

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum yang termuat dalam Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹ Pasal ini menghendaki bahwa penyelenggaraan pemerintahan didasarkan atas prinsip-prinsip hukum untuk membatasi kekuasaan pemerintah. Pada Perubahan Kedua Pasal 28 I angka (5) Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan bahwa: prinsip negara Indonesia adalah negara hukum yang demokratis, dimana dalam pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.² Pengaturan terhadap pelaksanaan Hak Asasi Manusia dituangkan dalam peraturan perundang-undangan untuk mencegah adanya tindakan kesewenang-wenangan pemerintah maupun rakyat yang mengakibatkan terjadinya pelanggaran Hak Asasi Manusia.³

Istilah negara hukum dalam bahasa Belanda adalah *rechtstaat*.⁴ Menurut Soepomo, istilah negara hukum menjamin adanya tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberi perlindungan hukum pada

¹ Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Pasal 28 I angka (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³ Yanto M.P. Ekon, *Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Internasional Dan Nasional Indonesia*, (Kupang: CV. Kairos, 2007), hlm. 1.

⁴ O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum Bagi Pembaruan Negara Dan Wibawa Hukum Bagi Pembaruan Masyarakat Di Indonesia*, (Jakarta: BPK Gunung Mulia, 1970), hlm. 27.

masyarakat, antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.⁵ Konsep negara hukum Indonesia didasarkan pada pandangan hidupnya sendiri yaitu Pancasila. Padmo Wahyono mengatakan, bahwa pola yang diambil tidak menyimpang dari konsep negara hukum pada umumnya, namun dikodifikasikan dengan situasi Indonesia atau digunakan dengan ukuran pandangan hidup atau pandangan negara.⁶

Indonesia *Legal Roundtable* menjelaskan,⁷ bahwa setidaknya terdapat lima prinsip dan indikator negara hukum. Pertama, pemerintahan berdasarkan hukum, dengan indikator adanya keseimbangan di antara cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif serta performa eksekutif dan legislatif. Kedua, independensi kekuasaan kehakiman dengan indikator pelaksana dan organisasi kekuasaan kehakiman itu sendiri. Ketiga, penghormatan dan pengakuan serta perlindungan hak asasi manusia dengan indikator kebebasan untuk berserikat, berkumpul serta menyatakan pendapat, kebebasan beragama dan berkeyakinan, perlakuan yang tidak diskriminatif, hak untuk hidup dan bebas dari penyiksaan, hak atas pekerjaan, upah dan pendidikan yang layak. Keempat, akses terhadap keadilan dengan indikator peradilan yang mudah, cepat dan berbiaya ringan, bantuan hukum kepada warga yang tidak mampu, perlindungan kepada korban, pelapor dan kompensasi kepada yang dinyatakan bersalah secara keliru. Kelima, peraturan yang terbuka dan jelas dengan indikator

⁵ Soepomo, *Undang-Undang Republik Indonesia*, (Jakarta: Noordhof, 1980), hlm. 21.

⁶ Juniarso Ridwan & Ahmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik*, (Bandung: Nuansa, 2009), hlm. 24.

⁷ Tim *Indonesian Legal Roundtable*, Indeks Persepsi Negara Hukum Indonesia 2012, (Jakarta: *Indonesian Legal Roundtable*, 2013), hlm. 8-9.

mengikutsertakan publik dalam pembuatan peraturan, kejelasan materi peraturan dan akses terhadap peraturan perundang-undangan itu sendiri.⁸

Negara Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 termasuk dalam negara kesejahteraan. Konsep dari negara kesejahteraan (*welfare state*) dianut oleh Indonesia sejak didirikan.⁹ Fungsi Negara Republik Indonesia sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut:

- 1) Tugas keamanan, pertahanan dan ketertiban (*defence, security and protection function*);
- 2) Tugas kesejahteraan atau *welfare state function*, tugas ini pun dalam arti yang seluas-luasnya termasuk *social service* dan *social welfare*;
- 3) Tugas pendidikan (*educational function*).

Fungsi negara hukum adalah untuk melaksanakan ketertiban dan keamanan, kemakmuran dan kesejahteraan, pertahanan dan keamanan serta menegakkan keadilan. Adanya kewajiban pemerintah untuk memajukan kesejahteraan umum merupakan ciri dari konsep negara kesejahteraan.¹⁰

Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang gencar dalam melakukan pembangunan di segala aspek, salah satunya aspek perekonomian. Pemerintah Indonesia serta seluruh lapisan masyarakat harus mengelola perekonomian di Indonesia dengan sebaik mungkin

⁸ *Ibid.*

⁹ Sulaiman Tripa, *Rekonseptualisasi Hukum Indonesia*, (Banda Aceh: Bandar Publishing, 2019), hlm. 22.

¹⁰ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hlm. 19.

sesuai yang telah diatur dalam konstitusi untuk mendapatkan kepastian hukum dalam sistem ekonomi dan mencapai keberhasilan di dalam bidang ekonomi, sehingga Indonesia dapat bersaing di dunia perdagangan Internasional. Hal ini secara konsitusional diatur dalam Bab XIV Pasal 33 UUD RI 1945,¹¹ bahwa perekonomian Indonesia berasaskan kekeluargaan yang ditujukan untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat banyak.

Seiring era perdagangan bebas saat ini berbagai jenis hasil produksi dijual-belikan. Jual-beli adalah suatu persetujuan atau perjanjian mengikat penjual dan pembeli, penjual mengikatkan diri untuk menyerahkan suatu barang yang disetujui bersama, dan pembeli mengikatkan diri untuk membayar harga barang yang disetujui bersama.¹² Produk yang diperjualbelikan sangat beragam, termasuk sediaan farmasi yaitu kosmetika.

Kosmetika telah menjadi kebutuhan pelengkap seiring dengan perkembangan gaya hidup di masyarakat. Produk kosmetika merupakan perkembangan dari industri obat-obatan yang saat ini telah banyak beredar di pasaran dengan berbagai kegunaan, jenis dan merek. Keberadaan kosmetika sangat dibutuhkan khususnya bagi wanita yang ingin terus

¹¹ Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berbunyi: (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan; (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat; (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional; (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang).

¹² Pasal 1457 *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata [Burgerlijk Wetboek]*, diterjemahkan oleh R. Soebekti dan R. Tjitrosudibio (Jakarta: Pradnya Paramita, 2004).

terlihat cantik dan menggunakannya selama beraktivitas.

Istilah kosmetika dalam Bahasa Inggris yaitu “*cosmetics*” sedangkan dari Bahasa Yunani, kosmetika dikenal dengan “*kosmein*” yang artinya “berhias”. Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (KBBI), definisi kosmetika sebagai berikut:¹³

“a 1 berhubungan dengan kecantikan (tentang corak kulit) [...] n 2 obat (bahan) untuk mempercantik wajah, kulit, rambut, dan sebagainya (seperti bedak, pemerah bibir)”.

Komposisi utama dari kosmetika adalah bahan dasar yang berkhasiat, bahan aktif dan ditambah bahan tambahan lain seperti: bahan pewarna, bahan pewangi, pada pencampuran bahan-bahan tersebut harus memenuhi kaidah pembuatan kosmetika ditinjau dari berbagai segi teknologi pembuatan kosmetika termasuk farmakologi, farmasi, kimia teknik dan lainnya.¹⁴ Pada umumnya, penggunaan kosmetika yang mengandung bahan berbahaya memberikan dampak kepada pemakai seperti muncul jerawat, alergi, iritasi kulit seperti terbakar, infeksi area mata dan kanker kulit.

Pada dasarnya, kosmetika merupakan produk yang beresiko rendah karena hanya digunakan di lapisan kulit terluar. Namun, apabila kosmetika ditambah dengan bahan berbahaya yang dilarang, maka kosmetika dapat membahayakan kesehatan manusia,¹⁵ seperti kanker.¹⁶ Apabila kosmetika

¹³ <https://kbbi.kemdikbud.go.id>.

¹⁴ Ahmadi Miru, *Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2017), hlm. 1.

¹⁵ Dampak Penggunaan Kosmetika Mengandung Bahan Berbahaya, diunduh dari <https://www.pom.go.id/new/view/more/berita/8263/Dampak-Penggunaan-Kosmetika%20Mengandung-Bahan-Berbahaya.html> tanggal 6 September 2021.

tersebut digunakan oleh ibu hamil, maka dapat menyebabkan kelainan pada janin (teratogen).¹⁷ Bahan berbahaya yang sering ditemukan atau terdapat di dalam kosmetika diantaranya merkuri, hidrokuinon, rhodamin B, dan asam retinoat. Untuk itu diperlukan perlindungan konsumen dari perdagangan kosmetika yang mengandung bahan berbahaya.

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 1176/MENKES/PER/VIII/2010 Tentang Notifikasi Kosmetika menyatakan bahwa:

“Setiap kosmetika yang beredar wajib memenuhi standar dan/atau persyaratan mutu keamanan dan kemanfaatan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.¹⁸

Keamanan yang dinilai dari bahan-bahan kosmetika yang digunakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kosmetika yang dihasilkan tidak mengganggu atau membahayakan kesehatan manusia. Kemanfaatan dinilai dari kesesuaian dengan tujuan penggunaan dan klaim yang dicantumkan pada produk kosmetika. Mutu yang dinilai dari pemenuhan persyaratan sesuai dengan cara pembuatan kosmetika yang baik dan bahan kosmetika yang digunakan sesuai dengan aturan perundang-undangan di Indonesia serta harus terpenuhi unsur penandaan yang berisi informasi lengkap, objektif, dan tidak menyesatkan.

¹⁶ Karsinogen adalah zat yang berpotensi menyebabkan kanker. Zat ini tidak hanya ditemukan pada makanan pemicu kanker, tetapi juga terdapat dalam bahan kimia, obat-obatan, kosmetika, virus hingga sinar radiasi. Di mana, paparan kimia beresiko lebih tinggi memicu kanker.

