

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar belakang

Konsumen adalah setiap orang yang memakai barang dan atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.¹ Istilah “perlindungan konsumen” berkaitan dengan perlindungan hukum. Oleh karena itu, perlindungan konsumen mengandung aspek hukum. Adapun materi yang mendapat perlindungan itu bukan sekedar fisik, melainkan terlebih hak-haknya yang bersifat abstrak. Dengan kata lain, perlindungan konsumen sesungguhnya identik dengan perlindungan yang diberikan hukum terhadap hak-hak konsumen.²

Istilah konsumen sebagai definisi yuridis formal ditemukan pada Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang mana dalam Pasal 1 ayat (2) disebutkan bahwa:³ Konsumen adalah setiap orang, pemakai barang dan/atau jasa, yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri. Rumusan pengertian perlindungan konsumen yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen tersebut cukup memadai. Kalimat yang menyatakan “segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum”, diharapkan sebagai

¹ Zulham, *Perlindungan Konsumen*, Kencana Prenada, Jakarta, 2013, hlm. 1.

² Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*; Jakarta: Grasindo, 2004, hlm 19.

³ Tim Penyusunan Fakultas Hukum universitas Udayana, *Buku Ajar Hukum Perlindungan konsumen*, (Denpasar: Universitas Udayana, 2016), hlm.12

benteng untuk konsumen atas tindakan sewenang-wenang pelaku usaha yang merugikan konsumen. Pengaturan perlindungan konsumen dilakukan dengan:⁴

- a. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung akses informasi, serta menjamin kepastian hukum;
- b. Melindungi kepentingan konsumen pada khususnya dan kepentingan seluruh pelaku usaha;
- c. Meningkatkan kualitas dan pelayanan jasa;
- d. Memberikan perlindungan kepada konsumen dari praktik usaha yang menipu dan menyesatkan;
- e. Memadukan penyelenggaraan, pengembangan dan pengaturan perlindungan konsumen dengan bidang-bidang perlindungan pada bidang-bidang lainnya.

Seiring dengan kuatnya arus modernitas yang berdampak pada perubahan pola individu dan masyarakat tak terkecuali kaum wanita dibidang *fashion-cosmetics*. Menjadikan pelaku usaha baik dalam maupun luar negeri untuk menghasilkan produk-produk kosmetik sebagai pemenuhan kansa pasar guna memenuhi tingginya kebutuhan konsumen khususnya wanita. Hal tersebut merupakan sesuatu yang wajar, tingginya permintaan pasar adalah *causal efect* dari kebutuhan kodrati wanita.

Kebutuhan akan produk-produk kosmetik tersebut merupakan peluang besar dalam sektor bisnis, terlebih lagi dengan adanya media *online* para pelaku usaha dapat menjual dan mempromisikan produknya baik itu produk

⁴ Sigit Wibowo, 2008, Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen dengan Penerapan Product Liability, *Jurnal Media Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Proklamasi 45 Yogyakarta, Vol. 15, No. 1, Juni.

dalam negeri maupun produk yang diimpor dari luar negeri tanpa terhalang batas wilayah.⁵

Persyaratan produk impor dan lokal yang bisa dipasarkan kepada masyarakat yaitu.⁶

1) Persyaratan Mutu

- a. kosmetik harus memenuhi persyaratan mutu sesuai dengan persyaratan mutu sebagaimana tercantum dalam kodeks kosmetika indonesia, standar lain yang diakui, atau sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. pemenuhan persyaratan mutu kosmetika sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam pasal 9 (*Article 9*) *Asean Cosmetic Directive* tahun 2003 dan/atau perubahannya.

2) Persyaratan keamanan

Kosmetika harus memenuhi persyaratan keamanan sesuai dengan persyaratan keamanan sebagaimana tercantum dalam peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan tentang kosmetika.

3) Persyaratan kemanfaatan

Klaim kemanfaatan yang dicantumkan pada penandaan harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁵ Salsabilla, M., *Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Kosmetik Yang Dijual Secara Online Di Kota Banda Aceh*, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, 2015. hlm. 7

⁶ <https://www.kompasiana.com/ferdansyah/gunakan-selalu-kosmetik-yang-terdaftar>, Diakses, Tanggal, Pada 20 Oktober 2022.

4) Persyaratan penandaan/ciri, tampilan

Berisi informasi lengkap, obyektif, dan tidak menyesatkan. Menggunakan bahasa Indonesia terutama untuk informasi berupa:

- a. Keterangan kegunaan dan cara penggunaan kecuali untuk kosmetika yang sudah jelas kegunaannya atau cara penggunaannya.
- b. Peringatan dan keterangan lain yang dipersyaratkan. Merujuk kepada syarat penandaan maka kosmetik yang beredar harus memiliki penandaan/tampilan sebagai berikut.

1) Kosmetik yang Dibuat Dalam Negeri (Lokal)

Penandaan paling sedikit terdiri dari :

- a. Mencantumkan nama kosmetika
- b. Mencantumkan kegunaan.
- c. Mencantumkan cara penggunaan/pakai kecuali untuk produk yang sudah diketahui oleh umum cara penggunaannya seperti sabun mandi dan pasta gigi.
- d. Mencantumkan komposisi (bahan dasar yang digunakan)
- e. Mencantumkan nama produsen.
- f. Mencantumkan nama dan alamat lengkap pemohon notifikasi (Ijin Edar)
- g. Nomor best/lot.
- h. Ukuran, isi, atau berat bersih.
- i. Tanggal kadaluwarsa.
- j. Peringatan/perhatian dan keterangan lain.

k. Nomor Notifikasi (nomor ijin edar) dari BPOM RI.

2) Kosmetik yang di Buat di Luar Negeri (Impor)

Penandaan paling sedikit terdiri dari :

- a. Mencantumkan nama kosmetika.
- b. Mencantumkan kegunaan.
- c. Mencantumkan cara penggunaan/pakai.
- d. Mencantumkan komposisi (bahan dasar yang digunakan).
- e. Mencantumkan nama produsendan negara produsen.
- f. Mencantumkan nama dan alamat lengkap pemohon notifikasi,
- g. Nomor best/lot.
- h. Ukuran, isi, atau berat bersih.
- i. Tanggal kadaluwarsa.
- j. Peringatan/perhatian dan keterangan lain.
- k. Nomor notifikasi (nomor izin edar) dari BPOM RI.

Pengawasan *pos-market* BPOM RI tahun 2017 menemukan 491.667 *pieces* kosmetik lokal ilegal dan 756.499 *pieces* kosmetik impor ilegal yang tidak berbahasa Indonesia yang beredar di wilayah Indonesia.

Dalam era perdagangan bebas ini, terdapat dua hal yang berkaitan dengan konsumen. Pertama, konsumen diuntungkan karena dengan adanya perdagangan bebas ini maka arus keluar masuk barang menjadi semakin lancar dan tidak terhambat dengan batasan wilayah atau suatu negara. Oleh karena itu konsumen lebih banyak mempunyai pilihan dalam menentukan berbagai kebutuhan, baik berupa barang atau jasa, dari segi jenis dan macam barang,

mutu, merek maupun harga. Kedua, posisi konsumen di negara berkembang dirugikan, hal ini disebabkan lemahnya pengawasan di bidang standarisasi mutu barang, lemahnya produk perundangundangan,⁷ yang mana berakibat banyak produk kosmetik yang diedarkan dipasaran tidak memenuhi standar mutu serta tidak terdaftar dan memiliki izin edar dari BPOM.

Produk-produk kosmetik saat ini beraneka ragam jenis dan merek, tidak hanya terbatas produk kosmetik dalam negeri saja namun juga produk kosmetik luar negeri seperti Taiwan, Cina, Thailand, dan Korea. Namun apakah semua produk kosmetik yang diimpor dari luar negeri tersebut aman untuk dikonsumsi oleh para konsumen khususnya di Indonesia. Hal ini berkaitan dengan kepentingan keselamatan dan kesehatan konsumen kosmetik di Indonesia.

Sejauh ini produk kosmetik telah beredar luas di pasaran. Banyaknya beredar produk tersebut memerlukan kontrol yang kuat dari pemerintah maupun pihak terkait untuk memastikan bahwa produk kosmetik yang beredar di pasaran memenuhi standart layak dan legal untuk dikonsumsi. Pengendalian ini berfungsi untuk memberikan perlindungan kepada konsumen terutama konsumen terhadap produk kosmetik yang dikonsumsi.

Perkembangan pada era perdagangan bebas sekarang banyak kosmetik yang beredar dipasaran dengan berbagai jenis merek khususnya di kota pekanbaru. Tingginya kebutuhan terhadap produk-produk kosmetik sepertinya banyak dimanfaatkan oleh pelaku usaha yang tidak bertanggung jawab dengan

⁷ Celina Tri Siwi Kristiyanti, 2011, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 8

memproduksi atau memperdagangkan kosmetik yang tidak memenuhi persyaratan untuk di edarkan kepada masyarakat.

Harus digaris bawahi dengan mudah dan banyaknya jumlah peredaran produk kosmetik di Pekanbaru memberikan dampak negatif bagi konsumen khususnya wanita, maka diperlukan melakukan penelitian bersama atau analisis hal-hal yang berkaitan dengan perlindungan konsumen, masalah yang menjadi perhatian konsumen.⁸ Agar konsumen tidak menjadi objek eksploitasi dari para pelaku usaha yang tidak bertanggung jawab. Apalagi banyak ditemui produk kosmetik luar negeri di tanah air yang tidak menggunakan bahasa Indonesia sehingga menyulitkan bagi konsumen untuk memahami komposisi produk dan cara penggunaannya.

Didalam undang-undang nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen pada Pasal 5 poin (a) menyatakan bahwa konsumen berkewajiban untuk membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan jasa demi keamanan dan keselamatan.⁹ Serta didalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan pada Pasal 6 ayat (1) menyatakan setiap pelaku usaha wajib menggunakan atau melengkapi label berbahasa Indonesia pada barang yang diperdagangkan di dalam negeri.¹⁰

⁸ Dr. Vincent J. G. Power, “ Consumer Law “. European Competition Law Review, 2016, dalam <https://westlaw.com/Document/> Diakses Pada 20 Oktober 2022

⁹ Pasal 5 Poin (a) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

¹⁰ Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2014 Tentang Perdagangan.

Pada dasarnya tidak ada ketentuan yang mengatur secara khusus definisi tentang “kosmetik ilegal”, melainkan hanya didefinisikan “kosmetik” sebagaimana ketentuan diatas. Akan tetapi konstruksi pengertian “kosmetik ilegal” dapat dimaknai atau diartikan berdasarkan ketentuan Peraturan kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor HK.03.1.23.12.11.10052 Tahun 2011 tentang Pengawasan Produksi dan Peredaran Kosmetik, yang menegaskan bahwa suatu “produk kosmetik yang di edarkan wajib memenuhi standard dan persyaratan keamanan, manfaat, mutu, penandaan, klaim dan notifikasi”.¹¹

Dengan demikian dapat dimaknai bahwa sesuatu produk kosmetik dapat dikatakan sebagai produk “kosmetik ilegal” adalah “produk kosmetik yang diprduksi, diedarkan, atau diperdagangkan tanpa memenuhi standar keamanan, manfaat, dan mutu sehingga membahayakan pengguna produk, karena mengandung bahan berbahaya dan merugikan ekonomi Negara karena tidak memiliki izin edar sebagaimana yang ditentukan oleh peraturan perundangundangan.

Ada beberapa beberapa contoh kasus peredaran kosmetik ilegal tersebut yang terjadi di Pekanbaru. Kasus tersebut antara lain Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) di Pekanbaru telah selesai melaksanakan aksi penertiban pasar tahap II tahun ini. Penertiban yang dilakukan sejak 19 November hingga 8 Desember 2018 ini berhasil mengamankan 620 jenis kosmetik ilegal. Penertiban ini dilakukan di Pekanbaru dan beberapa daerah

¹¹ Peraturan kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor HK.03.1.23.12.11.10052 Tahun 2011 tentang Pengawasan Produksi dan Peredaran Kosmetik.

lainnya. Seperti Kampar, Kuansing, Siak, Pelalawan, dan Rohul. Total ada 21.218 Pcs dari 620 jenis produk yang diamankan. Atas tindakan ini, pelaku pengedar kosmetik ilegal ini dapat dipidana penjara maksimal 15 tahun dengan denda Rp 1,5 miliar.¹²

Adapun data terbaru yaitu BBPOM di Pekanbaru terpadu dengan Dinas Kesehatan, Disperindag dan Satpol PP melakukan penyisiran ke sarana distribusi kosmetik, baik retail modern dan pasar tradisional di wilayah Kota Pekanbaru dan Kab. Kampar. Aksi terpadu dilaksanakan mulai tanggal 19 s/d 22 Juli 2022 dengan total sarana diperiksa sebanyak 35 sarana dengan hasil 16 sarana Memenuhi Ketentuan (MK) dan 19 sarana Tidak Memenuhi Ketentuan (TMK). Total temuan produk kosmetik tanpa izin edar sebanyak 4.855 pcs dengan nilai ekonomi sekitar 58 juta rupiah.¹³

Selanjutnya adanya temuan Polisi barang bukti berupa 27 jenis obat-obatan dan kosmetik ilegal. Direktur Reskrimsus Polda Riau, Kombes Pol Andri Sudarmadi, mengatakan, pengungkapan kasus bermula dari laporan masyarakat terkait peredaran kosmetik dan obat-obatan diduga illegal. Alhasil, pelaku dan barang bukti langsung digelandang ke Mapolda Riau.¹⁴

Dari uraian kasus tersebut di atas dapat dipahami, peredaran kosmetik ilegal sudah sangat mengkhawatirkan. Pekanbaru sebagai salah satu daerah

¹² BBPOM tertibkan kosmetik ilegal dan berbahaya senilai Rrp 1 milliar, Lihat di <https://www.cakaplah.com/> diakses tanggal 22 April 2022

¹³ Kolaborasi BBPOM Pekanbaru dan Lintas sector gerus peredaran kosmetik ilegal di Kota Pekanbaru, Lihat di <https://www.pom.go.id/> diakses tanggal 20 Okotober 2022

¹⁴ Polda Riau ungkap peredaran obat dan kosmetik ilegal, Lihat di, <https://gardaberita.com/> diakses tanggal 22 April 2022

yang mengalami perkembangan yang cukup pesat harus menyikapi hal tersebut dengan baik agar tidak menjadi daerah peredaran kosmetik illegal.

