I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Globalisasi dewasa ini, telah mendorong terjadinya peningkatan interaksi dan transaksi antara konsumen dan pelaku usaha, ditandai dengan semakin banyaknya para pelaku usaha yang beroperasi di pasar internasional dan pasar domestik (lokal). Objek dan bidang usaha yang dijadikan transaksi bisnis antara konsumen dan pelaku usaha berkenaan dan berkaitan dengan berbagai aspek. Setidaknya ada lima aspek yang relevan, yaitu aspek-aspek ekonomi, sosial-budaya, politik, hukum, dan teknologi.¹

Dari berbagai aspek tersebut akan timbul beberapa dampak, salah satu contohnya adalah dampak yang ditimbulkan pada aspek ekonomi, dimana dampak yang paling terasa adalah membanjirnya produk-produk barang impor di pasar domestik. Arus masuknya barang-barang ini akan menimbulkan pengaruh terhadap produk kosmetik, yaitu apakah produk lokal mampu atau tidak bersaing dengan produk asing di tingkat pasar. Pemerintah pun akan sulit membendung arus masuknya (*import*) produk-

¹ Wahyu sasongko, *Ketentuan-Ketentuan Pokok Hukum Perlindungan Konsumen* (Bandar Lampung: Penerbit Universitas Lampung, 2007), hal. 1.

produk asing tertentu, baik karena tingkat permintaan (*deman*) yang tinggi atau penawaran (*supply*) yang atraktif dari luar negeri. Sementara itu, pelaku usaha atau pebisnis (*bussinessman*) yang dapat dan mampu memasarkan produk-produknya ke pasar internasional relatif terbatas atau sedikit jumlahnya, hanya perusahaan multinasional (*multinational corporation*) yang bermodal kuat yang mampu mengembangkan jaringan bisnisnya melalui teknik-teknik pemasaran (*marketing*) dengan bentuk dan cara-cara tertentu seperti iklan dan cara-cara pembayaran untuk menarik perhatian konsumen.

Globalisasi ekonomi relevan dengan perlindungan konsumen. Korelasi keduanya bersifat kausalitas atau saling mempengaruhi. Sedikitnya, ada empat dampak globalisasi ekonomi terhadap kepentingan dan hak-hak konsumen, yaitu:²

1. Produk asing membanjiri pasar domestik. Ada kalanya produk asing tersebut di negaranya sudah tidak digunakan dengan alasan demi kesehatan dan keamanan, namun ternyata diekspor. Misal, produk obat-obatan dengan kandungan antibiotik dosis tinggi, kosmetik dengan bahan merkuri untuk pemutih kulit;
2. Perusahaan multinasional (transnasional) sebagai produsen dalam memasarkan produknya dikemas dengan advertensi dalam bentuk iklan mendorong munculnya *demonstration effect* terhadap konsumen. Advertensi dan iklan tersebut acapkali tidak etis dan juga tidak memberikan informasi yang jelas dan tegas unsur unsur (*extract*) dari produk bersangkutan dan penggunaannya;

² *Ibid.*, hal. 5.

3. Cara-cara pemasaran ditempuh dengan cara atraktif dengan mengundang konsumen untuk peragaan (*demonstration*) di lingkungan atau kelompok masyarakat tertentu dalam jumlah terbatas (*selective*) atau dengan mendatangi dari rumah ke rumah (*door to door*);
4. Cara-cara pembayaran dilakukan atau diterapkan secara luwes dan fleksibel disesuaikan dengan kemampuan atau daya beli konsumen, seperti kredit, *leasing*, angsuran atau cicilan yang bertujuan agar konsumen membeli produknya.

Uraian di atas menunjukkan bahwa pelaku usaha berada pada posisi yang kuat (*strong position*), sedangkan konsumen berada pada posisi yang lemah (*weak position*). Bahkan, konsumen akan selalu dipengaruhi dan dijadikan obyek atau sasaran (*target*) bagi pelaku usaha untuk memasarkan atau menjual produknya.³ Untuk itu, sejak dua dasawarsa terakhir ini perhatian dunia terhadap masalah perlindungan konsumen semakin meningkat.