¹⁷ Teratogen adalah zat yang menyebabkan bayi terlahir cacat karena terjadi kelainan perkembangan janin dalam kandungan.

¹⁸ Pasal 2 Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 1176/MENKES/PER/VIII/2010 Tentang Notifikasi Kosmetika.

Konsumen juga dihimbau untuk meneliti adanya label halal pada suatu produk. Adanya label halal dalam sebuah produk kosmetika menyatakan bahwa produk tersebut telah bersertifikat halal.¹⁹ Manfaat label halal bagi konsumen yaitu konsumen mendapatkan keamanan dalam mengonsumsi dan menggunakan produk tersebut serta membuat konsumen mendapat kepastian hukum dan jaminan bahwa produk tersebut tidak mengandung sesuatu yang tidak halal dan juga diproduksi dengan cara yang halal.²⁰

Perhimpunan Perusahaan dan Asosiasi Kosmetika Indonesia (PPAK) Indonesia memproyeksikan penjualan pada tahun 2021 tumbuh pada kisaran 7% (persen) menjadi US\$7,45 juta dari 2020 US\$6,95 juta. Adapun perolehan pada tahun 2020 terbilang dalam penjualan yang berkisar US\$6,90 juta.²¹ Pertumbuhan kebutuhan kosmetika berdasarkan data Kementerian Perindustrian tahun 2019,²² lebih dari 760 perusahaan yang berfokus kepada industri kosmetika, dan sebanyak 95% (persen) industri kosmetika nasional berasal dari sektor industri kecil dan menengah (UKM) serta sisanya berasal dari industri berskala besar. Pada tahun 2018, nilai ekspor produk kosmetika nasional mencapai US\$ 556,36

¹⁹ Pasal 11 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2014 Tentang Jaminan Produk Halal, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 295, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5604.

²⁰ Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2014 Tentang Jaminan Produk Halal, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 295, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5604.

²¹ Industri Kosmetika Diproyeksi Tumbuh 7% (persen) Tahun Ini, diunduh dari <https://ekonomi.bisnis.com>, diakses pada tanggal 3 April 2022.

²² Kementerian Perindustrian Republik Indonesia, diunduh dari <https://kemenperin.go.id/artikel/18957/industri-kosmetika-nasional-tumbuh-20%25>, diakses pada tanggal 9 Maret 2020.

juta, naik pesat dibandingkan pada tahun 2017 sebesar US\$ 516,88 juta.²³ Dengan adanya kenaikan yang terjadi setiap tahunnya, maka dapat dinyatakan bahwa angka pertumbuhan industri kosmetika cenderung selalu meningkat.

Pertumbuhan industri kosmetika dalam negeri baru mencapai 25%-30% (persen) dari total nilai perdagangan domestik yang masih didominasi oleh kontribusi merek multinasional,²⁴ dikarenakan besarnya nilai ekspor produk kosmetika tersebut Masyarakat Indonesia Anti Pemalsuan atau yang disebut MIAP mengategorikan kosmetika sebagai *Fast Moving Consumer Goods* (FMCG) yakni, produk yang memiliki masa simpan yang relatif singkat.²⁵

Badan Pengawasan Obat dan Makanan Republik Indonesia (Badan POM) memiliki kewajiban untuk mengawasi dan memberikan izin untuk produk-produk obat dan makanan yang bisa dikonsumsi oleh masyarakat. Badan POM merupakan lembaga pemerintah non-kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan obat dan makanan. Lembaga ini berada dibawah dan bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan dan di pimpin oleh Kepala Badan POM, sesuai dengan

²³ Industri Kosmetika & Jamu Bisa Jadi Ujung Tombak Sektor Manufaktur, diunduh dari <https://industri.kontan.co.id/news/industri-kosmetika-jamu-bisa-jadi-ujung-tombak-sektor-manufaktur>, diakses pada tanggal 4 September 2021.

²⁴ Masyarakat Indonesia Anti Pemalsuan (MIAP), *Telusuri Kosmetika Ilegal Lebih Dalam*, diunduh dari <https://www.fixindonesia.com>, (Jakarta, 12 Juli 2019), diakses pada tanggal 22 April 2020.

²⁵ *Ibid.*

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2017 Tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan.

Penggunaan kosmetika pada zaman *modern* ini sangat bermanfaat untuk menjaga penampilan dan kesehatan kulit, selama kosmetika tersebut tidak mengandung bahan berbahaya bagi kulit dan tubuh manusia. Sering kali konsumen memilih suatu produk kosmetika hanya berbekalkan pengetahuan dari media massa dan iklan, tidak diikuti dengan pengetahuan yang memadai mengenai kandungan dari produk tersebut. Akibatnya, penggunaan kosmetika justru menimbulkan efek negatif bagi kulit.²⁶

Menurut Badan POM, ada sejumlah kosmetika yang mengandung bahan berbahaya, antara lain berupa bahan kimia obat yang dapat membahayakan tubuh manusia. Bahan kimia obat tersebut seperti obat-obatan jenis antibiotik, deksametason, hingga hidrokuinon.²⁷ Jadi, yang dimaksud dengan bahan berbahaya dalam kosmetika adalah bahan kimia obat yang dilarang penggunaannya dalam bahan baku pembuatan kosmetika, karena dapat merusak organ-organ dalam tubuh manusia.²⁸ Oleh karena itu, penggunaan bahan kimia obat yang mengandung bahan berbahaya dalam pembuatan kosmetika harus dilarang.

²⁶ Dewi Muliawan dan Neti Suriana, *A-Z Tentang Kosmetika*, (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2013), hlm. xiii-xix.

²⁷ BPOM melakukan tindak lanjut dengan menerbitkan *public warning* kepada konsumen. Salah satu contoh *public warning* adalah dengan diterbitkannya Surat Kepala BPOM Nomor B-IN.05.03.1.43.12.16.4139 tanggal 6 Desember 2016 tentang Kosmetika Mengandung Bahan Berbahaya.

²⁸ R.A Prasetya dan O.D Wahyurini, *Perancangan Kampanye Edukasi Bijak Memilih Kosmetika Untuk Wanita Usia 20-25 Tahun*, (Jurnal Sains dan Seni ITS, 2016), hlm. 109-114.

Sejauh ini, masyarakat tidak mendapatkan informasi mengenai batas aman penggunaan bahan-bahan kimia di dalam kosmetika. Konsumen cenderung hanya memperhatikan izin edar, tanggal kadaluarsa, label sertifikat halal, label bahan baku kosmetika, namun konsumen tidak memahami jika bahan-bahan kimia yang terdapat pada kosmetika harus memenuhi batas aman penggunaannya sesuai dengan hasil uji dermatologi.²⁹

Menurut pendapat M. Nasser selaku Ketua Pengurus Pusat Perhimpunan Dokter Spesialis Kulit dan Kelamin Indonesia (PERDOSKI) periode tahun 2018-2021, bahan merkuri seharusnya tidak boleh digunakan sebagai bahan pembuatan krim wajah termasuk salah satunya krim pemutih. Akan tetapi, pada kenyataannya ternyata merkuri diizinkan oleh Badan POM untuk digunakan sebagai bahan kosmetika pada produk riasan mata dan pembersihnya. Diluar dari penggunaan produk riasan mata dan pembersihnya, akan dianggap sebagai penyalahgunaan dan dilarang diedarkan. Kandungan merkuri yang masih diperbolehkan yaitu dengan kadar tidak lebih dari 0,007% (persen), sedangkan untuk kandungan hidrokuinon dalam produk kosmetika, Badan POM menetapkan ambang batas kandungan tersebut di bawah 2% (persen),³⁰ sehingga konsumen

²⁹ Suatu produk kosmetika disebut *dermatologist tested* bila suatu produk telah diujicoba oleh seorang dermatologis (dokter kulit) dan terbukti tidak menyebabkan iritasi kulit. Suatu perusahaan kosmetika memberikan produknya pada seorang dermatologis, kemudian *dermatologist* mencoba menggunakan produk ke kulitnya atau satu dua orang pasiennya, maka klaim *dermatologist tested* sudah dapat dipakai.

³⁰ Lampiran Peraturan Kepala BPOM tentang Persyaratan Teknis Bahan Kosmetika Nomor 17 Tahun 2022.

harus paham jika memilih produk kosmetika perlu memperhatikan komposisi dari bahan-bahan kosmetika tersebut.

Konsumen biasanya tidak meneliti suatu produk kosmetika sebelum membeli, hal ini menjadi salah satu faktor mengapa produk kosmetika yang mengandung bahan berbahaya masih banyak dibeli oleh para konsumen. Umumnya, konsumen langsung membeli produk kosmetika tanpa meneliti terlebih dahulu komposisi dari produk yang dibeli yang mungkin dapat menimbulkan efek samping secara langsung kepada konsumen. Salah satu bentuk nyata dalam upaya melindungi konsumen yang diberikan oleh Badan POM adalah dengan melakukan pengawasan dan penyidikan terkait dengan produk kosmetika yang telah beredar di pasaran. Pengawasan ini dilakukan oleh Badan POM bekerjasama dengan Kepolisian, dan Dinas Kesehatan setempat. Pengawasan bertujuan untuk menjaga agar pelaku usaha kosmetika dan distributor kosmetika tetap menjalankan aturan yang telah ditentukan.

Pengawasan yang dilakukan oleh Badan POM sebagai bentuk perlindungan hukum yaitu pengawasan tahap awal yang terdiri dari pengawasan *pre-market* dan pengawasan *post-market*. Selain pengawasan pada tahap awal, diperlukan pula pengawasan tahap lanjut pada tahap pendaftaran dan penilaian kosmetika yang akan dipasarkan. Produk kosmetika dapat dipasarkan melalui iklan setelah mendapat izin edar

berupa notifikasi dari Kepala Badan.³¹ Tahap penilaian terdiri atas pemeriksaan kelengkapan dan keabsahan pendaftaran yang meliputi kelengkapan data administrasi dan teknis pada formulir pendaftaran, kelengkapan pengisian berkas pendaftaran, serta keabsahan dokumen yang disertakan. Tahap penilaian merupakan tahap evaluasi mutu, keamanan, dan kemanfaatan setiap dokumen. Tahap penilaian menjadi tahapan yang paling krusial, mengingat tahapan ini merupakan langkah pertama bagi produk kosmetika untuk dapat terjun kepasar, dan tahap ini dilakukan oleh panitia penilai yang anggotanya telah ditetapkan oleh Kepala Badan POM.

