

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Perkembangan perekonomian dan pembangunan nasional diiringi dengan kemajuan teknologi yang begitu pesat memicu meningkatnya kebutuhan masyarakat akan produk barang dan/atau jasa yang dapat dikonsumsi. Guna memenuhi kebutuhan tersebut, pelaku usaha menghasilkan begitu banyak variasi barang dan/atau jasa yang didukung oleh ruang gerak yang bebas dalam setiap transaksi perdagangan sehingga barang dan/atau jasa yang dipasarkan dapat dengan mudah dikonsumsi. Hal tersebut menguntungkan konsumen karena kebutuhannya akan barang dan/atau jasa dapat terpenuhi serta banyaknya pilihan akan produk barang dan/atau jasa yang tersedia. Di lain pihak, kondisi tersebut menyebabkan kedudukan yang tidak seimbang antara konsumen dengan pelaku usaha. Konsumen dapat menjadi objek aktivitas bisnis dari pelaku usaha yang terkadang dapat merugikan konsumen misalnya dengan adanya iklan-iklan dan promosi yang kurang informatif maupun perjanjian-perjanjian seperti klausula baku yang mengikat konsumen.

Faktor utama yang menyebabkan terjadinya eksploitasi terhadap konsumen yaitu kurangnya kesadaran akan hak-hak dan kewajibannya.<sup>1</sup> Hal itu juga terkait dengan rendahnya pendidikan konsumen, kedudukan konsumen

---

<sup>1</sup>Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau Dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*. Cet.1(Jakarta: Kencana 2008). Hal.1.

dalam posisi tawar tidak berimbang serta kondisi ekonomi yang lemah. Oleh karena timbulnya banyak permasalahan tersebut, maka pemerintah mengeluarkan suatu produk hukum yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang selanjutnya disebut “UUPK”. Dengan adanya undang-undang tersebut maka diharapkan dapat menjamin tercapainya penyelenggaraan perlindungan konsumen di masyarakat.

Di dalam UUPK tersebut tidak saja dimaksudkan untuk melindungi hak-hak konsumen dari tindakan sewenang-wenang para pelaku usaha, melainkan juga dimaksudkan untuk menciptakan iklim usaha yang sehat dan mendorong pelaku usaha menghasilkan produk barang dan/atau jasa yang berkualitas. Hal ini terdapat dalam penjelasan umum UUPK yaitu disebutkan bahwa dalam pelaksanaannya akan tetap memperhatikan hak dan kepentingan pelaku usaha kecil dan menengah.<sup>2</sup>

Walaupun sudah diatur mengenai perlindungan konsumen melalui perangkat hukum UUPK beserta peraturan lainnya, namun masih banyak terdapat pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan pelaku usaha yang merugikan konsumen. Hal ini disebabkan prinsip ekonomi yang digunakan oleh pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan perekonomiannya, yaitu mendapatkan keuntungan semaksimal mungkin dengan modal seminimal mungkin tanpa memperhatikan adanya hak-hak konsumen. Bentuk pelanggaran terhadap konsumen akibat ulah pelaku usaha saat ini terjadi dalam berbagai bidang usaha, baik industri makanan dan obat-obatan hingga bidang usaha penyedia jasa penerbangan. Pada saat hak-hak konsumen dilanggar, banyak konsumen yang tidak mengetahui bahwa haknya dilanggar dan mereka dapat menggugat atau menuntut agar hak-hak tersebut dipenuhi. Mereka merasa kedudukan mereka sebagai konsumen tidak berimbang dengan kedudukan pelaku usaha.

Bentuk industri yang banyak terdapat pelanggaran hak-hak konsumen adalah industri makanan dan obat-obatan, dimana banyak pelaku usaha

---

<sup>2</sup>Happy Susanto, *Hak-Hak Konsumen Jika Dirugikan*. Cet.1(Jakarta: Visimedia 2008). hal. 4.

melakukan pelanggaran berupa kurangnya informasi mengenai produk-produk yang mereka jual maupun menggunakan zat-zat kimia yang membahayakan kesehatan konsumen. Hal ini amat disayangkan karena industri makanan dan obat-obatan merupakan industri yang memegang peranan penting dalam kehidupan masyarakat.

Produk-produk kosmetik yang merupakan hasil dari perkembangan industri obat-obatan, saat ini sudah merambah menjadi salah satu kebutuhan pokok masyarakat seiring dengan perkembangan gaya hidup masyarakat. Kehidupan modern masyarakat saat ini tidak hanya menuntut mobilitas yang tinggi tetapi juga nilai estetika terhadap penampilan. Pelaku usaha baik dalam dan luar negeri berlomba-lomba menghasilkan produk kosmetik berbagai jenis untuk meraup keuntungan dari pasar yang ada, bahkan tanpa memperhatikan hak-hak konsumen, salah satunya dengan iklan-iklan maupun promosi yang dapat menyesatkan konsumen, hingga banyak kosmetik yang beredar tidak memberikan informasi yang jelas akan kandungan zat kimia dalam produk tersebut.

