

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Negara Indonesia merupakan salah satu negara hukum, sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (untuk selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945), yang berbunyi, “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Karakteristik negara hukum di Indonesia, dapat dilihat dengan adanya pemisahan kekuasaan, antara lain terdapat lembaga eksekutif, lembaga legislatif, dan lembaga yudikatif. Oleh karena hal tersebut, maka sistem pemerintahan negara Indonesia dijalankan melalui sistem hukum, bukan perorangan.¹

Negara Kesatuan Republik Indonesia (untuk selanjutnya disebut NKRI) merupakan suatu negara yang berlandaskan terhadap hukum serta mempunyai kewajiban yang bertujuan guna memelihara kehidupan setiap masyarakat, sehingga lahirnya keamanan, kedamaian, dan kesejahteraan untuk setiap masyarakat. Selain hal tersebut, negara juga wajib berperan aktif dalam keikutsertaan memelihara kedamaian dunia. Berkaitan hal tersebut, pemerintah wajib melaksanakan dan menegakan sistem kedaulatan guna melindungi dan mensejahterakan seluruh warga negaranya.

Sebagai negara hukum, maka keadilan, keamanan, dan kepastian hukum serta ketertiban penyelenggaraan sistem yang ada di dalamnya merupakan perihal pokok yang wajib dilakukan guna mempertahankan

¹ Sudarsono, “*Referensi Hukum Indonesia, Edisi Baru*”, Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hal 119.

kehidupan masyarakat yang adil dan makmur sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Oleh karena hal tersebut, maka salah satu kewajiban pemerintah adalah untuk menegakan pelayanan publik dengan maksimal agar tercapai suatu kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945. Salah satu pelayanan publik adalah pelayanan di bidang kesehatan masyarakat. Tanggungjawab pemerintah di bidang pelayanan publik yang berkaitan dengan Kesehatan dapat diketahui dalam Pasal 14 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan (untuk selanjutnya disebut UU Kesehatan) yang berbunyi:

- (1) Pemerintah bertanggung jawab merencanakan, mengatur, menyelenggarakan, membina, dan mengawasi penyelenggaraan upaya kesehatan yang merata dan terjangkau oleh masyarakat;
- (2) Tanggung jawab Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikhususkan pada pelayanan publik.

Berkaitan dengan pembangunan dan kebijakan terkait kesehatan di Kabupaten Kudus untuk tahun anggaran 2020/2021, maka pemerintah Kabupaten Kudus telah menetapkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Bidang Kesehatan Kabupaten Kudus (untuk selanjutnya disebut RPJPK).²

Berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 14 Ayat (1) dan (2) UU Kesehatan di atas, maka dengan jelas bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab yang sangat besar terhadap kesehatan masyarakat. Hal tersebut juga memberikan makna bahwa Pemerintah mempunyai peranan yang sangat penting terhadap pelayanan kesehatan masyarakat.

² Siti Aminah, *Hasil Wawancara*, Staf Operasional Dinas Kesehatan Kabupaten Kudus, Juli 2021.

Selain itu, sistem perlindungan setiap individu merupakan salah satu hak konstitusional setiap warga negara Indonesia.³ Hal tersebut telah diatur dalam Pasal 28G Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi:

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi;

Perlindungan diri pribadi, keluarga dan perlindungan martabat warga negara Indonesia, pada hakikatnya merupakan hak yang wajib dipenuhi oleh pemerintah, sehingga perlindungan konsumen juga harus mendapatkan perhatian demi terwujudnya kesejahteraan konsumen, karena pada dasarnya hal tersebut merupakan hak konstitusional. Dengan lahirnya dan penegakan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UU Perlindungan Konsumen) yang bertujuan untuk meningkatkan martabat dan kesadaran konsumen serta secara tidak langsung untuk mendorong pelaku usaha agar dalam penyelenggaraan jual beli dapat dilaksanakan secara tanggungjawab.⁴ Oleh karena itu, dapat dikatakan jika hal tersebut merupakan salah satu bukti perhatian pemerintah Indonesia terhadap perlindungan konsumen secara normatif.

Berdasarkan ketentuan umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan (untuk selanjutnya disebut PP No. 109 Tahun 2012), dijelaskan bahwa rokok adalah

³ Husni Syawali & Neni Sri Imaniyati, "*Hukum Perlindungan Konsumen*", Mandar Maju, Bandung, 2000, hal 2.