Akibat dari kurangnya penerapan dan pengawasan terhadap standar mutu dan kualitas dari produk kosmetika, posisi konsumen menjadi tidak terlindungi sehingga banyak terjadi kasus berupa produk kosmetika yang dibeli masyarakat dengan tujuan untuk mendapatkan hasil yang sempurna, malah berakibat sebaliknya yang merugikan kesehatan.³² Produk kosmetika impor tersebut sering kali dijual tanpa mencantumkan nomor layanan konsumen atau pihak yang dapat dihubungi jika terjadi efek samping dari penggunaan produk kosmetika tersebut.³³

Produk kosmetika yang mengandung bahan berbahaya telah banyak dijumpai dan ditemukan, baik yang dijual secara langsung maupun

³¹ Pasal 2 angka (1) Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2021 Tentang Pengawasan Periklanan Kosmetika, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 1347.

³² Henny Marlyna dan Agus Sardjono, *Does the Trademark Protection Regulation Protect Consumers against Counterfeit Products? Analyzing the Theories of Trademark and Indonesian Trademark Law* (Depok: Universitas Indonesia, 2019).

³³ *Ibid.*

online. Kosmetika yang mengandung bahan berbahaya cenderung memiliki *target setting* untuk *mass market* atau konsumen menengah kebawah, dikarenakan harganya yang murah dan tidak berbanding lurus dengan kualitas yang diberikan.³⁴ Oleh karena itu, perlu diperketat mengenai pengawasan terhadap kosmetika berbahaya agar pada saat digunakan oleh konsumen dapat memberikan rasa aman, nyaman dan memberikan manfaat yang sesuai.

Dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap peredaran dan perdagangan produk kosmetika, Menteri Kesehatan mengeluarkan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2013 Tentang Izin Produksi Kosmetika yang memuat ketentuan tentang diwajibkannya semua kosmetika yang telah beredar harus memenuhi persyaratan mutu, keamanan dan kemanfaatan. Peraturan lainnya yang dikeluarkan oleh Badan POM, terkait dengan pengawasan kosmetika adalah Peraturan Badan POM Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2020 Tentang Pedoman Cara Pembuatan Kosmetika yang Baik (CPKB).

Selanjutnya, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), juga memuat ketentuan mengenai perlindungan konsumen terhadap kosmetika, baik lokal maupun impor yang mengandung zat adiktif atau bahan berbahaya bagi pemakainya. Pasal 2 UUPK berisi tentang: “perlindungan konsumen berdasarkan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan, dan

³⁴ Annisa Sulisty Rini dalam artikel yang berjudul *Ini Target Pasar Produk Kosmetika Ilegal dan Berbahaya* (Jakarta: 14 November 2018), diunduh dari <https://ekonomi.bisnis.com>, diakses pada tanggal 22 April 2020.

keselamatan konsumen, serta kepastian hukum.”³⁵ Namun, pada kenyataannya masih ditemukan penyalahgunaan pelaku usaha di bidang kosmetika dalam hal penggunaan zat adiktif atau bahan berbahaya yang ditambahkan kedalam produk kosmetika tersebut.³⁶

Perlindungan hukum bagi konsumen kosmetika menurut Pasal 45 angka (1) UUPK menyatakan bahwa:

“Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada dilingkungan peradilan umum.”

Pasal 4 UUPK juga telah mengatur hak konsumen sebagai berikut:

- 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 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 mendapatkan 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;

³⁵ Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821.

³⁶ Pasal 113 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan mengenai Pengamanan Zat Adiktif, berbunyi: (1) Pengamanan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif diarahkan agar tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan perseorangan, keluarga, masyarakat, dan lingkungan; (2) Zat adiktif sebagaimana dimaksud pada angka (1) meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau, padat, cairan, dan gas yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya; (3) Produksi, peredaran, dan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif harus memenuhi standar dan/atau persyaratan yang ditetapkan.

- i) Hak-hak yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan lainnya.

Secara khusus kosmetika dapat digolongkan sebagai produk yang berhubungan erat dengan kesehatan, karena efek pemakaian dari kosmetika dapat berdampak luas bagi kesehatan tubuh, terutama pada kulit manusia.³⁷ Oleh karena itu kosmetika dapat digolongkan sebagai salah satu sediaan farmasi yang perlu mendapatkan pengaturan yang serius dari pemerintah. Penggunaan kosmetika yang mengandung bahan berbahaya tidak dapat dipandang remeh oleh pemerintah karena pada umumnya kosmetika digunakan dalam jangka waktu yang panjang dan kelompok usia yang menggunakan sebagian besar adalah kelompok usia produktif yang menjadi tonggak kekuatan bangsa.³⁸ Ketentuan mengenai penyediaan dan/atau pengedaran kosmetika telah ditetapkan dalam Pasal 98 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan yang menyatakan bahwa: “sediaan farmasi dan alat kesehatan harus aman, berkhasiat/bermanfaat, bermutu, dan terjangkau”.³⁹

³⁷ Berita Aktual, *Dampak Penggunaan Kosmetik Mengandung Bahan Berbahaya*, diunduh dari www.pom.go.id, diakses pada tanggal 24 Maret 2022.

³⁸ Siaran Pers/Peringatan Publik, *Waspada Kosmetika Mengandung Bahan Berbahaya “Pilihlah Kosmetika Aman Untuk Tampil Cantik”*, diunduh dari www.pom.go.id, diakses pada tanggal 24 Maret 2022.

³⁹ Pasal 98 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063.

Selanjutnya, Pasal 106 angka (1) dan (2) Undang-Undang Kesehatan juga telah mengatur mengenai ketentuan penyediaan dan/atau pedaran kosmetika yang berbunyi:⁴⁰

- (1) Sediaan farmasi dan alat kesehatan hanya dapat diedarkan setelah mendapatkan izin edar.
- (2) Penandaan dan informasi sediaan farmasi dan alat kesehatan harus memenuhi persyaratan objektivitas dan kelengkapan.

Penyediaan dan/atau pedaran tidak boleh menggunakan bahan berbahaya diatur secara khusus dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2013 Tentang Izin Produksi Kosmetika yang menyatakan bahwa:

“Industri kosmetika tidak diperbolehkan membuat kosmetika dengan menggunakan bahan kosmetika yang dilarang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan”.

Peraturan Kepala Badan POM secara rinci telah mengatur ketentuan mengenai larangan peredaran dari produk kosmetika berbahaya di Indonesia. Kosmetika berbahaya dijelaskan sebagai kosmetika yang menggunakan campuran dari bahan-bahan yang diperbolehkan tetapi melebihi persyaratan mutu yang telah diakui atau yang telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, serta kosmetika yang menggunakan campuran bahan yang dilarang untuk digunakan dalam

⁴⁰ Pasal 106 angka (1) dan (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063.

pembuatan kosmetika karena tidak sesuai dengan batasan dan persyaratan penggunaan yang ditetapkan.⁴¹

Apabila para pelaku usaha yang terbukti menyediakan dan/atau mengedarkan kosmetika berbahaya serta tidak memiliki izin edar maka dapat diproses ke pengadilan dan dikenakan ketentuan pidana. Pasal 196 dan 197 Undang-Undang Kesehatan telah mengatur tentang ketentuan pidana sebagai berikut:

Pasal 196 Undang-Undang Kesehatan:

“Setiap orang yang dengan sengaja memproduksi atau mengedarkan sediaan farmasi dan/atau alat kesehatan yang tidak memenuhi standar dan/atau persyaratan keamanan, khasiat, atau kemanfaatan, dan mutu sebagaimana dimaksud dalam pasal 98 angka (2) dan angka (3) dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 tahun dan denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)”.

Pasal 197 Undang-Undang Kesehatan:

“Setiap orang yang dengan sengaja memproduksi atau mengedarkan sediaan farmasi dan/atau alat kesehatan yang tidak memiliki izin edar sebagaimana dimaksud pasal 106 angka (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah)”.

Mengutip pendapat dari Retno Iswari, tujuan utama dari pemakaian kosmetika pada konsumen adalah untuk menjaga kebersihan, meningkatkan daya tarik, meningkatkan rasa percaya diri, melindungi kulit dan rambut dari kerusakan, mencegah penuaan, dan secara umum membantu seseorang lebih untuk dapat menikmati dan lebih menghargai

⁴¹ Pasal 4 jo. Pasal 5 jo. Pasal 8 Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2022 Tentang Persyaratan Teknis Bahan Kosmetika, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 702.

hidup.⁴² Dengan demikian, pemilihan dan penggunaan kosmetika harus tepat dan sesuai dengan tujuan dan manfaat yang diperoleh.⁴³

Lebih lanjut, Rostamailis juga mengungkapkan pendapatnya bahwa bila kosmetika yang dipilih dan digunakan dapat memberikan kesegaran kepada kesehatan kulit, rambut, dan kuku atau tubuh secara keseluruhan, berarti kosmetika tersebut membawa pengaruh positif terhadap penggunaannya. Sebaliknya, pengaruh negatif secara umum akan menimbulkan gangguan pada kesehatan serta penampilan, seperti kulit menjadi kehitam-hitaman, bercak-bercak, kering, rambut menjadi rontok dan kulit kepala menjadi gatal serta dapat mengakibatkan pengelupasan pada kulit serta dapat menyebabkan kanker kulit. Semuanya akan menimbulkan keresahan pada orang yang mengalaminya.⁴⁴

Gencarnya perdagangan produk kosmetika baik secara langsung maupun melalui media iklan mempengaruhi konsumen untuk meyakini bahwa produk kosmetika tersebut terpercaya dan aman untuk digunakan. Iklan dilakukan melalui berbagai media semata-mata bertujuan untuk menarik minat konsumen agar tertarik untuk membeli produk kosmetika. Konsumen menjadi tidak waspada akan keamanan produk kosmetika yang dibelinya, baik dari komposisi bahan kimia yang terkandung di dalam produk kosmetika hingga izin edar dari kosmetika tersebut.

