

**PELAKSANAAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI  
KONSUMEN TERHADAP PEREDARAN MAKANAN YANG  
TELAH KADALUARSA DI PASAR KERENENG  
DENPASAR\***

Oleh:

I Made Cahyadi\*\*

I Wayan Wiryawan\*\*\*

A.A. Sri Indrawati\*\*\*\*

Program Kekhususan Hukum Bisnis

**ABSTRAK**

Pelaku usaha berupaya menjual produk makanan kadaluarsa atau yang telah mendekati tanggal kadaluarsa guna mendapatkan keuntungan dan menghindari kerugian. Rumusan masalah dari penelitian ini adalah mengenai perlindungan hukum bagi konsumen dan faktor penyebab konsumen sulit untuk mendapatkan perlindungan hukum atas peredaran produk makanan kadaluarsa di Pasar Kereneng Denpasar. Penelitian ini menggunakan penelitian hukum empiris, dengan pendekatan fakta dan perundang-undangan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa pelaku usaha wajib bertanggungjawab terhadap segala bentuk kerugian yang dialami konsumen. Konsumen tidak dapat menuntut produsen ataupun distributor terhadap produk yang dijualnya karena minimnya data dan informasi layanan pengaduan kepada produsen. Faktor kesadaran dan tingkat ketelitian konsumen menjadi faktor penghambat dalam memberikan perlindungan.

**Kata Kunci: Perlindungan, Konsumen, Peredaran Makanan, Kadaluarsa**

**ABSTRACT**

*Business actors attempt to sell expired or near-expired food products in order to profit and avoid losses. The formulation of the problem of this research is about the legal protection for consumers and the factors that cause consumer difficult to get legal protection for the circulation of food products expired in Kereneng Market Denpasar.*

---

\* "Makalah Ilmiah ini disarikan dan dikembangkan lebih lanjut dari Skripsi yang ditulis oleh Penulis atas bimbingan Pembimbing Skripsi."

\*\* Penulis pertama dalam penulisan karya ilmiah ini ditulis oleh I Made Cahyadi selaku Mahasiswa Bagian Hukum Bisnis Fakultas Hukum Universitas Udayana, Korespondensi dengan penulis melalui email: [ketet1234@gmail.com](mailto:ketet1234@gmail.com)

\*\*\* Penulis kedua dalam penulisan karya ilmiah ini ditulis oleh I Wayan Wiryawan selaku Dosen Bagian Hukum Bisnis Fakultas Hukum Universitas Udayana.

\*\*\*\* Penulis kedua dalam penulisan karya ilmiah ini ditulis oleh A.A. Sri Indrawati selaku Dosen Bagian Hukum Bisnis Fakultas Hukum Universitas Udayana.

*This research uses empirical legal research, with fact and statutory approach. This study concludes that business actors must be responsible for all forms of loss experienced by consumers. Consumers can't sue producers or distributors of the products they sell because of the lack of data and information on complaints services to producers. Consciousness factor and consumer's level of precision are the inhibiting factors in providing protection.*

**Keywords: Protection, Consumer, Food Distribution, Expired**

## **I. Pendahuluan**

### **1.1 Latar Belakang**

Prilaku dari struktur pasar yang sulit diprediksi dan berubah-ubah, menimbulkan suatu kecuran persaingan usaha yang dilakukan oleh para pengusaha, dimulai dari tingkat produsen, distributor, hingga pedagang.<sup>1</sup> Bentuk dari kecurangan pengusaha yang tidak bertanggungjawab berupa memproduksi, mengedarkan, menawarkan produk yang telah mendekati batas kadaluarsa ataupun yang telah melewati batas kadaluarsa. Dalam hal pemenuhan dan terlindunginya hak konsumen pemerintah mengundang Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Perlindungan Konsumen.

Kehidupan masyarakat yang semakin konsumtif di era globalisasi mengakibatkan berkurangnya kesadaran masyarakat terhadap produk makanan yang dikonsumsi. Masyarakat sebagai konsumen cenderung tidak memperhatikan batas kadaluarsa dari makanan yang hendak dikonsumsi. Hal ini menjadikan celah bagi para pelaku usaha untuk tetap menjual ataupun menawarkan produk makanan yang mendekati batas kadaluarsanya dengan melakukan potongan harga miring untuk menarik minat para konsumen. Dengan demikian pelaku usaha tidak menderita kerugian yang cukup besar jumlahnya, karena produk yang dijualnya telah dibeli oleh konsumen.