⁴*Ibid*, hal 3.

salah satu Produk Tembakau yang dimaksudkan untuk dibakar dan dihisap dan/atau dihirup asapnya, termasuk rokok kretek, rokok putih, cerutu atau bentuk lainnya yang dihasilkan dari tanaman *nicotiana tabacum*, *nicotiana rustica*, dan spesies lainnya atau sintetisnya yang asapnya mengandung nikotin dan tar, dengan atau tanpa bahan tambahan.

Berdasarkan definisi rokok menurut PP No. 109 Tahun 2012 di atas, rokok merupakan salah satu produk hasil olahan tembakau yang karena mengandung bahaya, maka harus diatur secara khusus oleh pemerintah. Namun saat ini telah muncul produk baru yang disebut sebagai rokok elektrik (*Electronic Nicotine Delivery System* atau *E-Cigarette*) yang merupakan sebuah inovasi dari bentuk rokok konvensional menjadi rokok modern. Cara penggunaan *E-Cigarette* seperti merokok biasa, saat dihisap lampu indikator merah pada ujung *e-cigarette* akan menyala layaknya api pada ujung rokok, lalu hisapan tersebut membuat *chip* dalam *e-cigarette* mengaktifkan baterai yang akan memanaskan larutan nikotin dan menghasilkan uap yang akan dihisap oleh pengguna.⁵

Orang atau pelaku usaha yang telah menjualbelikan produk *e-cigarette* harus mampu untuk bertanggungjawab atas produk-produk yang diedarkan sebagaimana yang telah diatur melalui UU Perlindungan Konsumen jika terbukti telah mengakibatkan suatu kerugian terhadap konsumen. Oleh karena itu, selain pemerintah yang harus bertanggungjawab untuk mewujudkan

⁵ Muhammad Nastain, *Hasil Wawancara*, Pedagang Rokok Elektrik, Juli 2021.

kesejahteraan konsumen, pedagang juga wajib melaksanakannya atas produk-produk yang telah dijualnya.

Tanggungjawab pedagang telah diatur melalui Pasal 1474 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (untuk selanjutnya disebut KUHPdt), yang pada intinya dijelaskan bahwa pedagang memiliki 2 (dua) kewajiban utama, yaitu menyerahkan barang yang dijualnya dan menanggungnya. Definisi “menanggungnya” dalam pasal tersebut tentu saja memiliki arti yang sangat luas, salah satunya adalah penjual wajib untuk melakukan tanggungjawab penuh atas barang yang telah dijualnya, termasuk jika terdapat kerugian yang dialami oleh konsumen.⁶

Konsumen merupakan salah satu subjek dalam perlindungan konsumen, sehingga kepentingan konsumen merupakan hal utama yang harus dilindungi. Hal ini terjadi karena adanya kenyataan bahwa kondisi konsumen untuk saat ini ada pada posisi yang cukup lemah bila dibandingkan dengan pelaku usaha. Kondisi itulah yang menjadikan konsumen sangat rentan mengalami pelanggaran hak-hak konsumennya dalam hukum.⁷

Keamanan konsumen dalam bidang kesehatan, perlindungan hukumnya saat ini masih terdapat kendala. Oleh karena itu, komitmen pemerintah dalam pembangunan kesehatan sebagai bentuk strategi pembangunan akan selalu dibangun dan dipertahankan.⁸

Berdasarkan Pasal 4 dan Pasal 5 UU Perlindungan Konsumen, hak dan kewajiban Konsumen secara hukum adalah sebagai berikut :

⁶*Ibid.*

⁷ Aris Yulianto, *Hasil Wawancara*, Kepala Dinas Perdagangan Kabupaten Kudus, Juli 2021.

⁸ Siti Aminah, *Hasil Wawancara*, Staf Operasional Dinas Kesehatan Kabupaten Kudus, Juli 2021.

