

**PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN
PRODUK KOSMETIK DI KABUPATEN PONOROGO
(Pendekatan Sosiologi Hukum)**

DISERTASI

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat
Memperoleh Gelar Doktor dalam Program Studi Studi Islam
pada Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya



**UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A**

**Rohmah Maulidia
NIM. F0.4314025**

**PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL
SURABAYA**

2019

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertandatangan di bawah ini saya:

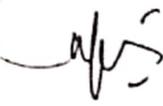
Nama : Rohmah Maulidia
NIM : F0.4314025
Program : Doktor (S3)
Institusi : Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

Dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa DISERTASI ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atas karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 17 Juli 2018

Saya yang menyatakan




Rohmah Maulidia

PERSETUJUAN

Disertasi Rohmah Maulidia ini telah disetujui
pada tanggal 25 juli 2018 dan dapat diuji
ke tahap ujian verifikasi/kelayakan naskah

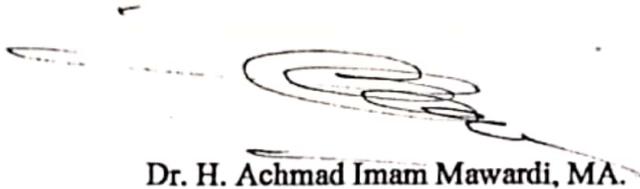
Oleh

Promotor



Prof. Dr. H. A. Faishal Haq, M.Ag.

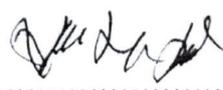
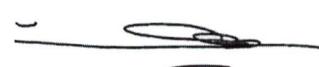
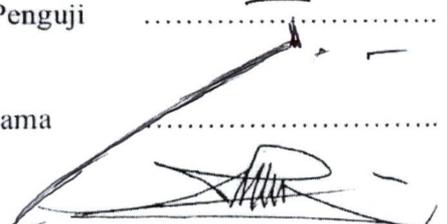
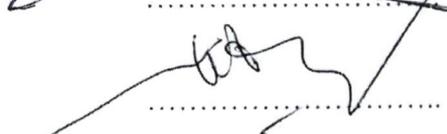
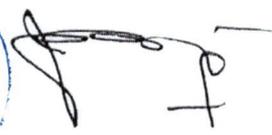
Promotor



Dr. H. Achmad Imam Mawardi, MA.

LEMBAR PENGESAHAN

Disertasi Rohmah Maulidia berjudul “*Perlindungan Hukum Konsumen Produk Kosmetik di Kabupaten Ponorogo (Pendekatan Sosiologi Hukum)*” telah diuji terbuka pada tanggal 30 April 2019 oleh Yang Terhormat Tim Penguji:

- | | | |
|---------------------------------------|--------------------|--|
| 1. Dr. H. Hammis Syafaq, M. Fil.I | Ketua Penguji |  |
| 2. Dr. H. Muhammad Arif, MA | Sekretaris Penguji |  |
| 3. Prof. Dr. H. A. Faishal Haq, M.Ag. | Promotor/Penguji |  |
| 4. Dr. H. Imam Ahmad Mawardi, MA | Promotor/Penguji |  |
| 5. Prof. Dr. H. Babun Suharto, MM | Penguji Utama |  |
| 6. Prof. Dr. H. Ahmad Zahro, MA | Penguji |  |
| 7. Dr. H. Abd. Salam Nawawi, M.Ag. | Penguji |  |
| | Direktur, |  |



Prof. Dr. H. Aswadi, M.Ag.
NIP. 196004121994031001



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Dr. Hj. Rohmah Maulidia, M.Ag.
NIM : F04314025
Fakultas/Jurusan : Islamic Studies/Dirasah Islamiyah
E-mail address : maulidia77@yahoo.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Sekripsi Tesis Desertasi Lain-lain (.....)

yang berjudul :

“PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN PRODUK KOSMETIK DI KABUPATEN PONOROGO (Pendekatan Sosiologi Hukum)”

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara **fulltext** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya,

Penulis

(Dr. Hj, Rohmah Maulidia, M.Ag)
nama terang dan tanda tangan

Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Industri Nasional (RIPIN) Tahun 2015-2035, industri kosmetik menjadi salah satu industri andalan, yaitu industri prioritas yang berperan besar sebagai penggerak utama (*prime mover*) perekonomian. Selain menekankan pada penguasaan riset dan teknologi untuk mendukung inovasi produk kosmetika, diharapkan pula terciptanya kemandirian bahan baku kosmetika, terutama berbasis alam Indonesia.¹¹

Basis alam yang tersedia mendorong industri kosmetik di Indonesia berinovasi dalam menawarkan aneka jenis produk. Misalnya, sebut saja satu merek Sari Ayu. *Brand* ini menampilkan olahan bahan baku seperti urang aring, merang dan minyak kelapa sebagai bahan shampoo dan sediaan kosmetik. Martha Tilaar sebagai pendiri Sari Ayu, pelopor di bidang kecantikan, mendirikan Sari Ayu pada tahun 1970 dengan membuka salon kecantikan. Kemudian pada tahun 1977 Martha Tilaar bekerjasama dengan Kalbe Farma, sebuah perusahaan farmasi, untuk mengembangkan bisnis jamu kecantikan sebagai industri rumahan.¹²

¹¹ Menurut Afrida Suston Niar, Kepala Sub Direktorat Industri Farmasi dan Kosmetika Kementerian Perindustrian Republik Indonesia, Indonesia memiliki peluang besar dalam industri kecantikan karena pasar domestik yang luas, ketersediaan SDM, dan potensi material bahan baku. Sebagai negara beriklim tropis, serta kaya akan warisan kecantikan, keberagaman suku bangsa dan budaya, menjadi keunikan tersendiri bagi pengembangan industri kosmetik dan perawatan kecantikan yang potensial. Baca buku *Rencana Induk Pembangunan Industri Nasional (RIPIN) 2015 – 2035* (Jakarta: Pusat Komunikasi Publik Kementerian Perindustrian, 2015), 28.

¹² Norma Nofita Putri, "Perkembangan Bisnis Martha Tilaar Dalam Dunia Kecantikan Di Indonesia Tahun 1970-1999," *Avatara, e-Journal Pendidikan Sejarah*, Volume 2, No 3 (Oktober 2014), 561-562. Mengusung bahan baku alam secara konsisten dilakukan oleh PT Martha Tilaar, ditengah gempuran perusahaan bisnis kosmetik yang terus meningkat. Taman Tanaman Obat, Kosmetik dan Aromaterapi (TOKA) yang berada di area Sekolah Farmasi (SF) ITB telah diresmikan oleh Rektor ITB Prof. Akhmaloka dan Dr Martha Tilaar. Peresmian ini bertepatan dengan Hari Lingkungan Hidup Sedunia yang diperingati setiap tanggal 5 Juni. Taman TOKA merupakan program "Penanaman 4000 Pohon" dari Martha Tilaar Group dalam rangka acara peringatan 40th Martha Tilaar Group berkarya untuk negeri. Program penanaman 4000 pohon ini dilaksanakan di beberapa tempat yang berbeda, terdiri

Menurut Ivan Ferrari, General Manager PT United Business Media (UBM), dengan keunikan, kekayaan bahan alami kecantikan, serta populasi penduduk mencapai 260 juta, Indonesia adalah sebuah pasar lokal yang luas dan dinamis – seluruh merek global berada – yang menciptakan persaingan yang kuat dan peluang yang besar. Melihat fakta ini, UBM Indonesia memperkenalkan BeautyIndonesia yaitu pameran niaga pertama dan satu-satunya di Indonesia yang didedikasikan kepada para peserta internasional. Pameran ini mencakup semua sektor kecantikan, meliputi: bahan, kemasan & mesin, manufaktur, kosmetik, perlengkapan mandi & perawatan pribadi, kesehatan & spa, kesehatan alami, salon kecantikan, tata rambut profesional, kuku dan aksesoris.¹³

dari tiga perguruan tinggi di Indonesia yaitu Institut Teknologi Bandung (ITB), Universitas Indonesia (UI) dan Universitas Airlangga (UNAIR). Proyek pertama diberikan kepada ITB. Dimulai sejak Maret 2010 tim dari Martha Tilaar melakukan survei dan membangun taman di area Sekolah Farmasi ITB seluas 800 meter persegi. Taman ini ditanami beberapa jenis tanaman OKA yaitu pohon cempaka, kenanga, kayu putih, kepel, pegagan, melati, sambiloto, daun dewa, lavender, cincau, saga manis, mangkokan. Lihat <https://www.itb.ac.id>, (2 November 2016). Selain itu, berkembangnya bisnis ini ditunjang dengan model kepemimpinan yang dijalankan, yaitu model kepemimpinan transformasional dengan kombinasi nilai-nilai *self development*, *ingenuity*, *love*, dan *heroism*. Baca Nuah P. Tarigan dan Christian Siregar “Kualitas Keberanian Martha Tilaar dalam Konteks Bisnis Berbasis Tanaman Untuk Kecantikan dan Obat,” *Jurnal Media Riset Bisnis dan Manajemen*, Vol. 12, No. 3 (Desember, 2012), 257-274. Dalam ilmu manajemen, gaya kesuksesan kepemimpinan menggambarkan kombinasi yang konsisten dari falsafah, ketrampilan, sifat, dan sikap yang mendasari perilaku seseorang. Baca Veithzal Rivai, *Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 64; baca pula studi tentang kepemimpinan dalam buku Richard Bolden, *What is Leadership?* (South West Research Report 1, 2004), 6; Paul J.H. Schoemaker, Steve Krupp, and Samantha Howland, “Managing Yourself Strategic Leadership: The Essential Skills,” *Harvard Business Review* (January-February, 2013), 2-5; Abdullah Masmuh, *Komunikasi Organisasi* (Malang, UMM Press, 2008), 267; Paul L. Tobing, *Knowledge Management Konsep, Arsitektur dan Implementasi* (Yogyakarta: Graha ilmu, 2007), 137; Djamaludin Ancok, *Psikologi Kepemimpinan & Inovasi* (Jakarta: Erlangga, 2012), 130; Bambang Setiarso, dkk, *Penerapan Knowledge Management Pada Organisasi* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), 35; Irham Fahmi, *Manajemen Kepemimpinan; Teori dan Aplikasi* (Bandung, Alfabeta, 2013), 14-16.

¹³ Indonesia Pasar Pertumbuhan Utama Industri Kecantikan Asean,” www.swa.co.id, (3 Agustus 2016). UBM adalah perusahaan yang beroperasi di dua segmen, yaitu mengadakan event acara dan jasa pemasaran. Perusahaan ini berada di tiga benua: UBM America, UBM Asia dan UBM EMEA,

Kesehatan. Kepala BPOM menyampaikan laporan, saran dan pertimbangan di bidang tugas dan tanggung jawabnya kepada Presiden melalui Menteri Kesehatan. Secara struktural BPOM memiliki Deputi Bidang Pengawasan Obat Tradisional, Kosmetik dan Produk Komplemen.²¹ Dalam proses pengawasan produk kosmetik, BPOM mengharapkan kesadaran dan peran serta masyarakat secara aktif.

Namun bagi sebagian konsumen kosmetik di masyarakat, enggan melakukan pengaduan pada dokter atau lembaga konsumen. Salah satunya adalah Alya (30 tahun). Alya mengatakan bahwa ia menjadi konsumen produk kosmetik sejak duduk di bangku SMA. Ia mengakui datang ke klinik dokter kulit karena tertarik melihat wajah teman sekelasnya yang lebih putih dan kencang. Namun sejak sebulan pemakaian kosmetik dokter tersebut, wajahnya malah berjerawat dan muncul nanah. Ia kemudian menghentikan pemakaian kosmetik tersebut. Ia mengatakan wajahnya tidak cocok dengan kosmetik dokter. Ia tidak berani datang berkonsultasi dengan dokter, karena menurutnya sang dokter kurang ramah. Ia merasa dirugikan karena tidak mendapat penjelasan tentang resiko jika kosmetik yang digunakannya tidak cocok. Tetapi ia memilih diam dan pasrah.²²

obat tradisional, kosmetik dan suplemen makanan sebelum beredar di Indonesia. Selanjutnya melakukan pengawasan peredaran obat tradisional, kosmetik dan produk komplemen, termasuk penandaan dan periklanan. Penegakan hukum dilakukan dengan inspeksi terhadap Cara Produksi Kosmetik yang Baik (CPKB), sampling, penarikan produk, *public warning* sampai *pro justicia*. Untuk tugas ini, didukung oleh antara lain Tim Penilai Obat Tradisional dan Tim Penilai Kosmetik.

²¹ www.pom.go.id (2 Agustus 2016). Pada tanggal 27 Januari 2016, BPOM telah melakukan kerjasama dengan pemerintah kabupaten Ponorogo, utamanya Dinas Kesehatan untuk program pengawasan obat dan makanan.

²² Alya Sa'adah, *Wawancara*, Ponorogo, 1 November 2016.

SJH). Dalam konteks perlindungan konsumen oleh Negara dengan berbagai bentuk perlindungannya, bagaimana hal ini dibaca dari sudut sosiologi hukum.

3. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen pada intinya memiliki spirit mewujudkan komunitas konsumen yang lebih cerdas, kritis dan mandiri yang mampu menghadapi pasar yang semakin terbuka. Undang-undang ini juga bertujuan mewujudkan pelaku usaha yang bertanggung jawab dan produk barang dan jasa yang beredar di pasar dalam negeri berdaya saing dan telah memenuhi aspek kesehatan, keamanan dan keselamatan konsumen serta lingkungan (K3L).
4. Negara memiliki struktur penegakan perlindungan hukum konsumen melalui Kementerian Perdagangan dan Perindustrian memiliki lembaga Dirjen Standarisasi dan Perlindungan Konsumen (SPK). Negara juga memiliki lembaga BPOM sebagai pengawas peredaran kosmetika. Keduanya bekerjasama dengan kepolisian. Bagaimana lembaga-lembaga tersebut bekerja dalam pemenuhan perlindungan konsumen di Ponorogo.
5. Perempuan adalah pasar potensial bagi penjualan kosmetik dan bisnis kecantikan. Secara psikologis, kosmetik membangun rasa percaya diri pada perempuan. Namun, tidak sedikit kasus perempuan yang menjadi

konsumen dan produsen, maupun bagi pemangku kepentingan, yaitu Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Kesehatan, BPOM, Kepolisian dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam penguatan pemberdayaan konsumen. Harus diakui bahwa terdapat korelasi positif antara konsumen cerdas dengan daya saing. Daya saing suatu bangsa dapat tercipta melalui langkah proteksi alamiah dari konsumennya sendiri sehingga pemahaman kritis dari konsumen dapat meningkatkan kualitas produk yang beredar. Penelitian ini juga dapat menjadi sumber belajar dalam pendidikan dan pembelajaran di Fakultas Syariah khususnya, dalam pengembangan dan pengayaan materi pada mata kuliah Dasar Manajemen Pemasaran, Hukum Ekonomi Syariah dan Hukum Perlindungan Konsumen. Juga dapat menjadi salah satu rujukan bagi advokasi penyelesaian sengketa konsumen.

F. Penelitian Terdahulu

Persoalan perlindungan hukum konsumen di Indonesia sebenarnya tidak dapat dipisahkan dari perjalanan panjang perjuangan konsumen secara internasional. Sampai saat ini sudah puluhan negara memiliki undang-undang atau peraturan khusus yang memberikan perlindungan kepada konsumen termasuk penyediaan sarana peradilan. Sejalan dengan perkembangan tersebut, berbagai negara telah menetapkan hak-hak konsumen. Di samping itu, telah berdiri organisasi konsumen internasional, yaitu *International Organization of Consumer Union (IOCU)*. Di

Pertama, kajian yang menitikberatkan pada perlindungan hukum konsumen secara normatif. Di antara tulisan tersebut adalah disertasi Yusuf Shofie, Susanti Adi Nugroho, Anto Ismu Budianto dan Kurniawan. Disertasi Yusuf Shofie membahas pertanggung jawaban pidana korporasi dari sisi pengaturan dan praktiknya dalam hukum perlindungan konsumen di Indonesia. Sejak tahun 1955 sesudah berlakunya Undang-undang Tindak Pidana Ekonomi 1955 (Undang-undang No 7/DRT/1955), hingga tidak satu pun korporasi dijatuhi pidana. Sementara itu Undang-undang Perlindungan Konsumen 1999 (Undang-undang No.8/1999) juga membebani pertanggungjawaban pidana kepada korporasi atas tindak pidana (laku pidana) perlindungan konsumen. Tetapi hal yang sama masih juga terjadi dalam masa rezim perlindungan konsumen. Ada 36 kasus tindak pidana perlindungan konsumen telah dikaji dengan menggunakan desain penelitian normatif.⁴⁸

Argumentasi-argumentasi pengadilan terkait ke-36 kasus tersebut dicermati dengan teliti. Hasilnya sejumlah argumentasi memberi ruang yang lebih luas bagi pertanggungjawaban pidana korporasi. Sehubungan dengan hal ini, pengadilan masih tetap berperan memberikan argumentasi hukum tentang teori pelaku fungsional dalam tindak pidana. Penjelasan teoritis ini berpijak pada pandangan bahwa *mens rea (schuld)* pelaku fisik dapat diatribusikan kepada pelaku fungsional. Pada tahap-tahap selanjutnya *mens rea (schuld)* tersebut diatribusikan kepada korporasi dengan menggunakan doktrin agregasi. Dengan pendekatan teoretis ini, korporasi

⁴⁸ Disertasi Yusuf Shofie telah dibukukan dengan judul, *Tanggung Jawab Pidana Korporasi dalam Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000).

dan pemahaman dari badan peradilan terhadap kebijakan perlindungan konsumen. Terakhir, ke delapan, kurangnya respon masyarakat terhadap UU Perlindungan Konsumen dan lembaga BPSK.

Sedangkan Anto Ismu Budiarto meneliti sulitnya konsumen membuktikan kerugian atas pangan produk rekayasa genetika yang dikonsumsi. Hal ini menunjukkan bahwa posisi produsen dan konsumen tidak seimbang. Hal tersebut disebabkan perlindungan hukum bagi konsumen masih mengacu pada Undang-undang Perlindungan Konsumen (UUPK) yang mewajibkan konsumen membuktikan kerugian atas produk tersebut. Untuk itu diperlukan perlindungan hukum yang khusus bagi konsumen pangan produk rekayasa genetika. Anto mengungkapkan bahwa perlindungan hukum tersebut dapat dilakukan dengan menerapkan prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*).⁵⁰

Hukum tentang tanggung jawab mutlak akan menumbuhkan sikap kehati-hatian produsen pangan produk rekayasa genetika untuk menjaga kualitas produk yang dihasilkan, sehingga mampu melindungi dan memperkuat kedudukan konsumen pangan produk rekayasa genetika. Dijelaskan Anto bahwa produsen dan pemerintah seringkali mengabaikan hak-hak konsumen, baik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat maupun dalam penjualan produk. Konsumen, tegas

⁵⁰ Anto Ismu Budiarto, "*Kajian terhadap Tanggung Jawab Produsen sebagai Upaya Perlindungan Hukum bagi Konsumen Pangan Produk Rekayasa Genetika dalam Rangka Pembangunan Ekonomi Indonesia*" (Disertasi: Universitas Padjajaran Bandung, 2009).

Anto, selalu dalam posisi yang lemah dengan tidak diberikan penjelasan atas keamanan dan kehalalan suatu produk pangan hasil rekayasa genetika.

Dalam ringkasan disertasinya, Anto menjelaskan bahwa para ilmuwan sepakat bahwa mengonsumsi pangan produk rekayasa genetika dapat berpengaruh negatif terhadap lingkungan dan kesehatan manusia dalam jangka panjang. Seringkali produsen tidak memberikan *label* pada pangan produk rekayasa genetika yang mereka produksi. Padahal di negara-negara maju, seperti Amerika Serikat dan Jepang, makanan dengan kadar lima persen rekayasa genetika wajib diberi *label*. Hal seperti ini tidak dilakukan. Menurut Anto, hal tersebut belum ditambah dengan tidak jelasnya peraturan ambang batas suatu produk pangan yang dihasilkan lewat proses rekayasa genetika.

Kurniawan dalam disertasinya meneliti tentang penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dilakukan oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Selama ini terdapat kecenderungan bahwa apabila BPSK memutuskan pelaku usaha bersalah, maka pelaku usaha tersebut akan melakukan upaya hukum keberatan ke Pengadilan Negeri, demikian juga apabila pelaku usaha dikalahkan oleh Pengadilan Negeri, maka akan melakukan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung. Kejadian tersebut disebabkan karena lemahnya kedudukan dan kewenangan yang diberikan oleh UUPK terhadap BPSK terutama menyangkut

bersama pemerintah untuk segera melakukan amandemen terhadap UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyangkut penggabungan kelembagaan BPSK dan BPKN, penggantian unsur anggota BPSK dari unsur pemerintah dengan unsur akademisi, dan menjadikan Sarjana Hukum dengan tenaga-tenaga yang berasal dari berbagai disiplin ilmu yang dibutuhkan dalam penanganan kasus-kasus konsumen.

Kedua, kajian sosiologis tentang perlindungan hukum konsumen di masyarakat, antara lain Mashudi, Abdul Latif, dan Dwi Maryati. Mashudi meneliti respon konsumen/masyarakat terhadap sertifikasi produk halal LP POM MUI di Pusat dan 4 (empat) propinsi; DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur. Data tersebut dibaca melalui pendekatan *socio-legal theory* dengan paradigma konstruktivisme.

Disertasi Mashudi ini menunjukkan bahwa respon masyarakat terhadap sertifikasi produk halal rendah akibat berbagai faktor, yakni: *pertama*, faktor keyakinan moral agama. Kenyataannya, tidak semua muslim mampu menangkap dan menerapkan teks wahyu sebagai hukum yang hidup (*living law*), sehingga dibutuhkan perubahan sikap manusia. *Kedua*, faktor pertimbangan ekonomis, sebagai faktor yang paling dominan produsen dan konsumen dalam memengaruhi perubahan sikap terhadap sertifikasi produk halal. *Ketiga*, faktor hukum. Pelaku usaha harus berpijak pada ketentuan peraturan perundang-undangan dalam melaksanakan unit usahanya dan beritikad baik terhadap tatanan peraturan hukum.

kekuatan putusannya kurang mengikat, maka oleh sebab itu UUPK memberikan peluang kepada para pihak mengajukan upaya hukum keberatan ke Pengadilan Negeri. Upaya hukum keberatan ini dapat dimintakan kasasi di Mahkamah Agung sehingga membuat proses penyelesaian semakin lama, sehingga esensi proses acara penyelesaian secara cepat tidak tercapai.

Sedangkan penelitian Dwi Maryati bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan pengawasan oleh Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Padang terhadap peredaran kosmetik ilegal dalam kasus Toko AMD Aziz, dan pelaksanaan fungsi dan peranan Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Padang dalam melindungi konsumen terhadap peredaran obat, makanan dan minuman, kosmetik dan obat tradisional ilegal, serta hambatan-hambatan yang dijumpai dan cara mengatasinya. Penelitian ini dilakukan dengan metode yuridis empiris dengan pendekatan beraturan perundang-undangan, yaitu Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 1175/MENKES/PER/VIII/2010 tentang Izin Produksi Kosmetik Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan RI Nomor HK.00.05.4.1745 tentang Kosmetik. Penelitian ini dilaksanakan di BBPOM Padang dengan narasumber Kepala Seksi Penyidikan BBPOM Padang bapak Drs. Martin Suhendri, Apt.M.Farm, dan konsumen dari Toko AMD Aziz.⁵⁴

⁵⁴ Dwi Maryati, “*Pelaksanaan Pengawasan Perlindungan Konsumen oleh Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan terhadap Kasus Peredaran Obat, Makanan dan Minuman, Kosmetik dan Obat Tradisional Ilegal di Sumatera Barat (Studi Kasus Toko AMD Aziz)*” (Tesis: Universitas Gadjah Mada, 2012).

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan pengawasan oleh BBPOM Padang terhadap peredaran kosmetik ilegal dalam kasus Toko AMD Aziz dilakukan dalam rangka melindungi konsumen yaitu dalam bentuk pengawasan *pre-market* dan *post-market*, serta pelaksanaan fungsi dan peranan BBPOM sebagai bentuk pengawasan mutu, keamanan dan kemanfaatan produk, yang mana hambatan-hambatan yang dihadapi oleh BBPOM diatasi dengan cara lebih mengoptimalkan peranannya sebagai lembaga pengawas obat dan makanan di wilayah Sumatera Barat.

Berbeda dengan disertasi dan penelitian di atas, secara substansi penelitian ini menekankan masalah perlindungan hukum konsumen dengan subyek penelitian perempuan. Selain itu, penulis secara empirik akan mengungkap dan menganalisis bentuk perlindungan, kesadaran hak dan kewajiban. Secara metodologis, penulis menggunakan teori kesadaran hukum Friedman, dan teori Struktural Fungsional Talcott Parson dan prinsip *good governance*. Selanjutnya untuk membaca substansi peraturan perlindungan konsumen yang berlaku di Indonesia, penulis menggunakan teori *masalah*. Sedangkan untuk menganalisis kesadaran hukum konsumen, penulis menggunakan teori kesadaran hukum Soerjono Soekanto dan untuk membaca tipologi konsumen digunakan teori matriks konsumen Yuswohady.

G. Metode Penelitian

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum empirik atau sosiologi hukum karena memfokuskan kajian kepada hal-hal di seputar hukum, seperti sumber, unsur-unsur maupun strukturnya.⁵⁵ Menurut pendapat Bahder Johan,⁵⁶ penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum yang menggunakan perangkat ilmu lain untuk mengkaji hukum baik menyangkut sumber, struktur, efektifitas dan efisiensinya. Dalam konteks ini, hukum ditempatkan sebagai gejala sosial yang ada di masyarakat. Hal ini berbeda dengan penelitian hukum normatif yang menjadikan undang-undang (*law in the book*) atau aturan hukum sebagai obyeknya dengan pendekatan positivistik.⁵⁷

Sebuah penelitian empiris, seperti dikatakan Bahder, dapat menggunakan berbagai pendekatan seperti sosiologi, ekonomi, antropologi maupun pendekatan politik. Terkait dengan itu, penelitian ini menggunakan pendekatan sosiologis, yaitu menggunakan teori-teori sosiologi untuk memahami hukum terutama dari aspek alasan pelebagaan hukum, efektivitas pelaksanaan hukum dan pemilihan materi hukum yang dilembagakan.⁵⁸

⁵⁵ Penelitian hukum sosiologis atau empiris mencakup penelitian terhadap identifikasi hukum dan penelitian terhadap efektifitas hukum, baca lengkap Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum. Normatif dan Empiris* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), 153.

⁵⁶ Bahder Johan Nasution, *Metode penelitian Ilmu Hukum* (Bandung: Mandar Maju, 2008), 121.

⁵⁷ Dapat dibaca lengkap dalam Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2010), 29-32.

⁵⁸ Ibid. Model studi Islam dengan pendekatan sosiologis dan sejarah sosial dilakukan oleh Mudzhar dengan meneliti fatwa MUI di Indonesia. Selain itu Terkait dengan objek penelitian terhadap agama ini, menurut Atho Mudzhar, ada lima lima gejala agama yang dapat diteliti. Pertama, scripture, atau naskah-naskah atau sumber ajaran dan simbol-simbol agama. Kedua, para penganut, pemimpin, atau pemuka agama, yakni pemikiran, sikap, perilaku sebagai aktualisasi ajaran dan keyakinan agama. Ketiga, ritus-ritus, lembaga-lembaga dan ibadat-ibadat seperti salat, haji puasa, haji, perkawinan, waris. Keempat, alat-alat seperti masjid, gereja, lonceng, peci dan semacamnya. Kelima, organisasi-organisasi keagamaan tempat para penganut agama berkumpul dan berperan, seperti Muhammadiyah, NU, Persis, Gereja. Baca Atho' Mudzhar, *Pendekatan Studi Islam dalam Teori dan Praktek* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998).

masalah dapat dijawab oleh tujuan penelitian. Temuan penelitian, diharapkan bisa memberikan sumbangan pada khazanah keilmuan, dan secara praktis berdampak pada pengembangan kurikulum hukum ekonomi syariah dan hukum perlindungan konsumen. Dalam bab ini diuraikan pula tentang tinjauan pustaka yang memaparkan sejumlah penelitian terdahulu, yang dijadikan sebagai *the art of theory*, yakni untuk titik pijak penelitian ini. Di samping itu, juga untuk melihat bahwa penelitian ini berbeda dengan penelitian yang telah dilakukan oleh sejumlah peneliti sebelumnya. Dilanjutkan kemudian kerangka teoretik dan metode penelitian, lalu diakhiri dengan sistematika penelitian.

Bab II diawali dengan pembahasan tentang teori Friedman dan Talcot Parsons. Pentingnya teori ini adalah untuk dijadikan sebagai pisau analisis terhadap data *emik* yang ditemukan di lapangan. Yang lebih penting lagi kerangka teoritik ini disajikan untuk menjadi panduan atau *guide* bagi peneliti dalam mengumpulkan data, sebagaimana lazimnya dalam penelitian kualitatif pada umumnya. Kajian perlindungan konsumen dan produsen dalam fiqh dibahas secara jelas dalam fiqh *khiyār*. Subtansi perlindungan ini sangat dekat pemikiran *ethics of care* dan *maṣlahah*. Demikian pula teori Sosiologi hukum Friedman, lebih spesifik mengenai bagaimana struktur hukum tersebut bekerja dan teori Struktural Fungsional Parsons. Berjalannya sebuah sistem struktur hukum yang baik dalam kajian kontemporer

dirumuskan dalam kebijakan publik (*Public Service*) dan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*).⁷⁴

Bab III membahas data lapangan penelitian mengenai bentuk-bentuk perlindungan hukum konsumen yang dilakukan oleh struktur hukum, baik di Ponorogo maupun secara struktur berwenang melakukan perlindungan seperti BBPOM, LPPOM MUI, BPSK, LPKSM, dilanjutkan dengan kajian substansi hukum perlindungan konsumen serta kajian filosofis hukum perlindungan konsumen dan perkembangan. Serta munculnya pemikiran tentang usulan perubahan amandemen pada UUPK. Selanjutnya tentang fenomena bisnis kosmetik dan perempuan, sekaligus memaparkan persepsi perempuan di Ponorogo tentang kosmetik dan mengungkap kesadaran hukum mereka dalam industri kosmetik.

Bab IV dengan analisis data mengenai perlindungan hukum dan kesadaran konsumen menggunakan teori Struktural Fungsional dan teori Sistem Friedman, teori *public service* dan tipologi perilaku konsumen.

Bagian akhir dari rangkaian pembahasan penelitian ini disajikan dalam bab V, yang berisi uraian tentang kesimpulan dari temuan penelitian dan rekomendasi yang disarankan. Implikasi teoretik juga dibahas untuk melihat posisi teori berdasarkan temuan penelitian. Mengingat penelitian ini terbatas oleh hal-hal yang

⁷⁴ Upaya-upaya untuk mewujudkan *governance* antara lain diwujudkan dalam Tap MPR Nomor XI/MPR/1999 tentang Penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Dan dalam UU Nomor 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, sebagaimana tertuang dalam Pasal 3, dimuat asas-asas penyelenggaraan negara yang meliputi: (1) asas kepastian hukum; (2) asas tertib penyelenggaraan negara; (3) asas kepentingan umum; (4) asas keterbukaan; (5) asas proporsionalitas; (6) asas profesionalitas; dan (7) asas akuntabilitas.

BAB II
SOSIOLOGI HUKUM, PRINSIP *MAŞLAHAH*,
TEORI *PUBLIC SERVICE* DAN TEORI TIPOLOGI KONSUMEN

Ada empat teori yang digunakan dalam menganalisis data, yaitu teori sosiologi hukum, teori *maşlahah* dikaitkan dengan teori *public service*, dan teori tipologi konsumen kelas menengah. Sosiologi hukum di sini menggunakan teori Friedman dan teori Parsons. Friedman menjelaskan bahwa secara sosiologis hukum berlaku di masyarakat dapat dianalisis dengan tiga aspek; struktur yang berlaku di negara tersebut, substansi aturan hukum serta kultur masyarakatnya. Sedangkan Parsons dengan teori Struktural Fungsional menjelaskan suatu sistem sosial yang terdiri atas bagian-bagian atau elemen yang saling berkaitan dan saling menyatu dalam keseimbangan. Perubahan yang terjadi satu bagian akan membawa perubahan pula terhadap bagian lain. Masyarakat dilihat sebagai sebuah sistem di mana seluruh struktur sosialnya terintegrasi menjadi satu, masing-masing memiliki fungsi yang berbeda-beda tapi saling berkaitan dan menciptakan konsensus dan keteraturan sosial serta keseluruhan elemen akan beradaptasi baik terhadap perubahan internal dan eksternal dari masyarakat.

Dalam pembahasan substansi hukum dalam teori Friedman di atas, dikaitkan dengan teori *maşlahah dan maqāsid shariah* Jasser Auda yang di dalamnya sangat sarat dengan *ethics of care* dan juga substansi *fiqh khiyār*. Sedangkan teori *ethics of care* dalam teori *public service* atau kebijakan publik digunakan untuk menganalisis

tanpa adanya hubungan dengan bagian yang lainnya. Kemudian perubahan yang terjadi pada satu bagian akan menyebabkan ketidakseimbangan dan pada gilirannya akan menciptakan perubahan pada bagian lainnya. Perkembangan fungsionalisme didasarkan atas model perkembangan sistem organisasi yang di dapat dalam biologi, asumsi dasar teori ini ialah bahwa semua elemen harus berfungsi atau fungsional sehingga masyarakat bisa menjalankan fungsinya dengan baik.⁹

Ada empat persyaratan mutlak yang harus ada supaya termasuk masyarakat bisa berfungsi. Keempat persyaratan itu disebutnya AGIL. AGIL adalah singkatan dari *Adaption, Goal, Attainment, Integration*, dan *Latency*. Demi keberlangsungan hidupnya, maka masyarakat harus menjalankan fungsi-fungsi tersebut, yakni:

1. *Adaptasi (adaptation)*: sebuah sistem harus menanggulangi situasi eksternal yang gawat. Sistem harus menyesuaikan diri dengan lingkungan dan menyesuaikan lingkungan itu dengan kebutuhannya.
2. *Pencapaian tujuan (goal attainment)*: sebuah sistem harus mendefinisikan dan mencapai tujuan utamanya.
3. *Integrasi (integration)*: sebuah sistem harus mengatur antar hubungan bagian-bagian yang menjadi komponennya. Sistem juga harus mengelola antar hubungan ketiga fungsi penting lainnya.

