

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Memiliki kulit sehat merupakan dambaan setiap orang, khususnya para wanita. Selain dengan mengonsumsi makanan yang bergizi, berolahraga, dan tidur yang cukup, diperlukan pemakaian obat-obat luar yang berfungsi untuk mengoptimalkan kesehatan kulit seperti produk-produk perawatan wajah dan kulit. Kulit yang sehat sering kali digambarkan sebagai kulit yang cerah, berseri, dan lembap. Hal ini membuat para wanita sangat mendambakan kulit yang hampir sempurna tersebut dan ingin mendapatkannya dengan cara apapun. Ada yang melakukan perawatan wajah di salon maupun klinik kecantikan, ada pula yang hanya menggunakan krim-krim kecantikan yang dijual *over the counter* yang dapat dibeli sesuai dengan kebutuhan tanpa harus menggunakan resep dokter.

Seiring perkembangan zaman, keinginan dan kesadaran untuk mempercantik diri semakin dirasakan oleh manusia, terutama kaum hawa. Dalam beberapa tahun terakhir banyak sekali perusahaan internasional yang bergerak di bidang kecantikan memproduksi berbagai macam produk perawatan wajah yang diklaim mampu menyelesaikan berbagai macam permasalahan wajah seperti jerawat, bekas jerawat, warna kulit tidak merata, dan bahkan tanda-tanda penuaan. Kemudian, seiring perkembangan zaman dan bahkan tanda-tanda penuaan. Kemudian, seiring perkembangan zaman dan teknologi, perdagangan pun menjadi semakin bebas dan seolah tanpa

batas. Ada berbagai macam produk yang dapat ditemukan di pasaran sesuai dengan kebutuhan hidup dan kondisi finansial masing-masing orang. Hal ini termasuk juga dalam segi kosmetik, ada ratusan bahkan ribuan produk dari berbagai merek yang dibuat di berbagai negara yang diedarkan di pasaran dengan teknik-teknik *marketing* dan dengan memanfaatkan media sosial sebagai tempat untuk memasarkan produk-produk tersebut. Seperti dua sisi uang logam yang berbeda, demikian pula akibat yang ditimbulkan dari bebasnya perdagangan di pasaran. Selain variasi produk yang beragam yang dapat ditemukan dan dibeli sesuai dengan kebutuhan, di sisi lain, perdagangan yang semakin meluas pun mengakibatkan pengedaran barang ataupun produk-produk yang mengkhawatirkan. Dalam hal ini, yang menjadi kekhawatiran adalah kejelasan dari produk tersebut, yakni tentang komposisi dan konsentrasi dari bahan-bahan yang terkandung di dalam sebuah produk kecantikan.

Terkadang produsen yang tidak bertanggung jawab memasukkan bahan yang berbahaya yang digunakan sebagai pemutih kulit yaitu logam merkuri (Hg), yang dalam jangka panjang dapat menimbulkan kerusakan pada organ tubuh dan juga bersifat toksik.<sup>1</sup> Dengan membuat promosi-promosi yang menarik di media sosial dan memberikan klaim-klaim yang menjanjikan seperti dapat menyembuhkan jerawat, noda hitam, dan tanda penuaan, para pelaku dapat dengan mudah menarik perhatian masyarakat untuk membeli,

---

<sup>1</sup> Sulistiorini Indriaty, Nur Rahmi Hidayati, Arsyad Bachtiar, "Bahaya Kosmetika Pemutih yang Mengandung Merkuri dan Hidroquinon serta Pelatihan Pengecekan Registrasi Kosmetika di Rumah Sakit Gunung Jati Cirebon", Jurnal Surya Masyarakat, Vol. 1 No. 1, November 2018, hal. 9.

dan bahkan mendistribusikan kembali produk-produk tersebut sebagai *reseller*. Dengan kata lain, para penjual memanfaatkan kecanggihan dan kecepatan penyebaran informasi pada media sosial dalam memasarkan produk mereka sehingga mereka tidak perlu bekerja lebih keras untuk memasarkan produk-produk tersebut, cukup dengan membuat akun media sosial untuk memasarkannya. Selain dapat menyembuhkan jerawat, noda hitam, dan tanda penuaan, para penjual pun kerap kali memberikan klaim-klaim lain yang terkesan tidak masuk akal, salah satunya adalah menjanjikan wajah konsumen akan menjadi cerah bersinar atau *glowing* dalam kurun waktu singkat. Padahal, wajah yang sehat dan cerah tidak dapat diperoleh dalam waktu singkat sekalipun telah menggunakan produk perawatan secara rutin, perawatan wajah membutuhkan proses yang tidak sebentar dan kesabaran yang tinggi dalam melakukannya.

