

**PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP BAHAN KIMIA
BERBAHAYA DALAM KOSMETIKA DITINJAU DARI
PERSPEKTIF KEAMANAN DAN KESELAMATAN KONSUMEN**

TESIS

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat
Guna Memperoleh Magister Hukum (M.H)

Oleh

Evy Setyowati Handayani
NPM. 0606005126



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM PASCASARJANA

Jakarta, 2008



UNIVERSITAS INDONESIA

PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP BAHAN KIMIA
BERBAHAYA DALAM KOSMETIKA DITINJAU DARI
PERSPEKTIF KEAMANAN DAN KESELAMATAN
KONSUMEN

TESIS

Dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : EVY SETYOWATI H
NPM : 0606005126

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan telah diterima sebagai bagian dari persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum (MH) pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, pada bulan Januari 2008.

Pembimbing,

Ketua Program Pascasarjana
Fakultas Hukum
Universitas Indonesia,

Dr. Inosentius Samsul, SH., MH



Dr. Durlina Rizal, S.H., MA.



UNIVERSITAS INDONESIA

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : EVY SETYOWATI HANDAYANI
NPM : 0606005126
Konsentrasi : HUKUM EKONOMI
Judul : PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP BAHAN
KIMIA BERBAHAYA DALAM KOSMETIKA
DITINJAU DARI PERSPEKTIF KEAMANAN
DAN KESELAMATAN KONSUMEN

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan telah diterima sebagai bagian dari persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum (MH) pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, pada bulan Januari 2008.

DEWAN PENGUJI:

Ratih Lestari, S.H., M.H.
Ketua Sidang/Penguji

Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.H.
Pembimbing/Penguji

Prof. Dr. Zulfa Djoko Basuki, S.H., M.H.
Penguji

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT, karena atas rahmat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan tesis ini tepat pada waktunya. Penyusunan tesis ini merupakan tugas akhir dari penulis, yang dilakukan dalam rangka memenuhi sebagian persyaratan untuk mencapai gelar Magister Hukum pada Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia Program Studi Magister Ilmu Hukum.

Dengan keterbatasan ilmu pengetahuan dan kemampuan yang ada pada penulis, penyusunan tesis yang berjudul *"Perlindungan Konsumen terhadap Bahan Kimia Berbahaya dalam Kosmetika ditinjau dari Persepektif Keamanan dan Keselamatan Konsumen"* telah penulis usahakan dengan sebaik-baiknya. Namun demikian, penulis menyadari akan segala kekurangan yang ada baik isi maupun cara penyajiannya. Untuk itu penulis dengan senang hati bersedia menerima saran-saran dan kritik yang membangun dari para pembaca.

Pada kesempatan ini perkenankanlah penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Dr. Inosentius Samsul, SH, MH selaku pembimbing materi yang telah memberikan perhatian, bimbingan dan pengarahan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
2. Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia Program Studi Magister Ilmu Hukum, yang telah memberikan masukan ilmu yang sangat berarti.
3. Ibu dan Bapak Dosen Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia Program Studi Magister Ilmu Hukum yang telah membekali penulis dengan berbagai ilmu pengetahuan.
4. Bapak Menteri Hukum dan HAM, Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan HAM Departemen Hukum dan HAM beserta seluruh jajarannya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melanjutkan pendidikan Pascasarjana.
5. Kedua orangtuaku, Ayahanda Soetedjo Saputro dan Ibunda Arti Wirastuti dan kedua adikku, yang dengan tulus memberikan dorongan, dukungan moral,

curahan kasih sayang serta doa demi kesuksesan penulis.

6. Teman-teman seperjuangan, kelas Kerjasama Departemen Hukum dan HAM dengan FHUI, khususnya "Kelompok Bermain" (Ibu Yayah Maryani, B. Irine Situmeang, Amia Cakrawati, Eka Setyawati dan Nurmalasari) atas kebersamaannya dalam suka dan duka, dukungan serta persahabatan yang tulus.
7. Yang terkasih, suamiku Dwi Harnanto dan anakku tercinta, Cindy Aulia Ardyaningrum atas dukungan, cinta kasih serta doa sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.
8. Semua pihak yang tidak dapat penulis cantumkan satu persatu, yang telah memberikan bantuan dan dukungan baik moril maupun materiil.

Semoga Allah SWT, memberikan balasan setimpal atas segala amal baik dan bantuannya yang telah diberikan kepada penulis.

Jakarta, Januari 2008

Penulis,

A B S T R A K

Evy Setyowati Handayani, NPM 0606005126, Perlindungan Konsumen Terhadap Bahan Kimia Berbahaya Dalam Kosmetika Ditinjau Dari Perspektif Keamanan dan Keselamatan Konsumen, dalam Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia Program Studi Magister Ilmu Hukum, Jakarta 2007, vi+110.

Akhir-akhir ini makin marak produk kosmetika yang menggunakan bahan kimia berbahaya khususnya yang dapat merugikan dan membahayakan bagi konsumennya. Oleh karena itu sangat diperlukan Perlindungan Konsumen Terhadap Bahan Kimia Berbahaya Dalam Kosmetika Ditinjau Dari Perspektif Keamanan dan Keselamatan Konsumen. Dalam tesis ini dibahas tentang pengaturan tentang kosmetika yang dapat melindungi konsumen dari kosmetika yang mengandung bahan kimia berbahaya, pengawasan terhadap produk kosmetika berbahaya oleh instansi terkait, dan penanganan sengketa konsumen oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen serta kasus-kasus yang dialami oleh konsumen akibat penggunaan produk kosmetika berbahaya yang telah dilaporkan ke Unit Layanan Pengaduan Konsumen Badan Pengawas Obat dan Makanan.

Bentuk perlindungan konsumen yang diberikan oleh pemerintah adalah dengan mengeluarkan peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah atau penerbitan standar mutu barang. Disamping itu yang tidak kalah pentingnya adalah melakukan pengawasan pada penerapan peraturan ataupun standar-standar yang telah ada. Guna melindungi konsumen, Pemerintah menginstruksikan kepada produsen/distributor untuk melakukan penarikan produk yang membahayakan keamanan dan keselamatan konsumen dari peredaran dan memusnahkannya.

