

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bidang perindustrian dan perdagangan nasional telah menghasilkan berbagai variasi barang atau jasa yang dapat di konsumsi khususnya di dalam Pembangunan dan Perkembangan perekonomian. Disamping itu, globalisasi dan perdagangan bebas yang didukung oleh kemajuan teknologi, informatika dan telekomunikasi sekarang telah memperluas ruang gerak arus transaksi barang dan jasa di wilayah suatu negara, sehingga barang atau jasa yang ditawarkan tersebut bermacam – macam dari produksi luar negeri maupun dalam negeri.

Kondisi yang demikian pada satu pihak mempunyai manfaat bagi konsumen karena kebutuhan akan barang atau jasa yang diinginkan dapat terpenuhi serta semakin terbuka lebar kebebasan untuk memilih jenis dan kualitas akan barang atau jasa tersebut sesuai dengan keinginan dan kemampuan konsumen.¹

Globalisasi dan perdagangan bebas cenderung mengakibatkan barang dan/atau jasa yang beredar belum tentu menjamin keamanan, keselamatan dan kesehatan konsumen. Kondisi tersebut dikarenakan posisi konsumen yang berada dipihak lemah dalam menghadapi pelaku usaha. Hal ini disebabkan karena tingkat kesadaran dan pengetahuan konsumen masih

¹ Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen – Instrumen Hukumnya*. Citra Aditya Bakti. Bandung, 2003, hlm25

sangat rendah serta peraturan perundang-undangan yang ada belum memadai dan kurang menjamin adanya suatu kepastian hukum dalam memberikan perlindungan kepada konsumen yang dirugikan. Salah satu pelaku usaha, adalah produsen obat tradisional yang kadang melalaikan kesehatan konsumen dari produk jamu yang mereka produksi dengan menambahkan bahan kimia/zat berbahaya dalam obat dengan takaran tertentu. Hal tersebut bertujuan semata-mata hanya ingin mendapat keuntungan yang sebesar-besarnya.²

Menurut Badan Pengawas Obat dan Makanan (yang selanjutnya disebut BPOM), obat tradisional adalah bahan atau ramuan bahan yang berupa bahan tumbuhan, bahan hewan, bahan mineral, sediaan sarian (galenik) atau campuran dari bahan tersebut, yang secara turun-temurun telah digunakan untuk pengobatan berdasarkan pengalaman. Sedangkan pengertian jamu adalah obat tradisional Indonesia.³ Sejarah telah membuktikan bahwa jamu sudah menjadi bagian dari budaya masyarakat Indonesia, sehingga jamu telah menjadi ciri khas bangsa Indonesia. Sebagai bentuk penegasan bahwa jamu milik bangsa Indonesia (Jamu Brand Indonesia) dilakukan kegiatan Gelar Kebangkitan Jamu Indonesia, yang bertepatan dengan momentum kebangkitan bangsa Indonesia. Gelar kebangkitan jamu Indonesia dilaksanakan di Istana Negara pada 27 Mei 2008 oleh Presiden RI Bapak

² Nasution, *Konsumen Dan Hukum*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, hlm 171

³ [Http://id.wikipedia.org/wiki/Tanaman_obat_keluarga](http://id.wikipedia.org/wiki/Tanaman_obat_keluarga)

Susilo Bambang Yudoyono.⁴ Salah satu kasus yang sering terjadi akhir-akhir ini adalah peredaran obat tradisional berbahan kimia/zat berbahaya yang tidak memenuhi syarat kesehatan. BPOM melarang peredaran jamu - jamu dan obat tradisional yang diketahui mengandung bahan kimia obat berbahaya bagi kesehatan dan dapat menimbulkan kematian. Proporsi obat keras tersebut yang tanpa takaran memang menyebabkan obat manjur ketika dikonsumsi tetapi, bila dikonsumsi dalam jangka panjang bisa berbahaya bagi kesehatan manusia.⁵ Semestinya obat tradisional hanya diracik dari bahan alami, seperti tumbuhan dan akar-akaran. Khasiat obat tradisional baru dirasakan setelah mengkonsumsi dalam waktu lama. Oleh karena dianggap kurang ampuh, maka banyak pabrik jamu serta pelaku usaha berlaku curang dengan membubuhi jamu-jamu itu dengan bahan kimia obat agar khasiatnya langsung terasa. Allah SWT berfirman Q.S. Al-Maidah ayat 77