---

<sup>1</sup> Mustafa Kamal Rokan, 2010, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, h. 1.

Upaya dalam memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen yang dirugikan akibat dari mengkonsumsi ataupun membeli makanan yang mendekati batas kadaluarsa dan/atau yang telah kadaluarsa. Pemerintah melalui kementerian kesehatan memberlakukan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor: 180/Men.Kes/Per?IV/85 tentang Makanan Kadaluarsa. Pasal 89 dan Pasal 90 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan melarang mengedarkan dan memperdagangkan pangan yang tidak sesuai dengan keamanan pangan dan mutu pangan yang tercantum dalam label kemasan pangan, termasuk pangan/makanan yang mendekati batas kadaluarsa dan/atau yang telah kadaluarsa.

Produsen serta pelaku usaha wajib bertanggungjawab terhadap produk makanan yang diedarkan ataupun yang diperdagangkannya. Penegakan hukum terhadap perlindungan hak-hak konsumen sangat minim dilakukan. Aturan dan regulasi pangan yang telah ditetapkan tidak dipahami dan ditaati oleh pelaku usaha dan produsen dalam hal perlindungan kepada konsumen. Masih ditemuinya sejumlah pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha dan produsen dalam mengedarkan dan memperdagangkan pangan berbahaya.

Peredaran dan perdagangan pangan kadaluarsa pada umumnya sering terjadi pada pasar-pasar tradisional. Pasar tradisional menjadi target peredaran makanan kadaluarsa karena para pelaku usaha dalam pasar tradisional kurang memperhatikan dan tidak cermat dalam memperdagangkan produk makanan yang telah mendekati batas kadaluarsa. Para pelaku usaha pada pasar tradisional beranggapan bahwa makanan yang tidak boleh dijual adalah yang telah melewati batas kadaluarsa lebih dari satu bulan berdasarkan kode produksi dan *expired* yang tercantum pada kemasan makanan tersebut.

Makanan yang mendekati batas kadaluarsa sesungguhnya tidak dapat diperjual belikan. Pelaku usaha wajib *me-return* produk makanan tersebut ke distributor ataupun produsen. Berbeda dengan pasar modern yang menjamur dikota-kota besar. Pasar modern justru lebih memperhatikan kualitas produk yang dijualnya, terutama mengenai produk makanan yang mendekati batas kadaluarsanya.

## **2.1 Rumusan Masalah**

Dari uraian latar belakang tersebut, terdapat beberapa permasalahan yang akan diteliti dalam bab pembahasan. Adapun rumusan permasalahannya adalah:

1. Bagaimanakah bentuk perlindungan hukum bagi konsumen terhadap peredaran produk makanan kadaluarsa di Pasar Kereneng Denpasar?
2. Apakah faktor penyebab konsumen sulit untuk mendapatkan perlindungan hukum atas peredaran produk makanan kadaluarsa di Pasar Kereneng Denpasar?

## **3.1 Tujuan Penulisan**

Secara umum, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis mengenai perlindungan hukum terhadap konsumen yang membeli atau mengkonsumsi produk makanan kadaluarsa, serta faktor yang mempengaruhi konsumen sulit mendapatkan perlindungan hukum.

## **II. Isi Makalah**

### **2.1. Metode**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah jenis penelitian hukum empiris, yaitu penelitian hukum yang objek kajiannya meliputi ketentuan dan mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif (kodifikasi, Undang-

Undang) secara *in action/in abstracto* pada setiap peristiwa hukum yang terjadi dalam masyarakat (*in concreto*).<sup>2</sup>

## **2.2. Pembahasan**

### **2.2.1 Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Yang Dirugikan Terhadap Peredaran dan Perdagangan Produk Makanan Kadaluarsa**