Di samping teknik *marketing* di sosial media, ada satu lagi faktor yang mempengaruhi antusiasme masyarakat untuk menggunakan produk-produk kecantikan, yaitu dari segi harga. Demi persaingan yang ketat, penjual rela dan berani menjual produk-produk tersebut dengan harga miring atau juga yang dikenal sebagai banting harga agar produknya laku keras. Kebanyakan wanita sekarang ini sangat tertarik untuk membeli produk kosmetik dengan embel-embel harga yang murah serta hasilnya cepat terbukti atau terlihat.<sup>2</sup>

Seperti kasus penangkapan pembuat kosmetik ilegal di Bekasi yang terjadi beberapa waktu lalu, tersangka pembuat kosmetik ilegal memasarkan

---

<sup>2</sup> Enik Isnaini, "Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Kosmetik Ilegal Yang Mengandung Bahan Kimia Berbahaya", Jurnal Independent Fakultas Hukum, hal. 105.

dagangannya melalui media sosial dan dari media sosial tersebut, tersangka telah mendapatkan banyak *reseller* untuk mendistribusikan produknya.<sup>3</sup> Selain itu, terdapat juga sepasang suami istri di Palembang yang nekat memasarkan produk kosmetik berbahaya melalui *Facebook* dan *Whatsapp*.<sup>4</sup> Dari tangan kedua pelaku, polisi mengamankan barang bukti dengan jumlah yang banyak yaitu, kosmetik masker *whitening* sebanyak 2.287 buah, 35 buah masker komedo apel hijau, 68 buah masker komedo *taro*, masker *strawberry* sebanyak 72 buah dan 142 buah masker komedo lemon.<sup>5</sup>

Merkuri dan hidrokuinon memang dikenal sangat ampuh untuk mengatasi segala permasalahan kulit dalam waktu yang sangat singkat, namun efek samping yang ditimbulkan pun jauh lebih besar dibandingkan dengan manfaatnya. Bahaya kosmetik bermerkuri dapat berdampak pada kesehatan dan memicu berbagai penyakit, seperti kanker kulit, gangguan saraf, gangguan ginjal kronis, emboli paru, dan gangguan janin jika dipakai oleh ibu hamil.<sup>6</sup> Sementara itu, hidrokuinon dianggap sebagai bahan utama yang dapat menghambat produksi melanin, karena mengurangi produksi melanin kulit yang bertanggung jawab untuk warna kulit.<sup>7</sup> *National Center for*

---

<sup>3</sup> Kompas.com, “5 Fakta Penangkapan Pembuat Kosmetik Ilegal di Bekasi, Tersangka Tak Kompeten hingga Omzet Rp 100 Juta”.

<https://megapolitan.kompas.com/read/2021/02/01/09264711/5-fakta-penangkapan-pembuat-kosmetik-ilegal-di-bekasi-tersangka-tak?page=all>, diakses pada tanggal 4 Oktober 2021.

<sup>4</sup> Liputan6, “Pasutri di Palembang Edarkan Kosmetik Ilegal via Facebook”. <https://www.liputan6.com/regional/read/4666496/pasutri-di-palembang-edarkan-kosmetik-ilegal-via-facebook>, diakses pada tanggal 4 Oktober 2021.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Kompas.com, “Belajar dari Kasus Richard Lee dan Kartika Putri soal Skincare, Ini Bahaya Merkuri dan Hidrokuinon”. <https://www.kompas.com/sains/read/2021/01/17/201850223/belajar-dari-kasus-richard-lee-dan-kartika-putri-soal-skincare-ini-bahaya?page=1>, diakses pada tanggal 13 Oktober 2021.

<sup>7</sup> *Ibid.*, hal. 2.

*Biotechnology Information* menyebut hidrokuinon tidak aman untuk kulit. Pasalnya, hidrokuinon menyebabkan gangguan struktural pada stratum korneum epidermis dan keratin pada kulit.<sup>8</sup>

Pada umumnya, bahan berbahaya merkuri dan hidrokuinon dapat ditemukan pada krim-krim pemutih yang dibuat dengan tujuan untuk mencerahkan wajah yang kusam dalam waktu singkat.<sup>9</sup> Krim pemutih adalah sediaan atau campuran bahan-bahan yang digunakan pada bagian luar tubuh yang mempunyai fungsi mencerahkan dan mengubah warna kulit menjadi bersih dan putih.<sup>10</sup> Banyak masyarakat terutama para wanita menggunakan kosmetik salah satunya krim pemutih untuk mempercantik kulit dan muka.<sup>11</sup>