⁴² Retno Iswari Tranggono dan Fatma Latifah, *Buku Pegangan Pengetahuan Ilmu Kosmetika* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2007), hlm. 7.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Rostamailis, *Penggunaan Kosmetika, Dasar Kecantikan & Berbusana Yang Serasi*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2005), hlm. 4-5.

Salah satu kasus perdagangan dan peredaran kosmetika yang mengandung bahan berbahaya terjadi di Kabupaten Tangerang. Dalam pelaksanaan kegiatan penertiban kosmetika berbahaya disarana distribusi, banyak ditemukan kosmetika tanpa izin edar yang merupakan produk impor dari 8 negara dengan total 214 barang. Badan POM menghimbau agar konsumen menjadi lebih peduli dan berhati-hati dengan penggunaan kosmetika terutama yang ilegal, dan dipalsukan serta mengandung bahan berbahaya.⁴⁵ Berikut beberapa kasus-kasus lain terkait dengan kosmetika yang membahayakan konsumen diantaranya:

1) Pengoplosan Kosmetika Terkenal

Polda Jawa Timur berhasil mengungkap perdagangan kosmetika ilegal yang dioplos dengan merek terkenal di Kediri dengan mengatakan tujuh *public figure* terkenal yang dikelola tersangka KIL. Produk yang dikelola ternyata tidak memiliki izin edar dari Badan POM dan Dinas Kesehatan. Produk tersebut dijual melalui media sosial dengan omset mencapai Rp 300 juta perbulan.⁴⁶ Promosinya seolah-olah *public figure* tersebut memakai produk kecantikan milik tersangka namun ternyata tidak. Kemungkinan tidak tahu kalau produk tersebut ilegal, *public figure* akan dipanggil sebagai saksi dan akan dilakukan secara bertahap.

⁴⁵ <https://www.beritasatu.com/ekonomi/569678/bpom-amankan-kosmetika-ilegal-dari-8-negara>, diakses pada tanggal 10 November 2019.

⁴⁶ Kasus Kosmetika Palsu, NK akan Dipanggil Polda Jatim, diunduh dari <https://www.merdeka.com/peristiwa/kasus-kosmetika-palsu-nella-kharisma-akan-dipanggil-polda-jatim.html>, diakses pada tanggal 27 Juli 2021.

Saat ini kasus tersebut telah masuk ke persidangan pada Pengadilan Negeri Surabaya yang dalam tahap memberikan kesaksian.

2) Peredaran Kosmetika Ilegal

Badan POM DKI Jakarta menggerebek sebuah gudang kosmetika di Jalan Kapuk Utara, Jakarta Utara. Ratusan kosmetika ilegal dan sejumlah bahan baku kosmetika mengandung merkuri disita dalam penggerebekan tersebut dengan ditemukannya 100 ribu bahan kosmetika yang nilainya diperkirakan Rp 7,3 miliar.⁴⁷ Tidak hanya di Jakarta, kasus tersebut juga terjadi di Yogyakarta. Balai Besar Pengawasan Obat dan Makanan (BBPOM) Yogyakarta menarik 416 item atau 2.936 kemasan produk kosmetika tanpa izin edar serta mengandung bahan berbahaya. Kepala BBPOM Yogyakarta mengatakan bahwa ribuan kosmetika ditertibkan dalam rangka operasi penertiban pasar dari kosmetika ilegal dan mengandung bahan berbahaya, dari 48 sarana ada 21 sarana yang menjual produk-produk (kosmetika) mengandung bahan berbahaya dan juga tidak memiliki izin edar.⁴⁸ Selain itu ditemukan juga produk kosmetika berjenis *cream* pagi dan malam yang masuk *public warning* karena mengandung zat berbahaya yaitu

⁴⁷ BPOM Gerebek Gudang Kosmetika Mengandung Merkuri Di Jakarta Utara, diunduh dari <https://www.liputan6.com/news/peristiwa/bpom-gerebek-gudang-kosmetika-mengandung-merkuri-dijakarta-utara.html>, diakses pada tanggal 27 Juli 2021.

⁴⁸ Ribuan kosmetika Ilegal Dan Berbahaya Disita Dari 48 Toko Di Yogya, diunduh dari <https://www.merdeka.com/peristiwa/ribuan-kosmetika-ilegal-dan-berbahaya-disita-dari-48-toko-di-yogya.html>, diakses pada tanggal 27 Juli 2021.

hidrokuinon, asam retinoat dan merkuri. Pelaku usaha dijerat Pasal 196 Undang-Undang Kesehatan.⁴⁹

3) Kosmetika Palsu

Badan POM menunjukkan barang bukti hasil penggerebekan pabrik kosmetika palsu di kawasan Tambora, Jakarta Barat. Badan POM bersama dengan Biro Korwas PPNS Bareskrim Mabes Polri menggerebek tempat produksi kosmetika tanpa izin edar dan palsu serta mengandung bahan-bahan terlarang di Tambora, Jakarta Barat. Dalam penggerebekan tersebut petugas menemukan 21 item produk kosmetika ilegal, dan bahan baku kosmetika serta alat produksi dengan nilai Rp 7,4 miliar. Dari penggerebekan tersebut, pelaku usaha dikenakan Pasal 197 Undang-Undang Kesehatan.⁵⁰

Penggunaan kosmetika yang mengandung bahan berbahaya seperti merkuri, hidrokuinon, asam retinoat/*tretinoin/retionic acid*, timbal, *resolsinol*, bahan pewarna dan *diethylene glycol* dapat menimbulkan dampak terhadap kerusakan kulit, depresi sistem saraf pusat, keracunan pada hati dan gagal ginjal, kerusakan permanen pada otak dan sistem syaraf dan memicu problem dalam tingkah laku dan belajar, menurunkan

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Begini Kondisi Pabrik Kosmetika Palsu Beromzet Miliaran Di Tambora, diunduh dari <https://www.merdeka.com/foto/peristiwa/976527/20180515160735-begini-kondisi-pabrik-kosmetika-palsu-beromzet-miliaran-di-tambora-001-nfinanda-farikh-ibrahim.html>, diakses pada tanggal 27 Juli 2021.

IQ dan pendengaran, menghambat pertumbuhan serta menyebabkan anemia.⁵¹

Bahan-bahan kimia akan semakin berbahaya ketika penggunaannya berganti-ganti, dari satu kandungan dengan kadar tertentu ke kandungan dan kadar lainnya, hal ini dikarenakan kulit harus melakukan penyesuaian dengan kandungan dan kadar baru.⁵² Berkaitan dengan penggunaan bahan kimia, hasil studi oleh Pitche P. dkk pada tahun 1997 menyatakan bahwa:

Setidaknya dari 536 wanita yang menggunakan *bleaching cosmetics*, 371 (69,2%) memiliki setidaknya satu komplikasi dermatologis. Kosmetika yang digunakan adalah turunan dari *mercury* (30,9%), *hydroquinones* (24%), dan *skortikosteroid topical* (18,5%), serta komposisi-komposisi produk yang tidak diketahui (25,6%). Komplikasi utamanya *hipokromia* (62,8%), *hiperkromia* (2,7%), *melanoleucoderma* (8,1%), jerawat (11,6%), dan gangguan *trofik* kulit (14,8%). Komplikasi ini terjadi menurut lamanya waktu penggunaan bahan kimia dan simultan dari kelas yang berbeda pada kosmetika ini, hasil ini menunjukkan, adanya komplikasi *dermatologis* umum pada wanita yang telah menggunakan kosmetika untuk pemutih kulit.⁵³

Penggunaan kosmetika berpengaruh terhadap kesehatan kulit, untuk itu diperlukan kewaspadaan dalam rangka mencegah dan menjamin keamanan pengedaran produk kosmetika, munculah kebijakan-kebijakan yang mengatur tentang kelayakan dan penjualan kosmetika, seperti halnya dalam Pasal 105 angka (2) dan 106 angka (3) Undang-Undang Kesehatan yang menyampaikan ketentuan sebagai berikut:

⁵¹ Melihat dampak negatif yang tidak hanya berakibat pada kesehatan kulit saja, melainkan juga dapat mengakibatkan kerusakan permanen pada otak dan sistem saraf pada seseorang, maka dapat dikatakan bahwa kosmetika berbahaya sangat membahayakan para konsumen penggunaannya.

⁵² Kabau Sehat, *Hubungan Antara Pemakaian Jenis Kosmetika Dengan Kejadian Akne Vulgaris Jurnal Media Dermatosi Non Bakterial*, (Jurnal Media Medika Muda, Volume 1, Nomor 1, 2012) hlm. 3.

⁵³ Pitche P, Afanou A, Amanga Y, Tchang-ai WallaK, *Prevalence of Skin Disorders Associated With The Use of Bleaching Cosmetics by Lomewomen, National Library of Medince, May-Jun; 7(3): 1997*, hlm. 4.

Pasal 105 angka (2) berbunyi:⁵⁴

- (2) Sediaan farmasi yang berupa obat tradisional dan kosmetika serta alat kesehatan harus memenuhi standar dan/atau persyaratan yang ditentukan.