A B S T R A C T

Evy Setyowati Handayani, NPM 0606005126, Consumerism To Dangerous Chemicals In Cosmetics Evaluated From Consumer Security and Safety Perspective, Pascasarjana Program Faculty of Law University of Indonesia Study Program Magister Law Science, Jakarta 2007, vi+110.

Recently more and more cosmetics product using dangerous chemicals especially can harm and endangers for the consumer. Therefore hardly is required Consumerism To Dangerous Chemicals In Cosmetics Evaluated From Consumer Security and Safety Perspective. In this thesis studied about arrangement about cosmetics which can protect consumer from cosmetics which is containing dangerous chemicals, observation to dangerous cosmetics product by related institution, and handling of consumer dispute by The Agency of Consumer Dispute Solution and cases experienced by consumer as result of usage of dangerous cosmetics product which has been reported to Consumer denouncing Service Unit from The Agency of Drugs and Food Supervisor.

Consumerism form given by government is by releasing law and regulation, governmental regulation or publication of standard quality of goods. Side that which is not less important is do observation at regulation applying and or standards which there have. To protect consumer, the Government instructs to produsen/distributor to do withdrawal of product endangering security and safety and safety of consumer from circulation and annihilates it.

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	i
ABSTRAK	iv
DAFTAR ISI.....	v
BAB I PENDAHULUAN	1
A. LATAR BELAKANG	1
B. RUMUSAN MASALAH	10
C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN	11
D. KERANGKA TEORI DAN KONSEPSI	12
E. METODE PENELITIAN	21
F. SISTEMATIKA PENULISAN	23
BAB II STANDAR PENGATURAN YANG MELINDUNGI KONSUMEN DARI KOSMETIKA BERBAHAYA.....	26
A. LARANGAN PENGGUNAAN BAHAN KIMIA BERBAHAYA	30
B. HAK INFORMASI KONSUMEN	34
C. PERAN PEMERINTAH DI BIDANG PENGAWASAN...	36
D. SANKSI.....	45
BAB III PENGAWASAN PEMERINTAH TERHADAP PRODUK KOSMETIKA BERBAHAN KIMIA BERBAHAYA	48
A. DEPARTEMEN PERDAGANGAN	51
B. BADAN PENGAWAS OBAT DAN MAKANAN	53

BAB IV	PENANGANAN SENGKETA KONSUMEN AKIBAT PENGGUNAAN	
	PRODUK KOSMETIKA BERBAHAYA	68
	A. TUGAS DAN WEWENANG BADAN PENYELESAIAN SENGKETA	
	KONSUMEN (BPSK)	73
	B. PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN	75
	C. UNIT LAYANAN PENGADUAN KONSUMEN (ULPK) ..	85
	D. HAL-HAL YANG DIADUKAN KONSUMEN	90
	E. CARA MEMILIH PRODUK KOSMETIKA YANG AMAN	98
BAB V	PENUTUP	102
	A. KESIMPULAN	102
	B. SARAN	104
DAFTAR PUSTAKA	106

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Memasuki era globalisasi dewasa ini, Indonesia sebagai salah satu negara di dunia mau tidak mau harus siap menerima segala sesuatu yang berdampak pada kehidupan warganya. Tidak ada lagi batasan informasi yang dapat dibendung, di filter ataupun dibatasi sehingga informasi-informasi tersebut seringkali langsung diserap atau diimplementasikan pada kehidupan masyarakat sehari-hari. Padahal belum tentu informasi tersebut mendatangkan kehidupan yang lebih baik, malah justru sebaliknya. Begitu juga arus perdagangan dunia saat ini sudah tidak ada lagi batasan, baik itu barang dagangan legal ataupun ilegal.

Salah satu bentuk informasi yang dapat meningkatkan penjualan adalah melalui iklan, baik iklan di media cetak maupun media elektronik. Berdasarkan pengamatan, iklan atau promosi yang disampaikan di berbagai media lebih banyak ditujukan kepada perempuan.

Hal ini dapat dilihat di berbagai iklan produk, mulai dari iklan produk shampo sampai dengan produk pelindung kaki. Disamping itu, dalam tayangan atau gambar iklan promosi tersebut lebih banyak menggunakan model perempuan yang bertubuh tinggi, putih, langsing, berkulit mulus dan berambut lurus. Tayangan-tayangan seperti ini membawa dampak bagi kaum hawa sehingga mereka beranggapan bahwa agar terlihat cantik haruslah bertubuh tinggi, putih, langsing, berkulit mulus dan berambut lurus. Oleh karenanya kaum hawa berlomba-lomba membeli produk-produk kecantikan untuk memperoleh hasil seperti model pada iklan produk tersebut. Secara kodrati perempuan memang ingin diperhatikan sehingga cenderung untuk mempercantik diri dengan menggunakan berbagai macam kosmetika, namun sedikit sekali para pemakai produk kosmetika yang mengetahui dampak negatif dari penggunaan produk kosmetika serta kurangnya pengetahuan akan bahan-bahan apa saja yang terkandung dalam produk kosmetika yang digunakannya, apakah bahan-bahan tersebut memberikan dampak buruk bagi wajah atau tubuhnya atau tidak. Di sisi lain, demi memperoleh

keuntungan semata pihak produsen kosmetika jarang mencantumkan dari bahan-bahan apa saja produk kosmetika tersebut dibuat.

Ketidakseimbangan informasi yang diperoleh konsumen antara promosi penjualan produk kosmetika dengan informasi tentang produk kosmetika yang berbahaya membawa dampak berbahaya bagi konsumen, akibatnya banyak konsumen yang membeli barang-barang kosmetika yang ternyata membahayakan tubuhnya. Iklan atau promosi di media cetak maupun elektronik dibuat bukan dengan biaya yang murah, melainkan menghabiskan biaya berjuta-juta bahkan sampai milyaran rupiah. Produsen rela mengeluarkan biaya besar untuk promosi penjualan produknya dengan tujuan iklannya dapat mempengaruhi konsumen sehingga konsumen dapat beralih untuk menggunakan produknya. Dengan demikian besarnya biaya pengeluaran untuk promosi dapat terganti dengan pendapatan yang besar yang diperoleh dari hasil keuntungan penjualan produk kosmetika tersebut.