⁹ Bernard Raho, *Teori Sosiologi Modern* (Jakarta: Prestasi Pustaka 2007), 48; Richard Grathoff, *Kesesuaian antara Alfred Schuttdan Talcott Parsons:Teori Aksi Sosial* (Jakarta: kencana, 2000), 67-87.

agenda pembangunan, pemantauan, evaluasi dan pengawasan secara partisipatif dan mekanisme konsultasi untuk menyelesaikan isu sektoral.

2. Tegaknya supremasi hukum (*rule of law*). Partisipasi masyarakat dalam proses politik dan perumusan-perumusan kebijakan publik memerlukan sistem dan aturan-aturan hukum. Sehubungan dengan itu, dalam proses mewujudkan cita *good governance*, harus diimbangi dengan komitmen untuk menegakkan *rule of law* dengan karakter-karakter antara lain sebagai berikut: supremasi hukum (*the supremacy of law*), kepastian hukum (*legal certainty*), hukum yang responsif, penegakkan hukum yang konsisten dan non-diskriminatif, independensi peradilan. Kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu.
3. Transparansi (*transparency*). Transparansi adalah keterbukaan atas semua tindakan dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Prinsip transparansi menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai. Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau. Sehingga bertambahnya wawasan dan pengetahuan masyarakat terhadap penyelenggaraan

pemerintahan. Meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan, meningkatnya jumlah masyarakat yang berpartisipasi dalam pembangunan dan berkurangnya pelanggaran.

4. Kesetaraan (*equity*). Kesetaraan yakni kesamaan dalam perlakuan dan pelayanan. Semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka. Prinsip kesetaraan menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai. Informasi adalah suatu kebutuhan penting masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan daerah. Berkaitan dengan hal tersebut pemerintah daerah perlu proaktif memberikan informasi lengkap tentang kebijakan dan layanan yang disediakan kepada masyarakat. Pemerintah daerah perlu mendayagunakan berbagai jalur komunikasi seperti melalui brosur, *leaflet*, pengumuman melalui koran, radio serta televisi lokal. Pemerintah daerah perlu menyiapkan kebijakan yang jelas tentang cara mendapatkan informasi.
5. Efektifitas dan efisiensi (*effectiveness and efficiency*). Untuk menunjang prinsip-prinsip yang telah disebutkan di atas, pemerintahan yang baik dan bersih juga harus memenuhi kriteria efektif dan efisien yakni berdaya guna dan berhasil-guna. Kriteria efektif biasanya di ukur

dengan parameter produk yang dapat menjangkau sebesar-besarnya kepentingan masyarakat dari berbagai kelompok dan lapisan sosial. Agar pemerintahan itu efektif dan efisien, maka para pejabat pemerintahan harus mampu menyusun perencanaan-perencanaan yang sesuai dengan kebutuhan nyata masyarakat, dan disusun secara rasional dan terukur. Dengan perencanaan yang rasional tersebut, maka harapan partisipasi masyarakat akan dapat digerakkan dengan mudah, karena program-program itu menjadi bagian dari kebutuhan mereka. Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahakan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.

6. Akuntabilitas (*accountability*). Akuntabilitas adalah pertanggungjawaban pejabat publik terhadap masyarakat yang memberinya kewenangan untuk mengurus kepentingan mereka. Para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggungjawaban tersebut berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan. Instrumen dasar akuntabilitas adalah peraturan perundang-undangan yang ada, dengan komitmen politik akan akuntabilitas maupun mekanisme pertanggungjawaban, sedangkan instrumen-instrumen

pendukungnya adalah pedoman tingkah laku dan sistem pemantauan kinerja penyelenggara pemerintahan dan sanksi yang jelas.

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU PP) lahir sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta tenwujudnya tanggung jawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.³³ Untuk itu diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas. Peraturan ini sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan pengaturan hukum yang mendukungnya.

Paradigma *new public service*, menurut Nanang Haryono, berangkat dari kritik terhadap paradigma *new public management* yang berasal dari ahli diantaranya Wamsley & Wolf, Box, King & Stivers, Bovaird & Loffler, dan utamanya Denhardt & Denhardt. Mereka berpendapat nilai-nilai yang melekat pada paradigma *new public management* seperti efisiensi, rasionalisasi, produktifitas dan bisnis pada birokrasi bertentangan dengan nilai-nilai kepentingan publik dan

³³ Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan / atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Baca pasal 1 UUPP.

kehalalan bukanlah menjadi pertimbangan penting dalam mengambil keputusan pembelian.

Ketiga, conformist. Sosok ini adalah tipe konsumen Muslim yang umumnya sangat taat beribadah dan menerapkan nilai-nilai Islam secara normatif. Karena keterbatasan wawasan dan sikap yang konservatif/tradisional, sosok konsumen ini cenderung kurang membuka diri (*less open-minded, less inclusive*) terhadap nilai-nilai di luar Islam khususnya nilai-nilai Barat. Untuk mempermudah pengambilan keputusan, mereka memilih produk-produk yang berlabel Islam atau yang di-*“endorsed”* oleh otoritas Islam atau tokoh Islam panutan.

Kelima, universalist. Sosok konsumen Muslim ini di satu sisi memiliki pengetahuan/wawasan luas, pola pikir global, melek teknologi; namun di sisi lain secara teguh menjalankan nilai-nilai Islam dalam kehidupan sehari-hari. Mereka memahami dan menerapkan nilai-nilai Islam secara substantif, bukan normatif. Mereka lebih mau menerima perbedaan dan cenderung menjunjung tinggi nilai-nilai yang bersifat universal. Mereka biasanya tidak malu berbeda, tetapi di sisi lain mereka cenderung menerima perbedaan orang lain. Singkatnya mereka adalah kelompok yang toleran, *open-minded* dan *inclusive* terhadap nilai-nilai di luar Islam.

Pendapat Yuswohady tentang kelas menengah di Indonesia tersebut di atas diperkuat oleh pendapat Hasanuddin Ali dan Lilik Purwandi, bahwa kelas menengah merupakan lokomotif penggerak ekonomi Indonesia di masa depan. Ali menyatakan fenomena kelas menengah saat ini menjadi bahan kajian dari berbagai pihak. Sejak

Mengapa kelas menengah penting. Dalam sejarah diberbagai negara kelas menengah selalu menjadi motor perubahan terutama terkait dengan aspek ekonomi dan perubahan sosial. Mereka merupakan mesin pertumbuhan (*engine of growth*) karena sudah memiliki daya beli yang cukup sehingga mampu menjadi penggerak ekonomi dari sektor konsumsi, mereka juga memiliki gaya hidup diatas kebanyakan orang. Kelas menengah adalah masyarakat yang memiliki sumber daya, secara kasat mata hal ini dapat dilihat dari kepemilikan barang-barang yang mereka miliki seperti kepemilikan barang elektronik (smartphone, laptop, tablet, TV), kepemilikan produk keuangan (kartu kredit, produk tabungan dan investasi) serta jumlah kepemilikan kendaraan bermotor dan mobil. Kelas menengah juga memiliki ciri kaum terdidik, mereka memiliki cukup bekal keilmuan sehingga artikulasi pemikiran mereka cukup baik. Mereka kritis dan tidak segan-segan mengutarakan opini pribadi mereka terkait isu-isu sosial disekitar kehidupan mereka.

Di dunia modern saat ini peran kelas menengah sebagai *trigger* perubahan secara ekonomi dan sosial makin terlihat seiring dengan perkembangan *coverage*

menengah ke atas membelanjakan uang mereka untuk membeli barang-barang yang lebih bernilai, keputusan belanja mereka tetap didasari oleh pertimbangan akan manfaat fungsional barang yang mereka beli. Kedua, pertumbuhan jumlah MAC di daerah-daerah makin meningkat. Populasi kelas menengah atas Indonesia menjadi lebih luas dan terpecah. Saat ini Indonesia memiliki 12 kota dengan lebih dari 1 juta MAC. Namun, tahun 2020 diperkirakan jumlah populasi ini akan berlipat ganda menjadi 22 kota. Perusahaan-perusahaan perlu melipatgandakan keberadaan mereka di daerah-daerah jika ingin mempertahankan tingkat jangkauan mereka ke konsumen kelas menengah atas di Indonesia selama ini. <https://www.wartaekonomi.co.id>. (diakses 2 November 2017)

Definisi kelas menengah dapat ditentukan dengan berbagai pendekatan. Salah satunya adalah dengan pendekatan absolut. Pendekatan ini mendefinisikan kelas menengah didasarkan pada jumlah pendapatan atau pengeluaran rumah tangga, seperti Kharas dan Gertz yang mendefinisikan kelas menengah adalah penduduk dengan pengeluaran hariannya antara \$10 hingga \$100 per orang dalam *purchasing power parity terms*. Selanjutnya, Ningrum mengutip Benerjee dan Duflo (2007),⁴⁵ keduanya mengukur kelas menengah bawah dengan pengeluaran perhari antara \$2 hingga \$4 per orang dan kelas menengah atas dengan pengeluaran per hari antara \$6 hingga \$10 per orang di negara berkembang. Sementara itu, Boumphrey dan Bevis (2013) dengan menggunakan data pendapatan mendefinisikan kelas menengah dalam beberapa definisi, antara lain: rumah tangga dengan penghasilan 50 persen hingga 100 persen dari rata-rata pendapatan kotor agregat, rumah tangga dengan pendapatan untuk konsumsi minimal \$10.000 pertahun (untuk negara maju), atau *discretionary income* lebih dari 30 persen.⁴⁶

⁴⁵ Esther Duflo dan Abhijit Banerjee adalah ahli ekonomi dan pengajar di MIT. Keduanya mendirikan Abdul Latif Jameel Poverty Actions Lab di MIT. Duflo juga adalah profesor bidang penghapusan kemiskinan dan ekonomi pembangunan, sementara Banerjee merupakan profesor bidang ekonomi. Mereka bersama-sama menuliskan buku *Poor Economics* (2011) yang di antaranya menimbang soal keberhasilan dan kegagalan kredit mikro sebagai alat untuk penghapusan kemiskinan. Dalam kasus-kasus yang mereka angkat di buku tersebut—termasuk kasus Indonesia—kredit mikro tidak sepenuhnya berhasil di antaranya karena banyak kelompok yang memanfaatkannya untuk kepentingan konsumtif. Hal ini terutama terjadi pada pinjaman kedua dan seterusnya. Duflo dan Banerjee juga membuka mata dunia terhadap berbagai kerumitan upaya penghilangan kemiskinan. Kredit mikro, walaupun sangat penting untuk menghadirkan akses modal kepada orang-orang miskin, sama sekali tidak bisa menjamin kemiskinan menghilang. Pekerjaan rumah, dan pekerjaan lapangan, untuk penghilangan kemiskinan masih menumpuk.

⁴⁶ Ibid; Subkhi Ridho, “Kelas Menengah Muslim Baru dan Kontestasi Wacana Pluralisme di Media Sosial,” *Jurnal Pemikiran Sosiologi*, Volume 4 No. 2, Agustus 2017, 88-89.

Selanjutnya selain pendekatan absolut di atas, pendekatan lain yang digunakan dalam penelitian kelas menengah juga berkembang. Menurut Ningrum, dalam penelitian Chua (1997) di Singapura, dia membagi kelas menengah berdasarkan atas jenis pekerjaan yaitu *middle management* (manajer tingkat menengah) dan *independent operator* di sektor swasta, setelah itu Tan (2004) menentukan kelas menengah berdasarkan atas tingkat ekonomi. Dalam studinya Tan membagi masyarakat dalam empat kelas yaitu kelas atas, kelas menengah, kelas pekerja, dan kelas miskin. Dari hasil penelitian Chua dan Tan dapat disimpulkan bahwa Singapura termasuk dalam kelas menengah karena sedikitnya pengangguran, tingginya angka melek huruf, dan tingginya mobilitas sosial.⁴⁷

Pandangan berbeda dikemukakan oleh Gunn yang menyatakan karakteristik kelas menengah tidak hanya ditentukan oleh kondisi ekonomi tetapi juga pada karakteristik politik dan demokrasi. Gunn menyimpulkan bahwa Brunei Darussalam termasuk dalam *under-developed civil society* karena dikarakteristikan dengan rendahnya keterlibatan dan partisipasi masyarakat dalam berpolitik. Pandangan ini mengindikasikan bahwa walaupun secara ekonomi penduduk Brunei termasuk sejahtera tetapi tidak digolongkan dalam kelas menengah. Di Filipina, Batutista mengelompokkan kelas menengah adalah masyarakat terdidik yang memiliki

⁴⁷ Lucky Radi Ranandiana, et. al, "Literasi ICT Dan Perilaku Hedonist Dalam Memilih Tempat Wisata Di Kalangan Kelas Menengah Sebagai Pengaruh Gaya Hidup," *Seminar Nasional dan Call for Paper Sustainable Competitive Advantage* (SCA) 8, Purwokerto, 19 September 2018, 5.

BAB III

KELEMBAGAAN PERLINDUNGAN KONSUMEN, SUBSTANSI PERATURAN DAN KULTUR HUKUM KONSUMEN

Dalam teori sosiologi hukum, sebagaimana telah dijelaskan pada bab dua, pelaksanaan dan penegakan hukum tidak dapat dilepaskan dari tiga hal: struktur hukum yang bekerja, substansi dan hakikat hukum yang berlaku, serta kultur masyarakatnya. Dalam bab ini, secara sistematis akan dikemukakan bentuk perlindungan itu melalui dibentuknya struktur kelembagaan yang terkait dengan konsumen yang ada di Ponorogo seperti Lembaga Konsumen Masyarakat dan Dinas Kesehatan. Juga lembaga negara yang bertanggungjawab melakukan perlindungan konsumen, yaitu BPOM/BBPOM, LPPOM MUI/Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal (BPJPH), Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN), badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), dan Kementerian Perdagangan. Eksistensi dan kewenangan lembaga-lembaga tersebut akan dibahas secara rinci pada bab ini. Kemudian dilanjutkan dengan diskusi tentang substansi hukum dan kultur hukum perlindungan konsumen di Ponorogo.

A. Struktur Kelembagaan Perlindungan Hukum Konsumen di Ponorogo

Di kabupaten Ponorogo terdapat lembaga perlindungan hukum konsumen swadaya masyarakat yang diberi nama Lembaga Perlindungan Konsumen Ponorogo (LPKP). Menurut penuturan Wakil Ketua LPKP, Arif Maftuchin, lembaga LPKP saat ini dalam kondisi mati suri. Saat awal berdiri, lembaga ini telah banyak

membantu konsumen yang mengadu dalam kasus pengambilan paksa sepeda motor dalam perkara fidusia. Namun, LPKP belum pernah menerima pengaduan konsumen kosmetik. Meski memang diakuinya banyak berita yang memaparkan kejadian korban kosmetik ilegal.¹

Di akuinya sejak awal LPKP berdiri sampai saat ini, belum banyak kegiatan edukasi konsumen dilakukan di Ponorogo. Beberapa kegiatan yang telah dilakukan antara lain hearing dengan komisi B, DPRD Kabupaten Ponorogo, beserta Indagkop, perwakilan dari konsumen yang teraniaya, juga dari pihak *finance*. Kevakuman LPKP, menurut Arif, karena memang setiap personalia LPKP memiliki tugas lain, seperti halnya Arif yang berprofesi sebagai advokat.²

Saat mewawancarai Dinas Kesehatan, sebagai lembaga yang berwenang mengatur masalah kosmetik, Danik, salah satu staf PSDK (Pengembangan Sumber Daya Kesehatan) Dinas Kesehatan Ponorogo mengatakan bahwa pihaknya belum pernah menerima pengaduan konsumen. Meski diakuinya Dinas Kesehatan Ponorogo pernah bekerjasama dengan BBPOM Surabaya Jawa Timur dalam rangka melindungi konsumen obat, kosmetik dan pangan.³

Menurut Danik, ia setuju pada program BPOM yang telah melakukan MOU dengan Dinas Kesehatan Ponorogo. Merujuk pada BPOM, ia mengatakan, untuk menguatkan pengawasan Obat dan Makanan khususnya di Kabupaten Ponorogo,

¹ Arif Maftuchin, *Wawancara*, 22 Agustus 2018.

² Ibid.

³ Danik, *Wawancara*, 23 Agustus 2018. Baca pula “Rancang Penguatan Kerjasama bersama Pemerintah Kabupaten Ponorogo,” www.pom.go.id (22 Agustus 2018).

Balai Besar POM di Surabaya secara terus menerus meningkatkan koordinasi dan kerjasama dengan Jajaran Pemerintah Kabupaten Ponorogo khususnya bersama Dinas Kesehatan serta Dinas Perindustrian Perdagangan, Koperasi, UMKM dan Pasar tradisional. Tanggal 27 Januari 2016 Kepala Balai Besar POM di Surabaya mengunjungi Kabupaten Ponorogo, khususnya ke Dinas Kesehatan Kabupaten Ponorogo dan diterima oleh Sekretaris Dinas Kesehatan, Triwibowo didampingi oleh Kepala Bidang Pembinaan Sumber Daya Kesehatan, Sri Hartatiningsih. Kepala Balai Besar POM di Surabaya bersama Kepala Bidang Pemeriksaan dan Penyidikan diterima oleh Pj. Bupati Ponorogo Maskur, didampingi oleh Kepala Dinas Perindustrian Perdagangan, UMKM dan Pasar, Vifson Suisno, yang sekaligus selaku Plt. Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Ponorogo.⁴

Dalam kunjungan tersebut dilakukan pembahasan Pembentukan Tim Terpadu Pengawasan Bahan Berbahaya yang Disalahgunakan dalam Pangan di Kabupaten Ponorogo untuk menindaklanjuti Peraturan Bersama Mendagri dan Badan POM serta mendiskusikan permasalahan dan rencana penguatan kerjasama pengawasan Obat dan Makanan antara Balai Besar POM di Surabaya dengan Dinas Kesehatan Kabupaten Ponorogo. Bapak Pj. Bupati Ponorogo menyambut baik dan antusias upaya penguatan kerjasama pengawasan dan menegaskan segera menandatangani Surat Keputusan Bupati tentang Tim Terpadu Pengawasan Bahan Berbahaya yang sangat strategis dalam menangani permasalahan penyalahgunaan bahan berbahaya

⁴ *Ibid.*

dalam pangan yang dapat membahayakan kesehatan masyarakat. Juga diputuskan untuk melakukan Penandatanganan Nota Kesepahaman antara Pemerintah Kabupaten Ponorogo dengan Balai Besar POM di Surabaya tentang Kerjasama di Bidang Pengawasan Obat dan Makanan yang dijadwalkan bersamaan dengan Pembukaan Pasar Baru di Kecamatan Sawoo. Hingga saat ini, menurut informasi dari PSDK Dinas Kesehatan Ibu Danik, belum ada tindak lanjut dari adanya kerjasama tersebut.⁵

Jika dicermati, Kepolisian Resort Ponorogo mampu mengungkap adanya kejahatan produksi kosmetik palsu dan kosmetik yang tidak memiliki izin edar di kabupaten Ponorogo.⁶ Berkas penyidikan kemudian dilimpahkan kepada kejaksaan selanjutnya berkas dilimpahkan ke Pengadilan Negeri (PN) Ponorogo. Dalam berkas tersebut, menurut Andi Wilham, seorang Hakim Pratama di PN Ponorogo, selanjutnya disidangkan sesuai tuntutan jaksa. Dalam kasus pemalsuan kosmetik yang dilakukan oleh Yeni, jaksa hanya menjerat dengan pasal 197 Undang-undang kesehatan Nomor 36 tahun 2009, dan tidak menjerat menggunakan Undang-undang Konsumen.⁷

Selanjutnya, dalam konteks lebih luas, sesungguhnya telah ada lembaga perlindungan konsumen di Indonesia. Di bawah ini dijelaskan kewenangan lembaga-lembaga tersebut secara rinci.

⁵ Danik, *Wawancara*, 23 Agustus 2018.

⁶ Slamet, *Wawancara*, 25 Agustus 2018.

⁷ Andi Wilham, *Wawancara*, 27 Agustus 2018.

Jika dikaji secara mendalam, tugas utama Balai Pengawas Obat dan makanan (BPOM) adalah melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan obat dan makanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹¹ Tugas Balai Besar/Balai POM (Unit Pelaksana Teknis),¹² melaksanakan kebijakan dibidang pengawasan obat dan makanan, yang meliputi pengawasan atas produk terapeutik,¹³ narkotika, psikotropika, zat adiktif, obat tradisional, kosmetik, produk komplemen¹⁴ serta pengawasan atas keamanan pangan dan bahan berbahaya. Berdasarkan Pasal 68 Keputusan Presiden Nomor 103 tahun 2001, BPOM memiliki tugas pokok:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan obat dan makanan.
- b. Pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang pengawasan obat dan makanan.
- c. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BPOM.
- d. Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang pengawasan obat dan makanan.

¹¹ Berdasarkan Pasal 67 Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001.

¹² Pasal 2 Peraturan Kepala BPOM Nomor 14 Tahun 2014.

¹³ Terapeutik adalah terjemahan dari *therapeutic* yang berarti dalam bidang pengobatan. Produk Terapeutik adalah semua sediaan untuk penggunaan manusia dengan tujuan memulihkan/mengetahui kondisi fisiologis/patologis untuk kebaikan pengguna sediaan.

¹⁴ Semacam produk suplemen. Retno Chatulistiani, *Wawancara*, 2 Januari 2018.

(Renstra) kementerian/lembaga untuk jangka waktu lima tahun, serta rencana pembangunan tahunan yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja K/L).¹⁶

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 ditetapkan dalam UU Nomor 17 Tahun 2007 memberikan arah sekaligus menjadi acuan bagi seluruh komponen bangsa (pemerintah, masyarakat dan dunia usaha) dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional.¹⁷ Selanjutnya RPJPN ini dibagi menjadi empat tahapan rencana pembangunan jangka menengah nasional. Tahap ketiga dari RPJPN 2005-2025 adalah RPJMN

¹⁶ Keputusan Kepala Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Surabaya Nomor HK.04.970.05.15.2701 tentang Penetapan Renstra Balai Besar POM di Surabaya tahun 2015-2019, 1. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, (disingkat RPJM Nasional), adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun yang terdiri dari :

1. RPJM Nasional I Tahun 2005–2009,
2. RPJM Nasional II Tahun 2010–2014,
3. RPJM Nasional III Tahun 2015–2019,
4. RPJM Nasional IV Tahun 2020–2024.

¹⁷Pada tanggal 20 Oktober 2014, Joko Widodo dilantik sebagai Presiden Indonesia yang ketujuh. Presiden Joko Widodo mengusung agenda pembangunan nasional ‘Nawa Cita’ yang terdiri dari sembilan prioritas pembangunan. Nawa Cita kemudian diterjemahkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 yang diluncurkan pada 8 Januari 2015. Dokumen RPJMN ini terdiri dari tiga bagian, yaitu Agenda Pembangunan Nasional, Agenda Pembangunan Bidang, dan Agenda Pembangunan Wilayah. Nawa Cita secara eksplisit dituangkan dalam bab enam dari bagian pertama RPJMN. Hampir setahun kemudian, pada 25 September 2015 di Markas Besar PBB, para pemimpin 193 negara anggota PBB mengadopsi Tujuan Pembangunan Berkelanjutan Sustainable Development Goals (SDGs) sebagai agenda pembangunan global yang baru untuk periode 2016-2030. Menindaklanjuti kesepakatan negara-negara anggota PBB yang tertuang dalam “Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development” tanggal 2 Agustus 2015, pengesahan 17 SDGs menjadi tonggak baru komitmen masyarakat internasional pada agenda pembangunan global untuk meneruskan pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium (MDGs). SDGs sepenuhnya sesuai dengan—dan dalam sejumlah kasus—memperkuat Nawa Cita dan RPJMN. Oleh karenanya, SDGs dapat dengan mudah diintegrasikan ke dalam agenda pembangunan nasional. Selain itu, dalam pendekatannya yang inklusif, keterlibatan masyarakat internasional, ragam kegiatan teknis yang menopangnya berpotensi membawa banyak hal ke dalam agenda nasional. Baca Konvergensi Agenda Pembangunan Nawa Cita, RPJMN, dan ‘SDGs’ (Jakarta: UNDP, 2015), 1-13.

2015-2019. Sebagai kelanjutan RPJMN tahap kedua, RPJMN 2015-2019 ditujukan untuk lebih memantapkan pembangunan secara menyeluruh di berbagai bidang dengan menekankan pada pencapaian daya saing kompetitif perekonomian yang berlandaskan keunggulan sumberdaya alam, sumber daya manusia berkualitas serta kemampuan IPTEK yang terus meningkat.¹⁸

Sebagai amanat dari RPJMN tersebut dan dalam rangka mendukung pencapaian program-program prioritas badan pengawas obat dan makanan BPOM serta sesuai kewenangan, tugas dan fungsi Balai besar POM di Surabaya menyusun rencana strategis periode 2015-2019. Penyusunan renstra balai besar POM di Surabaya berpedoman pada renstra badan POM dan berlandaskan pada evaluasi pencapaian kinerja pada periode 2010-2014 serta melibatkan pemangku kepentingan sebagai mitra balai besar POM di Surabaya.¹⁹

Selanjutnya dalam renstra di Balai Besar POM Surabaya periode 2015-2019 menegaskan peningkatan kualitas kinerja balai besar POM. Dalam upaya mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebagaimana dijelaskan di bawah ini. Sebelumnya, kondisi umum di balai besar POM di Surabaya pada saat ini berdasarkan peran, tugas dan fungsi serta pencapaian kinerja sebagai berikut:²⁰

¹⁸ Renstra BBPOM Surabaya, 1.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid, 2.

Balai besar POM di Surabaya berdasarkan Keputusan Kepala Badan pengawas Obat dan Makanan Nomor 05018/KBPOM/2001 Tahun 2001 yang beberapa kali mengalami perubahan sampai terakhir dengan Peraturan Kepala badan Pengawas Obat dan Makanan RI Nomor 14 Tahun 2014 tanggal 17 Oktober 2014 tentang organisasi dan tata kerja unit pelaksana teknis di lingkungan badan POM, ditetapkan sebagai unit pelaksana teknis pengawas obat dan makanan dibidang pengawasan obat dan makanan yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada kepala badan POM, dalam pelaksanaan tugas secara teknis dibina oleh para deputi dan secara administratif dibina oleh sekretaris utama.

Balai Besar POM di Surabaya menyelenggarakan tugas melaksanakan kebijakan di bidang pengawasan produk terapeutik, narkotika, psikotropika dan zat adiktif lain, obat tradisional, kosmetik, produk komplemen, keamanan pangan dan bahan berbahaya. Sedangkan fungsi Balai Besar/Balai POM (Unit Pelaksana Teknis) Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Kepala BPOM Nomor 14 Tahun 2014, Unit Pelaksana Teknis di BPOM mempunyai fungsi:

- 1) Penyusunan rencana dan program pengawasan obat dan makanan.
- 2) Pelaksanaan pemeriksaan secara laboratorium, pengujian dan penilaian mutu produk terapeutik, narkotika, psikotropika zat

Sertifikasi dan Layanan Konsumen BBPOM Surabaya mengatakan, karena negara-negara ASEAN sepakat untuk mengupayakan adanya harmonisasi standar dan persyaratan teknis di bidang kosmetika.²³ Tujuannya untuk meningkatkan efisiensi ekonomi, produktivitas, dan daya saing produk ASEAN di pasar global. Berdasarkan hasil analisis penilaian risiko, sebenarnya kosmetika merupakan produk berisiko rendah sepanjang semua peraturan/regulasi kosmetik dipatuhi oleh produsen. Namun penyalahgunaan kosmetik dengan memasukkan zat-zat yang dilarang, seperti rhodamin atau merkuri, sebagaimana banyak dilakukan para pengusaha nakal, menyebabkan dampak yang sangat serius bagi kesehatan penggunanya.²⁴

Lebih lanjut Retno menjelaskan globalisasi merupakan suatu perubahan interaksi manusia secara luas, yang mencakup banyak bidang dan saling terkait: ekonomi, politik, sosial, budaya, teknologi dan lingkungan. Proses ini dipicu dan dipercepat dengan berkembangnya teknologi, informasi dan transportasi yang sangat cepat dan masif akhir-akhir ini berkonsekuensi pada fungsi suatu negara dalam sistem pengelolaannya.

Era globalisasi dapat menjadi peluang sekaligus tantangan bagi pembangunan kesehatan, khususnya dalam mengurangi dampak yang

²³ Kosmetika yang dinotifikasi harus dibuat dengan menerapkan CPKB dan memenuhi persyaratan teknis. cara pembuatan kosmetika yang baik, yang selanjutnya disingkat cpkb adalah seluruh aspek kegiatan pembuatan kosmetika yang bertujuan untuk menjamin agar produk yang dihasilkan senantiasa memenuhi persyaratan mutu yang ditetapkan sesuai dengan tujuan penggunaannya.

²⁴ Retno Chatulistiani, Wawancara, 14 Mei 2017. Retno kemudian menunjukkan Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat Dan Makanan Nomor Hk.00.05.42.1018 Tahun 2008 Tentang Ketentuan Bahan Kosmetik.

merugikan, sehingga mengharuskan adanya antisipasi kebijakan yang responsif.²⁵

Retno menerangkan dampak dari pengaruh lingkungan eksternal khususnya globalisasi tersebut telah mengakibatkan Indonesia masuk dalam perjanjian-perjanjian internasional, khususnya di bidang ekonomi yang menghendaki adanya area perdagangan bebas (*Free Trade Area*). Dimulai dari perjanjian ASEAN-6 (Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura dan Thailand) *Free Trade Area*, ASEAN-China *Free Trade Area*, ASEAN-Japan *Comprehensive Economic Partnership (AJCEP)*, ASEAN-Korea *Free Trade Agreement (AKFTA)*, ASEAN-India *Free Trade Agreement (AIFTA)* dan ASEAN-Australia-New Zealand *Free Trade Agreement (AANZFTA)*. Dalam hal ini, memungkinkan negara-negara tersebut membentuk suatu kawasan bebas perdagangan yang bertujuan untuk meningkatkan daya saing ekonomi kawasan regional dan berpeluang besar menjadikan ASEAN sebagai basis produksi dunia serta menciptakan pasar regional. Hal ini membuka peluang peningkatan nilai ekonomi sektor barang dan jasa serta memungkinkan sejumlah produk obat tradisional, kosmetik

²⁵ Retno Chatulistiani, *Wawancara*, 14 Mei 2017. Mengenai harmonisasi ASEAN dapat dibaca dalam U Sudjana, "Pembangunan Hukum dalam Peningkatan Daya Saing Usaha Mikro Kecil dan Menengah di Indonesia Sebelum dan Pasca Kesepakatan Integrasi Ekonomi Asean," *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 2, (2017), 298-314.

dan produk komplemen Indonesia akan lebih mudah memasuki pasar domestik negara yang tergabung dalam perjanjian regional tersebut.²⁶

Menurutnya implementasi harmonisasi ASEAN di bidang kosmetik di Indonesia telah berjalan selama kurang lebih 4 (empat) tahun. Masuknya pasar kosmetik dari luar ini perlu diantisipasi oleh pemerintah dan pelaku usaha bidang kosmetik di Indonesia agar kosmetik lokal tidak kalah saing. Indonesia berupaya mengangkat “*awareness*” anggota ASEAN lainnya untuk mengkaji ulang *ASEAN Cosmetic Directive*, agar menjadi *directive* yang dapat mengurangi bahkan meniadakan “*unfair trade*” antara kosmetik ASEAN dan kosmetik non ASEAN.²⁷

Retno melanjutkan, untuk memudahkan pemasaran produk, pemerintah dituntut untuk membentuk sistem registrasi di mana produk impor tidak memerlukan waktu yang lama untuk mengurus dokumen. Sebelum produk diedarkan, pengusaha wajib mengajukan notifikasi ke BPOM. Notifikasi inilah yang nantinya menjadi alat pengawasan pasca peredaran produk atau disebut dengan *post market surveillance*. Berikut ini alur permohonan notifikasi:

²⁶ Ibid.

²⁷ Retno kemudian Menunjukkan Buku Renstra Deputy Bidang Pengawasan Obat Tradisional, Kosmetik Dan Produk Komplemen 2015-2019.

Gambar 3.9



Sumber: BPOM

Notifikasi tersebut berlaku dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun. Setelah jangka waktu berakhir, pemohon harus memperbaharui notifikasi. Untuk memperpanjang notifikasi, pemohon wajib mengikuti tata cara pengajuan notifikasi baru secara online seperti berikut ini:

Gambar 3.10



Kegiatan yang telah dilaksanakan pada periode 2010-2014 antara lain *post marketing surveillance* meliputi sampling dan pengujian laboratorium, pemeriksaan sarana produksi dan distribusi penyidikan dan penengakan hukum dan komunikasi, informasi dan edukasi publik.²⁸

Selama periode 2010-2014, pelaksanaan peran dan fungsi BBPOM di Surabaya telah dilaksanakan dengan hasil pencapaian kinerja yang cukup dapat diandalkan. Namun demikian, upaya tersebut masih menyisakan permasalahan yang belum sepenuhnya sesuai dengan harapan masyarakat, antara lain belum optimalnya pengawasan obat dan makanan yang beredar di masyarakat (*post market*) dan belum efektifnya pemberdayaan masyarakat melalui komunikasi dan informasi dan edukasi dalam rangka meningkatkan efektifitas pengawasan obat dan makanan.²⁹ Dari permasalahan tersebut di atas sangat penting bagi BBPOM Surabaya melakukan pembenahan di masa mendatang sehingga diharapkan pencapaian kinerja berikutnya lebih optimal.³⁰

Berdasarkan data pengawasan obat dan makanan di provinsi Jawa Timur selama lima tahun terakhir, peredaran obat dan makanan ilegal cenderung semakin marak dan mengkhawatirkan. Berbagai jenis obat dan obat tradisonal (*herbal medicine*) dan suplemen makanan tanpa ijin edar dan

²⁸Renstra BBPOM Surabaya, 8.

