BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tampil sehat, bersih, dan enak dipandang menjadi impian sebagian besar orang. Untuk mewujudkan impian tersebut banyak hal yang dilakukan mulai dari mengatur pola makan, perilaku hidup sehat dengan berolahraga tanpa alkohol dan rokok, mengkonsumsi suplemen kesehatan sesuai kebutuhan, dan sebagainya. Meskipun ada pendapat bahwa tubuh manusia sudah diciptakan sempurna, tetapi sebagian orang ingin menambah kesempurnaan tersebut dengan menggunakan kosmetik.

Kosmetik dan kecantikan merupakan dua hal yang sulit dipisahkan dari kehidupan. Hal ini dikarenakan setiap orang khususnya wanita menginginkan untuk terlihat cantik dan menarik disetiap kesempatan. Karena dengan terlihat cantik dan menarik seorang wanita akan merasa lebih dapat diterima di kelompok sosialnya dan juga dapat meningkatkan rasa percaya diri.

Selain karena tuntutan lingkungan sosial yang menuntut setiap wanita untuk tampil cantik dan menarik, keinginan dari diri sendiri juga sangat mempengaruhi sehingga setiap wanita selalu mengupayakan segala cara untuk dapat terlihat cantik dan menarik. Berbagai cara dan usaha yang dapat dilakukan mulai dari yang berbiaya murah dengan cara-cara tradisional yang dapat dilakukan dirumah hingga perawatan yang berbiaya

mahal, yang menggunakan jasa para terapis disalon ataupun jasa dokter diklinik kecantikan.

Istilah kosmetik berasal dari kata Yunani yakni "*Kosmetikos*" yang berarti "Keahlian dalam menghias", itu pula sebabnya mungkin angkasa dinamakan *cosmos*, karena berhiasan bintang-bintang. Para ahli berpendapat bahwa definisi dari kosmetik itu pada dasarnya diseluruh dunia sama (Angendari, 2012: 27). Dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 1176/MenKes/PER/VIII/2010 tentang Notifikasi Kosmetik, dinyatakan bahwa kosmetik adalah bahan atau sediaan yang dimaksudkan untuk digunakan pada bagian luar tubuh manusia (epidermis, rambut ,kuku,bibir dan organ genital bagian luar) atau gigi dan mukosa mulut terutama untuk membersihkan, mewangikan, mengubah penampilan dan/atau memperbaiki bau badan atau melindungi atau memelihara tubuh pada kondisi baik.

Sejalan dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat dan tuntutan jaman, tuntutan kebutuhan akan kosmetik semakin meningkat. Hal ini menjadi peluang usaha yang sangat potensial. Dapat dipahami jika kemudian pelaku usaha di bidang kosmetik sangat banyak, dengan produk yang sangat beragam serta meningkatnya persaingan antar produsen kosmetik. Para produsen kosmetik kini berlomba-lomba untuk menghasilkan berbagai produk kosmetik dengan berbagai macam dan berbagai manfaat kosmetik untuk menunjang kecantikan seseorang.

Promosi atas produk-produk yang dihasilkanpun dilakukan dengan berbagai cara, yang bahkan dapat membuat konsumen mengabaikan akal sehatnya. Promosi

iklan kemudian menjadi sangat penting, sebagai bentuk komunikasi pelaku usaha kepada masyarakat. Hasil kajian menunjukkan konsep cantik secara tidak sadar telah dibentuk melalui iklan kosmetik. Promosi kosmetik melalui iklan di televisi yang sering diperankan seorang model bintang iklan dengan identitas fisik berkulit putih, berambut panjang dan lurus, tubuh tinggi dan langsing, manja, dan lembut telah menjadi *stereotype* pemisah antara perempuan yang cantik dan tidak cantik. Iklan kosmetik mengubah konsep cantik yang mengakibatkan dampak negatif bagi remaja putri menjadi lebih konsumtif terhadap kosmetik (Damanik, 2011: 1).

Banyak orang ingin membuka usaha kosmetik dikarenakan tuntutan jaman dan tuntutan akan kosmetik yang semakin meningkat baik dengan cara membuka online shop atau membuka toko kosmetik. Tidak sedikit dari mereka yang mengetahui akan kewajibannya sebagai pelaku usaha bila nantinya ada suatu tuntutan dari konsumen yang merasa dirugikan oleh produk yang mereka jual. Yang disebut sebagai pelaku usaha disini adalah, sesuai dengan Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen disebutkan bahwa pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan diberkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.

Berbicara mengenai kewajiban, pelaku usaha hendak mengetahui kewajibannya sebagai pelaku usaha yaitu memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur terkait kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan

penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan, hal ini dikarenakan pemberian informasi merupakan hak konsumen. Selain itu juga ketiadaan pemberian informasi dari pelaku usaha terhadap konsumen merupakan salah satu jenis cacat produk (cacat informasi yang tentunya dalam hal ini akan merugikan konsumen) (Celina,2014:44).

Penjaminan suatu mutu barang telah diatur dalam Pasal 7 huruf d Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 menyatakan bahwa "Pelaku usaha harus menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku". Barang dan jasa yang dapat dikatakan sebagai barang yang memenuhi ketentuan standar mutu barang yaitu sesuai dengan persyaratan yang ditentukan seperti halnya harus dilengkapi dengan petunjuk cara pemakaian atau peringatan pemakaian, tersertifikasi oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan, dan juga sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan, yang bertujuan agar nantinya tidak menimbulkan kerugian bagi para konsumen yang akan menggunakan barang dan/atau jasa tersebut. Dan jika suatu produk yang dibawa dipasaran tanpa petunjuk cara pemakaian dan peringatan atau petunjuk yang sangat kurang/ tidak memadai menyebabkan suatu produk dikategorikan sebagai produk yang cacat intruksi (Miru dan Yodo, 2015;58).

Selain itu adanya motivasi untuk memeperoleh untung besar mendorong produsen terdorong untuk melakukan berbagai hal, termasuk memasarkan kosmetik tanpa melalui tahap penilaian dan registrasi pada instansi yang berwenang, akibatnya banyak kosmetik beredar di pasaran tanpa nomor izin edar (NIE) atau menggunakan nomor izin edar fiktif (palsu). Selain itu banyak juga produk-produk yang yang tidak

layak tetap beredar seperti kosmetik kadaluwarsa, dan kosmetik non-halal. Tidak hanya itu, kosmetik yang tidak terdaftar banyak ditemukan mengandung bahan kimia berbahaya bagi kulit seperti merkuri (Hg), pewarna sintetis (K10 dan K3), hidrokuinon, dan asam retinoat yang jelas akan menimbulkan kerugian bagi masyarakat selaku konsumen, baik itu kerugian materil maupun moral. Bahan berbahaya tersebut sebenarnya telah dilarang ditambahkan pada kosmetik sejak tahun 1998 dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) RI No. 445/Menkes/Per/V/1998. Penggunaan kosmetik yang mengandung bahan-bahan berbahaya dapat menyebabkan iritasi kulit seperti kulit terkelupas, kemerahan dan rasa terbakar, kerusakan otak permanen, gangguan ginjal,dan kanker. (Damanik, 2011: 2).

Menurut Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) terdapat sejumlah kosmetik yang mengandung bahan berbahaya, seperti Bahan Kimia Obat (BKO) yang dapat membahayakan tubuh, bahan kimia obat ini antara lain seperti obat-obatan yang berjenis antibiotik, deksa metason, dan hidrokuinon. Dalam kosmetik yang dimaksud dengan bahan kimia obat adalah bahan kimia obat yang penggunaannya dilarang untuk dijadikan sebagai bahan dasar pembuatan kosmetik, dikarenakan akan menyebabkan kerusakan pada organ tubuh manusia (Triana, 2015:3).

Singaraja merupakan Ibu Kota dari Kabupaten Buleleng, yaitu Kabupaten paling utara di Bali. Dimana Kabupaten Buleleng ini memiliki jumlah penduduk yang cukup padat yaitu sekitar 814.356 jiwa. Kabupaten Buleleng sedang berada ditahap perkembangan, dilihat dari perkembangan ekonomi Kabupaten Buleleng sudah mengalami perkembangan yang cukup baik. Tidak terlepas dari perkembangan di

Kabupaten Buleleng, masyarakat juga tetap harus memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari, baik itu dari kebutuhan primer maupun kebutuhan sekunder. Dalam perkembangan Jaman yang terus semakin meluas selain kebutuhan kita sehari-hari seperti makan dan minum terdapat pula kebutuhan hidup seperti mempercantik diri yaitu dengan menggunakan kosmetik agar tetap tampil percaya diri di hadapan umum secara maksimal.

Tampil cantik di depan umum secara maksimal merupakan hal yang penting bagi beberapa masyarakat khususnya bagi kaum wanita. Khususnya di Buleleng, banyak masyarakat yang ingin selalu tampil cantik dan menarik dengan menggunkan beberapa kosmetik tanpa mereka mencari tahu apakah produk yang mereka beli layak atau tidak untuk digunakan. Kebanyakan orang-orang hanya membeli dan membeli tanpa mencari tahu efek samping dari produk yang mereka beli, dimana yang mereka pikirkan adalah harga murah dan produk kosmetik yang mereka beli memberi efek yang cepat dikulit mereka. Mereka tidak tahu apakah produk yang mereka gunakan berbahaya atau tidak, sudah berBPOM atau tidak yang nantinya cepat atau lambat dapat merugikan dirinya sendiri.

Di Buleleng, tepatnya di Jalan Pantai Indah terdapat salah satu kasus gadis remaja yang bernama Lia Dharmayanti mengalami kerugian akibat pemakaian kosmetik yang mengandung bahan-bahan berbahaya. Singkatnya konsumen ini membeli suatu produk kecantikan yang sering disebut sebagai skin care dengan merek x, dimana pada malam harinya sebelum istirahat ia mulai menggunakan produk itu pertama kali, pada malam itu konsumen sudah merasakan efek yang panas diwajah

tetapi konsumen tidak menghiraukan. Di kemudian harinya, alhasil jerawat kecil mulai timbul diwajah, si konsumenpun tetap tak menghiraukan dan ia tetap menggunakan skincare itu sekitar satu minggu, yang pada akhirnya jerawat-jerawat besarpun tumbuh di wajah cantiknya. Ia mengalami kerugian pada dirinya sendiri yaitu mengalami kerusakan pada kulit wajah bagian luar yang hingga kini susah untuk dihilangkan terlebih lagi terdapat bekas-bekas yang tidak enak dipandang. Kasus yang dialami oleh gadis remaja ini jelas sangat merugikan karena yang dialami oleh konsumen tersebut membuat kepercayaan diri menjadi hilang. Konsumen waktu itu enggan untuk melaporkan ke pihak yang berwajib karena berbagai alasan, baik dari segi waktu, sifat pemalas, dan dari segi penyepelean masalah.

Selain kasus yang dialami oleh Lia, saya juga menemukan kasus yang dialami oleh konsumen yang bernama Ibu Tini, beliau berasal dari Desa Sambirenteng Kecamatan Buleleng, Kabupaten Buleleng. Beradasarkan keterangan yang saya dapat beliau juga mengalami kerugian akibat pemakaian kosmetik yang mengandung bahan berbahaya, dimana beliau membeli suatu kosmetik berbentuk krim dengan merek x. Dalam waktu beberapa jam konsumen ini merasakan panas diarea wajah dan wajahnya mulai memerah sehingga menyebabkan timbulnya flek hitam. Disini Konsumen Ibu Tini juga tidak melaporkan kerugian yang dialami kepihak yang berwenang, dikarenakan alasan yang sama dengan konsumen Lia yaitu karena masalah waktu, malas dan menganggap hal yang dialami adalah masalah sepele.

Padahal konsumen tersebut berhak mendapat ganti kerugian atas apa yang telah dialami. Hal ini terjadi tentu karena masih banyak masyarakat yang belum mengetahui

dan mengerti tentang adanya hukum perlindungan konsumen, dimana hukum perlindungan konsumen ada untuk melindungi hak-hak dari para konsumen, dan hal apa yang harus dilakukan jika konsumen mengalami kerugian akibat kosmetik yang mengandung bahan-bahan berbahaya.

Kasus di atas merupakan salah satu kasus dalam perlindungan konsumen khususnya peredaran kosmetik berbahaya yang merugikan konsumen di Kabupaten Buleleng yang perlu mendapatkan perlindungan dan pengawasan oleh Loka POM Kabupaten Buleleng. Berdasarkan observasi awal di Lapangan, PFM Ahli Muda Bapak I Made Sentanayasa, S.TP. mengatakan bahwa peredaran kosmetik berbahaya di Kabupaten Buleleng cukup signifikan, peredaran kosmetik berbahaya tersebut beredar baik melalui media sosial, informasi orang-perorangan, hingga tersembunyi di perumahan. Loka POM yang dalam hal ini menjalankan fungsi pengawasan terhadap beredarnya kosmetik berbahaya di Kabupaten Buleleng masih kurang efektif dalam menjalankan tugasnya, sehingga peredaran kosmetik berbahaya meningkat dan merugikan konsumen.

Loka POM di Kabupaten Buleleng merupakan salah satu dari 40 Loka POM yang ada di Indonesia. Sebagai UPT yang memiliki wilayah kerja cukup luas untuk dapat melaksanakan tugas dan fungsi secara optimal, perlu dipahami dengan baik regulasi yang menjadi acuan untuk kemudian dilaksanakan secara nyata. Hal ini bukan sesuatu yang mudah, mengingat setidaknya ada 3 fungsi yang harus dilaksanakan, yaitu fungsi perizinan, fungsi intelijen dan penyidikan, serta fungsi pemberian sanksi administratif. Bagaimana fungsi-fungsi ini dilaksanakan oleh Loka POM Buleleng

merupakan bahan kajian menarik, antara lain karena secara kelembagaan Loka POM Buleleng dibentuk dalam waktu yang relatif baru.

Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh BPOM berdasarkan Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan makanan, yang mana BPOM menjalankan pengawasan sebelum beredar dan selama beredar. Terkait hal tersebut, Loka POM Kabupaten Buleleng pada dasarnya hanya terbagi ke dalam struktur yang pada biasanya, yakni kepada ketua dan para staffnya. Namun dikarenakan Loka POM sebagai lembaga atau Instansi yang berwenang Pengawas Obat dan Makanan, Loka POM Kabupaten Buleleng mengadopsi struktur BPOM pada biasanya, dan menjalankan tugas dan fungsinya masing.

Dalam Pasal 3 Peraturan Preseiden Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan makanan diatur mengenai fungsi pengawasan yang dilakukan sebelum beredar dan selama beredar. Terkait beredarnya kosmetik berbahaya di Kabupaten Buleleng, Loka POM hanya menjalankan fungsi pengawasan selama beredar, sehingga dengan demikian fungsi pengawasn yang dilakukan Loka POM tidak sejalan dengan Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk membuat penulisan hukum yang berjudul **"PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN BADAN PENGAWAS OBAT DAN MAKANAN SEBAGAI BENTUK PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP KOSMETIK BERBAHAYA DI KABUPATEN BULELENG"**

1.2 IDENTIFIKASI MASALAH

Adapun identifikasi masalah penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Masih banyak pelaku usaha khususnya di bidang kosmetik di Kabupaten Buleleng melakukan berbagai cara dalam mempromosikan produknya tanpa memikirkan akibat yang diderita konsumen, sehingga dalam hal ini bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
2. Pelaku usaha khususnya di Kabupaten Buleleng dalam memasarkan produknya tidak melalui tahap penilaian dan registrasi pada instansi yang berwenang, sehingga banyak kosmetik yang beredar dipasaran tanpa memiliki nomor izin edar, bahkan menggunakan nomor izin edar fiktif (palsu).
3. Kosmetik yang tidak terdaftar banyak mengandung bahan-bahan berbahaya yang dapat membahayakan konsumen.
4. Terdapat hambatan yang dialami oleh Loka POM Kabupaten Buleleng dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap kosmetik berbahaya.

1.3 PEMBATASAN MASALAH

Masalah penelitian ini dibatasi pada dua hal, yaitu tentang regulasi yang dijadikan acuan oleh Loka POM di Buleleng untuk melaksanakan tugas dan fungsinya beserta mekanisme pengawasan kosmetik berbahaya oleh BPOM yang dihadapi oleh Loka POM di Buleleng untuk melaksanakan tugas secara optimal.

1.4 RUMUSAN MASALAH

Sejalan dengan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka masalah penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi pelaksanaan pengawasan kosmetik berbahaya oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan di Kabupaten Buleleng?
2. Apa kendala-kendala yang dihadapi Loka POM di Kabupaten Buleleng dalam melaksanakan pengawasan terhadap kosmetik berbahaya di Kabupaten Buleleng?

1.5 TUJUAN PENELITIAN

Tujuan yang hendak dicapai melalui pelaksanaan penelitian ini adalah:

1. Tujuan Umum

   Untuk mengetahui hukum yang mengatur mengenai perlindungan konsumen terhadap kosmetik berbahaya sebagai bentuk pelaksanaan fungsi pengawasan badan pengawas obat dan makanan.

2. Tujuan Khusus

   a. Untuk mengetahui peran Badan Pengawasan Obat dan Makanan dalam melaksanakan pengawasan terhadap peredaran kosmetik berbahaya di Kabupaten Buleleng.

   b. Untuk mengetahui mekanisme pengawasan kosmetik berbahaya oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan di Kabupaten Buleleng.

1.6 MANFAAT PENELITIAN

Manfaat yang diharapkan dari pelaksanaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis.

   Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman mengenai hukum perdata khususnya mengenai perlindungan konsumen yang dalam hal ini terkait pelaksanaan fungsi pengawasan Loka POM dalam mengawasi beredarnya kosmetik berbahaya.

2. Manfaat Praktis.

   a. Bagi instansi terkait, khususnya Loka POM di Kabupaten Buleleng hasil penelitian ini diharapkan menjadi masukan yang berarti dalam melaksanakan tugas dan fungsinya khususnya dalam melakukan pengawasan terhadap kosmetik berbahaya.

   b. Bagi masyarakat luas, hasil penelitian ini diharapkan menambah wawasan tentang perlindungan konsumen, khususnya konsumen dibidang kosmetik yang dilakukan Badan POM, dalam hal ini Loka POM di Kabupaten Buleleng.

   c. Bagi peneliti, penelitian ini merupakan sarana pembelajaran dalam penelitian hukum.