Di sisi lain, para penyedia jasa iklan atau promosi juga hanya mencari keuntungan semata. Mereka

kurang tanggap atau kurang mencari informasi mengenai apakah produk yang akan diiklankan kepada masyarakat tersebut berbahaya atau menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau tidak, baru dikemudian hari timbul pengumuman dari pemerintah untuk mencabut produk yang diiklankan tersebut dari pasaran karena mengandung zat yang berbahaya bagi tubuh.

Sampai saat ini informasi tentang produk-produk kosmetika yang mengandung bahan berbahaya bagi konsumen sangatlah rendah. Hal ini dapat dimaklumi karena untuk membuat informasi bagi masyarakat yang berupa iklan layanan masyarakat, mengeluarkan dana yang tidak sedikit. Dana tersebut diambil dari anggaran pemerintah yang tergantung pada keadaan keuangan negara kita, dimana kita ketahui bersama saat ini keuangan negara sedang memprihatinkan. Dampaknya, upaya pemerintah untuk menginformasikan hal tersebut kepada masyarakat masih sangat kurang bahkan Drs. H Adi Munasip, MM, anggota Komisi B DPRD Medan mengatakan bahwa hal

tersebut merupakan bukti dari ketidakpedulian pemerintah terhadap keselamatan rakyatnya.¹

Akhir-akhir ini berita tentang masuknya kosmetika berbahaya ke Indonesia menjadi berita terhangat, bahkan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) melarang seluruh produk makanan, kosmetika, obat modern dan tradisional serta produk suplemen impor asal China masuk ke Indonesia. Produk-produk tersebut dianggap berbahaya bagi kesehatan masyarakat, produk makanan diduga mengandung formalin, sementara obat tradisional mengandung zat kimia dan produk kosmetika dicampur zat rhodamin dan merkuri.² Bahan-bahan berbahaya tersebut ditemukan dalam 26 merek kosmetika dengan berbagai macam produk.³

Adanya pemberitaan tentang akibat penggunaan kosmetika yang berbahaya di atas menumbuhkan kesadaran masyarakat tentang keamanan kosmetika yang digunakannya

¹ "Soal Kosmetika Berbahaya, Bukti Pemerintah Tidak Peduli Pada Rakyat," <<http://www.waspada.co.id>>, 8 Agustus 2007.

² "BPOM Larang Masuk Produk Makanan dan Kosmetik Asal China," <<http://www.suarakarya-online.com/news.html>>, 28 Juli 2007.

³ "BPOM : Awas Kosmetik Berbahan Perusak," <<http://www.metrotvnews.com/berita/200708/3.html>>, 3 Agustus 2007.

sudah semakin meningkat. Akan tetapi kesadaran masyarakat Indonesia seperti yang kita ketahui bahwa sebagian besar penduduknya adalah muslim, untuk memperhatikan kehalalan bahan yang terkandung dalam kosmetika masih sangat rendah. Kesadaran konsumen yang rendah dengan sendirinya tidak memunculkan tuntutan kepada produsen untuk memperhatikan kehalalan bahan-bahan yang digunakan. Hal ini berkorelasi positif dengan rendahnya minat produsen kosmetika mendaftarkan produknya untuk mendapatkan sertifikat halal. Beberapa produsen pernah mencoba mendaftarkan diri, akan tetapi perlahan-lahan mundur teratur tidak melanjutkan proses sertifikasi.

Kondisi di atas tentunya menjadikan masyarakat muslim perlu lebih meningkatkan pengetahuan tentang kehalalan bahan kosmetika agar dapat memilah dan memilih kosmetika yang akan digunakannya. Akan tetapi pengetahuan ternyata tidak cukup untuk menentukan pilihan karena sampai saat ini masih belum banyak produk kosmetika yang mau mencantumkan komposisi bahan penyusunan produknya pada label kemasan. Pada umumnya

produsen hanya mencantumkan bahan aktif yang digunakan, bahkan masih sangat banyak yang tidak mencantumkan sama sekali. Menghadapi kenyataan tersebut hal yang perlu diperhatikan dan langkah yang ditempuh dalam memilih kosmetika yang aman dan halal adalah melalui legalitas produk, daftar komposisi bahan, nama dan alamat produsen.⁴

Dengan semakin terbukanya pasar nasional sebagai akibat dari proses globalisasi ekonomi, konsumen harus tetap memperoleh jaminan kesejahteraan serta kepastian akan mutu, jumlah dan keamanan barang dan/atau jasa yang diperoleh di pasar.

Berkenaan dengan uraian di atas maka sangat diperlukan "peraturan atau hukum" yang dapat melindungi konsumen. Di Indonesia masalah perlindungan konsumen baru mulai terdengar pada tahun 1970-an. Ini terutama ditandai dengan lahirnya Yayasan Lembaga Konsumen (YLK) pada bulan Mei 1973. Secara historis, pada awalnya yayasan ini berkaitan dengan rasa mawas diri terhadap

⁴ "Memilih Kosmetika Aman dan Halal"
<<http://www.halalguide.info/content/view/610/38/>> 3 Nopember 2006.

promosi untuk memperlancar barang-barang dalam negeri. Atas desakan suara-suara dari masyarakat, kegiatan promosi ini harus diimbangi dengan langkah-langkah pengawasan, agar masyarakat tidak dirugikan dan kualitasnya terjamin. Setelah itu suara-suara untuk memberdayakan konsumen semakin gencar, baik melalui ceramah-ceramah, seminar-seminar maupun tulisan-tulisan di media massa. Puncaknya adalah lahirnya Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.⁵

Salah satu faktor utama yang menjadi kelemahan konsumen adalah tingkat kesadaran akan haknya masih sangat rendah. Hal ini terutama disebabkan oleh rendahnya pendidikan konsumen sehingga kurang kesadaran dari pihak konsumen itu sendiri. Oleh karena itu, Undang-undang Perlindungan Konsumen dimaksudkan menjadi landasan hukum yang kuat bagi pemerintah dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat untuk melakukan upaya pemberdayaan konsumen melalui pembinaan dan pendidikan konsumen.