وَأَذْكُرُوا نِعْمَةَ اللَّهِ عَلَيْكُمْ وَمِيثَاقَهُ الَّذِي وَاثَقْتُمْ بِهِ إِذْ قُلْتُمْ سَمِعْنَا وَأَطَعْنَا
وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ بِذَاتِ الصُّدُورِ

Artinya : *Katakanlah: "Hai Ahli Kitab, janganlah kamu berlebih-lebihan (melampaui batas) dengan cara tidak benar dalam agamamu. Dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu orang-orang yang telah sesat dahulunya (sebelum kedatangan Muhammad) dan mereka telah menyesatkan kebanyakan (manusia), dan mereka tersesat dari jalan yang lurus".⁶*

⁴ Peraturan Kepala BPOM tentang Kriteria dan Tata Laksana Pendaftaran Obat Tradisional, Obat Herbal Terstandar dan Fitofarmaka. Nomor: HK.00.05.41.1384. Pasal 1 angka 1.

⁵ *ibid*

⁶ Republik Indonesia, Departemen Agama *Al – Qur'an dan Terjemahan* (Bandung, Pondok Yatim Al Hilal 2007), hlm 267

Ayat tersebut diatas menunjukkan dilarangnya seseorang melampaui batas dan seperti yang terjadi pada masyarakat, dimana seringkali mencampurkan obat kimia dan melakukan tindakan tersebut secara berlebihan tanpa mengukur dosis sehingga menimbulkan efek samping yang sangat fatal bagi pemakainya. Petugas BPOM dan aparat hukum harus mencari cara lebih jitu untuk memutus mata rantai bisnis gelap jamu kimia itu. Terutama, agar tidak kian banyak warga menjadi korban. Tentu, banyak kalangan tidak menginginkan jamu khas negeri ini dirusak citranya dan tidak dipercaya lagi oleh pasar dunia akibat kecurangan para pembuat jamu pengundang maut tersebut.

Masyarakat diminta untuk waspada terhadap perdagangan produk jamu/obat yang berbahan kimia/zat berbahaya karena peredarannya semakin marak dengan ditemukannya beberapa peredaran jamu yang dicampur dengan bahan kimia/zat berbahaya. Selain merusak citra perjamuan dan obat-obatan tradisional Indonesia yang mengedepankan dan menggunakan bahan-bahan alami, jamu yang terbuat dari bahan kimia obat juga bisa mengancam jiwa konsumen. Jamu adalah obat tradisional leluhur yang dari dulu sudah terbukti khasiatnya, tetapi penyimpangan dalam pembuatannya dengan menggunakan obat kimia zat berbahaya dapat mengakibatkan efek samping yang sangat besar bagi kesehatan.⁷

Sebagai upaya untuk menghindarkan akibat negatif dari pemakaian barang dan/atau jasa tersebut, maka Undang-Undang Perlindungan

⁷ Happy Susanto, *Hak-hak Konsumen Jika dirugikan*, Jakarta: Visi Media. 2008, hlm 20

Konsumen dalam Pasal 8 ayat 1 butir a dan e menentukan larangan sebagai berikut:

- 1) Pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/jasa yang:
 - a. Tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - b. Tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan gaya mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut.⁸

Atas dasar latar belakang pemikiran tersebut, penulis menganggap hak-hak konsumen terutama kesehatan konsumen perlu dilindungi terhadap produk obat tradisional berbahan kimia/zat berbahaya yang dapat membahayakan kesehatan sehingga merugikan konsumen. Oleh karena itu, penulis membuat skripsi yang berjudul **”Implementasi Perlindungan Konsumen Obat Tradisional Berbahan Kimia Berbahaya di Kota Semarang.”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka yang menjadi pokok masalah sejauh mana perlindungan terhadap konsumen dari peredaran obat

⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang Perlindungan Konsumen*, No. 8 Tahun 1999, hlm. 130.