Mengingat konsumen yang tidak mengetahui tentang legalitas suatu produk kosmetik tentunya akan membahayakan dan tidak aman untuk digunakan. Oleh karena itu masalah perlindungan konsumen sangat perlu untuk di perhatikan. Selain itu lembaga persaingan dan perlindungan konsumen memiliki tanggung jawab melindungi dan berbicara untuk proses persaingan, untuk memerangi praktik-praktik yang membahayakan pasar.¹⁵

Sehubungan dengan hal tersebut Ahmad Miru menyatakan bahwa hal tersebut memungkinkan beredarnya kosmetik-kosmetik dalam memenuhi kebutuhan pasar yang menjadi ladang bisnis bagi pelaku usaha, baik kosmetik yang memiliki izin edar dari pemerintah sampai yang tidak memiliki izin edar. Hal ini seringkali dijadikan lahan bisnis bagi pelaku usaha yang mempunyai itikad buruk akibat posisi konsumen yang lemah karena tidak adanya perlindungan yang seimbang untuk melindungi hak-hak dari konsumen.¹⁶ Berdasarkan Peraturan Kepala Badan POM RI No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan kepala Badan POM No. HK.03.1.23.08.11.07517 Tahun 2011 tentang Persyaratan Teknis Bahan Kosmetika, terdapat bahan-bahan yang termasuk dalam daftar bahan berbahaya yang dilarang untuk digunakan dalam pembuatan kosmetika.

¹⁵ Kirkland & Ellis, “Anti Consumer Protection”, competition law international, 2012, lihat di, <https://westlaw.com/> diakses tanggal 20 Oktober 2022

¹⁶ Ahmad Miru, *Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 1.

Secara teoritis pertanggungjawaban terkait dengan hubungan hukum yang timbul antara pihak yang menuntut pertanggungjawaban dengan pihak yang dituntut untuk bertanggung jawab. Oleh karena itu, berdasarkan jenis hubungan hukum atau peristiwa hukum yang ada, maka dapat dibedakan:¹⁷

- 1) Pertanggungjawaban atas dasar kesalahan, yang dapat lahir karena terjadinya wanprestasi, timbulnya perbuatan melawan hukum, tindakan yang kurang hati-hati.
- 2) Pertanggungjawaban atas dasar resiko, yaitu tanggung jawab yang harus dipikul sebagai risiko yang harus diambil oleh seseorang pengusaha atas kegiatan usahanya.

Secara normatif, produsen atau pelaku usaha harus bertanggung jawab penuh atas kerugian yang dialami oleh konsumen. Tanggung jawab berdasarkan kelalaian (*negligence*) adalah prinsip tanggung jawab yang bersifat subjektif, yaitu suatu tanggung jawab yang ditentukan oleh perilaku produsen.¹⁸ Namun Pemerintah juga punya andil dalam memberikan tanggung jawab terhadap konsumen baik secara preventif maupun secara represif agar konsumen tidak dirugikan terhadap peredaran kosmetik ilegal.

Perlindungan konsumen mempunyai cakupan yang luas meliputi perlindungan konsumen dalam memperoleh barang dan jasa, yang berawal dari tahap kegiatan untuk mendapatkan barang dan jasa hingga ke akibat-akibat dari

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2004, hlm. 46.

pemakaian barang dan jasa itu.¹⁹ Selain tinjauan mengenai perlindungan konsumen tersebut, tentunya konsumen dalam tindakan pembelian barang juga mempunyai hak dan kewajiban yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen sebagai wujud upaya perlindungan hukum.²⁰ Oleh karena itu, negara bertugas dan menjamin terlaksananya undang-undang ini sesuai dengan bunyinya. Setiap peraturan perundang-undangan yang mengatur hubungan antara pelaku usaha dan konsumen harus mengacu dan mengikuti kelima asas tersebut, karena dijunjung tinggi dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen.²¹

Berdasarkan pemaparan latar belakang diatas maka peneliti tertariklah untuk meneliti hal ini, dengan mengangkat judul penelitian yang berjudul **“Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Terkait Peredaran Dan Pemakaian Kosmetik Ilegal di Pekanbaru”**.

1.2. Rumusan Masalah

- 1) Bagaimanakah perlindungan hukum terhadap konsumen terkait peredaran dan pemakaian kosmetik ilegal di Pekanbaru?
- 2) Bagaimanakah tanggung jawab pemerintah dalam melakukan pengawasan terhadap peredaran dan pemakaian kosmetik ilegal di Pekanbaru?

¹⁹ Janus Sidabalok. *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hlm. 7.

²⁰ Tika Pratiwi dan Aprina Chintya. Studi Komperatif Hak dan Kewajiban Konsumen Menurut UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dan Hukum Islam. *Jurnal Kajian Agama Sosial dan Budaya* Vol. 2 No. 1, 2017. hlm. 12-13

²¹ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 25-26.

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah

- 1) Untuk mengetahui perlindungan hukum terhadap konsumen terkait peredaran dan pemakaian kosmetik ilegal di Pekanbaru.
- 2) Untuk mengetahui tanggung jawab pemerintah dalam melakukan pengawasan terhadap peredaran dan pemakaian kosmetik ilegal di Pekanbaru.

1.4. Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini maka kita bisa tau bagaimana cara atau tindakan pada masa yang akan datang apabila terjadi sengketa atau permasalahan yang sama pada kasus ini.

1. Secara Teoritis

Dari adanya penelitian diharapkan mampu memberikan manfaat yang berguna dan juga bisa untuk menghasilkan paradigma baru, serta memotivasi untuk pola pemikiran bagi mahasiswa.

2. Secara Praktis

Dengan adanya penelitian ini maka kita bisa tau bagaimana cara atau tindakan pada masa yang akan datang terkait dengan perlindungan hukum terhadap konsumen terkait peredaran dan pemakaian kosmetik ilegal di Pekanbaru.

1.5. Sistematika Penulisan

Dalam mempermudah pemahaman dalam proposal ini masalah secara garis besar terhadap penyusunan proposal, maka penyusunan proposal ini akan disusun dengan perbab. Adapun penulisannya yaitu :

BAB I PENDAHULUAN

Penulis mengemukakan dengan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan Pustaka mengenai Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Terkait Peredaran Dan Pemakaian Kosmetik Ilegal di Pekanbaru.

BAB III METODE PENELITIAN

Pendekatan penelitian, alasan pemilihan lokasi, teknik jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, analisis data, daftar pustaka.

BAB IV HASIL PENELITIAN

Pada bab ini diuraikan hasil penelitian dari Perlindungan hukum terhadap konsumen terkait peredaran dan pemakaian kosmetik ilegal di Pekanbaru dan Tanggung jawab pemerintah dalam melakukan pengawasan terhadap peredaran dan pemakaian kosmetik ilegal di Pekanbaru.

BAB V PENUTUP

Pada bab ini saya akan menyimpulkan kesimpulan dan saran mengenai penelitian yang sudah saya teliti kasusnya.

DAFTAR PUSTAKA

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Perlindungan Hukum

Kehadiran hukum dalam masyarakat adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang biasa bertentangan antara satu sama lain. Maka dari itu, hukum harus bisa mengintegrasikannya sehingga benturan-benturan kepentingan itu dapat ditekan seminimal mungkin.