⁵ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, Hukum tentang Perlindungan Konsumen (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003), hal. 15-16.

Dalam penjelasan Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen disebutkan bahwa piranti hukum yang melindungi konsumen tidak dimaksudkan untuk mematikan usaha para pelaku usaha, tetapi justru sebaliknya, sebab perlindungan konsumen dapat mendorong iklim berusaha yang sehat serta lahirnya perusahaan yang tangguh dalam menghadapi persaingan melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas.⁶

Indonesia sudah memiliki piranti hukum untuk melindungi konsumen baik itu Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen maupun instansi yang berwenang seperti Departemen Perdagangan, Departemen Perindustrian dan Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM,) namun mengapa konsumen masih kecolongan dengan maraknya pelaku usaha yang menjual produk dengan menggunakan bahan-bahan berbahaya khususnya dalam produk kosmetika dan bagaimana hubungan instansi terkait dalam melindungi konsumen yang menjadi korban atas penggunaan kosmetika yang mengandung bahan kimia berbahaya ? Sehubungan dengan hal tersebut penulis

⁶ Widjaja, op. cit., hal. 17.

menilai pentingnya membahas mengenai Perlindungan Konsumen Terhadap Bahan Kimia Berbahaya Dalam Kosmetika Ditinjau Dari Perspektif Keamanan dan Keselamatan Konsumen.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan yang timbul yaitu :

1. Bagaimana pengaturan tentang kosmetika yang dapat melindungi konsumen dari kosmetika yang mengandung bahan kimia berbahaya ?
2. Bagaimana pengawasan terhadap produk kosmetika berbahaya oleh instansi terkait ?
3. Bagaimana penanganan terhadap kasus-kasus yang dialami oleh konsumen akibat penggunaan produk kosmetika berbahaya baik melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) maupun melalui Unit Layanan Pengaduan Konsumen (ULPK) Badan Pengawas Obat dan Makanan ?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana peraturan perundang-undangan melindungi konsumen dari bahan kimia berbahaya yang terkandung dalam kosmetika.
2. Untuk mengkaji peran pemerintah khususnya Departemen Perdagangan dan Badan Pengawasan Obat dan Makanan dalam mengawasi produk kosmetika yang berbahaya bagi konsumen.
3. Untuk menganalisis peran Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang bertugas menyelesaikan sengketa konsumen di luar Pengadilan, maupun Unit Layanan Pengaduan Konsumen (ULPK) Badan Pengawas Obat dan Makanan yang bertugas menampung semua keluhan konsumen dan memberikan layanan informasi yang berkaitan dengan produk-produk obat, makanan dan minuman, kosmetika, perbekalan kesehatan rumah tangga, obat tradisional dan narkotika.

Sedangkan kegunaan penelitian ini dari segi teoritis yaitu hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi

bahan kajian bagi keperluan studi hukum perlindungan konsumen serta sebagai bahan masukan yang dapat digunakan untuk mengambil kebijakan khususnya kebijakan di bidang perlindungan konsumen. Dari segi praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi dan masukan bagi semua pihak mengenai pentingnya perlindungan terhadap konsumen sehingga menumbuhkan kesadaran semua pihak untuk membantu pemerintah dalam hal pengawasan terhadap berbagai produk baik barang maupun jasa yang dicurigai berbahaya bagi keselamatan konsumen.

D. KERANGKA TEORI DAN KONSEPSI

Kerangka teori yang digunakan pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Konsumen dan Perlindungan Konsumen

Konsumen menurut Az. Nasution yaitu setiap orang yang mendapatkan secara sah dan menggunakan barang/jasa untuk suatu kegunaan tertentu.⁷ Sedangkan

⁷ Az. Nasution, *Konsumen dan Hukum*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995), hlm. 69.

menurut Sudaryatmo, pengertian konsumen perlu dilihat dari tiga segi yaitu :

- a. Dari segi akses informasi, konsumen dapat dibedakan menjadi konsumen terinformasi dan konsumen tidak terinformasi. Ciri-ciri konsumen terinformasi : berpendidikan, status ekonomi sosial menengah ke atas dan secara finansial dapat mengakses bantuan hukum komersial. Sebaliknya ciri-ciri konsumen tidak terinformasi : kurang berpendidikan, status ekonomi sosial menengah kebawah dan tidak dapat memperjuangkan hak-haknya sendiri sehingga perlu bantuan hukum/pembelaan secara cuma-cuma.
- b. Dari aspek pertanggungjawaban produsen, batasan konsumen dapat dibedakan menjadi dalam arti sempit dan luas. Dalam arti sempit, konsumen dipahami terbatas pada pihak-pihak yang melakukan transaksi semata. Sebaliknya dalam arti luas, konsumen tidak hanya terbatas pada pihak-pihak yang melakukan transaksi tetapi termasuk juga korban dari sebuah transaksi.

c. Dari segi ruang lingkup konsumen, selain sebagai pengguna (user), konsumen juga dapat dipahami dalam konteks sebagai pemanfaat sumber daya alam baik berupa air, udara, hutan, dll.⁸

Sedangkan Perlindungan Konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Hukum Perlindungan Konsumen adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungan dan masalahnya dengan para penyedia barang dan atau jasa konsumen.

Konsumen memiliki hak-hak yang diatur dalam UU Perlindungan Konsumen antara lain : Hak atas Kenyamanan, Keselamatan dan Keamanan; Hak untuk memilih; Hak atas informasi; Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya; Hak untuk mendapatkan advokasi; Hak untuk mendapat pendidikan; Hak untuk tidak diperlakukan secara diskriminatif; Hak untuk mendapatkan ganti rugi serta Hak yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya.

⁸ Sudaryatmo, Memahami Hak Anda Sebagai Konsumen, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2001), hal. 10.

2. Hak Atas Kenyamanan, Keselamatan dan Keamanan

Immanuel Kant menyatakan teorinya tentang hak yaitu bahwa orang harus dihargai sebagai sebagai makhluk yang bebas dan sederajat dalam usaha meraih kepentingan-kepentingan mereka. Sedangkan menurut H.J Mc Closkey, secara umum hak dapat diartikan sebagai klaim atau kepemilikan individu atau sesuatu.⁹

Perlunya hak atas kenyamanan, keselamatan dan keamanan ini didasari pada barang dan jasa harus diproduksi sedemikian rupa sehingga jika digunakan dalam kondisi normal atau kondisi yang dapat diduga, tidak menimbulkan kerugian kesehatan dan keamanan pada konsumen.

