

BAB III

TINJAUAN TEORITIS

A. Tinjauan Umum Perlindungan Konsumen

1. Pengertian Konsumen

Kata konsumen merupakan istilah yang biasa digunakan masyarakat untuk orang yang mengonsumsi atau memanfaatkan suatu barang atau jasa. Selain itu sebagian orang juga memberi batasan pengertian konsumen yaitu orang yang memiliki hubungan langsung antara penjual dan pembeli yang kemudian disebut konsumen.

Pengertian di atas dapat dibenarkan bahwa setiap orang yang mengonsumsi baik yang berhubungan langsung antara penjual dengan pembeli atau pun tidak memiliki hubungan langsung dan hanya mengonsumsi dapat dikatakan sebagai konsumen.

Secara harfiah konsumen adalah orang yang memerlukan, membelanjakan atau menggunakan; pemakai atau pembentuk. Adapun istilah konsumen berasal dari bahasa Inggris yaitu "*consumer*", atau dalam bahasa Belanda yaitu "*consument*".¹

Beberapa peraturan undang-undang memberikan pengertian tentang konsumen. dalam Undang-undang Nomor 08 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Pasal 1 angka (2), yaitu konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik

¹N.H.T. Siahaan. *Hukum Konsumen. Perlindungan konsumen dan tanggung jawab produk.*(Panta Rei. 2005) h. 22.

bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

Menurut Ahmadi miru dan Sutarman yodo, penggunaan istilah “pemakai” dalam rumusan Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen tersebut sesungguhnya kurang tepat. Ketentuan yang menyatakan “Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat” apabila dihubungkan dengan anak kalimat yang menyatakan “bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain”, tampak ada kerancuan di dalamnya. Sebagai pemakai dengan sendirinya untuk kepentingan diri sendiri dan bukan untuk keluarga, *bijstander*, atau makhluk hidup lainnya. Demikian pula penggunaan istilah “pemakai” menimbulkan kesan barang tersebut bukan milik sendiri, walaupun sebelumnya telah terjadi transaksi jual beli. Jika seandainya istilah yang digunakan “setiap orang yang memperoleh” maka secara hukum akan memberikan makna yang lebih tepat, karena apa yang diperoleh dapat digunakan untuk kepentingan sendiri maupun untuk orang lain.²

Mengacu pada pengertian konsumen dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen terdapat batas bahwa barang atau jasa yang dikonsumsi tidak untuk diperdagangkan, sehingga setiap pedagang yang membeli lalu menjualnya kembali tidak dapat dikatakan sebagai konsumen.

²Ahmad Miru dan Sutarman Yodo, op.cit, h.4-5

Di dalam kepustakaan ekonomi dikenal konsumen akhir dan konsumen antara. Konsumen akhir adalah pengguna atau pemanfaat akhir dari suatu produk, sedangkan konsumen antara adalah konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai bagian dari proses produksi suatu produk lainnya. Maka yang dimaksud dari pengertian konsumen menurut Undang-undang Perlindungan Konsumen adalah konsumen akhir.³

Ditegaskan kembali oleh Az. Nasution dengan memberikan batasan mengenai konsumen, yaitu:⁴

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

2. Perlindungan Konsumen

Konsumen yang keberadaannya sangat tidak terbatas dengan strata yang sangat bervariasi menyebabkan produsen melakukan kegiatan memproduksi, memasarkan dan mendistribusikan produk barang atau jasa dengan cara seefektif mungkin, agar dapat mencapai konsumen yang

³*Ibid.* hlm. 4.