Konsumen pada umumnya tidak mengetahui dari bahan apa produk tersebut dibuat, bagaimana proses pembuatannya, dan strategi pasar apa yang mereka ikuti untuk menjualnya, sehingga mereka mengkonsumsinya.<sup>12</sup> Berdasarkan Pasal 98 ayat (1) Undang-Undang No 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan (UU Kesehatan), sediaan farmasi termasuk kosmetik harus aman, berkhasiat/bermanfaat, bermutu, dan terjangkau. Selain itu, hukum juga mengatur hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat sebagai konsumen dari produk-produk tersebut.

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Ari Sumarmini Chakti, Eva Susanty Simaremare, Rani Dewi Pratiwi, “Analisis Merkuri Dan Hidrokuinon Pada Krim Pemutih Yang Beredar Di Jayapura”, *Jurnal Sains dan Teknologi*, Vol. 8 No. 1, April 2019 Hal. 2.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Enik Isnaini, “Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Kosmetik Ilegal Yang Mengandung Bahan Kimia Berbahaya”, *Jurnal Independent Fakultas Hukum*, hal. 105.

Perlindungan terhadap hak konsumen kosmetik atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa dalam Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Republik Indonesia Nomor HK.00.05.4.17.45 tentang Kosmetik sebenarnya sudah diatur secara jelas berkaitan dengan kewajiban pelaku usaha untuk memberi informasi yang selengkap lengkapnya untuk menghindari timbulnya kerugian pada pihak konsumen kosmetik.<sup>13</sup>

Oleh karena itu, untuk mendukung penelitian ini penulis akan menggunakan UU Kesehatan dan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia No. HK.00.05.4.1745 tentang Kosmetik, dan Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan.

Menurut Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) ada sejumlah kosmetik yang mengandung bahan berbahaya, antara lain berupa BKO (Bahan Kimia Obat) yang dapat membahayakan tubuh manusia.<sup>14</sup> BKO tersebut antara lain seperti obat-obatan jenis antibiotik, deksametason, hingga hidrokuinon. Penggunaan hidrokuinon pada konsentrasi yang tidak tepat atau berlebihan dapat menimbulkan kerusakan pada kulit, contohnya timbul jerawat yang jumlahnya sangat banyak dan bahkan dapat menyebabkan

---

<sup>13</sup> Ribka Amanda Dera, "Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Peredaran Produk Kosmetik Berbahaya", *Lex Privatum*, Vol. VII No. 1, (2019), hal. 14.

<sup>14</sup> *Ibid.*

penyakit kulit. Oleh karena itu penggunaan bahan kimia obat yang mengandung bahan berbahaya dalam pembuatan kosmetik dilarang.<sup>15</sup>

Namun demikian, walaupun sudah ada peraturan yang melindungi konsumen dari bahaya penggunaan produk perawatan wajah yang mengandung bahan merkuri dan hidrokuinon, pihak penjual seolah belum kehabisan akal. Kerap kali para penjual beraksi dengan mengklaim bahwa produknya telah terdaftar pada BPOM dan mereka pun tidak ragu-ragu untuk menjamin keamanan dari produk tersebut. Tak jarang, para penjual krim abal-abal tersebut menjamin bahwa produk mereka aman untuk ibu hamil dan menyusui.

Banyak upaya yang sudah dilakukan oleh pihak berwajib dan BPOM untuk memberantas adanya produk-produk abal-abal seperti ini, salah satunya adalah melakukan penertiban peredaran kosmetik ilegal dan mengandung bahan berbahaya, khususnya kosmetik impor.<sup>16</sup> Penertiban ini dilaksanakan baik oleh BPOM secara mandiri maupun bersama lintas sektor terkait melalui pengawasan rutin, intensifikasi, maupun dengan target khusus dalam rangka penegakan hukum.<sup>17</sup> Namun pada kenyataannya, belum ada efek jera yang didapat oleh para penjual untuk tidak menjual krim wajah abal-abal tersebut.

Akhir-akhir ini masih sangat banyak ditemukan di media sosial maupun e-

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Badan Pengawas Obat dan Makanan, “Penertiban Kosmetika Impor Ilegal dan Kosmetika Mengandung Bahan Berbahaya “Berantas Produk Ilegal dan Berbahaya untuk Keadilan dalam Berusaha””. <https://www.pom.go.id/new/view/more/pers/339/PENERTIBAN-KOSMETIKA-IMPOR-ILEGAL-DAN--KOSMETIKA-MENGANDUNG-BAHAN-BERBAHAYA> Berantas-Produk-Ilegal-dan-Berbahaya-untuk-Keadilan-dalam-Berusaha----.html , diakses pada 4 Oktober 2021.