Pasal 106 angka (3) berbunyi:⁵⁵

- (3) Pemerintah berwenang mencabut izin edar dan memerintahkan penarikan dari peredaran sediaan farmasi dan alat kesehatan yang telah memperoleh izin edar, yang kemudian terbukti tidak memenuhi persyaratan mutu dan/atau keamanan dan/atau kemanfaatan, dapat disita dan dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sanksi yang tidak berat menyebabkan pelaku usaha tidak mengalami efek jera untuk mengedarkan dan menjual kosmetika berbahaya, sedangkan denda yang diberikan juga tidak memberatkan para pelaku usaha, sehingga penegakan hukum yang dilakukan tidak ditakuti oleh para pelaku usaha. Hal ini mengakibatkan penggunaan kosmetika yang berbahaya masih banyak ditemukan di pasaran.⁵⁶

Badan POM menghimbau masyarakat agar lebih berhati-hati dalam memilih dan membeli produk kosmetika. Barang yang sudah terdaftar di Badan POM akan memiliki nomor registrasi POM CD⁵⁷ diikuti 10 digit untuk produk dalam negeri, sedangkan untuk produk luar negeri memiliki

⁵⁴ Pasal 105 angka (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063.

⁵⁵ Pasal 106 angka (3) Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063.

⁵⁶ Elina Lestari, Dalam Artikel Ilmiah Yang Berjudul “*Pertanggung jawaban Pidana Bagi Pelaku Usaha Yang Menjual Kosmetik Pemutih Wajah Yang Mengandung Bahan Kimia Berbahaya (Studi Di BBPOM Surabaya)*”, (Malang: Universitas Brawijaya), 2015.

⁵⁷ POM CD adalah pengkodean untuk kosmetika dalam negeri.

nomor registrasi POM CL⁵⁸ diikuti 10 digit. Dengan demikian, diperlukan campur tangan dari pemerintah dalam melakukan pengendalian penjualan pada kosmetika.

Saat ini pemerintah telah melakukan berbagai upaya hukum dalam pengendalian kosmetika yang mengandung bahan berbahaya melalui pembentukan peraturan perundang-undangan dibidang kesehatan khususnya kosmetika, dengan adanya perizinan yaitu izin edar bagi perusahaan yang memproduksi kosmetika dan izin usaha bagi perusahaan yang melakukan impor atau ekspor kosmetika. Namun, upaya hukum ini belum memberikan hasil yang optimal karena sesuai dengan hasil pengawasan yang dilakukan oleh Badan POM terhadap perdagangan dan peredaran kosmetika, masih terdapat kosmetika yang mengandung bahan berbahaya lolos beredar di masyarakat, baik secara *online* maupun *offline* sehingga menimbulkan kerugian dan merusak kesehatan masyarakat.⁵⁹

Strategi terkini yang diajukan oleh Badan POM untuk memberantas kosmetika yang mengandung bahan berbahaya adalah dengan menurunkan *supply* dan *demand*. Dalam rangka menurunkan *supply*, Badan POM berupaya meningkatkan pengawasan terhadap peredaran produk kosmetika dan bekerjasama dengan penegak hukum. Sementara, untuk menurunkan permintaan terhadap kosmetika berbahaya Badan POM melakukan komunikasi, informasi dan edukasi (KIE) untuk

⁵⁸ POM CL adalah pengkodean untuk kosmetika luar negeri.

⁵⁹ Lilik Pudjiastuti, *Perizinan Sebagai Instrumen Perlindungan Hukum Dalam Peredaran Kosmetika Yang Aman Bagi Kesehatan Masyarakat-Perizinan Di Era Citizen Friendly*, (Surabaya: Fakultas Hukum Airlangga), hlm. 159.

meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap bahaya dan resiko penggunaan kosmetika yang mengandung bahan berbahaya.⁶⁰

Berbagai upaya telah dilakukan oleh Badan POM, namun dirasa masih belum efektif. Hal ini terjadi karena masih banyak celah dan kurangnya pengawasan terhadap peredaran produk kosmetika akibat dari terbatasnya kewenangan dan independensi yang dimiliki Badan POM. Celah ini terutama terjadi pada berbagai tingkatan pengawasan. Pertama, pada pengawasan *pre-market* pada sistem notifikasi kosmetika ke Badan POM, penerapan dirasa masih belum optimal dikarenakan terbatasnya fasilitas produksi dan perbedaan persepsi dalam inspeksi CPKB.⁶¹ Kedua, pada pengawasan *post-market*, produsen dapat dengan mudah mendapatkan penandaan dan nomor notifikasi, serta berkas yang telah diterima tidak dilakukan verifikasi dan penelusuran lebih lanjut, yang menyebabkan banyaknya produsen yang tidak memiliki alamat yang tetap, juga sistem manajemen yang kurang baik. Ketiga, pada proses distribusi, pemerintah masih mengategorikan sarana distribusi hanya dua, yakni toko dan swalayan. Keempat, pada kosmetika impor, banyak produk yang tidak dilakukan notifikasi terkait informasi produk seperti mutu, manfaat, dan keamanan sehingga Badan POM tidak dapat melakukan audit terhadap

⁶⁰ Departemen Kajian dan Aksi Strategis, *Menilik Pengawasan Kosmetika Di Indonesia*, BEM FF UI, diunduh dari <https://www.bem.farmasi.ui.ac.id>. (Depok 10 Mei 2018), diakses pada tanggal 23 April 2020.

⁶¹ Pasal 1 angka (2) Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2020 Tentang Pedoman Cara Pembuatan Kosmetika Yang Baik berbunyi: 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.

informasi mengenai produk tersebut. Berbagai permasalahan mengenai pengawasan kosmetika di Indonesia dapat diselesaikan secara bertahap, dimulai dari sektor *pre-market* sampai dengan sektor *post-market*.

Selain itu, pada sektor distribusi juga perlu mendapatkan perluasan kategori untuk sarana distribusi dan pengawasan berkala terhadap gudang penyimpanan. Kemudian, pada sektor impor produk kosmetika, Badan POM perlu memperkuat kerja sama dengan pihak Bea Cukai dengan memperketat pengawasan peredaran kosmetika yang mengandung bahan berbahaya terutama di daerah perbatasan. Salah satu solusi konkrit yang dianjurkan oleh pemerintah kepada masyarakat adalah dengan menjadi *smart-buyer* yang selektif dalam membeli produk kosmetika dan masyarakat juga dianjurkan untuk selalu memperhatikan tanggal pembuatan, tanggal kedaluwarsa, memperhatikan kandungan, mengecek nomor registrasi kosmetika, serta tidak tergiur dengan harga yang lebih murah.

Kosmetika yang sudah diedarkan di Indonesia harus mempunyai izin edar sesuai dengan yang telah dijelaskan sebelumnya, izin edar berupa notifikasi yang telah dikeluarkan oleh Badan POM. Notifikasi sangat dibutuhkan karena dengan adanya notifikasi tersebut menandakan bahwa kosmetika aman untuk digunakan oleh konsumen.⁶²

Produk kosmetika yang dipasarkan tidak boleh menyebabkan kerusakan pada kesehatan manusia, karena apabila pengguna mengalami

⁶² Adek Pitri, *Pengawasan Peredaran Kosmetika Ilegal Oleh Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (Badan POM) Di Kota Pekanbaru*, JOM FISIP Volume 6: Edisi I Januari-Juni 2019, hlm. 2.

kerugian maka yang harus bertanggung jawab adalah pelaku usaha yang menjual produk tersebut.⁶³ Memberikan informasi tidak jujur sama saja dengan bisnis bohong (*fraudulent misinterpretation*) yang berarti pemberian informasi yang tidak benar dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan pribadi dengan cara yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.⁶⁴ Hal tersebut tentunya akan menimbulkan kerugian pada konsumen.

Penyampaian informasi yang sesuai, lengkap, benar, dan jelas serta jujur merupakan salah satu kewajiban bagi para pelaku usaha, sebaliknya kewajiban pelaku usaha tersebut adalah hak konsumen. Informasi barang dan/atau jasa yang disampaikan oleh pelaku usaha tidak hanya menonjolkan kelebihan-kelebihan yang dimiliki oleh suatu produk, tetapi perlu juga diimbangi dengan informasi yang memuat resiko pemakaian yang dimiliki oleh produk yang berkaitan. Kegiatan bisnis yang sehat yakni terdapatnya keseimbangan perlindungan hukum antara konsumen dan pelaku usaha. Dalam bisnis yang sehat, praktik-praktik bisnis yang tidak jujur (*unfair trade practice*) sangat dilarang. Praktik-praktik semacam ini misalnya:⁶⁵

- 1) Perbuatan yang bersifat bohong;

⁶³ Max Planck Institute, "Advertising Cosmetic Products", *International Review of Intellectual Property and Competition Law*, Thomson Reuter, Nomor 28 Januari 1999, hlm. 1.

⁶⁴ Hamzah Hatrik, *Asas Pertanggung jawaban Korporasi Dalam Hukum Pidana Indonesia (Strict Liability and Vicarious Liability)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996), hlm. 140.

⁶⁵ Ari Purwadi, *Implikasi Iklan Yang Tidak Benar Dan Tidak Bertanggung Jawab Terhadap Timbulnya Sengketa Konsumen*, *Jurnal Yustika*, Volume 7 Nomor 1 Juli 2004, (Surabaya: Fakultas Hukum Universitas, 2004), hlm. 232.

- 2) Pernyataan menyesatkan mengenai sifat, ciri, standar, atau mutu suatu barang;
- 3) Penjualan produk yang tidak memenuhi standar keselamatan dan standar informasi konsumen;
- 4) Penjualan produk yang tidak memenuhi standar informasi konsumen.

Dengan tidak adanya perlindungan yang seimbang, menyebabkan konsumen berada pada posisi yang lemah. Suatu produk yang dihasilkan oleh pelaku usaha dapat menyalahgunakan posisinya dengan memonopoli keadaan tersebut, maka hal ini akan merugikan konsumen.⁶⁶ Ditinjau dari tujuan hukum pada umumnya, yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum, kelemahan kedudukan konsumen tidak dapat menciptakan keadilan untuk kedua belah pihak yang berada dalam lingkup perlindungan konsumen. Suatu transaksi jual-beli tidak boleh memiliki unsur penipuan, para pelaku usaha harus menyebutkan dampak negatif dari barang yang dijual sehingga informasi yang diberikan pelaku usaha kepada konsumen jelas dan menjadi tolak ukur konsumen untuk membelinya.⁶⁷

Perlindungan konsumen harus mendapatkan perhatian yang lebih karena investasi asing telah menjadi bagian dari pembangunan ekonomi Indonesia, dimana ekonomi Indonesia juga berkaitan dengan ekonomi dunia. Persaingan Internasional dapat membawa implikasi negatif bagi

⁶⁶ Ahmadi Miru, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2011), hlm. 1.