Gerakan perlindungan konsumen sejak lama dikenal di dunia barat. Negara-negara di Eropa dan Amerika juga telah lama memiliki peraturan tentang perlindungan konsumen. Organisasi Dunia seperti PBB pun tidak kurang perhatiannya terhadap masalah ini. Hal ini terbukti dengan dikeluarkannya Resolusi Perserikatan Bangsa-

³ *Ibid.*

Bangsa No. 39/248 Tahun 1985. Dalam resolusi ini kepentingan konsumen yang harus dilindungi meliputi:⁴

- a. Perlindungan konsumen dari bahaya-bahaya terhadap kesehatan dan keamanannya;
- b. Promosi dan perlindungan kepentingan sosial ekonomi konsumen;
- c. Tersedianya informasi yang memadai bagi konsumen untuk memberikan kemampuan mereka dalam melakukan pilihan yang tepat sesuai dengan kehendak dan kebutuhan pribadi;
- d. Pendidikan konsumen;
- e. Tersedianya upaya ganti rugi yang efektif;
- f. Kebebasan untuk membentuk organisasi konsumen.

Di Indonesia, advokasi konsumen dirintis oleh Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) yang berdiri pada 11 Mei 1973. Gerakan di Indonesia ini termasuk cukup responsif terhadap keadaan, bahkan mendahului Resolusi Dewan Ekonomi dan Sosial PBB (*Economy and Social Council of The United Nations (ECOSOC)*) No. 2111 Tahun 1978 tentang Perlindungan Konsumen.⁵

Perkembangan baru di bidang perlindungan konsumen terjadi setelah pergantian tampuk kekuasaan di Indonesia, yaitu tatkala Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999

⁴ Erman Raja Gukguk, makalah “Pentingnya Hukum Perlindungan Konsumen Dalam era Perdagangan Bebas”, dalam buku Hukum Perlindungan Konsumen, Celina Try Siwi Kristiyanti, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hal. 4.

⁵ Shidarta, Hukum Perlindungan Konsumen (Grasindo; Jakarta, 2000), hal. 29 sebagaimana dikutip dalam Celina Try Siwi Kristiyanti, *ibid.*, hal. 1.

tentang Perlindungan Konsumen yang selanjutnya disebut UUPK disahkan dan diundangkan pada 20 April 1999. UUPK ini masih memerlukan waktu satu tahun untuk berlaku efektif. UUPK dihasilkan dari inisiatif DPR, yang notabene hak itu tidak pernah digunakan sejak Orde Baru berkuasa pada 1966.⁶

Permasalahan yang dihadapi konsumen Indonesia seperti juga yang dialami konsumen di negara-negara berkembang lainnya, tidak hanya sekadar bagaimana memilih barang, tetapi jauh lebih kompleks yaitu menyangkut pada penyadaran semua pihak, baik itu pengusaha, pemerintah maupun konsumen sendiri tentang pentingnya perlindungan konsumen. Pengusaha harus menyadari bahwa mereka harus menghargai hak-hak konsumen⁷, memproduksi barang dan jasa yang berkualitas, aman dikonsumsi/digunakan, mengikuti standar yang berlaku, dengan harga yang sesuai (*reasonable*).

Pemerintah harus menyadari bahwa diperlukan undang-undang serta peraturan-peraturan di segala sektor yang berkaitan dengan berpindahny barang dan jasa dari

⁶ *Ibid.*, hal. 17-18.

⁷ Hak konsumen adalah (Pasal 4 UUPK):

- 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 pendapat dan 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 mendapat 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;
- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan lainnya.

pengusaha ke konsumen. Sedangkan konsumen sendiri harus menyadari hal-hal yang menjadi hak mereka dan membentengi diri mereka dengan pengetahuan mengenai bahan-bahan berbahaya yang tidak boleh dikonsumsi atau digunakan. Sehingga resiko untuk mengalami kerugian bagi konsumen dalam pemilihan barang-barang kebutuhan hidupnya dapat diperkecil.

