

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kosmetik berasal dari bahasa Inggris *Cosmetic* yang artinya “alat kecantikan wanita”. Dalam bahasa Arab modern diistilahkan dengan *Alatuj tajmiil*, atau sarana mempercantik diri. Definisi lebih rincinya menurut badan BPOM (Badan Pangan, Obat dan Makanan), Departemen Kesehatan, Kosmetika adalah panduan bahan yang siap untuk digunakan pada bagian luar badan (Epidermis, rambut, kuku, bibir dan organ kelamin luar) gigi dan ronggga mulut untuk membersihkan, menambah daya tarik, mengubah penampilan supaya tetap dalam keadaan baik. Bahan-bahan yang dapat membahayakan tubuh manusia.¹

Kosmetika atau yang biasa disebut dengan kosmetik adalah salah satu kebutuhan sehari-hari yang tidak dapat terhindar dari kehidupan masyarakat saat ini. Pengguna kosmetik bukan hanya para kaum wanita bahkan kaum pria juga menggunakan produk kosmetik untuk menunjang penampilannya. Dengan adanya kemajuan teknologi di bidang kosmetik membuat produk kosmetik yang ditawarkan memiliki variasi fungsi serta khasiat dan telah memberikan alternatif bagi konsumen untuk memenuhi kebutuhan akan produk kecantikan tersebut.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1176/Menkes/Per/VIII/2010 tentang notifikasi kosmetika, yang dimaksud dengan kosmetik adalah bahan atau sediaan yang dimaksudkan untuk digunakan pada

¹ Yulianti Parinding, <https://datamudisini.blogshopt.com/2019/03/makalah-tentang-kosmetik>, diunduh pada 29 Mei 2020 pukul 21.00 WIB.

bagian luar tubuh manusia (epidermis, rambut, kuku, bibir, dan organ genital bagian luar) atau gigi dan mukosa mulut terutama untuk membersihkan, mewangikan, mengubah penampilan dan/atau memperbaiki bau badan atau melindungi atau memelihara tubuh pada kondisi baik.

Dalam surat Keputusan Kepala Badan POM RI Nomor HK.00.05.4.1745 tentang Kosmetik, yang dimaksud kosmetik adalah bahan atau sediaan yang dimaksudkan untuk digunakan pada bagian luar tubuh manusia (cacat kuku, pemutih wajah, hand body pemutih, sabun pemutih, lulur, masker, lipstik), mewangikan, mengubah penampilan dan atau memperbaiki bau badan atau melindungi atau memelihara tubuh pada kondisi baik.

Peredaran kosmetik di Indonesia sendiri sudah cukup meluas, adanya perubahan gaya hidup dari masyarakat menyebabkan kosmetik sudah menjadi barang kebutuhan yang sulit untuk dilepaskan. Banyak produk kosmetik baru yang dikeluarkan seperti krim pemutih, bedak, lipstik, maskara, lulur, sampo, lotion dan sebagainya. Beragam produk kecantikan baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri yang belum masuk di Indonesia telah membuka peluang bagi para pelaku usaha untuk mengimpor dan memperjual belikan kosmetik luar negeri yang sebagian besar belum terdaftar di BPOM.

Perlindungan terhadap konsumen dipandang secara material maupun formal makin terasa sangat penting, mengingat makin lajunya ilmu pengetahuan dan teknologi yang merupakan motor penggerak bagi produktivitas dan efisiensi produsen atas barang atau jasa yang dihasilkannya dalam rangka mencapai sasaran usaha. Peran pemerintah dalam banyak hal dalam mengantisipasi

pelanggaran-pelanggaran hukum berupa penjualan kosmetik ilegal yang tidak memenuhi syarat serta tanpa izin edar. Konsumen berhak mendapatkan keamanan dari barang dan jasa yang ditawarkan kepadanya. Produk barang dan jasa itu tidak boleh membahayakan jika dikonsumsi sehingga konsumen tidak dirugikan.²

Dengan demikian, pemerintah selayaknya mengadakan pengawasan secara ketat. Sebagaimana data yang diperoleh, sebanyak 220 perusahaan dan lebih dari 660 brand (merek) dengan perbandingan brand luar negeri dan Indonesia sekitar 70 banding 30 persen.³ Artinya, dominannya brand luar negeri yang telah berkembang pesat di Indonesia, maka pemerintah juga bertugas untuk mengawasi berjalannya peraturan serta undang-undang dengan baik. Untuk itu pada tahun 2000 Pemerintah Indonesia membentuk Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia yang selanjutnya disebut BPOM.

Berdasarkan Keputusan Presiden No. 166 dan No. 173 Tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Wewenang, Struktur Organisasi dan Tata Kerja penegakan hukum dan memiliki kredibilitas profesional yang tinggi. Dalam prakteknya, BPOM adalah badan yang memiliki kewenangan untuk menegakan hukum di bidang pengawasan produk makanan, minuman, obat, obat tradisional, dan kosmetik.