Hak Konsumen ditegaskan dalam Pasal 4 yaitu :

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Kewajiban Konsumen diatur dalam Pasal 5 yaitu:

- a. Membaca atau mengikutisetiap petunjuk informasi dan prosedur untuk memakai dan memanfaatkan barang dan/atau jasa, yang bertujuan untuk keamanan dan keselamatan konsumen;
- b. Berikhtikad baik setiap melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
- c. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
- d. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

Adapun kewajiban dari pelaku usaha/pedagang *e-cigarette* adalah untuk menjamin adanya hak-hak konsumen yang telah diatur melalui UU Perlindungan Konsumen. Maka dari itu, kewajiban dari pedagang *e-cigarette* dalam hal ini adalah :⁹

1. Menjamin adanya kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;

⁹ Hani Kartika, <http://www.ejournal.warmadewa.ac.id/perlindungan-konsumen-sebagai-pelaksanaan-HAM>, diakses pada September 2021.

2. Memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
3. Bertanggungjawab atas pemberian kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian, jika barang dan/atau jasa tersebut tidak sesuai dengan semestinya.

Berdasarkan adanya perlindungan hak konsumen tersebut jika dikaitkan dengan kewajiban pedagang/pelaku usaha, tentu saja masih mengalami berbagai permasalahan-permasalahan. Permasalahan pelaksanaan perlindungan konsumen *e-cigarette* untuk saat ini adalah mengenai proses perizinan yang harus melalui pemeriksaan standar produk pengolahan hasil tembakau dari Kementerian Kesehatan. Setelah itu, proses pemberian label BPOM MD oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (untuk selanjutnya disebut BPOM), yang kemudian dapat melaksanakan perizinan kepada bea cukai.¹⁰

Berkaitan pemberian label oleh BPOM terdapat beberapa jenis di Indonesia, antara lain :¹¹

1. MD, merupakan singkatan dari Makanan Dalam, dimana pada hal tersebut merupakan bentuk nomor izin yang dikeluarkan BPOM untuk industri makanan besar dan berasal dari dalam negeri.
2. ML, merupakan singkatan dari Makanan Luar, dimana pada hal tersebut merupakan bentuk nomor izin yang dikeluarkan BPOM untuk industri makanan besar dan berasal dari luar negeri atau impor.

¹⁰ Bambang Suryanto, <https://ojs.unud.ac.id/kewenangan-BPOM>, diakses pada September 2021.

¹¹ Bambang Suryanto, <https://ojs.unud.ac.id/kewenangan-BPOM>, diakses pada September 2021.

3. PIRT, merupakan singkatan dari Pangan Industri Rumah Tangga, dimana pada hal tersebut merupakan bentuk nomor izin yang dikeluarkan BPOM melalui Dinas Kesehatan untuk industri pangan skala kecil atau produk rumahan.
4. SP, merupakan singkatan dari Sertifikasi Penyuluhan, dimana pada hal tersebut merupakan bentuk nomor izin yang dikeluarkan BPOM melalui Dinas Kesehatan untuk melakukan penyuluhan terhadap industri pangan skala kecil atau produk rumahan yang belum dapat mengajukan PIRT.

Hal tersebut, tentu saja merupakan suatu bentuk proses yang cukup panjang. Selain itu, dapat memberi kesan kepada pedagang rokok *e-cigarette* untuk menjual secara instan, yaitu penjualan secara ilegal atau tanpa melakukan proses perizinan. Oleh karena itu, saat melakukan penjualan, pedagang rokok *e-cigarette* banyak yang melakukan hal sewenang-wenang mengenai tanggungjawab kesehatan konsumen, sehingga perlindungan konsumen pengguna rokok elektrik belum terjamin secara maksimal sesuai peraturan hukum yang berlaku.¹²

Perlu diketahui, jika saat ini untuk membuka bentuk usaha rokok elektrik di Kabupaten Kudus, belum mendapatkan izin secara resmi oleh bea cukai. Selain itu, selain tidak diizinkan secara resmi oleh bea cukai, pemasaran atau penjualan rokok elektrik juga saat ini tidak mendapatkan perizinan dari Kementerian Kesehatan, padahal setiap rokok yang diproduksi oleh suatu

¹² Muhammad Zakaria, *Hasil Wawancara*, Pedagang Rokok Elektrik, Juli 2021.

perusahaan, sebelum dipasarkan ke masyarakat terlebih dahulu haruslah melewati pemeriksaan standar tertentu dari Kementerian Kesehatan. Setelah melalui pemeriksaan, rokok tersebut kemudian dibawa dan diberi label oleh bea cukai.¹³