Instrumen yang dapat dipakai untuk melindungi kepentingan konsumen dari ancaman gangguan kesehatan dan keamanan adalah manajemen resiko preventif yaitu dalam bentuk sistem yang memungkinkan informasi tentang bahaya penggunaan suatu produk, sedangkan

⁹ John Pieris dan Wiwik Sri Widiarty, Negara Hukum dan Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Pangan Kadaluarasa, (Jakarta: Pelangi Cendikia, 2007), hal. 47-48.

hak atas kenyamanan yaitu dalam mengkonsumsi produk tersebut diharapkan tidak menimbulkan gangguan dari segi psikis konsumen.

3. Hak Atas Informasi

Hak atas informasi dapat diartikan bahwa konsumen harus terinformasi (*well informed*). Ini dimaksudkan agar konsumen dapat memenuhi perannya sebagai peserta atau komponen pasar yang bertanggung jawab. Hal ini dapat ditempuh dengan cara melalui diskripsi barang menyangkut harga dan kualitas atau kandungan barang, yaitu dengan melakukan pengujian barang yang mandiri.

Pelaku usaha harus memberikan informasi yang benar serta lengkap dari suatu produk barang dan/atau jasanya karena kelangkaan atau kekeliruan dalam memberikan informasi dapat memberikan gambaran yang salah, yang dapat membahayakan konsumen. Informasi dapat diberikan oleh pelaku usaha dengan cara disampaikan secara langsung, dapat juga melalui media

komunikasi dalam bentuk iklan atau dicantumkan dalam kemasan label barang produksinya.

4. Teori *Due Care* (memberi perhatian)

Teori "*due care*" merupakan teori yang menyatakan bahwa kewajiban perusahaan terhadap konsumen didasarkan pada gagasan bahwa pembeli dan konsumen tidak saling sejajar dan bahwa kepentingan konsumen sangat rentan terhadap tujuan-tujuan perusahaan yang dalam hal ini memiliki pengetahuan dan keahlian yang tidak dimiliki konsumen.

Teori *due care* menegaskan bahwa karena konsumen harus bergantung pada keahlian produsen maka produsen tidak hanya berkewajiban untuk memberikan produk yang sesuai dengan klaim yang dibuatnya, namun juga wajib berhati-hati untuk mencegah agar orang lain tidak terluka oleh produk tersebut sekalipun perusahaan secara eksplisit menolak pertanggungjawaban seperti ini dan pembeli menerima penolakan tersebut. Perusahaan dianggap melanggar atau melalaikan kewajiban ini bila mereka gagal memberikan perhatian

yang seharusnya bisa dilakukan dan perlu dilakukan untuk mencegah agar orang lain tidak dirugikan oleh penggunaan suatu produk.¹⁰

5. Kosmetika

Kosmetika berasal dari bahasa Inggris "cosmetics" yang artinya "alat kecantikan wanita." BPOM mendefinisikan kosmetika sebagai sediaan atau paduan bahan yang siap untuk digunakan pada bagian luar badan (epidermis, rambut, kuku, bibir, dan organ kelamin luar), gigi dan rongga mulut untuk membersihkan, menambah daya tarik, mengubah penampilan, melindungi supaya tetap dalam keadaan baik, memperbaiki bau badan, tapi tidak dimaksudkan untuk mengobati atau menyembuhkan penyakit.¹¹

¹⁰ Ibid, hal. 54-55.

¹¹ "Bahan Haram Kosmetika" <http://www.halalguide.info/content/view/1010/38> 10 Mei 2007.

6. Pengawasan

Pengawasan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen dilakukan secara bersama-sama oleh Pemerintah, masyarakat, dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM). Hal ini mengingat banyak ragam dan jenis barang dan / atau jasa yang beredar di pasar serta luasnya wilayah Indonesia.

Pengawasan oleh Pemerintah dilakukan terhadap pelaku usaha dalam memenuhi standar mutu produksi barang dan / atau jasa. Pengawasan dilakukan dalam proses produksi, penawaran, promosi, pengiklanan dan penjualan barang dimana hasil pengawasan itu disebarluaskan oleh masyarakat.¹²

Guna menghindari kesalahpahaman terhadap istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian ini, maka penulis menggunakan definisi-definisi sebagai berikut :

1. Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat baik

¹² Pasal 30 ayat (1) UUPK.

bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

2. Pelaku Usaha adalah setiap perorangan atau badan usaha yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian penyelenggaraan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.
3. Kosmetika adalah alat kecantikan wanita yang dapat berupa bedak, lipstik, krim pemutih dan lain sebagainya.
4. Bahan Kimia Berbahaya adalah zat-zat yang sangat membahayakan manusia jika digunakan, diantaranya merkuri, hidroquinon dan rhodamin.
5. Produk Halal adalah produk yang memenuhi syariaah agama islam.
6. Tanggung Jawab Pelaku Usaha adalah kewajiban untuk memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat

mengonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.

E. METODE PENELITIAN

Penelitian merupakan sarana yang dipergunakan oleh manusia untuk memperkuat, membina serta mengembangkan ilmu pengetahuan.¹³

Penelitian ini merupakan jenis penelitian yuridis normatif yaitu melakukan suatu penelitian yang menganalisis norma-norma hukum, baik yang berada dalam peraturan perundang-undangan maupun pendapat para ahli yang berkaitan dengan bahan kimia berbahaya dalam kosmetika dan perlindungan konsumen.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.

¹³ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, (Jakarta: UI-Press, 1986), hal. 3.

1. Bahan hukum primer mencakup antara lain :

- a. Undang-undang No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
- b. Undang-undang No. 23 tahun 1992 tentang Kesehatan.
- c. Keputusan-keputusan Badan Pengawas Obat dan Makanan yang terkait dengan kosmetika.