⁴Celina tri siwi kritiyanti. *Hukum Perlindungan Konsumen* (Sinar Grafika. Jakarta. 2008)

sangat majemuk tersebut. Untuk itu semua cara pendekatan diupayakan sehingga mungkin menimbulkan berbagai dampak termasuk keadaan yang menjurus pada tindakan yang bersifat negative, bahkan tidak terpuji yang berawal dari itikad buruk. Dampak buruk yang lazim terjadi, antara lain menyangkut kualitas, atau mutu barang, informasi yang tidak jelas bahkan menyesatkan, pemalsuan dan sebagainya.⁵

Oleh karena itu secara mendasar konsumen juga membutuhkan perlindungan hukum yang sifatnya universal. Mengingat lemahnya kedudukan konsumen pada umumnya dibandingkan dengan kedudukan produsen yang lebih kuat dalam banyak hal, maka pembahasan perlindungan konsumen akan selalu terasa actual dan selalu penting untuk dikaji.⁶

Kesewenang-wenangan akan mengakibatkan ketidak pastian hukum. Oleh karena itu, agar segala upaya memberikan jaminan akan kepastian hukum. Ukurannya sangat kualitatif ditentukan dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen dan Undang-undang lainnya yang dimaksud dan masih berlaku untuk memberikan perlindungan konsumen, baik dalam bidang hukum privat (perdata) maupun dalam bidang hukum public (Hukum Pidana Dan Hukum Administrasi Negara).⁷

Mengenai Perlindungan Konsumen telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 08 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Sebagaimana yang dijelaskan pada pasal 1 UUPK No 8 Tahun 1999:

⁵Zumroetin K. Soesilo,*op.cit*, h.12.

⁶Yusuf Sofie,*loc.cit*.

⁷Ahmad Miru dan Sutarman Yodo, *op.cit*, h.1

“Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen”.⁸

Sedangkan penertian Konsumen dalam Undang-Undang Nomor 08 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen adalah: “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.”

Perlindungan konsumen adalah bagian dari hukum yang memuat asas-asas atau kaidah-kaidah yang bersifat mengatur dan juga mengandung sifat yang melindungi kepentingan konsumen. Adapun hukum perlindungan konsumen diartikan sebagai 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 konsumen dalam pergaulan hidup.⁹

B. Tinjauan Umum Produk Kosmetik

Kosmetika adalah sediaan atau paduan bahan yang siap untuk digunakan pada bagian luar badan (epidemis, rambut, kuku, bibir, dan organ kelamin luar), gigi dan rongga mulut untuk membersihkan, menambah daya tarik, mengubah penampilan, melindungi supaya tetap dalam keadaan baik, memperbaiki bau badan tetapi tidak dimaksudkan untuk mengobati atau menyembuhkan suatu penyakit.¹⁰

⁸Undang-Undang Nomor 08 Tahun 1999 *Tentang Perlindungan Konsumen*.

⁹Az.Nasution, *loc.cit*.

¹⁰Permenkes RI No.445/MenKes/Per/V/1998

Dalam Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor hk.00.05.4.1745 Tentang Kosmetik menjelaskan bahwa :

- a. 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 mukosa mulut terutama untuk membersihkan, mewangikan, mengubah penampilan dan atau memperbaiki bau badan atau melindungi atau memelihara tubuh pada kondisi baik.
- b. Kosmetik lisensi adalah kosmetik yang diproduksi di wilayah Indonesia atas dasar penunjukan atau persetujuan tertulis dari pabrik induk di negara asalnya.
- c. Kosmetik kontrak adalah kosmetik yang produksinya dilimpahkan kepada produsen lain berdasarkan kontrak.
- d. Kosmetik impor adalah kosmetik produksi pabrik kosmetik luar negeri yang dimasukkan dan diedarkan di wilayah Indonesia.

Untuk memproduksi kosmetika harus memperoleh izin. Kosmetika yang akan diproduksi dan diedarkan harus memenuhi persyaratan keselamatan dan kesehatan, standar mutu atau persyaratan yang ditetapkan oleh Menteri Kesehatan yaitu mengenai . Cara Produksi Kosmetika Yang Baik (CPKB) dan hal ini tertuang dalam Surat Keputusan Menteri Kesehatan RI No.965/MenKes/SK/XI/1992.