Pengawasan yang dilakukan oleh BPOM tersebut secara tidak langsung juga memberikan peran perlindungan konsumen, yang dalam hal ini adalah

² Celina Tri Siwi Kristiyanti, 2009, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 33.

³ Galuh Mekar Kuncoro, *Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Peredaran Kosmetik Perawatan Wajah Tanpa Notifikasi*, Jurnal Ilmiah: Universitas Surabaya, diunduh 29 Mei 2020, pukul 21.15 WIB.

konsumen produk kosmetik mengingat semakin maraknya produk kosmetik tanpa izin edar yang beredar secara ilegal di pasaran di seluruh nusantara.⁴

Pusat Penyidikan Obat dan Makanan atau PPOM merupakan salah satu unit penunjang teknis (pusat-pusat). PPOM melaksanakan kinerjanya dalam pemberantasan pelanggaran di bidang obat dan makanan, selaras dengan fungsi utama BPOM untuk menjamin obat dan makanan yang beredar dan dikonsumsi oleh masyarakat aman, bermutu, berkhasiat, dan/atau bermanfaat. PPOM adalah unsur pelaksana tugas BPOM yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Balai, dalam pelaksanaan tugas sehari-hari secara teknis dibina oleh Deputi dan secara administratif dibina oleh Sekretaris Utama. PPOM memiliki sinergitas kinerja dengan UPT di Balai Besar/Balai POM di seluruh Indonesia, melalui bagian penyidikan. Kegiatan penyidikan PPOM dilaksanakan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). PPNS merupakan pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberikan kewenangan khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan tindak pidana sesuai undang-undang yang menjadi dasar hukumnya.⁵ Apabila kinerja PPNS BPOM dalam hal penyidikan telah memberikan hasil yang maksimal, maka kosmetik-kosmetik ilegal yang selama ini beredar bebas di pasaran tidak akan lagi ditemukan. Hal inilah yang membuat peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian mengenai “Tanggung Gugat Produsen Kosmetik Ilegal Atas Kerugian Konsumen”.

⁴ Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM), *Buku Laporan Tahun 2008 Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan*, hlm. 1. Diunduh pada 29 Mei 2020, pukul 21.30 WIB.

⁵ <http://www.pom.go.id/penyidikan/media.php?hal=latarbelakang&halaman=1>, diunduh pada 29 Mei 2020 pukul 21.45 WIB.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana tanggung gugat produsen atas beredarnya kosmetik ilegal yang merugikan konsumen?
2. Bagaimana upaya pemerintah dalam melindungi konsumen atas beredarnya kosmetik ilegal?

C. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Penelitian Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan akan memberikan masukan dan manfaat secara teoritis bagi pengembangan Ilmu hukum pada umumnya, serta khususnya pada bidang hukum Perdata.

2. Manfaat Penelitian Secara Praktis

Secara praktis penelitian ini untuk memberikan kontribusi pemikiran dan masukan kepada penegak hukum dan penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi tambahan bagi kalangan akademisi terkait hukum acara pidana serta perkuliahan.

D. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pertimbangan bahwa titik tolak penelitian analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan yang akan

dibahas oleh penulis, khususnya peraturan perundang-undangan yang berhubungan Hukum acara Perdata.

2. Pendekatan Masalah

a. Pendekatan Peraturan Perundang-undangan (*Statue Approach*)

Statue Approach atau pendekatan Peraturan perundang-undangan pada dasarnya sangatlah erat dengan penelitian hukum, utamanya dalam level dogmatik hukum atau penelitian untuk praktik hukum. Dalam metode pendekatan perundang-undangan penelitian perlu hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yaitu berupa peraturan tertulis yang membuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian disebut dengan *statue* (perundang-undangan) meliputi legislasi dan regulasi.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan *Conceptual Approach* yakni pendekatan yang bertitik tolak pada pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum untuk menemukan konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan masalah yang diteliti. Pendekatan *Conceptual Approach* dilakukan manakala peneliti belum menemukan atau tidak ada aturan hukum yang mengatur masalah yang dihadapi.

E. Sumber Bahan Hukum

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mempunyai sifat *autoritatif* (mempunyai otoritas) yang terdiri atas perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu perundang-undangan serta putusan hakim.

Pada penelitian hukum ini penulis menggunakan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1175/MEN/PER/VIII/2010 tentang Izin Produksi Kosmetik, Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 1176/MENKES/PER/VIII/2010 Notifikasi Kosmetik, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang fundamental yaitu *text book* hal ini disebabkan karena *text book* berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan kalsik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi. Secara lebih lanjut, bahan hukum sekunder dapat berupa tulisan-tulisan tentang hukum baik dalam berupa buku atau jurnal hukum. Hakikat utama dari bahan hukum ialah untuk menggali perkembangan isu-isu yang aktual mengenai bidang hukum tertentu, diketahuinya kondisi terkini atas suatu bidang hukum tertentu yang akan diteliti oleh peneliti, maka peneliti akan lebih mudah untuk memetakan sasaran yang akan diteliti.