Kebutuhan manusia tersebut semakin kompleks seiring dengan berkembangnya zaman serta taraf hidup manusia yang semakin berkiblat pada modernisasi. Kini kebutuhan yang harus dipenuhi tidak hanya sebatas kebutuhan pokok/dasar saja, melainkan kebutuhan penunjang kehidupan sosial seseorang dalam masyarakat antarlain kebutuhan akan penampilan yang menarik. Banyak cara yang dapat ditempuh untuk memperbaiki penampilan agar terlihat lebih menarik salah satu cara yang dapat dijumpai dikehidupan kita sehari-hari adalah penggunaan tata rias wajah atau yang lazim dikenal dengan istilah kosmetik.⁸

Dewasa ini kosmetik tidak lagi menjadi hal asing bagi banyak orang baik pria maupun wanita, walaupun mayoritas pengguna kosmetik terbesar adalah kaum

⁸ <http://id.wikipedia.org/wiki/Kosmetik>, 1 desember 2009; menjelaskan bahwa tata rias wajah atau Kosmetik (*en:Make up*) adalah kegiatan mengubah penampilan dari bentuk asli sebenarnya dengan bantuan bahan dan alat kosmetik. Istilah *make up* lebih sering ditujukan kepada perubahan bentuk wajah, meskipun sebenarnya seluruh tubuh bisa di hias. Dijelaskan pula bahwa tata rias wajah ada beberapa macam, yaitu:

- a. Tata rias wajah korektif bertujuan untuk mengubah penampilan fisik yang dinilai kurang sempurna. Tata rias wajah korektif merupakan jenis tata rias wajah yang paling sering dilakukan oleh masyarakat.
- b. Tata rias wajah untuk mode/seni (*styling make up*), yang merupakan kegiatan mengubah penampilan murni untuk tujuan seni. Melukis tubuh (*body painting*) merupakan salah satu contoh kegiatan *styling make up*.
- c. Tata rias wajah untuk karakterisasi, yang banyak digunakan untuk kepentingan dunia akting dan hiburan. Setiap warna dan bahan kosmetika yang digunakan ditujukan untuk membentuk karakter/watak tertentu, misalnya penggunaan *eye shadow* gelap untuk memberi karakter galak.

wanita. Hal itu dapat dilihat dengan semakin maraknya kosmetika yang beredar dipasaran yang diperuntukkan guna mempercantik penampilan dengan khasiat yang bermacam-macam, mulai dari khasiat mencerahkan kulit wajah, meremajakan kulit wajah sampai menghilangkan noda pigmentasi/bintik hitam pada kulit wajah.

Mengingat kekrabannya dengan kosmetik, maka tidak aneh apabila kaum wanita lah yang sering pula mendapat kerugian akibat menggunakan kosmetik yang tidak memenuhi syarat/substandar (*substandard*), tanpa izin edar atau tidak sesuai prosedur pemakaian yang dianjurkan, baik kerugian berupa kerugian kesehatan akibat menggunakan kosmetik yang mengandung bahan berbahaya (antarlain Merkuri (Hg), Asam Retinoat, zat warna Rhodamin, dll) ataupun kerugian materi akibat membeli produk kosmetik dengan harga mahal namun tidak mendapatkan hasil seperti yang dijanjikan dalam iklan.

Kerugian tersebut bisa terjadi karena konsumen sering kali tidak melakukan hal-hal yang pada dasarnya merupakan kewajibannya, salah satunya adalah membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur penggunaan produk, demi keamanan dan keselamatan.⁹ Sedangkan dilain sisi pihak produsen, penyalur dan penjual kadang tidak mengindahkan ketentuan hukum perlindungan konsumen yang berlaku. Demikian pula pemerintah, dalam banyak hal terlambat mengantisipasi pelanggaran-

⁹ Kewajiban konsumen adalah (Pasal 5 UUPK):

- a. Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;
- b. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
- c. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
- d. mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa konsumen secara patut.

pelanggaran hukum berupa penjualan kosmetik yang tidak memenuhi syarat serta tanpa izin edar tersebut.

Konsumen berhak mendapatkan keamanan dari barang dan jasa yang ditawarkan kepadanya. Produk barang dan jasa itu tidak boleh membahayakan jika dikonsumsi sehingga konsumen tidak dirugikan baik secara jasmani dan rohani.¹⁰ Oleh sebab itu, pemerintah selayaknya mengadakan pengawasan secara ketat. Pemerintah juga bertugas untuk mengawasi berjalannya peraturan serta undang-undang tersebut dengan baik. Untuk itu pada tahun 2000 Pemerintah Indonesia membentuk Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Republik Indonesia yang selanjutnya disebut BPOM berdasarkan Keputusan Presiden No.166 dan No.173 Tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Wewenang, Struktur Organisasi dan Tata Kerja BPOM, yang memiliki jaringan nasional dan internasional serta kewenangan penegakan hukum dan memiliki kredibilitas profesional yang tinggi.

