

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelaku bisnis sedang berusaha mengembangkan produksi kecantikan serta berbagai fungsi guna memikat minat konsumen. Terutama, impian perempuan untuk tampak elok sering dipergunakan oleh pelaku bisnis yang tidak dapat dipercaya. Pelaku usaha membuat serta menjual produk kecantikan yang tidak sesuai standar hukum untuk diperdagangkan pada publik.¹Konsumen kelas menengah kebawah lebih sering menginginkan barang dengan kualitas yang menghasilkan perubahan dengan cepat dan dengan harga yang murah. Sedangkan untuk konsumen kelas menengah keatas mereka biasanya akan memilih produk kosmetik dengan harga yang mahal tapi jelas akan kualitas atau *ingredients* dari produk kosmetik tersebut. Hal ini menyebabkan pelaku usaha, yang menerapkan prinsip ekonomi "memanfaatkan sedikit modal untuk meraih keuntungan besar," sering kali menciptakan produk dengan kualitas yang biasa saja tapi dibanderol dengan harga yang cukup tinggi. Akibatnya, terjadi pertentangan kepentingan antara pengusaha dan konsumen.²

Kosmetik dari bahasa Yunani, ialah *Kosmein*, berarti menghias. Pada masa lampau, bahan-bahan yang digunakan untuk merawat dan menghias diri berasal dari sumber-sumber alami yang ada di alam. Tapi saat ini, produk kecantikan tidak

¹ Graciella Azzura Putri Ananda, "Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Kosmetik Tanpa Izin Edar Dari Badan Pengawasan Obat Dan Makanan (BPOM)," *Aurelia: Jurnal Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Indonesia* 3, no. 1 (2024): 532–540. Hlm. 4

² Abd Aziz, "Tugas Dan Wewenang Badan Pengawas Obat Dan Makanan (BPOM) Dalam Rangka Perlindungan Konsumen," *Al-Qanun: Jurnal Pemikiran dan Pembaharuan Hukum Islam* 23, no. 1 (2020): 193–214. Hlm. 3

hanya dibuat dengan bahan-bahan alami, tapi juga mengandung bahan kimia buat tujuan kecantik diri. Pada zaman yang berkembang pesat sekarang, kosmetik sudah sangat jarang ditemukan menggunakan ramuan herbal. Kosmetik di era *modern* saat ini sudah banyak ditemukan menggunakan bahan buatan berupa bahan kimia. Bahan kimia yang dimaksud untuk produksi kosmetik ada yang aman digunakan oleh tubuh ada juga yang berbahaya bagi tubuh.³

Indonesia merupakan negara yang berlandaskan hukum dan memiliki kewajiban untuk melindungi warganya secara hukum. Perlindungan ini dapat berupa tindakan pencegahan serta tindakan penegakan hukum.⁴Perlindungan hukum preventif merupakan upaya menghalangi ketika adanya pelanggaran hukum, pengertian perlindungan hukum represif merupakan upaya untuk memulihkan suatu permasalahan hukum. Pemerintah yang berperan sebagai otoritas tertinggi harus mencari keseimbangan antara dua kepentingan yang saling bertentangan, agar tidak ada pihak yang dirugikan demi menciptakan keadaan yang efisien dan sesuai. Permasalahan yang muncul adalah adanya keterbatasan bagi konsumen akibat kompleksitas teknologi produksi saat ini yang makin rumit serta sering kali sulit untuk diakses oleh konsumen.⁵

³ Ananda, "Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Kosmetik Tanpa Izin Edar Dari Badan Pengawasan Obat Dan Makanan (BPOM)."

⁴ Jumpa Malum Simarmata, "Pelaksanaan Tugas Badan Pengawas Obat Dan Makanan (Bpom) Dalam Pengawasan Pangan Yang Mengandung Bahan Berbahaya Di Kota Pekanbaru," *Jurnal Online Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Riau* 3 (2022). Hlm 4.

⁵ Agung Setiono, "Analisis Masalah Mursalah Terhadap Label Halal Pada Produk Berdasarkan UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen," *Jurnal Maliyah* 4 (2021). Hlm.5.

Pengertian kosmetik di Pasal 1 SK Kepala BPOM RI No.: HK.00.05.4.1745 menyatakan:⁶ "Bahan kimia adalah zat ataupun sediaan yang dipakai secara khusus pada gigi dan mukosa mulut, serta bagian luar tubuh manusia (epidermis, rambut, kuku, bibir, serta organ seksual bagian luar) buat bersihkan, memberi aroma, ubah penampilan, ataupun perbaiki bau badan, melindungi serta menjaga kesehatan tubuh."Definisi kosmetik disediakan Kementerian Kesehatan Indonesia No. 1175/MenKes/PER/VIII/2010 terkait Kosmetik: "Kosmetik yakni bahan ataupun sediaan yang dioleskan di mulut dan gigi atau bagian luar tubuh manusia terutama buat bersihkan, mewangikan, mengubah penampilan, mempercantik, atau menjaga tubuh agar tetap sehat".⁷

Berdasarkan Peraturan BPOM No. 17 Tahun 2023 terkait notifikasi kosmetika bermakna bahwa kosmetik harus mempunyai izin edar, Izin edar yang diperoleh juga harus memenuhi kriteria dan/atau ketentuan yang sudah diatur oleh Undang-Undang. Produsen maupun penjual kosmetik illegal tidak mendaftarkan perizinan oleh BPOM dilakukan dengan sengaja. Hal ini dilakukan karena para pelaku bisnis menyadari bahwa produk mereka mengandung beberapa zat berbahaya seperti merkuri. Selain itu, juga ditemukan pelaku bisnis yang dengan sengaja menggunakan izin BPOM yang palsu. Proses pendaftaran produk kosmetik pada BPOM sangatlah krusial, karena izin dari BPOM tersebut berfungsi untuk memastikan apakah produk tersebut aman buat digunakan ataupun tidak, guna

⁶ Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia No. HK.00.05.4.1745 tahun 2003 tentang "Kosmetik", Pasal 1 Ayat (1)

⁷ Obidje Herman Nicky, "Skripsi Perlindungan Konsumen Terhadap Peredaran Kosmetik Tanpa Izin Edar Bpom Ditinjau Dari Hukum Perlindungan Konsumen Di Kecamatan Oebobo Kota Kupang" (Universitas Nusa Cendana, 2022). Hlm. 22

menghindari kerusakan pada kulit ataupun penyakit lain yang dapat berdampak negatif di masa mendatang bagi penggunaannya. Tentunya sebagai konsumen akan dirugikan disebabkan oleh situasi produk yang tidak memenuhi kriteria kesehatan serta beredar tanpa izin dari BPOM yang bisa menimbulkan efek negatif bagi masyarakat. Hak-hak konsumen yang diabaikan pelaku bisnis perlu diperhatikan dengan teliti.⁸

Mengamati kenyataan di lapangan, masih ada sejumlah masalah yang melanggar hak kesejahteraan masyarakat, salah satunya berkaitan dengan legalitas produk kosmetik. Aturan yang tercantum di UU No. 17 Tahun 2023 terkait Kesehatan dan Peraturan BPOM menetapkan prosedur perdagangan kosmetik, di antaranya harus mendapatkan izin dari BPOM. Namun, kenyataannya, masih ada produk kecantikan yang belum memperoleh izin untuk dipasarkan. Masalah mengenai produk kosmetik yang tidak punyai izin edar perlu ditangani, karena dapat berisiko bagi konsumen. Kerugian yang diterima tidak hanya dalam bentuk finansial, tetapi juga ada konsumen yang mengalami dampak fisik akibat penggunaan kosmetik tanpa izin edar.⁹

Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 terkait Perlindungan Konsumen berikan jaminan hukum kepada para pembeli. Undang-Undang ini menjamin kepastian hukum demi lindungi hak-hak konsumen. Konsumen berhak dapatkan ganti rugi ataupun kompensasi jika mereka mengalami kerugian saat berbelanja, jikalau

⁸ Isdiana Syafitri and Atika Sandra Dewi, "Analisis Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Atas Produk Skincare Ilegal," *Juripol* 5, no. 2 (2022): Hlm.124–133.

⁹ Larashati Putri and Moch Najib Imanullah, "Proceeding of Conference on Law and Social Studies Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Kosmetik Tanpa Izin Edar Dari Badan Pengawas Obat Dan Makanan (BPOM)" (n.d.), <http://prosiding.unipma.ac.id/index.php/COLaS>. Hlm. 22

barang yang mereka terima tidak sesuai yang dijanjikan. Dalam hal ini, BPOM mempunyai peran penting melindungi hak-hak konsumen. BPOM bertugas untuk memantau serta menyelidiki pelaku usaha yang tidak jujur. Penjual kosmetik yang melanggar peraturan yang berlaku bisa dikenakan sanksi administratif maupun pidana. Hukuman penjara dapat mencapai maksimal 15 tahun dan denda yang dapat dikenakan bisa sampai Rp. 1,5 miliar untuk memberikan efek jera kepada para pelanggar.¹⁰

Hal ini bermakna dalam rangka menjaga keselamatan masyarakat, pemerintah memiliki lembaga pengawas yang bertugas mengawasi barang-barang pangan, kosmetik, dan farmasi, selain UUPK yang mengatur ketentuan bagi konsumen serta pelaku usaha. BPOM adalah nama lembaga pengawas ini. Bersumber Keputusan Presiden No. 166 Tahun 2000, yang dikeluarkan pada November 2000, BPOM ditetapkan lembaga negara non-departemen. Organisasi ini diawasi langsung oleh Presiden dan bekerja sama dengan Menteri Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial.¹¹ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Pasal 8 ayat (1) huruf A: Melarang pelaku usaha memproduksi, memperdagangkan, atau mengedarkan barang dan/atau jasa yang tidak memenuhi standar mutu, keamanan, kesehatan, dan keefektifan, dengan ancaman pidana penjara paling lama 5 tahun atau denda paling banyak Rp2

¹⁰ Ananda, "Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Kosmetik Tanpa Izin Edar Dari Badan Pengawasan Obat Dan Makanan (BPOM)." Hlm. 22

¹¹ BadanPom, "Badan POM Ditetapkan Sebagai Lembaga Negara Non Departemen Yang Bertanggung Jawab Kepada Presiden," *BadanPOM.Go.Id*, last modified 2022, accessed November 28, 2024, <https://www.pom.go.id/berita/badan-pom-ditetapkan-sebagai-lembaga-negara-non-departemen-yang-bertanggung-jawab-kepada-presiden#:~:text=Berdasarkan Keputusan Presiden No. 166,Menteri Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial.>

miliar.Pasal 62 ayat (1): Mengatur larangan memperdagangkan barang yang tidak sesuai standar dan ketentuan perundang-undangan. Peraturan selanjutnya yang mengatur tentang kosmetik ilegal ialah Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Nomor 23 Tahun 2019 tentang Persyaratan Teknis Bahan Kosmetika beserta perubahannya dalam Peraturan BPOM Nomor 17 Tahun 2022.

Sesuai Pasal 1 Peraturan BPOM No. 21 Tahun 2020 terkait Organisasi dan Tata Kerja BPOM, “BPOM yakni lembaga pemerintah nonkementerian menangani urusan di BPOM,” lembaga ini berwenang melakukan pengawasan represif. Maka tampak terkait perlindungan hak terhadap keamanan, ketertiban, dan keselamatan saat menggunakan suatu produk. Oleh sebab itu, semua produk kosmetik yang dipasarkan dan dipakai masyarakat harus terjamin kejelasan dan keamanannya sesuai dengan standar BPOM. Presiden telah menetapkan Peraturan BPOM No. 80 Tahun 2017. Peraturan yang mengatur tata kerja dan tata kerja unit pelaksana teknis BPOM wajib dibentuk oleh BPOM. Peraturan ini berdasarkan Pasal 34 dan surat izin tertanggal 8 Juni 2018 dari Menteri PANRB No. B/411/M.KT.01/2018 tentang Penataan UPT BPOM. Peraturan No. 24 Tahun 2022, Perubahan Kedua Atas Peraturan No. 22 Tahun 2020 terkait Organisasi serta Tata Kerja UPT di Lingkungan BPOM, merupakan salah satu peraturan yang disempurnakan.

Tabel 1. 1 Profil Provinsi Kepulauan Riau

Aspek	Keterangan
Negara	Indonesia
Provinsi	Kepulauan Riau
Batas Wilayah Utara	Vietnam, Kamboja
Batas Wilayah Timur	Malaysia, Kalimantan Barat
Batas Wilayah Barat	Singapura, Malaysia, Provinsi Riau
Batas Wilayah Selatan	Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, Provinsi Jambi
Jumlah Kota	2 Kota (Kota Batam, Kota Tanjungpinang)
Jumlah Kabupaten	5 Kabupaten (Kabupaten Kepulauan Anambas,Lingga, Natuna, Bintan, Karimun)
Jumlah Kecamatan	52 Kecamatan
Jumlah Desa/Kelurahan	299 Desa/Kelurahan

Sumber: Olahan Data Peneliti, 2025.

Balai POM berlokasi di Batam, yang berada di bawah pengawasan serta tanggung jawab Kepala Badan. Pimpinan lembaga ini secara administratif dibantu Sekretaris Utama seta secara teknis oleh Deputy. SOTK baru yang dituangkan di Peraturan BPOM No. 3 Tahun 2025 terkait Organisasi serta Tata Kerja UPT di Lingkungan BPOM, jelas mengalami perubahan sebagai akibat pelaksanaan

amanat BPOM untuk mengefisienkan birokrasi pada akhir tahun 2020. Peraturan BPOM No. 3 Tahun 2025 mulai berlaku pada tanggal 20 Januari 2025.¹²

Terdapat kantor Loka POM di Kota Tanjungpinang yang beralamat Jl.D.I.Panjaitan. No.10-11, Km 7 Melayu Kota Piring, Kec. Tanjungpinang. Sesuai dengan tuntutan dan ketentuan yang berlaku, Loka POM di Kota Tanjungpinang juga memberikan layanan dengan mengajarkan kepada masyarakat cara membuat pilihan produk yang tepat dan mengevaluasi pemasaran. Kantor ini juga berupaya untuk menjadi wadah pengaduan konsumen. Adapun perlindungan konsumen di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999. Berdasarkan dari peraturan tersebut tidak sesuai dengan fakta lapangan. Hal ini terbukti masih ditemukan kosmetik yang dijual tanpa adanya izin dari BPOM. Salah satu contoh kasus yang terjadi di Kabupaten Bintan, Tanjunguban.¹³ BPOM memiliki peran khusus mengawasi sediaan farmasi serta makanan. Di antara tanggung jawab BPOM yakni:¹⁴

1. Mengkaji dan mengembangkan kebijakan nasional di bidang POM.
2. Menerapkan ketentuan perundang-undangan di bidang POM.
3. Melaksanakan tugas fungsional sesuai dengan tugas serta tanggung jawab BPOM.

¹² “Profil Latar Belakang Balai Pom Di Batam,” *Batam.Pom.Go.Id*, last modified 2022, accessed November 29, 2024, <https://batam.pom.go.id/profil>.

¹³ Roland, “Sita 80 Item Kosmetik Ilegal, Begini Kronologis BPOM Temukan Rumah Produksi Kosmetik Ilegal Di Tanjung Uban-Bintan,” *PRESMEDIA.ID*, last modified 2024, accessed November 8, 2024, <https://presmedia.id/sita-80-item-kosmetik-ilegal-begini-kronologis-bpom-temukan-rumah-produksi-kosmetik-ilegal-di-tanjung-uban-bintan/>.

¹⁴ Kepres 166 Tahun 2000 tentang Tugas, Wewenang, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

4. Memantau, memberi nasihat, dan mengarahkan upaya masyarakat dan instansi pemerintah di bidang POM.
5. Memberikan dukungan serta nasihat administratif umum di bidang hukum, keuangan, kearsipan, inventaris, perlengkapan rumah tangga, perencanaan umum, kesekretariatan, organisasi dan pelaksanaan kepegawaian.

Kasus yang terjadi di Kabupaten Bintan ialah rumah produksi yang berada di Tanjunguban, Loka POM di Kota Tanjungpinang telah memberikan tiga kali surat pemanggilan kepada pemilik Tim Rumah Cantik (TRC), untuk melakukan pemeriksaan, Penggerebekan ini dilakukan atas informasi adanya toko yang menjual kosmetik tanpa izin edar BPOM serta diproduksi di Tanjunguban Akibatnya, Loka POM, bersama dengan Balai POM Batam dan aparat keamanan, melakukan penggeledahan di Perumahan Citra Onix, Tanjunguban Selatan, Bintan Utara. Saat penggeledahan BPOM, menyita 80 item kosmetik yang tidak memiliki izin edar. Hasil investigasi tim menemukan rumah tersebut dipakai untuk memproduksi kosmetik illegal. Tim Loka POM Kota Tanjungpinang langsung menuju toko kosmetik di Jalan Permaisuri Tanjunguban. Tim Loka POM menyatakan bahwa produk yang diproduksi oleh TRC tidak memiliki izin edar BPOM. Ada beberapa kosmetik yang diproduksi di dalam negeri, ada pula yang diimpor dari China. Sejak 2021, izin edar kosmetik tersebut sudah tidak berlaku lagi. Setelah Tindakan penggeledahan dan penyitaan yang dilakukan, kuasa hukum

TRC mengajukan gugatan praperadilan, menjelaskan bahwa penggeledahan tersebut tidak sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku.¹⁵

Pihak Tim Rumah Cantik (TRC) tidak terima atas penggeledahan yang dilakukan oleh Loka POM di Kota Tanjungpinang karena mereka menilai tindakan penggeledahan dan penyitaan tersebut melanggar hukum. Kuasa hukum TRC menyatakan bahwa penggeledahan dilakukan tanpa izin dari Pengadilan Negeri Tanjungpinang. Pengadilan Negeri Tanjungpinang menyatakan surat perintah penyidikan yang diterbitkan oleh Kepala Loka POM di Kota Tanjungpinang pada 23 April 2024 cacat formil., sehingga seluruh tindakan penyidikan, termasuk penggeledahan dan penyitaan barang bukti, dinyatakan tidak sah dan batal. Akibatnya, Loka POM di Kota Tanjungpinang diwajibkan mengembalikan barang bukti kosmetik dan bahan baku yang disita serta menghentikan penyelidikan kasus tersebut

Konsumen yang menggunakan kosmetik ilegal yang diproduksi di Bintan melaporkan mengalami beberapa masalah kesehatan, terutama kesehatan di bagian kulit. Adapun pernyataan gangguan tentang permasalahan kulit yang dialami ialah reaksi alergi, setelah menggunakan kosmetik tersebut, seperti kemerahan, gatal, dan iritasi pada kulit. Efek samping selanjutnya ialah, kondisi kulit memburuk, termasuk timbulnya jerawat, flek hitam, dan kerusakan kulit lainnya. Hal tersebut menandakan bahwa produk kosmetik yang digunakan mengandung bahan berbahaya yang tidak mendapatkan izin edar.

¹⁵ M Nazarullah, "BPOM Tanjungpinang Ungkap Produksi Kosmetik Ilegal Di Tanjung Uban, Bintan," *Sketsanews.Id*, last modified 2024, accessed November 29, 2024, <https://sketsanews.id/2024/04/24/bpom-tanjungpinang-ungkap-produksi-kosmetik-ilegal-di-tanjung-uban-bintan/>.

Permasalahan peredaran kosmetik tanpa izin edar di Kecamatan Bintan. Penulis tertarik untuk membahas tentang bagaimana upaya perlindungan hukum buat masyarakat yang terpapar akibat penggunaan kosmetik ilegal yang punyai komposisi bahan yang tidak jelas dan apa hukuman yang seharusnya diterapkan kepada pelaku usaha yang mendistribusikan serta jual kosmetik ilegal yang sangat membahayakan bagi masyarakat. Selain itu, apa langkah-langkah yang diambil oleh BPOM untuk menghentikan peredaran kosmetik ilegal yang mengakibatkan keresahan di kalangan masyarakat, khususnya di Tanjungpinang dan Bintan.

Bersumber latar belakang tersebut, peneliti ingin lakukan penelitian serta menyusunnya berbentuk skripsi yang berjudul **“Perlindungan Hukum Konsumen Terhadap Peredaran Kosmetik Tanpa Izin Edar Bpom (Studi Kabupaten Bintan).”** Tujuannya agar dapat memahami perlindungan hukum terhadap konsumen yang terjadi di Kecamatan Bintan Utara terhadap kosmetik tanpa izin edar BPOM.

1.2 Rumusan Masalah

Bersumber permasalahan di latar belakang, peneliti menyimpulkan rumusan masalah, yakni:

1. Bagaimana perlindungan konsumen yang dirugikan akibat menggunakan kosmetik yang tidak memiliki izin edar BPOM di Kabupaten Bintan menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang berlaku?
2. Apa upaya penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh konsumen yang dirugikan terhadap kasus peredaran kosmetik tanpa izin edar di Kabupaten Bintan?

1.3. Tujuan Penelitian

Bersumber pernyataan masalah, tujuan dari penelitian ini yakni:

1. Untuk memahami perlindungan hukum bagi konsumen di Kabupaten Bintan yang mengalami kerugian karena menggunakan kosmetik tanpa izin edar BPOM sesuai dengan Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang berlaku
2. Untuk mengetahui penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh konsumen Tanjungpinang mengenai kasus distribusi kosmetik tanpa izin edar di Kabupaten Bintan

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat Penelitian ini selain memberikan manfaat bagi peneliti, juga akan memberikan manfaat kepada pihak lain, Adapun manfaat yang akan didapat yakni:

1.4.1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharap bisa berkontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum, terutama hukum perdata terkait Perlindungan Konsumen Terhadap Peredaran Kosmetik Ilegal dan tanpa Izin Edar dari BPOM. Penelitian juga akan meninjau Hukum Perlindungan Konsumen di Kabupaten Bintan.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini bertujuan ingin berikan informasi pada pemerintah, perusahaan, dan masyarakat tentang perlindungan hukum untuk konsumen yang merugi karena memakai kosmetik ilegal.