²⁹ Ibid, 10.

³⁰ Ibid.

tidak memenuhi syarat (TMS) banyak ditawarkan mulai kios di pinggir jalan, fasilitas olahraga (*fitness*) bahkan melalui fasilitas internet transaksi online dan media jejaring sosial.³¹

Selain itu, akhir-akhir ini marak ditemukan pangan mengandung bahan kimia obat antara lain sildenafil dan/ atau tadalafil sebagai obat kuat. Peredaran kosmetik ilegal juga semakin meningkat baik kosmetik impor maupun kosmetik lokal. Penggunaan bahan tambahan pangan yang dilarang seperti formalin sebagai pengawet, boraks sebagai pengental dan perenyah, rhodamin B dan methanil yellow pewarna tekstil yang digunakan dalam produk pangan industri rumah tangga masih banyak ditemukan di provinsi Jawa Timur bahkan penggunaannya semakin meluas keberbagai jenis pangan termasuk pangan jajanan sekolah.³²

Penggunaan bahan berbahaya dalam pangan disinyalir karena kepedulian masyarakat yang masih terbatas terhadap keamanan pangan, khususnya masyarakat golongan ekonomi menengah ke bawah. Di samping itu faktor penyebab lain adalah kemudahan mendapatkan bahan berbahaya di pasaran dengan harga yang relatif murah, keefektifan fungsi dari bahan

³¹ Renstra BBPOM Surabaya, 11.

³² Ibid. Secara nasional, menurut Penny K Lukito, penanganan barang/obat dan makanan ilegal secara nasional mengatakan, mulai awal tahun hingga medio November 2017, Badan POM RI telah menangani 215 perkara di bidang obat dan makanan. Dari jumlah perkara yang ditangani tersebut, terdiri dari 24 perkara obat ilegal, 75 perkara obat tradisional ilegal, 57 perkara kosmetika ilegal, dan 59 perkara pangan ilegal. Baca www.pom.go.id (2 Januari 2018)

berbahaya tersebut untuk menghasilkan efek yang diinginkan dalam pangan serta dampak terhadap kesehatan yang tidak langsung dirasakan.³³

Permasalahan keamanan pangan serta potensi resiko dapat terjadi di setiap mata rantai pangan, sehingga perlu upaya-upaya secara komprehensif dan secara terus menerus yang bertujuan pangan yang dikonsumsi tetap aman dan bermutu. Potensi resiko keamanan pangan dapat dijumpai setiap saat pada tatanan kehidupan masyarakat. Kasus keracunan makanan masih saja terjadi, hal ini menunjukkan bahwa penanganan kasus keracunan pangan belum menjadi perhatian serius. Untuk itu perlu dilakukan kemitraan dan advokasi antara BBPOM di Surabaya dengan lintas sektor terkait maupun dengan SKPD pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota di provinsi Jawa Timur. Advokasi terhadap pentingnya keamanan pangan dalam rangka melindungi masyarakat dari pangan yang beresiko terhadap kesehatan serta meningkatkan kesejahteraan dan perekonomian masyarakat.³⁴

Di BBPOM, konsumen dapat mengajukan persoalan pangan, kosmetik dan obat pada Unit Layanan Pengaduan Konsumen (ULPK). ULPK adalah Unit Layanan Pengaduan Konsumen BPOM yang dibentuk untuk menampung pengaduan dan memberikan informasi kepada masyarakat. Unit ini berada di BPOM Pusat serta Balai Besar/Balai POM seluruh Indonesia. Apa yang kita dapat peroleh dari ULPK BPOM? ULPK melayani pemberian

³³ Renstra BBPOM Surabaya, 11-12.

³⁴ Ibid, 12.

informasi yang berkaitan dengan keamanan, kemanfaatan, dan mutu serta aspek legalitas produk obat, obat tradisional, kosmetika, suplemen kesehatan, dan pangan. Selain itu ULPK juga menerima pengaduan yang berkaitan dengan produk obat, obat tradisional, kosmetika, makanan suplemen kesehatan, pangan, bahan berbahaya, narkotika, psikotropik, zat adiktif, dan Perbekalan Kesehatan Rumah Tangga (PKRT) yang tidak memenuhi syarat, ilegal, dan atau salah penggunaannya yang dapat merugikan kesehatan.³⁵

Demikian pula layanan komunikasi, informasi, edukasi (KIE) mempunyai arti penting untuk pemberdayaan masyarakat/konsumen. Komunikasi BPOM dengan publik, yang terdiri dari instansi pemerintah lain, pelaku usaha, konsumen, LSM, asosiasi dan pihak akademisi dapat terlaksana melalui suatu wadah komunikasi dua arah antara BPOM dengan publiknya, yaitu melalui suatu Unit yang secara struktural berada di Bagian Pengaduan Konsumen - Biro Hukum dan Hubungan Masyarakat dan di bawah koordinasi Sekretaris Utama BPOM yang lebih dikenal dengan nama Unit Layanan Pengaduan Konsumen (ULPK). Sebagai organisasi yang terbuka (*open-organization*) dan sebagai perwujudan tanggung jawabnya kepada publik (*Public Accountable*), BPOM membuka akses kepada masyarakat/konsumen untuk menyampaikan saran, pertanyaan, informasi, dan pengaduan melalui ULPK BPOM, sehingga ULPK menjadi lini terdepan dan sebagai *image*

³⁵ www.pom.go.id (20 Desember 2017).

maker BPOM dalam menciptakan, membina, dan memelihara citra organisasi kepada publiknya/*stakeholdersnya*.

Kegiatan Unit Layanan Pengaduan Konsumen terdiri dari pelayanan lisan dan tertulis terhadap pengaduan, keluhan dan informasi yang masuk dari konsumen melalui *contact center* HALO BPOM 1500533 maupun ULPK seluruh Indonesia. Layanan informasi dan pengaduan dilakukan melalui konsumen datang langsung (*walk-in*), telepon, SMS, faksimili, email, surat; dan media sosial twitter serta pada saat kegiatan komunikasi, informasi, dan edukasi yang dilaksanakan di pusat maupun di daerah. Setiap data permintaan informasi dan pengaduan dari masyarakat akan terdokumentasi dan dilaporkan kepada Badan POM dalam bentuk resume harian yang digunakan sebagai masukan untuk memperkuat sistem peringatan dini (*early warning system*) dan ditindaklanjuti sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam upaya meningkatkan perlindungan kesehatan masyarakat dari risiko produk obat dan makanan yang tidak memenuhi persyaratan keamanan, khasiat/manfaat, dan mutu, BPOM berupaya memperkuat Sistem Pengawasan Obat dan Makanan (SisPOM) yang komprehensif dan menyeluruh. Salah satu konsep dasar SisPOM adalah pengawasan oleh masyarakat/konsumen, melalui peningkatan kesadaran dan peningkatan pengetahuan mengenai kualitas produk yang digunakannya dan cara-cara

2. Lembaga Pengkajian Pangan, Obat-Obatan, Dan Kosmetika Majelis Ulama Indonesia (LPPOM) MUI dan Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal (BPJPH)

Membahas lembaga LPPOM MUI dalam bab ini penting dilakukan, karena seiring perkembangan muncul produk kosmetika yang berlabel halal. Bagaimana lembaga ini berperan melindungi konsumen di aspek kehalalan dan keamanan produk kosmetik di tanah air? Kabid Sertifikasi Produk, Retno Chatulistiani mengatakan BBPOM tidak berwenang memberi fatwa produk makanan atau kosmetik. Memang BBPOM lah yang berwenang memberikan label halal. Tetapi kewenangan sertifikasi halal berada di LPPOM MUI. Hal ini dibenarkan oleh Lilik Fatmawati, Auditor Halal LPPOM MUI Surabaya.³⁶ Ia mengatakan akan ada perubahan dalam kewenangan LPPOM MUI terkait sertifikasi halal, sebab, sesuai amanah Undang-undang Jaminan Halal (UUJPH) Nomor 33 Tahun 2014, kewenangan sertifikasi berada di Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal (BPJPH) Kementerian Agama.

Pada bagian ini akan dijelaskan kelembagaan BPJPH, dengan terlebih dahulu membahas kelembagaan LPPOM MUI dan tugas kewenangannya di Indonesia. LPPOM MUI adalah lembaga yang bertugas meneliti, mengkaji, menganalisa dan memutuskan apakah produk-produk, baik pangan dan turunannya, obat-obatan dan produk kosmetika apakah aman dikonsumsi

³⁶ Lilik Fatmawati, *Wawancara*, 15 Oktober 2017.

baik dari sisi kesehatan dan dari sisi ketentuan Islam yakni halal atau boleh dan baik untuk dikonsumsi bagi umat Muslim khususnya di wilayah Indonesia. Selain itu MUI juga memberikan rekomendasi, merumuskan ketentuan dan bimbingan kepada layanan masyarakat.

Lembaga ini didirikan atas keputusan mendukung Majelis Ulama Indonesia (MUI) berdasarkan surat keputusan perizinan nomor 018/MUI/1989, pada tanggal 26 Jumadil Awal 1409 Hijriah atau 6 Januari 1989. LPPOM MUI memiliki kiprah secara internasional.³⁷ Selain mengadakan sertifikasi halal di tingkat nasional, LPPOM MUI juga mengadakan kerja sama dengan lembaga sertifikasi halal di berbagai belahan dunia melalui Dewan Halal Dunia (*World Halal Council*, WHC) yang dirintis sejak tanggal 6 Desember 1999. Tema besar yang diangkat dewan ini adalah masalah standardisasi halal termasuk prosedur maupun sertifikasinya, mengingat organisasi yang mengeluarkan sertifikat di berbagai negara memiliki prosedur dan standar yang berbeda-beda. Sebagai langkah awal, WHC menerapkan sertifikasi dan standardisasi halal yang digunakan di Indonesia. WHC berniat mengajukan standar halal kepada lembaga internasional WTO (*World Trade Organization*). Kantor WHC berkedudukan di Jakarta. Saat ini WHFC memiliki anggota sebanyak 35 lembaga sertifikasi

³⁷ Sejarah awal pembentukan MUI dapat dibaca dalam Mudzhar, M. Atho, *Fatwa-fatwa Majelis Ulama Indonesia: Sebuah Studi Tentang Pemikiran Hukum Islam di Indonesia 1975-1988* (Jakarta: INIS, 1993), 54; Deliar Noer, *The Administration of Islam in Indonesia* (Ithaca, New York: Monograph Series No.58, Cornell Modern Indonesia Project, 1978), 72.

halal 19 negara. Kini, dalam usianya yang ke-28 tahun, LPPOM MUI semakin menunjukkan eksistensinya sebagai lembaga sertifikasi halal yang kredibel, baik di tingkat nasional maupun internasional. Sistem sertifikasi dan sistem jaminan halal yang dirancang serta diimplementasikan oleh LPPOM MUI telah pula diakui bahkan juga diadopsi oleh lembaga-lembaga sertifikasi halal luar negeri, yang kini mencapai 42 lembaga dari 23 negara. Dalam sejarahnya, untuk memperkuat posisi LPPOM MUI menjalankan fungsi sertifikasi halal, maka pada tahun 1996 ditandatangani Nota Kesepakatan Kerjasama antara Departemen Agama, Departemen Kesehatan dan MUI.³⁸

Nota kesepakatan tersebut kemudian disusul dengan penerbitan Keputusan Menteri Agama (KMA) 518 Tahun 2001 dan KMA 519 Tahun 2001, yang menguatkan MUI sebagai lembaga sertifikasi halal serta melakukan pemeriksaan/audit, penetapan fatwa, dan menerbitkan sertifikat halal. Dalam proses dan pelaksanaan sertifikasi halal, LPPOM MUI melakukan kerjasama dengan Badan Pengawasan Obat dan Makanan (Badan POM), Kementerian Agama, Kementerian Pertanian, Kementerian Koperasi dan UKM, Kementerian Perdagangan, Kementerian Perindustrian, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif serta sejumlah perguruan Perguruan Tinggi di Indonesia antara lain

³⁸ www.mui.or.id (1 November 2017)

Institut Pertanian Bogor (IPB), Universitas Muhammadiyah Dr. Hamka, Universitas Djuanda, UIN, Universitas Wahid Hasyim Semarang, serta Universitas Muslimin Indonesia Makasar. Sedangkan kerjasama dengan lembaga telah terjalin dengan Badan Standarisasi Nasional (BSN), Kadin Indonesia, Komite Timur Tengah, GS1 Indonesia, dan Research in Motion (Blackberry). Khusus dengan Badan POM, sertifikat halal MUI merupakan persyaratan dalam pencantuman label halal pada kemasan untuk produk yang beredar di Indonesia.³⁹

Sedangkan LPPOM MUI Provinsi Jawa Timur semula bernama *Lembaga Pengujian, Pemantauan, Pengkajian Pangan, Obat-obatan, dan Kosmetika* (LP4OK) MUI Jawa Timur. Dibentuk pada tanggal 29 Juni 1995 yang ditetapkan berdasarkan Keputusan Majelis Ulama Indonesia (MUI) Provinsi Jawa Timur No. 2630/MUI/JTM/95 tanggal 29 Juni 1995. Ketua Umum LP4OK MUI Jawa Timur yang pertama adalah Tri Susanto. Pada

³⁹ <http://www.halalmui.org/mui> (1 Oktober 2017). Sejarah singkat ini mengacu pada website resmi MUI tersebut dan ada beberapa hasil riset yang juga menuliskan sejarah LPPOM MUI antara lain Chiratus Ratanamaneichata dan Sakchai Rakkarnb, "Quality Assurance Development of Halal Food Products for Export to Indonesia," *Social and Behavioral Sciences Symposium, 4th International Science, Social Science, Engineering and Energy Conference 2012 (I-SEEC 2012)* 134 – 141; di muat juga di *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 88 (2013); Muhammad dan Ibnu Elmi Pelu, *Label Halal Antara Spiritual Bisnis dan Komoditas Agama* (Malang: Intrans Publishing, 2014), 34. Dalam tata perundangan di Indonesia, fatwa memang bukanlah hukum positif dalam konteks tata urutan perundang-undangan Indonesia, sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan. Sebagaimana ulasan Fenwick berikut: "*the new halal product regime Police Chief Tito Karnavian, for example, has pointed out that the fatwas are not recognised as part of the formal hierarchy of laws and regulations in Indonesia, (link is external) which could complicate enforcement.*" Baca Stewart Fenwick, "Fair Trade and Fatwas: The New Halal Product Regime," <http://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au> (20 Desember 2017).

tanggal 3 September 1995 nama LP4OK diubah menjadi LPPOM MUI Provinsi Jawa Timur dengan Keputusan MUI No. 2635/Ch/MUI/JTM/1995 tanggal 3 September 1995.⁴⁰ Untuk mendukung kerja LPPOM MUI Provinsi Jawa Timur, melalui MUI Provinsi Jawa Timur telah dibuat kesepakatan kerjasama dengan Universitas Airlangga Surabaya, Universitas Brawijaya Malang, dan ITS Surabaya, tertanggal 27 November 2001.

Ruang lingkup kerjasama tersebut meliputi sumberdaya manusia dan sumberdaya pendukung lain seperti fasilitas laboratorium. Dalam upaya pengawasan dan pengendalian produk berlabel halal, LPPOM MUI Provinsi Jawa Timur juga menjalin kerjasama dengan Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan Surabaya melalui nota kesepakatan bersama No. KS.02.885.1158/No.04/LPPOM MUI/JTM/S.Kep/III/04 tertanggal 31 Maret 2004. Dengan adanya kerjasama ini harapannya konsumen muslim terlindungi dari adanya pencantuman tulisan halal yang tidak melalui prosedur yang benar.⁴¹

⁴⁰ <http://halalmuijatim.org/profil/profil-singkat> (1 Oktober 2017).

⁴¹ Ibid. Pada tanggal 16 September 2016, Direktur LPPOM MUI Jawa Timur telah melakukan Launching Penggunaan Sertifikasi Halal Online "CEROL SS 23000" di LPPOM MUI Jawa Timur. Bersamaan dengan hal tersebut maka diberitahukan kepada Perusahaan yang berada di Jawa Timur bahwa pelaksanaan Sertifikasi Halal di Jawa Timur saat ini menggunakan CEROL SS 23000 yang dapat diakses pada (regs.c-lppommui.org). Informasi lebih lanjut bisa menghubungi langsung LPPOM MUI Jawa Timur, Jl. Dharmahusada Selatan No. 5, Surabaya. Telp 031 5965518; 085645355147 (WA); email: lppom.jatimhalalmui.org.

Menurut Lilik, tujuan sertifikasi halal pada produk pangan, obat-obat, kosmetika dan produk lainnya dilakukan untuk memberikan kepastian status kehalalan suatu produk, sehingga dapat menenteramkan hati para konsumen. Kestinambungan proses produksi halal dijamin oleh produsen dengan cara menerapkan Sistem Jaminan Halal. Sertifikat Halal adalah fatwa tertulis Majelis Ulama Indonesia yang menyatakan kehalalan suatu produk sesuai dengan syari'at Islam. Sertifikat Halal ini merupakan syarat untuk mendapatkan ijin pencantuman label halal pada kemasan produk dari instansi pemerintah yang berwenang. Beberapa hal terkait sertifikat halal:⁴²

1. Sertifikat halal yang dikeluarkan oleh MUI dan LPPOM MUI berdasarkan permohonan pihak produsen dan telah dilakukan audit dan dinyatakan halal produknya oleh komisi fatwa MUI.
2. Yang dimaksud dengan produk halal adalah produk yang memenuhi syarat kehalalan sesuai dengan syariat Islam, yaitu :
 - a) Tidak mengandung babi atau produk-produk yang berasal dari babi serta tidak menggunakan alkohol sebagai ingredient yang sengaja ditambahkan.
 - b) Daging yang digunakan berasal dari hewan halal yang disembelih menurut tata cara Syari'at Islam.
 - c) Semua bentuk minuman yang tidak beralkohol.

⁴² Lilik Fatmawati, *Wawancara*, Di LPPOM MUI 15 Oktober 2017.

- d) Semua tempat penyimpanan, tempat penjualan, transportasi tidak digunakan untuk babi, jika pernah digunakan untuk babi atau barang tidak halal lainnya, tempat tersebut harus terlebih dahulu dibersihkan dengan tata cara yang diatut menurut syari'at Islam.
3. Sertifikat halal merupakan persyaratan untuk pengurusan perijinan label halal. Label halal harus mengikuti peraturan dari Badan Pemeriksaan Obat dan Makanan (BPOM).
 4. Pemegang Sertifikat halal bertanggung jawab memelihara kehalalan produk yang diproduksinya dan sertifikat tersebut tidak dapat dipindahtangankan.
 5. Sertifikat yang sudah habis masa berlakunya termasuk foto kopinya tidak boleh dipergunakan kembali atau dipasang untuk maksud-maksud tertentu.
 6. Jika sertifikat tersebut hilang, pemegang sertifikat harus segera melaporkannya ke LPPOM MUI Provinsi Jawa Timur.
 7. Sertifikat halal yang dikeluarkan adalah milik MUI Provinsi Jawa Timur. Oleh sebab itu, jika karena sesuatu hal diminta kembali oleh MUI Provinsi.

Sertifikasi halal ini menjadi penting. Lilik menjelaskan beberapa hal, antara lain sebagai pertanggungjawaban produsen kepada konsumen muslim, mengingat masalah halal merupakan bagian dari prinsip hidup muslim,

meningkatkan kepercayaan dan kepuasan konsumen, meningkatkan citra dan daya saing perusahaan, mencegah penutupan perusahaan, sebagai alat pemasaran serta untuk memperluas area pemasaran, dan mencegah kehilangan pembeli dan pasar.⁴³

MUI telah mengeluarkan fatwa yang terkait dengan kosmetik. Dalam fatwa tersebut dijelaskan penggunaan kosmetika itu pada bagian luar tubuh dengan tujuan perawatan tubuh atau kulit agar tetap --atau menjadi-- baik dan indah. Penggunaan kosmetika yang mengandung atau berasal dari bagian organ manusia hukumnya adalah haram. Namun, MUI juga menetapkan hal tersebut boleh dilakukan dalam keadaan *darurat shar'iyah*. Di sisi lain, MUI tetap menghimbau kepada semua pihak agar tidak memproduksi atau menggunakan obat-obatan atau kosmetika yang mengandung unsur bagian organ manusia, atau berobat dengan air senimanusia.⁴⁴ Selanjutnya Fatwa tentang penggunaan plasenta hewan halal untuk bahan kosmetika dan obat luar.⁴⁵ Penjelasan dari ahli kedokteran hewan, Ita Djuwita, bahwa plasenta hewan merupakan suatu kesatuan (struktur dan hubungan) antara selaput embrionik (fetus/janin) dalam hal ini korion atau korioalantois dengan

⁴³ Lilik Fatmawati, *Wawancara*, Di LPPOM MUI Surabaya, 15 Oktober 2017.

⁴⁴ Fatwa Nomor: 2/Munas VI/MUI/2000 tentang Penggunaan Organ Tubuh, Ari-Ari, Dan Air Seni Manusia Bagi Kepentingan Obat-Obatan Dan Kosmetika

⁴⁵ Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor: 30 Tahun 2011 tentang Penggunaan Plasenta Hewan. Halal saat ini plasenta hewan seringkali dijadikan bahan pembuatan kosmetika dan obat yang digunakan di luar tubuh misalnya parfum, cream wajah, salep, lotion pelembab kulit, pewarna rambut, shampoo, sabun mandi, sabun wajah (*facial foam*), dan bedak.

endometrium rahim induk. Plasenta merupakan organ karena terdiri dari jaringan induk dan jaringan anak yang secara bersama-sama menjalankan fungsi tertentu. Organ plasenta menghubungkan janin ke dinding rahim induk melalui pembuluh darah untuk mendapatkan nutrisi, mengeluarkan sisa-sisa metabolisme serta pertukaran gas.⁴⁶

Plasenta berkembang setelah embrio/*mudgah* (yang terbentuk sebagai hasil pertemuan sperma dan sel telur) mengalami implantasi (bersarang) pada dinding rahim. Secara umum fungsi plasenta adalah sebagai sarana nutrisi, pembuangan (ekskresi), pernafasan, organ dan *barrier* bagi pencampuran langsung antara darah induk dengan darah janin. Plasenta dikeluarkan dari induk pada saat induk melahirkan anak, di mana semua bagian yang berasal dari janin akan dikeluarkan dari induk, sedangkan bagian jaringan induk yang membesar pada saat kebuntingan akan berangsur kembali ke ukuran semula setelah melahirkan. Plasenta merupakan jaringan, jadi bukan darah ataupun kotoran. Plasenta yg keluar pada saat anak lahir bukan merupakan bagian tubuh induk maupun anak.

MUI memutuskan, penggunaan plasenta yang berasal dari hewan halal untuk bahan kosmetik luar dan obat luar hukumnya boleh (*mubāh*).

⁴⁶ *Ibid.*

Penggunaan plasenta yang berasal dari bangkai hewan halal untuk bahan kosmetik dan obat luar hukumnya haram.

Selanjutnya di tahun 2013, MUI menerbitkan fatwa Tentang Standar Kehalalan Produk Kosmetika Dan Penggunaannya.⁴⁷ Dalam fatwa tersebut, MUI menetapkan penggunaan kosmetika untuk kepentingan berhias hukumnya boleh dengan syarat bahan yang digunakan adalah halal dan suci, ditujukan untuk kepentingan yang dibolehkan secara *shar'i*; dan tidak membahayakan. Penggunaan kosmetika dalam (untuk dikonsumsi/masuk ke dalam tubuh) yang menggunakan bahan yang najis atau haram hukumnya haram. Penggunaan kosmetika luar (tidak masuk ke dalam tubuh) yang menggunakan bahan yang najis atau haram selain babi dibolehkan dengan syarat dilakukan penyucian setelah pemakaian (*tathīr shar'i*). Penggunaan kosmetika yang semata-mata berfungsi *tahsiniyyat*, tidak ada *rukhsah* (keringanan) untuk memanfaatkan kosmetika yang haram. Penggunaan kosmetika yang berfungsi sebagai obat memiliki ketentuan hukum sebagai obat, yang mengacu pada fatwa terkait penggunaan obat-obatan.

Produk kosmetika yang mengandung bahan yang dibuat dengan menggunakan mikroba hasil rekayasa genetika yang melibatkan gen babi atau gen manusia hukumnya haram. Produk kosmetika yang menggunakan

⁴⁷ Majelis Ulama Indonesia Nomor: 26 Tahun 2013 Tentang Standar Kehalalan Produk Kosmetika Dan Penggunaannya.

bahan (bahan baku, bahan aktif, dan/atau bahan tambahan) dari turunan hewan halal (berupa lemak atau lainnya) yang tidak diketahui cara penyembelihannya hukumnya *makruh tahrīm*, sehingga harus dihindari. Produk kosmetika yang menggunakan bahan dari produk mikrobial yang tidak diketahui media pertumbuhan mikroanya apakah dari babi, harus dihindari sampai ada kejelasan tentang kehalalan dan kesucian bahannya.⁴⁸

Masyarakat dihimbau untuk memilih kosmetika yang suci dan halal serta menghindari penggunaan produk kosmetika yang haram dan najis, *makruh tahrīm* dan yang menggunakan bahan yang tidak jelas kehalalan serta kesuciannya. Pemerintah mengatur dan menjamin ketersediaan kosmetika halal dan suci dengan menjadikan fatwa ini sebagai pedoman. Pelaku usaha diminta untuk memastikan kesucian dan kehalalan kosmetika yang diperjualbelikan kepada umat Islam. LPPOM MUI tidak melakukan sertifikasi halal terhadap produk kosmetika yang menggunakan bahan haram dan najis, baik untuk kosmetika dalam maupun luar. LPPOM MUI tidak melakukan sertifikasi halal terhadap produk kosmetika yang menggunakan bahan yang tidak jelas kehalalan dan kesuciannya, sampai ada kejelasan tentang kehalalan dan kesucian bahannya.⁴⁹

⁴⁸ Majelis Ulama Indonesia Nomor: 26 Tahun 2013 Tentang Standar Kehalalan Produk Kosmetika Dan Penggunaannya.

⁴⁹ Ibid.

yang mempunyai kegiatan menangani perlindungan konsumen. Sedangkan BPSK adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen. Adapun Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) adalah badan yang dibentuk untuk membantu upaya pengembangan perlindungan konsumen. Menteri adalah menteri yang ruang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang perdagangan.⁵³

Selanjutnya, dalam UUPK tersebut dijelaskan secara rinci struktur, tugas dan fungsi lembaga BPKN. Pada pasal 31 misalnya disebutkan dalam rangka mengembangkan upaya perlindungan konsumen dibentuk Badan Perlindungan Konsumen Nasional. Kemudian Badan Perlindungan Konsumen Nasional berkedudukan di Ibu Kota Negara Republik Indonesia dan bertanggung jawab kepada Presiden.⁵⁴

⁵³ Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) dibentuk sebagai upaya merespon dinamika dan kebutuhan perlindungan konsumen yang berkembang dengan cepat di masyarakat. pembentukan BPKN berdasarkan pada ketentuan undang-undang No. 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen (UUPK) yang ditindaklanjuti dengan PP no. 57 tahun 2001 tentang tugas, fungsi serta keanggotaan BPKN. Keanggotaan BPKN periode I masa jabatan 2004 -2007 berjumlah 17 orang, yang terbentuk berdasarkan keppres RI No. 150/m tahun 2004 tentang pengangkatan anggota BPKN. dengan semangat baru, terbentuk 20 anggota BPKN periode II masa jabatan 2009-2012 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80/p tahun 2009 tanggal 11 Oktober 2009, periode iii masa jabatan 2013 – 2016 dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia nomor 80/p tahun 2013 terbentuk 23 orang anggota bpknyang mewakili pemerintah, akademisi, tenaga ahli dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat (LPKSM). Pembangunan perlindungan konsumen di indonesia memiliki urgensi nasional yang tinggi sehingga BPKN berupaya mewujudkan visi untuk menjadi lembaga terdepan bagi terwujudnya konsumen yang bermartabat dan pelaku usaha yang bertanggungjawab. baca www.bpkn.go.id (2 Januari 2017)

⁵⁴ Shidarta Mengungkapkan keberadaan BPKN di indonesia sama dengan dibentuknya lembaga-lembaga perlindungan konsumen di negara-negara lain di dunia. Di Amerika dibentuk *The Food And Drug Administration (FDA)*, di Australia dibentuk *The Australian Competition And Consumer Comission (Accc)*. Lembaga-lembaga bertugas memberikan perlindungan konsumen mencakup bidang makanan, obat-obatan, kosmetika, dan kesehatan, Baca Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia* (Jakarta: Grasindo, 2007), 107–108.

Badan Perlindungan Konsumen Nasional mempunyai fungsi memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam upaya mengembangkan perlindungan konsumen di Indonesia. Untuk menjalankan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33, BPKN mempunyai tugas sebagai berikut: 1) memberikan saran dan rekomendasi kepada pemerintah dalam rangka penyusunan kebijaksanaan di bidang perlindungan konsumen; 2) melakukan penelitian dan pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang perlindungan konsumen. 3) melakukan penelitian terhadap barang dan/atau jasa yang menyangkut keselamatan konsumen; 4) mendorong berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat. 5) menyebarluaskan informasi melalui media mengenai perlindungan konsumen dan memasyarakatkan sikap keberpihakan kepada konsumen; 6) menerima pengaduan tentang perlindungan konsumen dari masyarakat, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat, atau pelaku usaha; 7) melakukan survei yang menyangkut kebutuhan konsumen.

Sejak berdiri tahun 2004,⁵⁵ BPKN dinilai belum mampu melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai lembaga perlindungan konsumen.

Bahkan, DPR mengkritik lembaga ini kalah populer dengan YLKI.⁵⁶ Harus

⁵⁵ Operasional Lembaga Ini Baru Berjalan Pada 5 Oktober 2004 Sesuai Keppres Nomor 150 Tahun 2004.

⁵⁶ www.dpr.go.id (2 Maret 2017). Komisi VI DPR RI ingin menanyakan penjelasan dari menteri perdagangan mengenai calon anggota BPKN 2016-2019 yang diusulkan menteri perdagangan. usai menteri perdagangan (mendag) menyampaikan penjelasan nama-nama calon anggota BPKN, satu per satu pertanyaan kritis disampaikan di hadapan mendag, salah satunya dari Iskandar Syaichu (F-PPP).

insiden serupa seperti yang terakhir ini terjadi dapat dihindari atau diminimalisasi. Salah satu masukan BPKN untuk perbaikan yaitu mendorong pemanfaatan *Information and Communication Technology* (ICT) secara optimal. Menurut Ardiansyah, penerapan ICT yang optimal akan membantu mempersingkat waktu, mengakses unit pelayanan dengan peralatan medis dibutuhkan.

Pembentukan lembaga BPKN sebenarnya sebagai upaya merespon dinamika dan kebutuhan perlindungan konsumen yang berkembang dengan cepat di masyarakat. Dalam menjalankan tugasnya, visi yang ingin dicapai adalah “Menjadi Lembaga Terdepan Bagi Terwujudnya Konsumen yang Bermartabat dan Pelaku Usaha yang bertanggungjawab”.

Konsumen bermartabat artinya konsumen mengerti akan hak dan kewajibannya, kritis terhadap adanya produk yang tidak memenuhi persyaratan perlindungan konsumen, dapat menjadi mitra pemerintah dalam mengawasi kegiatan peredaran barang di pasar dalam negeri dan memahami akses pemulihan haknya. Sementara pelaku usaha bertanggung jawab berarti dapat menjalankan kewajibannya secara profesional dalam menciptakan iklim usaha yang sehat sesuai aspek keamanan, kesehatan dan keselamatan dan kelestarian lingkungan (K3L) bagi konsumen.

Pada tanggal 23 November 2017, BPKN mengadakan Workshop arah perubahan amandemen UUPK. Beberapa persoalan yang dibahas sebagai berikut:⁵⁹

1. Keberdayaan UU Perlindungan Konsumen sangat menentukan bukan hanya perlindungan terhadap masyarakat konsumen, namun mempunyai nilai strategis, bahkan vital, terhadap ketahanan ekonomi nasional.
2. RUU PK harus bervisi Perlindungan Konsumen yang kuat serta berorientasi manfaat bagi konsumen. Artinya landas falsafah dan landas teori memiliki arah dan tujuan yang jelas dan solid.
3. Sebagai produk politik, RUU PK harus memiliki keberpihakan yang kuat dan jangkauan luas bagi perlindungan konsumen. RUU PK harus mampu menjangkau dinamika lintas sektor, lintas yurisdiksi dan lintas generasi.
4. RUU PK harus mampu mendorong lahirnya kebijakan/pengaturan implementatif, berdaya guna dan manfaat Muatan pasal dan ayat dalam RUU PK sudah seharusnya mempunyai semangat dan langkah afirmatif dan praktis bagi perlindungan konsumen (kasus sanksi, prosedur dan eksekusi).

⁵⁹ www.bpkn.go.id (2 Desember 2017).

Budi Hertantyo, Hakim Muda Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang turut hadir dalam workshop tersebut menjelaskan bahwa terdapat 5 cara yang dapat dilakukan untuk melindungi konsumen yang dirugikan pelaku usaha yaitu : (1) mengajukan gugatan kerugian melalui musyawarah; (2) Gugatan melalui *legal standing*, (3) Gugatan melalui *Class Action*, (4) Gugatan Perdata melalui Peradilan Umum dan (5) Gugatan ganti rugi melalui BPSK.⁶⁰

Sudaryatmo, dari YLKI, sejak lama telah mengkritik pola kinerja BPKN yang cenderung hanya sibuk dengan agenda revisi UUPK, sementara membiarkan gunung masalah konsumen di tanah air yang belum terselesaikan.⁶¹

Menurutnya, sampai saat ini upaya perlindungan konsumen masih terpecah-pecah, belum ada sinkronisasi antara pelaku usaha, pemerintah dan (lembaga) konsumen. Untuk itu perlu ada *blueprint* perlindungan konsumen dalam bentuk Arsitektur Perlindungan Konsumen Indonesia (APKI). BPKN menjadi pusat aduan konsumen Nasional. Salah satu masalah terbesar perlindungan konsumen di Indonesia adalah masih terbatasnya *access point* pengaduan konsumen. BPKN seharusnya bisa menjadi pusat aduan konsumen nasional. Benar bahwa BPKN tidak punya kewenangan untuk menyelesaikan sengketa konsumen, karena itu menjadi kewenangan Badan Penyelesaian

⁶⁰ <http://bpkn.go.id> (25 Desember 2017); Dan pada tanggal 20 desember 2017, BPKN melayangkan surat kepada menteri perdagangan tentang rancangan perubahan UUPK.