Perlindungan hukum merupakan bagian yang tidak dapat terpisahkan dari hak asasi manusia berdasarkan ketentuan hukum ataupun kebijakan hukum yang diberikan oleh pemerintah sebagai jaminan hak konstitusional warga negara dan guna menjamin kepastian hukum, keadilan, kemanfaatan seluruh warga negara berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Perlindungan hukum terdiri dari perlindungan preventif dan perlindungan represif. Perlindungan hukum preventif terfokus pada upaya pencegahan, diantaranya menerbitkan payung hukum terhadap konsumen dengan mengatur pelaku usaha dan menjamin hak konsumen beserta perlindungannya melalui peraturan perundang-undangan. Melaksanakan oprasi pasar secara berkala terutama menjelang hari besar keagamaan. Memberikan sosialisasi kepada produsen dan pelaku usaha mengenai perlindungan konsumen serta dampak yang ditimbulkan dari peredaran dan perdagangan makanan kadaluarsa. Memberikan edukasi kepada konsumen untuk berhati-hati dan cermat dalam memilih produk makanan serta selalu memperhatikan batas tanggal kadaluarsa.

Perlindungan hukum represif dilakukan berupa upaya penegakan seperti pemberian sanksi administratif, penyitaan, sanksi pidana. Perlindungan hukum represif dapat berupa tanggungjawab produsen dalam hal memberikan ganti kerugian

---

<sup>2</sup> Abdulkadir Muhamad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 134.

terhadap kerugian yang diderita oleh konsumen akibat dari peredaran dan perdagangan produk makanan kadaluarsa. Jika pelaksanaan ganti kerugian tidak dilakukan oleh produsen ataupun pelaku usaha, maka konsumen dapat melaporkan pelaku usaha yang bersangkutan kepada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

Hubungan hukum antara konsumen dengan pelaku usaha terjadi melalui suatu perikatan yang diakibatkan karena persetujuan atau kesepakatan kedua belah pihak dalam transaksi jual beli ataupun dikarenakan oleh ketentuan Undang-Undang. Sebagai akibat hukum yang ditimbulkan dari hubungan hukum berdasarkan kesepakatan dalam transaksi jual beli tersebut, maka setiap tindakan yang bersifat pelanggaran atau menimbulkan kerugian bagi konsumen yang dilakukan oleh pelaku usaha bertanggungjawab terhadap konsumen dalam hal memberikan ganti kerugian. Konsumen dapat menuntut pelaku usaha untuk memberikan ganti kerugian sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf f Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Tuntutan ganti kerugian tersebut dapat berupa memberikan kompensasi kepada konsumen, penggantian produk.

Tanggungjawab untuk mengganti kerugian tidak hanya disebabkan oleh perbuatan melanggar hukum, namun dapat dikarenakan oleh kelalaian atau kealpaan serta kurang hati-hatian yang dilakukan oleh dirinya sendiri ataupun orang-orang yang berada dibawah pengawasannya, sesuai dengan ketentuan pada Pasal 1366 Kitab Undang Undang Hukum Perdata. Bagi pelaku usaha yang tidak memberikan ganti kerugian terhadap pelanggaran yang dilakukannya, maka Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dapat memberikan sanksi administrative kepada pelaku usaha. Sanksi administrative yang dilakukan oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen diberikan apabila telah

melalui proses peradilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.

Upaya pemerintah dalam perlindungan konsumen terhadap peredaran dan perdagangan produk pangan kadaluarsa melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan serta Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, serta Kitab Undang-Undang Hukum Perdata meskipun dalam KUHPer tersebut tidak secara langsung memberikan perlindungan kepada konsumen. Pemberian ancaman berupa sanksi pidana pada kedua Undang-Undang tersebut telah memberikan payung hukum dalam perlindungan terhadap konsumen.

Berdasarkan hasil wawancara pada tanggal 6 Januari 2017 kepada Bapak Gede Puja selaku Pemilik Toko Panca Sari di Pasar Kereneng Denpasar. Perlindungan kepada konsumen menjadi prioritas utama dalam melakukan usaha terutama dalam hal ketatnya persaingan usaha di Pasar Kereneng. Pelaku usaha bertanggungjawab terhadap kualitas produk makanan yang dikonsumsi konsumen akhir karena pelaku usaha berinteraksi langsung kepada konsumen dalam kegiatan jual beli. Pihaknya mengkonfirmasi bahwa sebelum diperdagangkan produk makanan dilakukan pengecekan kualitas produk, mulai dari kode produksi, tanggal kadaluarsa, kondisi kemasan, serta tempat penyimpanannya. Jika ditemukan cacat produk, maka Toko Panca Sari akan *me-return* produk tersebut kepada distributor.

Toko Panca Sari memberikan tanggungjawab terhadap produk yang diperdagangkannya jika konsumen mengalami kerugian. Tanggungjawab yang dilakukan oleh Toko Panca Sari berupa pengembalian uang kepada konsumen, penggantian produk, serta kompensasi biaya perawatan terhadap konsumen yang mengalami gangguan kesehatan setelah mengkonsumsi

produk yang dijualnya. Pada kasus yang sering terjadi adalah penggantian produk, karena produk mengalami cacat, seperti kondisi produk tidak layak dikonsumsi namun belum mendekati batas kadaluarsa. Toko Panca Sari bertanggungjawab penuh dalam hal kerugian yang diderita konsumen guna menghindari proses peradilan yang memerlukan banyak waktu dan tega serta dapat menurunkan kredibilitas dan kepercayaan konsumen terhadap usahanya.

Perlindungan hukum terhadap konsumen dapat berupa mekanisme *non litigasi*, yaitu penyelesaian tanpa melalui proses peradilan yang didasarkan Pada Pasal 47 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dengan cara mediasi, konsiliasi, dan arbitrase. Perlindungan hukum terhadap konsumen melalui mekanisme *litigasi*, yaitu penyelesaian melalui proses peradilan yang berpedoman pada Pasal 48 dengan memperhatikan ketentuan pada Pasal 45 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Berdasarkan hasil wawancara pada tanggal 5 Januari 2018 kepada Bapak Made Ery Bahari Hantana, S.Si.Apt selaku Kepala Seksi Layanan Informasi Konsumen Badan Pengawasan Obat dan Makanan. Menghimbau kepada masyarakat sebagai konsumen akhir dan sebagai pelaku usaha untuk berperan aktif dalam melakukan perlindungan hukum terhadap konsumen akhir yang mengalami kerugian terhadap peredaran dan perdagangan produk makanan kadaluarsa.

### **2.2.2 Hambatan Bagi Konsumen Untuk Mendapatkan Perlindungan Hukum Terhadap Peredaran Makanan Kadaluarsa**

Perlindungan hukum terhadap konsumen belum berjalan dengan efektif dan belum dapat memberikan perlindungan secara menyeluruh kepada konsumen. Hal ini disebabkan oleh beberapa

kendala dan hambatan dalam melakukan perlindungan hukum. Hambatan dalam perlindungan hukum terhadap konsumen yang mengalami kerugian akibat beredarnya dan diperdagangkannya produk makanan dan minuman kadaluarsa yakni ketidak seriusan pemerintah dalam menegakan dan melaksanakan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan serta Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Pemerintah tidak fokus dan tidak pro aktif dalam melakukan perlindungan terhadap konsumen. Efektivitas hukum akan terwujud jika aparat penegak hukum bersama pemerintah berperan aktif dalam pengawasan dan peredaran makanan kadaluarsa, khususnya pada makanan non kemasan seperti pada makanan industri olahan rumah tangga.

Faktor kesadaran dan tingkat ketelitian konsumen menjadi faktor penghambat dalam memberikan perlindungan. Jika konsumen tidak memahami bagaimana perlindungan yang diberikan kepadanya dalam transaksi jual beli produk makanan serta acuh tak acuh terhadap kualitas dan batas kadaluarsa makanan yang dikonsumsi akan merugikan dirinya sendiri. Konsumen diharapkan lebih memahami produk-produk makanan yang layak dikonsumsi dan yang telah mendekati batas kadaluarsa. Terkecuali pelaku usaha dengan sengaja menawarkan produk makanan yang mendekati batas kadaluarsa yang dijual dengan harga murah untuk menarik minat konsumen. Maka dalam hal ini kelalaian konsumen dikesampingkan, serta kesalahan akan dibebankan kepada pelaku usaha. Pengawasan terhadap produk pangan hasil olahan industri rumah tangga yang tidak mencantumkan tanggal produksi, batas kadaluarsa pada kemasan menghambat pelaksanaan perlindungan hukum terutama dalam hal pencegahan penggunaan bahan berbahaya dan produk kadaluarsa yang dikonsumsi konsumen.

Berdasarkan hasil wawancara pada tanggal 5 Januari 2018 kepada Bapak Made Ery Bahari Hantana, S.Si.Apt selaku Kepala Seksi Layanan Informasi Konsumen Badan Pengawasan Obat dan Makanan. Kendala dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dibutuhkan suatu perubahan budaya. Artinya, masyarakat harus mengubah tatanan nilai yang selama ini digunakan dalam kehidupan bermasyarakat. Seperti kebiasaan untuk tidak peduli terhadap lingkungan sekitar yang telah menjadi kebiasaan dan membudaya. Minimnya pengaduan terhadap pelaku usaha yang menjual produk makanan kadaluarsa ke Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Denpasar dikarenakan faktor budaya dan merasa sungkan dengan pelaku usaha. Konsumen telah mengenal pelaku usaha, tidak nyaman jika kasusnya diketahui orang lain, serta lebih memilih pasrah atas kasus yang menyimpannya, atau memilih menyelesaikan sengketa tanpa melalui proses peradilan. Konsumen yang masih kental dengan budaya tersebut akan menghambat terlaksananya perlindungan hukum dan membuka peluang bagi pelaku usaha untuk memanfaatkan kondisi tersebut.

### **III. Penutup**

#### **3.1. Kesimpulan**

1. Bentuk perlindungan hukum terhadap konsumen yang menderita kerugian terhadap peredaran dan perdagangan makanan kadaluarsa adalah perlindungan hukum secara preventif dan perlindungan hukum secara represif. Jika konsumen tidak mendapatkan pertanggungjawaba dari pihak pelaku usaha terhadap kerugian yag diderita, maka konsumen dapat melaporkannya kepada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Kota Denpasar. Penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan dengan cara *litigasi* dan *non litigasi*.
2. Faktor yang menyebabkan konsumen mengalami kesulitan dalam hal mendapatkan perlindungan hukum adalah ketidak lengkapan data produk yang tercantum dalam kemasan produk makanan, serta minimnya informasi produk yang didapatkan oleh konsumen, faktor kealpaan dan kesadaran konsumen menjadi faktor yang sangat berpengaruh dalam hal pemberian perlindungan hukum.

#### **3.2. Saran**

1. Konsumen perlu mendapatkan perlindungan hukum serta lebih cermat dan teliti dalam memilih produk makanan, dan tetap memperhatikan kode produksi dan batas kadaluarsa. Pelaku usaha disaraankan untuk tetap menjaga kualitas produk yang diperdagangkannya dan bertanggungjawab terhadap keamanan produk serta memberikan tanggungjawab kepada konsumen.
2. Peran aktif dari konsumen diperlukan untuk melakukan tindakan represif kepada pelaku usaha yang menjual makanan kadaluarsa, peran aktif konsumen dapat berupa pelaporan kepada Badan Pengawasan Obat dan Makan.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku:**

- Fajar, A. Muktie dan Yulianto Ahmad. 2009. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Miru Ahmad 2011 *Prinsip-prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Muhamad, Abdulkadir, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Pieris dan Wiwik Sri Widiarty, *Negara Hukum dan Perlindungan Konsumen*, Pelangi Cendika, Jakarta, 2007.
- Rokan, Mustafa Kamal, 2010, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Sutedi, Adrian ,2008, *Tanggung Jawab Produk dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, Ghalia Indonesia, Bogor.

### **Undang-Undang:**

- Undang-Undang Nomor. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 42.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5360.
- Peraturan menteri kesehatan republik indonesia Nomor: 180/Men.Kes/Per/IV/1985 Tentang Makanan Kadaluarsa.

## **DAFTAR RESPONDEN**

1. Nama : Ni Luh Suyeni  
Umur : 58 tahun  
Pendidikan : SMA  
Pekerjaan : Ibu rumah tangga  
Alamat : Jalan Letda Tantular Gang 5 Nomor 2, Dentim
  
2. Nama : Trisna Dewi  
Umur : 30 tahun  
Pendidikan : S1 Ekonomi  
Pekerjaan : Pemilik Toko  
Alamat : Jalan Kecubung, Sumerta Kaja, Dentim
  
3. Nama : Gede Puja  
Umur : 58 tahun  
Pendidikan : SD  
Pekerjaan : pemilik toko panca sari  
Alamat : Jalan Kepundung No18 Denpasar

## **DAFTAR INFORMAN**

Nama : Made Ery Bahari Hantana  
Pendidikan : S1 Farmasi  
Jabatan : Kepala Seksi Layanan Informasi Konsumen  
BPOM  
Alamat : Jalan Cut Nyak Dien, Panjer, Denpasar Timur