2. Bahan hukum sekunder meliputi bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer antara lain buku, artikel, dokumen-dokumen, makalah, laporan penelitian dan berbagai tulisan yang berkaitan dengan masalah bahan kimia berbahaya pada kosmetika.

3. Bahan hukum tertier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, kamus umum Bahasa Indonesia dan lain sebagainya.

Data yang telah diperoleh kemudian dianalisis kualitatif yaitu dianalisis secara mendalam dan komprehensif.

F. SISTEMATIKA PENULISAN

Guna memberikan gambaran singkat dari keseluruhan materi tesis ini, penulis menyajikan sistem pembahasan dalam 5 (lima) bab dengan uraian masing-masing bab sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Bab I diuraikan dengan Latar Belakang Penelitian, Rumusan Masalah, Tujuan dan Kegunaan Penelitian, Kerangka Teori dan Konsepsi, Metode penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II STANDAR PENGATURAN YANG MELINDUNGI KONSUMEN DARI KOSMETIKA BERBAHAYA

Bab II menguraikan undang-undang perlindungan konsumen, undang-undang kesehatan dan keputusan Badan Pengawas Obat dan Makanan yang berkaitan dengan larangan

penggunaan bahan kimia berbahaya dalam kosmetika.

BAB III PENGAWASAN PEMERINTAH TERHADAP PRODUK KOSMETIKA BERBAHAN KIMIA BERBAHAYA

Bab III menguraikan salah satu bentuk tanggung jawab pemerintah yaitu Departemen Perdagangan dan Badan Pengawasan Obat dan Makanan untuk melindungi konsumen dari produk kosmetika berbahaya.

BAB IV PENANGANAN SENGKETA KONSUMEN AKIBAT PENGGUNAAN PRODUK KOSMETIKA BERBAHAYA

Bab IV berisi penanganan sengketa konsumen di luar Pengadilan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) serta kasus-kasus yang menimpa konsumen yang dilaporkan ke Unit Layanan Pengaduan Konsumen (ULPK) Badan Pengawas Obat dan Makanan berkaitan dengan peredaran kosmetika berbahaya.

BAB V PENUTUP

Bab V sebagai bab terakhir terdiri dari kesimpulan dan saran yang merupakan jawaban dari rumusan masalah dan tujuan penelitian yang diangkat dalam penulisan tesis ini.



BAB II

STANDAR PENGATURAN YANG MELINDUNGI KONSUMEN

DARI KOSMETIKA BERBAHAYA

Kosmetika hampir tidak dapat dipisahkan dari kaum wanita. Tawaran untuk membuat diri menjadi cantik dan menarik merupakan janji yang selalu ditawarkan oleh produsen kosmetika. Kulit putih mulus, rambut hitam lurus panjang berkilau, badan langsing dan awet muda adalah gambaran ideal seorang wanita yang dibentuk di media massa.¹⁴ Banyak kosmetika yang mengandung bahan berbahaya beredar di masyarakat. Kosmetika ini tidak memperhatikan aspek farmasetika, yakni terpenuhinya sediaan bahan kosmetika yang memenuhi kaidah efektif, aman, stabil dan aseptabel. Kosmetika yang tidak memenuhi standar farmasetika sangat membahayakan pemakainya. Jumlah kosmetika yang beredar di Indonesia melebihi jumlah obat di pasaran. Jika jumlah obat yang

¹⁴ Mengenal Bahan Kosmetika, Imam Triyanto, <http://www.halalguide.info/content/view/1092/38>.

beredar di masyarakat mencapai belasan ribu maka jumlah kosmetika lebih besar lagi.¹⁵

Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) menemukan beberapa merek produk kosmetik terdaftar yang dipalsukan dan beredar di pasar. Selama 2006, BPOM menemukan 693 produk Dove palsu, 3.605 produk Ponds palsu dan 10 produk Biore palsu.

Kepala BPOM Husniah Rubiana Thamrin Akib mengemukakan pada 2005 pihaknya juga menemukan 1.647 kosmetik merek Dove palsu, 4.003 kosmetik merek Ponds palsu, lima produk kosmetik merek Pantene palsu dan 10 produk Biore palsu.

Menurut Deputi II BPOM Bidang Pengawasan Kosmetik, Obat Tradisional dan Produk Komplemen Ruslan Aspan jumlah peredaran produk kosmetik palsu yang sebenarnya kemungkinan jauh lebih besar dari jumlah produk palsu yang ditemukan tersebut.

¹⁵ Banyak Kosmetika Berbahaya Beredar di Masyarakat, Sunudyantoro, <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2007/02/24/brk.20070224-94154,id.html>.

Husniah menambahkan pula bahwa ciri-ciri produk kosmetik aspal itu juga sulit dikenali sehingga pihaknya sulit menemukan produk tersebut dalam kegiatan pengawasan produk kosmetik yang setiap tahun rutin dilakukan.

"Sebenarnya pada produk asli terdapat nomor registrasi produk dengan kode CD plus angka sepuluh digit untuk produk dalam negeri serta CL plus angka sepuluh digit untuk produk luar negeri. Tapi kode itupun sering ditiru sehingga hampir tidak ada tanda khas yang bisa digunakan untuk mengidentifikasi," jelasnya. BPOM, jelas Husniah, selama ini mendapatkan informasi tentang pemalsuan produk kosmetik langsung dari produsen resmi atau dari keluhan masyarakat yang dilayangkan melalui Unit Layanan Pengaduan Konsumen (UPLK) BPOM.

"Kami berusaha melakukan proses hukum terhadap pelaku pemalsuan produk kosmetik resmi tersebut," ucapnya.

Ia mencontohkan dalam kasus Tull Jye, pelaku pemalsuan produknya telah diproses secara hukum dan

dijatuhi hukuman penjara selama enam bulan serta denda Rp 500 ribu. Husniah menyangkan hukuman terhadap pelaku pemalsuan produk kosmetik umumnya sangat rendah sehingga tidak menimbulkan efek jera.