F. Analisis Bahan Hukum

Bahan yang terkumpul dianalisis menggunakan *conceptual analysis* yang menganalisis hal-hal yang bersifat umum dari pendapat sarjana maupun literatur-literatur kemudian dikaitkan dengan permasalahan yang akan dibahas oleh penulis di dalam penelitian ini kemudian disimpulkan secara khusus untuk menjawab permasalahan yang dibahas.

G. Kajian Teoritis

1. Pengertian Perlindungan Hukum Konsumen

Perlindungan konsumen adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan perlindungan hukum yang diberikan kepada konsumen dalam usahanya untuk memenuhi kebutuhan dari hal-hal yang merugikan konsumen itu sendiri. Perlindungan hukum merupakan upaya penting untuk menjamin adanya kepastian hukum yang melindungi konsumen, karena kedudukan konsumen lebih cenderung menjadi sasaran itikad buruk dari pelaku usaha. Dengan adanya perlindungan hukum bagi konsumen diharapkan dapat terhindar dari praktik-praktik yang merugikan konsumen.⁶ Salah satu sifat, sekaligus tujuan hukum itu adalah memberikan perlindungan kepada masyarakat. Oleh karena itu pengaturan perlindungan konsumen dapat dilakukan dengan:⁷

- a. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur keterbukaan akses dan informasi, serta menjamin kepastian hukum;
- b. Melindungi kepentingan konsumen pada khususnya dan kepentingan seluruh pelaku usaha;

⁶ Endang Wahyuni, 2003, *Aspek Sertifikasi & Keterkaitannya Dengan Perlindungan Konsumen*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 90.

⁷ Husni Syawali, 2000, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 7.

- c. Meningkatkan kualitas barang dan pelayanan jasa;
- d. Memberikan perlindungan kepada konsumen dari praktek usaha yang menipu dan menyesatkan;
- e. Memadukan penyelenggaraan, pengembangan dan pengaturan perlindungan konsumen dengan bidang-bidang perlindungan pada bidang-bidang lain.

Az Nasution mengatakan bahwa asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah konsumen itu tersebar dalam berbagai bidang hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis. Az Nasution menyebutkan seperti hukum perdata, hukum dagang, hukum pidana, hukum administrasi negara dan hukum internasional, terutama konvensi-konvensi yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan konsumen.⁸

Berbicara mengenai perlindungan konsumen berarti mempersoalkan jaminan atau kepastian tentang terpenuhinya hak-hak konsumen. Perlindungan konsumen sendiri memiliki cakupan yang luas meliputi perlindungan terhadap konsumen barang dan jasa, yang berawal dari tahap kegiatan untuk memperoleh barang dan jasa hingga ke dampak dari penggunaan barang dan jasa tersebut. Dua aspek cakupan perlindungan konsumen dapat dijelaskan sebagai berikut:⁹

- a. Perlindungan terhadap kemungkinan diserahkan kepada konsumen barang dan atau jasa yang tidak sesuai dengan apa yang telah disepakati atau melanggar ketentuan undang-undang. Dalam kaitan ini termasuk persoalan-persoalan mengenai penggunaan bahan baku, proses produksi, proses distribusi, desain produk, dan sebagainya, apakah telah sesuai dengan standar sehubungan keamanan dan keselamatan konsumen atau tidak. Juga persoalan tentang bagaimana konsumen mendapatkan penggantian jika timbul kerugian karena menggunakan atau mengkonsumsi produk yang tidak sesuai.

⁸ Az Nasution, 1995, *Konsumen dan Hukum: Tinjauan Sosial Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm. 72.

⁹ Janus Sidabolok, *Hukum Perlindungan Konsumen Op.Cit.*, hlm. 10.

- b. Perlindungan terhadap diberlakukannya kepada konsumen syarat-syarat yang tidak adil. Dalam kaitan ini termasuk persoalan-persoalan promosi dan periklanan, standar kontrak, harga, layanan purna jual, dan sebagainya. Hal ini berkaitan dengan perilaku pelaku usaha atau produsen dalam memproduksi dan mengedarkan produknya.

Pada umumnya pelaku usaha membuat atau menetapkan syarat-syarat perjanjian secara sepihak tanpa sungguh-sungguh memperhatikan kepentingan konsumen sehingga konsumen tidak dimungkinkan untuk mengubah syarat-syarat tersebut guna mempertahankan kepentingannya. Seluruh syarat yang terdapat pada perjanjian, sepenuhnya merupakan kehendak pihak pelaku usaha. Konsumen hanya memiliki pilihan mau atau tidak mau sama sekali untuk membeli barang dan atau jasa. Vera Bolger menamakannya sebagai *take it or leave it contract*, apabila calon konsumen menyetujuinya maka perjanjian boleh dibuat. Namun demikian apabila calon konsumen tidak menyetujuinya maka dipersilahkan untuk pergi.¹⁰ Perlindungan konsumen menurut UUPK yaitu segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.