Cara Produksi Kosmetika Yang Baik (CPKB) merupakan cara produksi kosmetika dengan pengawasan menyeluruh yang meliputi aspek produksi dan pengendalian mutu untuk menjamin produk jadi yang dihasilkan senantiasa memenuhi persyaratan mutu yang ditetapkan, aman dan bermanfaat bagi pemakainya. Faktor - faktor yang harus diperhatikan dalam CPKB yaitu:¹¹

Tenaga Kerja

- 1) Bangunan
- 2) Peralatan
- 3) Higiene dan Sanitasi
- 4) Pengolahan dan Pengemasan
- 5) Pengawasan Mutu
- 6) Inspeksi Diri
- 7) Dokumentasi
- 8) Penanganan Terhadap Hasil Produksi di Peredaran

Berdasarkan Undang-Undang RI No.23 tahun 1992 tentang Kesehatan dijelaskan bahwa sediaan farmasi terdiri atas obat, bahan obat, obat tradisional dan kosmetika. Pendistribusian sediaan farmasi dapat dilakukan oleh Pedagang Besar Farmasi. Dengan demikian pendistribusian atau penyaluran kosmetika dapat juga dilakukan oleh Pedagang Besar Farmasi.

Menurut Permenkes RI No.445 /MenKes/Per/V/1998 tentang Bahan, Zat Warna, Substansi, Zat Pengawet dan Tabir Surya, terdapat beberapa pengertian sebagai berikut:

¹¹[http:// syariefsimboro. blogspot. com/2013/02/kosmetika-bagian-1. html](http://syariefsimboro.blogspot.com/2013/02/kosmetika-bagian-1.html) (Dikunjungi terakhir kali pada 02 November 2014 pukul 19.46)

- a) Bahan adalah zat atau campuran yang berasal dari alam dan atau sintetik yang merupakan komponen kosmetika.
- b) Zat Warna adalah zat atau campuran yang dapat digunakan sebagai pewarna dalam kosmetika dengan atau tanpa bantuan zat lain.
- c) Zat warna bacam adalah zat warna yang dijerapkan (diabsorpsikan) atau diendapkan pada substratum dengan maksud untuk memberikan corak dan intensitas warna yang sesuai dengan yang dikehendaki.
- d) Substratum adalah zat penyerap (pengabsorpsi) atau zat pewarna yang digunakan untuk menyerap (mengabsorpsi) atau mengendapkan zat warna dengan maksud untuk memberikan corak dan intensitas warna yang sesuai dengan yang dikehendaki.
- e) Zat pengawet adalah zat yang dapat mencegah kerusakan kosmetika yang disebabkan oleh mikro organisme.
- f) Tabir Surya adalah zat yang dapat menyerap sedikitnya 65% sinar matahari pada panjang gelombang 290 sampai 320 nanometer tetapi dapat meneruskan sinar pada panjang gelombang lebih dari 320 nanometer.

Dalam pembuatan kosmetika ada beberapa bahan – bahan yang dilarang digunakan dalam kosmetika baik yang berupa zat warna, Substratum, zat pengawet dan tabir surya yang jumlahnya sekitar 55 macam antara lain Antimon dan derivatnya, Benzene, Fosfor, Hormone, Iodium, Kloroform, Monoksida, Nitrosamina, Sel (jaringan atau produk yang dihasilkan dari manusia) ,Vinil klorida, dan Zirkonium. Bahan-bahan yang diizinkan digunakan pada kosmetika terdiri atas :

a) Zat warna yang diizinkan untuk kosmetika

Ada sekitar 172 macam zat warna yang diizinkan untuk kosmetika antara lain Pigmen Green no. 8 (CI.No.10008), Pigmen yellow No.1, Carmoisine, Brilliant black, Acid black, Beta – caroten, Curcumine, Ultramarines, Titanium dioxide, Zinc oxyda, Lactoflavin, Caramel, Timbal (II) asetat

b) Substratum zat warna kosmetika yang diizinkan

Ada sekitar 21 macam substratum zat warna yang dapat digunakan dalam kosmetika antara lain Aluminium hidroksida, Bentonit, Kalsium karbonat, Kaolin, Magnesium aluminium silikat, Pati, Talk

C. Tinjauan Umum Label Informasi/Penandaan Kosmetik

Didalam UUPK No.08 tahun 1999 pasal 4, pada huruf (C) menjelaskan bahwa konsumen berhak atas “informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa”. Bagi konsumen, informasi tentang barang dan/atau jasa memiliki arti yang sangat penting.