⁶⁷ Pasal 7 huruf (b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821.

konsumen.⁶⁸ Perlindungan konsumen tidak saja terhadap barang-barang berkualitas rendah, akan tetapi juga terhadap barang-barang yang membahayakan kesehatan dan kehidupan masyarakat.

Konsumen yang keberadaannya sangat tidak terbatas dan sangat variatif menyebabkan pelaku usaha melakukan kegiatan pemasaran dan distribusi produk kosmetika dengan seefektif mungkin. Untuk itu, semua cara pendekatan diupayakan sehingga dapat menimbulkan berbagai dampak, termasuk keadaan yang menjurus pada tindakan yang bersifat negatif, bahkan tidak terpuji yang berawal dari itikad tidak baik. Dampak buruk yang sering terjadi antara lain menyangkut kualitas atau mutu barang yang tidak sesuai dengan yang ditawarkan, informasi yang tidak jelas dan tidak transparan sehingga dapat menimbulkan kerugian potensial bahkan menyesatkan, terlebih jika produk yang diberikan merupakan produk yang mengandung bahan- bahan berbahaya.⁶⁹

Perserikatan Bangsa-Bangsa (*UN-Guidelines for Consumer Protection*) melalui Resolusi PBB Nomor 39/248 pada 9 April 1985 telah memberikan pedoman berupa prinsip-prinsip umum yang perlu diperhatikan bagi perlindungan konsumen. Dikemukakan bahwa kebutuhan-kebutuhan konsumen yang diharapkan dapat dilindungi oleh

⁶⁸ Erman Rajagukguk, *Pentingnya Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Era Perdagangan Bebas*, dalam Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, *Hukum perlindungan Konsumen*, (Bandung: Mandar Maju, 2000), hlm. 2.

⁶⁹ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018). hlm. 6.

setiap negara di dunia salah satunya ialah perlindungan dari barang-barang yang berbahaya bagi kesehatan dan keamanan konsumen.⁷⁰

Kegiatan penjualan dari pelaku usaha yang sering kali tidak jujur bahkan merugikan konsumen, timbul pemikiran untuk melibatkan peran serta negara guna memberikan perlindungan terhadap konsumen yang merupakan kewajiban negara untuk selalu melindungi setiap warga negaranya dari setiap perbuatan, ancaman, maupun gangguan yang dapat menimbulkan kerugian termasuk dalam hal memberikan perlindungan dari penjualan kosmetika yang mengandung bahan berbahaya.

Bagi pemerintah Indonesia, prinsip-prinsip dalam upaya perlindungan terhadap konsumen antara lain sebagai berikut:

- 1) Konsumen pada dasarnya adalah pemakai, pengguna, atau pemanfaat barang dan/atau jasa yang perlu diberikan perlindungan hukum;
- 2) Konsumen merupakan pihak yang menentukan kelangsungan dan pertumbuhan usaha serta memiliki kedudukan sama dengan para pelaku usaha;
- 3) Konsumen perlu diberdayakan potensinya, mengingat selama ini pada umumnya kurang mengerti atau kurang waspada sehingga mudah tergiur oleh upaya pemasaran yang menarik tanpa atau kurang memahami mutu hasil produk yang ditawarkan.⁷¹

⁷⁰ Janus Sidabalok (a), *Hukum Konsumen (Perlindungan Konsumen Dan Tanggung Jawab Produk)*, (Jakarta: Panta Rei, 2005), hlm. 32.

⁷¹ Harianto Dedy, *Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Iklan Yang Meyesatkan*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2010), hlm. 10-11.

Suatu hal yang sangat penting bagi pemerintah untuk membangun suatu negara harus ada kesadaran bahwa konsumen bukan sebagai objek yang dapat dieksploitasi secara tidak bertanggung jawab oleh para pelaku usaha demi sebuah keuntungan, tetapi harus ditempatkan sebagai subyek yang kedudukannya setara dengan pelaku usaha, karena hubungan ini sangat ditentukan oleh keharmonisan antara kedua belah pihak.⁷² Untuk memberikan perlindungan kepada konsumen maka lahirlah UUPK yang berlaku secara efektif pada tahun 2000. Undang-Undang ini mempunyai fungsi sebagai payung hukum bagi penganturan perlindungan konsumen yang ada sebelumnya.⁷³ Norma-norma lain di luar Undang-Undang ini dapat dijadikan sebagai acuan untuk menempatkan UUPK sebagai sistem perlindungan hukum bagi konsumen. Melalui ketentuan-ketentuan tersebut, dapat dipahami bahwa UUPK merupakan ketentuan khusus terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini.⁷⁴

Perlindungan hukum dapat diartikan perlindungan oleh hukum atau perlindungan dengan menggunakan pranata dan sarana hukum. Ada beberapa cara perlindungan secara hukum, antara lain sebagai berikut:⁷⁵

- 1) Membuat peraturan (*by giving regulation*), yang bertujuan untuk;

⁷² *Ibid.*, hlm. 11.

⁷³ B. Arief Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, (Jakarta: Grasindo, 2004), hlm. 77.

⁷⁴ Yusuf Shofie, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) Teori dan Penegakan Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2003), hlm. 9.

⁷⁵ Novel Dominika dan Hasyim, *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Atas Penjualan Kosmetika Berbahaya Di Indonesia: Suatu Pendekatan Kepustakaan*, (Niagawan Volume 8 Nomor 1 Maret, 2019), hlm. 61-62.

- a) Memberikan hak dan kewajiban;
 - b) Menjamin hak-hak para subjek hukum;
- 2) Menegakkan peraturan (*by the law enforcement*) melalui:
- a) Hukum administrasi negara yang berfungsi untuk mencegah (*preventif*) terjadinya pelanggaran hak-hak konsumen dengan perizinan dan pengawasan;
 - b) Hukum pidana yang berfungsi untuk menanggulangi (*repressive*) setiap pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan, dengan cara mengenakan sanksi hukum berupa sanksi pidana dan hukuman;
 - c) Hukum perdata yang berfungsi untuk memulihkan hak (*curative recovery*) dengan membayar kompensasi atau ganti kerugian.

Berdasarkan hal tersebut di atas, penelitian tentang rekonstruksi hukum perlindungan konsumen dalam perdagangan kosmetika yang mengandung bahan berbahaya dengan cara membuat peraturan (*by giving regulation*), yang bertujuan untuk memberikan hak dan kewajiban dan menjamin hak-hak para subjek hukum.

Perlindungan hukum merupakan suatu perlindungan yang harus diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain, perlindungan hukum merupakan suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat

memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.⁷⁶

Perlindungan konsumen merupakan masalah aktual yang menjadi perhatian dari berbagai negara, karena perlindungan kepada warga-negara merupakan salah satu dari fungsi negara. Perlindungan konsumen tercantum dalam Pasal 1 angka (1) UUPK yang berbunyi: “segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen.” Adapun hak-hak dasar dari konsumen sebagai berikut:⁷⁷ Hak atas keamanan dan keselamatan; Hak atas informasi; Hak untuk memilih; dan Hak untuk didengar keluhan-keluhannya. Keempat hak ini dialami oleh kita sebagai konsumen, bahwa untuk masalah kenyamanan, keamanan dan keselamatan merupakan hal yang paling pokok dan utama dalam perlindungan konsumen.⁷⁸ Begitu pula hak atas informasi, merupakan hak dari konsumen yang wajib dipenuhi oleh pelaku usaha.

Konsumen menginginkan agar barang dan/atau jasa yang dibeli dapat memberikan keselamatan dan rasa aman. Konsumen berhak memperoleh informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi jaminan barang dan/atau jasa. Kemudian, hak untuk memilih dimaksudkan, agar pelaku usaha tidak memilih hak monopoli, sehingga barang dan/atau jasa yang ditawarkan tidak beraneka dan konsumen tak

⁷⁶ YL Zahro, *BAB II Tinjauan Umum Mengenai Perlindungan Hukum*, diunduh dari <https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/19795/05.%202%20bab%202.pdf?sequence=12&isAllowed=y>, diakses pada tanggal 6 Mei 2020, hlm. 23.

⁷⁷ Janus Sidabalok (a), *Op.Cit.*, hlm. 31.

⁷⁸ Novel Dominika dan Hasyim, *Op.Cit.*, hlm. 61-62.

ada pilihan lagi. Situasi ini berlaku pada masa lampau dan sekarang ini pilihan barang dan/atau jasa sudah cukup banyak sehingga orang bebas untuk memilih. Hak untuk didengar keluhan-keluhannya, sebagai pelaku usaha juga harus memperhatikan keluhan-keluhan dari konsumen, ini juga sebagai pembelajaran bagi pelaku usaha agar lebih baik.

Kewajiban pelaku usaha dalam melakukan kegiatan perdagangannya, sebagai berikut:⁷⁹

- 1) Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- 2) Memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberikan penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan;
- 3) Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- 4) Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
- 5) Memberikan 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 diperdagangkan;
- 6) Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan konsumen tidak sesuai dengan perjanjian;

Kewajiban-kewajiban pelaku usaha tersebut merupakan manifes dari hak konsumen dalam sisi lain yang ditargetkan untuk menciptakan budaya tanggung jawab pada diri pelaku usaha. Sebagaimana diatur dalam UUPK atas hak dan kewajiban konsumen, begitu juga hak dan kewajiban pelaku usaha diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 7 UUPK bahwa: hak dan kewajiban pelaku usaha bertimbal-balik dengan hak dan kewajiban

⁷⁹ Pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821.

konsumen. Artinya, apa yang menjadi hak dari konsumen merupakan kewajiban pelaku usaha untuk memenuhinya, dan sebaliknya apa yang menjadi hak pelaku usaha adalah kewajiban konsumen.

Mengenai perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha tercantum dalam Pasal 8 UUPK antara lain:

- (1) Pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang:
 - a) tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - b) tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
 - c) tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu;
 - d) 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 di pasang/dibuat;
 - e) tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang rusak, cacat atau bekas, dan tercemar tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang dimaksud;
- (3) Pelaku usaha dilarang memperdagangkan sediaan farmasi dan pangan yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar, dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar;
- (4) Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran pada angka (1) dan angka (2) dilarang memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut serta wajib menariknya dari peredaran.

Pasal 19 UUPK menjelaskan bahwa: “produsen sebagai pelaku usaha memiliki tanggung jawab kepada konsumen yang menggunakan produk yang pelaku usaha hasilkan”. Edukasi kepada masyarakat mengenai perlindungan hukum bagi konsumen pengguna kosmetika sudah

diatur dalam UUPK sehingga konsumen pengguna kosmetika mengetahui hak yang melekat pada dirinya. Perlindungan hak kesehatan bagi konsumen pengguna kosmetika menyebutkan bahwa: “perlindungan konsumen berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan, dan keselamatan konsumen serta kepastian hukum”.⁸⁰

Hukum perlindungan konsumen adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk konsumen antara penyedia dan penggunaannya dalam bermasyarakat.⁸¹ Di dalam penjelasan umum UUPK, disebutkan bahwa piranti hukum yang melindungi konsumen tidak dimaksudkan untuk mematikan usaha dari pelaku usaha, tetapi justru mendorong iklim berusaha yang sehat, serta lahirnya perusahaan yang unggul dalam menghadapi persaingan melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas.⁸²

Berdasarkan dari penjelasan umum UUPK, perlindungan yang diberikan kepada konsumen tidak semata-mata untuk menyalahkan dan merugikan pelaku usaha sebagai produsen melainkan untuk memberikan keamanan bagi konsumen dan nama baik pelaku usaha agar dapat meningkatkan kualitasnya. Berdasarkan pada uraian diatas maka perlu

⁸⁰ Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821.

⁸¹ Kurniawan, *Hukum Perlindungan Konsumen: Problematika Kedudukan Dan Kekuatan Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)*, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2011), hlm. 42.

⁸² Gunawan Widjaja, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen, Ctk. Pertama*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2000), hlm. 17.

dilakukan rekonstruksi pada hukum perlindungan konsumen dalam perdagangan kosmetika yang mengandung bahan berbahaya.

Perdagangan kosmetika yang mengandung bahan berbahaya saat ini sudah menjadi keperihatinan dikalangan masyarakat. Menurut Sukranatha, semakin berkembangnya zaman serta kebutuhan menjadikan para pelaku usaha menggunakan berbagai cara dalam memasarkan kosmetika berbahaya.⁸³ Kemajuan teknologi memudahkan masyarakat untuk memperoleh produk yang dibutuhkan diantaranya kosmetika. Tidak dapat dihindari kosmetika yang mengandung bahan berbahaya juga beredar di tengah masyarakat. Kondisi masyarakat dalam perdagangan kosmetika di Indonesia pada saat ini sebagai berikut:

1. Kecenderungan Masyarakat Membeli Produk Kosmetika Secara *Online*

Zaman yang semakin *modern* dan canggih memberikan banyak dampak positif bagi kehidupan masyarakat, namun hal ini juga banyak disalahgunakan oleh para pelaku usaha yang tidak bertanggung jawab untuk melakukan perdagangan, salah satu caranya dengan menjual produk kosmetika lokal maupun impor ilegal secara *online*. Masyarakat cenderung memilih berbelanja produk kosmetika melalui situs *online* karena harga yang dijual relatif lebih murah dibandingkan membelinya langsung di toko resmi. Padahal banyak dari produk yang diperjual-belikan secara *online* baik kosmetika lokal maupun diimpor

⁸³ Luh Putu Dianata Putri, A.A Ketut Sukranatha, *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Terkait Produk Kosmetika Tanpa Komposisi Bahan*, (Jurnal Kertha Semaya Fakultas Hukum Universitas Udayana, Bali, Volume 6 Nomor 10, 2018), hlm. 8.

secara ilegal bahkan bisa juga kosmetika tersebut merupakan barang replika atau tiruan. Namun, kebanyakan konsumen tidak memperhatikan hal-hal tersebut sehingga pasar ini akan terus berkembang jika masyarakat sendiri tidak peduli akan hal-hal tersebut;

2. Pola Pikir Masyarakat Pada Hasil Yang Instan (Cepat)

Kebutuhan masyarakat akan penampilan yang menarik, wajah yang rupawan, serta ditambah dengan kurun waktu yang cepat untuk memperoleh hasil tersebut menjadikan celah besar bagi para pelaku usaha kosmetika impor ilegal dalam memasarkan produknya. Dengan iming-iming hasil sempurna dalam waktu yang cepat membuat masyarakat khususnya konsumen produk kosmetika mau membeli meskipun tidak ada jaminan dari keaslian kosmetika tersebut.⁸⁴ Pola pikir masyarakat menjadi alasan utama dari maraknya perdagangan produk kosmetika impor ilegal yang mengandung zat aditif, karena akibat dari pola pikir tersebut menjadi sebuah keharusan suatu produk kosmetika untuk bekerja instan agar diminati konsumen dan tetap dapat bersaing di pasaran, dengan alasan tersebut pelaku usaha memasukan zat-zat berbahaya kedalam produk kosmetika agar tujuan dari hasil instan tersebut tercapai;

3. Kurangnya Pengetahuan Konsumen Mengenai Produk Kosmetika

⁸⁴ Ni Kadek Diah Sri Pratiwi dan Made Nurmawati, *Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Produk Kosmetika Impor Tanpa Izin Edar Yang Dijual Secara Online*, (Jurnal Kertha Semaya Fakultas Hukum Universitas Udayana, Bali, Volume 7 Nomor 5, 2019), hlm. 8.

Kurangnya pengetahuan konsumen tentang bahaya menggunakan produk kosmetika yang tidak sesuai dengan standar mutu dan keamanan. Kepedulian konsumen akan bahaya penggunaan kosmetika yang tidak memenuhi persyaratan masih rendah sehingga menyebabkan permintaan terhadap produk kosmetika tersebut masih tinggi. Kurangnya pengetahuan konsumen tentang kosmetika yang aman dapat memudahkan pelaku usaha untuk berbuat curang. Kosmetika asli yang tidak mengandung bahan berbahaya dan aman digunakan, memiliki nomor izin edar dari Badan POM yang tercantum pada kemasan. Selain itu, komposisi bahan yang terkandung juga dicantumkan dengan tanggal kedaluwarsa produk kosmetika tersebut. Produk yang telah memiliki nomor izin edar dari Badan POM aman digunakan karena sudah lulus uji evaluasi bahan dan zat aktif di laboratorium. Dalam membuat atau memproduksi kosmetika harus berdasarkan Kodeks Kosmetika Indonesia. Bahan yang digunakan dalam pembuatan kosmetika harus bahan alami dan bahan kimia yang diperbolehkan oleh Peraturan Perundang-undang yang berlaku;

4. Pelaku Usaha Tidak Menaati Hukum

Pada realitanya masih banyak pelaku usaha yang dengan sengaja menjual produk kosmetika yang tidak sesuai standar keamanan dan mutu, baik karena menyadari kelemahan konsumen, kelemahan pengawasan, ataupun karena tujuan semata-mata yang ingin

menghasilkan keuntungan yang sebesar-besarnya;

5. Kurang Optimalnya Pengawasan

Kurang optimalnya pengawasan langsung yang dilakukan oleh pemerintah yang dalam hal ini adalah Badan POM di dalam pemeriksaan lapangan terhadap sarana distribusi kosmetika juga merupakan salah satu alasan mengapa masih banyak produk kosmetika yang tidak sesuai standar mutu beredar di pasaran. Hal tersebut akan menimbulkan peluang bagi pelaku usaha yang nakal untuk memasarkan produknya;

6. Kurang Penyuluhan Hukum

Kurangnya penyuluhan hukum yang dilakukan oleh Badan POM mengakibatkan peraturan perundang-undangan yang ada tidak menjangkau konsumen dan pelaku usaha, sehingga, masih banyak konsumen dan pelaku usaha yang tidak paham mengenai standar dan persyaratan yang telah ditetapkan untuk kosmetika.

Keberadaan Indonesia sebagai negara hukum mengharuskan semua pihak apabila melakukan tindakan harus berlandaskan pada hukum, tidak terkecuali dengan pelaku usaha yang berkecimpung dalam bisnis kosmetika. Tindakan pelaku usaha menjual produk kosmetika yang mengandung bahan berbahaya (bahan kimia obat) merugikan konsumen dan dapat dikatakan bertentangan dengan UUPK dan Undang-Undang Kesehatan.

Antara penjual sebagai pelaku usaha dan konsumen memungkinkan terjadinya hubungan hukum, misalnya saja hubungan hukum dalam melakukan perjanjian jual-beli. Hubungan hukum yang muncul antara pelaku usaha dan konsumen sering kali menimbulkan permasalahan-permasalahan yang akan merugikan salah satu pihak. Dalam hal konsumen, sebelum memakai suatu produk kosmetika dimungkinkan akan melakukan perjanjian jual-beli terlebih dahulu dengan pelaku usaha, dimana hubungan antara pelaku usaha dan konsumen akan menimbulkan suatu perikatan.