Produk-produk kosmetik yang membanjiri pasar Indonesia saat ini banyak yang berasal dari produk kosmetik impor yang tidak terdaftar dan memuat informasi yang menyesatkan konsumen dengan tidak mencantumkan kadar zat-zat kimia berbahaya yang terkandung di dalamnya. Sebagai contoh, adanya produk pemutih wajah impor Meei Yung Whitening Day Cream yang banyak beredar, ternyata mengandung kadar merkuri melebihi dari kadar yang diperbolehkan.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>Merkuri (Hg) /Air Raksa termasuk logam berat berbahaya, yang dalam konsentrasi kecilpun dapat bersifat racun. Pemakaian Merkuri (Hg) dalam krim pemutih dapat menimbulkan berbagai hal, mulai dari perubahan warna kulit yang pada akhirnya dapat menyebabkan bintikbintik hitam pada kulit, alergi, iritasi kulit serta pemakaian dengan dosis tinggi dapat menyebabkan kerusakan permanen otak, ginjal, dan gangguan perkembangan janin bahkan paparan jangka pendek dalam dosis tinggi juga dapat menyebabkan muntah-muntah, diare dan kerusakan paru-paru serta merupakan zat karsinogenik (dapat menyebabkan kanker) pada manusia. Hidroquinon termasuk golongan obat keras yang hanya dapat digunakan berdasarkan resep dokter. Bahaya pemakaian obat keras ini tanpa pengawasan dokter dapat menyebabkan iritasi kulit, kulit menjadi merah dan rasa terbakar juga dapat menyebabkan kelainan pada ginjal

Pada awal pemakaian konsumen merasa terdapat perubahan warna kulit yang semakin cerah namun ternyata setelah memakai dalam jangka waktu lama dapat menimbulkan iritasi pada kulit yang berakibat antara lain kulit menjadi kemerahan, timbul jerawat serta bercak-bercak hitam hingga perubahan warna kulit yang menjadi kusam. Hal-hal tersebut jelas tidak seperti yang diharapkan oleh konsumen produk kosmetik. Kurangnya pengetahuan konsumen akan hal tersebut membuat terkadang menimbulkan akibat fatal bagi konsumen.

Saat ini terdapat konsumen produk pemutih impor Meei Yung Whitening Day Cream yang mengalami iritasi pada kulit mereka disebabkan pemakaian produk kosmetik impor tersebut. Diketahui pula sebagian dari produk-produk kosmetik impor tersebut, termasuk produk Meei Yung Whitening Day Cream, tidak terdaftar pada Badan POM sehingga ketika konsumen mendapat masalah akibat pemakaian produk tersebut tidak dapat menuntut pertanggungjawaban pelaku usaha maupun importir produk tersebut sebagai pihak yang bertanggung jawab<sup>4</sup>.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut maka penulis akan membahas tentang masalah produk kosmetik impor ditinjau dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

## **1.2 Pokok Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas maka terdapat empat pokok permasalahan yang akan di bahas yaitu:

1. Peraturan apa saja yang mengatur mengenai perlindungan konsumen terhadap produk kosmetik impor saat ini?
2. Bagaimana mekanisme pengawasan terhadap produk kosmetik impor?
3. Pelanggaran hukum apa saja yang telah dilakukan oleh pelaku usaha dalam kaitannya dengan peredaran produk Meei Yung Whitening Day Cream?

---

(nephropathy), kanker darah (leukemia) dan kanker sel hati (hepatocellular adenoma).  
<http://www.id.wikipedia.org> / diakses tanggal 20 September 2008.

4. Upaya hukum apa saja yang dapat dilakukan konsumen produk Meei Yung Whitening Day Cream bila terjadi pelanggaran terhadap peraturan yang mengatur peredaran produk kosmetik impor oleh pelaku usaha sehingga merugikan konsumen?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan yang telah diuraikan di atas maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mengetahui peraturan yang mengatur mengenai perlindungan konsumen terhadap produk kosmetik impor yang berlaku saat ini.
2. Mengetahui mekanisme pengawasan terhadap produk kosmetik impor.
3. Mengetahui bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha dalam kaitannya dengan peredaran produk Meei Yung Whitening Day Cream.
4. Mengetahui upaya hukum yang dapat dilakukan konsumen produk Meei Yung Whitening Day Cream bila terjadi pelanggaran terhadap peraturan yang mengatur peredaran produk kosmetik impor oleh pelaku usaha sehingga merugikan konsumen.