2. Pengertian Konsumen dan Pelaku Usaha

Konsumen sebagai istilah yang sering dipergunakan dalam percakapan sehari-hari yang perlu untuk diberikan batasan pengertian agar dapat mempermudah pembahasan tentang perlindungan konsumen. Berbagai pengertian tentang “konsumen” yang dikemukakan baik dalam Rancangan Undang-Undang

¹⁰ *Ibid.*

Perlindungan Konsumen, sebagai upaya ke arah terbentuknya Undang-Undang Perlindungan Konsumen maupun dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, adalah sebagai berikut:¹¹

Pengertian konsumen dalam Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang diajukan oleh Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, yaitu: Konsumen adalah pemakai barang atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, bagi kepentingan diri sendiri atau keluarganya atau orang lain yang tidak untuk diperdagangkan kembali.¹²

Sebagai akhir dari usaha pembentukan Undang-Undang Perlindungan Konsumen yaitu dengan lahirnya Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yang di dalamnya dikemukakan pengertian konsumen dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah sebagai berikut: Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

Penjelasan mengenai pengertian konsumen berdasarkan Pasal 1 angka 2 menurut Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo dalam bukunya yang berjudul “Hukum Perlindungan Konsumen”, disebutkan bahwa: Dalam kepustakaan ekonomi dikenal konsumen akhir dan konsumen antara. Konsumen akhir adalah pengguna atau pemanfaat akhir dari suatu produk, sedangkan Konsumen antara

¹¹ Ahmadi Miru, 2011, *Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 19.

¹² Yayasan Lembaga Konsumen, 1981, *Perlindungan Konsumen Indonesia, Suatu Sumbangan Pemikiran Tentang Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen*, Jakarta, Yayasan Lembaga Konsumen, hlm. 2.

adalah konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai bagian dari proses produksi suatu produk lainnya. Pengertian konsumen dalam undang-undang ini adalah konsumen akhir. Dapat diketahui pengertian konsumen dalam UUPK lebih luas daripada pengertian konsumen pada Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen, karena dalam UUPK juga meliputi pemakaian barang untuk kepentingan makhluk hidup lain. Hal ini berarti bahwa UUPK dapat memberikan perlindungan kepada konsumen yang bukan manusia (hewan, maupun tumbuh-tumbuhan). Pengertian yang luas seperti itu, sangat tepat dalam rangka memberikan perlindungan seluas-luasnya kepada konsumen.¹³

Az. Nasution dalam bukunya yang berjudul “Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar” menegaskan beberapa batasan tentang konsumen, yakni:

- a. Konsumen adalah setiap orang yang mendapatkan barang atau jasa digunakan untuk tujuan tertentu;
- b. Konsumen antara adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan/jasa untuk digunakan dengan tujuan membuat barang/jasa lain atau untuk diperdagangkan (tujuan komersial);
- c. Konsumen akhir adalah setiap orang alami yang mendapat dan menggunakan barang dan/atau jasa untuk tujuan memenuhi kebutuhan hidupnya pribadi, keluarga dan atau rumah tangga dan tidak untuk diperdagangkan kembali (nonkomersial).¹⁴

Sehubungan dengan hal tersebut, menurut Hans W. Miklitz, secara garis besar dapat dibedakan dua tipe konsumen yaitu:

¹³ Ahmadi Mirudan Sutarman Yodo, 2011, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: PT. Rajawali Pers, hlm. 4-6.

¹⁴ Az. Nasution, 2001, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Jakarta: Diadit Media, hlm.

- a. Konsumen yang terinformasi (well informed) yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut:
 - 1) Memiliki tingkat pendidikan tertentu;
 - 2) Mempunyai sumber daya ekonomi yang cukup, sehingga dapat berperan dalam ekonomi pasar bebas;
 - 3) Lancar berkomunikasi.
- b. Konsumen yang tidak terinformasi yang memiliki ciri-ciri:
 - 1) Kurang berpendidikan;
 - 2) Termasuk kategori ekonomi kelas menengah ke bawah;
 - 3) Tidak lancar dalam berkomunikasi.

3. Pengertian Pelaku Usaha

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Pasal 1 angka 3 menyebutkan bahwa pelaku usaha adalah setiap orang-perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi. Dalam penjelasannya menyatakan bahwa pelaku usaha yang dimaksud dalam pengertian ini adalah perusahaan, koperasi, BUMN, korporasi, importer, pedagang, distributor, dan lain-lain.

Dalam definisi pelaku usaha yang dimaksudkan dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Pasal 1 angka 3 sama

dengan cakupan yang diklaim oleh negara-negara Eropa khususnya belanda, karena pelaku usaha dapat berupa badan hukum atau orang perorang. Dalam Pasal 3 *Directive Product Liability Directive* (selanjutnya disebut *Directive*) sebagai pedoman bagi negara Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE) Mendefinisikan Pelaku usaha/produsen adalah:

- a. Produsen berarti pembuat produk akhir, produsen dari setiap bahan mentah, atau pembuat dari suatu suku cadang dan setiap orang yang memasang nama, merek atau suatu tanda pembedaan yang lain pada produk, menjadikan dirinya sebagai produsen;
- b. Tanpa mengurangi tanggung gugat produsen, maka setiap orang yang mengimpor suatu produk untuk dijual, dipersewakan, atau untuk *leasing*, atau setiap bentuk pengedaran dalam usaha perdagangannya dalam Masyarakat Eropa, akan dipandang dalam arti produsen dalam arti *Directive* ini, dan akan bertanggung gugat sebagai produsen;
- c. Dalam hal suatu produsen tidak dikenal identitasnya, maka setiap *leveransir/supplier* akan bertanggung gugat sebagai produsen, kecuali ia memberitahukan orang yang menderiata kerugian dalam waktu yang tidak terlalu lama mengenai identitas produsen atau orang yang menyerahkan produk itu kepadanya. Hal yang sama akan berlaku dalam kasus barang/produk yang diimpor, jika produk yang bersangkutan tidak menunjukkan identitas importir sebagaimana dimaksud dalam ayat 2, sekalipun nama produsen dicantumkan.

4. Hak dan Kewajiban Konsumen dan Pelaku Usaha

Istilah perlindungan konsumen dalam hal jual beli produk kosmetik berkaitan dengan perlindungan hukum. Oleh karena itu, perlindungan konsumen mengandung aspek hukum. Aspek hukum yang dimaksud bukan hanya sekedar fisik, melainkan terlebih-lebih mengenai hak-haknya yang bersifat abstrak. Secara umum dikenal ada empat hak dasar konsumen, yakni:¹⁵

a. Hak memperoleh keamanan (*the right to safety*)

Aspek ini ditujukan untuk perlindungan konsumen dari pemasaran barang dan atau jasa yang membahayakan keselamatan jiwa konsumen.

b. Hak memilih (*the right to choose*)

Hak memilih bagi konsumen merupakan hak prerogatif konsumen apakah ia akan membeli atau tidak suatu barang dan atau jasa. Oleh karena itu, dalam hal ini konsumen ditunjang dengan hak mendapat informasi terutama apabila pemasaran produk melalui iklan sehingga terdapat banyak hal yang dapat menjadi faktor di luar dari diri konsumen.

c. Hak untuk informasi (*the right to be informed*)

Hak ini sangat fundamental sebagai faktor lain di luar diri konsumen sebagai penentu apakah konsumen akan menggunakan suatu barang dan atau jasa. Sehingga, konsumen berhak memperoleh informasi lengkap dan detail mengenai produk dan atau jasa yang ditawarkan dengan penuh kejujuran. Informasi dapat diperoleh secara langsung maupun secara umum melalui berbagai media komunikasi agar tidak menyesatkan konsumen.

¹⁵ Zulham, 2013, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2013, hlm. 47- 48.

d. Hak untuk didengar (*the right to be heard*)

Hak ini dimaksudkan untuk menjamin konsumen bahwa kepentingan konsumen harus diperhatikan oleh pemerintah, termasuk untuk di dengar dalam pembuatan kebijaksanaan mengenai perlindungan hukum terhadap konsumen.

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) merumuskan enam kepentingan konsumen yang harus dilindungi melalui Resolusi Nomor A/RES/39/284 tanggal 16 April 1985 tentang Perlindungan Konsumen (*Guidelines for Consumer Protection*), meliputi:¹⁶

- a. Perlindungan konsumen dari bahaya-bahaya terhadap kesehatan dan keamanannya;
- b. Promosi dan perlindungan kepentingan ekonomi sosial konsumen;
- c. Tersedianya informasi yang memadai bagi konsumen untuk memberikan kemampuan mereka melakukan pilihan yang tepat sesuai kehendak dan kebutuhan pribadi;
- d. Pendidikan konsumen;
- e. Tersedianya ganti rugi yang efektif;
- f. Kebebasan untuk membentuk organisasi konsumen atau organisasi lainnya yang relevan dan memberikan kesempatan kepada organisasi tersebut untuk menyuarakan pendapatnya dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan mereka.

¹⁶ Inosentius Samsul, 2004, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Jakarta: Universitas Indonesia, hlm. 7.

Hak-hak konsumen pada Pasal 4 UUPK yang harus dilindungi yakni:

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Konsumen juga memiliki kewajiban yang harus dilakukannya sebagaimana tercantum pada Pasal 5 UUPK, yaitu:

- a. Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;

- b. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
- c. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
- d. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

Pada perlindungan konsumen tidak semata-mata hanya melindungi dan mengatur mengenai hak-hak konsumen saja. Tetapi hak dan kewajiban pelaku usaha juga diperhatikan dalam hal ini. Hak dan kewajiban pelaku usaha telah diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 7 UUPK.

Pada Pasal 6 UUPK diatur mengenai hak pelaku usaha, yakni:

- a. Pelaku usaha berhak memperoleh pembayaran yang sesuai dengan kondisi dan nilai tukar barang yang diperdagangkan;
- b. Pelaku usaha berhak memperoleh perlindungan hukum agar terhindar dari itikad buruk konsumen;
- c. Pelaku usaha berhak membela dirinya di dalam penyelesaian sengketa;
- d. Hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti kerugian konsumen tidak diakibatkan dari barang dan atau jasa yang diperdagangkan;
- e. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Kewajiban pelaku usaha diatur dalam Pasal 7 UUPK, yakni:

- a. Pelaku usaha harus beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b. Memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;

- c. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- d. Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
- e. Memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau yang diperdagangkan;
- f. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- g. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian konsumen;

Pelaku usaha memiliki kewajiban untuk selalu bertanggung jawab atas setiap barang dan/jasa yang diproduksi dan diperdagangkannya. Akan tetapi agar dapat tercipta keseimbangan antara pelaku usaha atau produsen dan konsumen, maka konsumen juga harus melindungi dirinya sendiri dari kemungkinan hal yang merugikan dirinya dan berhati-hati dalam memilih setiap produk yang dibeli dan dikonsumsinya.¹⁷ Berdasarkan kewajiban-kewajiban pelaku usaha sebagaimana tercantum dalam UUPK merupakan manifestasi hak konsumen dalam sisi lain

¹⁷ Eli Wuria Dewi dan Eli Wuria Dewi, 2015, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm. 61.

yang ditargetkan untuk menciptakan budaya tanggung jawab pelaku usaha itu sendiri.

5. Asas dan Tujuan Perlindungan Hukum Konsumen

Pada ketentuan Pasal 2 UUPK terdapat 5 (lima) asas mengenai perlindungan hukum bagi konsumen yakni asas manfaat, asas keadilan, asas keseimbangan, asas keamanan dan keselamatan konsumen, serta asas kepastian hukum. Asas-asas tersebut dijelaskan secara rinci sebagai berikut:

a. Asas Manfaat

Asas tersebut dimaksudkan untuk bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan.

b. Asas Keadilan

Asas keadilan dimaksudkan untuk mewujudkan partisipasi seluruh rakyat secara maksimal dan memberi kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajiban secara adil.

c. Asas Keseimbangan

Asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, serta pemerintah dalam hal materiil maupun spiritual.

d. Asas Keamanan dan Keselamatan Konsumen

Asas keamanan dan keselamatan konsumen dimaksudkan untuk memberikan jaminan terhadap konsumen atas keselamatan dalam menggunakan, memakai, dan memanfaatkan barang dan atau jasa yang digunakan atau dikonsumsi.

e. Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum dimaksudkan agar pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam menyelenggarakan perlindungan konsumen serta negara menjamin kepastian hukum.

Dengan adanya lima asas yaitu asas manfaat, asas keadilan, asas keseimbangan, asas keamanan dan keselamatan konsumen, serta asas kepastian hukum terdapat komitmen untuk mewujudkan tujuan perlindungan hukum bagi konsumen sebagaimana pada Pasal 3 UUPK, yaitu:¹⁸

- a. Meningkatkan kesadaran, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri.
- b. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari akses negatif pemakaian barang dan atau jasa.
- c. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen.
- d. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk memperoleh informasi.
- e. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan hukum bagi konsumen, sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha.
- f. Meningkatkan kualitas barang dan atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan dan keselamatan konsumen.

¹⁸ Yusuf Shofie, 2002, *Pelaku Usaha, Konsumen, dan Tindak Pidana Korporasi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 31.

Achmad Ali mengatakan bahwa masing-masing undang-undang memiliki tujuan khusus. Hal itu tampak dalam pengaturan Pasal 3 UUPK, yang juga mengatur tujuan perlindungan konsumen sekaligus membedakan tujuan umum sebagaimana yang dikemukakan berkenaan dengan Pasal 2 UUPK.²¹

6. Pengertian Kosmetik Ilegal

Menurut Ondri Dwi Sampurno, Deputi Bidang Pengawasan Obat Tradisional, Kosmetika dan Produk Komplemen BPOM, ada dua jenis kosmetik ilegal, yaitu kosmetik tanpa izin edar (TIE) dan kosmetik palsu. Jadi, yang dimaksud kosmetik ilegal adalah kosmetik yang beredar, tapi tidak/belum dinotifikasi ke BPOM, termasuk juga kosmetik palsu. Kosmetik yang tergolong kosmetik TIE adalah yang tidak memiliki nomor notifikasi dari BPOM. Sedangkan kosmetik palsu adalah kosmetik yang dibuat dengan tidak memenuhi kaidah cara pembuatan kosmetik yang baik (CPKB) dengan menggunakan bahan-bahan yang tidak seharusnya digunakan. Biasanya produk kedaluwarsa yang telah diganti tanggalnya, produk yang dikemas ulang seolah-olah merek internasional, hingga yang diproduksi oleh pihak tidak bertanggung jawab yang menambahkan bahan berbahaya. Produk kosmetik ilegal yang beredar di pasaran tidak sedikit yang mengandung bahan berbahaya yang sebenarnya dilarang sebagai bahan baku kosmetik, seperti *merkuri*, *hidrokinon*, *asam retinoat*, bahan pewarna, *dietilen glikol*, dan *resorsinol*. Padahal, penggunaan bahan-bahan berbahaya ini secara terus-menerus dapat menimbulkan masalah kesehatan.

Tiap kosmetik yang beredar di pasaran harus memiliki izin edar, karena produsen bisa mempertanggungjawabkan kandungan apa saja yang mereka gunakan dalam produknya. Selain itu, produsen harus menyimpan data mutu dan keamanan produk yang siap diperiksa sewaktu-waktu oleh petugas pengawas BPOM. Saat ini untuk izin edar kosmetik di Indonesia tidak lagi menggunakan sistem registrasi. Izin edar yang berlaku telah menggunakan sistem notifikasi, Dengan demikian, tiap produsen kosmetik yang akan memasarkan produknya harus menotifikasikan produk tersebut terlebih dahulu kepada pemerintah di tiap negara tempat produk tersebut akan dipasarkan.¹⁹

Setiap kosmetik wajib mencantumkan penandaan/label yang benar, meliputi:

- a. Nama Produk.
- b. Nomor Bets/kode produksi.
- c. Nama dan alamat lengkap pemohon notifikasi.
- d. Nama dan Negara produsen (untuk kosmetika import).
- e. Netto.
- f. Komposisi.
- g. Tanggal Kedaluwarsa.
- h. Kegunaan dan cara penggunaan dalam Bahasa Indonesia, kecuali untuk produk yang sudah jelas penggunaannya.

¹⁹ FaundaLiswijayanti, <https://www.femina.co.id/trending-topic/ini-beda-kosmetik-ilegal-dan-kosmetik-palsu-jangan-terjebak>, diunduh pada 20 Mei 2020 pukul 23.34 WIB.

7. Penggolongan Kosmetik

Maraknya kosmetika dewasa ini terdiri dari produk pabrik kosmetika di dalam dan di luar negeri yang jumlahnya telah mencapai angka ribuan. Jumlah yang sedemikian memerlukan penggolongan kosmetik untuk menjabarkan penggunaan kosmetik dengan aturan pakainya. Penggolongan tersebut meliputi jenis kulit, warna kulit, iklim, cuaca, waktu penggunaan, umur, dan jumlah pemakaiannya sehingga tidak menimbulkan efek yang tidak diinginkan. Sebelum mempergunakan kosmetik, sangatlah penting untuk mengetahui lebih dulu apa yang dimaksud dengan kosmetik, manfaat dan pemakaian yang benar. Kosmetik berdasarkan sifat, bahan, cara pembuatan dan fungsinya dapat digolongkan menjadi beberapa macam. Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 045/C/SK/1977 tanggal 22 Januari 1977, menurut kegunaannya kosmetika dikelompokkan dalam 13 golongan. Penggolongan Menurut Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 045/C/SK/1977, kosmetik dibagi dalam 13 macam, yaitu;

- 1) Kosmetik untuk bayi, misalnya minyak bayi, bedak bayi, dan sebagainya;
- 2) Kosmetik untuk mandi; misalnya sabun mandi, bath capsule, dan sebagainya;
- 3) Kosmetik untuk mata, misalnya mascara, *eye shadow*, dan sebagainya;
- 4) Wangi-wangian, misalnya parfum, *toilet water*, dan sebagainya;
- 5) Kosmetik untuk rambut, misalnya, cat rambut, *hair spray*, dan sebagainya;
- 6) Kosmetik pewarna rambut, misalnya cat rambut dan sebagainya;
- 7) Make up (kecuali mata), misalnya bedak, lipstik dan sebagainya;
- 8) Kosmetik untuk kebersihan mulut, misalnya pasta gigi dan sebagainya;
- 9) Kosmetik kebersihan badan, misalnya deodorant dan sebagainya;

- 10) Kosmetik untuk perawatan kuku, misalnya cat kuku dan sebagainya;
- 11) Kosmetik perawatan kulit, misalnya pembersih, pelembap, pelindung dan sebagainya;
- 12) Kosmetik cukur, misalnya sabun cukur, dan lain-lain;
- 13) Kosmetik untuk *suntan* dan *sunscreen*, misalnya *sunscreen foundation*, dan lain-lain.

8. Pengertian BPOM

Seiring dengan pesatnya kemajuan teknologi yang diciptakan manusia, termasuk juga dengan penemuan-penemuan bahan pangan, kosmetik dan obat-obatan. Disisi lain kemajuan tersebut bermanfaat bagi kesejahteraan manusia, namun dilain pihak pesatnya teknologi pangan dan obat-obatan patut dijaga dan diawasi agar tidak merugikan masyarakat. Konsumsi masyarakat terhadap produk-produk tersebut cenderung terus meningkat, seiring dengan perubahan gaya hidup masyarakat termasuk pola konsumsinya. Sementara itu pengetahuan masyarakat masih belum memadai untuk dapat memilih dan menggunakan produk secara tepat, benar dan aman. Berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen yang telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Presiden RI No. 64 Tahun 2005, maka dibentuklah Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) yang dalam pelaksanaan tugasnya berkoordinasi dengan Menteri Kesehatan.

Pada awal berdirinya BPOM, nama lembaga ini adalah Direktorat Jendral Pengawas Obat dan Makanan yang berada dibawah Departemen Kesehatan yang memiliki tugas dan fungsi menjalankan sebagian kewenangan pemerintah dibidang obat dan makanan sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 130/MenkesSK/I/2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Kesehatan. Setelah reformasi berjalan, pada tahun 2000 Abdurrahman Wahid yang pada saat itu menjabat sebagai Presiden Republik Indonesia mengeluarkan suatu Keputusan Presiden Nomor 166 dan menetapkan BPOM sebagai Lembaga Non Departemen yang menjalankan tugas pemerintah dalam bidang pengawasan obat dan makanan sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku. BPOM adalah suatu lembaga dalam melindungi masyarakat dari produk obat dan makanan yang membahayakan kesehatan diruangkan dalam sistem pengawasan *full spectrum* mulai dari *pre-market* hingga *post-market control* yang disertai dengan upaya penegakan hukum dan pemberdayaan masyarakat. Lembaga BPOM didirikan berdasarkan kebutuhan konsumen terhadap betapa pentingnya pangan yang mereka konsumsi berbahaya atau tidak untuk kesehatan. BPOM bersifat independen sebagai *superguard* wilayah makanan, obat-obatan, dan kosmetik. BPOM mempunyai posisi yang strategis berkaitan dengan tugas utama pemerintah dalam memberikan perlindungan kepada masyarakat di bidang obat dan makanan.²⁰

²⁰ <http://www.pom.go.id/media.php?Hal=latarbelakang&halaman=1>, diunduh pada 20 Juli 2020 Pukul 21.00 WIB.

9. Pengertian Tanggung Gugat

Tanggung gugat produk adalah suatu tanggung gugat secara hukum dari orang atau badan yang menghasilkan suatu produk (*producer manufacture*) atau dari orang atau badan yang bergerak dalam suatu proses untuk menghasilkan suatu produk (*processor, assembler*) atau dari orang atau badan yang menjual atau mendistribusikan (*seller, distributor*) produk tersebut. Istilah tanggung gugat produk sendiri sebetulnya berasal dari istilah *product liability* yang telah dikenal di negara-negara lain. Dalam tanggung gugat produk, suatu permasalahan yang seringkali menimbulkan perdebatan di antara para ahli ialah perkara tanggung gugat produsen atas adanya Kerugian yang dialami konsumen.²¹

Istilah “*liability*” disini diterjemahkan dengan “tanggung gugat” (Bahasa Belanda: *aanspreekelijk*). Istilah “tanggung jawab” adalah terjemahan untuk “*verantwoorderlijk*” istilah tanggung gugat dipergunakan dalam hukum perdata dan tanggung jawab digunakan dalam hukum pidana. Tanggung gugat produk (*product liability*) adalah suatu gugat ganti rugi tanpa “kesalahan” (*schuld, fault*). Istilah *schuld* ada dipergunakan dalam hukum perdata dan juga dalam hukum pidana. Gugatan ganti rugi dalam rumusan Pasal 1365 KUH Perdata dipergunakan kata “kesalahan”. Disitu dapat dipergunakan dalam pengertian hukum perdata dan hukum pidana. *Schuld* dalam hukum perdata (hukum perikatan) adalah sisi pasif suatu perikatan, dimana debitur berkewajiban melakukan prestasi untuk kreditur.²²

²¹ E. Saefullah, 2000, *Tanggung Gugat Produsen (Product Liability) Dalam Era Perdagangan Bebas*, Bandung: MandarMaju, hlm. 46.

²² *Distarada Karya RUU Pangan*, Kantor Menteri Urusan Pangan & Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, diunduh 20 Juli 2020, Pukul 09.00 WIB.

H. Sistematika Pertanggung Jawaban

Berdasarkan Uraian yang telah dikemukakan sebelumnya maka sistematika dalam penulisan tesis ini akan disusun dalam bab-bab sebagai berikut:

Bab I tentang pendahuluan yang terdiri dari Latar belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian, Kajian Teoritis, dan Sistematika Pertanggungjawaban.

Bab II yang akan membahas rumusan masalah pertama mengenai tanggung gugat produsen atas beredarnya kosmetik ilegal yang merugikan konsumen.

Bab III yang akan membahas rumusan masalah kedua Tesis ini, yaitu upaya pemerintah dalam melindungi konsumen atas beredarnya kosmetik ilegal.

Bab IV adalah akhir penulisan dari Tesis ini, bab ini berisi Penutup, yaitu kesimpulan dan saran dari keseluruhan yang telah dibahas dalam Tesis ini.