tradisional berbahan kimia/zat berbahaya berdasarkan UU No. 8 Tahun 1999 yang dibatasi dalam sub pokok masalah yang dapat dikemukakan yaitu

1. Bagaimana implementasi perlindungan konsumen obat tradisional berbahan kimia berbahaya di kota Semarang?
2. Bagaimana sanksi hukum bagi produsen obat tradisional berbahan kimia berbahaya yang melanggar UU NO:8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh gambaran secara menyeluruh tentang aspek hukum perlindungan konsumen terhadap peredaran obat tradisional berbahan kimia/zat berbahaya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Dari tujuan tersebut dapat diketahui tujuan-tujuan yang lebih spesifik, sebagai berikut :
 - a. Untuk mengetahui ketentuan hukum tentang perlindungan konsumen.
 - b. Untuk mengetahui sanksi hukum bagi produsen obat tradisional berbahan kimia berbahaya yang melanggar UU NO:8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan manfaat akademis untuk pengembangan ilmu hukum perdata, terutama berkaitan dengan perlindungan konsumen

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Praktisi Hukum dan Masyarakat Umum

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan ilmu Pengetahuan khususnya tentang Perlindungan terhadap Konsumen dari Peredaran Obat Tradisional Berbahan Kimia/Zat Berbahaya Berdasarkan UU No. 8 Tahun 1999.

b. Bagi Kepentingan Mahasiswa Sendiri

Diharapkan disamping memenuhi salah satu syarat penyelesaian studi S1Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, dan untuk menambah pengetahuan serta wawasan dibidang Hukum Keperdataan

E. Terminologi

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan kerangka konseptual yang diambil dari sumber pustaka seperti undang-undang dan buku-buku. Adapun beberapa kerangka konseptual yang akan penulis gunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Perlindungan Konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.⁹
2. Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga,

⁹ Gunawan Wijaya dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta, 2003, hlm 10

orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Konsumen yang dimaksud dalam skripsi ini adalah pemakai langsung atau orang yang mengkonsumsi obat tradisional berbahan kimia/zat berbahaya.¹⁰

3. Produsen adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi. Pelaku usaha dalam skripsi ini adalah pelaku usaha yang memperdagangkan obat tradisional yang mengandung bahan kimia/zat berbahaya.
4. Obat tradisional adalah bahan atau ramuan bahan yang berupa bahan tumbuhan, bahan hewan, bahan mineral, sediaan sarian (galenik) atau campuran dari bahan tersebut, yang secara turun-temurun telah digunakan untuk pengobatan berdasarkan pengalaman.
5. Jamu adalah obat tradisional Indonesia.
6. Obat Herbal Terstandar adalah sediaan obat bahan alam yang telah dibuktikan keamanan dan khasiatnya secara ilmiah dengan uji praklinik dan bahan bakunya telah di standarisasi.

¹⁰ *ibid*

7. Memproduksi adalah membuat, mencampur, mengolah, mengubah bentuk mengisi, membungkus dan atau memberi penandaan obat tradisional untuk diedarkan.
8. Mengedarkan adalah menyajikan, menyerahkan, memiliki atau menguasai persediaan di tempat penjualan dalam Industri Obat Tradisional atau di tempat lain, termasuk di kendaraan dengan tujuan untuk dijual kecuali jika persediaan di tempat tersebut patut diduga untuk dipergunakan sendiri.
9. Zat Kimia/Zat berbahaya adalah bahan-bahan kimia yang telah dicampur dan diracik sedemikian rupa sehingga menjadi obat tradisional dengan takaran serta campurannya yang berlebih tanpa mengukur dosis, sehingga dapat menimbulkan efek samping yang fatal bagi penggunaanya.

F. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode pendekatan yuridis empiris atau jenis penelitian hukum sosiologis dan dapat disebut juga dengan penelitian lapangan, yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi di kenyataan masyarakat. Atau bisa disebut juga dengan suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif analisis, dan adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengungkapkan kejadian atau fakta, keadaan, fenomena, variabel, dan keadaan yang terjadi saat penelitian berlangsung. Penelitian ini menafsirkan dan menguraikan data yang bersangkutan dengan situasi yang sedang terjadi, sikap serta pandangan yang terjadi di dalam suatu masyarakat, pertentangan antara dua keadaan atau lebih, hubungan antar variabel yang timbul, perbedaan antar fakta yang ada serta pengaruhnya terhadap suatu kondisi, dan sebagainya.