"Kadang ada yang hanya didenda Rp 100 ribu dan hukuman percobaan selama tiga bulan. Itu sama sekali tidak menimbulkan efek jera," ujarnya.¹⁶

Oleh karena itu diperlukan standar pengaturan yang dapat melindungi dan menjamin keselamatan dan keamanan konsumen secara tegas atau dengan kata lain perlu adanya hukum perlindungan konsumen yaitu hukum yang mengatur upaya-upaya untuk menjamin terwujudnya perlindungan hukum terhadap kepentingan konsumen.

Di Indonesia telah banyak dikeluarkan peraturan perundang-undangan mengenai perlindungan konsumen, mulai dari tingkat undang-undang sampai pada peraturan-peraturan tingkat menteri dan peraturan instansi di bawahnya. Diantara peraturan perundang-undangan tersebut, ada yang dibuat sejak sebelum masa

¹⁶ "BPOM Temukan Ribuan Produk Kosmetika Palsu"
<http://www.pdpersi.co.id/?show=detailnews&code=3975&tbl=cakrwal.html>, 4 Oktober 2006.

kemerdekaan dan kini masih berlaku setekah mengalami penyesuaian, perubahan, atau penambahan sesuai dengan kebutuhan. Namun demikian pada tahun 1999 terbentuk peraturan perlindungan konsumen dalam satu undang-undang tersendiri melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yang diundangkan pada tanggal 20 April 1999 dalam Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 42 dan berlaku efektif satu tahun setelah diundangkan, yaitu sejak 20 April 1999. Dengan demikian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dapat dijadikan sebagai payung (*umbrella act*) bagi perundang-undangan lain yang bertujuan untuk melindungi konsumen, baik yang sudah ada maupun yang masih akan dibuat nanti.

A. LARANGAN PENGGUNAAN BAHAN KIMIA BERBAHAYA

Pada Pasal 8 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen diatur tentang perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha dalam memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan atau jasa yang tidak memenuhi atau tidak sesuai standar yang

dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan serta pelaku usaha dilarang memperdagangkan sediaan farmasi dan pangan yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar, dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar. Larangan-larangan tersebut dimaksudkan agar barang dan/atau jasa yang beredar di masyarakat merupakan produk yang layak edar, yang memiliki asal-usul, kualitas sesuai informasi pengusaha yang tertuang baik melalui label, etiket, iklan dan lain sebagainya. Sedangkan larangan yang tertuju pada produk sediaan farmasi dimaksudkan untuk memberikan perlindungan terhadap kesehatan konsumen dari penggunaan barang dengan kualitas yang dibawah standar atau kualitas yang lebih rendah daripada nilai harga yang dibayar.

Pasal 40 ayat 2 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan disebutkan bahwa sediaan farmasi yang berupa obat tradisional dan kosmetika serta alat kesehatan harus memenuhi standar dan atau persyaratan yang ditentukan.

Keputusan Kepala Badan POM Nomor HK.00.05.4.1745 Tahun 2003 tentang Kosmetika pada Pasal 2 yang menyatakan bahwa kosmetika yang diproduksi dan atau diedarkan harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- a. menggunakan bahan yang memenuhi standar dan persyaratan mutu serta persyaratan lain yang ditetapkan;
- b. diproduksi dengan menggunakan cara pembuatan kosmetika yang baik;
- c. terdaftar pada dan mendapat izin edar dari Badan Pengawas Obat dan Makanan.

Persyaratan ini ditetapkan guna melindungi konsumen dari produk-produk kosmetika yang mengandung bahan kimia berbahaya agar tidak beredar di masyarakat. Keputusan ini juga mengatur mengenai bahan kosmetika yang diatur dalam 4 (empat) pasal yaitu pasal 4 sampai pasal 7 dimana disebutkan dalam Pasal 4 bahwa bahan kosmetika haruslah memenuhi persyaratan mutu sesuai dengan kodeks kosmetika Indonesia atau standar lain yang diakui. Sedangkan Pasal 5 menyatakan bahan yang digunakan harus memenuhi persyaratan :

- a. bahan yang diizinkan digunakan dalam kosmetik dengan pembatasan dan persyaratan penggunaan sesuai dengan yang ditetapkan;
 - b. zat warna yang diizinkan digunakan dalam kosmetik sesuai dengan yang ditetapkan;
 - c. zat pengawet yang diizinkan digunakan dalam kosmetik dengan persyaratan penggunaan dan kadar maksimum yang diperbolehkan dalam produk akhir sesuai dengan yang ditetapkan;
 - d. bahan tabir surya yang diizinkan digunakan dalam kosmetik dengan persyaratan kadar maksimum dan persyaratan lainnya sesuai dengan yang ditetapkan.
- Keputusan Kepala Badan POM Nomor HK.00.05.4.3870 Tahun 2003 tentang Pedoman Cara Pembuatan Kosmetik Yang Baik memberikan pedoman dalam menghasilkan produk kosmetika yang memenuhi standar mutu sehingga aman dikonsumsi oleh masyarakat. Penerapan CPKB merupakan syarat kelayakan dasar guna menerapkan sistem jaminan mutu dan keamanan yang diakui secara Internasional sehingga produk-produk kosmetika Indonesia diharapkan dapat bersaing dengan produk-produk impor.

Berdasarkan hal tersebut diatas, baik Undang-undang Perlindungan Konsumen, Undang-undang Kesehatan dan Keputusan Badan Pengawas Obat dan Makanan memiliki keterkaitan dan kesinambungan dalam pengaturan larangan penggunaan bahan kimia berbahaya pada kosmetika.

B. HAK INFORMASI KONSUMEN

Pasal 4 Undang-undang Perlindungan Konsumen mengatur mengenai hak konsumen, meliputi hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;

Undang-undang Kesehatan tidak merinci hal-hal yang berhubungan dengan hak konsumen melainkan hanya menyebutkan secara umum bahwa setiap orang mempunyai hak yang sama dalam memperoleh derajat kesehatan yang optimal (Pasal 4). Hak informasi konsumen tersirat dalam ketentuan mengenai sediaan farmasi dan alat kesehatan hanya dapat didaftarkan setelah mendapat izin edar, penandaan dan informasi sediaan farmasi dan alat kesehatan harus memenuhi persyaratan objektivitas dan kelengkapan serta tidak menyesatkan.