Menurut Fitzgerald, bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karna dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan dilain pihak.²² Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi.²³

Secara umum, perlindungan berarti mengayomi sesuatu dari hal-hal yang berbahaya, sesuatu itu bisa saja berupa kepentingan maupun benda atau barang. Selain itu perlindungan juga mengandung makna pengayoman yang diberikan oleh seseorang terhadap orang yang lebih lemah. Dengan demikian, perlindungan hukum dapat diartikan dengan segala upaya pemerintah untuk menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada warga negaranya agar hak- haknya sebagai seorang warganegara tidak

²² Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 53

²³ *Ibid*, hlm. 69

dilanggar, dan bagi yang melanggarnya akan dapat dikenakan sanksi sesuai peraturan yang berlaku.

Pengertian perlindungan adalah tempat berlindung, hal (perbuatan dan sebagainya) memperlindungi. Dalam KBBI yang dimaksud dengan perlindungan adalah cara, proses, dan perbuatan melindungi. Sedangkan hukum adalah peraturan yang dibuat oleh pemerintah atau yang data berlaku bagi semua orang dalam masyarakat (negara). Pengertian perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.

Secara gramatikal, perlindungan adalah tempat untuk berlindung atau hal (perbuatan) memperlindungi.²⁴ Sudikno mengartikan bahwa hukum adalah sekumpulan peraturan dan kaedah yang mempunyai isi yang bersifat umum, karna dapat berlaku bagi setiap orang, dan normatif, karena sebagai dasar untuk menentukan apa yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan, ataupun apa yang harus dilakukan, serta mengataur tentang cara melaksanakan kaedah-kaedah tersebut.²⁵

Menurut Setjipto Raharjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) yang dirugikan orang lain

²⁴<http://www.artika.com/arti-370785-perlindungan.hkm>, diakses Hari Jumat, pada tanggal 11 mei 2018, pukul: 15,25.

²⁵ Satjipto Raharjo, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2003, hlm. 121.

dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.²⁶ Sedangkan menurut C.S.T. Kansil perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.²⁷

Perlindungan hukum adalah suatu perbuatan untuk menjaga kepentingan subyek-subyek hukum dengan peraturan-peraturan atau kaidah yang berlaku kepada orang tersebut untuk melakukan tindakan yang dapat memenuhi kepentingannya.²⁸ Sementara itu, Philipus M. Hadjo mengemukakan bahwa perlindungan hukum merupakan perlindungan harkat dan martabat secara pengakuan terhadap hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum dalam negara hukum dengan berdasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku dinegara tersebut guna mencegah terjadinya kesewenang-wenangan. Perlindungan hukum itu pada umumnya berbentuk suatau peraturan tertulis, sehingga sifatnya lebih mengikat dan akan mengakibatkan adanya sanksi yang harus dijatuhkan kepada pihak yang melanggarnya.²⁹

²⁶ *Ibid*, hlm. 54

²⁷ C.S.T. Kansil, 1989, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm.102

²⁸ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 10.

²⁹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya, Bina Ilmu, 1987, hlm. 205.

Ada dua macam perlindungan hukum menurut Philipus M. Hadjon, yaitu:³⁰

- a. perlindungan hukum *preventif* yang bertujuan untuk mencegah terjadinya permasalahan atau sengketa.
- b. perlindungan hukum *represif* yang bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan atau sengketa yang timbul.

Perlindungan hukum bagi rakyat merupakan konsep universal, dalam arti dianut dan ditetapkan oleh setiap negara sebagai negara hukum. Menurut Paulus E. Lotulung, masing-masing negara mempunyai cara dan mekanisme tersendiri tentang bagaimana mewujudkan perlindungan hukum tersebut dan seberapa jauh perlindungan hukum itu diberikan.³¹

Perlindungan hukum merupakan segala upaya pemenuhan hak dan pemberian bantuan untuk memberikan rasa aman kepada saksi dan/atau korban, perlindungan hukum korban kejahatan sebagai bagian dari perlindungan masyarakat, dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk, seperti melalui pemberian restitusi, kompensasi, pelayanan medis, dan bantuan hukum.³²

Menurut Philipus M. Hadjon³³ berpendapat bahwa perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum

³⁰ *Ibid*, hlm. 117.

³¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 282.

³² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1984, hlm. 133.

³³ Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 25.

berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan atau sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya.

Perlindungan hukum merupakan suatu konsep yang universal dari negara hukum. Pada dasarnya, perlindungan hukum terdiri atas dua bentuk, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif yakni: Perlindungan Hukum Preventif yang pada dasarnya preventif diartikan sebagai pencegahan. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintah yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan. Bentuk perlindungan hukum preventif terdapat dalam peraturan perundang-undangan guna mencegah terjadinya suatu pelanggaran serta untuk memberikan batasan-batasan dalam melakukan kewajiban. Perlindungan Hukum Represif berfungsi untuk menyelesaikan sengketa yang telah muncul akibat adanya pelanggaran. Perlindungan ini merupakan perlindungan akhir yang berupa pemberian sanksi terhadap pelanggaran yang telah dilakukan.

Berkaitan dengan konsumen, berarti hukum memberikan perlindungan terhadap hak-hak pelanggan dari sesuatu yang mengakibatkan tidak terpenuhinya hak-hak tersebut. Kegiatan bisnis yang sehat terdapat keseimbangan perlindungan hukum antara konsumen dengan produsen.

Lebih-lebih jika produk yang terbatas, produsen dapat menyalahgunakan posisinya yang monopolistis, hal itu tentu saja akan merugikan konsumen.³⁴

Perlindungan konsumen ini merupakan jaminan yang seharusnya didapatkan oleh para konsumen atas setiap produk bahan makanan yang dibeli dari produsen atau pelaku usaha.³⁵ Perlindungan konsumen tidak saja terhadap barang-barang berkualitas rendah, akan tetapi juga terhadap barang-barang yang membahayakan kehidupan masyarakat.³⁶ Kerugian-kerugian yang dialami oleh konsumen tersebut dapat timbul sebagai akibat dari adanya hubungan hukum perjanjian antara pelaku usaha dengan konsumen, maupun akibat dari adanya perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pelaku usaha.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum adalah segala upaya pemerintah untuk menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada warganya agar hak-haknya sebagai warga negara tidak dilanggar, dan bagi yang melanggarnya akan dapat dikenakan sanksi sesuai peraturan yang berlaku.

2.2. Perlindungan 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

³⁴ Ahmadi Miru, *Prinsip-prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 1.

³⁵ Rosmawati, *Pokok-pokok Hukum Perlindungan Konsumen*, Depok, 2018, hlm. 1.

³⁶ *Ibid*, hlm. 6.

konsumen itu sendiri.³⁷ 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.³⁸

Az. Nasution bahwa hukum perlindungan konsumen adalah bagian dari hukum konsumen. Hukum konsumen menurut beliau adalah “Keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain yang berkaitan dengan barang dan/atau jasa kepada konsumen, didalam pergaulan hidup”.³⁹ Sedangkan hukum perlindungan konsumen diartikan sebagai “Keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungan dan masalahnya dengan para penyedia barang dan atau jasa kepada konsumen”.⁴⁰

Lebih lanjut mengenai definisinya itu, Nasution menjelaskan sebagai berikut: “Hukum konsumen pada pokoknya lebih berperan dalam hubungan dan masalah konsumen yang kondisi para pihaknya berimbang dalam kedudukan sosial ekonomi, daya saing, maupun tingkat pendidikan. Rasionya adalah sekalipun tidak selalu tepat, bagi mereka yang berkedudukan seimbang demikian, maka mereka masing-masing lebih mampu mempertahankan dan

³⁷ Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Ctk Pertama, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 9.

³⁸ Endang Wahyuni, *Aspek Sertifikasi & Keterkaitannya dengan Perlindungan Konsumen*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 90.

³⁹ Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, hlm.46.

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 66.

menegakkan hak-hak mereka yang sah. Hukum perlindungan konsumen dibutuhkan apabila kondisi pihak-pihak yang mengadakan hubungan hukum atau bermasalah dalam masyarakat itu tidak seimbang”.⁴¹

Dan adapun dasar perlindungan konsumen pada hakekatnya, terdapat dua instrumen hukum penting yang menjadi landasan kebijakan perlindungan konsumen di Indonesia, yakni: Pertama, Undang-Undang Dasar 1945, sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia, mengamanatkan bahwa pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Tujuan pembangunan nasional diwujudkan melalui sistem pembangunan ekonomi yang demokratis sehingga mampu menumbuhkan dan mengembangkan dunia yang memproduksi barang dan jasa yang layak dikonsumsi oleh masyarakat. Kedua, Undang Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK). Lahirnya Undang-undang ini memberikan harapan bagi masyarakat Indonesia, untuk memperoleh perlindungan atas kerugian yang diderita atas transaksi suatu barang dan jasa. UUPK menjamin adanya kepastian hukum bagi konsumen.

Pengertian Perlindungan Konsumen dalam Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, perlindungan konsumen adalah “segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen”. Pengertian Konsumen dalam Pasal 1 Angka 2 UUPK 8/1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah “setiap orang pemakai barang dan/jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik

⁴¹ *Ibid*, hlm. 67.

bagi kepentingan diri sendiri keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan”. Istilah lain yang agak dekat dengan konsumen adalah “pembeli”. Istilah ini dapat dijumpai dalam Kitab-Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Pengertian konsumen lebih jelas dan lebih luas daripada pembeli.

Pada dasarnya, baik hukum maupun hukum perlindungan konsumen membicarakan hal yang sama, yaitu kepentingan hukum konsumen. Bagaimana hak-hak konsumen itu diakui dan diatur di dalam hukum serta bagaimana ditegakkan di dalam praktik hidup bermasyarakat. Dengan demikian, hukum perlindungan konsumen atau hukum konsumen dapat diartikan sebagai keseluruhan peraturan hukum yang mengatur hak-hak dan kewajiban-kewajiban konsumen dan pelaku usaha yang timbul dalam usaha-usaha untuk memenuhi kebutuhannya.

Konsumen dan pelaku usaha dapat diibaratkan sekeping mata uang dengan dua sisanya yang berbeda tetapi tidak dapat dipisahkan. Pelaku usaha tidak dapat menjalankan usahanya tanpa ada konsumen, begitu pula sebaliknya. Oleh karena itu keseimbangan dan keharmonisan diantara keduanya adalah sesuatu yang harus dipelihara dan dijaga serta merupakan suatu keharusan. Istilah “Pelaku Usaha” terdapat dalam Pasal 1 Angka (3) UUPK, yaitu 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. Sehubungan dengan hal tersebut Az. Nasution menyatakan bahwa dalam penjelasan undang-undang yang termasuk dalam pelaku usaha adalah perusahaan, korporasi, BUMN, koperasi, importir, pedagang, distributor dan lain-lain. Produsen atau pelaku usaha sering diartikan sebagai pengusaha yang menghasilkan barang dan jasa. Dalam pengertian ini termasuk di dalamnya pembuat grosir, leveransir, dan pengecer professional yaitu setiap orang/badan yang ikut serta dalam penyediaan barang dan jasa hingga ke tangan konsumen.⁴²

Hukum Konsumen diartikan sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain berkaitan dengan barang atau jasa konsumen didalam pergaulan hidup.⁴³ Asas dan kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah konsumen itu tersebar dalam berbagai bidang hukum seperti hukum perdata, dagang, hukum pidana, hukum administrasi negara dan hukum internasional terutama konvensi-konvensi yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan konsumen. Karena posisi konsumen lemah maka ia harus dilindungi oleh hukum. Salah satu sifat sekaligus tujuan hukum itu adalah memberikan perlindungan kepada masyarakat. Shidarta berpendapat sebenarnya hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen adalah dua bidang hukum yang sulit dipisahkan dan ditarik batasnya. Aspek perlindungannya misalnya

⁴² Agnes M Toar, *Tanggung Jawab Produk, Sejarah dan Perkembangannya di Beberapa Negara*, Alumni. Bandung. 1988, hlm. 2

⁴³ Sahaan, *Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Produk*. Penerbit Panta Rei. 2005, hlm 36.

bagaimana cara mempertahankan hak-hak konsumen terhadap gangguan pihak lain.

Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dalam Pasal 1 Ayat (2) yakni: “Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan”.⁴⁴

Hak-hak konsumen yang harus dilindungi tertuang dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Adapun bunyi Pasal 4 tersebut adalah:⁴⁵

1. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
2. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
3. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
4. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
5. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
6. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;

⁴⁴ Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

⁴⁵ Sri Harini Dwiyatmi, *Pengantar Hukum Indonesia*, Ghlmia Indonesia, Bogor, 2006, hlm 56.

7. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
8. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
9. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perUndang-Undangan lainnya.

Sembilan butir hak konsumen diatas dapat memperlihatkan bahwa masalah kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen merupakan hal yang pokok dan utama dalam perlindungan konsumen. Jika terdapat penyimpangan yang merugikan, konsumen berhak untuk didengar, memperoleh advokasi, pembinaan, perlakuan yang adil sampai ganti rugi. Selain hak-hak yang disebutkan itu, ada juga hak untuk dilindungi dari akibat persaingan curang. Hak ini berangkat dari perlimbangan, kegiatan bisnis yang dilakukan pengusaha sering dilakukan tidak secara jujur, yang dalam hukum terminologi “Persaingan Curang”. Salah satu hak yang dibahas dalam penelitian penulis adalah hak atas nyaman, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa.

2.3. Dasar Hukum Perlindungan Konsumen

Dasar hukum perlindungan konsumen adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dapat disingkat dengan UUPK, diundangkan pada tanggal 20 April 1999 dan dinyatakan baru berlaku efektif mulai tanggal 20 April 2000, yaitu satu tahun setelah diundangkan.

UUPK ini memuat aturan-aturan hukum tentang perlindungan kepada konsumen yang berupa payung bagi perundang-undangan lainnya yang menyangkut konsumen, sekaligus mengintegrasikan perundang-undangan itu sehingga memperkuat penegakan hukum di bidang perlindungan konsumen.⁴⁶

Sejauh ini hukum perlindungan konsumen belum terlalu dikenal oleh masyarakat luas. Hukum yang dikenal selama ini hanya hukum pidana atau perdata saja, sedangkan hukum perlindungan konsumen belum terlalu dikenal. Sehingga masyarakat banyak yang belum mengetahui apa itu hukum perlindungan konsumen dan bahwasanya seorang konsumen dilindungi haknya. Tetapi beberapa pakar hukum mengelompokkan hukum perlindungan konsumen ke dalam hukum sosial ataupun yang mengelompokkan ke dalam hukum ekonomi. Hukum perlindungan konsumen menurut tinjauan hukum positif yaitu rangkain peraturan perundang-undangan yang memuat asas dan kaidah yang berkaitan dengan hubungan dalam masalah konsumen, tersebar dalam berbagai lingkungan hukum antara lain lingkungan hukum perdata, hukum pidana, hukum acara, hukum administrasi, dalam berbagai konvensi internasional, dan lain-lain.⁴⁷

Membahas permasalahan hukum perlindungan konsumen atau hukum konsumen tidak dapat terlepas dari membicarakan pelaku-pelaku lain dalam suatu proses ekonomi. Sebagaimana di dalam ekonomi terdapat pelaku usaha (investor, produsen, distributor) dan pengguna barang atau jasa yang disediakan oleh pelaku usaha (konsumen). Dalam hal ini, hukum perlindungan

⁴⁶ *Ibid*, hlm. 51.

⁴⁷ Az Nasution, *Hukum dan Konsumen*, Rajawali Press, Jakarta, 2012, hlm. 20

konsumen tidak dapat hanya dijalankan oleh pelaku usaha dan konsumen saja, pemerintah serta dengan segala alat kelengkapannya dan lembaga pengadilan juga harus turut andil dalam menegakan hal ini.

2.4. Asas dan Tujuan Perlindungan Konsumen

Perlindungan konsumen diselenggarakan sebagai usaha bersama seluruh pihak yang terkait, masyarakat, pelaku usaha, dan pemerintah berdasarkan lima asas, yaitu menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen adalah:⁴⁸

a. Asas Manfaat

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

b. Asas Keadilan

Asas keadilan dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil.

c. Asas Keseimbangan

Asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil dan spiritual.

⁴⁸ Ahmadi Miru, *Hukum Perlindungan Konsumen*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 25-26

d. Asas Keamanan dan Keselamatan Konsumen

Asas keamanan dan keselamatan konsumen dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.

e. Asas Kepastian Hukum

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

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, tujuan dari perlindungan konsumen adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan kesadaran, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri.
2. mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif pemakaian barang dan/atau jasa.
3. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen.
4. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi.
5. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan

bertanggung jawab dalam berusaha.

6. Meningkatkan kualitas barang/jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.

2.5. Tanggung Jawab

Ada dua istilah yang menunjukkan pada pertanggungjawaban dalam kamus hukum, yaitu *liability* dan *responsibility*. *Liability* merupakan istilah hukum yang luas menunjuk hampir semua karakter resiko atau tanggung jawab yang pasti, bergantung atau yang mungkin meliputi semua karakter hak dan kewajiban secara aktual dan potensial seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang. *Responsibility* berarti dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban dan termasuk putusan, keterampilan, kemampuan dan kecakapan meliputi juga kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan. Istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung jawab gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggung jawaban politik.⁴⁹

Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggungjawab hukum menyatakan bahwa: “seseorang bertanggungjawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau memikul tanggungjawab hukum, subyek berarti bahwa seseorang bertanggungjawab atas suatu sanksi perbuatan yang

⁴⁹ Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2006, hlm.335-337

bertentangan”.⁵⁰ Tanggung jawab dalam arti hukum adalah tanggung jawab yang benar-benar terkait dengan hak dan kewajibannya. Pelaku usaha dalam memberikan pelayanannya bertanggung jawab kepada diri sendiri dan kepada masyarakat. Bertanggung jawab berarti menanggung segala resiko yang timbul akibat pelayanannya. Pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usaha mempunyai tanggung jawab terhadap konsumen atas segala tindakan yang dapat dirugikan konsumen.

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen dijelaskan bahwa ganti rugi bisa berupa pengambilan uang, penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi. Pemberian ganti rugi ini tidak menghapus kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan.

Posisi konsumen yang sangat lemah dibandingkan pelaku usaha menyebabkan sulitnya pembuktian oleh konsumen. Disamping itu, konsumen juga sulit untuk mendapatkan hak ganti rugi atas pelanggaran yang dilakukan pelaku usaha. Oleh karena itu diperlukan adanya suatu penerapan konsep tanggung jawab mutlak, bahwa pelaku usaha agar dapat langsung

⁵⁰ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State, Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik* (Terjemahan Somari), BEE Media Indonesia, Jakarta, 2007, hlm 1.

bertanggung jawab atas kerugian yang dirasakan oleh konsumen tanpa mempersoalkan kesalahan dari pihak pelaku usaha.

Prinsip tentang tanggung jawab merupakan perihal yang sangat penting dalam hukum perlindungan konsumen. Dalam kasus-kasus pelanggaran hak konsumen diperlukan kehati-hatian dalam menganalisis siapa yang harus bertanggung jawab dan seberapa jauh tanggung jawab dapat dibebankan kepada pihak-pihak terkait. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, yang dimaksud dengan tanggung jawab adalah: “Keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya).” Ada beberapa prinsip tanggung jawab gugat yang perlu diperhatikan oleh para pihak dalam melakukan kegiatan bisnis. Shidarta dalam bukunya *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia* mengemukakan secara umum prinsip tanggung gugat sebagai berikut:⁵¹

- a. Kesalahan (*liability based on fault*);
- b. Praduga selalu bertanggung jawab (*presumption of liability*);
- c. Praduga tidak selalu bertanggung jawab (*presumption of nonliability*);
- d. Tanggung jawab mutlak (*strict liability*);
- e. Pembatasan tanggung jawab (*limitation of liability*).

Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengatur masalah tanggung jawab pelaku usaha sebagaimana dituangkan dalam Pasal 19 yang secara lebih terperinci berbunyi sebagai berikut:

⁵¹ Adrian Sutedi, *Tanggung Jawab Produk Dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, Ghlmia Indonesia, Bogor: 2008, hlm. 81.

- a. Pelaku usaha bertanggungjawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.
- b. Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi.
- d. Pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak menghapus kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsure kesalahan.
- e. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.

Memperhatikan substansi pasal 19 ayat (1), menurut Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo tanggung jawab pelaku usaha meliputi:⁵²

- a. Tanggung jawab ganti kerugian atas kerusakan;
- b. Tanggung jawab ganti kerugian atas pencemaran; dan
- c. Tanggung jawab ganti kerugian atas kerugian konsumen.

⁵² Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2011, hlm. 125.

2.6. Tinjauan Umum Tentang BPOM

a. Pengertian BPOM

Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) merupakan Badan Pengawas Lembaga pemerintah yang bertugas melakukan regulasi, standardisasi, dan sertifikasi produk makanan dan obat yang mencakup keseluruhan aspek pembuatan, penjualan, penggunaan, dan keamanan makanan, obat-obatan, kosmetik, dan produk lainnya. Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang mempunyai tugas di bidang pengawasan obat dan makanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk melakukan pengawasan terhadap produk obat dan makanan yang mengandung zat berbahaya yang beredar di masyarakat, pemerintah membentuk Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Presiden nomor 64 tahun 2005.

Awal mula didirikannya Badan Pengawas Obat dan Makanan ini karena Indonesia dianggap memerlukan system pengawasan terhadap obat dan makanan yang efektif dan efisien yang mampu mendeteksi, mencegah, dan mengawasi produk-produk termasuk untuk melindungi keamanan keselamatan dan Kesehatan konsumennya baik dalam negeri maupun luar negeri maka dari situ mulailah dibentuk Badan Pengawas Obat dan Makanan yang mampu memiliki jaringan nasional dan internasional serta

memiliki kewenangan dalam penegakan hukum dan memiliki kredibilitas profesional yang tinggi. Dilain sisi banyaknya iklan yang mempromosikan secara terus menerus dan mendorong konsumen agar mengkonsumsi produk secara berlebihan sehingga memungkinkan meningkatnya resiko dengan implikasi yang luas pada kesehatan dan keselamatan konsumen.

b. Tugas BPOM

Badan POM mempunyai tugas yaitu melaksanakan tugas pemerintah di bidang pengawasan obat dan makanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam melaksanakan tugasnya. Berdasarkan Pasal 2 pada Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan mempunyai Tugasnya diantaranya:

- a. Badan Pengawas Obat dan Makanan mempunyai tugas menyelenggarakan tugas pemerintahan dibidang pengawasan Obat dan Makanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- b. Obat dan makanan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 terdiri atas obat, bahan obat, narkotika, psikotropika, precursor, zat adiktif, obat tradisional, suplemen kesehatan, kosmetik, dan pangan olahan.

Tidak hanya itu pada Pasal 2 Peraturan Kepala Pengawas Obat dan Makanan Nomor 14 Tahun 2014 unit pelaksanaan teknis dilingkungan Badan Pengawas Obat dan Makanan mempunyai tugas melaksanakan kebijakan dibidang pengawasan obat dan makanan yang meliputi

pengawasan atas produk terapan, narkotika, psikotropika serta pengawasan atas keamanan pangan dan bahan berbahaya. Dalam melaksanakan tugasnya Badan Pengawas Obat dan Makanan juga mempunyai fungsi utama yang dijelaskan dalam Pasal 3 Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 02001/SK/KBPOM, antara lain:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional dibidang pengawasan obat dan makanan.
- b. Koordinasi kegiatan fungsional dalam melaksanakan tugas Badan Pengawas Obat dan Makanan.
- c. Pemantauan, pemberian bimbingan serta pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah dibidang pengawasan obat dan makanan.
- d. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum dibidang perencanaan umum, ke tata usaha, organisasi, dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, persediaan, perlengkapan, dan rumah tangga.

c. Fungsi BPOM

Bidang unit pelaksanaan juga mempunyai fungsi berdasarkan Pasal 3 Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 14 Tahun 2014, fungsi unit teknis dilingkungan Badan Pengawas Obat dan Makanan ini diantaranya:

- a. Penyusunan rencana dan program pengawasan obat dan makanan.

- b. Pelaksanaan pemeriksaan secara laboratorium pengujian dan penilaian mutu produk terapan, narkotika, psikotropika, zat aditif, obat tradisional, kosmetik, produk komplemen, pangan dan bahan berbahaya.
- c. Pelaksanaan pemeriksaan laboratorium, pengujian dan penilaian mutu produk secara mikrobiologi.
- d. Pelaksanaan pemeriksaan setempat, pengambilan contoh atau sampel dan pemeriksaan sarana produksi dan distribusi.
- e. Investigasi dan penyidikan pada kasus pelanggaran hukum.
- f. Pelaksanaan sertifikasi produk, sarana produksi dan distribusi tertentu yang ditetapkan oleh Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan
- g. Pelaksanaan kegiatan layanan informasi konsumen.
- h. Evaluasi dan penyusunan laporan pengujian obat dan makanan.
- i. Pelaksanaan urusan tata usaha dan kerumah tanggaan.
- j. Pelaksanaan tugas lain yang diterapkan oleh Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan sesuai bidang dan tugasnya.

Karena meningkatnya kegiatan produksi pada produk kosmetik memberikan implikasi yang cukup luas terhadap pengendalian serta pengawasannya maka Badan Pengawas Obat dan Makanan juga mempunyai fungsi dalam melaksanakan tugasnya. Upaya pengawasan dan pengendalian kosmetik mempunyai permasalahan yang luas yang menjadi tanggung jawab pemerintah serta dituntutnya peran aktif dari masyarakat, pemerintah menetapkan beberapa pengendalian.

Sesuai Pasal 3 Peraturan Kepala Badan POM No. 14 Tahun 2014, sebagai berikut merupakan suatu fungsi dari BPOM yakni:⁵³

- 1) Pengaturan, regulasi dan standarisasi dari obat dan makanan yang beredar.
- 2) Lisensi dan sertifikasi industri di bidang farmasi berdasarkan cara-cara produksi yang baik
- 3) Evaluasi produk sebelum diizinkan beredar dan masuk ke pasaran
- 4) Post marketing vigilans termasuk sampling dan pengujian laboratorium, pemeriksaan sarana produksi dan distribusi, penyidik dan penegakan hukum.
- 5) Pre-audit dan pasca-audit iklan dan promosi produk yang telah beredar di pasaran. Riset terhadap pelaksanaan kebijakan pengawasan obat dan makanan (Internal)
- 6) Komunikasi, informasi dan edukasi public termasuk peringatan public (*Publik Warning*).

d. Kewenangan BPOM

Sesuai Pasal 69 Keputusan Presiden No. 103 Tahun 2001, Badan POM memiliki kewenangan:⁵⁴

- 1) Penyusunan rencana nasional secara makro di bidang pengawasan obat dan makanan.
- 2) Perumusan kebijakan di bidang pengawasan obat dan makanan untuk mendukung pembangunan secara makro.

⁵³ Peraturan Kepala BPOM RI Pasal 3 Nomor 14 tahun 201

⁵⁴ Putusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang kewenangan Badan POM

- 3) Penetapan sistem informasi di bidang pengawasan obat dan makanan.
- 4) Penetapan persyaratan penggunaan bahan tambahan (zat aditif) tertentu untuk makanan dan penetapan pedoman pengawasan peredaran obat dan makanan.
- 5) Pemberian ijin dan pengawasan peredaran obat serta pengawasan industri farmasi.
- 6) Penetapan pedoman penggunaan, konservasi, pengembangan dan pengawasan tanaman obat.

e. Pengawasan terhadap Peredaran Kosmetik Ilegal oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia menjelaskan bahwa Kosmetik adalah obat (bahan) untuk mempercantik wajah, kulit, rambut, dan sebagainya seperti bedak dan pemerah bibir. Sedangkan kosmetika adalah ilmu kecantikan, ilmu tata cara mempercantik wajah, kulit, dan rambut.⁵⁵ Kosmetik secara etimologi berasal dari kata Yunani yaitu kosmetikos yang berarti menghias, mengatur. Pada dasarnya kosmetik adalah bahan campuran yang kemudian diaplikasikan pada anggota tubuh bagian luar seperti epidermis kulit, kuku, rambut, bibir, gigi dan sebagainya dengan tujuan untuk menambah daya tarik, melindungi, memperbaiki sehingga penampilannya lebih dari semula.⁵⁶ Kosmetik dimanfaatkan oleh masyarakat sebagai pembersih, pelembab, pelindung,

⁵⁵ Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2008, *Penerbit Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional*, Jakarta. Hlm. 757

⁵⁶ Alison Haynes, 1997, *Dibalik Wajah Cantik : Fakta Tentang Manfaat Dan Resiko Kosmetik*, Penerbit Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, Jakarta. Hlm 184

penipisan, rias atau dekoratif dan wangi-wangian. Parfum misalnya, diperlukan untuk menambah penampilan dan menutupi bau badan yang mungkin kurang sedap untuk orang lain.⁵⁷

Bahan utama yang digunakan dalam pembuatan kosmetik adalah bahan dasar yang berkhasiat, bahan aktif serta bahan tambahan seperti bahan pewarna, bahan pewangi, pada campuran bahan tersebut harus memenuhi syarat pembuatan kosmetik yang ditinjau dari segi teknologi pembuatan kosmetik termasuk farmakologi kimia dan lainnya. Berdasarkan pemaparan pengertian diatas, maka penulis dapat diatarik kesimpulan bahwa Kosmetik ialah bahan yang mengandung zat tertentu yang digunakan untuk menghias diri atau penampilan yang memberikan efek pada penampilan fisik atau luar setiap pemakai.