⁶¹ Sudaryatmo, "Menanti Kiprah BPKN," www.ylki.or.id (2 Desember 2017).

Sengketa Konsumen (BPSK). Namun demikian, tidak semua aduan konsumen menuntut adanya penyelesaian, tetapi banyak konsumen yang ingin agar suaranya didengar. Mencari pihak yang mau mendengar keluhan konsumen bukan perkara mudah.

Di sisi lain, Wakil Ketua BPKN Rolas Budiman Sitinjak menilai, pemerintah belum serius dalam melindungi kepentingan konsumen. Hal itu terlihat dari tak ada kebijakan yang berfokus pada perlindungan konsumen, baik dari sisi aturan teknis maupun dari penerapannya.⁶²

Rolas menegaskan, pembentukan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2017 Tentang Strategi Nasional Perlindungan Konsumen hanya fokus pada tataran teoritis untuk melindungi konsumen. Ia mengungkapkan dalam Perpres tersebut tidak ada yang baru, namun hanya mempertegas aturan yang sudah ada saja. Perpres tidak mengatur dengan tegas siapa yang menjadi koordinator dalam melindungi konsumen. Rolas juga melihat ketidakseriusan pemerintah dari masih banyaknya produk untuk konsumen yang beredar dan tidak memenuhi standar.

Namun Rolas juga memberi solusi bahwa pemerintah perlu fokus memperkuat lembaga perlindungan konsumen, baik dari sisi kemandirian, anggaran, maupun kewenangannya. Sampai saat ini BPKN hanya sampai pada tugas memberikan rekomendasi kepada kementerian terkait

⁶² “BPKN Minta Dilibatkan Susun Aturan Perlindungan Konsumen,” www.cnnindonesia.com (2 Januari 2018).

UUPK. Salah satu kewenangan dari Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) adalah menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen. Jadi, penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK tidak perlu persetujuan kedua belah pihak untuk memilih BPSK sebagai forum penyelesaian sengketa.

Pasal 45 UUPK memang menyebutkan bahwa penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa. Namun, ini tidak berarti dalam mengajukan gugatan harus telah disetujui dahulu oleh para pihak. Menurut penjelasan pasal 45, ini artinya dalam penyelesaian sengketa konsumen tidak menutup kemungkinan penyelesaian damai oleh para pihak yang bersengketa. Pada setiap tahap diusahakan untuk menggunakan penyelesaian damai oleh kedua belah pihak yang bersengketa. Jadi, pengajuan gugatannya tidak harus atas persetujuan para pihak, tetapi para pihak dapat bersepakat untuk memilih perdamaian untuk penyelesaian sengketa.⁶⁶

Menurut Nugroho, dengan dibentuknya lembaga BPSK, maka penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan secara cepat, mudah, dan

ditandatangani oleh presiden Susilo Bambang Yudhoyono demikian seterusnya hingga sekarang, cek <http://www.bphn.go.id> (2 Januari 2018).

⁶⁶ Semenjak Tahun 1970-An Di Amerika Serikat terjadi kecenderungan untuk "menciptakan" lembaga alternatif penyelesaian sengketa yang disebut dengan *alternatif dispute resolution* (adr) di luar proses Peradilan Umum.

mudah. Cepat karena penyelesaian sengketa melalui BPSK harus sudah diputus dalam tenggang waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja. Mudah karena prosedur administratif dan proses pengambilan putusan yang sangat sederhana, dan dapat dilakukan sendiri oleh para pihak tanpa diperlukan kuasa hukum.

Mudah karena biaya persidangan yang dibebankan sangat ringan dan dapat terjangkau oleh konsumen.⁶⁷ Namun, soal ketentuan Putusan BPSK dapat dimintakan penetapan eksekusi oleh BPSK kepada Pengadilan Negeri di tempat konsumen yang dirugikan ini mengandung persoalan. Hal ini tentu akan memperpanjang waktu penyelesaian sengketa konsumen sekaligus menambah beban biaya perkara yang harus ditanggung oleh para pihak. Hal ini bertentangan dengan pengertian putusan BPSK yang bersifat final dan mengikat tersebut. Ketentuan pasal-pasal tersebut nampak saling kontradiktif dan memerlukan perubahan segera.

Menurut pasal 52 huruf (a) UUPK, BPSK berwenang untuk melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi.⁶⁸ Menurut pasal 4 ayat(1) Kepmen Perindag 350/Mpp/Kep/12/2001, penyelesaian sengketa konsumen oleh

⁶⁷ Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau Dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya* (Jakarta: Prenada, 2008), 75.

⁶⁸ Mengenai mediasi, arbitrase dan konsiliasi ini kemudian diatur lebih lanjut dalam Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 350/Mpp/Kep/12/2001 Tahun 2001 Tentang Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (Kepmen Perindag 350/2001).

BPSK melalui cara konsiliasi atau mediasi atau arbitrase dilakukan atas dasar pilihan dan persetujuan para pihak yang bersangkutan. Jadi, yang perlu persetujuan para pihak adalah apabila penyelesaian sengketa konsumen di BPSK dilakukan dengan cara mediasi/konsiliasi/arbitrase.

Dalam hal pelaku usaha tetap tidak memenuhi panggilan BPSK, maka BPSK dapat mengadili sengketa konsumen tanpa kehadiran pelaku usaha. Hal ini mengacu pada pasal 36 Kepmen Perindag 350/2001, yaitu dalam hal pelaku usaha tidak hadir pada hari persidangan I (pertama), majelis hakim BPSK akan memberikan kesempatan terakhir kepada pelaku usaha untuk hadir pada persidangan II (kedua) dengan membawa alat bukti yang diperlukan. Jika pada persidangan II (kedua) pelaku usaha tidak hadir, maka gugatan konsumen dikabulkan oleh Majelis tanpa kehadiran pelaku usaha. Jadi, dalam hal pelaku usaha tidak menghadiri persidangan, maka BPSK dapat mengabulkan gugatan konsumen. Adapun putusan BPSK sendiri adalah putusan yang final dan telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Final artinya dalam Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen tidak ada upaya banding dan kasasi.⁶⁹ Putusan BPSK kemudian dapat dimintakan penetapan eksekusi oleh BPSK kepada Pengadilan Negeri di tempat konsumen yang dirugikan.⁷⁰

⁶⁹ Lihat Penjelasan Pasal 54 Ayat [3] UUPK.

⁷⁰ Lihat Pasal 42 Ayat [2] Kepmen Perindag 350/2001.

Pembentukan BPSK sebenarnya didasarkan pada adanya kecenderungan masyarakat yang segan untuk beracara di pengadilan karena posisi konsumen yang secara sosial dan finansial tidak seimbang dengan pelaku usaha, serta upaya pemerintah dalam rangka menyejahterakan masyarakat dari segi perwujudan pemerataan keadilan, terutama bagi konsumen yang merasa dirugikan oleh pelaku usaha atau produsen karena sengketa di antara konsumen dan pelaku usaha atau produsen biasanya nominalnya kecil sehingga tidak mungkin mengajukan sengketanya di pengadilan karena tidak sebanding antara biaya perkara dengan besarnya kerugian yang akan dituntut.⁷¹

Pada tahun 2019, pemerintah menargetkan tersedianya 200 BPSK di seluruh Indonesia. Adapun, saat ini jumlah BPSK yang beroperasi baru mencapai 78 dari 166 BPSK yang terbentuk di Indonesia. Lembaga tersebut akan bertugas membantu penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan. Menurut Deddy Shaleh, salah satu anggota BPSK, jika ada sekitar 500 kabupaten dan kota yang ada di Indonesia, itu artinya jumlah BPSK yang didirikan juga harus sebanyak itu. Apalagi keberadaan BPSK ini penting sebagai lembaga yang memfasilitasi keluhan konsumen terkait dengan produk barang dan jasa.⁷²

⁷¹ Baca Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), 126.

⁷² www.bisnis.tempo.co (11 November 2017). Badan perlindungan konsumen nasional baru saja meneken nota kesepahaman pada bidang perlindungan konsumen dengan lembaga perlindungan

tertulis, maka sekretariat BPSK akan memberikan tanda terima kepada pemohon. Sedangkan apabila permohonan diajukan secara lisan, maka Sekretariat BPSK akan mencatat dalam sebuah format yang disediakan secara khusus. Selanjutnya Sekretariat BPSK akan mencatat permohonan tersebut dan dibubuhi tanggal dan nomor register. Permohonan penyelesaian sengketa konsumen harus memuat secara benar dan lengkap sesuai dengan ketentuan Pasal 16 Kepmen Perindag Republik Indonesia Nomor 350MPP/Kep/12/2001. Sedangkan Pasal 16 ayat (2) mengatur secara formal dalam surat panggilan tersebut harus dicantumkan hari, tanggal, jam, dan tempat persidangan. Juga kewajiban pelaku usaha untuk memberikan jawaban terhadap permohonan Penyelesaian Sengketa Konsumen (PSK)

Apabila permohonan ternyata tidak lengkap (sesuai dengan ketentuan Pasal 16 tersebut di atas) atau gugatan bukan merupakan kewenangan BPSK, maka ketua BPSK harus menolak permohonan tersebut. Jika permohonan diterima (memenuhi persyaratan), maka konsumen dan pelaku usaha dapat memilih dan menyepakati cara penyelesaian melalui konsiliasi, mediasi atau arbitrase. Tidak semua pengaduan konsumen dapat diterima oleh BPSK. Ada beberapa bentuk pengaduan yang tidak dapat diterima oleh BPSK, yaitu apabila:⁷⁷

⁷⁷ Kurniawan, *Perbandingan Penyelesaian Sengketa Konsumen*, 276.

pengaduan tersebut tidak disertai dengan bukti-bukti yang benar, tidak mengisi formulir pengaduan secara lengkap dan benar, sengketa yang diadukan bukan merupakan kewenangan BPSK, pengadunya bukan konsumen akhir (*end users*), pengaduan yang bersifat *class action*, pengaduan yang bersifat *legal standing*, atau pengaduan yang dilakukan oleh pelaku usaha.

Pasal 26 ayat (1) Kepmenperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 menentukan bahwa pemanggilan pelaku usaha untuk hadir di persidangan BPSK, dilakukan secara tertulis oleh Ketua BPSK disertai dengan copy permohonan Penyelesaian Sengketa Konsumen (PSK) dalam waktu 3 (tiga) hari kerja sejak permohonan PSK diterima secara lengkap dan benar telah memenuhi persyaratan Pasal 16 Menperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001.

2) Tahap Persidangan

Penyelesaian sengketa konsumen oleh BPSK dilakukan oleh Majelis yang dibentuk berdasarkan Keputusan Ketua BPSK dan dibantu oleh Panitera.⁷⁸ Majelis tersebut harus berjumlah ganjil dan paling sedikit terdiri dari 3 (tiga) anggota BPSK yang mewakili unsur Pemerintah (sebagai ketua) dan unsur konsumen dan pelaku usaha

⁷⁸ Deperindag, *Pedoman Pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)*. 2002, 22; 15 UUPK. No.8 Tahun 1999, Pasal 54 Ayat (2).

sebagai anggota. Sedangkan Panitia ditunjuk dari anggota Sekretariat BPSK.⁷⁹

Jika permohonan diterima, maka Ketua BPSK harus memanggil pelaku usaha secara tertulis disertai dengan salinan permohonan dari konsumen, selambat-lambatnya 3 (tiga) hari kerja sejak permohonan penyelesaian sengketa konsumen diterima secara benar dan lengkap. Untuk keperluan pemanggilan pelaku usaha tersebut, dibuat surat panggilan yang memuat: hari, tanggal, jam dan tempat persidangan serta kewajiban pelaku usaha untuk memberikan surat jawaban terhadap penyelesaian sengketa konsumen dan disampaikan selambat-lambatnya pada hari ke-7 (ketujuh) terhitung sejak diterimanya permohonan oleh BPSK. Pasal 52 ayat (4) UUPK jo. Pasal 26 sampai Pasal 36 SK Menperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001, menjelaskan bahwa penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dilakukan dengan 3 (tiga) cara, yaitu: persidangan dengan cara konsiliasi; atau persidangan dengan cara mediasi; atau persidangan dengan cara arbitrase.

⁷⁹ Kurniawan, *Perbandingan Penyelesaian Sengketa Konsumen*, 276-277.

Berikut ini akan diuraikan satu persatu mengenai ketiga cara penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK, yaitu sebagai berikut:⁸⁰

a) Persidangan dengan cara Konsiliasi

Untuk menangani penyelesaian sengketa konsumen dengan cara konsiliasi ditempuh atas inisiatif salah satu pihak atau para pihak, sedangkan majelis BPSK bersifat pasif. Majelis BPSK bertugas sebagai perantara antara pihak yang bersengketa. Pada persidangan dengan cara mediasi, maka yang berwenang untuk menetapkan siapa yang menjadi personilnya baik sebagai ketua majelis yang berasal dari unsur pemerintah maupun anggota majelis berasal dari unsur konsumen dan unsur pelaku usaha adalah ketua BPSK.

Penyelesaian dengan konsiliasi, seorang konsiliator akan mengklarifikasikan masalah-masalah yang terjadi dan bergabung di tengah-tengah para pihak, namun posisinya kurang aktif dibandingkan dengan seorang mediator dalam menawarkan pilihan-pilihan (*option*) penyelesaian suatu sengketa. Konsiliasi menyatakan secara tidak langsung suatu kebersamaan para pihak dimana pada akhirnya kepentingan-kepentingan bergerak mendekat (*moving closer*) dan

⁸⁰ Kurniawan, *Perbandingan Penyelesaian Sengketa Konsumen*, 277.

selanjutnya dicapai suatu penyelesaian yang memuaskan kedua belah pihak (*a measure of goodwill*).

Rekonsiliasi menyatakan secara tidak langsung kebersamaan para pihak yang bersengketa dahulunya berkawan atau berkongsi, kini mereka berselisih/bertengkar. Pandangan-pandangan yang berbeda coraknya diantara para pihak harus dipertemukan dengan teliti. Pasal 28 Kepmenperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001, menyatakan penyelesaian sengketa dengan cara konsiliasi, Majelis (konsiliator) mempunyai tugas sebagai berikut, yaitu 1) memanggil konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa; 2) memanggil saksi dan saksi ahli bila diperlukan; 3) menyediakan forum bagi konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa; 4) menjawab pertanyaan konsumen dan pelaku usaha, perihal peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen.

Selama proses penyelesaian sengketa, alat bukti (barang dan/atau jasa, keterangan para pihak, keterangan saksi dan atau saksi ahli, surat dan atau dokumen, bukti-bukti lain yang mendukung dapat diajukan oleh Majelis atas permintaan pihak yang bersengketa. Hasil musyawarah yang merupakan kesepakatan antara konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa selanjutnya dibuat dalam bentuk perjanjian tertulis yang ditandatangani oleh para pihak yang

bersengketa, selanjutnya diserahkan kepada Majelis untuk dibuat sebuah Putusan BPSK untuk menguatkan perjanjian tersebut.

b) Persidangan dengan cara Mediasi

Penyelesaian dengan cara mediasi tidak jauh berbeda dengan cara konsiliasi di mana cara ini yang ditempuh atas inisiatif salah satu pihak atau para pihak. Bedanya dengan konsiliasi adalah Majelis BPSK bersifat aktif sebagai perantara dan penasehat. Pada dasarnya mediasi adalah suatu proses di mana pihak ketiga (pihak netral) mengajak pihak yang bersengketa pada suatu penyelesaian sengketa yang disepakati. Sesuai dengan batasan-batasan mediator berada di tengah dan tidak memihak pada salah satu pihak. Sesuai dengan sifatnya, mediasi tidak dapat diwajibkan (*compulsory*) tetapi hanya dapat terjadi jika kedua belah pihak secara sukarela berpartisipasi.⁸¹

Peran utama mediator adalah memantapkan garis-garis komunikasi dan dialog (*lines of communication and dialogue*) di antara kedua belah pihak yang akan mengantarkan pemahaman kebersamaan yang lebih besar (*greater mutual understanding*). Pada akhirnya suatu kesepakatan akan tercipta tanpa cara-cara merugikan (*nonviolent means*), setidaknya suatu hubungan baik (*relationship*) tercipta tanpa konflik.

⁸¹ Kurniawan, *Perbandingan Penyelesaian Sengketa Konsumen*, 278.

Pada pasal 30 Kepmenperindag Nomor. 350/MPP/Kep/12/2001, persidangan dengan cara mediasi, Majelis (mediator) mempunyai lima tugas: 1) memanggil konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa; 2) memanggil saksi dan saksi ahli bila diperlukan; 3) menyediakan forum bagi konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa; 4) secara aktif memberikan saran dan anjuran penyelesaian konsumen sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen; 5) secara aktif mendamaikan konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa.

Selama proses penyelesaian sengketa, alat bukti (barang dan/atau jasa, keterangan para pihak, keterangan saksi dan atau saksi ahli, surat dan atau dokumen, bukti-buti lain yang mendukung) dapat diajukan oleh Majelis atas permintaan pihak yang bersengketa. Hasil musyawarah yang merupakan kesepakatan antara konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa selanjutnya dibuat dalam bentuk perjanjian tertulis yang ditandatangani oleh para pihak yang bersengketa, selanjutnya diserahkan kepada Majelis untuk dibuat sebuah Putusan BPSK untuk menguatkan perjanjian tersebut.

c) Persidangan dengan cara Arbitrase

Cara penyelesaian sengketa konsumen dengan cara arbitrase berbeda dengan dua cara penyelesaian sengketa yang ada (mediasi

dan konsiliasi). Majelis yang akan menyelesaikan sengketa konsumen dengan cara arbitrase, ketua BPSK tidak berwenang untuk menentukan siapa yang akan menjadi ketua majelis dan anggota majelis. Adapun yang berwenang menentukan siapa yang duduk di majelis adalah para pihak yang bersengketa, para pihak dapat memilih arbiter yang mewakili kepentingannya. Konsumen berhak memilih dengan bebas salah satu dari anggota BPSK yang berasal dari unsur konsumen sebagai arbiter yang akan menjadi anggota majelis. Demikian juga, pelaku usaha berhak memilih salah satu dari anggota BPSK yang berasal dari unsur pelaku usaha sebagai arbiter, yang akan menjadi anggota majelis.⁸²

Selanjutnya, arbiter hasil pilihan konsumen dan arbiter hasil pilihan pelaku usaha secara bersama-sama akan memilih arbiter ketiga yang berasal dari unsur pemerintah dari anggota BPSK yang akan menjadi ketua majelis. Selama proses penyelesaian sengketa, alat bukti (barang dan/atau jasa, keterangan para pihak, keterangan saksi dan tau saksi ahli, surat dan atau dokumen, bukti-bukti lain yang mendukung) dapat diajukan oleh Majelis atas permintaan para pihak yang bersengketa. Sekalipun dalam proses penyelesaian sengketa konsumen beban pembuktian ada pada pelaku usaha, namun

⁸²Pasal 32 Kepmenperindang No. 350/Mpp/Kep/12/2001.

pihak konsumen pun berhak mengajukan bukti untuk mendukung gugatannya. Setelah mempertimbangkan pernyataan dari kedua belah pihak mengenai hal yang dipersengketakan dan mempertimbangkan hasil pembuktian serta permohonan para pihak, maka Majelis akan membuat Putusan BPSK.

3) Tahap Putusan

Majelis wajib menyelesaikan sengketa konsumen selambat-lambatnya dalam waktu 21 hari kerja terhitung sejak gugatan diterima BPSK. Hasil penyelesaian sengketa konsumen dengan cara konsiliasi atau mediasi dibuat dalam perjanjian tertulis yang ditandatangani oleh konsumen dan pelaku usaha, selanjutnya dikuatkan dengan putusan Majelis yang ditandatangani oleh Ketua dan Anggota Majelis. Putusan Majelis dalam konsiliasi dan mediasi tidak memuat sanksi administratif. Sedangkan hasil penyelesaian sengketa konsumen dengan cara arbitrase dibuat dengan putusan Majelis yang ditandatangani oleh Ketua dan Anggota Majelis. Putusan Majelis dalam arbitrase memuat sanksi administratif. Putusan Majelis sedapat mungkin didasarkan atas musyawarah untuk mencapai mufakat, namun jika telah diusahakan sungguh-sungguh ternyata tidak menghasilkan kata mufakat, maka putusan diambil dengan suara terbanyak (*voting*). Putusan Majelis tersebut disebut sebagai putusan

BPSK. (Pasal 38 Kepmenperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001). Putusan BPSK dapat berupa perdamaian, gugatan ditolak, atau gugatan dikabulkan. Dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam amar putusan ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh pelaku usaha berupa pemenuhan ganti rugi (pengembalian uang, penggantian barang dan atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan atau pemberian santunan) dan atau sanksi administratif berupa penetapan ganti rugi paling banyak Rp.200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).⁸³

Secara teknis, dalam perkembangannya, penyelesaian gugatan di diatur dengan Peraturan Mahkamah Agung No 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana (PERMA 2/2015). Ketua Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN), Ardiansyah Parman berharap pasca terbitnya Peraturan Mahkamah Agung No 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana (PERMA 2/2015), maka *small claim court* akan selalu menjadi alternatif pilihan oleh masyarakat dalam perselisihan sengketa konsumen, karena masih sedikitnya jumlah BPSK di Indonesia. David M.L Tobing, Koordinator Komisi Komunikasi &

⁸³ Kurniawan, *Perbandingan Penyelesaian Sengketa Konsumen*, 280.

Edukasi BPKN mengapresiasi terbitnya PERMA 2/2015 yang dapat dijadikan alternatif penyelesaian sengketa konsumen.⁸⁴

Dengan adanya *small claim court* dapat membantu penyelesaian sengketa konsumen di daerah karena masih terbatasnya BPSK di setiap Daerah. Diharapkan BPSK dapat lebih mendapatkan perhatian oleh Pemerintah khususnya dari Pemerintah Daerah. Hakim Agung Kamar Perdata Mahkamah Agung, Syamsul Maarif mengatakan penyelesaian kasus sengketa konsumen yang tadinya bisa memakan waktu empat hingga lima tahun, kini hanya membutuhkan waktu 25 hari melalui mekanisme penyelesaian gugatan sederhana di Pengadilan Negeri manapun.

Selain itu, dalam perkembangannya, saat ini sebenarnya ada kegalauan nasib BPSK dan perlindungan konsumen di daerah. Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengamanatkan perlindungan konsumen ada di tingkat Provinsi. Jika BPSK ditarik ke Provinsi, maka upaya penyelesaian perkara semakin jauh harus ke provinsi.

Aturan di dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yang membebani alokasi penganggarnya

⁸⁴ “Penyelesaian Sengketa Konsumen Di Bpsk Pasca Terbitnya Perma No 2 Tahun 2015,” www.bpkn.go.id (11 November 2017).

ke kabupaten/kota. Akibat dari pergeseran kewenangan ke tingkat provinsi ini, BPSK sekarang hanya dapat dibentuk atas usul gubernur dengan pernyataan kesanggupan pendanaannya melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) provinsi. Menurut Shidarta, ternyata, tidak semua provinsi punya kesiapan terkait pendanaan ini. Ada sejumlah provinsi yang belum siap, sekalipun BPSK di provinsi itu sudah terlanjur berdiri (sebelum berlaku Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014). Beberapa provinsi bahkan memutuskan untuk menunda dulu pembentukan BPSK baru sebelum ada kejelasan penganggaran di bidang ini. Jadi, alih-alih jumlah BPSK bertambah, yang terjadi dapat saja sebaliknya. Bakal ada “likuidasi” atas beberapa BPSK karena dianggap performa mereka tidak lagi efisien, misalnya karena perkara yang ditangani oleh BPSK itu tergolong sangat minim.

Selama ini pembentukan BPSK selalu dikukuhkan melalui Keputusan Presiden. Artinya, pembentukan BPSK adalah keputusan yang diambil oleh pemerintah pusat, sehingga sebenarnya tidak boleh pemerintah daerah begitu saja bisa mengutak-atik keberadaan BPSK yang telah dituangkan di dalam Keputusan Presiden, tanpa persetujuan Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, “likuidasi” hanya mungkin dilakukan melalui keputusan presiden, tidak cukup dengan

keputusan gubernur. Bahkan keputusan menteri pun tidaklah cukup, kendati posisi menteri ada di tingkat pusat. Untuk itu sangat penting agar setiap daerah tidak buru-buru membentuk BPSK sebelum dilakukan kajian tentang kesiapan daerah itu dari berbagai segi.⁸⁵

5. Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) di Indonesia

Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) sebagai lembaga negara telah bermitra dengan LPKSM. LPKSM adalah lembaga non pemerintah yang telah terdaftar dan diakui oleh pemerintah yang mempunyai kegiatan menangani perlindungan konsumen. menurut pasal 44 ayat (3) UUPK, tugas LPKSM meliputi:

1. Menyebarkan informasi dalam rangka meningkatkan kesadaran atas hak dan kewajiban dan kehati-hatian konsumen dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa;
2. Memberikan nasihat kepada konsumen yang memerlukan;
3. Bekerjasama dengan instansi terkait dalam upaya mewujudkan perlindungan konsumen;
4. Membantu konsumen dalam memperjuangkan haknya termasuk menerima keluhan dan pengaduan konsumen;

⁸⁵ “Pelebagaan Perlindungan Konsumen,” www.ylki.or.id (2 Januari 2018); Shidarta, “BPSK Di Tengah Pergeseran Kewenangan Anggaran,” www.business-law.binus.ac.id (2 Januari 2018).

5. Melakukan pengawasan bersama pemerintah dan masyarakat terhadap pelaksanaan perlindungan konsumen.

Kelima tugas LPKSM itu dijabarkan lagi lebih spesifik dalam Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2001. Penyebaran informasi yang dilakukan oleh LPKSM, meliputi penyebarluasan berbagai pengetahuan mengenai perlindungan konsumen termasuk peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah perlindungan konsumen. Pemberian nasihat kepada konsumen yang memerlukan dilaksanakan oleh LPKSM secara lisan atau tertulis agar konsumen dapat melaksanakan hak dan kewajibannya.

Pelaksanaan kerja sama LPKSM dengan instansi terkait meliputi pertukaran informasi mengenai perlindungan konsumen, pengawasan atas barang dan/atau jasa yang beredar, dan penyuluhan serta pendidikan konsumen. Dalam membantu konsumen untuk memperjuangkan haknya, LPKSM dapat melakukan advokasi atau pemberdayaan konsumen agar mampu memperjuangkan haknya secara mandiri, baik secara perorangan maupun kelompok. Pengawasan perlindungan konsumen oleh LPKSM bersama Pemerintah dan masyarakat dilakukan atas barang dan/atau jasa yang beredar di pasar dengan cara penelitian, pengujian dan atau survei.

Yang menjadi persoalan adalah, dapatkah LPKSM ini dibenarkan bertindak sebagai pembela hukum di depan sidang pengadilan? Dalam UU Perlindungan Konsumen hanya diatur advokasi sebagai bagian dari salah satu

hak konsumen dan tidak diberikan penjelasan lebih lanjut tentang advokasi tersebut. Peraturan pelaksana dari UU Perlindungan Konsumen yaitu PP LPKSM di atas juga tidak mengatur secara tegas tentang advokasi. Pasal 7 PP LPKSM, hanya mengatur bahwa dalam menjalankan tugasnya membantu memperjuangkan hak konsumen, LPKSM dapat melakukan advokasi atau pemberdayaan terhadap konsumen.

Luthvi mengatakan kebolehan LPKSM tersebut membela konsumen di depan sidang pengadilan dengan dasar advokasi yang disebut dalam UUPK. Menurut Luthvi, bentuk kegiatan advokasi hukum di dalam pengadilan setidaknya melalui gugatan perdata dan pidana, gugatan *class action*, upaya *legal standing* dan *judicial review*. Dalam perkara pidana dan perdata, LPKSM berperan sebagai kuasa hukum konsumen dalam melakukan upaya hukum tersebut. YLKI sebagai bagian dari LPKSM pernah terlibat dalam gugatan *class action* melawan PT PLN karena pemadaman listrik di wilayah Jawa Bali (1997), kemudian melawan PT Telkom atas penentuan tarif yang tidak fair, serta melawan PT PALYJA JAYA karena buruknya kualitas air yang diterima pelanggan.⁸⁶

Dalam *class action*, LPKSM akan berperan sebagai wakil dari konsumen yang dirugikan. LPKSM juga dapat bertindak atas namanya sendiri dan tidak mewakili konsumen yang dirugikan melalui mekanisme

⁸⁶ Luthvi Febryka Nola, "Advokasi Hukum Oleh Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), *Jurnal Negara Hukum*: Vol. 5, No. 2, November 2014, 198-199.

barang beredar dan/atau jasa di pasar serta pengawasan kegiatan perdagangan. di Direktorat ini menyelenggarakan fungsi:⁸⁹

1. Perumusan kebijakan di bidang pemberdayaan konsumen, standarisasi perdagangan dan pengendalian mutu barang, tertib ukur, dan pengawasan barang beredar dan/jasa di pasar, serta pengawasan kegiatan perdagangan
2. Penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria di bidang pemberdayaan konsumen, standarisasi perdagangan dan pengendalian mutu barang, tertib ukur dan pengawasan barang beredar dan/atau jasa di pasar, serta pengawasan kegiatan perdagangan.
3. Pelaksanaan pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang pemberdayaan konsumen, standarisasi perdagangan dan pengendalian mutu barang, tertib ukur, dan pengawasan barang beredar dan/atau jasa di pasar, serta pengawasan kegiatan perdagangan.
4. Pelaksanaan evaluasi pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidang pemberdayaan konsumen, standarisasi perdagangan dan pengendalian mutu barang, tertib ukur, dan pengawasan barang beredar dan/atau jasa di pasar, serta pengawasan kegiatan perdagangan;
5. Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Perlindungan Konsumen dan Tertib Niaga.

⁸⁹ Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 08/MDAG/PER/2/2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Perdagangan, Ditjen Perlindungan Konsumen dan Tertib Niaga (PKTN)

Direktorat ini memang tidak memberi izin edar kosmetik sebagaimana BPOM dan BBPOM. Namun perlindungan konsumen merupakan suatu bidang yang bersifat lintas sektoral. Setidaknya terdapat sembilan sektor yang terlibat dalam perlindungan konsumen di Indonesia dengan masing-masing sector menjadi tanggung jawab kementerian atau lembaga yang berbeda-beda pula. Adapun sektor-sektor yang terkait dengan perlindungan konsumen adalah sebagai berikut: obat dan makanan, listrik dan gas rumah tangga, transaksi perdagangan melalui sistem elektronik e-commerce, jasa keuangan, jasa telekomunikasi, perumahan, jasa transportasi, jasa layanan kesehatan, barang elektornik, telematika dan kendaraan bermotor.

Mengenai aduan konsumen, menurut Ditjen PKTN secara total terdapat 8.152 kasus pengaduan yang terjadi sepanjang periode 2011 – 2016 dengan jumlah terbesar terjadi pada tahun 2015 yakni sebanyak 2.116 kasus. Peningkatan jumlah pengaduan konsumen tersebut merupakan salah satu bukti hasil kerja Ditjen PKTN dalam meningkatkan keberdayaan konsumen melalui berbagai kegiatan edukasi serta upaya perluasan jalur penanganan pengaduan.

Pada tahun 2011-2012, pengaduan konsumen hanya dapat dilakukan melalui pengaduan secara langsung kepada BPSK. Hal tersebut kemudian diperluas pada tahun 2013 melalui pendirian unit pelayanan pengaduan pada

Direktorat Pemberdayaan Konsumen sehingga konsumen dapat memberikan pengaduan 4(empat) jalur baru yakni datang langsung ke kantor Direktorat Pemberdayaan Konsumen, mengirim melalui surat, serta pengaduan secara online melalui *email* ataupun situs Siswas-PK yang terkoneksi dengan Dinas Perdagangan di tingkat Provinsi.

Perluasan jalur tersebut yang dilakukan bersamaan dengan penambahan jumlah BPSK yang dibentuk di Kabupaten/Kota mampu meningkatkan jumlah pengaduan hingga lebih dari 3 (tiga) kali lipat dibandingkan pada tahun 2012. Tidak sampai disitu, pada tahun 2016, Ditjen PKTN kembali melakukan inovasi melalui penambahan 3 (tiga) jalur pengaduan baru yakni melalui pesan aplikasi WhatsApp, aplikasi telepon selular (*Mobile App*), dan layanan telepon (*Hotline*). Di mana jalur pengaduan baru melalui pesan aplikasi WhatsApp mampu menjadi jalur pengaduan terbesar ketiga dengan jumlah pengaduan mencapai 9,42% dari total pengaduan tahun 2016. Berbagai inovasi yang dilakukan Ditjen PKTN dalam Sistem Pengaduan *Online* SISWAS-PK juga mendapatkan apresiasi oleh Kementerian Pemberdayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi melalui pemberian penghargaan TOP 99 Inovasi Pelayanan Publik Nasional 2016.

keseluruhan. Kedua, asas keadilan, asas ini dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat bisa diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil.

Ketiga, asas keseimbangan, asas ini dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha dan pemerintah dalam arti material maupun spiritual. Keempat, keselamatan dan keamanan konsumen. asas ini dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan. dan kelima, asas kepastian hukum. Asas ini dimaksudkan agar baik pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum.

Lalu siapakah yang disebut konsumen? Dalam UUPK dijelaskan konsumen adalah setiap orang pemakai barang⁹¹ dan/atau jasa⁹² yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Pertanyaannya kemudian, jika Dinas Kesehatan membeli vaksin dari perusahaan vaksin

⁹¹ Menurut UUPK, yang dimaksud dengan barang di sini 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.

