



**IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999  
TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN DALAM PEREDARAN  
KOSMETIK YANG MENGANDUNG BAHAN KIMIA BERBAHAYA**

Hasna Maulida, Srie Wiletno, Siti Mahmudah\*)

**Abstrak**

Dewasa ini banyak produk kosmetik yang mengandung bahan berbahaya beredar di pasaran, sehingga mengakibatkan kerugian bagi konsumen. Salah satu produk itu ialah merkuri. Sehubungan dengan beredarnya produk tersebut, mengakibatkan masyarakat sebagai konsumen merasa dirugikan, padahal di Indonesia telah diundangkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Pokok permasalahan yang diteliti ialah bentuk perlindungan hukum terhadap konsumen kosmetik berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, bentuk pengawasan yang dilakukan oleh BBPOM Semarang selaku lembaga yang mengawasi obat dan makanan, serta kendala yang dihadapi oleh BBPOM Semarang dalam melaksanakan pengawasan tersebut. Penelitian dengan judul Implementasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dalam Peredaran Kosmetik yang Mengandung Bahan Kimia Berbahaya ini menggunakan pendekatan yuridis-empiris. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa UUPK telah memberikan upaya perlindungan terhadap hak-hak konsumen yang diatur didalam Pasal 4 UUPK, bahkan UUPK menyediakan lembaga untuk menyelesaikan sengketa yang timbul, hal ini ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden RI nomor 203 Tahun 2001 yang mengatur BPOM sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPMD), dalam pelaksanaannya BBPOM Semarang sebagai Unit Pelaksanaan Teknis Badan POM di Propinsi Jawa Tengah juga melakukan pengawasan *pre market* yaitu pengawasan di sarana produksi, dimana pengawasan pada tahap ini dilakukan pula penotifikasian, serta *post market* yaitu pengawasan di sarana distribusi guna memantau kualitas produk kosmetik yang telah beredar di pasaran, namun dalam pelaksanaannya BBPOM Semarang mengalami berbagai kendala baik dari pihak BBPOM Semarang itu sendiri (internal) maupun Masyarakat (eksternal).

**Kata kunci:** *Perlindungan, Konsumen, Kosmetik*



### **Abstract**

Nowadays, many cosmetic products contain hazardous materials spreading on the market resulting in consumers' deprivation. One of those products is mercury. In relation to the released products, Indonesia has enacted Law No. 8 of 1999 on Consumer Protection. The issue that has been put under investigation is a legal protection form for consumers based on Law No. 8 of 1999 on Consumer Protection, controlled by BPOM Semarang as the agency that oversees drugs and foods, as well as the constraints dealt by BBPOM Semarang in carrying out the surveillance. Research has entitled an Implementation of Law No. 8 of 1999 on Consumer Protection in the Distribution of Cosmetics Containing Hazardous Chemicals uses juridical-empirical approach. Research shows that UUPK has provided safeguards for the rights of consumers which regulated in Article 4 UUPK, UUPK even provides institutions to resolve arisen disputes, followed by the issuance of Presidential Decree number 203 of 2001 which set the BPOM as Non Government Institutions Department (LPMD), in actual BBPOM Semarang as POM's Technical Implementation Unit in Central Java also monitors the pre-market surveillance in the means of production, which contains notification at this stage, as well as the post-market surveillance in order to monitor the quality of distribution facilities of cosmetic products that have been circulating in the market, but in practice BBPOM Semarang experience different constraints from both BBPOM Semarang itself (internal) and Community (external).

**Keywords:** *Protection, Consumers, Cosmetics*

*\*Penanggung Jawab Penulis*

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Seiring dengan perkembangan perekonomian serta kemajuan teknologi yang pesat, maka diiringi pula dengan kemajuan dari berbagai bidang industri baik di negara berkembang maupun di negara maju. Kemajuan teknologi dibidang industri ini diharapkan dapat membantu pembangunan nasional bagi setiap negara baik dari aspek ekonomi, sosial, politik, dan kebudayaan. Kemajuan di berbagai tersebut

memberikan perubahan pula bagi gaya hidup seseorang. Sehingga kebutuhan akan hal keindahan berestetika juga marak diperbincangkan dewasa ini terutama keindahan berestetika dalam berpenampilan diri dengan kosmetik. Produk-produk kosmetik yang banyak menarik perhatian wanita Indonesia yaitu produk perawatan kulit, baik pencerah ataupun pemutih. Tingginya tingkat permintaan dari konsumen mengakibatkan



para produsen meningkatkan kapasitas, sehingga menimbulkan kecurangan-kecurangan bagi beberapa oknum produsen untuk berbuat nakal. Banyak dari produsen tersebut memproduksi produk yang memberikan hasil instan dengan bahan baku yang murah serta tidak menghiraukan standar keamanan kosmetik yang aman bagi kesehatan. Guna memberikan perlindungan bagi masyarakat maka pemerintah mengundang Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan Konsumen serta membentuk BUMN (Badan Usaha Milik Negara) yang bernama BPOM (Badan Pengawas Obat dan Makanan). Badan tersebut berperan aktif dalam mengawasi pemakaian makanan dan obat-obatan sebagai upaya dalam menjaga keselamatan konsumen dari bahan obat serta pangan yang berbahaya.

## **B. PERMASALAHAN**

Dari uraian di atas ditemukan berbagai masalah terkait perlindungan hukum bagi konsumen atas beredarnya kosmetik yang mengandung bahan berbahaya. Masalah-masalah yang muncul dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana bentuk perlindungan hukum yang diperoleh konsumen kosmetik berbahaya berdasarkan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 ?

2. Bagaimana bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) di Semarang atas peredaran produk kosmetik yang mengandung bahan berbahaya ?
3. Kendala-kendala apa saja yang dihadapi oleh Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Semarang dalam melaksanakan perlindungan hukum bagi konsumen kosmetik ?

## **METODE**

Menurut Soerjono Soekanto, metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati.<sup>1</sup>

Dengan menggunakan metode seseorang diharapkan mampu untuk menemukan dan menganalisis masalah tertentu sehingga dapat mengungkapkan suatu kebenaran, karena metode memberikan pedoman tentang cara bagaimana seorang ilmuwan mempelajari, memahami dan menganalisis permasalahan yang dihadapi.

---

<sup>1</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 2010), hlm.6.



Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini terutama adalah pendekatan *yuridis empiris*. *Yuridis empiris* adalah mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan yang mempola.<sup>2</sup> Pendekatan *yuridis empiris* yaitu melakukan kajian untuk menjelaskan fakta – fakta sosial melalui bantuan hukum atau sebaliknya menjelaskan hukum dengan bantuan fakta – fakta sosial.<sup>3</sup> Untuk mendekati pokok masalah penelitian, spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis yaitu menggambarkan keadaan dari objek yang diteliti dalam hal ini adalah Implementasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dalam peredaran kosmetik yang mengandung Bahan Kimia Berbahaya

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **1. Bentuk Perlindungan Hukum yang Diperoleh Konsumen Kosmetik Berbahaya Berdasarkan Undang-Undang No 8 Tahun 1999.**

Kosmetik yang mengandung bahan merkuri banyak menjadi sorotan publik

karena menurut Lampiran I Peraturan Kepala Badan POM No. HK.00.05.42.1018 Tahun 2008 tentang Bahan Kosmetik, kosmetik yang mengandung Hg (Merkuri) **tidak aman** digunakan karena termasuk dalam Daftar Kosmetik yang Dilarang. Didalam daftar tersebut dinyatakan bahwa Merkuri termasuk dalam Daftar Kosmetik yang Dilarang kecuali yang tercantum dalam Lampiran IV Daftar Bahan Pengawet yang diizinkan Digunakan Dalam Kosmetik, garam Fenil Merkuri dan Thiomersal (NN) dengan kadar maksimum 0,007% (dihitung sebagai Hg) jika dicampur dengan senyawa merkuri lain yang diijinkan, maka konsentrasi maksimum Hg tetap 0,007%, dengan batasan hanya digunakan sebagai pengawet untuk sediaan tata rias mata dan pembersih tata rias mata dan mencantumkan peringatan pada penandaan/kemasan “mengandung senyawa fenilmerkuri” dan “mengandung tiomersal”, namun didalam prakteknya, ternyata banyak produk kosmetik yang mengandung merkuri melebihi batas aman.

guna menjamin kepastian hukum bagi perlindungan konsumen, UUPK mengatur mengenai pemberian sanksi apabila terjadi suatu sengketa antara keduanya:

#### **1. Sanksi Administratif**

<sup>2</sup> Soerjono Soekanto, *Op. Cit*, hlm.51.

<sup>3</sup> Baher Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, (Bandung : Mandar Maju, 2008), hlm. 171.



Pasal 60 UUPK menyatakan bahwa Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen berwenang menjatuhkan sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 20, Pasal 25 dan Pasal 26. (2) Sanksi administratif berupa penetapan ganti rugi paling banyak Rp 200.000.000,00 (duaratus juta rupiah). Dimana tata cara penetapan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan.

Selain UUPK tersebut terdapat pula peraturan perundang-undangan dibawahnya yang berkaitan dengan pemberian sanksi administratif atas kecurangan pihak pelaku usaha atas peredaran produk-produk yang berbahaya. Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor HK.03.1.23.12.11.10052 Tahun 2011 tentang Pengawasan Produksi dan Peredaran Kosmetika didalam Pasal 13 mengatur bahwa bagi pelanggar ketentuan mengenai produksi dan peredaran kosmetika akan dikenakan tindakan sebagai berikut:

- a. Peringatan tertulis
- b. Larangan untuk mengedarkan kosmetika sementara

- c. Penarikan kosmetika yang tidak memenuhi persyaratan keamanan, manfaat, mutu dan penandaan dari peredaran
  - d. Pemusnahan kosmetika
  - e. Penghentian sementara kegiatan produksi dan importasi
  - f. Pembatalan notifikasi atau
  - g. Penutupan sementara akses online pengajuan permohonan notifikasi
2. Sanksi pidana

Penuntutan pidana dapat dilakukan terhadap pelaku usaha dan/atau pengurusnya berdasarkan ketentuan Pasal 62 UUPK. Pelaku usaha yang melanggar ketentuan dalam Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 13 ayat (2), Pasal 15, Pasal 17 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf e, ayat (2) dan Pasal 18 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp 2.000.000.000,00 (dua milyar rupiah).

Pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 ayat (1), Pasal 14, Pasal 16, dan Pasal 17 ayat (1) huruf d dan huruf f dipidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Terhadap pelanggaran yang mengakibatkan luka berat, sakit berat,



cacat tetap atau kematian diberlakukan ketentuan pidana yang berlaku.

Pasal 63 UUPK mengatur bahwa Terhadap sanksi pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62, dapat dijatuhkan hukuman tambahan, berupa:

- a. Perampasan barang tertentu
- b. Pengumuman keputusan hakim
- c. Pembayaran ganti rugi
- d. Perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian konsumen
- e. Kewajiban penarikan barang dari peredaran atau
- f. Pencabutan izin usaha

## **2. Bentuk Pengawasan yang Dilakukan oleh Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) di Semarang atas Peredaran Produk Kosmetik yang Mengandung Bahan Berbahaya.**

Berdasarkan Pasal 6 Peraturan Kepala BPOM Republik Indonesia Nomor HK.03.1.23.12.11.10052 Tahun 2011 tentang Pengawasan Produksi dan Peredaran Kosmetika, dijelaskan mengenai jenis pengawasan yang dilakukan oleh BPOM antara lain sebagai berikut:

### **1. Pemeriksaan Rutin**

Pemeriksaan rutin dilakukan untuk mengetahui pemenuhan standar dan/atau persyaratan.

### **2. Pemeriksaan Khusus**

Pemeriksaan khusus dilakukan untuk menindaklanjuti hasil pengawasan dan/atau informasi adanya indikasi pelanggaran.

#### **a. Pengawasan Sarana Produksi**

Pengawasan sarana produksi kosmetika bertujuan sebagai salah satu upaya preventif guna melindungi konsumen sebelum suatu produk itu di edarkan ke pasaran produk-produk yang telah melalui tahap terjamin keamanan serta mutunya.

Tata cara pemeriksaan sarana produksi kosmetika yang dilakukan oleh BPOM antara lain:

1. Memeriksa dokumen atau catatan yang memuat mengenai keterangan tentang kosmetika dan legalitas sarana.
2. Pemeriksaan penerapan CPKB (Cara Pembuatan Kosmetika yang Baik).
3. Pemeriksaan penandaan dan klaim kosmetika.
4. Pengambilan contoh atau sampling untuk dilakukan pengujian laboratorium.



5. Pemantauan hasil penarikan dan pemusnahan kosmetika yang tidak memenuhi persyaratan.

Pengawasan di sarana produksi ini juga mengatur mengenai penotifikasian produk kosmetika, karena penotifikasian ini termasuk upaya perlindungan terhadap konsumen dalam ranah *pre market*. Pengertian penotifikasian itu sendiri artinya didaftarkan/didatakan suatu produk tersebut agar mendapat nomor izin edar. Istilah notifikasi ini muncul setelah diadakannya Harmonisasi ASEAN di bidang Kosmetika. Setiap produsen kosmetik yang akan memasarkan produknya harus menotifikasikan produk tersebut terlebih dahulu kepada pemerintah di tiap Negara ASEAN dimana produk tersebut akan dipasarkan.

Perbedaan yang mendasar dari harmonisasi ASEAN dengan sistem terdahulu (sistem registrasi) yaitu sebagai berikut:<sup>4</sup>

1. Pada sistem registrasi ada pengawasan sebelum produk beredar (*pre market approval*) oleh pemerintah, sedangkan

pada harmonisasi ASEAN tidak ada, dan hanya ada pengawasan setelah beredar (*post market surveillance*).

2. Pada sistem registrasi masa izin edar suatu produk kosmetika tersebut selama 5 tahun, sedangkan pada sistem notifikasi hanya 3 tahun masa edar.

3. Nomor izin edar kosmetik (sistem registrasi), terdiri atas 12-14 digit

#### b. Pengawasan Sarana Distribusi

Pengawasan sarana distribusi merupakan pengawasan lanjutan dari pengawasan sebelumnya di sarana produksi (*pre market*). Pengawasan produk di sarana distribusi (*post market*) penting dilaksanakan guna memonitoring apakah produk-produk yang beredar dipasaran itu mutu serta kualitasnya sama dengan hasil uji yang telah dilakukan pada saat di sarana produksi. Pengawasan ini penting mengingat bahwa setiap kosmetika yang beredar menurut Peraturan Kepala BPOM Republik Indonesia Nomor HK 03.1.23.12.11.10052 haruslah memenuhi standar dan/atau persyaratan keamanan, manfaat, mutu, penandaan, klaim, dan di notifikasi.

Produk-produk kosmetika yang telah ternotifikasi bukan berarti luput dari

4

<http://www.bpomcom.blogspot.com/2011/04/pen-erapan-harmonisasi-asean.html>, diakses pada tanggal 31 Januari 2013, Pkl 12:30 WIB



prosedur pengawasan ini. Justru pengawasan *post market* ini merupakan ciri khas dari sistem notifikasi sehingga konsumen tetap terlindungi. Pengawasan *post market* ini berupa sampling dan pengujian mutu dan keamanan serta pemeriksaan terhadap data mutu dan keamanan produk (*Product Information File*) dari Badan POM.

Tindakan yang dilakukan oleh BPOM atas diketemukannya produk-produk tersebut, maka sebagai pelaku usaha dapat dikenakan tindakan sebagai berikut:<sup>5</sup>

1. Pertama, penanganan awal terhadap temuan produk-produk yang tidak memenuhi syarat ataupun mengandung bahan berbahaya yaitu dengan dilakukan pembinaan dan produk hasil temuan tersebut diamankan. Pada taraf pembinaan tersebut pelaku usaha/ penjual dibina agar tidak menjual produk tersebut.
2. Kedua, Pihak Balai POM dalam melaksanakan pengawasan tersebut melaksanakan kunjungan rutin terutama terhadap sarana yang sebelumnya ditemukan produk-produk yang tidak memenuhi syarat. Dalam kunjungan kedua tersebut, apabila masih ditemukan produk-produk tidak memenuhi syarat maka pelaku

usaha/penjual tersebut diharuskan membuat surat pernyataan bermaterai dan surat peringatan untuk tidak mengulangi perbuatan tersebut.

3. Ketiga, untuk memastikan bahwa pelaku usaha/penjual tersebut mengulangi perbuatannya untuk ketiga kalinya atau tidak, maka petugas Balai POM melakukan kunjungan. Jika masi ditemukan produk yang mengandung bahan berbahaya atau tidak memenuhi syarat, maka produk-produk tersebut disita dan pelaku diajukan pro justicia, untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya secara hukum.

Tahap-tahap pemberian tindakan tersebut, tidak terdapat ketentuan mengenai jangka waktu antara tindakan yang satu dan selanjutnya. Pemberian tindakan yang dilakukan tidak selalu berurutan, jadi ketika pembinaan pertama kepada pelaku usaha tersebut telah dilakukan, akan tetapi pelaku tersebut mengulangi kembali menjual produk produk yang berbahaya, maka tahap pemberian surat peringatan (tahap kedua) bisa dilewati untuk selanjutnya menuju tahap pro justicia (tahap ketiga).

Tahap pro justicia (tahap ketiga) dilakukan karena celah-celah tersebut kadang kala membuat pelaku usaha

---

<sup>5</sup> *Loc Cit*,





mengulangi perbuatan mengedarkan produk-produk yang tidak memenuhi syarat bahkan dalam jumlah besar, padahal pelaku usaha tersebut sudah mengetahui bahwa barang yang dijualnya tersebut berbahaya. Perbuatan yang berulang itu tentu memiliki unsur itikad tidak baik atau kesengajaan.<sup>6</sup>

### **3. Kendala-Kendala BPOM dalam Melaksanakan Tugas dan Wewenangnya.**

#### **1. Kendala Internal**

- a. Pengawasan dan Pembinaan  
Pengawasan serta pembinaan oleh Balai Besar POM Semarang dirasa kurang maksimal. Hal ini disebabkan karena berbagai faktor sebagai berikut :
  - i. Jumlah SDM yang kurang
  - ii. Sarana transportasi atau kendaraan yang terbatas
  - iii. Anggaran yang kurang
- b. Sarana dan Prasarana Laboratorium  
Sarana dan Prasarana Laboratorium yang dimiliki BBPOM Semarang masih terdapat beberapa item kurang dari standar minimal serta alat-alat yang mengalami trouble (bermasalah).

#### **2. Kendala Eksternal**

- a. Jangkauan Wilayah Kerja

Wilayah kerja Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Semarang adalah seluruh Provinsi Jawa Tengah. Secara administratif Provinsi Jawa Tengah terbagi menjadi 29 kabupaten dan 6 kota.

- b. wilayahkerja serta banyaknya jumlah sarana memberikan kendala bagi pihak BBPOM Semarang dalam melakukan pengawasan,
- c. Kesadaran Masyarakat

Sarana dan Prasarana Laboratorium merupakan salah satu kebutuhan utama yang menunjang hasil pengujian, dengan jumlah yang dimiliki BBPOM Semarang masih terdapat beberapa item kurang dari standar minimal serta alat-alat yang mengalami trouble (bermasalah).

### **SIMPULAN**

Berdasarkan penelitian yang berjudul “**Implementasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dalam peredaran Kosmetik yang Mengandung Bahan Kimia berbahaya**”, yang telah dilaksanakan, maka peneliti dapat memberikan kesimpulan bahwa :

1. Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) didalamnya mengatur hak

---

<sup>6</sup> *Loc cit*,



dan kewajiban konsumen serta pelaku usaha. UUPK tersebut juga memberikan fasilitas penyelesaian sengketa yang timbul antara konsumen dengan pelaku usaha.

2. BPOM merupakan lembaga yang melakukan pengawasan dibidang obat dan makanan. Bentuk pengawasan berdasarkan penelitian yang diperoleh penulis dapat disimpulkan sebagai berikut, yaitu preventif (*pre market*) serta repressive (*post market*). Kedua bentuk pengawasan ini berkesinambungan, hal ini dilaksanakan demi memberikan perlindungan bagi konsumen secara maksimal, sehingga konsumen sebagai pemakai produk-produk yang beredar dipasaran terpenuhi hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa.
3. Pengawasan yang dilakukan oleh BPOM senantiasa mengalami kendala-kendala. Kendala tersebut terdiri atas kendala internal yaitu SDM, sarana transportasi, sarana laboratorium serta anggaran dan kendala eksternal yaitu cakupan wilayah kerja yang terlalu luas sehingga pelaksanaan pengawasan kurang maksimal, serta kurangnya pemahaman konsumen tentang haknya

dan kurangnya pengetahuan tentang mutu dan kualitas suatu produk.

### **DAFTAR PUSTAKA**

Baher Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, (Bandung : Mandar Maju, 2008),

<http://wwwbpomcom.blogspot.com/2011/04/penerapan-harmonisasi-asean.html>

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 2010),