3. Sumber Data

Jenis data yang digunakan adalah data primer dan sekunder. Untuk memperoleh data primer peneliti mengacu terhadap data atau fakta-fakta dan kasus hukum yang diperoleh langsung melalui penelitian di lapangan termasuk keterangan dari responden yang berhubungan dengan objek penelitian dan praktik yang dapat dilihat serta berhubungan dengan obyek penelitian. Sementara data sekunder dilakukan dengan cara studi kepustakaan. Data sekunder ini berguna sebagai landasan teori untuk mendasari penganalisaan pokok-pokok permasalahan yang ada dalam penelitian ini.

a. Bahan Hukum Primer, yang meliputi :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang No.8 Tahun 1999.

b. Bahan Hukum sekunder

Buku-buku, jurnal dan dokumen hasil penelitian khususnya masalah perlindungan konsumen.

c. Bahan Hukum Tersier, yang terdiri dari :

Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris, Kamus Hukum, Ensiklopedia serta sarana ajar (hand out) tentang tata cara penulisan karya ilmiah.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data difokuskan pada yang ada, sehingga dalam penelitian ini tidak menyimpang dan kabur dalam pembahasannya. Penelitian ini menggunakan Field Research (penelitian lapangan) yaitu memberikan jawaban atas pertanyaan apakah budaya suatu kelompok individu dan memberikan jawaban atas bagaimanakah orang memahami kegiatan sehari-hari sehingga mereka dapat berperilaku dengan cara yang diterima secara social meliputi:

a. Studi pustaka

b. Wawancara

5. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpul data dalam penelitian kepustakaan yaitu catatan-catatan hasil inventarisasi bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang relevan dengan Penelitian Perlindungan Konsumen. Yang berisi bahan hukum primer, sekunder dan bahan hukum tersier.

6. Analisis Data

Metode analisa data yang digunakan adalah metode kualitatif, yaitu dengan memperhatikan fakta-fakta yang ada dalam praktek lapangan yang kemudian dibandingkan dengan uraian yang didapat dari studi kepustakaan. Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul, metode analisa data yang digunakan adalah Normatif Kualitatif. Normatif karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif, sedangkan kualitatif maksudnya analisa data yang bertitik tolak pada informasi-informasi yang didapat dari responden untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas.

G. Sistematika Penulisan Skripsi

Untuk memberikan gambaran secara umum mengenai materi keseluruhan dan guna mempermudah pengkajian dan pemahaman hasil penulisan ini dilakukan dengan sistematika, sebagai berikut:

Bab I : Pendahuluan

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan Sistematika Skripsi.

Bab II : Tinjauan Pustaka

Bab ini berisi tentang Perlindungan terhadap Konsumen dari Peredaran Obat Tradisional Berbahan Kimia/Zat Berbahaya Berdasarkan UU No. 8 Tahun 1999. Dan solusi yang tepat untuk

mengatasi berbagai hambatan yang terjadi sesuai dengan kebijakan hukum.

Bab III : Hasil Penelitian Dan Pembahasan

Bab ini berisi tentang Hasil Penelitian dan Pembahasan, pada bab yang membahas tentang Perlindungan terhadap Konsumen dari Peredaran Obat Tradisional Berbahan Kimia/Zat Berbahaya Berdasarkan UU No. 8 Tahun 1999. Dan solusi yang tepat untuk mengatasi berbagai hambatan yang terjadi sesuai dengan kebijakan hukum.

Bab IV : Penutup

Dalam bab ini berisi dua bagian yang saling berkesinambungan terkait hasil penelitian yaitu : kesimpulan yang menyajikan makna secara terpadu terhadap hasil penelitian yang diperoleh, dan dari kesimpulan yang diperoleh peneliti selanjutnya dapat memberikan saran-saran atau rekomendasi dalam penelitian.