Dalam prakteknya, BPOM adalah satu-satunya badan yang memiliki kewenangan untuk menegakan hukum dibidang pengawasan produk makanan, minuman, obat, obat tradisional, NAPZA (Narkotika, Psikotropika dan Zat Adiktif lainnya) dan kosmetik. Pengawasan yang dilakukan oleh BPOM tersebut secara tidak langsung juga memberikan peran perlindungan konsumen, yang dalam hal ini adalah konsumen produk kosmetik mengingat semakin maraknya produk kosmetik tanpa izin edar yang beredar secara illegal di pasaran di seluruh nusantara.

¹⁰ Celina Try Siwi Kristiyanti, *op. cit.*, hal.33.

Dalam menjalankan tugas¹¹ dan fungsinya BPOM memiliki unit pelaksanaan teknis di daerah-daerah yang tersebar diseluruh wilayah Indonesia. Salah satunya adalah Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Bandar Lampung yang selanjutnya di sebut BBPOM Bandar Lampung. BBPOM Bandar Lampung menjalankan tugas dan fungsinya berdasarkan Keputusan Kepala BPOM Nomor HK.00.05.21.4232 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Keputusan Kepala Badan POM RI Nomor: 05018/SK/KBPOM Tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis di Lingkungan BPOM..¹²

Upaya Pencegahan dalam rangka perlindungan konsumen yang telah dilakukan oleh BPOM selama ini adalah dengan mengadakan program registrasi produk kosmetik baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Hal tersebut bertujuan untuk memberantas produk kosmetik substandar, rusak atau terkontaminasi oleh bahan berbahaya yang telah banyak beredar bebas di pasaran, sehingga konsumen dapat menyeleksi produk kosmetik tersebut dengan cara melihat tanda registrasi yang tertera pada kemasan produk kosmetik tersebut.

Tanda registrasi yang dimaksud dapat dilihat pada kemasan produk kosmetik tersebut, apabila telah tercantum label POM CD untuk produk kosmetik dalam negeri, POM CL/ POM CA/ POM CC/ POM CE untuk produk kosmetik asing

¹¹ Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Bandar Lampung, *Buku Laporan Tahun 2008 Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan Bandar Lampung*, hal. 1. Dijelaskan pula bahwa BBPOM Bandar Lampung mempunyai tugas melaksanakan kebijakan dibidang pengawasan produk terapan, narkotik, psikotropika dan zat adiktif lain, obat tradisional, kosmetik, produk komplemen, keamanan pangan, dan bahan berbahaya.

¹² *Ibid.*

dengan disertai nomor registrasinya berarti produk kosmetik tersebut telah diuji substansinya dilaboratorium BPOM sehingga terjamin aman untuk digunakan. Sedangkan upaya penanggulangan yang dilakukan guna menindak peredaran kosmetik tanpa izin edar di pasaran adalah dengan melakukan pemeriksaan setempat.

Kosmetik tanpa izin edar telah dijual bebas di pasaran hampir diseluruh wilayah Indonesia. Di Bandar Lampung sendiri selama periode tahun 2008 BBPOM Bandar Lampung menemukan 12 kasus kosmetik tanpa izin edar.¹³ Sebagai perbandingan di beberapa daerah di tanah air juga banyak ditemukan pelanggaran serupa, contohnya BBPOM Sumatera Utara, Selasa (28/4/2009), memusnahkan kosmetik ilegal senilai sekitar Rp. 2 miliar. Selain tak memiliki izin edar, kosmetik yang dimusnahkan juga mengandung merkuri (Hg).¹⁴

Di Banda Aceh, Senin (7/8/2009) siang, BBPOM Banda Aceh kembali menggelar razia penertiban merek kosmetik tanpa izin edar di sejumlah toko dan swalayan di Kota Banda Aceh dimana pihaknya berhasil menyita sebanyak 252 buah kosmetik tanpa izin edar atau dengan kisaran harga sebesar Rp 10 juta lebih.¹⁵ Selain itu, di Pekanbaru BBPOM Pekanbaru berhasil mengamankan ratusan produk tanpa izin edar yang jumlahnya mencapai dua truk colt diesel.¹⁶

¹³ Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Bandar Lampung, *ibid.*, hal. 15.