⁹² Jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen.

misalnya, lalu apakah Dinas Kesehatan tersebut dapat disebut konsumen atau bukan? Definisi konsumen yang dikemukakan oleh Susanti berikut ini nampaknya lebih komprehensif. Ia menyebutkan tiga definisi konsumen:⁹³

1. Konsumen adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan/jasa yang digunakan untuk tujuan tertentu.
2. Konsumen bukan pemakai akhir atau konsumen antara adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan/atau jasa yang digunakan untuk diperdagangkan kembali. Melihat pada sifat penggunaan barang dan/atau jasa tersebut konsumen antara ini adalah merupakan pengusaha, baik pengusaha perseorangan maupun pengusaha swasta maupun pengusaha milik negara, dan dapat terdiri dari penyedia dana (investor), pembuat produk akhir yang digunakan oleh konsumen akhir atau produsen, atau penyedia atau penjual produk akhir seperti pemasok, distributor, atau pedagang.
3. Konsumen akhir adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan/atau jasa, yang digunakan untuk tujuan memenuhi kebutuhan hidup pribadinya, keluarga, dan/atau rumah tangganya dan tidak untuk diperdagangkan kembali.

⁹³ Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau Dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya* (Jakarta: Kencana, 2008), 60.

Sedangkan hak dan kewajiban konsumen diatur dalam pasal 4 UUPK.

Konsumen memiliki delapan hak yang dijamin oleh undang-undang:

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, upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut.
6. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen.
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.

UUPK menegaskan empat kewajiban yang harus dilakukan oleh konsumen.⁹⁴ Konsumen wajib membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan. Kemudian konsumen wajib beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa. Konsumen wajib melakukan pembayaran barang dan/atau jasa sesuai harga yang disepakati. Yang terakhir, konsumen wajib mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

Undang-undang Perlindungan Konsumen ini sebenarnya telah memuat keseimbangan hak dan kewajiban konsumen dan produsen (pelaku usaha). Pelaku usaha memiliki hak yang juga dijamin oleh Undang-undang. Seperti hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan. Ia juga berhak atas perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad buruk. Ia juga berhak melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen. Bahkan ia berhak meminta rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian

⁹⁴ hal ini ditegaskan dalam pasal 5 UUPK.

konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan.⁹⁵

Selain harus masing-masing pihak baik dari produsen dan konsumen harus memiliki itikad baik dalam transaksi, produsen wajib memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan barang. Pelaku usaha juga wajib memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif.

Selain itu, pelaku usaha wajib menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku. Pelaku usaha juga harus memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan atau garansi atas barang yang dibuat dan/ atau yang diperdagangkan. Pelaku usaha juga harus memberi kompensasi, ganti rugi dan atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan. Pelaku usaha wajib memberi kompensasi, ganti rugi dan atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

⁹⁵ Hal ini ditegaskan dalam pasal 6 UUPK; diskusi detail tentang hak dan kewajiban produsen dan konsumen dapat dibaca dalam Happy Susanto, *Hak-Hak Konsumen Jika Dirugikan* (Jakarta: Visi Media, 2008), 34-36.

Pelaku usaha dilarang memproduksi dan atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih atau netto, dan jumlah dalam hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut.

Dilarang memperdagangkan barang yang tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya. Tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut. Tidak sesuai dengan mutu, tingkatan komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut. Tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut. Tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu. Tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal, sebagaimana pernyataan “halal” yang dicantumkan dalam label. Tidak memasang label atau membuat penjelasan barang yang memuat nama barang, ukuran, berat/isi bersih atau netto, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha serta keterangan lain untuk penggunaan yang

menurut ketentuan harus dipasang/dibuat. Tidak mencantumkan informasi dan atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.⁹⁶

Pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang rusak, cacat atau bekas, dan tercemar tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang yang dimaksud.⁹⁷ Pelaku usaha dilarang memperdagangkan sediaan farmasi dan pangan yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar, dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar.⁹⁸ Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran pada ayat 1 dan ayat 2 dilarang memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut serta wajib menariknya dari peredaran.⁹⁹

Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar, dan/atau seolah-olah barang tersebut telah memenuhi dan/atau memiliki potongan harga, harga khusus, standar mutu tertentu, gaya atau mode tertentu, karakteristik tertentu, sejarah atau guna tertentu. Barang tersebut dalam keadaan baik dan/atau baru. barang dan/atau jasa tersebut telah mendapatkan dan/atau memiliki sponsor, persetujuan, perlengkapan tertentu, keuntungan tertentu, ciri-ciri kerja atau aksesoris tertentu; barang dan/atau jasa tersebut dibuat oleh

⁹⁶ Pasal 8 ayat (1) UUPK.

⁹⁷ Pasal 8 ayat (2) UUPK.

⁹⁸ Pasal 8 ayat (3) UUPK.

⁹⁹ Pasal 8 ayat (4) UUPK.

perusahaan yang mempunyai sponsor, persetujuan atau afiliasi; barang dan/atau jasa tersebut tersedia. Barang tersebut tidak mengandung cacat tersembunyi. Barang tersebut merupakan kelengkapan dari barang tertentu. barang tersebut berasal dari daerah tertentu. secara langsung atau tidak langsung merendahkan barang dan/atau jasa lain. Menggunakan kata-kata yang berlebihan seperti aman, tidak berbahaya, tidak mengandung risiko atau efek sampingan tanpa keterangan yang lengkap. Menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti.¹⁰⁰

Pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan dan harga barang dan/atau tarif jasa serta ketepatan waktu penerimaan barang dan/atau jasa. mengelabui jaminan/garansi terhadap barang dan/atau jasa; memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat mengenai barang dan/atau jasa; tidak memuat informasi mengenai risiko pemakaian barang dan/atau jasa; mengeksploitasi kejadian dan/atau seseorang tanpa seizin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan; melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan.¹⁰¹

Secara umum, pasal-pasal yang terdapat dalam UUPK telah memuat spirit penegakan hak asasi. Termasuk di dalamnya ketentuan denda dan pidana pada pasal 61 dan 62. Disebutkan bahwa penuntutan pidana dapat

¹⁰⁰ Pasal 9 ayat (1) UUPK.

¹⁰¹ Pasal 17 ayat (1) UUPK.

dilakukan terhadap pelaku usaha dan/atau pengurusnya. Kemudian pada pasal 62 disebutkan (1) Pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8,¹⁰² Pasal 9,¹⁰³ Pasal 10,¹⁰⁴ Pasal 13 ayat (2),¹⁰⁵ Pasal 15,¹⁰⁶ Pasal 17 ayat (1) huruf a,¹⁰⁷ huruf b,¹⁰⁸ huruf c,¹⁰⁹ huruf e,¹¹⁰ ayat (2),¹¹¹

¹⁰² Produk yang dibuat tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Barang tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih atau *netto*, dan jumlah dalam hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut. Barang tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya. Barang tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut. Barang tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut. Barang tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut. Barang tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu. Barang tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal, sebagaimana pernyataan "halal" yang dicantumkan dalam label. Barang tidak diberi label atau membuat penjelasan barang yang memuat nama barang, ukuran, berat/isi bersih atau *netto*, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus di pasang/dibuat. Produsen tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

¹⁰³ Pelaku usaha dilarang menawarkan, mengiklankan dan mempromosikan suatu barang/jasa yang tidak benar.

¹⁰⁴ Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan atau membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai: harga atau tarif suatu barang dan/atau jasa, kegunaan suatu barang dan/atau jasa, kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi atas suatu barang dan/atau jasa, tawaran potongan harga atau hadiah menarik yang ditawarkan, bahaya penggunaan barang dan/atau jasa.

¹⁰⁵ Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan obat, obat tradisional, suplemen makanan, alat kesehatan, dan jasa pelayanan kesehatan dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan/atau jasa lain.

¹⁰⁶ Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa dilarang melakukan dengan cara pemaksaan atau cara lain yang dapat menimbulkan gangguan baik fisik maupun psikis terhadap konsumen

¹⁰⁷ Pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan dan harga barang dan/atau tarif jasa serta ketepatan waktu penerimaan barang dan/atau jasa

¹⁰⁸ mengelabui jaminan/garansi terhadap barang dan/atau jasa

¹⁰⁹ memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat mengenai barang dan/atau jasa

¹¹⁰ mengeksploitasi kejadian dan/atau seseorang tanpa seizin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan;

¹¹¹ Pelaku usaha periklanan dilarang melanjutkan peredaran iklan yang telah melanggar ketentuan pada ayat (1).

kesempatan untuk menegosiasikan isi perjanjian. Konsumen hanya memiliki pilihan *take it or leave it*.¹¹³

Jika diperhatikan tentang ketentuan hukum Pasal 1320 KUH Perdata menentukan adanya 4 (empat) syarat sahnya suatu perjanjian, yakni: (1). Adanya kata sepakat bagi mereka yang mengikatkan dirinya; (2) kecakapan para pihak untuk membuat suatu perikatan; (3) harus ada suatu hal tertentu; dan (4) harus ada suatu sebab (*causa*) yang halal.¹¹⁴

Klausula baku yang merupakan suatu bentuk perjanjian memang secara teori masih mengundang perdebatan, khususnya dalam kaitannya dengan asas kebebasan berkontrak (*freedom of contract*) dan syarat-syarat perjanjian. Dalam perjanjian baku, kebebasan dan pemberian kesepakatan untuk melakukan kontrak tidak dilakukan sebeb dengan perjanjian secara langsung, dengan melibatkan para pihak untuk menegosiasikan klausula perjanjian.¹¹⁵

Kendati pun demikian, harus pula diakui bahwa perjanjian baku sangat dibutuhkan dalam dunia perdagangan yang semakin pesat dewasa ini.

¹¹³ Ridwan Khairandy, "Keabsahan Perjanjian Standar Pasca Berlakunya Undang-Undang Perlindungan an Konsumen" Makalah, Yogyakarta, 2007, 1; RM. Panggabean, "Keabsahan Perjanjian Klausula Baku," Jurnal Hukum, No. 4, Vol. 17, Oktober, 2010, 652.

¹¹⁴ Ketentuan larangan klausula baku ini dapat dibaca dalam Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), 68; M. Roji Iskandar, "Pengaturan Klausula Baku Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen Dan Hukum Perjanjian Syariah," *Amwaluna*, Vol. 1 No.2 (Juli, 2017), 200-215.

¹¹⁵ Agus Satory, "Perjanjian Baku dan Perlindungan Konsumen dalam Transaksi Bisnis Sektor Jasa Keuangan: Penerapan dan Implementasinya di Indonesia," *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2 Nomor 2 Tahun 2015, 284.

Dengan penggunaan klausula baku tersebut, berarti para pihak dapat mempersingkat waktu bernegosiasi. Di samping itu, perjanjian baku juga tetap mengikat para pihak dan pada umumnya beban tanggung jawab para pihak adalah berat sebelah. Langkah yang harus dilakukan bukan melarang atau membatasi penggunaan klausula baku, melainkan melarang atau membatasi penggunaan klausula-klausula tertentu dalam perjanjian baku tersebut.

Selanjutnya, pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 ayat (1), Pasal 14, Pasal 16, dan Pasal 17 ayat (1) huruf d dan huruf f dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). (3) Terhadap pelanggaran yang mengakibatkan luka berat, sakit berat, cacat tetap atau kematian diberlakukan ketentuan pidana yang berlaku.

Pasal 63 menegaskan, terhadap sanksi pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62, dapat dijatuhkan hukuman tambahan, berupa: perampasan barang tertentu, pengumuman keputusan hakim, pembayaran ganti rugi, perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian konsumen, kewajiban penarikan barang dari peredaran atau pencabutan izin usaha.

Setelah sekian lama diberlakukan di Indonesia, menurut para ahli hukum, UUPK dirasa tidak cukup memadai untuk menyelesaikan sengketa konsumen. Terutama jika dilihat pada aspek bunyi teks pasal seperti gramatika, sistematika, kemudian mengenai tanggung jawab pelaku usaha, penyelesaian sengketa konsumen, maupun kelembagaan.

Sebagai pihak yang ikut menyusun naskah akademik perubahan UUPK sejak 2007, Yohanes Gunawan, dalam diskusi di Kantor Kementerian Perdagangan Jakarta, mencatat setidaknya harus ada empat perubahan substansi dalam UUPK. *Pertama*, hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha/penyedia jasa. Dalam naskah akademik, terdapat klausula bahwa negara memiliki kewajiban untuk melindungi konsumen, penggantian istilah pelaku usaha jasa menjadi penyedia/pemasok jasa, rincian barang/jasa yang dibagi menjadi bergerak dan tidak bergerak, serta beraga/berwujud untuk barang, dan profesional atau komersial untuk jasa. Naskah akademik juga memuat pemisahan hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha/penyedia jasa, terutama hak dan kewajiban konsumen dan penyedia jasa. Jasa profesional wajib memiliki kode etik, sementara jasa komersial yang bertujuan untuk mencari laba tidak diwajibkan memiliki kode etik.

Kedua, perubahan UUPK harus menjelaskan secara rinci tanggung jawab pelaku usaha barang dan jasa. *Ketiga*, perjanjian baku dan klausula baku. Menurut Johanes, seiring berkembangnya waktu, bentuk kontrak pun

turut berkembang. Saat ini dikenal tiga kontrak yakni *negotiated contract*, *standardized contract*, dan *digital contract*.¹¹⁶

Namun kontrak yang dilakukan dalam *e-commerce* justru belum melindungi konsumen. Ia sepakat untuk membentuk *cross border resolution* dalam UUPK terutama untuk transaksi yang dilakukan secara online. “Misalnya membeli sebuah produk di sebuah situs online seperti amazone. Digital contract atau e-commerce, hukum yang berlaku apakah dari penjual atau pembeli? Ini belum ada aturannya, *choice of law* belum ada, apalagi *choice of forum*. Maka harus diatur e-commerce ini dalam UUPK.¹¹⁷

Keempat, mengenai penyelesaian sengketa konsumen atau kelembagaan perlindungan konsumen. Pasal 23 UUPK menjelaskan sengketa konsumen dapat diselesaikan melalui dua cara yakni pengadilan dan luar pengadilan. UUPK menyebutkan putusan yang diselesaikan melalui jalur non litigasi atau BPSK adalah final dan mengikat. Kemudian atas putusan tersebut, ada pihak-pihak yang mengajukan keberatan melalui pengadilan. Yohanes menyebut alur penyelesaian semacam itu keliru. Dalam revisi UUPK, putusan BPSK final dan mengikat. Pelaku usaha wajib melaksanakan putusan dalam waktu tujuh hari kerja. Jika tidak, maka BPSK dipersilahkan untuk menyerahkan putusan kepada penyidik sesuai hukum

¹¹⁶ “Inilah Poin-Poin Perubahan UU Perlindungan Konsumen,” <http://www.hukumonline.com> (8 Februari 2018).

¹¹⁷ “Amandemen Undang-undang perlindungan Konsumen,” <http://bpkn.go.id> (2 Februari 2018).

acara pidana. Guna memperkuat posisi BPKN, Yohanes mengusulkan BPKN merupakan badan yang dibentuk oleh Presiden untuk memberikan usul, melakukan evaluasi dan pengawasan negara untuk menjamin konsumen memperoleh perlindungan. Pemerintah pun wajib memberikan tanggapan atas usul, hasil evaluasi, dan hasil pengawasan BPKN, dan badan ini harus mengumumkan hasil evaluasi, usul, dan hasil pengawasan tersebut kepada masyarakat.

Sementara untuk usul kelembagaan perlindungan konsumen terdiri dari pemerintah dan pemerintah daerah, BPKN, BPSK, Badan Peradilan Umum, Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), Perhimpunan/Perkumpulan/Kelompok Konsumen, dan asosiasi pelaku usaha. Ekonom Senior Australia Indonesia *Partnership for Economic Governance* Ahmad Sauqi menilai upaya perlindungan konsumen di Indonesia belum optimal. Pasalnya, UUPK sebagai dasar hukum perlindungan konsumen masih memiliki banyak kelemahan. Institusi pelaksana masih lemah, belum menjadi bagian utama dalam kebijakan ekonomi dan konsumen yang belum berdaya. Menurut Sauqi, keberhasilan perlindungan konsumen ditentukan oleh tiga hal. Pertama, kerangka kebijakan yang efektif, konsumen yang berdaya, dan kebijakan persaingan yang efektif. UUPK saat ini masih memiliki banyak kelemahan dalam gramatika dan sistematika materi, tidak

memadai lagi dengan kemajuan ITC, dan kelemahan dalam pengaturan lembaga.¹¹⁸

Persoalan lain yang penting dimasukkan dalam amandemen UUPK adalah mengenai *strict liability* atau pertanggungjawaban mutlak. Jenis tanggungjawab pelaku usaha akan terdiri dari dua jenis, yaitu tanggungjawab kontraktual, yaitu tanggungjawab pelaku usaha berdasarkan kontrak yang dibuatnya, dan tanggung jawab produk (*product liability*) yaitu tanggungjawab Pelaku Usaha barang bergerak atas dasar tanggung jawab langsung (*strict liability*). Prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*) itu sendiri dapat diartikan bahwa pelaku usaha harus bertanggung jawab atas kerugian konsumen tanpa harus membuktikan ada tidaknya kesalahan pada dirinya.¹¹⁹

Prinsip tanggung jawab mutlak (*strict product liability*) merupakan prinsip tanggung jawab yang tidak didasarkan pada aspek kesalahan (*fault/negligence*) dan hubungan kontrak (*privity of contract*), tetapi didasarkan pada cacatnya produk (*objective liability*) dan risiko atau kerugian yang diderita konsumen (*risk based liability*). Dikatakan bahwa tujuan utama dari prinsip tanggung jawab mutlak adalah jaminan atas

¹¹⁸ “Inilah Poin-Poin Perubahan UU Perlindungan Konsumen,” <http://www.hukumonline.com> (8 Februari 2018).

¹¹⁹ Ari Wahyu Hertanto, “Urgensi Pengaturan *Strict Liability* dalam rancangan Amandemen UU Perlindungan Konsumen,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 41, No. 1, Januari-Maret 2011, 1-43.

belas) tahun dan denda paling banyak Rp1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah). Dalam Pasal 106 ayat 1 sendiri diatur tentang sediaan farmasi dan alat kesehatan hanya dapat diedarkan setelah mendapat izin edar.

Saat terjadi kejahatan tindak pidana pemalsuan kosmetik atau produksi kosmetik yang berbahaya, penyidik biasanya akan menjerat pelaku dengan pasal 197 UUK di atas, dan pasal 8 ayat (1) dan pasal 9 ayat (1) Undang-undang Perlindungan Konsumen (UUPK).¹²²

Selain Undang-undang Kesehatan, terdapat dua Permenkes yang mengatur tentang izin produksi kosmetika dan ketentuan notifikasi. Izin produksi kosmetika diatur dalam Permenkes Nomor 1175/Menkes/Per/VIII/2010. Sedangkan, untuk ketentuan notifikasi diatur dalam Permenkes Nomor 1176/Menkes/Per/VIII/2010. Menurut Permenkes Nomor 1175, semua kosmetika yang beredar harus memenuhi persyaratan mutu, keamanan, dan kemanfaatan. Persyaratan mutu, kemananan, dan kemanfaatan harus sesuai dengan kodeks kosmetika Indonesia dan persyaratan lain yang ditetapkan oleh Menteri. Pembuatan kosmetika hanya dapat dilakukan oleh industri kosmetika.¹²³

Industri kosmetika yang akan membuat kosmetika harus memiliki izin produksi. Izin produksi diberikan oleh direktur jenderal. Izin produksi

¹²² "Pemalsu Kosmetik Ditahan," www.news.metrotvnews.com (25 Agustus 2017).

¹²³ Pasal 3 Permenkes 1175.

berlaku selama lima tahun dan dapat diperpanjang selama memenuhi ketentuan yang berlaku. Izin produksi kosmetika diberikan sesuai bentuk dan jenis sediaan kosmetika yang akan dibuat. Izin produksi dibedakan atas dua golongan. Golongan A yaitu izin produksi untuk industri kosmetika yang dapat membuat semua bentuk dan jenis sediaan kosmetika. Golongan B yaitu izin produksi untuk industri kosmetika yang dapat membuat bentuk dan jenis sediaan kosmetika tertentu dengan menggunakan teknologi sederhana. Bentuk dan jenis sediaan kosmetika tertentu harus ditetapkan oleh Kepala Badan.¹²⁴

Perusahaan kosmetika dalam memproduksi kosmetika wajib menerapkan Cara Pembuatan Kosmetika Baik (CPKB). CPKB ditetapkan oleh Menteri. Ketentuan lebih lanjut mengenai pedoman penerapan CPKB ditetapkan oleh Kepala Badan. Izin produksi industri kosmetika golongan A diberikan dengan persyaratan memiliki apoteker sebagai penanggung jawab, memiliki fasilitas produksi sesuai dengan produk yang akan dibuat, memiliki fasilitas laboratorium, dan wajib menerapkan CPKB. Izin produksi industri kosmetika golongan B diberikan dengan persyaratan memiliki sekurang-kurangnya tenaga teknis kefarmasian sebagai penanggung jawab, memiliki fasilitas produksi dengan teknolog sederhana sesuai dengan produk yang

¹²⁴ Pasal 6.

akan dibuat, dan mampu menerapkan *hygiene* sanitasi dan dokumentasi sesuai CPKB.

Sedangkan menurut Permenkes Nomor 1176 tentang notifikasi kosmetika dijelaskan bahwa setiap produk kosmetika wajib memiliki izin edar. Izin edar tersebut berupa notifikasi. Dikecualikan dari ketentuan notifikasi sebagaimana di maksud tersebut, bagi kosmetika yang digunakan untuk penelitian dan sampel kosmetika untuk pameran dalam jumlah terbatas dan tidak diperjualbelikan. Notifikasi dilakukan sebelum kosmetika beredar oleh pemohon kepada Kepala Badan. Pemohon terdiri atas industri kosmetika yang berada di wilayah Indonesia yang telah memiliki izin produksi, importir kosmetika, dan usaha perorangan atau badan usaha.

Notifikasi berlaku dalam jangka waktu tiga tahun. Setelah jangka waktu berakhir pemohon harus memperbaharui notifikasi. Ketentuan memperbaharui notifikasi mengikuti tata cara pengajuan notifikasi. Dan bagi Kepala Badan wajib menginformasikan kosmetika yang telah dinotifikasi kepada masyarakat.

Notifikasi dapat menjadi batal atau dapat dibatalkan apabila izin produksi kosmetika, izin usaha industri, atau tanda daftar industri sudah tidak berlaku, atau Angka Pengenal Impor (API) sudah tidak berlaku. Atau berdasarkan evaluasi, kosmetika yang telah beredar tidak memenuhi persyaratan. Pembatalan juga bisa dilakukan oleh pemohon notifikasi.

Mengenai pertanggungjawaban produk, industri kosmetika, importir kosmetika, atau usaha perorangan/badan usaha yang melakukan kontrak produksi bertanggungjawab terhadap kosmetika yang diedarkan. Apabila terjadi kerugian atau kejadian yang tidak diinginkan akibat penggunaan kosmetika, maka industri kosmetika, importir kosmetika, usaha perorangan/badan usaha yang melakukan kontrak produksi mempunyai tanggungjawab untuk menangani keluhan dan atau menarik kosmetika yang bersangkutan dari peredaran. Industri kosmetika, importir kosmetika atau usaha perorangan/badan usaha yang melakukan kontrak produksi harus melaporkan kepada Kepala Badan apabila kosmetika yang sudah dinotifikasi tidak lagi diproduksi atau diimpor.

Setiap industri kosmetika, importir kosmetika, atau usaha perorangan/badan usaha yang melakukan kontrak produksi wajib melakukan monitoring terhadap kosmetika yang telah beredar. Industri kosmetika wajib untuk menanggapi dan menangani keluhan atau kasus efek yang tidak diinginkan dari kosmetika yang diedarkan. Kasus efek yang tidak diinginkan wajib dilaporkan kepada Kepala Badan melalui mekanisme Monitoring Efek Samping Kosmetik (MESKOS).

Industri kosmetika wajib melakukan penarikan kosmetika yang tidak memenuhi standart dan atau persyaratan. Penarikan dilakukan atas inisiatif sendiri atau perintah Kepala Badan. Kosmetika yang tidak memenuhi

standard an atau persyaratan dan dapat membahayakan kesehatan dapat dilakukan pemusnahan. Sedangkan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan notifikasi dilakukan oleh Menteri dan Kepala Badan.

Pelanggaran terhadap ketentuan dalam peraturan Permenkes ini dapat dikenai sanksi administratif berupa; peringatan tertulis, larangan mengedarkan kosmetika untuk sementara, penarikan kosmetika yang tidak memenuhi persyaratan mutu, keamanan, kemanfaatan, dan penandaan dari peredaran. Sanksi dapat berupa pemusnahan kosmetika atau penghentian sementara kegiatan produksi dan atau peredaran kosmetika. Sanksi administratif diberikan oleh Kepala Badan.

3. Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM)

Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) menetapkan beberapa peraturan yang secara spesifik mengatur mekanisme produksi kosmetik. Dalam penelusuran penulis, peraturan BPOM yang relevan dengan kajian disertasi ini ada tujuh. Mulai tentang Peraturan Kepala BPOM tentang Cara Pembuatan Kosmetika yang Baik (CPKB) sampai dengan aturan tentang cara pemusnahan kosmetika ilegal dan membahayakan kosnumen. Secara lebih rinci berikut ini tujuh Peraturan Kepala BPOM tersebut:

a) **Peraturan Kepala BPOM RI Nomor HK. 03.42.06.10.4056 Tahun 2010 Tentang Petunjuk Operasional Pedoman Cara Kosmetika Yang Baik.**

Peraturan ini merupakan pelaksana lanjutan dari Keputusan Kepala BPOM Nomor HK.00.05.4.3870 tentang Pedoman Cara Pembuatan Kosmetika Yang Baik (CPKB). Dalam Keputusan Kepala BPOM di atas tentang CPKB diatur secara detil mengenai pedoman CPKB mulai dari aspek struktural, kualifikasi dan tanggungjawab perusahaan. Juga diatur mengenai audit internal, bahan awal, bahan baku, bahan pengemas, bahan pengawet, bets, dokumentasi, kalibrasi, karantina, nomor bets, pelulusan, pengawasan dalam proses, pengawasan mutu, pengemasan. Bahkan juga diatur tentang bangunan dan fasilitas lokasi pembuatan kosmetika untuk mencegah kontaminasi dari lingkungan sekitar dan hama.

Sanitasi dan *hygiene* diterapkan untuk mencegah terjadinya kontaminasi terhadap produk yang diolah. Sanitasi dan *hygiene* mencakup personalia, bangunan, mesin-mesin dan peralatan.

b) Peraturan Kepala BPOM RI Nomor HK. 03.1.23.12.10.11983 Tahun 2010 Tentang Kriteria Tata Cara Pengajuan Notifikasi Kosmetika diubah dengan Peraturan BPOM Nomor 34 Tahun 2013.

Peraturan Kepala BPOM ini merupakan aturan tindak lanjut dari ketentuan Pasal 7 Permenkes Nomor 1176 Tahun 2010 di atas. Dalam Peraturan Kepala BPOM ini dijelaskan bahwa kosmetika yang diedarkan di wilayah Indonesia harus memenuhi kriteria keamanan yang dinilai dari bahan kosmetika yang digunakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kosmetika yang dihasilkan tidak mengganggu atau membahayakan kesehatan manusia. Mutu yang terjamin dalam produk kosmetika harus memenuhi persyaratan CPKB dan bahan kosmetika yang digunakan harus sesuai Kodeks Kosmetika Indonesia, standart yang diakui dan wajib ada penandaan yang berisi informasi lengkap, obyektif, dan tidak menyesatkan. Penandaan dalam label kosmetika harus menggunakan bahasa Indonesia dan berisi keterangan penggunaan, cara penggunaan dan peringatan dan keterangan lain yang dipersyaratkan.

Peraturan BPOM ini tetap berlaku hingga kini, namun ada perubahan diantara BAB III dan BAB IV disisipkan 1 (satu) BAB yakni BAB IIIA dan diantara Pasal 14 dan Pasal 15 disisipkan 1

(satu) Pasal yakni Pasal 14A. Perubahan ini dituangkan dalam Peraturan BPOM Nomor 34 Tahun 2013. Bunyi perubahan tersebut adalah mengenai Notifikasi menjadi batal atau dapat dibatalkan, apabila izin produksi kosmetika, izin usaha industri, tanda daftar industri, Surat Izin Usaha Perdagangan dan/atau Angka Pengenal Importir (API) sudah tidak berlaku. Atau berdasarkan evaluasi, kosmetika yang telah beredar tidak memenuhi persyaratan teknis (keamanan, kemanfaatan, mutu, penandaan dan klaim).

Notifikasi bisa batal atas permintaan pemohon notifikasi, perjanjian kerjasama antara pemohon dengan perusahaan pemberi lisensi/industri penerima kontrak produksi, atau surat penunjukkan keagenan dari produsen negara asal sudah berakhir dan tidak diperbaharui atau kosmetika yang telah beredar tidak sesuai dengan data dan/atau dokumen yang disampaikan pada saat permohonan notifikasi; atau pemohon notifikasi tidak memproduksi, atau mengimpor dan mengedarkan kosmetika dalam jangka waktu 6 (enam) bulan setelah dinotifikasi atau terjadi sengketa dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

c) **Peraturan Kepala BPOM HK 03. 123.07.11.666.2 Tahun 2011
Tentang Persyaratan Cemaran Mikroba dan Logam Berat dalam
Kosmetika**

Masyarakat perlu dilindungi dari peredaran kosmetika yang tidak memenuhi persyaratan keamanan, kemanfaatan dan mutu. Kosmetika yang mengandung cemaran mikroba atau logam berat melebihi persyaratan dapat merugikan dan membahayakan kesehatan. Persyaratan cemaran mikroba dan logam berat perlu disesuaikan dengan persyaratan sebagaimana telah disepakati dalam sidang *ASEAN Cosmetic Commite (ACC)* tahun 2007 di Laos dan Vietnam.¹²⁵

Persyaratan cemaran mikroba yang diatur dalam Peraturan ini meliputi Angka Lempeng Total, Angka Kapang dan Khamir, *Pesudomonas aeruginosa*, *Staphylococcus aureus*, dan *Candida albicans*. Cemaran logam berat merupakan seseptra (trace element) dan juga meliputi merkuri, timbal, dan arsen.

Pelanggaran tentang ketentuan ini, dapat dikenakan sanksi administrative berupa peringatan secara tertulis, larangan mengedarkan kosmetika untuk sementara, penarikan kosmetika yang

¹²⁵ Cemaran adalah sesuatu yang amsuk ke dalam produk secara tidak sengaja dan tidak dapat dihindari yang berasal dari proses pengolahan, penyimpanan, atau terbawa dari bahan baku.

tidak memenuhi persyaratan keamanan, kemanfaatan, mutu, penandaan atau klaim dari peredaran. Sanksi juga bisa berbentuk pemusnahan kosmetika dan penghentian sementara kegiatan produksi atau impor kosmetika.

d) Peraturan Kepala BPOM RI Nomor HK 03.1.23.04.11.03724 Tahun 2011 tentang Pengawasan Pemasukan Kosmetika.

Jauh sebelum aturan ini diberlakukan, BPOM sejak tahun 2003 telah membuat surat keputusan tentang kosmetik.¹²⁶ Di dalam surat keputusan ini, dibahas persyaratan, penggolongan, bahan kosmetik, produksi, izin edar, penandaan, bimbingan dan pengawasan, dan saksi.

Dalam peraturan ini, khususnya di pasal 1 dibahas secara rinci tentang macam-macam kosmetik. Ada tiga istilah yang digunakan dalam peraturan ini; kosmetik lisensi, kosmetik kontrak dan kosmetik impor. Kosmetik lisensi adalah kosmetik yang diproduksi di wilayah Indonesia atas dasar penunjukan atau persetujuan tertulis dari pabrik induk di Negara asalnya. Sedangkan kosmetik kontrak adalah kosmetik yang produksinya dilimpahkan kepada produsen lain berdasarkan kontrak. Sedangkan kosmetik impor adalah kosmetik

¹²⁶ Keputusan Kepala BPOM HK. 00.05.4.1745.

produk pabrik kosmetik luar negeri yang dimasukkan dan diedarkan di wilayah Indonesia.

Ada tiga persyaratan dalam proses produksi dan peredaran kosmetik. Para pengusaha kosmetik wajib menggunakan bahan yang memenuhi standar dan persyaratan mutu serta persyaratan lain yang ditetapkan. Kosmetik harus diproduksi dengan menggunakan cara pembuatan kosmetik yang baik. Kosmetik harus terdaftar dan harus mendapat izin edar dari BPOM. Sedangkan terkait penandaan pada wadah kosmetik, harus dicantumkan secara lengkap, obyektif dan tidak menyesatkan.

Pada wadah atau pembungkus harus dicantumkan informasi atau keterangan mengenai nama produk, nama alamat, ukuran berat bersih, komposisi bahan sesuai dengan kodeks kosmetik, nomor izin edar, nomor batch atau kode produksi, kegunaan dan cara penggunaan, bulan dan tahun kadaluwarsa dan penandaan lain yang berkaitan dengan keamanan atau mutu. Tentang persyaratan teknis bahan kosmetika diatur dalam Peraturan Kepala BPOM Nomor 18 Tahun 2015 yang akan dibahas lebih lanjut di bawah.

