Selling Transactions: A Civil Law Perspective', *Journal of Social Science (JoSS)*, 4 (2025), 254–59 <<https://doi.org/10.57185/joss.v4i5.451>>

Leonna Triyani, and Liya Sukma Muliya, 'Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Produk Skincare Dalam Kemasan Sampel (Share In Jar) Di Onlineshop Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen', *Bandung Conference Series: Law Studies*, 3 (2023) <<https://doi.org/10.29313/bcsls.v3i1.4946>>

Njatrijani, Rinitami, 'Law, Development & Justice Review Pengawasan Keamanan Pangan', *Law, Development & Justice Review*, 4 (2021), 12–28

Purwito, Edy, 'KONSEP PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN DAN TANGGUNG JAWAB HUKUM PELAKU USAHA ISSN (1978-6336) TERHADAP PRODUK GULA PASIR KADALUARSA DI KOTA SURABAYA', 13 (2023)

Kesehatan, Bahaya Bungkus Makanan Berbahan Kertas Bekas bagi, 'No Title', 2021 <https://app.co.id/in/-/bahaya-bungkus-makanan-berbahan-kertas-bekas-bagi-kesehatan> (diakses 16 Desember 2025)

Organisasi Kesehatan Dunia (WHO). (2019). Keamanan Pangan: Penilaian Risiko Bahan Kimia dalam Pangan, <https://www.who.int/> (diakses 17 Desember 2025)

Siaran Pers. *Perlindungan Hukum Konsumen Telemedicine*. *Bpkn.Go.Id*, 2022, <https://bpkn.go.id/siaranpers/detail/perlindungan-hukum-konsumen-telemedicine> (diakses 17 Desember 2025).

[https://www.tribunnews.com/kesehatan/2024/06/12/who-16-juta-orang-sakit-setiap-hari-karena-konsumsi-makanan-tidak-aman-40-persennya-anak-anak#google\\_vignette](https://www.tribunnews.com/kesehatan/2024/06/12/who-16-juta-orang-sakit-setiap-hari-karena-konsumsi-makanan-tidak-aman-40-persennya-anak-anak#google_vignette) (diakses 16 Desember 2025).

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan

Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Kemasan Pangan.