Informasi yang merupakan hak konsumen tersebut diantaranya adalah mengenai manfaat dan kegunaan produk, efek samping, tanggal kadaluarsa dan identitas produsen dari produk tersebut. Sedangkan dalam pasal 7 huruf b, menyebutkan “Kewajiban pelaku usaha adalah memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta membeberkan penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan.”

Menurut Pasal 8 ayat 1 huruf (j) UU No. 8 Tahun 1999 tentang Pelindungan Konsumen (UUPK), menyebutkan: “pelaku usaha dilarang

memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam Bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Hak Konsumen akan informasi diterapkan pada label informasi/penandaan produk, yang mana pada label produk akan dicantumkan informasi mengenai produk tersebut. Di dalam Keputusan Kepala badan pengawas obat dan makanan Republik Indonesia Nomor hk.00.05.4.1745 Tentang Kosmetik juga mengatur tentang label informasi produk (dalam peraturan ini disebut sebagai penandaan) pada pasal 19 yang menyebutkan: “Wadah dan pembungkus harus diberikan penandaan yang berisi informasi yang lengkap, objektif dan tidak menyesatkan”. Sebagaimana juga telah diatur dalam Peraturan Kepala badan pengawas obat dan makanan Republik Indonesia Nomor hk.03.1.23.12.10.12459 tahun 2010 Tentang Persyaratan teknis kosmetika. Yang menyatakan bahwa;

Pasal 5

- (1) Penandaan harus berisi keterangan mengenai kosmetika secara lengkap, obyektif, dan tidak menyesatkan.
- (2) Keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1):
 - a. dapat berbentuk tulisan, gambar, warna, atau kombinasi antara atau ketiganya atau bentuk lainnya yang disertakan pada kosmetika atau dimasukkan dalam kemasan sekunder atau merupakan bagian dari kemasan primer dan/atau kemasan sekunder;
 - b. harus berisi informasi yang lengkap dengan mencantumkan informasi tentang kemanfaatan, hal yang harus di perhatikan berupa cara penggunaan, peringatan dan efek yang tidak diinginkan, jika ada;

- c. harus berisi informasi yang obyektif dengan memberikan informasi sesuai dengan kenyataan yang ada dan tidak boleh menyimpang dari sifat keamanan dan kemanfaatan kosmetika;
- d. harus berisi informasi yang tidak menyesatkan dengan memberikan informasi yang jujur, akurat, bertanggung jawab, dan tidak boleh memanfaatkan kekuatiran masyarakat akan suatu masalah kesehatan; dan
- e. tidak boleh berisi informasi seolah-olah sebagai obat.

Sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Kepala badan pengawas obat dan makanan Republik Indonesia Nomor hk.03.1.23.12.10.12459 tahun 2010 Tentang Persyaratan teknis kosmetika, perlabelan informasi/Penandaan yang digunakan harus mudah dibaca, dengan cara pencantuman Label informasi/penandaan dilakukan sedemikian rupa sehingga tidak mudah lepas atau terpisah dari kemasannya dan tidak mudah luntur atau rusak. Label informasi/ Penandaan dicantumkan pada kemasan primer dan kemasan sekunder. Dalam hal kosmetika dikemas dalam kemasan primer dan sekunder, atau dalam hal keterbatasan ukuran dan bentuk kemasan primer, maka penandaan pada kemasan primer paling sedikit harus memuat informasi nama kosmetik, nomor bets, dan ukuran, isi, atau berat bersih. Dalam hal kosmetika hanya dikemas dalam kemasan primer dengan keterbatasan ukuran serta bentuk kemasan, informasi lain dapat dicantumkan pada etiket gantung, brosur, atau shrink wrap yang disertakan pada kosmetika. Label informasi/penandaan juga harus menggunakan bahasa Indonesia paling sedikit untuk penulisan keterangan kegunaan, cara penggunaan dan peringatan dan keterangan lain yang dipersyaratkan. Dikecualikan untuk kosmetika yang sudah jelas kegunaan atau cara penggunaannya hanya harus menggunakan peringatan dan keterangan lain yang dipersyaratkan dengan bahasa