<sup>17</sup> *Ibid.*

*commerce* penjual yang dengan leluasa masih memasarkan produk-produk abal-abalnya. Bukan hanya itu, teknik pemasaran yang mereka lakukan pun seolah semakin gencar karena tak jarang para penjual menawarkan produk-produk tersebut kepada para selebriti yang memiliki ratusan bahkan jutaan pengikut dengan cara *endorsement*. Dengan demikian, tentu saja penjualan yang diperoleh pun semakin meningkat. Artinya, semakin banyak lagi orang yang tergiur dan mencoba produk abal-abal ini dengan harapan bahwa mereka akan memiliki kulit sehat dengan cara yang instan, dalam waktu yang singkat, serta dengan harga yang murah. Hal ini tentunya memerlukan pengawasan lebih dari BPOM sebagai badan yang bergerak dalam pengawasan obat dan makanan.

Konsumsi kosmetik abal-abal dan peredarannya yang kian hari kian meluas tentunya tidak lepas dari pengaruh literasi dan edukasi. Sebagian besar masyarakat belum paham betul dengan penggunaan bahan-bahan kosmetika yang aman dan kurangnya edukasi tentang hak-hak yang dimiliki masyarakat sebagai konsumen. Hal ini tentunya tidak hanya berlaku bagi konsumen saja, namun juga pada penjual dan pelaku usaha. Penjual maupun pelaku usaha seringkali lalai akan kewajibannya untuk menyediakan barang yang berkualitas bagi konsumen dan tidak memiliki pengetahuan tentang konsekuensi yang akan diperoleh konsumen ketika menggunakan produk yang mengandung bahan berbahaya dan konsekuensi yang diperoleh oleh pihak penjual sendiri apabila terbukti menjual produk krim abal-abal.

Fenomena ini yang membuat penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut mengenai peran BPOM dalam mengawasi peredaran kosmetik yang mengandung bahan berbahaya seperti merkuri dan hidrokuinon serta apakah mekanisme pengawasan yang diterapkan oleh BPOM dalam mengawasi peredaran kosmetik tersebut perlu ditingkatkan lebih lanjut.

### **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan paparan latar belakang di atas, maka penulis merumuskan 2 (dua) rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana peran BPOM sebagai pengawas dalam peredaran kosmetik yang menggunakan bahan berbahaya?
2. Bagaimana mekanisme pengawasan yang diterapkan oleh BPOM dapat ditingkatkan dalam mengawasi peredaran produk kosmetik berbahan berbahaya?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan paparan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui peran BPOM sebagai pengawas kosmetik berbahan berbahaya berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 80 Tahun 2017 Tentang Badan Pengawasan Obat dan Makanan;
2. Mengetahui mekanisme pengawasan yang dapat ditingkatkan oleh BPOM dalam mengawasi peredaran produk kosmetik ilegal berbahan berbahaya.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Secara teoretis hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan pertimbangan dan edukasi bagi para pembaca dan bagi penulis sendiri untuk kepedannya lebih bijak dalam memilih dan menggunakan produk-produk kecantikan yang ada di pasaran.
2. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan untuk dapat digunakan sebagai bahan penelitian lebih lanjut guna untuk menambah wawasan dan pengetahuan tentang pemasaran produk kecantikan berbahan merkuri dan hidrokuinon.

#### **1.5. Sistematika Penulisan**

Penelitian ini akan disusun secara rinci dan sistematis dalam 5 bab yang terdiri dari:

BAB I yaitu pendahuluan menjelaskan tentang latar belakang permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penelitian.

BAB II yaitu landasan teori dan konseptual mengenai produk, kosmetik, penjual dan konsumen, dan BPOM yang digunakan sebagai dasar teori dan konsep pemecahan masalah penelitian.

BAB III yaitu metode penelitian yang memuat tentang jenis penelitian, jenis data, sumber data, metode pengumpulan data, jenis pendekatan, serta metode analisis data yang digunakan.

BAB IV yaitu gambaran umum produk kosmetik, analisis data, hasil

penelitian dan pembahasan tentang peran BPOM sebagai pengawas kosmetik  
berbahan berbahaya dan mekanisme pengawasan yang diterapkan oleh  
BPOM dalam mengawasi peredaran produk kosmetik berbahan berbahaya.  
BAB V yaitu penutup menjelaskan tentang kesimpulan dan saran.