Permasalahan tersebut terbukti dengan tidak terdapatnya sebuah label bea cukai pada setiap produk rokok elektrik tersebut, sehingga produk rokok *e-cigarette* dapat disimpulkan belum melewati pemeriksaan standar produk pengolahan hasil tembakau dari Kementerian Kesehatan, padahal produk *e-cigarette* atau lebih dikenal dengan *vapour* juga merupakan produk hasil olahan tembakau. Selain itu, saat ini di Kabupaten Kudus belum ada aturan hukum khusus terkait penggunaan rokok elektrik.¹⁴

Konsumen setiap melakukan pembelian ataupun penggunaan produk rokok elektrik untuk saat ini kebanyakan adalah rokok elektrik yang telah dijual melalui media sosial yang kebanyakan merupakan rokok elektrik KW. Rokok elektrik KW merupakan rokok elektrik yang memang dari pembuatannya atau produksinya tidak menggunakan bahan berkualitas yang menjadi suatu bentuk jaminan keamanan dan kesehatan terhadap konsumen, sehingga apabila konsumen mengalami kerugian terhadap keamanan alat atau kesehatan, maka sebagai pedagang rokok elektrik pasti terkena dampak buruknya. Salah satu dampak buruknya adalah dengan turunnya peringatan secara langsung dan tidak langsung. Peringatan tidak langsung adalah peringatan yang dilakukan melalui media sosial, seperti televisi, koran, radio,

¹³ Rezaldo, *Hasil Wawancara*, Pedagang Rokok Elektrik, Juli 2021.

¹⁴ Aris Yulianto, *Hasil Wawancara*, Kepala Dinas Perdagangan Kabupaten Kudus, Juli 2021.

dan sejenisnya. Oleh karena itu, penurunan konsumen dalam pemasaran pun terjadi.¹⁵

Adanya proses perizinan yang cukup panjang, terhadap legalitas rokok elektrik tentu saja akan mendorong pedagang rokok *e-cigarette* untuk menjual secara instan, yaitu penjualan secara ilegal atau tanpa melakukan proses perizinan, sehingga saat melakukan penjualan/pemasaran, pedagang rokok *e-cigarette* banyak yang melakukan hal sewenang-wenang mengenai tanggungjawab kesehatan konsumen. Hal tersebut tentu saja akan memicu kualitas penegakan hukum terhadap perlindungan konsumen pengguna rokok elektrik.¹⁶

Oleh karena itu, sebagai konsumen rokok elektrik disarankan mampu untuk mengetahui rokok elektrik yang benar-benar aman serta memiliki perizinan secara resmi dari Pemerintah, sehingga jaminan kesehatan dan keamanan konsumen dalam penggunaan barang dan/atau jasa dapat lebih terjamin sesuai prosedur dan kewenangan pihak-pihak yang bersangkutan.¹⁷

Selain itu, rokok elektrik tentu saja memiliki keuntungan bagi konsumennya, antara lain :¹⁸

1. Lebih hemat pengeluaran perbulannya daripada rokok konvensional/kretek;
2. Lebih banyak varian rasa;

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Edi Sulistiawan, <http://jurnal.unissula.ac.id/proses-perizinan-rokok-elektrik>, diakses pada Juli 2021.

¹⁷ Bayu Hermanto, *Hasil Wawancara*, Konsumen Rokok Elektrik 1, Juli 2021.

¹⁸ Muhammad Noor Affan, *Hasil Wawancara*, Konsumen Rokok Elektrik 2, Juli 2021.

3. Dapat membantu mengurangi efek kecanduan rokok konvensional/kretek.

Berdasarkan hal tersebut, maka tentu saja menjadi suatu permasalahan jika dikaitkan pada semangat hukum perlindungan konsumen dalam dunia usaha. Selain itu, dapat disimpulkan jika perlindungan terhadap konsumen rokok elektrik hanya didapatkan dari *e-cigarette* yang legal. Oleh karena itu, Penulis bermaksud untuk mengkaji dan meneliti Implementasi perlindungan hukum bagi Konsumen pengguna rokok elektrik di Kabupaten Kudus.