Indonesia. Bahasa selain bahasa Indonesia dapat digunakan sepanjang ketentuan pada pasal 7 ayat (1) dan (2) terpenuhi.

Penandaan paling sedikit harus mencantumkan:

- 1) Nama kosmetika
- 2) Kegunaan (tidak perlu dicantumkan jika sudah jelas kegunaannya)
- 3) Cara penggunaan (tidak perlu dicantumkan jika sudah jelas cara penggunaannya).
- 4) Komposisi, pencantuman komposisi harus menggunakan nama bahan kosmetika sesuai dengan nama International Nomenclature of Cosmetic Ingredients (INCI), kecuali untuk bahan kosmetika yang belum ada nama INCI, dapat menggunakan nama lain sesuai referensi yang berlaku secara internasional. Menggunakan nama genus dan spesies untuk bahan yang berasal dari tumbuhan atau ekstrak tumbuhan. Diurutkan mulai dari kadar terbesar sampai kadar terkecil, kecuali bahan dengan kadar kurang dari 1% boleh ditulis tidak berurutan. Bahan pewarna dapat ditulis tidak berurutan setelah bahan lain dengan menggunakan nomor Indeks Pewarna (Color Index /CI) atau nama bahan pewarna untuk yang tidak mempunyai nomor CI. Bahan pewangi atau bahan aromatis dapat menggunakan kata "parfum", "perfume", "fragrance", "aroma" atau " flavor"; dan bahan pewarna yang digunakan dalam satu seri kosmetika dekoratif dapat mencantumkan kata "dapat mengandung", " may contain" atau "+/-" pada penandaannya.
- 5) Nama dan negara produsen.
- 6) Nama dan alamat lengkap pemohon notifikasi.

- 7) Nomor bets.
- 8) Ukuran isi atau berat bersih. Ukuran, isi atau berat bersih ditulis dalam satuan metrik atau sistem imperial yang disertai dengan satuan metrik.
- 9) Tanggal kedaluwarsa. Penulisan tanggal kedaluwarsa ditulis dengan urutan tanggal, bulan, dan tahun atau bulan dan tahun, diawali dengan kata “tanggal kedaluwarsa” atau “baik digunakan sebelum” atau kata dalam bahasa Inggris yang lazim sesuai dengan kondisi yang dimaksud.
- 10) Peringatan atau perhatian dan keterangan lain. Peringatan atau perhatian dan keterangan lain berupa pencantuman peringatan sebagaimana diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan tentang Kosmetika. Pencantuman peringatan untuk sediaan aerosol dengan tulisan yang diletakkan di dalam kotak peringatan sebagai berikut; “Perhatian! Jangan sampai kena mata dan jangan dihirup. Awasi! Isi bertekanan tinggi, dapat meledak pada suhu diatas 50oC, jangan ditusuk, jangan disimpan di tempat panas atau di dekat api, dan jangan dibuang di tempat pembakaran sampah.” Peringatan/perhatian dan keterangan lain harus dicantumkan secara mencolok, jelas, dan kontras terhadap warna latar belakang.
- 11) Nama pemberi lisensi untuk kosmetika yang dibuat berdasarkan lisensi
- 12) Nama industri yang melakukan pengemasan primer untuk kosmetika yang dikemas dalam kemasan primer oleh industri yang terpisah dari industri pembuat.