### 1.4 Kerangka Konseptual

Pada penelitian ini terdapat beberapa istilah yang terkait dengan pemaparan isi penelitian ini yaitu:

1. Perlindungan Konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup>Indonesia (a), *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen*, LN No.42 tahun1999, TLN No. 3821.Pasal 21 ayat (1).

<sup>5</sup>*Ibid.*, Pasal 1 angka 1.

2. 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.<sup>6</sup>
3. Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan 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-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.<sup>7</sup>
4. Barang adalah setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat untuk diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen.<sup>8</sup>
5. Promosi adalah kegiatan pengenalan atau penyebarluasan informasi suatu barang dan/atau jasa untuk menarik minat beli konsumen terhadap barang dan/atau jasa yang akan sedang diperdagangkan.<sup>9</sup>
6. Impor barang adalah kegiatan memasukkan barang ke dalam daerah pabean.<sup>10</sup>
7. Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat adalah lembaga non pemerintah yang terdaftar dan diakui oleh pemerintah yang mempunyai kegiatan menangani perlindungan konsumen.<sup>11</sup>
8. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen.<sup>12</sup>

---

<sup>6</sup>*Ibid.*, Pasal 1 angka 2.

<sup>7</sup>*Ibid.*, Pasal 1 angka 3.

<sup>8</sup>*Ibid.*, Pasal 1 angka 4.

<sup>9</sup>*Ibid.*, Pasal 1 angka 6.

<sup>10</sup>*Ibid.*, Pasal 1 angka 7.

<sup>11</sup>*Ibid.*, Pasal 1 angka 9.

<sup>12</sup>*Ibid.*, Pasal 1 angka 11.

9. Badan Perlindungan Konsumen Nasional adalah badan yang dibentuk untuk membantu upaya pengembangan perlindungan konsumen.<sup>13</sup>
10. Sediaan farmasi adalah obat, bahan obat, obat tradisional, dan kosmetik.<sup>14</sup>
11. Kosmetik adalah setiap bahan atau sediaan yang dimaksudkan untuk digunakan pada seluruh bagian luar tubuh manusia (epidermis, rambut, kuku, bibir dan organ genital bagian luar) atau gigi dan membran mukosa disekitar mulut terutama untuk membersihkan, mewangikan, mengubah penampilan dan atau memperbaiki bau badan dan atau melindungi atau memelihara tubuh pada kondisi baik.<sup>15</sup>
12. Bahan kosmetik adalah bahan atau campuran bahan yang berasal dari alam dan atau sintetis yang merupakan komponen kosmetik.<sup>16</sup>
13. Bahan pewarna adalah bahan atau campuran bahan yang digunakan untuk memberi dan atau memperbaiki warna pada kosmetik.<sup>17</sup>
14. Bahan pengawet adalah bahan atau campuran bahan yang digunakan untuk mencegah kerusakan kosmetik yang disebabkan oleh mikroorganisme.<sup>18</sup>
15. Bahan tabir surya adalah bahan yang digunakan untuk melindungi kulit dari radiasi sinar ultra violet dengan cara menyerap, memancarkan, dan menghamburkan.<sup>19</sup>

---

<sup>13</sup>*Ibid.*, Pasal 1 angka 12.

<sup>14</sup>Indonesia (b), *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan*, LN No.100 Tahun 1992, TLN No. 3495. Pasal 1 angka 9.

<sup>15</sup>Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia (a) Nomor HK.00.05.42.1018 Tentang Bahan Kosmetik, Tanggal 25 Februari 2008. Pasal 1 angka 1.

<sup>16</sup>*Ibid.*, Pasal 1 angka 2.

<sup>17</sup>*Ibid.*, Pasal 1 angka 3.

<sup>18</sup>*Ibid.*, Pasal 1 angka 4.

<sup>19</sup>*Ibid.*, Pasal 1 angka 5.

16. Pemasukan bahan kosmetik adalah importasi bahan kosmetik melalui angkutan darat, laut dan atau udara ke dalam wilayah Indonesia.<sup>20</sup>
17. Izin Edar adalah bentuk persetujuan pendaftaran kosmetik yang diberikan oleh Kepala Badan untuk dapat diedarkan di wilayah Indonesia.<sup>21</sup>
18. Kosmetik Impor adalah kosmetik yang dibuat oleh industri di luar negeri yang dimasukkan dan diedarkan di wilayah Indonesia.<sup>22</sup>
19. Pemasukan kosmetik adalah importasi kosmetik melalui angkutan darat, laut dan atau udara ke dalam wilayah Indonesia.<sup>23</sup>
20. Kepala Badan adalah Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia.<sup>24</sup>
21. Badan adalah badan yang bertanggung jawab di bidang pengawasan obat dan makanan.<sup>25</sup>

## 1.5 Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif<sup>26</sup> karena mengkaji hukum perlindungan konsumen terhadap peredaran kosmetik impor yang ditinjau berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian kepustakaan, yaitu cara

---

<sup>20</sup>Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia (b) Nomor HK.00. 05. 1. 42. 4974 Tentang Pengawasan Pemasukan Bahan Kosmetik, Tanggal 23 September 2008. Pasal 1 angka 2.