¹⁴ <http://cetak.kompas.com>, 18 Oktober 2009.

¹⁵ <http://www.serambinews.com>, 18 Oktober 2009.

¹⁶ <http://www.tribunpekanbaru.com>, 18 Oktober 2009.

Maraknya peredaran kosmetik tanpa izin edar tersebut yang menjadi urgensi dari perlindungan konsumen kosmetik dewasa ini. Dan perlu diperhatikan juga mengenai kepastian dan jaminan bahwa setelah dilakukan registrasi oleh BPOM tersebut tidak akan terjadi hal-hal yang akan merugikan konsumen yang bisa saja dilakukan oleh produsen tanpa sepengetahuan oleh BPOM sendiri. Dalam hal ini tentunya konsumen haruslah mendapat suatu perlindungan hukum apabila terjadi hal-hal yang merugikan konsumen yang sering dilakukan oleh produsen.

Kedudukan antara konsumen dan produsen adalah setara sehingga konsumen produk kosmetik juga mempunyai hak-hak yang perlu diketahui oleh produsen, Kepentingan konsumen tersebut selain dilindungi dan diatur Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), didukung pula Peraturan Kepala BPOM RI No. Hk.00.05.42.2995 Tahun 2008 tentang Pengawasan Pemasukan Kosmetik, Peraturan Kepala BPOM RI No. HK.00.05.1.23.3516 Tahun 2009 tentang Izin Edar Produk Obat, Obat Tradisional, Kosmetik, Suplemen Makanan dan Makanan Yang Bersumber, Mengandung, Dari Bahan Tertentu dan Atau Mengandung Alkohol, serta Keputusan Kepala BPOM No. HK.00.05.4.1745 Tahun 2003 tentang Kosmetik.

Berdasarkan uraian di atas maka peneliti tertarik untuk meneliti bagaimana perlindungan hukum terhadap konsumen produk kosmetik di tengah maraknya peredaran kosmetik tanpa izin edar dipasaran berdasarkan peraturan perundang-undangannya mengingat kasus pelanggaran mengenai kosmetik tanpa izin edar yang ditangani oleh BPOM/ BBPOM Bandar Lampung belum ada yang bersumber dari pengaduan masyarakat langsung kepada BPOM/ BBPOM Bandar Lampung

melainkan dari jalur razia yang digelar oleh BPOM/ BBPOM Bandar Lampung. Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Perlindungan Konsumen Akibat Menggunakan Kosmetik Tanpa Izin Edar”**.

B. Perumusan Masalah Dan Ruang Lingkup

1. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan diatas, maka yang menjadi pokok permasalahan adalah bagaimanakah perlindungan terhadap konsumen akibat menggunakan kosmetik tanpa izin edar ?.

Pokok bahasan dalam penelitian ini adalah :

- a. Ketentuan-ketentuan hukum tentang izin edar kosmetik.
- b. Tindakan hukum oleh BBPOM Bandar Lampung terhadap produk kosmetik tanpa izin edar.

2. Ruang Lingkup

Penelitian ini termasuk bidang ilmu hukum perdata ekonomi, dengan lingkup kajian materi mengenai perlindungan konsumen akibat mengkonsumsi produk kosmetik tanpa izin edar. Khususnya tentang ketentuan-ketentuan hukum dan tindakan hukum terhadap produk kosmetik tanpa izin edar.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan diatas, maka yang akan menjadi tujuan penelitian ini adalah menganalisis :

1. Ketentuan-ketentuan hukum tentang izin edar kosmetik.
2. Tindakan hukum oleh BPOM terhadap produk kosmetik tanpa izin edar.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini mencakup kegunaan teoritis dan kegunaan praktis, yaitu :

a. Kegunaan teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk menambah wawasan pengetahuan dan memberi gambaran ataupun sumbangan pemikiran terhadap ilmu pengetahuan hukum, khususnya mengenai perlindungan terhadap konsumen akibat mengkonsumsi produk kosmetik tanpa izin edar.

b. Kegunaan praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi bagi pembaca mengenai ilmu hukum ekonomi sehingga dapat menjadi sarana untuk memperluas wawasan dan pengetahuan, selain itu penulisan ini sebagai salah satu syarat akademis bagi peneliti untuk menyelesaikan studi pada Fakultas Hukum Universitas Lampung.