Pada dasarnya tidak ada ketentuan yang mengatur secara khusus definisi tentang “kosmetik ilegal”, melainkan hanya didefinisikan “kosmetik” sebagaimana ketentuan diatas. Akan tetapi konstruksi pengertian “kosmetik ilegal” dapat dimaknai atau diartikan berdasarkan ketentuan Peraturan kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor HK.03.1.23.12.11.10052 Tahun 2011 tentang Pengawasan Produksi dan Peredaran Kosmetik, yang menerangkan bahwa

⁵⁷ Retno Iswan Tranggono, 2007, *Buku Pegangan Ilmu Kosmetik*, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. Hlm. 6

suatu “produk kosmetik yang di edarkan wajib memenuhi standard dan persyaratan keamanan, manfaat, mutu, penandaan, klaim dan notifikasi”.⁵⁸

Dengan demikian dapat dimaknai bahwa sesuatu produk kosmetik dapat dikatakan sebagai produk “kosmetik illegal” adalah “produk kosmetik yang diprduksi, diedarkan, atau diperdagangkan tanpa memenuhi standar keamanan, manfaat, dan mutu sehingga membahayakan pengguna produk, karena mengandung bahan berbahaya dan merugikan ekonomi Negara karena tidak memiliki izin edar sebagaimana yang ditentukan oleh peraturan perundangundangan.

Pengawasan peredaran kosmetik memiliki arti yang luas dan cenderung kompleks, dan pengawasan tersebut merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat atau disebut konsumen, dan pelaku usaha. Pengawasan dapat dilakukan terhadap perencanaan dan kegiatan pelaksanaannya. Dari kegiatan pengawasan ini mempunyai tujuan untuk mengetahui tingkat keberhasilan dalam pengawasan peredaran kosmetik perlu ditingkatkan atau dipertahankan lagi. Maka dari itu fungsi pengawasan dilakukan untuk memperoleh umpan balik untuk melaksanakan perbaikan apabila terdapat penyimpangan pada kegiatan peredaran kosmetik sebelum menjadi makin buruk.

⁵⁸ Peraturan kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor HK.03.1.23.12.11.10052 Tahun 2011 tentang Pengawasan Produksi dan Peredaran Kosmetik.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Metode Penelitian

Penelitian dilakukan dengan cara pendekatan yuridis empiris yakni dilakukan dengan melihat kenyataan yang ada dalam praktik dilapangan. Jenis penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini lebih bersifat deskriptif, karena penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Peredaran Dan Pemakaian Kosmetik Ilegal di Pekanbaru.

Penelitian tersebut adalah Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disperindag) Kota Pekanbaru yang menjadi objek sasaran utama dalam upaya Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Peredaran Dan Pemakaian Kosmetik Ilegal di Pekanbaru dan sampel merupakan bagian dari populasi yang diambil sebagai sumber data. Dalam penelitian untuk penulisan hukum tentang Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Peredaran Dan Pemakaian Kosmetik Ilegal untuk mengambil lokasi penelitian di Pekanbaru.

3.2. Sumber Data

Penelitian pada umumnya dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat dan dari bahan-bahan pustaka. Yang diperoleh langsung dari masyarakat dinamakan data primer (atau data dasar), sedangkan yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka lazimnya dinamakan data sekunder.

a. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh secara langsung dari pihak yang berhubungan langsung dengan permasalahan yang akan diteliti. Karena penulis memilih lokasi Penelitian di di Pekanbaru, maka data ini berasal dari observasi dan wawancara dengan masyarakat setempat terkait dengan masalah yang diteliti, dalam hal peredaran dan pemakaian kosmetik ilegal.

b. Data Sekunder

Yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung yang bisa memberikan penjelasan dan keterangan yang bersifat mendukung data primer. Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan guna mendapatkan landasan teoritis terhadap Peredaran dan Pemakaian Kosmetik Ilegal. Disamping itu tidak menutup kemungkinan diperoleh bahan hukum lain.

3.3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan 2 metode, yaitu suatu cara pengumpulan data dengan melakukan penelusuran dan menelaah bahan pustaka. Teknik Pengumpulan Data pada penelitian ini dengan beberapa cara, yaitu antara lain :

- 1) Studi dokumen : yaitu jenis pengumpulan data yang meneliti berbagai macam dokumen yang berguna untuk bahan analisis.

- 2) Wawancara : wawancara yang dilakukan peneliti ini dengan cara semi struktur yang akan dilaksanakan kepada Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disperindag) Kota Pekanbaru dan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) kota Pekanbaru.

3.4. Metode Penyajian Data

Hasil penelitian disajikan dalam bentuk uraian-uraian secara sistematis. Hasil data primer akan peneliti kumpulkan dan peneliti uji dengan beberapa sumber yang didapat dengan data sekunder, sehingga data primer dan sekunder peneliti dapatkan akan dijadikan kesimpulan penyajian data dihasil dan pembahasan. Penyajian data yang akan peneliti tampilkan pada bab hasil dan pembahasan sesuai dengan kebutuhan penelitian di lapangan dan merujuk kepada rumus dan tujuan permasalahan.

3.5. Metode Analisis Data

Analisis hukum adalah kegiatan penelaahan dan interpretasi atas fakta-fakta hukum yang telah diteliti ditemukan, dikaitkan dengan bahan-bahan hukum yang relevan. Analisis bahan yang digunakan pada penulisan proposal ini adalah menggunakan metode analisa bahan secara kualitatif. Metode kualitatif adalah suatu tata cara penelitian yang menghasilkan bahan dalam bentuk deskriptif-analitis. Proses analisis yang digunakan dilakukan dengan pertimbangan bahwa bahan yang dianalisis beraneka ragam, memiliki sifat dasar yang berbeda satu sama lain serta tidak mudah untuk dikuantitatifkan.

Bahan yang telah dianalisis secara menyeluruh dan mendalam tersebut merupakan satu kesatuan yang bulat dan utuh. Pengolahan dan analisis bahan

hukum tersebut digunakan untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dalam rumusan masalah dan penarikan kesimpulan. Dalam penulisan proposal ini, bahan hukum dari buku-buku dikumpulkan atau dikonstruksikan secara deskriptif melalui uraian kata-kata, melakukan wawancara mendalam dan pengumpulan data sekunder seperti bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai undang-undang hasil penelitian, hasil karya dari hukum.