<sup>21</sup>Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia (c) Nomor HK.00. 05. 42. 2995 Tentang Pengawasan Pemasukan Kosmetik, Tanggal 10 Juni 2008. Pasal 1 angka 1.

<sup>22</sup>*Ibid.*, Pasal 1 angka 2.

<sup>23</sup>*Ibid.*, Pasal 1 angka 3.

<sup>24</sup>*Ibid.*, Pasal 1 angka 4.

<sup>25</sup>Indonesia (c), *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan*, LN No. 99 Tahun 1996, TLN No. 3656. Pasal 1 angka 9.

<sup>26</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2007), hal. 51.

pengumpulan data yang bersumber pada bahan-bahan pustaka.<sup>27</sup> Studi ini akan menganalisis obyek penelitian dengan menggunakan data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian dan kajian bahan-bahan pustaka. Sebagai suatu penelitian hukum, data sekunder yang dipergunakan yaitu:<sup>28</sup>

- a. Bahan hukum primer, yang berupa ketentuan hukum dan perundang-undangan yang mengikat serta berkaitan dengan studi ini.
- b. Bahan hukum sekunder, yang berupa literature-literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok masalah dalam studi ini, baik berbentuk buku-buku, makalah-makalah, laporan penelitian, artikel surat kabar dan lain sebagainya.
- c. Bahan hukum tersier, yang merupakan bahan penjelasan mengenai bahan hukum tersier maupun sekunder, berupa kamus, ensiklopedia, dan sebagainya.

Dalam mengumpulkan data penulis juga melengkapinya dengan melakukan wawancara terhadap konsumen pengguna produk serta wawancara dengan narasumber Bapak Budi Djanu S.H, M.H, Kepala Biro Informasi Obat dan Makanan di Badan Pengawas Obat dan Makanan (Badan POM) karena penelitian ini berkaitan erat dengan pengawasan obat-obatan yang termasuk di dalamnya pengawasan terhadap peredaran kosmetik impor, wawancara dengan Saudari Dian Setiawati, salah satu konsumen produk Meei Yung Whitening Day Cream, dan wawancara dengan pelaku usaha yang menjual produk Meei Yung Whitening Day Cream, juga wawancara dengan dr. Anastasia Shandy, SPKK, sehubungan dengan bahaya merkuri bagi kulit wajah. Dilihat dari sifatnya penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat eksplanatoris<sup>29</sup> karena menggambarkan dan menjelaskan lebih dalam mengenai perlindungan konsumen terhadap produk kosmetik impor.

---

<sup>27</sup> Sri Mamudji dkk., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 30.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hal. 28

<sup>29</sup> *Ibid.*, hal. 4.

Metode analisis data yang digunakan oleh penulis adalah metode analisis data secara kualitatif.

## **1.6 Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan penelitian ini akan dibagi menjadi lima bab dimana pada setiap bab terdapat beberapa sub bab. Bab pertama adalah bagian pendahuluan yang akan menjelaskan secara garis besar latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penelitian baik umum maupun khusus, kerangka konseptual, metodologi penelitian yang digunakan, serta uraian singkat mengenai sistematika penulisan skripsi ini.

Bab kedua akan membahas mengenai tinjauan umum hukum perlindungan konsumen di Indonesia, hukum perlindungan konsumen menurut UUPK dan bagaimana penerapan UUPK di Indonesia.

Bab ketiga akan membahas dan menguraikan tentang pengertian kosmetik serta akan di bahas mengenai pengaturan tentang kosmetik di Indonesia dan pengawasan peredaran kosmetik impor di Indonesia oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (Badan POM).

Bab keempat akan membahas dan menguraikan tentang kasus posisi peredaran produk kosmetik impor Meei Yung Whirening Day Cream. Akan dibahas juga mengenai bentuk-bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha berkaitan dengan peredaran produk Meei Yung Whitening Day Cream serta upaya-upaya hukum yang dapat dilakukan konsumen apabila terjadi pelanggaran hak-hak konsumen berdasarkan peraturan yang ada oleh produsen.

Keseluruhan dari penelitian ini akan diakhiri dengan bab kelima, yaitu penutup yang secara singkat akan memaparkan kesimpulan-kesimpulan berdasarkan pembahasan-pembahasan dari bab-bab sebelumnya serta saran-saran yang dapat menjadi masukan bagi perkembangan di bidang yang berkaitan dengan penelitian ini.