B. RUMUSAN MASALAH

Berkaitan dalam pembahasan skripsi Penulis ini, yang berjudul “Implementasi Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Pengguna Rokok Elektrik di Kabupaten Kudus”, maka untuk pembahasannya akan dibatasi pada permasalahan-permasalahan yang dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah peran Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus dalam melaksanakan pengawasan bahan yang mengandung zat adiktif terhadap produk rokok elektrik?
2. Bagaimanakah implementasi perlindungan hukum bagi Konsumen Pengguna rokok elektrik di Kabupaten Kudus?

C. TUJUAN PENELITIAN

Berkaitan dengan rumusan permasalahan di atas, adapun tujuan penulis untuk melakukan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui peran Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus dalam melaksanakan pengawasan bahan yang mengandung zat adiktif terhadap produk rokok elektrik.
2. Untuk mengetahui dan memahami implementasi perlindungan hukum bagi Konsumen pengguna rokok elektrik di Kabupaten Kudus.

D. KEGUNAAN PENELITIAN

1. Kegunaan Teoritis

Kegunaan teoritis dalam penelitian skripsi ini, diharapkan mampu untuk memberikan suatu sumbangan pengetahuan tentang permasalahan-permasalahan yang mengenai Implementasi perlindungan hukum bagi Konsumen pengguna rokok elektrik di Kabupaten Kudus. Selain itu, juga memberikan sumbangan informasi terhadap Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus, pada fakta-fakta yang telah terjadi di masyarakat terkait perlindungan konsumen dalam penggunaan rokok elektrik.

2. Kegunaan Praktis

Adapun kegunaan praktis yang diharapkan oleh penulis dalam melakukan penelitian skripsi ini, antara lain :

- a. Untuk menambahkan bahan keilmuan atau kepustakaan terkait hukum keperdataan dan hukum acara perdata;

- b. Untuk memperluas pengetahuan masyarakat pencari keadilan;
- c. Menjadi bahan masukan dan pertimbangan terhadap Konsumen rokok elektrik pada khususnya, yang telah mengalami permasalahan terkait perlindungan hukum dalam pelaksanaan jual beli rokok elektrik;
- d. Menjadi sumbangan pemikiran terhadap Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus, khususnya dalam pelaksanaan perlindungan hukum terhadap Konsumen.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

Berkaitan dengan penulisan skripsi ini, terdiri dari 5 (lima) bab yang saling berkaitan. Berikut telah diuraikan secara sederhana dan efisien terkait penulisan skripsi ini yang berjudul, “Implementasi Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Pengguna Rokok Elektrik di Kabupaten Kudus”, dari BAB 1 sampai dengan BAB V, antara lain :

BAB I PENDAHULUAN, pada BAB I ini akan diuraikan mengenai Latar Belakang Penulisan, Rumusan Permasalahan, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA, pada BAB II ini akan diuraikan terkait kajian teoritis yang berhubungan dengan materi-materi dalam skripsi ini serta menjadi acuan dalam pembahasan terhadap permasalahan yang telah dirumuskan, yang terdiri dari Perlindungan Hukum, Perlindungan Hukum Konsumen, Tinjauan tentang Zat Adiktif dan Rokok Elektrik, dan Proses Perizinan Liquid.

BAB III METODE PENELITIAN, pada BAB III ini akan diuraikan terkait strategi atau tata cara dalam proses penulisan skripsi ini, dimana akan menjelaskan terkait Metode Pendekatan, Spesifikasi Penelitian, Metode Penentuan Sampel, Metode Pengumpulan Data, Metode Pengolahan dan Penyajian Data, dan Metode Analisis Data.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, pada BAB IV ini akan dijelaskan terkait hasil penelitian dan pembahasan yang sesuai dengan perumusan permasalahan-permasalahan yang telah ditentukan sebelumnya. Adapun penelitian dan pembahasan dalam BAB IV ini adalah terkait Peran Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus dalam Melaksanakan Pengawasan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif terhadap Produk Rokok Elektrik, dan mengenai Implementasi Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Pengguna Rokok Elektrik di Kabupaten Kudus.

BAB V PENUTUP, pada BAB V ini akan diuraikan kesimpulan-kesimpulan yang dapat menjawab perumusan permasalahan dalam skripsi ini, serta diuraikan saran dari Penulis yang dianggap mampu untuk memberikan solusi dalam mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut.