

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan zaman dan perekonomian khususnya dibidang perdagangan dan industri menyebabkan semakin maju dan berinovasinya produk barang dan jasa yang diciptakan dan digunakan oleh masyarakat. Hal ini didukung pula oleh perkembangan teknologi dan informatika yang mempercepat dan memperluas peredaran barang dan jasa. Keberadaan Negara Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) yakni “Negara Indonesia adalah negara hukum”, mengharuskan semua pihak apabila melakukan suatu tindakan harus berlandaskan pada hukum tidak terkecuali para pelaku usaha.

Perlindungan konsumen merupakan suatu bagian yang tidak dapat dipisahkan dari kegiatan produksi dan peredaran suatu produk barang ataupun jasa. Oleh karena itu, demi terciptanya perdagangan barang dan jasa yang jujur dan memperhatikan aspek tanggungjawab terhadap masyarakat sebagai pengguna barang dan jasa maka Pemerintah membentuk Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut dengan UUPK) dalam hal pengaturan dan pengawasan demi menjamin kepastian hukum bagi masyarakat sebagai konsumen serta pelaku usaha dalam melakukan kegiatan usahanya.

Pemerintah berperan mengatur, mengawasi dan mengontrol sehingga tercipta sistem yang kondusif saling berkaitan satu dengan yang

lain dan tujuan mensejahterakan masyarakat luas tercapai.¹ Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUPK, perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Sedangkan hukum perlindungan konsumen adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur dan melindungi konsumen dalam masalah penyediaan penggunaan produk konsumen antara penyediaan penggunaannya, dalam bermasyarakat.² Dengan demikian dapat diartikan bahwa hukum perlindungan konsumen adalah hukum yang mengatur hak dan kewajiban konsumen, hak dan kewajiban produsen, serta cara-cara mempertahankan dan menjalankan kewajiban itu.³

Istilah konsumen berasal dari alih bahasa dari kata *consumer* (Inggris-Amerika), *consument/konsumen* (Belanda). Pengertian dari *consumer* itu tergantung dalam posisi dimana dia berada. Secara harfiah arti kata *consumer* adalah lawan dari produsen yaitu setiap orang yang menggunakan barang.⁴ Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka (2) UUPK, 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.

Berdasarkan Pasal 1 angka (3) UUPK, pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau

¹Celina Tri Siwi Kristiyanti, 2009, *Hukum Perlindungan Konsumen*, sinar grafika, Jakarta, hlm 1.

²Az.Nasution, 1999, *Hukum Perlindungan Suatu Pengantar*, cet.I. daya wirya, Jakarta, hlm 23.

³Janus sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Pt.Citra Aditya Bakti, Bandung , 2010, hlm 45.

⁴*Op.Cit*, Celina Tri Siwi Kristanti, hlm 22.

melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik diri sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha di berbagai kegiatan ekonomi. Dalam UUPK, baik pelaku usaha diwajibkan beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya, sedangkan bagi konsumen diwajibkan beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang/jasa. Dalam UUPK, itikad baik lebih ditekankan kepada pelaku usaha karena pelaku usaha mempunyai tanggung jawab penuh mulai dari suatu produk dirancang, diproduksi serta pada tahap akhir penjualan.

Semakin majunya zaman maka kebutuhan masyarakat semakin banyak. Hal itu tentu saja berpengaruh terhadap sikap hidup seseorang. Sehingga kebutuhan manusia semakin bertambah dan beragam khususnya dalam hal kebutuhan kosmetik. Kosmetik dan manusia seperti tidak bisa dipisahkan khususnya kaum wanita. Kosmetik bahkan merupakan kebutuhan yang kini dianggap penting baik bagi wanita di daerah perkotaan maupun daerah-daerah kecil sekalipun. Wanita rela menghabiskan waktu dan uang yang tidak sedikit untuk pergi ke salon-salon, klinik-klinik kecantikan, dan memakai produk-produk tertentu yang dipercaya dapat mempercantik diri dan penampilan. Kosmetik berasal dari Bahasa Yunani yakni "*kosmetikos*" yang berarti keahlian dalam menghias dan "*kosmos*" berarti hiasan.⁵

Sedangkan pengertian kosmetik menurut Pasal 1 Ayat (1) Peraturan

⁵ Rostamalis, 2005, *Kosmetik, Dasar Kecantikan & Berbusana yang Serasi*, rineka cipta, Jakarta, hlm 8.

Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 1175/MenKes/PER/VIII/2010 tentang Notifikasi Kosmetika, menyebutkan mengenai pengertian kosmetik yaitu : "Kosmetik adalah bahan atau sediaan yang dimaksudkan untuk digunakan pada bagian luar tubuh manusia (epidermis, rambut, kuku, bibir, dan organ genital bagian luar) atau gigi dan membran mukosa mulut terutama untuk membersihkan, mewangikan, mengubah penampilan dan atau memperbaiki bau badan atau melindungi atau memelihara tubuh pada kondisi baik". Kosmetik mempunyai beberapa manfaat yang dapat berguna atau bermanfaat bagi kehidupan manusia. Manfaat dalam penggunaan kosmetik itu sendiri adalah:

1. Membersihkan kulit tubuh atau kulit kepala,
2. Mencegah timbulnya keriput,
3. Mengencangkan kulit-kulit keriput,
4. Menyuburkan rambut,
5. Menghindari beberapa gangguan kulit baik dari luar maupun dari dalam, seperti noda-noda, flek, bintik-bintik, dan sebagainya,
6. Menghaluskan kulit;
7. Mempercantik seseorang; dan
8. Merubah seseorang, (memperbaiki kekurangan-kekurangan seseorang yang terdapat pada seseorang), sehingga orang tersebut mengalami perubahan.⁶

Wanita Indonesia sejak zaman dahulu telah melakukan perawatan

⁶*Ibid*, hlm 12.

terhadap kulit dan kecantikan melalui cara-cara tradisional dengan menggunakan resep turun temurun dari nenek moyang, yang dipercaya dapat menjaga dan mempercantik penampilan diri. Namun seiring perkembangan zaman dan teknologi, produk kecantikan dalam hal ini kosmetik telah banyak mengalami perubahan dan inovasi. Jika pada zaman dulu produk perawatan kecantikan hanya digunakan untuk diri sendiri maka pada saat ini produk kosmetik telah diproduksi secara massal untuk diedarkan secara luas ke masyarakat. Hal ini tentu saja berdampak terhadap kualitas dan isi dari produk kosmetik tersebut. Jika dulu produk kosmetik terbuat dari bahan-bahan alami dan tradisional, maka pada saat ini produk kosmetik yang beredar bahkan mengandung unsur kimia.

Kenyataannya pada saat ini wanita sangat tertarik untuk membeli produk kosmetik dengan harga murah serta hasilnya instan atau cepat terlihat. Oleh karena itu banyak konsumen, khususnya di Kota Padang yang memakai jalan alternatif untuk membeli produk kosmetik walaupun produk kosmetik tersebut tidak memenuhi syarat. Dikarenakan produk kosmetik tersebut mudah didapatkan, memberikan hasil yang cepat, harga yang relatif lebih murah serta kurangnya pengetahuan masyarakat Kota Padang tentang bahaya yang akan mengancam kesehatannya jika menggunakan produk kosmetik tersebut. Bahkan produk-produk kosmetik tersebut dengan mudah dapat ditemukan dijual bebas di beberapa tempat di Kota Padang. Hal ini juga dimanfaatkan oleh para pelaku usaha yang tidak bertanggung

jawab dengan memproduksi dan mengedarkan produk kosmetik yang tidak memenuhi syarat tersebut.

Sehingga tidak hanya dalam UUPK yang mengatur tentang aturan dan ketentuan tentang pelaku usaha dan konsumen, Pemerintah juga membentuk suatu badan pengawasan yang berwenang melakukan pengawasan dibidang obat dan makan termasuk kosmetik demi melindungi masyarakat yang disebut dengan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) yang selanjutnya disingkat dengan Badan POM. Badan POM dibentuk melalui Peraturan Presiden Republik Nomor 3 Tahun 2013 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen. Pada pasal 67 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2013, menyebutkan bahwa “Badan POM mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintah di bidang pengawasan obat dan makanan sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku”. Dalam menjalankan fungsi pengawasan, Badan POM memiliki unit pelaksana tugas yang disebut dengan Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) yang merupakan perpanjangan tangan Badan POM pusat yang terdapat pada setiap wilayah Provinsi di Indonesia. Dengan tujuan melindungi keamanan masyarakat terhadap penggunaan obat, makanan dan termasuk juga kosmetika.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan pada latar belakang masalah ini menimbulkan minat bagi penulis untuk membahas dan

menuangkannya dalam karya ilmiah yang berjudul **“PENGAWASAN PEREDARAN KOSMETIK SEBAGAI WUJUD PERLINDUNGAN KONSUMEN (STUDI PADA BALAI BESAR PENGAWAS OBAT DAN MAKANAN DI KOTA PADANG)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana upaya yang dilakukan oleh Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) dalam melakukan pengawasan peredaran kosmetik sebagai wujud perlindungan konsumen di Kota Padang?
2. Apa saja kendala-kendala yang ditemui oleh Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) dalam melakukan pengawasan peredaran kosmetik di Kota Padang ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dalam dalam penulisan karya ilmiah ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan oleh Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) dalam melakukan pengawasan peredaran kosmetik sebagai wujud perlindungan konsumen di Kota Padang.
2. Untuk mengetahui kendala-kendala yang ditemui oleh Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) dalam melakukan pengawasan peredaran kosmetik tanpa izin edar di Kota Padang.

D. Manfaat Penelitian

Sesuai dengan tujuan yang telah penulis kemukakan di atas maka, yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

- a. Untuk menambah ilmu pengetahuan, memperluas pemikiran penulis, serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil penelitian dalam bentuk tulisan terutama memantapkan cakrawala berfikir penulis dibidang hukum perdata.
- b. Penelitian ini juga bermanfaat dalam memberikan kontribusi pemikiran demi menunjang perkembangan ilmu hukum khususnya hukum perlindungan konsumen.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil karya ilmiah ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi praktisi hukum terkait masalah perlindungan konsumen, karna hak konsumen seringkali tidak diperhatikan dengan baik.
- b. Memberikan pengetahuan bagi masyarakat agar lebih memahami tentang perlindungan konsumen terutama terhadap konsumen kosmetik.
- c. Memberikan masukan terhadap kebijakan pemerintah dan para aparat hukum yang berwenang mengenai perlindungan konsumen terutama terhadap pengawasan peredaran kosmetik di Indonesia.

E. Metode Penelitian

Untuk memperoleh data yang maksimal dan menunjukkan hasil yang baik, sehingga tulisan ini mencapai sasaran dan tujuan sesuai dengan judul yang

telah ditetapkan, maka penulis mengumpulkan dan memperoleh data dengan menggunakan metode penelitian:

1. Metode penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode empiris yuridis (*Empris Research*) yaitu pendekatan penelitian yang dilakukan dengan melihat dan mengkaji bagaimana suatu aturan di implementasikan dilapangan.⁷

2. Sifat penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, yang mana penelitian ini dipakai untuk menggambarkan suatu kondisi atau keadaan yang sedang terjadi atau yang berlangsung di masyarakat, tujuannya agar dapat memberikan gambaran yang menyeluruh, lengkap, dan sistematis tentang objek yang akan diteliti. Dalam penelitian ini, yang menjadi objek yang dimaksud adalah menggambarkan tentang peran dari Balai Besar POM Kota Padang dalam mengawasi peredaran kosmetik di Kota Padang.