Kembali pada pembahasan tentang peraturan BPOM tentang pengawasan produksi dan peredaran kosmetik, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan izin edar adalah bentuk persetujuan

pendaftaran kosmetika dalam bentuk notifikasi yang diberikan oleh Kepala Badan untuk dapat diedarkan di wilayah Indonesia.¹²⁷ Sedangkan yang dimaksud dengan pemasukan kosmetika adalah importasi kosmetika melalui angkutan darat, laut, dan/atau udara ke dalam wilayah Indonesia. Sedangkan setiap pemasukan kosmetika harus memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang impor. Selain itu, pemasukan kosmetika juga harus mendapat persetujuan pemasukan dari Kepala Badan. Persetujuan tersebut harus memenuhi ketentuan Surat Keterangan Impor (SKI).¹²⁸

Kosmetika yang dapat dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia untuk diedarkan adalah kosmetika yang telah memiliki izin edar berupa notifikasi. Kosmetika tersebut hanya dapat diimpor oleh importir kosmetika yang memiliki Angka Pengenal Impor (API) sesuai peraturan perundang-undangan.¹²⁹ Adapaun Surat Keterangan Impor (SKI) itu diberikan atas dasar permohonan. Permohonan harus diajukan secara tertulis kepada Kepala Badan dan Pemegang Notifikasi Kosmetika atau kuasanya dengan melampiri lima dokumen yaitu sertifikat analisis kosmetika, *invoice*, *Bill of Lading* (B/L) atau *Air Ways Bill* (AWB), foto copy NPWP pemohon, dan

¹²⁷ Pasal 1-3 Peraturan Kepala BPOM Nomor HK. 03.1.23.04.11.03724 Tahun 2011.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Dikecualikan dalam hal ini kosmetika yang digunakan untuk penelitian dan sampel kosmetika untuk pameran dalam jumlah terbatas serta tidak diperjualbelikan.

foto copi API pemohon.¹³⁰ Setiap industri kosmetika, importir kosmetika, usaha perorangan/badan usaha yang melakukan kontrak produksi dengan industri kosmetika yang telah memiliki izin produksi yang memasukkan kosmetika ke dalam wilayah Indonesia tanpa persetujuan pemasukan dapat dikenai tindakan administratif. Tindakan administratif berupa peringatan tertulis, larangan mengedarkan kosmetika, penarikan kosmetika dari peredaran, pemusnahan kosmetika atau penghentian sementara produksi, pemasukan dan peredaran kosmetika.

e) Peraturan Kepala BPOM Nomor HK .03.1.23.12.11.10052 Tahun 2011 Tentang Pengawasan Produksi dan Peredaran Kosmetika

Peraturan BPOM ini menjelaskan bahwa setiap kosmetika yang beredar wajib memenuhi standar persyaratan keamanan, manfaat, mutu, penandaan, klaim, dan notifikasi. Dalam peraturan ini, dijelaskan bahwa pengawasan dilakukan melalui pemeriksaan terhadap sarana dan kosmetika. Pengawasan sarana dilakukan terhadap industri kosmetika, importir kosmetika, usaha perorangan/badan usaha yang melakukan kontrak produksi dengan industri kosmetika yang telah memiliki izin produksi. Selain itu

¹³⁰ Tata cara permohonan ini diajukan secara elektronik melalui website Badan Pengawas Obat dan Makanan (<http://e-bpom.pom.go.id>).

pengawasan sarana juga dilakukan terhadap distribusi dan penjualan kosmetika melalui media elektronik. Pengawasan sarana distribusi dilakukan namun tidak terbatas pada distributor, agen, klinik kecantikan, salon, spa, swalayan, apotik, toko obat, toko kosmetika, stockis MLM dan pengecer.¹³¹

Pengawasan kosmetika meliputi legalitas kosmetik, keamanan, kemanfaatan, mutu, penandaan dan klaim, serta promosi dan iklan. Pemeriksaan kosmetika dilakukan oleh petugas BPOM secara rutin dan khusus. Pemeriksaan rutin dilakukan untuk mengetahui pemenuhan standar persyaratan. Sedangkan pemeriksaan khusus dilakukan untuk menindaklanjuti hasil pengawasan informasi adanya indikasi pelanggaran. Dalam pelaksanaan pemeriksaan, petugas BPOM dapat memasuki setiap tempat yang diduga dapat digunakan dalam kegiatan produksi, penyimpanan, pengangkutan dan perdagangan kosmetika untuk memeriksa, meneliti dan mengambil contoh segala sesuatu yang digunakan dalam kegiatan pembuatan penyimpanan, pengangkutan dan perdagangan kosmetika.

Petugas dapat memeriksa dokumen atau catatan lain yang diduga memuat keterangan mengenai kegiatan produksi, penyimpanan, pengangkutan dan perdagangan kosmetika termasuk

¹³¹ Pasal 4.

menggandakan atau mengutip keterangan tersebut. Petugas dapat memeriksa penerapan CPKB, memeriksa penandaan dan klaim kosmetika, memeriksa promosi dan iklan kosmetika, mengambil contoh atau sampling untuk dilakukan pengujian laboratorium dan melakukan pemantauan hasil penarikan dan pemusnahan kosmetika tidak memenuhi persyaratan.¹³²

Dalam hal hasil pemeriksaan terhadap industri kosmetika tidak memenuhi ketentuan, Kepala Badan dapat memberikan rekomendasi kepada menteri kesehatan untuk pembekuan izin produksi atau pencabutan izin produksi. Apabila hasil pemeriksaan menunjukkan adanya dugaan atau patut diduga adanya tindak pidana di bidang kosmetika segera dilakukan penyidikan oleh penyidik BPOM.

Pelanggaran terhadap ketentuan dalam peraturan di atas, dapat dikenai sanksi administratif berupa peringatan tertulis, larangan untuk mengedarkan kosmetika untuk sementara, penarikan kosmetika yang tidak memenuhi persyaratan keamanan, manfaat, mutu, dan penandaan dari peredaran. BPOM juga dapat melakukan pemusnahan kosmetika, penghentian sementara kegiatan produksi dan importasi, pembatalan notifikasi atau penutupan sementara akses

¹³² Pasal 8

online pengajuan permohonan notifikasi. Selain sanksi administratif juga dapat dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹³³

Tujuan pengawasan seperti ini sejalan dengan penerapan harmonisasi ASEAN di bidang kosmetika untuk menuju pasar tunggal ASEAN, hanya kosmetika yang memenuhi standar yang ditetapkan dapat diedarkan. Menurut Retno Chatulistiani, Kabid Sertifikasi Produk BPOM Surabaya, pasar ASEAN, termasuk Indonesia, merupakan target pemasaran kosmetika lokal ASEAN maupun global. Penerapan harmonisasi ASEAN di bidang kosmetika, izin edar diberikan melalui mekanisme notifikasi. Sebagai konsekuensi dari mekanisme notifikasi tersebut, pengawasan terhadap keamanan, kemanfaatan dan mutu kosmetika dititikberatkan pada sistem pengawasan kosmetika setelah beredar.¹³⁴

Ia menegaskan, salah satu mekanisme pengawasan kosmetika di peredaran antara lain melalui sampling, pengujian laboratorium, serta pemeriksaan dokumen produk kosmetika yang merupakan bagian penting untuk mendeteksi keamanan, manfaat dan mutu kosmetika. Selain itu, kegiatan pengawasan terhadap sarana produksi/importir/distribusi juga dilakukan secara rutin atau khusus

¹³³ Pasal 13

¹³⁴ Retno Chatulistiani, *Wawancara*, 2 November 2017.

oleh petugas BPOM di seluruh Indonesia untuk memastikan kosmetika yang diproduksi/diedarkan memenuhi syarat keamanan, manfaat dan mutu serta legalitas. Hasil pengawasan digunakan sebagai landasan dalam penegakan hukum (law enforcement) untuk melindungi masyarakat dari penggunaan kosmetika yang tidak memenuhi persyaratan dan ketentuan.¹³⁵

f) Peraturan Kepala BPOM Nomor 18 tahun 2015 Tentang Persyaratan Teknis Bahan Kosmetika

Bahan kosmetika yang dimaksud di sini adalah bahan atau campuran bahan yang berasal dari alam dan sintetik yang merupakan komponen kosmetika termasuk bahan pewarna, bahan pengawet dan bahan tabir surya. Bahan pewarna adalah bahan atau campuran bahan yang digunakan untuk memberi atau memperbaiki warna pada kosmetika. Sedangkan bahan pengawet adalah bahan atau campuran bahan yang digunakan untuk mencegah kerusakan kosmetika yang disebabkan oleh mikroorganisme. Bahan tabir surya adalah bahan yang digunakan untuk melindungi kulit dari radiasi sinar ultraviolet dengan cara menyerap, memantulkan, dan atau menghamburkan.

¹³⁵ Ibid. Ia sambil mengutip penjelasan Peraturan Kepala BPOM Nomor HK. 03.1.23.12.11.10052 Tahun 2011.

Bahan kosmetika harus memenuhi persyaratan mutu sebagaimana tercantum dalam Kodeks kosmetika Indonesia atau standart lain yang diakui atau sesuai peraturan perundang-undangan. Bahan kosmetika sebagaimana dimaksud tersebut di atas berupa bahan yang diperbolehkan digunakan dalam pembuatan kosmetika. Selain bahan kosmetika tersebut, bahan tertentu dilarang digunakan dalam pembuatan kosmetika.¹³⁶

Persyaratan keamanan, kemanfaatan, dan mutu sebagaimana dimaksud harus disertai pembuktian secara empiris atau ilmiah. Bahan alam di Indonesia dapat digunakan sebagai pewarna, pengawet, tabir surya sepanjang disertai pembuktian secara empiris atau ilmiah. Khusus kosmetika impor yang mengandung bahan kosmetika berupa isopropylparaben, isobutylparaben, benzylparaben dapat dinotifikasi di Indonesia kecuali jika bahan tersebut dilarang digunakan di Negara asal. Dalam peraturan ini ditegaskan mengenai sanksi administratif berupa peringatan tertulis, larangan mengedarkan kosmetika untuk sementara dan penarikan kosmetika yang tidak memenuhi persyaratan keamanan, kemanfaatan, mutu, dan penandaan dari peredaran. Juga pemusnahan kosmetika,

¹³⁶ Pasal 2. Lampiran bahan pewarna, pengawet dan tabir surya dapat dibaca pada lampiran disertasi ini.

pembatalan notifikasi, dan penghentian sementara kegiatan produksi atau peredaran kosmetika.

g) Peraturan Kepala BPOM RI Nomor 11 Tahun 2017 tentang Kriteria dan Tata Cara Penarikan dan Pemusnahan Kosmetika

Kosmetika yang diedarkan di wilayah Indonesia wajib memenuhi persyaratan keamanan, kemanfaatan, mutu dan penandaan. Kosmetika yang tidak memenuhi ketentuan ini wajib dilakukan penarikan. Kriteria kosmetika yang wajib dilakukan penarikan yaitu kosmetika yang mengandung bahan yang dilarang, tidak memenuhi persyaratan cemaran mikroba, tidak memenuhi persyaratan cemaran logam berat, mengandung bahan melebihi batas kadar yang diizinkan, kadaluwarsa dan mencantumkan penandaan yang tidak obyektif, menyesatkan dan berisi informasi seolah-olah sebagai obat.¹³⁷ Kosmetika yang melebihi batas cemaran logam berat yang dipersyaratkan maka dikategorikan sebagai kosmetika yang mengandung bahan dilarang.

Kemudian mengenai tata cara penarikan kosmetika terlarang tersebut dapat dilakukan atas perintah Kepala BPOM atau juga atas inisiatif prakarsa pemilik nomor notifikasi. Selanjutnya, mengenai pelaksanaan penarikan dilakukan berdasarkan temuan hasil inspeksi

¹³⁷ Baca pasal 2 dan 3.

di sarana produksi, importir/usaha persorangan atau badan usaha yang melakukan kontak produksi ada atau distribusi. Hasil sampling dan pengujian, hasil evaluasi penandaan, hasil penerimaan Post Market Alert System (PMAS), hasil audit Dokumen Informasi Produk (DIP), tindak lanjut hasil evaluasi terhadap keluhan/pengaduan masyarakat dan atau hasil monitoring efek samping kosmetika. Kemudian untuk pelaksanaan penarikan oleh pemilik nomor notifikasi atas prakarsa pemilik nomor notifikasi dilakukan berdasarkan hasil pemantauan contoh pertinggal dan atau audit internal.¹³⁸

Kosmetika yang telah ditarik dari peredaran oleh Pemilik Nomor Notifikasi wajib dilakukan pemusnahan. Pemusnahan dilakukan terhadap kosmetika dan penandaan. Dalam hal pelepasan Penandaan berakibat merusak ini maka pemusnahan dilakukan berikut dengan isi kosmetika. Kosmetika yang telah dimusnahkan penandaannya dapat dilakukan penandaan kembali dengan mengacu pada Pedoman Cara Pembuatan Kosmetika yang Baik (CPKB). Pemusnahan wajib memenuhi ketentuan penting, seperti tidak boleh

¹³⁸ Pasal 4.

2013 tentang standar kehalalan produk kosmetika dan Penggunaannya, fatwa Nomor 27 tahun 2013 tentang penggunaan Shellac sebagai bahan pangan, obat-obatan dan kosmetika.

Menurut Retno Chatulistiani, BPOM berwenang meneliti komposisi dan bahan baku pembuatan kosmetika serta menerbitkan notifikasi izin edar kosmetika, sedangkan untuk kehalalan produk kosmetika kewenangan sepenuhnya di tangan LPPOM MUI. Karena MUI juga memiliki laboratorium untuk mendeteksi bahan baku kosmetik, apakah dari hewan halal dan tempat penyembelihan hewan yang tersertifikasi. Sebab, menurutnya, bahan baku kosmetika itu bisa jadi dari turunan hewan dan ekstrak tumbuhan.¹⁴¹ Di bawah ini akan dibahas secara rinci empat fatwa tentang bahan baku kosmetika yang relevan dengan kajian disertasi. *Pertama*, Keputusan Fatwa Musyawarah Nasional VI Majelis Ulama Indonesia Nomor. 2/Munas/VI/MUI/2000.

Fatwa ini menimbang bahwa sejumlah obat-obatan dan kosmetika diketahui mengandung unsur atau bahan yang berasal dari organ (bagian) tubuh atau ari-ari (tembuni) manusia. Selanjutnya, menurut sebagian dokter, urine (air seni) manusia dapat menjadi obat

¹⁴¹ Retno Chatulistiani, Wawancara, 20 Januari 2018. Mengenai bahan baku kosmetik, dapat dibaca Thanaporn Amnuait dan Boonme Prapaporn, "Formulation and Characterization of Sun Screen creams with Synergiytic Efficacy on SPF By Combination of UV Filters," *Journal of Applied Pharmaceutical Science*, Vol. 3 (08), 001-005; Muchtaridi, "Kosmetika Halal atau Haram Serta Sertifikasinya," *Majalah Farmasetika*, Vol. 2, No. 1, 2017, 12-15; Isriany Ismail, "Potensi Bahan Alam Sebagai Bahan Aktif Kosmetik Tabir Surya," *Journal JF UINAM* Vol. 1 No. 1, 2013, 45-55.

(menyembuhkan) sejumlah jenis penyakit. Dan masyarakat sangat memerlukan penjelasan tentang hukum menggunakan obat-obatan dan kosmetika seperti dimaksudkan di atas. Oleh karena itu, MUI dipandang perlu untuk menetapkan fatwa tentang hukum dimaksud untuk dijadikan pedoman. Dalam fatwa ini dijelaskan, yang dimaksud dengan penggunaan obat-obatan adalah mengkonsumsinya sebagai pengobatan, bukan menggunakan obat pada bagian luar tubuh. Yang dimaksud dengan penggunaan air seni dalam fatwa ini adalah meminumnya sebagai obat. Penggunaan kosmetika adalah memakai alat kosmetika pada bagian luar tubuh dengan tujuan perawatan atau kulit agar tetap atau menjadi baik dan indah. Sedangkan yang dimaksud dengan darurat adalah kondisi-kondisi keterdesakan yang bila tidak dilakukan akan dapat dapat mengancam eksistensi jiwa manusia.

Fatwa ini memutuskan, penggunaan obat-obatan yang mengandung atau berasal dari bagian organ manusia (*juz'ul insān*) hukumnya adalah haram. Penggunaan air seni manusia untuk pengobatan, seperti dijelaskan di atas, hukumnya adalah haram. Penggunaan kosmetika yang mengandung atau berasal dari bagian organ manusia hukumnya adalah haram. Namun, hal-hal tersebut boleh dilakukan dalam keadaan *darurat shar'iyah*. Fatwa kemudian menghimbau kepada semua pihak agar tidak memproduksi atau

menggunakan obat-obatan atau kosmetika yang mengandung unsure bagian organ manusia/atau berobat dengan air seni manusia.

Kedua, fatwa Nomor 30 Tahun 2011 tentang penggunaan plasenta hewan halal untuk bahan kosmetika dan obat luar. Fatwa ini menimbang bahwa saat ini plasenta hewan seringkali dijadikan bahan pembuatan kosmetika dan obat yang digunakan di luar tubuh misalnya parfum, cream wajah, salep, lotion pelembab kulit, pewarna rambut, shampoo, sabun mandi, sabun wajah (*facial foam*), dan bedak. Terhadap masalah tersebut, muncul pertanyaan di tengah masyarakat mengenai hukum penggunaan plasenta hewan halal untuk kosmetika dan obat luar.

Dalam fatwa ini dijelaskan, plasenta atau tembuni atau ari-ari adalah suatu organ yang terbentuk pada masa kehamilan/kebuntingan yang menghubungkan janin ke dinding janin induk melalui pembuluh darah untuk mendapatkan nutrisi, mengeluarkan sisa-sisa metabolisme serta pertukaran gas. Sedangkan obat luar adalah jenis obat-obatan yang digunakan di luar tubuh seperti salep, cairan pencuci, cairan kompres dan sebagainya. Kemudian yang dimaksud dengan bangkai hewan adalah binatang yang mati dengan tanpa disembelih atau yang disembelih dengan cara yang tidak sesuai dengan ketentuan *shar'i*.

Fatwa ini memutuskan penggunaan plasenta yang berasal dari hewan halal untuk bahan kosmetik luar dan obat luar hukumnya boleh

(*mubāh*). Penggunaan plasenta yang berasal dari bangkai hewan halal untuk bahan kosmetik dan obat luar hukumnya haram.

Ketiga, fatwa Nomor 26 tahun 2013 tentang Standar Kehalalan Produk Kosmetika dan Penggunaannya. Komisi Fatwa menimbang bahwa kosmetika telah menjadi salah satu kebutuhan manusia pada umumnya. Kosmetika yang akan digunakan oleh setiap Muslim harus berbahan halal dan suci. Perkembangan teknologi telah mampu menghasilkan berbagai produk kosmetika yang menggunakan berbagai jenis bahan, serta memiliki fungsi yang beragam, yang seringkali bahannya tidak jelas apakah suci ataukah tidak. Terhadap masalah ini, muncul pertanyaan dari masyarakat mengenai standar kehalalan produk kosmetika dan penggunaannya.

Fatwa ini memutuskan bahwa penggunaan kosmetika untuk kepentingan berhias hukumnya boleh dengan syarat bahan yang digunakan adalah halal dan suci, ditujukan untuk kepentingan yang dibolehkan secara *shar'i* dan tidak membahayakan. Penggunaan kosmetika dalam (untuk dikonsumsi/masuk ke dalam tubuh) yang menggunakan bahan yang najis atau haram hukumnya haram. Penggunaan kosmetika luar (tidak masuk ke dalam tubuh) yang menggunakan bahan yang najis atau haram selain babi dibolehkan dengan syarat dilakukan penyucian setelah pemakaian (*tathiru shar'i*). Penggunaan kosmetika

yang semata-mata berfungsi *tahsīniyyat*, tidak ada *rukhsah* (keringanan) untuk memanfaatkan kosmetika yang haram. Penggunaan kosmetika yang berfungsi sebagai obat memiliki ketentuan hukum sebagai obat, yang mengacu pada fatwa terkait dengan penggunaan obat-obatan.

Produk kosmetika yang mengandung bahan yang dibuat dengan menggunakan mikroba hasil rekayasa genetika yang melibatkan gen babi atau gen manusia hukumnya haram. Produk kosmetika yang menggunakan bahan (bahan baku, bahan aktif, dan atau bahan tambahan) dari turunan hewan halal (berupa lemak atau lainnya) yang tidak diketahui cara penyembelihannya hukumnya *makrūh tahrīm*, sehingga harus dihindari. Produk kosmetika yang menggunakan bahan dari produk *microbial* yang tidak diketahui media pertumbuhan mikroba apakah dari babi, harus dihindari sampai ada kejelasan tentang kehalalan dan kesucian bahannya.

Fatwa ini merekomendasikan masyarakat dihimbau untuk memilih kosmetika yang suci dan halal serta menghindari penggunaan produk kosmetika yang haram dan najis, *makrūh tahrīm* dan yang menggunakan bahan yang tidak jelas kehalalan serta kesuciannya. Pemerintah mengatur dan menjamin ketersediaan kosmetika halal dan suci dengan menjadikan fatwa tersebut sebagai pedoman. Pelaku usaha diminta untuk memastikan kesucian dan kehalalan kosmetika yang

diperjualbelikan kepada umat Islam. LPPOM MUI tidak melakukan sertifikasi halal terhadap produk kosmetika yang menggunakan bahan haram dan najis, baik untuk kosmetika dalam maupun luar. LPPOM MUI tidak melakukan sertifikasi halal terhadap produk kosmetika yang menggunakan bahan yang tidak jelas kehalalan dan kesuciannya, sampai ada kejelasan tentang kehalalan dan kesucian bahannya.

Keempat, fatwa nomor 27 tahun 2013 tentang Penggunaan Shellac sebagai bahan pangan, obat-obatan dan kosmetika. Komisi fatwa menimbang bahwa shellac banyak digunakan masyarakat sebagai bahan kosmetika, zat adiktif makanan, bahan semi konduktor, bahan kulit kapsul obat, dan sebagainya. Bahwa masyarakat memerlukan penjelasan tentang hukum menggunakan shellac sebagai bahan pangan, obat-obatan dan kosmetika. Dalam fatwa ini dijelaskan yang dimaksud dengan shellac (Lak) termasuk dalam kelompok resin yang diperoleh dari hasil sekresi insekta *Laccifer lacca* Kerr (kutu lak) yang hidup pada tanaman inangnya.

Sekresi lak dihasilkan dari kelenjar hypodermis yang mengelilingi tubuh kutu lak dan berfungsi sebagai pelindung alami dari ancaman musuh dan lingkungan. Kutu lak adalah jenis serangga yang memiliki habitat sepanjang hidupnya pada tanaman dan hanya makan dari tanaman, berbentuk kecil, makan dan bereproduksi pada berbagai

jenis makanan, di antaranya tanaman kesambi, plosa, jamuju, kaliandra, dan akasia, makan menggunakan alat mulutnya berupa stilet, yaitu rambut halus yang ditusukkan dan digunakan sebagai alat penghisap jaringan tanaman di tempat kutu tersebut hidup.¹⁴²

Maka shellac sebagaimana dijelaskan di atas hukumnya adalah suci. Penggunaan shellac sebagai bahan tambahan atau bahan penolong dalam produk pangan, obat-obatan dan kosmetika hukumnya halal, selama bermanfaat dan tidak membahayakan.

Menurut Lilik, auditor halal LPPOM MUI Surabaya Jawa Timur, menjelaskan bahwa selama ini banyak pengusaha kosmetik yang datang mendaftarkan produk kosmetiknya untuk mendapatkan label halal. Pertimbangan utama para pengusaha tersebut adalah masyarakat sekarang lebih menyukai produk halal, karena bagi mereka kosmetika dengan label halal tidak mengandung bahan-bahan berbahaya dan

¹⁴² Pemanfaatan lak pada awalnya hanya sebatas sebagai bahan pelitur, bahan segel pengaman surat berharga, pita kaset dan bahan isolasi. Saat ini, lak mempunyai kegunaan yang lebih luas lagi di antaranya sbagai zat adiktif makanan, bahan kosmetik, bahan semi konduktor dan bahan kulit kapsul obat. Lak merupakan salah satu komoditi hasil hutan non kayu yang sangat potensial sebagaisalah satu sumber devisa Negara. India, Thailand, dan Cina merupakan Negara-negara penghasil lak di dunia selain Indonesia, yang merupakan pesaing dalam merebut pangsa pasar lak. Permintaan pasar dunia akan produk lak, dari tahun ke tahun terus meningkat. Padal tahun 1998 sebanyak 20 ton lak butiran diekspor dari NTT ke Amerika Serikat, dan itu hanya memenuhi 4% dari permintaan impor Amerika Serikat yaitu sebanyak 500 ton lak butiran. Baca Ira taskirawati dkk, "Peluang Investasi dan Strategi Pengembangan Usaha Budidaya Kutu Lak (*Laccifer lacca Kerr*): Studi Kasus di KPH Probolinggo, Perum perhutani Unit II Jawa Timur," *Jurnal Entomologi Indon*, Vol. 4 No. 1, 2007, 42-53.

dipastikan aman bagi konsumen.¹⁴³ Lebih lanjut ia mengatakan bahwa kehalalan produk kosmetika diperkuat dengan disahkannya Undang-undang Jaminan Produk Halal (JPH) Nomor 33 Tahun 2014. Namun ia menyayangkan sampai saat ini belum ada Peraturan Pemerintah pelaksananya.¹⁴⁴

Muhamamd Tambrin, Direktur Urusan Agama Islam dan Pembinaan Syariah Ditjen Bimas Islam, mengatakan penyelenggaraan JPH memiliki dua tujuan, yaitu memberikan kenyamanan, keamanan, keselamatan, dan kepastian ketersediaan produk halal bagi masyarakat dalam mengonsumsi dan menggunakan produk. Dan Meningkatkan nilai tambah bagi pelaku usaha untuk memproduksi dan menjual produk halal.¹⁴⁵

Dalam UU JPH pasal 4 dijelaskan, sifat pengaturan sertifikasi halal adalah wajib (*mandatory*) bertahap dalam waktu lima tahun, terhitung sejak UU JPH diundangkan. Sebelum kewajiban bersertifikat

¹⁴³ Lilik Fatmawati, *Wawancara*, 27 Januari 2018.

¹⁴⁴ Pernyataan Lilik ini dikuatkan oleh Menteri Agama, Lukman Hakim Saifuddin, dalam Diskusi Terbuka tentang Tantangan dan Program Strategis Kemenag di Tahun Politik 28 Januari 2018. Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal (BPJPH) diresmikan Menag Lukman pada 11 Oktober 2017. Sejak saat itu, BPJPH terus berbenah melengkapi perangkat kelembagaan, infrastruktur, regulasi, prosedur kerja layanan sertifikasi, sistem pengawasan, serta pengembangan kerjasama domestic dan global. Menurut Menag, aka nada banyak aspek yang perlu disosialisasikan oleh BPJPH kepada publik. Menag mencontohkan, pelaku usaha di bidang makanan, minuman, obat-obatan, kosmetika, dan lainnya harus mentaati amanah UU bahwa semua produk harus terjamin kehalalannya. Baca "Peraturan Pemerintah Sistem Jaminan Halal Segera Terbit," www.jpp.go.id (2 Februari 2018).

¹⁴⁵ Muhammad Tambrin, Implementasi Undang-undang Nomor 33 Tahun 2014 Tentang Jaminan produk Halal," disampaikan dalam Acara Temu Wicara dengan Perkosmi 28 Juni 2016.

halal diberlakukan maka jenis-jenis produk yang wajib bersertifikat halal diatur secara bertahap melalui Peraturan Pemerintah (pasal 67 UUJPH). Produk segar asal hewan yang wajib bersertifikat halal sebagaimana telah diatur pada peraturan sebelumnya, maka sifat pengaturan sertifikasi halalnya adalah tetap wajib. Sertifikasi halal berlaku selama empat tahun sejak diterbitkan oleh BPJPH, kecuali terdapat perubahan komposisi bahan.¹⁴⁶

Menindaklanjuti amanat pasal 67 ayat (2) UU JPH, maka sebelum kewajiban sertifikasi halal bagi seluruh produk yang beredar dan diperdagangkan diberlakukan di Indonesia pada tahun 2019, pemerintah menetapkan jenis produk wajib bersertifikat halal secara bertahap sejak 1 November 2016, yaitu:

1. Tahun pertama: produk makanan dan minuman
2. Tahun kedua: produk kosmetik, produk kimiawi, produk rekayasa genetik, dan barang gunaan.
3. Tahun ketiga: produk obat dan biologi.

Tahapan tersebut merupakan usulan kementerian Agama dalam draft peraturan pemerintah pelaksana UUJPH yang nantinya akan dibahas lebih lanjut dan diputuskan bersama

¹⁴⁶ Ibid.

oleh tim antar kementerian (perdagangan, perindustrian, kesehatan, pertanian, pemberdayaan aparatur Negara dan reformasi birokrasi dan hukum dan HAM).

Peraturan Presiden tentang Organisasi dan Tata Kerja BPJPH (Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal) telah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 83 tahun 2015 tentang Kementerian Agama. Peraturan pemerintah tentang peraturan pelaksana JPH dan pembiayaan sertifikasi halal dalam tahap pembahasan dengan tim antar kementerian. Peraturan Menteri mengenai hal-hal teknis terkait penyelenggaraan JPH dalam tahap penyusunan di tim internal Kementerian Agama.¹⁴⁷

Pengaturan lebih lanjut atas UU JPH dalam bentuk Peraturan Pemerintah dibahas hal-hal seperti kerja sama BPJPH dengan Kementerian dan atau lembaga terkait, Lembaga Pemeriksa halal (LPH) dan MUI, ketentuan tentang LPH, lokasi, tempat dan alat proses produk halal (PPH), biaya sertifikasi halal, kerjasama internasional di bidang JPH, tata cara registrasi sertifikat halal, pengawasan JPH, tahapan jenis-jenis produk wajib bersertifikat halal.

¹⁴⁷ Ibid.

D. Kultur Kesadaran Hukum Konsumen Perempuan di Ponorogo Tentang Kosmetik

Penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif¹⁴⁸ yang ditujukan untuk mendeskripsikan gambaran kesadaran hukum konsumen perempuan di Ponorogo, terutama mengenai bagaimana mereka memahami hak dan kewajiban konsumen serta sejauhmana mereka memahami struktur hukum, substansi hukum dan kultur hukum tentang konsumen.

Penelitian kualitatif tidak menggunakan istilah “sampel” yang berkonotasi jumlah, melainkan subyek, informan, partisipan, atau sasaran penelitian. Subyek yang diteliti adalah perempuan dewasa tengah yang mengonsumsi kosmetik. Untuk memperoleh subyek, digunakan teknik pengambilan sampel *purposive sampling*. Subyek tidak dipilih secara acak, tetapi justru dipilih mengikuti kriteria tertentu. Pendekatan ini termasuk *non-probabilitas sampling* karena tidak bertujuan untuk menggeneralisasi temuan penelitian.

Dalam penelitian kualitatif tidak ada kriteria baku mengenai berapa jumlah responden yang diwawancarai. Sebagai aturan umum, wawancara berhenti apabila data sudah jenuh. Artinya, tidak ditemukan aspek baru dalam fenomena yang diteliti.

¹⁴⁸ Penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar belakang alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada. Lexy Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2007), 5.

Teknik pengambilan data menggunakan *in-depth interview*, karena ingin menggali secara detail pengalaman-pengalaman individu mengenai gambaran kesadaran hukum konsumen terhadap produk kosmetik. Selain itu, wawancara mendalam dilakukan dengan mengajukan pertanyaan mengenai berbagai segi kehidupan secara utuh dan mendalam. Penelitian ini juga melakukan *probing* terhadap jawaban subyek apabila jawaban tersebut menyentuh aspek yang dianggap penting. Juga dilakukan observasi partisipatif dengan tujuan mendeskripsikan setting yang dipelajari, aktivitas-aktivitas yang berlangsung, orang-orang yang terlibat dalam aktivitas, dan makna kejadian dilihat dari perspektif mereka yang terlibat dalam kejadian yang diamati tersebut. Deskripsi harus memadai dalam detail dan ditulis sedemikian rupa untuk memungkinkan pembaca memvisualisasikan setting yang diamati. Alat pengumpulan data menggunakan lembar pemberitahuan awal, pedoman wawancara, *tape recorder*, lembar riwayat hidup, lembar observasi dan alat tulis. Berikut ini penulis deskripsikan perempuan subyek penelitian dan hasil wawancara dari profesi yang beragam, dari kalangan pendidik dan pengusaha.

Perempuan dari kalangan dosen ini memiliki penghasilan tetap dan memiliki gaya hidup kelas menengah. Memiliki kesadaran dalam menentukan hak politik, mampu secara ekonomi karena memiliki kendaraan seharga 150- 250 juta ke atas dan tabungan yang cukup. Kelompok ini mengatakan lebih dari cukup penghasilannya untuk kebutuhan sehari-hari, karena memiliki penghasilan dari

suami yang juga berprofesi sebagai dosen dan TNI. Ada empat konsumen yang diwawancarai bernama Alya, Wina, Septi dan Rosma.

Alya (45 tahun) adalah seorang dosen di perguruan tinggi negeri di Ponorogo dan sangat aktif di media sosial seperti facebook dan instagram. Ia memiliki penghasilan di atas 8 juta sebulan. Senang mengoleksi tas dan baju *branded*. Dalam kesehariannya memakai kosmetika dengan berbagai macam merek. Artinya ia tidak fanatik pada satu merek kosmetik tertentu. Setiap bulan ia selalu mewajibkan *facial* di salah satu klinik kecantikan di Ponorogo.

Alya mengaku menjadi konsumen produk kosmetik sejak duduk di bangku SMA. Ia juga pernah datang ke klinik dokter kulit karena tertarik melihat wajah teman yang lebih putih dan kencang. Namun sejak sebulan pemakaian kosmetik dokter tersebut, wajahnya malah berjerawat dan muncul nanah. Ia kemudian menghentikan pemakaian kosmetik tersebut. Ia mengatakan wajahnya tidak cocok dengan kosmetik dokter. Ia tidak berani datang berkonsultasi dengan dokter, karena menurutnya sang dokter kurang ramah melayani pasien. Ia merasa dirugikan karena tidak mendapat penjelasan tentang resiko jika kosmetik yang digunakannya tidak cocok. Sebagai konsumen ia memilih diam dan pasrah.¹⁴⁹

Alya mengetahui ketentuan hak konsumen yang dijamin dalam Undang-undang konsumen, meski ia belum membaca dengan detail isi pasal-pasal nya. Karena menurutnya selama ini ia mendengar persoalan konsumen terkait kasus

¹⁴⁹ Alya Sa'adah, *Wawancara*, Ponorogo, 1 November 2017.

pelanggaran konsumen menyangkut masalah makanan, minuman atau obat. Misalnya kasus keracunan biskuit atau kasus obat Albotyl yang dirilis oleh BPOM.