Perikatan yang timbul dari perjanjian menunjuk pada ketentuan Pasal 1320 KUHPerdara⁸⁵ dan Pasal 1321 KUHPerdara⁸⁶, perjanjian yang sah hanyalah perjanjian yang dibuat atas kesepakatan para pihak. Sedangkan kesepakatan dianggap tidak sah (cacat) apabila mengandung unsur penipuan (dan penyalahgunaan keadaan, menurut perkembangan yurisprudensi). Oleh karena itu, berkaitan dengan pemberian informasi, pelaku usaha haruslah memberikan keterangan yang benar, jujur, dan sesungguhnya mengenai produk yang dijual, sehingga konsumen tidak merasa terpedaya atau tertipu.⁸⁷

⁸⁵ Pasal 1320 *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata [Burgerlijk Wetboek]*, diterjemahkan oleh R. Soebekti dan R. Tjitrosudibio (Jakarta: Pradnya Paramita, 2004), berbunyi: Untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan 4 (empat) syarat, yakni: 1. Adanya kata sepakat bagi mereka yang mengikatkan dirinya; 2. Kecakapan para pihak untuk membuat suatu perikatan; 3. Suatu hal tertentu; dan 4. Suatu sebab yang halal.

⁸⁶ Pasal 1321 *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata [Burgerlijk Wetboek]*, diterjemahkan oleh R. Soebekti dan R. Tjitrosudibio (Jakarta: Pradnya Paramita, 2004), berbunyi: Tiada sepakat yang sah apabila sepakat itu diberikan karena kekhilafan, atau diperolehnya dengan paksaan atau penipuan.

⁸⁷ Janus Sidabalok (b), *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 20014), hlm. 70.

Perlindungan konsumen merupakan hak yang harus dijunjung tinggi, baik oleh pelaku usaha maupun pemerintah. Produk kosmetika yang dijual harus dapat terjamin kualitas mutu dan kelayakannya. Pemerintah mengharapkan kosmetika yang telah diuji kelayakan dan khasiatnya dapat membantu konsumen untuk mencapai khasiat yang diharapkan, karena keamanan dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa merupakan hak konsumen yang harus dipenuhi. Dalam hal ini, pemerintah mempunyai kewajiban untuk melakukan langkah-langkah di bidang legislasi ataupun tindakan lainnya yang menjamin persamaan akses terhadap jasa kesehatan yang disediakan, membuat legislasi, standar, peraturan serta panduan untuk melindungi, mengontrol dan mengatur pemasaran, pendistribusian substansial seperti penjualan produk-produk kosmetika yang berbahaya bagi kesehatan,⁸⁸ karena negara harus menjunjung tinggi dalam pemenuhan hak konsumen. Hak konsumen menjadi salah satu pertimbangan dalam Undang-Undang Kesehatan bahwa:

“Kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Berdasarkan Undang-Undang tersebut diatas, pelaku usaha kosmetika harus menjaga kualitas barang yang di perjual-belikan. Konsumen membeli berbagai macam produk kosmetika dengan harapan

⁸⁸ Affandi Dedi, *Hak Atas Kesehatan Dalam Perspektif HAM*, (Bagian Ilmu Kedokteran Forensik Dan Medikolegal Fakultas Kedokteran Universitas Riau, 2008), Volume 2, Nomor 1, hlm. 25.

mendapatkan khasiat ataupun dampak positif dari produk kosmetika.⁸⁹ Dengan demikian, penjualan kosmetika berbahaya dapat merugikan konsumen, dan konsumen perlu mendapatkan perlindungan hukum yang saat ini dirasa belum memadai.

Pemerintah harus memiliki tanggung jawab yang lebih besar dalam pengaturan mengenai perdagangan kosmetika bagi para pelaku usaha, agar kosmetika yang dijual tidak memiliki kandungan yang berbahaya. Salah satu cara untuk mengantisipasi terjadinya perdagangan kosmetika berbahaya adalah dengan membuat peraturan perundang-undangan yang lebih menyeluruh tentang kosmetika, karena sesuai dengan yang telah disampaikan pada penjabaran di atas, kosmetika telah menjadi kebutuhan pokok sehari-hari seperti halnya sandang dan pangan bagi masyarakat.

Penelitian ini menarik dan penting untuk dilakukan karena: memiliki keterbaruan (*state of art*) diantaranya pertama, belum adanya regulasi khusus yang mengatur mengenai kosmetika secara jelas. Kedua, sanksi yang diberikan kepada pelaku usaha yang telah melanggar belum tegas dan tidak menimbulkan efek jera. Ketiga, bentuk pertanggung jawaban yang diberikan oleh pemerintah dan pelaku usaha masih belum memiliki batasan yang jelas. Keempat, masih adanya kelemahan dalam pengawasan produksi dan perdagangan pada kosmetika. Kelima,

⁸⁹ Sibuea. M, *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Atas Peredaran Produk Obat-Obatan Yang Tidak Mencantumkan Informasi Dan/Atau Petunjuk Penggunaan Dalam Bahasa Indonesia Di Kota Yogyakarta*. (Yogyakarta: Kementerian Riset, Teknologi & Pendidikan Tinggi Universitas Gadjah Mada Fakultas Hukum, 2016) Volume 1, No 1, hlm. 1.

perubahan budaya hukum yang harus dilakukan, untuk menjamin terlaksananya penegakan hukum yang lebih efektif oleh pemerintah.

Berdasarkan uraian singkat di atas, peneliti tertarik melakukan kajian penelitian dengan judul “**Rekonstruksi Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Perdagangan Kosmetika Yang Mengandung Bahan Berbahaya**”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan di atas, maka rumusan masalah yang dapat diambil sebagai berikut:

- 1) Bagaimana norma pengaturan hukum terhadap perlindungan konsumen terkait perdagangan kosmetika dalam perspektif peraturan perundang-undangan di Indonesia?
- 2) Bagaimana implementasi perlindungan hukum terhadap konsumen dalam perdagangan kosmetika yang aman dari bahan berbahaya?
- 3) Bagaimana rekonstruksi pengaturan yang ideal untuk melindungi konsumen dari perdagangan kosmetika yang mengandung bahan berbahaya?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah:

- 1) Untuk mengetahui, menemukan dan menganalisis pengaturan hukum terhadap perlindungan konsumen terkait perdagangan

kosmetika dalam perspektif peraturan perundang-undangan di Indonesia.

- 2) Untuk mengetahui, menemukan dan menganalisis tentang implementasi perlindungan hukum terhadap konsumen dalam perdagangan kosmetika yang aman dari bahan berbahaya.
- 3) Untuk mengetahui, menemukan dan menganalisis tentang rekonstruksi pengaturan yang ideal untuk melindungi konsumen dari perdagangan kosmetika yang mengandung bahan berbahaya.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun beberapa manfaat dalam penelitian ini adalah:

1) Manfaat Teoritis

Secara teoritis diharapkan dapat mengembangkan ilmu hukum dengan memberikan gambaran dari berbagai aspek terkait perlindungan konsumen dan hukum kesehatan di Indonesia dalam perdagangan kosmetika yang mengandung bahan berbahaya dan tanggung jawab hukum yang diberikan kepada konsumen yang dirugikan akibat dari adanya perdagangan kosmetika berbahaya di Indonesia.

2) Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan bagi peneliti lain serta pemerintah khususnya Badan POM dalam

menangani masalah perdagangan dan penggunaan kosmetika berbahaya. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi penyelesaian terhadap maraknya perdagangan kosmetika berbahaya atau kasus yang serupa dimasa yang akan datang.

1.5 Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan pada saat penelitian ini dilakukan, tercatat bahwa terdapat beberapa penelitian yang terkait atau setidaknya bersinggungan dengan topik perlindungan konsumen. Adapun penelitian yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- 1) *“Perlindungan Konsumen Terhadap Peredaran Produk Kosmetika Mengandung Bahan Berbahaya Yang Merugikan Konsumen (Studi Mercury dan Hydroquinone)”* karya Nadya Putri Utami dari Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta pada tahun 2017.
- 2) *“Pelaksanaan Perlindungan Konsumen Terhadap Kosmetika Berbahaya Oleh Balai Besar Pengawas Obat Dan Makanan Daerah Istimewa Yogyakarta”* karya Fikri Januardi dari Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta pada tahun 2019.
- 3) *“Rekonstruksi Kebijakan Peredaran Kosmetika Tanpa Izin Edar Di Indonesia Berbasis Nilai Keadilan”* karya Ria Sintha Devi dari

Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang pada tahun 2019.

Namun penelitian ini berbeda dari penelitian-penelitian terdahulu, karena penelitian ini memiliki unsur pembaharuan (*novelty*) yang membahas mengenai rekonstruksi hukum perlindungan konsumen dalam perdagangan kosmetika yang mengandung bahan berbahaya. Oleh sebab itu, dapat dikatakan bahwa penelitian ini sudah cukup menjadi bukti mengenai keaslian penelitian hukum pada disertasi ini.

1.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dari penelitian yang dilakukan adalah sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan

Bab pertama dalam penelitian ini akan menguraikan terlebih dahulu mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka

Bab kedua membahas mengenai landasan teori dan landasan konseptual.

Bab III Metodologi Penelitian

Bab ketiga, peneliti akan menguraikan mengenai jenis penelitian, pendekatan penelitian, objek penelitian, lokasi penelitian, jenis data, teknik

pengumpulan data, teknik pengolahan data, dan teknik analisa data, serta penarikan kesimpulan.

Bab IV Pembahasan Dan Analisa

Bab keempat berisi hasil penelitian dan pembahasan yang terdiri dari norma pengaturan hukum terhadap perlindungan konsumen terkait perdagangan kosmetika dalam perspektif peraturan perundang-undangan di Indonesia, implementasi perlindungan hukum terhadap konsumen dalam perdagangan kosmetika yang aman dari bahan berbahaya, serta rekonstruksi pengaturan yang ideal untuk melindungi konsumen dari perdagangan kosmetika yang mengandung bahan berbahaya.

Bab V Penutup

Dalam bab terakhir, peneliti akan memberikan kesimpulan yang dapat dilihat dari penelitian tersebut yang merupakan jawaban dari rumusan permasalahan yang diajukan. Adapun saran-saran yang dikemukakan dalam bab ini merupakan sumbangan pemikiran peneliti terhadap masalah yang dihadapi atau yang akan ditemui dimasa yang akan datang.