3. Sumber data

Data-data yang terdapat daalam penelitian ini diperoleh melalui *Field research*, yaitu melalui penelitian lapangan yang kemudian ditambah dengan data yang diperoleh melalui *Library research* yang dilakukan pada beberapa perpustakaan, diantaranya:

- a. Perpustakaan Universitas Andalas
- b. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas

⁷Bambang Sunggona, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 73.

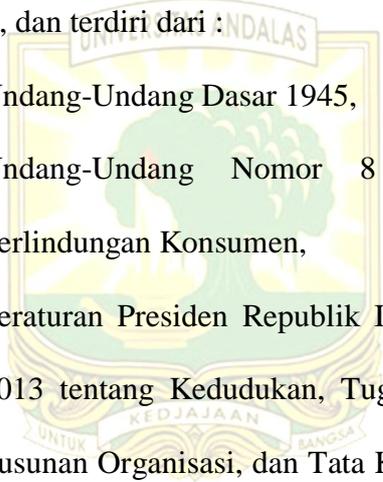
- c. Buku-buku milik penulis dan bahan- bahan kuliah yang berkaitan dengan penelitian ini.

4. Jenis data

Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. Data primer, yaitu data yang diperoleh dari lapangan berupa surat-surat yang berhubungan dengan masalah yang terjadi.
- b. Data sekunder, yaitu merupakan data atau informasi yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang terdiri dari.

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan–bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari :

- 
- a) Undang-Undang Dasar 1945,
- b) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen,
- c) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2013 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.
- d) Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 1175/MenKes/PER/VIII/2010 tentang Notifikasi Kosmetika,
- e) Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor HK.00.05.4.1745 Tentang Kosmetik,
- f) Dan Perundang-undangan lain yang terkait dengan

permasalahan yang sedang diteliti.

2. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti halnya hasil karya dari kalangan hukum.

3. Populasi dan Sampling

Populasi adalah keseluruhan dari objek pengamatan atau objek penelitian dan sampling adalah bagian dari populasi yang dianggap mewakili populasi.⁸ Metode penelitian ini menggunakan teknik *accidental sampling* yaitu mengambil sampel sesuai dengan keinginan peneliti yang dianggap peneliti dapat mewakili penelitian.

5. Teknik pengumpulan data

Data yang diperlukan dalam penelitian ini dikumpulkan melalui

a. Studi dokumen

Pada tahap ini penulis mengkaji beberapa dokumen yang ada dan tersedia di Kantor Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) di Padang, yang beralamat di Jln. Gajah Maja (Gunung Pangilun) Padang.

b. Wawancara

Wawancara (*interview*) adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka (*face-to-face*), ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah

⁸Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 79.

penelitian kepada seseorang responden.⁹ Dalam mengumpulkan data penulis menggunakan metode wawancara semi terstruktur yaitu dengan membuat daftar pertanyaan pokok dan pertanyaan lanjutan disusun sesuai dengan perkembangan wawancara. Dalam penelitian ini pihak yang diwawancarai adalah Pegawai BBPOM Kota Padang yang berwenang.

6. Pengolahan data.

Data yang telah dikumpulkan diolah dengan melakukan *editing* dan klasifikasi data agar dapat disajikan sehingga dapat diketahui dengan jelas mana data yang dibutuhkan atau tidak untuk proses berikutnya. Data tersebut akan diolah sehingga akan disusun secara sistematis dan *detail* mengenai permasalahan yang diteliti.

7. Analisa data

Data yang telah disajikan dianalisis secara kualitatif, yaitu dengan menilai berdasarkan peraturan perundang-undangan, teori, termasuk data yang diperoleh di lapangan untuk menarik kesimpulan.

⁹*Ibid*, hlm 82.