Ketika penulis tanyakan tentang peredaran kosmetik ilegal, bahkan kemudian penulis sodorkan data dari Reskrim Polres, ia mengatakan selama ini ia mengetahui ada penemuan kosmetik ilegal hanya ada di Jakarta. Selama ini ia menggunakan merek lipstik Sari Ayu dan bedak Wardah. Untuk perawatan sehari-hari lebih senang menggunakan merek hand body Citra. Untuk *facial* ia memilih klinik Callista dan lulur di Spa Salon. Alya mengatakan tidak selalu membaca label dan komposisi bahan kosmetik. Karena ia yakin jika membelinya di toko swalayan besar seperti Luwes Ponorogo itu pasti aman dan tidak kadaluarsa. Mengenai merek kosmetik halal, ia tidak terlalu mempertimbangkannya, yang penting enak dipakai dan tidak membuat kulit kering.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, ia mengaku pernah datang ke klinik dokter kulit karena tertarik melihat wajah teman sekantor yang lebih putih dan kencang. Namun sejak sebulan pemakaian kosmetik dokter tersebut, wajahnya malah berjerawat dan muncul nanah. Ia menghentikan pemakaian kosmetik tersebut. Ia mengatakan wajahnya tidak cocok dengan kosmetik dokter. Ia enggan datang berkonsultasi dengan dokter, karena menurutnya pelayanan dokter kurang ramah. Ia sebenarnya merasa dirugikan karena tidak mendapat penjelasan tentang resiko jika kosmetik yang digunakannya tidak cocok. Tetapi ia memilih diam dan pasrah. Untuk

mengobati dampak akibat krim dokter tersebut, ia menggunakan obat jerawat yang dibeli bebas dari apotik.

Ia menceritakan bahwa kondisi kulitnya agak “rewel” dirawat. Ia sudah mencoba menggunakan berbagai macam merek kosmetik untuk memperkecil pori-pori, tetapi hasilnya nihil. Ia pernah mendapat saran dari teman untuk perawatan di dokter kulit, tetapi ia trauma dengan pengalamannya di masa lalu pernah ke klinik dokter kulit dan wajahnya malah bernanah.

Demikian pula Wina (31 tahun), dosen PTKIN dengan penghasilan di atas 7 juta. Ia jarang meng-update informasi media sosial. Ia tertarik melakukan detoks kulit wajah dengan produk *kefir* susu kambing. Namun wajahnya bukan malah bersih memesonanya, tetapi justru memerah dengan kulit melepuh. Ia mengatakan mencoba produk tersebut karena tertarik tawaran tetangganya. Ia juga pernah mencoba kosmetika blackwalet yang dijual secara online.¹⁵⁰ Adapun Wina (31 tahun). Dosen PTKIN ini pertama kali mengenal kosmetik sejak SMP karena risih melihat wajahnya mulai ditumbuhi jerawat. Menurut temannya, berjerawat di usia remaja adalah sesuatu yang wajar dan bisa sembuh sendiri. Namun, ia merasa tidak percaya diri dengan jerawat di wajahnya. Ia mencoba kosmetik merek Puteri keluaran Mustika Ratu. Setiap hari ia rajin menggunakan sabun wajah, susu pembersih dan *face tonic*. Lumayan kering jerawatnya, tetapi masih ada yang belum kempis. Lalu ia menggunakan merek Verile untuk mengempiskan jerawatnya.

¹⁵⁰ Wina Kusuma, *Wawancara*, Ponorogo, 3 November 2017.

Memasuki bangku perkuliahan hingga bekerja, Wina mencoba mengganti merek kosmetiknya dan beralih ke merek Wardah karena suka dengan label halalnya. Menurutnya, label halal ini menjamin kehalalan dan kualitas keamanan produk kosmetik. Ia merasa cocok dengan merek kosmetik ini, meski ia juga merasa wajahnya tak kunjung bersih dan tetap saja dihinggapi satu atau dua jerawat.

Bosan dengan berbagai merek kosmetik yang dicobanya, sampai pada suatu hari ia tertarik dengan saran dari tetangganya untuk melakukan detoks kulit wajah dengan produk *kefir* susu kambing. Namun wajahnya bukan malah bersih memesonanya, tetapi justru memerah dengan kulit melepuh dan mengelupas. Menurut temannya, wajah yang memerah itu bagian dari proses pemulihan kulit karena sudah lama bergonta-ganti merek kosmetik yang menyebabkan wajahnya banyak toksin.¹⁵¹

Ia menyesal menggunakan kefir, karena ternyata kulitnya tidak cocok dengan produk tersebut. Saat ini ia hanya menggunakan bedak Marks saja, Karena masih takut menggunakan merek lain. Ia juga tidak tertarik datang ke dokter kulit, karena perawatan dokter pasti mahal. Selama menggunakan produk kosmetik yang tidak cocok di kulitnya, ia tak pernah terpikir sedikitpun untuk meminta pertanggungjawaban kepada produsen kosmetik. Ia tidak mau ribet dengan urusan Suara Konsumen yang biasanya ia baca di label kosmetik, karena belum tentu akan di dengar keluhannya dan diberi ganti rugi.

¹⁵¹ Wina Kusuma, *Wawancara*, Ponorogo, 3 November 2016.

Demikian pula dengan Septi (39 tahun), dosen swasta di Ponorogo dengan penghasilan 7 juta perbulan. Saat ini ia lebih nyaman menggunakan kosmetik halal. Ia mengaku pernah membeli merek kosmetik lewat belanja online, ia merasakan kulit wajahnya panas dan terbakar. Ia tertarik merek tersebut karena harga terjangkau dan janji pori-pori wajahnya mengecil.¹⁵² Saat ditanya apakah ia mengajukan complain kepada penjual online? Ia mengatakan tidak pernah. Ia mengatakan, itu salahnya sendiri karena berani coba-coba kosmetik online. Sekarang ia lebih senang menggunakan merek Wardah. Selain terjamin halal, produknya sangat ringan digunakan dan mudah dibasuh ketika berwudhu.

Harapan terlihat cantik juga dirasakan Rosma (45 tahun). Perempuan berpenghasilan 8 juta yang mengajar di perguruan tinggi swasta ini membeli kosmetik di salon langganannya. Pemilik salon mengatakan merek “Luhur” bagus untuk menghilangkan flek di wajah. Namun, setelah sekian lama menggunakan merek tersebut, sampai saat ini flek tersebut tidak kunjung hilang.¹⁵³ Ia juga pernah mencoba kosmetika blackwalet yang dijual secara online untuk menghilangkan flek dan kerutan di kelopak mata. Namun setelah dua bulan pemakaian, ia merasa tidak ada perubahan di wajahnya.

Saat ditanya tentang jaminan ketentuan hukum perlindungan konsumen, ketiga informan, baik Wina, Septi dan Norma mengatakan tidak pernah membaca undang-undang tersebut. Ia pernah melihat televisi yang memberitakan masalah

¹⁵² Septi, *Wawancara*, 2 November 2016.

¹⁵³ Rosma, *wawancara*, 2 November 2016.

konsumen dalam kasus pemalsuan vaksin, dan tidak pernah mendengar pemalsuan kosmetik di Indonesia.

Korban pemakaian kosmetik juga dirasakan oleh perempuan dari kalangan pengusaha. Perempuan dari kalangan ini memiliki penghasilan lebih besar dari dosen, dan memiliki gaya hidup khas kelas menengah. Memiliki kesadaran dalam menentukan hak politik, cukup mapan secara ekonomi karena memiliki kendaraan dan investasi tabungan yang cukup. Mereka juga tidak pernah berpikir tentang sumber dana kebutuhan sehari-hari, karena usaha yang dijalankannya sudah lebih dari cukup. Ida (39 tahun) perempuan pengusaha yang memiliki dua toko bangunan ini memiliki penghasilan rata-rata 30 juta perbulan. Selama ini ia sering menggunakan *make-up* pada saat acara walimahan dan pengajian bulanan. Selama ini ia menggunakan merek bedak Ristra yang dibelinya di salon Queen Ponorogo. Untuk alas bedak dan bedak padat ia lebih senang menggunakan merek Ultima. Untuk bedak tabur ia lebih suka menggunakan merek Wardah karena lebih *soft* di kulit wajah.¹⁵⁴

Pada bulan Februari 2018 ia tertarik melakukan perawatan di klinik Nava Green, karena diajak Atik temannya yang berprofesi guru. Ia juga melihat iklan kosmetik Nava di baliho besar di pusat kota. Saat datang ke klinik tersebut, ia senang karena ada dokter yang menjadi konsultan dan ia mayakini produk yang dijual semua serba alami. Saat masuk ke ruang konsultasi, ia diperiksa oleh seorang

¹⁵⁴ Idaroyati, *Wawancara*, 7 Maret 2018.

dokter dan diberi resep beberapa krim wajah. Lalu seminggu kemudian ia merasakan wajahnya panas dan memerah seperti kena campak. Lalu ia datang kembali ke klinik tersebut dan diberi krim anti iritasi. Tetapi sampai hampir tiga minggu tidak ada perubahan di wajahnya. Ia malu dan akhirnya memakai masker penutup wajah setiap keluar rumah. Suaminya mengajaknya ke dokter kulit di Madiun dan diberi pengobatan. Akhirnya ruam merah di wajahnya berangsur-angsur hilang. Ia mengatakan kapok tidak mau datang lagi ke salon tersebut, karena ia tidak cocok menggunakan krim kecantikannya. Ia menyadari satu produk kecantikan bisa jadi cocok dan bagus digunakan seseorang, tetapi belum tentu cocok digunakan orang lain.

Saat ditanya apakah ia mau datang ke klinik untuk meminta ganti rugi atas kerugian yang diterima? Ia menjawab malas mengurusnya karena antrian di klinik tersebut sangat banyak dan belum tentu upayanya berhasil. Saat ini ia kembali pada pada merek Wardah, Ultima dan Ristra. Ia memilih kembali ke ketiga merek itu karena lebih ringan di wajah dan cocok untuk kulitnya. Ia tidak terlalu mempermasalahkan merek kosmetik berlabel halal, yang penting cocok untuk kulitnya dan tidak merah iritasi.

Siti (34 tahun), perempuan yang memiliki toko kelontong di pasar Songgolangit ini mengaku memiliki penghasilan di atas 10 juta perbulan. Menggunakan kosmetik merek Kinaya yang ia beli dari klinik kecantikan di jalan Ahmad Dahlan Ponorogo. Ia mengaku tertarik menggunakan kosmetik Kinaya

karena melihat teman pengajiannya berwajah mulus dan mengkilat (*glowing*). Ia sudah lama menggunakan kosmetik tersebut dan merasa cocok, karena teman-teman di pasar dan sesama jamaah pengajian mengatakan wajahnya mulus dan Nampak lebih muda. Siti pun merasakan kulitnya lebih segar setelah menggunakan kosmetik Kinaya. Saat datang ke klinik Kinaya, ia diterima oleh resepsionis dan diminta mengisi identitas nama dan alamat sekaligus nomor handphone. Setelah itu dia mengatakan kepada resepsionis ingin beli kosmetik yang mencerahkan wajah. Akhirnya ia diberi sabun cair, krim malam, krim siang dan cairan toner yang digunakan sebelum menggunakan krim pagi. Setelah menggunakan krim pagi disarankan tidak boleh menggunakan bedak agar kulit bisa bernapas kata pihak kliniknya.

Setelah sebulan penggunaan dia merasakan perubahan wajahnya lebih putih dan menarik. Ia mengaku tidak pernah peduli komposisi bahan kosmetik, karena di klinik Kinaya ada dokter yang bisa diajak konsultasi. Jadi menurutnya, ini sudah menjadi jaminan bahwa produk Kinaya aman digunakan. Ia juga tidak mempermasalahkan apakah Kinaya sudah mengantongi sertifikat halal atau belum, karena baginya yang penting ia cocok menggunakan produk Kinaya tersebut.

Nana (32 tahun) seorang pemilik toko perlengkapan pramuka ini mengatakan memiliki penghasilan 12 juta perbulan. Sarjana pendidikan dan senang berdandan dan sering membuka situs youtube untuk belajar tutorial make-up dan perawatan kecantikan. Kulit wajahnya sawo matang dan cenderung berminyak. Ia mengaku

merawat kulitnya menggunakan merek RD yang dibelinya dari kawannya secara online. Dia tertarik menggunakan kosmetik RD karena melihat testimoni beberapa orang di beranda facebook temannya. Setelah membeli dan memakai kosmetik RD ia merasa cocok dan jerawatnya mengering. Mengenai kosmetik halal, ia mengatakan tidak terlalu mempermasalahkan. Asal cocok, ia akan mencobanya.

Suatu hari ia membaca berita tentang bahaya kosmetik RD yang diduga menggunakan bahan merkuri. Ia hentikan penggunaan semua produknya dan tertarik dengan produk alami kosmetik merek Temulawak. Setelah menggunakan sabun dan krim Temulawak kulit wajahnya langsung gatal-gatal dan membengkak. Keesokan harinya Nana langsung mengajak suaminya ke rumah sakit untuk berobat.

Ia mengaku tidak pernah membaca label kosmetik sebelum beli, karena ia percaya pada testimoni para pengguna kosmetik tersebut. Ia bercerita enggan bercerita ke orang lain karena takut dikira menjelekkkan produk kecantikan orang lain. Toh mereka juga berdagang. Sangat mungkin banyak orang lain yang cocok dengan produk kosmetik tersebut. Ia juga tidak pernah mendengar soal aturan atau undang-undang konsumen. yang dia ketahui selama ini adalah aturan undang-undang pendidikan dan undang-undang guru yang banyak didiskusikan dan diajarkan di bangku kuliah.

Saat ditanya tentang jaminan ketentuan hukum perlindungan konsumen, ketiga informan, baik Ida, Siti dan Nana mengatakan tidak pernah membaca undang-undang tersebut. Ia pernah melihat televisi yang memberitakan masalah

yang saling berhubungan satu sama lain dan bagian yang satu tidak dapat berfungsi tanpa adanya hubungan dengan bagian yang lainnya. Kemudian perubahan yang terjadi pada satu bagian akan menyebabkan ketidakseimbangan dan pada gilirannya akan menciptakan perubahan pada bagian lainnya. Perkembangan fungsionalisme didasarkan atas model perkembangan sistem organisasi yang di dapat dalam biologi, asumsi dasar teori ini ialah bahwa semua elemen harus berfungsi atau fungsional sehingga masyarakat bisa menjalankan fungsinya dengan baik.⁸

Ada empat persyaratan mutlak yang harus ada supaya sistem termasuk masyarakat bisa berfungsi. Keempat persyaratan itu disebutnya AGIL. AGIL adalah singkatan dari *Adaption*, *Goal Attainment*, *Integration*, dan *Latency*. *Latency (pemeliharaan pola)*: sebuah sistem harus melengkap, memelihara dan memperbaiki, baik motivasi individual maupun pola-pola kultural yang menciptakan dan menopang motivasi.

Kepolisian Ponorogo telah berhasil menangkap kejahatan kosmetik illegal di Ponorogo. Namun, jika dilihat putusan Pengadilan Negeri, hukuman atau vonis yang dijatuhkan sangat ringan. Tentu saja hal ini tidak sebanding dengan tuntutan pidana yang secara eksplisit disebutkan dalam pasal 197

⁸ Bernard Raho, *Teori Sosiologi Modern* (Jakarta: Prestasi Pustaka 2007), 48; Richard Grathoff, *Kesesuaianantara Alfred Schutzdan Talcott Parsons:Teori Aksi Sosial* (Jakarta: kencana, 2000), 67-87.

Undang-undang Kesehatan (UUK). Sehingga vonis seperti ini tidak mengandung efek jera.

Persoalan perlindungan hukum konsumen kosmetik, struktur lembaga BPOM lah yang secara langsung berwenang mengatur kosmetik sekaligus memberikan layanan aduan konsumen melalui Unit Layanan Pengaduan Konsumen (ULPK). Jika dicermati dalam laporan Renstra dan peraturan BPOM, organisasi ini cukup dinamis melakukan adaptasi dengan perkembangan. Misal pada aspek mengikuti harmonisasi peraturan kosmetik ASEAN dan *concern* pada pelayanan publik secara online. Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM) berkedudukan di ibukota Jakarta dan memiliki garis kebijakan dengan BBPOM di setiap provinsi. Lembaga inilah yang bertugas dan bertanggungjawab memastikan produk kosmetik sebelum beredar (*pre-market*) telah lolos uji edar dan memiliki komposisi yang aman bagi kesehatan konsumen. Selain itu, lembaga BPOM juga berwenang melakukan uji *post-market*, yaitu tindakan membatalkan ijin edar atau melakukan penyitaan produk yang terbukti tidak aman bagi konsumen. Lembaga inilah cepat adaptif terhadap perubahan situasi global sehingga merespon cepat kebijakan harmonisasi ASEAN. BPOM juga memiliki *goal attainment* yang dituangkan dalam renstra setiap lima tahun.

Selanjutnya, menurut konsep integrasi (*integration*), sebuah sistem harus mengatur antar hubungan bagian-bagian yang menjadi komponennya.

Sistem juga harus mengelola antar hubungan ketiga fungsi penting lainnya (*adaptasi*, pencapaian tujuan, *latency*). BBPOM berupaya melakukan langkah integrative dengan melakukan kerjasama dengan kepolisian dalam menumpas pelaku kejahatan pemalsuan kosmetik. Secara eksternal, BBPOM Surabaya telah melakukan beberapa kerjasama dengan masyarakat dalam edukasi konsumen.

Masalah serius yang dihadapi BBPOM Surabaya adalah minimnya petugas dan tenaga ahli di BBPOM dengan wilayah cakupan 29 kabupaten dan 9 kota di Jawa Timur. Dengan luas wilayah kerja 46.428,38 km² dan wilayah terjauh dari Ibukota propinsi adalah Kabupaten Banyuwangi dan Pacitan. Ditambah lagi dengan kebijakan harmonisasi Asean. Maka arus barang dan kosmetik dari luar negeri bertambah banyak. Hal ini diakui oleh Retno Chatulistiani dari BBPOM Surabaya dan Danik dari Dinas Kesehatan Ponorogo.

Selain itu, menurut Endah, salah satu pengusaha kosmetik *home industry* di Ponorogo mengatakan, bahwa meski ada layanan registrasi online di BBPOM Surabaya, tetapi tetap saja prosesnya tidak mudah. Pengusaha harus menyiapkan dokumen, sampel produk dan tata ruang higienis pembuatan kosmetik. Hal ini diakui oleh dokter Rabihah yang mengatakan bahwa pengajuan izin edar kosmetik sangat ketat dan harus memenuhi ketentuan peraturan BPOM. Karena pengusaha wajib menjamin produknya

aman digunakan oleh konsumen. Danik, Pengembangan Sumber Daya Kesehatan (PSDK) di Dinas Kesehatan Ponorogo mengatakan, izin edar kosmetik itu langsung ditangani BPOM dan BBPOM. BBPOM Surabaya selama ini hanya bekerjasama dengan Dinas Kesehatan Kabupaten saat diadakan Operasi Pasar Gabungan yang menyertakan lembaga Kepolisian.

BBPOM Surabaya pernah melakukan kerjasama dengan Dinas Kesehatan Kabupaten Ponorogo pada tanggal 27 Januari 2016. Kepala BBPOM Surabaya mengunjungi kantor Dinas Kesehatan Kabupaten Ponorogo. Dalam kunjungan tersebut dilakukan pembahasan Pembentukan Tim Terpadu Pengawasan Bahan Berbahaya yang disalahgunakan dalam pangan di Kabupaten Ponorogo. Hal ini untuk menindaklanjuti Peraturan Bersama Mendagri dan Badan POM serta mendiskusikan permasalahan dan rencana penguatan kerjasama pengawasan obat dan makanan antara BBPOM di Surabaya dengan Dinas Kesehatan Kabupaten Ponorogo.

Secara laten, sistem harus melengkapi, memelihara dan memperbaiki, baik motivasi individual maupun pola-pola kultural yang menciptakan dan menopang motivasi organisasi. Pemeliharaan pola sistem dan SDM di BPOM dan BBPOM berupa internal dan eksternal. Secara internal, BBPOM mengadakan workshop dan diklat, kesempatan tugas belajar ke jenjang S2

organisasi, potensi dan kompetensi pegawai, standar kompetensi jabatan, sekaligus untuk mendukung pembinaan dan pengembangan karier Pegawai serta perencanaan kaderisasi (*succession planning*) kepemimpinan di BPOM.

3. Dalam rangka mendukung pelaksanaan Reformasi Birokrasi di BPOM sesuai dengan Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pedoman Evaluasi Reformasi Birokrasi Instansi Pemerintah, khususnya pada area perubahan Penataan Sistem Manajemen SDM Aparatur, perlu dilakukan penilaian kompetensi sebagai tindak lanjut atas indikator pelaksanaan Reformasi Birokrasi yang menyebutkan telah dilakukan *assessment* pegawai dan telah diidentifikasi kebutuhan pengembangan kompetensi. Sebagai informasi, dari 8 (delapan) area perubahan dalam Reformasi Birokrasi, Penataan Sistem Manajemen SDM Aparatur memiliki bobot nilai yang paling besar dibanding dengan area perubahan lainnya.
4. Untuk mendukung hal tersebut (nomor 1, 2 dan 3), pada tahun 2017 akan dilakukan penilaian potensi dan kompetensi yang bertujuan untuk pemetaan kompetensi pegawai di unit kerja di lingkungan BPOM. Pemetaan potensi dan kompetensi pegawai juga bertujuan untuk mendapatkan gambaran tentang profil kompetensi, kualifikasi, keahlian, dan potensi masing-masing pegawai.

5. Hasil pemetaan kompetensi pegawai akan dimanfaatkan dalam manajemen ASN, khususnya dalam penerapan sistem merit dalam melakukan pembinaan dan pengembangan kompetensi dan karier pegawai, serta dasar dalam memberikan promosi jabatan bagi pegawai. Hasil pemetaan kompetensi juga digunakan dalam menjaring pegawai dalam kelompok rencana suksesi (*talent pool*) untuk mendukung manajemen karier dan kaderisasi kepemimpinan BPOM.
6. Penilaian potensi dan kompetensi dalam rangka pemetaan kompetensi pegawai sebagaimana dimaksud dalam nomor 4, dilakukan dengan mengacu kepada Keputusan Kepala BPOM Nomor OR.08.1.07.12.4830 Tahun 2012 tentang Standar Kompetensi Jabatan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Badan Pengawas Obat dan Makanan.

Dalam rangka Pembinaan BBPOM Surabaya, BPOM Pusat telah meningkatkan Mutu Kinerja. Saat itu, Lucky Slamet didampingi oleh Kepala Bidang Penyidikan Produk Terapeutik dan Obat Tradisional, Nurjaya Bangsawan dan Koordinator Jaminan Mutu, Pusat Pengujian Obat dan Makanan Hotma Limbong serta Kepala Bagian Tata Usaha Pimpinan Rita Mahyona, dan staf Badan POM RI lainnya. Pengarahan dilaksanakan di ruang pertemuan diikuti seluruh karyawan BBPOM di Surabaya. Selain bertujuan meningkatkan komitmen untuk perbaikan berkelanjutan, juga monitoring dan evaluasi pencapaian kinerja yang telah dilakukan selama ini.

Kepala BBPOM di Surabaya Endang Pudjiwati mempresentasikan capaian dan perkembangan hasil kegiatan selama 3 tahun mulai tahun 2010 sampai 2012 serta permasalahannya, perbaikan berkelanjutan dan dukungan pusat.

Dilanjutkan dengan perkenalan antara Kepala Badan POM RI dengan seluruh staf BBPOM di Surabaya. Beberapa apresiasi juga disampaikan Kepala Badan terutama dalam Hasil Penilaian Kemandirian Balai untuk Surabaya mendapatkan hasil diatas rata-rata, dalam hal ini Bidang Sertifikasi dan Layanan Informasi Konsumen memberikan point paling tinggi. Lebih jauh Kepala Badan POM RI menyampaikan bahwa Balai/Balai Besar di daerah memiliki peran yang sangat penting dan diharapkan kemandirian Balai/Balai Besar bisa berjalan dengan baik. Ia mengingatkan kembali agar terhadap temuan hasil pengawasan dibuat analisis yang lebih mendalam, pentingnya advokasi, perlunya menyusun skala prioritas serta mencari terobosan baru sebagai salah satu upaya mengatasi kesenjangan sumber daya manusia dengan beban kerja yang makin meningkat, serta fokus pada prioritas yang akan dicapai pada tahun 2013 ini.

Hal-hal yang mengemuka selama diskusi antara lain soal kesehatan seluruh SDM BBPOM Surabaya. Diharapkan semuanya bisa untuk diberikan *General Chek up*, kesenjangan jumlah SDM terkait penunjukan sebagai Laboratorium Rujukan maupun Laboratorium Unggulan serta kebutuhan

training akibat adanya penambahan instrumen laboratorium, pemetaan daerah rawan pelanggaran serta analisisnya, pelaksanaan GN-WOMI, penandaan OMKA validitas data registrasi produk pada website Badan POM RI, serta sosialisasi penerapan SKP dan Tunjangan Kinerja. Melalui komunikasi dua arah yang efektif antara karyawan dengan Pejabat Struktural, antara Balai/Balai Besar di Daerah dengan Badan POM Pusat diharapkan dapat menimbulkan semangat baru dalam menghadapi tuntutan organisasi yang semakin kompleks ke depan.

Pemeliharaan pola BBPOM secara eksternal kepada masyarakat, khususnya di Ponorogo, nyaris tidak ditemukan konsepnya. Meski BBPOM Surabaya pernah datang mengadakan MoU dengan dinas Kesehatan Ponorogo, faktanya menurut keterangan Danik tidak ada tindak lanjut pada MoU tersebut. Selain itu, para konsumen perempuan yang penulis wawancarai mengatakan tidak pernah merasakan kehadiran BBPOM di kota Ponorogo. Mereka hanya memastikan produk kosmetik yang digunakannya aman digunakan hanya berdasarkan keterangan para penjual di counter kosmetik saja.

Untuk jaminan kehalalan kosmetik di bawah kewenangan LPPOM MUI. Sertifikat Halal ini merupakan syarat untuk mendapatkan ijin

pencantuman label halal pada kemasan produk dari instansi pemerintah yang berwenang. Beberapa hal terkait sertifikat halal:

1. Sertifikat halal yang dikeluarkan oleh MUI dan LPPOM MUI berdasarkan permohonan pihak produsen dan telah dilakukan audit dan dinyatakan halal produknya oleh komisi fatwa MUI.
2. Yang dimaksud dengan produk halal adalah produk yang memenuhi syarat kehalalan sesuai dengan syariat Islam, yaitu :
 - a) Tidak mengandung babi atau produk-produk yang berasal dari babi serta tidak menggunakan alkohol sebagai ingredient yang sengaja ditambahkan.
 - b) Daging yang digunakan berasal dari hewan halal yang disembelih menurut tata cara Syari'at Islam.
 - c) Semua bentuk minuman yang tidak beralkohol.
 - d) Semua tempat penyimpanan, tempat penjualan, transportasi tidak digunakan untuk babi, jika pernah digunakan untuk babi atau barang tidak halal lainnya, tempat tersebut harus terlebih dahulu dibersihkan dengan tata cara yang diatur menurut syari'at Islam.
3. Sertifikat halal merupakan persyaratan untuk pengurusan perijinan label halal. Label halal harus mengikuti peraturan dari Badan Pemeriksaan Obat dan Makanan (BPOM).

4. Pemegang Sertifikat halal bertanggung jawab memelihara kehalalan produk yang diproduksinya dan sertifikat tersebut tidak dapat dipindahtangankan.
5. Sertifikat yang sudah habis masa berlakunya termasuk foto kopinya tidak boleh dipergunakan kembali atau dipasang untuk maksud-maksud tertentu.
6. Jika sertifikat tersebut hilang, pemegang sertifikat harus segera melaporkannya ke LPPOM MUI Provinsi Jawa Timur.
7. Sertifikat halal yang dikeluarkan adalah milik MUI Provinsi Jawa Timur. Oleh sebab itu, jika karena sesuatu hal diminta kembali oleh MUI Provinsi.

Sertifikasi halal ini mengapa perlu? Lilik menjelaskan beberapa hal, antara lain sebagai pertanggungjawaban produsen kepada konsumen muslim, mengingat masalah halal merupakan bagian dari prinsip hidup muslim, meningkatkan kepercayaan dan kepuasan konsumen, meningkatkan citra dan daya saing perusahaan, mencegah penutupan perusahaan, sebagai alat pemasaran serta untuk memperluas area pemasaran, dan mencegah kehilangan pembeli dan pasar.

MUI telah mengeluarkan fatwa yang terkait dengan kosmetik. Dalam fatwa tersebut dijelaskan penggunaan kosmetika itu pada bagian luar tubuh

Pasal 45 UUPK memang menyebutkan bahwa penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa. Namun, ini tidak berarti dalam mengajukan gugatan harus telah disetujui dahulu oleh para pihak. Menurut penjelasan pasal 45, ini artinya dalam penyelesaian sengketa konsumen tidak menutup kemungkinan penyelesaian damai oleh para pihak yang bersengketa. Pada setiap tahap diusahakan untuk menggunakan penyelesaian damai oleh kedua belah pihak yang bersengketa. Jadi, pengajuan gugatannya tidak harus atas persetujuan para pihak, tetapi para pihak dapat bersepakat untuk memilih perdamaian untuk penyelesaian sengketa.¹⁶

Menurut Nugroho, dengan dibentuknya lembaga BPSK, maka penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan secara cepat, mudah, dan murah. Cepat karena penyelesaian sengketa melalui BPSK harus sudah diputus dalam tenggang waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja. Mudah karena prosedur administratif dan proses pengambilan putusan yang sangat sederhana, dan dapat dilakukan sendiri oleh para pihak tanpa diperlukan kuasa hukum.

¹⁶ Semenjak Tahun 1970-An Di Amerika Serikat Terjadi Kecenderungan Untuk "Menciptakan" Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Yang Disebut Dengan *Alternatif Dispute Resolution* (Adr) Di Luar Proses Peradilan Umum.

Kritik pada eksistensi BPSK di Indonesia yang kurang efektif dan tidak bertaring sebagai lembaga peradilan konsumen, sebab, putusan BPSK masih bisa diajukan kembali kepada Pengadilan Negeri. Selain itu menurut Kurniawan, BPSK tidak seefektif *Small Claims Court*. Dalam catatan Kurniawan,¹⁷ Apabila dibandingkan dengan *Small Claims Court* (SCC), BPSK memiliki tugas yang sangat banyak. Hal ini yang menyebabkan BPSK menjadi tidak fokus dalam melaksanakan pekerjaannya, sehingga ke depan tugas BPSK harus difokuskan pada penyelesaian sengketa saja sesuai dengan namanya yaitu Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. BPSK adalah lembaga penyelesaian sengketa konsumen berskala kecil, formal dan biaya murah. Namun, dalam implementasinya BPSK tidak memberikan batasan mengenai nilai kerugian atau gugatan yang dapat diajukan ke BPSK. Berbeda dengan *Small Claims Tribunal* yang memberikan batasan yang jelas mengenai gugatan yang dapat diajukan, misalnya di Singapura kerugian konsumen yang ditangani tidak lebih dari 2000 dolar. Pada *Small Claims Court* (SCC) Majelis yang menyelesaikan perkara berasal dari unsur hakim aktif dan pensiunan, sedangkan pada BPSK majelis berasal dari unsur pemerintah, pelaku usaha dan konsumen dengan latar belakang yang berbeda-beda. Penulis berpendapat, ke depan anggota Majelis BPSK harus berasal dari unsur akademisi, pelaku usaha dan konsumen dengan latar belakang

¹⁷ Kurniawan, "Perbandingan Penyelesaian Sengketa Konsumen Di Indonesia Dengan Negara-Negara *Common Law System*," *Jurnal Hukum Dan Pembangunan*, Tahun Ke-44 No.2 (April-Juni 2014), 288.

Keenam, Kurangnya Pemahaman dari Badan Peradilan Terhadap Kebijakan Perlindungan Konsumen. Keberadaan BPSK belum sepenuhnya diakui dan diantisipasi oleh lembaga peradilan, serta belum mengetahui bagaimana hubungan BPSK dengan Pengadilan Negeri. Upaya hukum keberatan yang diajukan ke Pengadilan Negeri ditafsirkan sebagai pembatalan yang mengacu pada Pasal 70 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 ada yang menafsirkan sebagai gugatan baru sehingga acaranya diproses berdasarkan ketentuan HIR/RBg. Putusan keberatan yang diputuskan oleh Pengadilan Negeri melebihi ketentuan batas waktu yang ditentukan dalam Pasal 58 ayat (1) UUPK.

Tidak ada keseragaman dalam proses pemberitahuan putusan BPSK yang satu dengan yang lain, dan proses pemberituannya juga berbeda dengan yang dianut oleh pengadilan yang mengacu pada HIR/RBg. Hal ini mempersulit bagi Pengadilan Negeri untuk mengetahui apakah pelaku usaha dan/atau konsumen tidak terlambat dalam mengajukan keberatannya. Demikian juga terhadap keputusan BPSK yang telah sampai ke tingkat kasasi di Mahkamah Agung, ternyata Mahkamah Agung tidak menjalankan kewajibannya sesuai ketentuan batas waktu untuk memberikan keputusan atas perkara yang diajukan kehadapannya sebagaimana diwajibkan dalam Pasal 58 ayat (3) UUPK, Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Pasal 23 Undang-

usaha sehingga mampu menghasilkan aneka barang dan/jasa yang memiliki kandungan teknologi yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat banyak dan sekaligus mendapatkan kepastian atas barang dan/jasa yang diperoleh dari perdagangan tanpa mengakibatkan kerugian konsumen. UUPK diharapkan dapat meningkatkan harkat dan martabat konsumen. Konsumen perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya serta menumbuhkembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab.

UUPK memiliki tujuan ideal yaitu meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri serta menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung kepastian hukum dan keterbukaan informasi. Di dalam UUPK juga memuat hak dan kewajiban konsumen yang diatur dengan seimbang. Namun acapkali posisi konsumen lebih sering dirugikan karena memiliki daya tawar yang rendah di depan produsen. Kelemahan daya tawar ini, misalnya dalam kasus produk kosmetik, konsumen seringkali tidak mengetahui komposisi bahan baku produk.

Keberadaan UUPK diperkuat dengan adanya Undang-undang Kesehatan. Dalam UUK, konsumen mendapatkan jaminan keamanan produk kosmetik karena setiap kosmetik yang beredar harus memenuhi bahan sediaan yang aman. Keamanan produk kosmetik ditegaskan kembali dalam Peraturan BPOM POM. Setidaknya ada tujuh Peraturan Kepala BPOM RI yang secara eksplisit mengatur izin edar dan

komposisi bahan kosmetik. Misalnya, Peraturan nomor HK. 03.42.06.10.4056 Tahun 2010 tentang petunjuk operasional pedoman cara kosmetika yang baik, Peraturan Kepala BPOM RI Nomor HK. 03.1.23.12.10.11983 Tahun 2010 tentang kriteria tata cara pengajuan notifikasi kosmetika diubah dengan peraturan BPOM Nomor 34 tahun 2013. Selanjutnya Peraturan Kepala BPOM HK.03. 123.07.11.666.2 tahun 2011 tentang persyaratan cemaran mikroba dan logam berat dalam kosmetika, Peraturan Kepala BPOM RI nomor HK 03.1.23.04.11.03724 tahun 2011 tentang pengawasan pemasukan kosmetika, Peraturan Kepala BPOM Nomor HK.03.1.23.12.11.10052 tahun 2011 tentang pengawasan produksi dan peredaran kosmetika, Peraturan Kepala BPOM nomor 18 tahun 2015 tentang persyaratan teknis bahan kosmetika, Peraturan Kepala BPOM RI nomor 11 tahun 2017 tentang kriteria dan tata cara penarikan dan pemusnahan kosmetika

Dalam UU Sistem Jaminan Halal (SJH) juga ditegaskan mengenai kosmetik halal yang dapat memenuhi kebutuhan konsumen yang menginginkan produk halal. Pasal 4 UU SJH menyatakan sifat pengaturan sertifikasi halal adalah wajib (*mandatory*) bertahap dalam waktu lima tahun, terhitung sejak UU JPH diundangkan. Sebelum kewajiban bersertifikat halal diberlakukan maka jenis-jenis produk yang wajib bersertifikat halal diatur secara bertahap melalui Peraturan Pemerintah (pasal 67 UUPH). Produk segar asal hewan yang wajib bersertifikat halal sebagaimana telah diatur pada peraturan sebelumnya, maka sifat pengaturan sertifikasi halalnya adalah tetap wajib. Sertifikasi halal berlaku selama empat tahun

sejak diterbitkan oleh BPJPH, kecuali terdapat perubahan komposisi bahan. Menindaklanjuti amanat pasal 67 ayat (2) UU JPH, maka sebelum kewajiban sertifikasi halal bagi seluruh produk yang beredar dan diperdagangkan diberlakukan di Indonesia pada tahun 2019, pemerintah menetapkan jenis produk wajib bersertifikat halal secara bertahap sejak 1 November 2016, yaitu tahun pertama untuk produk makanan dan minuman. Tahun kedua: produk kosmetik, produk kimiawi, produk rekayasa genetik, dan barang gunaan. Tahun ketiga: produk obat dan biologi. Tahapan tersebut merupakan usulan kementerian Agama dalam draft peraturan pemerintah pelaksana UUJPH yang nantinya akan dibahas lebih lanjut dan diputuskan bersama oleh tim antar kementerian (Perdagangan, Perindustrian, Kesehatan, Pertanian, Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Hukum dan HAM).

Sukoso, guru besar bidang kelautan dan bioteknologi perikanan di Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan Universitas Brawijaya, dilantik sebagai Kepala BPJPH. Prof. Sukoso ditetapkan berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 94/TPA Tahun 2017. Salah satu tantangan saat ini, menurut Sukoso, adalah ketiadaan regulasi pelaksana UU JPH. Ketiadaan peraturan pelaksana ini bisa berimbas pada implementasi UU JPH, seperti tabel di bawah ini:²⁶

²⁶ Hati-hati! Mulai 2019 Produsen Bisa Terjerat Pidana karena Masalah Sertifikat halal Produk, www.hukumonline.com (2 November 2017).

No.	Materi Muatan	Pasal	Bentuk Peraturan	Keterangan
1	Ketentuan mengenai tugas, fungsi, dan susunan organisasi BPJPH	Pasal 5 ayat 5	Peraturan Presiden	Belum diterbitkan
2	Kerja sama BPJPH dengan kementerian dan/atau lembaga terkait	Pasal 11	Peraturan Pemerintah	Belum diterbitkan
3	Ketentuan lebih lanjut mengenai Lembaga Pemeriksa Halal(LPH)	Pasal 16	Peraturan Pemerintah	Belum diterbitkan
4	Ketentuan lebih lanjut mengenai lokasi, tempat, dan alat Proses Produk Halal(PPH)	Pasal 21 ayat 3	Peraturan Pemerintah	Belum diterbitkan
5	Tata cara pengenaan sanksi administratif bagi Pelaku Usaha yang tidak memisahkan lokasi, tempat, dan alat PPH	Pasal 22	Peraturan Menteri	Belum diterbitkan
6	Tata cara pengenaan sanksi administratif bagi Pelaku Usaha yang tidak melakukan kewajiban	Pasal 27 ayat 3	Peraturan Menteri	Belum diterbitkan
7	Ketentuan mengenai Penyelia Halal	Pasal 28 ayat 4	Peraturan Menteri	Belum diterbitkan
8	Tata cara pengajuan permohonan Sertifikat Halal	Pasal 29 ayat 3	Peraturan Menteri	Belum diterbitkan
9	Tata cara penetapan LPH	Pasal 30 ayat 3	Peraturan Menteri	Belum diterbitkan
10	Ketentuan mengenai Label Halal	Pasal 40	Peraturan Menteri	Belum diterbitkan
11	Tata cara pengenaan sanksi administratif bagi Pelaku Usaha yang mencantumkan Label Halal tidak sesuai dengan ketentuan	Pasal 41	Peraturan Menteri	Belum diterbitkan
12	Pembaruan Sertifikat Halal	Pasal 42	Peraturan Menteri	Belum diterbitkan
13	Biaya sertifikasi halal	Pasal 44 ayat 3	Peraturan Pemerintah	Belum diterbitkan
14	Pengelolaan keuangan BPJPH	Pasal 45 ayat 2	Peraturan Menteri	Belum diterbitkan
15	Kerja sama internasional dalam bidang JPH	Pasal 46 ayat 3	Peraturan Pemerintah	Belum diterbitkan
16	Tata cara registrasi Sertifikat Halal oleh lembaga halal luar negeri	Pasal 47 ayat 4	Peraturan Pemerintah	Belum diterbitkan
17	Tata cara pengenaan sanksi	Pasal 48 ayat 2	Peraturan Menteri	Belum diterbitkan

pada lipstik, eye shadow, dan eye liner. Kandungan timbal dalam kosmetik dapat diakibatkan oleh kontaminasi dari bahan baku yang digunakan atau penggunaan pigmen yang mengandung timbal. Timbal dapat masuk ke dalam tubuh melalui kulit, tertelan atau kontak dengan mata kemudian masuk ke dalam peredaran darah dan terakumulasi dalam jaringan, terutama tulang. Selain itu, timbal juga dapat terakumulasi di hati, ginjal, pankreas, dan paru-paru. Di dalam tubuh, timbal merupakan neurotoksin yang terbukti dapat menyebabkan tingkat IQ rendah dan menimbulkan masalah perilaku seperti meningkatnya agresivitas. Bayi, balita, anak-anak, janin, dan ibu hamil merupakan kelompok yang paling rentan mengalami keracunan timbal akibat paparan kronis rendah.³⁰

Timbal sangat mudah menembus plasenta dan dapat ditransfer melalui air susu ibu (ASI). Pada paparan kronis tingkat rendah, timbal dapat mempengaruhi ginjal, sistem kardiovaskuler, darah, sistem kekebalan tubuh, serta sistem saraf pusat dan perifer. Pada paparan kronis tingkat tinggi, timbal dapat menyebabkan keguguran, perubahan hormon, mengurangi kesuburan pada pria dan wanita, gangguan menstruasi, menurunnya daya ingat, serta gangguan pada saraf, persendian, otot, jantung, dan ginjal. Waktu paruh timbal di dalam tubuh adalah dua

³⁰ Baca ulasan Zul Alfian, "Merkuri: Antara Manfaat Dan Efek Penggunaannya Bagi Kesehatan Manusia Dan Lingkungan." *Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Dalam Bidang Ilmu kimia Analitik Pada Fakultas Matematika Dan Ilmu Pengetahuan Alam Universitas Sumatera Utara* (Medan, 2006), 1-12; Aliya Nur Hasanah, dkk., "Identifikasi Rhodamin B pada Produk Pangan dan Kosmetik Yang Beredar di Bandung," *Jurnal Ilmu Kefarmasian Indonesia*, Vol. 12, No. 1, (April 2014), 104-109. BPOM juga merilis laporan bahaya mercury, arsen, dan kadmium. Baca <http://ik.pom.go.id/v2016/artikel/Waspada-Keracunan-Akibat-Logam-Berat-Pada-Kosmetik.pdf> (2 agustus 2018).

Mengenai label halal kosmetik, konsumen di Ponorogo dapat dikategorikan menjadi dua kelompok; rasionalis dan universalis. Sosok rasionalis ini adalah tipe konsumen yang memiliki pengetahuan, *open-minded*, dan wawasan global, tetapi memiliki tingkat kepatuhan pada nilai-nilai Islam yang lebih rendah. Segmen ini sangat kritis dan pragmatis dalam melakukan pemilihan produk berdasarkan parameter kemanfaatannya. Namun dalam memutuskan pembelian, mereka cenderung mengesampingkan aspek-aspek label halal. Bagi mereka, label Islam, *value-proposition syariah*, atau kehalalan bukanlah menjadi pertimbangan penting dalam mengambil keputusan pembelian. Kelompok ini diwakili oleh Alya, Wina, Rosma, Ida, Siti dan Nana.

Sosok *universalis* adalah konsumen Muslim ini di satu sisi memiliki pengetahuan/wawasan luas, pola pikir global, melek teknologi; namun di sisi lain secara teguh menjalankan nilai-nilai Islam dalam kehidupan sehari-hari. Mereka memahami dan menerapkan nilai-nilai Islam secara substantif, bukan normatif. Mereka lebih mau menerima perbedaan dan cenderung menjunjung tinggi nilai-nilai yang bersifat universal. Mereka biasanya tidak malu berbeda, tetapi di sisi lain mereka cenderung menerima perbedaan orang lain. Singkatnya mereka adalah kelompok yang toleran, *open-minded* dan *inclusive* terhadap nilai-nilai di luar Islam. Kelompok ini diwakili oleh Septi.

Dengan demikian, dapat ditegaskan bahwa kualitas budaya hukum sangat menentukan kualitas penegakan hukum yang dilakukan oleh struktur hukum. Sebaik

apa pun aturan hukum dibuat, sedetail apa pun kelembagaan dan manajemen organisasi disusun, yang akan menjalankan adalah manusia yang hidup dalam budaya tertentu. Ketika budaya belum berubah, aturan dan sistem tidak akan berjalan sesuai harapan. Untuk membangun budaya hukum, Soekanto menegaskan perlunya pemberian teladan kepatuhan hukum oleh para penegak hukum, sikap yang tegas (*zakelijk*) dari aparat, penyesuaian peraturan yang belaku dengan perkembangan teknologi mutakhir saat ini, penyuluhan mengenai peraturan yang sedang dan akan berlaku kepada masyarakat dan memberi waktu yang cukup kepada masyarakat untuk memahami peraturan itu. Dalam bahasa Jimly, ketidaktahuan masyarakat akan hukum tidak boleh dibiarkan tanpa usaha sosialisasi dan pembudayaan hukum secara sistematis.

layanan uji kehalalan produk kosmetik hanya ketika ada pengajuan dari pengusaha (bersifat *voluntary* bukan *mandatory*). Namun sejak disahkan Undang-undang Sistem Jaminan Halal (SJH) Nomor 33 tahun 2014, semua produk kosmetik wajib bersertifikat halal. Dari sudut pandang teori Struktural Fungsional tentang *adaptation, goal attainment, integration,* dan *latency*, harus diakui bahwa BBPOM telah melakukan penyesuaian diri dengan situasi bisnis global. Lembaga ini pun mengeluarkan beberapa aturan yang sangat ketat tentang kosmetik. BBPOM juga memiliki misi utama melindungi konsumen dari kejahatan kosmetik ilegal. Secara integratif, BBPOM memiliki kerjasama dengan dinas kesehatan dan dinas peindustrian Ponorogo untuk menjamin hak dan kewajiban konsumen. BBPOM berupaya menciptakan pola motivasi, baik individual maupun kultural. Fungsi latensi dapat dilihat pada penanaman budaya sadar konsumen yang dikembangkan, meski belum sepenuhnya berhasil, hal tersebut melestarikan serta mempertahankan budaya sadar konsumen di Indonesia yang terus tumbuh. Dari sisi teori *public service*, dapat dijelaskan bahwa BBPOM telah memenuhi sebagian prinsip *public service*. Misalnya, ada upaya mengajak partisipasi masyarakat melalui kegiatan sosialisasi Cek Klik dan edukasi konsumen melalui Komunikasi Informasi dan Edukasi (KIE). Adanya transparansi, baik akses informasi dan keuangan yang dapat diakses semua masyarakat secara online.

BBPOM juga memberi hak yang setara kepada konsumen untuk mengadukan keluhannya. Namun BBPOM belum memenuhi prinsip efektif dan efisien, karena BBPOM belum sepenuhnya optimal memberikan pengawasan kepada konsumen Ponorogo maupun ke pelosok daerah karena jumlah SDM yang terbatas dan wilayah jangkauan yang cukup luas dan jauh.

2. Substansi aturan tentang perlindungan konsumen di Indonesia cukup memadai, yaitu Undang-undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 (UUPK), Undang-undang Kesehatan (UUK) Nomor 36 Tahun 2009, dan beberapa Peraturan Kepala BPOM. Jika dicermati semua aturan tersebut memenuhi unsur *maṣlahat* sebagaimana dipersyaratkan oleh Wahbah Al-Zuhayli. Yaitu ketentuan tersebut benar-benar masalah nyata (*haqīqatan*) bukan sekedar dugaan (*wahmiyah*), tidak bertentangan dengan *shariat*, dan mewujudkan manfaat bagi banyak orang. Ketentuan dalam UUPK juga mencerminkan perlindungan konsumen sebagaimana di bahas dalam fiqh *khiyār*. Yang menjadi persoalan dalam aturan tersebut adalah pasal 23 UUPK menjelaskan sengketa konsumen dapat diselesaikan melalui dua cara yakni pengadilan dan luar pengadilan. UUPK menyebutkan putusan yang diselesaikan melalui jalur non litigasi atau BPSK adalah final dan mengikat. Kemudian ternyata atas putusan tersebut ternyata ada pihak-pihak yang mengajukan keberatan ke

Pengadilan Negeri. Di sinilah titik lemah UUPK, yang mendesak untuk segera diamandemen.

Fatwa LPPOM MUI tentang bahan baku kosmetik, UU Kesehatan Nomor 36 tahun 2009 dan UU Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 merupakan upaya negara melindungi umat beragama Islam untuk selalu menggunakan bahan baku suci dalam kosmetik (*hifz al-din*). Beberapa Peraturan BPOM yang secara eksplisit telah penulis sebutkan pada bab tiga, secara tegas melarang penggunaan bahan mercury, hidrokuinon, arsen, cadmium dan timbal dalam kosmetik, karena berdampak pada kesehatan dan keselamatan konsumen, terutama bagi ibu hamil dan bayi yang dikandungnya. Hal ini menunjukkan negara memiliki upaya *hifz al-nafs* sekaligus *hifz al-nasl* bagi masyarakat luas. Upaya edukasi konsumen akan bahaya produk kosmetik ilegal dan mengandung bahan baku yang membahayakan mendesak dilakukan. Demikian ini dalam rangka menjaga martabat konsumen untuk menjadi konsumen yang cerdas (*smart buyer*) dan berdaya (*hifz al-aql*) serta tidak dirugikan secara ekonomi oleh produsen kosmetik palsu (*hifz al-mal*).

3. Mengenai kultur kesadaran konsumen, tujuh informan yang diinterview mengatakan, mereka menggunakan merek kosmetik yang bervariasi. Ada yang merasa lebih aman membeli produk di klinik kecantikan, ada yang senang mencoba-coba merek di pasaran dan ada yang membeli di salon

langganan. Secara kultur, untuk melihat kesadaran konsumen, dapat dilakukan dengan melihat sejauhmana pengetahuan, pengakuan, penghargaan dan kepatuhan konsumen kepada hukum. Hanya satu informan yang mengaku pernah mendengar sekilas tentang UUPK dan membaca berita pelanggaran hak konsumen, selebihnya mereka mengatakan tidak mengetahui UUPK.

Mengenai kehalalan kosmetik, konsumen perempuan di Ponorogo dapat dikategorikan menjadi dua kelompok, rasionalis dan universalis. Sosok rasionalis ini adalah tipe konsumen yang memiliki pengetahuan, *open-minded*, dan wawasan global, tetapi memiliki tingkat kepatuhan pada nilai-nilai Islam yang lebih rendah. Segmen ini sangat kritis dan pragmatis dalam melakukan pemilihan produk berdasarkan parameter kemanfaatannya. Namun dalam memutuskan pembelian, mereka cenderung mengesampingkan aspek-aspek label halal. Bagi mereka, label Islam, *value-proposition syariah*, atau kehalalan bukanlah menjadi pertimbangan penting dalam mengambil keputusan pembelian. Kelompok ini diwakili oleh Alya, Wina, Rosma, Ida, Siti dan Nana.

Sosok *universalis* adalah konsumen Muslim ini di satu sisi memiliki pengetahuan/wawasan luas, pola pikir global, melek teknologi; namun di sisi lain secara teguh menjalankan nilai-nilai Islam dalam kehidupan sehari-hari. Mereka memahami dan menerapkan nilai-nilai

Islam secara substantif, bukan normatif. Mereka lebih mau menerima perbedaan dan cenderung menjunjung tinggi nilai-nilai yang bersifat universal. Mereka biasanya tidak malu berbeda, tetapi di sisi lain mereka cenderung menerima perbedaan orang lain. Singkatnya mereka adalah kelompok yang toleran, *open-minded* dan *inclusive* terhadap nilai-nilai di luar Islam. Kelompok ini diwakili oleh Septi.

B. Implikasi Teoritik

Pertama, penelitian ini menghasilkan kesimpulan bahwa secara struktur, perlindungan konsumen berada di bawah kewenangan enam lembaga: Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM)/ Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM), Lembaga Pengkajian Pangan, Obat-obatan dan Kosmetika (LPPOM) MUI, Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN), Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), Kementerian Perdagangan, dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Namun, BBPOM lah lembaga yang secara langsung memiliki kewenangan kuat untuk memastikan keamanan kosmetik baik lokal maupun impor melalui uji laboratorium dan menerbitkan izin kosmetik sebelum edar (*pre-market*), sekaligus mengawasi peredarannya di masyarakat (*post-market*). BBPOM juga memiliki kewenangan melakukan penyitaan dan pemusnahan kosmetik beredar yang terbukti melanggar dan membahayakan

kesehatan konsumen. Namun kendala jumlah personil dan jarak tempuh menjadi persoalan serius bagi perlindungan konsumen di daerah.

Penelitian ini mendukung temuan Friedman yang menjelaskan peran sentral struktur hukum. Juga memperkuat Boy Faisal dan Maryati, bahwa dalam menjalankan tugas pokoknya, BPOM mendapatkan hambatan, baik itu dari pelaku usaha maupun dari konsumen. Peranan yang diberikan oleh BPOM dalam melakukan perlindungan terhadap konsumen ada dua bagian pokok, yaitu tindakan preventif dan represif. Tindakan preventif dilakukan dengan cara membuat SISPOM dan membentuk BBPOM di propinsi yang tersebar di Indonesia. Tindakan represif dilakukan dengan cara membuat Pelaksana Tugas BPOM baik berupa Pengujian, Penyidikan, Riset dan informasi obat dan makanan serta UPLK. Melalui Pelaksana Tugas itu BPOM dapat mengambil tindakan tegas bila ada pelanggaran di bidang obat dan makanan. Tindakan yang diambil dapat berupa pencabutan izin edar, penarikan produk beredar, sampai melakukan penyelidikan bila ada indikasi pelanggaran yang terdapat unsur pidananya. Namun dalam pelaksanaannya, Pelaksana Tugas BPOM juga menemui hambatan dalam menindak tegas terhadap pelanggaran di bidang obat dan makanan. Hambatan itu di antaranya adalah banyak kasus pelanggaran yang masih belum menempuh proses hukum di Pengadilan padahal BPOM telah menemukan bukti

pelanggaran dan telah menyerahkan bukti tersebut pada Kejaksaan dengan harapan akan segera dilakukan tindakan atas pelanggaran tersebut.

Kedua, disertasi ini menyimpulkan secara substansi aturan tentang perlindungan konsumen di Indonesia cukup memadai, yaitu Undang-undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 tahun 1999 (UUPK), Undang-undang Kesehatan (UUK) Nomor 36 tahun 2009, dan beberapa Peraturan Kepala BPOM. Namun, dalam pasal 23 UUPK dijelaskan bahwa sengketa konsumen dapat diselesaikan melalui dua cara yakni pengadilan dan luar pengadilan. UUPK menyebutkan putusan yang diselesaikan melalui jalur non litigasi atau BPSK adalah final dan mengikat. Kemudian ternyata atas putusan tersebut ternyata ada pihak-pihak yang mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri. Di sinilah titik lemah UUPK yang mendesak untuk segera diamandemen.

Kesimpulan ini sejalan dengan temuan Susanti Adi Nugroho yang mengungkap terjadinya kebingungan konsumen dalam menyelesaikan sengketa, khususnya atas kehadiran BPSK. Kebingungan terjadi karena perangkat UU Perlindungan Konsumen sendiri kurang menjabarkan proses penyelesaian sengketa lewat BPSK.

Ketiga, penelitian ini menyimpulkan mengenai kultur hukum konsumen perempuan di Ponorogo dapat dikategorikan menjadi dua kelompok, rasionalis dan universalis. Secara teoritik penelitian ini mendukung temuan Disertasi Mashadi yang menunjukkan bahwa respon

masyarakat terhadap sertifikasi produk halal rendah akibat berbagai faktor, salah satu di antaranya faktor budaya. Secara umum, perilaku konsumen terjadi perbedaan sikap. Penelitian ini sekaligus membantah temuan Mashadi yang menjelaskan label halal LPPOM MUI itu bersifat *voluntary*. Sejak disahkan Undang-undang Sistem Jaminan Halal (SJH) Nomor 33 tahun 2014, pelabelan halal bersifat *mandatory*.

C. Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini memfokuskan pada persoalan perlindungan hukum konsumen kosmetik dengan subyek penelitian perempuan. penulis secara empirik mengungkap dan menganalisis bentuk perlindungan, kesadaran hak dan kewajiban. Secara metodologis, penulis menggunakan teori kesadaran hukum Friedman, dan teori Struktural Fungsional Talcott Parson dan prinsip *public service*. Untuk membaca substansi peraturan perlindungan konsumen yang berlaku di Indonesia, penulis menggunakan teori *masalah*. Sedangkan untuk menganalisis kesadaran hukum konsumen, penulis menggunakan teori kesadaran hukum Soerjono Soekanto dan untuk membaca tipologi konsumen digunakan teori matriks konsumen Yuswohady.

Sementara studi tentang perlindungan konsumen masih perlu diperluas lagi dengan mengkaji seberapa jauh peran lembaga BPKN, BPSK, LPKSM di lapangan. Selain itu, penelitian tentang kesadaran hukum

- Bungin, Burhan. *Analisis Data Penelitian Kualitatif: Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.
- Burhanuddin, Hamam. "Etika Bisnis Menurut Islam : Suatu Telaah Material-Immaterial Oriented," dalam Yahya Wijaya dan Nina Mariani Noor (ed.), *Etika Ekonomi dan Bisnis Perspektif Agama-Agama di Indonesia*, 2014 Globethics.net (21 September 2016).
- Burhanuddin. *Pemikiran Hukum Perlindungan Konsumen dan Sertifikasi Halal*. Malang: UIN Malang Press, 2011.
- Counter , S. Allen Lab Report: *Whitening skin can be deadly*. The Boston Globe (December 16(2003)
- Creswell, John. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Traditions*. USA: Sage Publications, 1998.
- Danardono, Donny. *Teori Hukum Feminis*. Jakarta: Yayasan Obor, 2006.
- Deperindag, *Pedoman Operasional BPSK*, Jakarta: Deperindag, 2003.
- Djazuli, *Fiqh Siyasah*. Jakarta: Kencana, 2003.
- Doemilah Ratna, "Management of the Complication After Silicone Fluid Injection at Facial and Eyelid Region." *Jurnal Oftalmologi Indonesia JOI* , Vol. 7. No. 5 Juni 2011, 206.
- Elliott, Anthony. *Making the Cut: How Cosmetic Surgery is Transforming Our Lives*. London: Reaktion Books, 2008.
- Emmons WE, Marks JG, *Immediate and Delayed Reactions to Cosmetics ingredient*. *Contact Dermatitis* 1985; 13 (4): 359-362; Groot AC, Frosch PJ, *Adverse Reactions to Fragrance Contact Dermatitis* 1997: 36 (2): 57-86.
- Fahmi, Irham. *Manajemen Kepemimpinan*. Bandung: Alfabeta, 2013.
- Faisal, Sanapiah. *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar dan Aplikasi*. Malang: Yayasan Asih Asah Asuh, 1990.
- Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum. Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.

- Friedman, Lawrence M. *The Legal System, A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation, 1975.
- Fuady, Munir. *Sosiologi Hukum Kontemporer, Interaksi Hukum, Kekuasaan dan Masyarakat*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007.
- Grathoff, Richard. *Kesesuaian antara Alfred Schutz dan Talcott Parsons: Teori Aksi Sosial*. (Jakarta: kencana, 2000).
- Harsono, Jusuf dan Slamet Santoso. *Sosiologi Masyarakat Ponorogo*. Ponorogo: Universitas Muhammadiyah Press, 2016.
- Hartono, Sunaryati. *Apakah The Rule of Law*. Bandung: Alumni, 1976.
- Hasanah, Aliya Nur, dkk. "Identifikasi Rhodamin B pada Produk Pangan dan Kosmetik Yang Beredar di Bandung," *Jurnal Ilmu Kefarmasian Indonesia*, Vol. 12, No. 1, (April 2014).
- Hasballah, Moeflich, "Cultural Presentation of the Muslim Middle Class in Contemporary Indonesia," *Studia Islamika*, Vol. 7, No. 2, (2000), 21-23.
- Hendariningrum, Retno dan Edy Susilo Fashion dan gaya Hidup: Identitas dan Komunikasi," *Jurnal Ilmu Komunikasi*, Vol , No. 2 (Mei-Agustus). 2008.
- Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Banyumedia Publishing, 2010.
- Jones, Carla. "Fashion And Faith In Urban Indonesia," *Fashion Theory The Journal Of Dress, Body & Culture*, Vol. 11, No. 2-3. (April, 2007).
- Junaidy, Abdul Basith, *Argumen Utilitarianism Dalam Masalah Menurut Muhammad Abu Zahrah*. Disertasi UIN Sunan Ampel Surabaya, 2013.
- Kariosentono, Harijono. "Kelainan Pigmentasi Kulit Dan Penuaan Dini Serta Peran Pendidikan Kedokteran Di Bidang Ilmu Kesehatan Kulit & Kelamin," *Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Ilmu Kesehatan Kulit & Kelamin Fakultas Kedokteran Universitas Sebelas Maret*. Surakarta, 2009.
- Koto, Alaidin. *Ilmu Fiqih dan Ushul Fiqih*. Jakarta: Rajawali Press, 2006.
- Kristiyanti, Celina Tri Siwi. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta : Sinar Grafika, 2011.

- Kurniawan, *Kedudukan dan Kekuatan Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam Menjamin Perlindungan Hukum Bagi Konsumen*. Disertasi: Universitas Brawijaya Malang, 2010.
- Kuswarno, Engkus. *Fenomenologi: Konsepsi, Pedoman dan Contoh Penelitian*. Bandung: Widya Padjadjaran, 2009.
- Kyung, Seo Bo, *The Impact Of Consumer Innovativeness, Attitude, And Subjective Norm On Cosmetic Buying Behavior: Evidence From Apu Female Students,*” Thesis Presented to the Higher Degree Committee of Ritsumeikan Asia Pacific University in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Business Administration, March 2012.
- Latif, Abdul. *Peran Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Yogyakarta Dalam Mewujudkan Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Berdasarkan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen*. Tesis Universitas Gadjahmada, 2012.
- Mahfud MD. “Supremasi Hukum Di Era Globalisasi”, (Ponorogo: Makalah Seminar Nasional Pascasarjana, 2016).
- Mahmud, Peter. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2010.
- Maryati, Dwi. *Pelaksanaan Pengawasan Perlindungan Konsumen oleh Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan terhadap Kasus Peredaran Obat, Makanan dan Minuman, Kosmetik dan Obat Tradisional Ilegal di Sumatera Barat (Studi Kasus Toko AMD Aziz)*. Tesis: Universitas Gadjah Mada, 2012.
- Mashudi, *Konstruksi Hukum Dan Respon Masyarakat Terhadap Sertifikasi Produk Halal (Studi Socio-Legal Terhadap Lembaga Pengkajian Pangan Obat-Obatan Dan Kosmetika Majelis Ulama Indonesia)*, Disertasi: Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, 2011.
- Maulidia, Rohmah. “Urgensi Regulasi Dan Edukasi Produk Halal Bagi Konsumen” *Justitia Islamica*, Vol. 10/No. 2/Juli-Des. 2013.
- Mawardi, Ahmad Imam. *Socio-Political Background of the Enactment of Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*. Thesis at the Faculty of Graduate Studies and Research, the Institue of Islamic Studies, McGill University, 1998.

- *Fiqh Minoritas: Fiqh Al-Aqalliyat dan Evolusi Maqasid al-Syariah dari Konsep ke Pendekatan*. Yogyakarta: LKiS, 2010.
- McLarney, Ellen. "Muslim Women, Consumer Capitalism, and the Islamic Culture Industry," *Journal of Middle East Women's Studies*, Vol. 6, No. 3 (2010).
- Melliana, Anastasia. *Menjelajah Tubuh*. Yogyakarta: LKiS, 2006.
- Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 2010.
- Mudzhar, Atho'. "Meninjau Kembali Studi Islam Dari Teori Ke Praktek," dalam *Annual International Conference on Islamic Studies (AICIS)*. Surabaya: Direktorat Pendidikan Tinggi Islam, Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Kementrian Agama RI, 2012.
- Mudzhar, Atho'. *Pendekatan Studi Islam dalam Teori dan Praktek*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998.
- Nasution, Bahder Johan. *Metode penelitian Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju, 2008.
- Ningrum, vanda et. al, "Penduduk Muda Kelas Menengah. *Jurnal Kependudukan Indonesia*, No. 9, Vol. 2 (2014).
- Noer, Aprilia Fardillah. "*Analisis Kepuasan Nasabah Kredit Di PT. Bank Perkreditan Rakyat (BPR) Jatim Cabang Ponorogo*". Malang: Thesis University Of Muhammadiyah Malang, 2007.
- Nugroho, Susanti Adi. *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Di Tinjau Dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*. Jakarta : Kencana, 2008.
- Nuryati, Yayuk. "*Keberlangsungan dan Pergeseran Peran Warok Dalam Pertunjukan Reyog Ponorogo*". Yogyakarta: Tesis Universitas Gajah Mada, 2014.
- Putri, Norma Nofita. "Perkembangan Bisnis Martha Tilaar Dalam Dunia Kecantikan Di Indonesia Tahun 1970-1999," *AVATARA, e-Journal Pendidikan Sejarah*, Volume 2, No 3, (Oktober 2014), 561-562.
- Raho, Bernard. *Teori Sosiologi Modern*. Jakarta: Prestasi Pustaka 2007.

- Rasjidi, Lili. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Bandung: PT Remadja Rosdakarya, 1993.
- Rencana Induk Pembangunan Industri Nasional (RIPIN) 2015 – 2035*. Jakarta: Pusat Komunikasi Publik Kementerian Perindustrian, 2015.
- Ritzer, George dan Douglas J. Goodman. *Teori Sosiologi Modern*. Jakarta: Kencana, 2010.
- Sambodo, Maxensius Tri, “Middle Class and Democracy,” Vol. 62 (April), 2016.
- Savitri, Niken. *Feminist Legal Theory dalam Hukum*. Jakarta: Yayasan Obor, 2006.
- Shidarta, Darji Darmodiharjo. *Pokok Pokok Filsafat Hukum*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2004.
- Shofie. Yusuf. *Perlindungan Konsumen Instrumen-Instrumen Hukumnya*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000.
- Sidabalok, Janus. *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2010.
- Sidharta, Bernard Arief. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*. Bandung: PT.Mandar Maju, 2001.
- Soekanto, Soerjono dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*. Jakarta: Rajawali, 1980.
- Soekanto, Soerjono. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1997.
- Sugiono, *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta, 2005.
- Sukandar, Elin Yulinah “Tren dan Paradigma Dunia Farmasi Industri, Klinik, dan Teknologi Kesehatan,” *Naskah Pidato Orasi Ilmiah Pada Dies Natalis Institut Teknologi Bandung (ITB) ke-45*. Bandung, 2004.
- Susanto, Mohammad Dedy. “Keterlibatan Ayah Dalam Pengasuhan, Kemampuan Coping Dengan Resiliensi Remaja Yang Ibunya Sebagai Tenaga Kerja Wanita”. Malang: Masters Thesis, University Of Muhammadiyah Malang 2013.