Sedangkan dalam Keputusan Kepala Badan POM, setelah kosmetika tersebut dianggap layak untuk diedarkan ke masyarakat, wadah dan pembungkus kosmetika harus diberi penandaan yang berisi informasi yang lengkap, objektif dan tidak menyesatkan.¹⁷ Penandaan ini merupakan salah satu bentuk perlindungan terhadap konsumen atas hak konsumen untuk mendapatkan informasi. Informasi yang diberikan dalam wadah dan atau pembungkus kosmetika tersebut harus berisi mengenai nama produk, nama dan alamat produsen atau importir/penyalur, ukuran, isi atau berat bersih, komposisi dengan nama bahan sesuai dengan kodeks kosmetik Indonesia atau nomenklatur lainnya yang berlaku, nomor izin edar, nomor kode produksi, kegunaan dan cara penggunaan kecuali produk yang sudah jelas penggunaannya, bulan dan tahun kadaluarsa bagi produk yang stabilitasnya kurang dari 30 bulan, serta penandaan lain yang berkaitan dengan keamanan dan atau mutu.

Selain itu dalam Pasal 29 ayat (2) menyebutkan bahwa pada`sediaan yang berbentuk aerosol harus dicantumkan peringatan sebagai berikut :

- a. Perhatian ! Jangan sampai kena mata dan jangan dihirup
- b. Awas ! Isi bertekanan tinggi, dapat meledak pada suhu di atas 50°C, jangan ditusuk, jangan disimpan di tempat panas, di dekat api, atau dibuang di tempat pembakaran sampah.

Hal ini untuk mencegah terjadinya hal yang tidak diinginkan.

Dengan adanya informasi tersebut diharapkan masyarakat sebagai konsumen merasa terlindungi, aman dan nyaman dalam menggunakan produk kosmetika tersebut.

C. PERAN PEMERINTAH DI BIDANG PENGAWASAN

Ketentuan mengenai Pengawasan, dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen yang diatur dalam Pasal 30 dimana pengawasan lebih banyak menitikberatkan pada peran masyarakat dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat, dibanding dengan peran pemerintah

yang pelaksanaannya dilakukan oleh menteri dan/atau menteri teknis terkait. Pemerintah diserahi tugas melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan perundang-undangnya, sedangkan masyarakat dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat selai mendapat tugas yang sama dengan tugas pemerintah juga diserahi tugas melakukan pengawasan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar. Hal ini berarti untuk mengetahui ada atau tidaknya suatu barang dan/atau jasa yang tidak memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang beredar di pasar, pemerintah sepenuhnya menyerahkan dan menanti laporan masyarakat dan/atau Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat, untuk kemudian mengambil tindakan.

Sedangkan dalam Undang-undang Kesehatan, Pengawasan terhadap semua kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan upaya kesehatan juga dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat sebagaimana diatur pada Pasal 76. Dalam tugasnya melakukan pengawasan, Pemerintah berwenang mengambil tindakan administratif

terhadap tenaga kesehatan dan atau sarana kesehatan yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini (Pasal77).

Pasal 35 Keputusan Kepala Badan POM tentang kosmetika memberikan kewenangan kepada Kepala Badan POM untuk melakukan pengawasan yang mencakup pelaksanaan fungsi sekurang-kurangnya standarisasi, penilaian, sertifikasi, pemantauan, pengujian, pemeriksaan dan penyidikan. Guna melaksanakan fungsi pengawasan tersebut, Badan POM mengeluarkan Keputusan tentang Pedoman Cara Pembuatan Kosmetika Yang Baik dan Pedoman Tatacara Pendaftaran dan Penilaian Kosmetika.

Cara Pembuatan Kosmetika Yang Baik (CPKB) merupakan faktor penting dalam menghasilkan produk kosmetika yang memenuhi standar mutu sehingga aman dikonsumsi masyarakat. Penerapan CPKB merupakan syarat kelayakan dasar guna menerapkan sistem jaminan mutu dan keamanan yang diakui secara Internasional sehingga produk-produk kosmetika Indonesia diharapkan dapat bersaing dengan produk-produk impor. Dalam pembuatan kosmetika, pengawasan yang menyeluruh disertai

pemantauan sangat penting untuk menjamin agar konsumen memperoleh produk yang memenuhi standar mutu yang telah ditetapkan. Mutu sebuah produk tergantung dari seluruh aspek produksi yang meliputi pemilihan bahan awal, proses produksi, pengawasan mutu serta pemeriksaan mutu.

Keputusan Kepala Badan POM tentang Pedoman Cara Pembuatan Kosmetika Yang Baik ini bertujuan untuk melindungi masyarakat terhadap hal-hal yang merugikan dari penggunaan kosmetika yang tidak memenuhi persyaratan standar mutu dan keamanan sehingga guna memberikan perlindungan kepada konsumen, Keputusan ini mengatur mengenai Penanganan Keluhan yang meliputi :

- a. Penentuan personil yang bertanggungjawab untuk menangani keluhan dan menentukan upaya pengatasannya. Bila orang yang ditunjuk berbeda dengan personil yang diberi kewenangan untuk menangani hal tersebut, yang bersangkutan hendaknya diberi arahan untuk waspada terhadap kasus-kasus keluhan, investigasi atau penarikan kembali (*recall*).

- b. Harus ada prosedur tertulis yang menerangkan tindakan yang harus diambil, termasuk perlunya tindakan penarikan kembali (*recall*), bila kasus keluhan yang terjadi meliputi kerusakan produk.
- c. Keluhan mengenai kerusakan produk hendaknya dicatat secara rinci dan diselidiki.
- d. Bila kerusakan produk ditemukan atau diduga terjadi dalam suatu *bets*, hendaknya dipertimbangkan kemungkinan terjadinya kasus serupa pada *bets* lain. Khusus *bets* lain yang mungkin mengandung produk proses ulang dari *bets* yang bermasalah hendaknya diselidiki.
- e. Setelah evaluasi dan penyelidikan atas keluhan, apabila diperlukan dapat dilakukan tindak lanjut yang memadai termasuk kemungkinan penarikan produk.
- f. Semua keputusan dan upaya yang dilakukan sebagai tindak lanjut dari keluhan hendaknya dicatat dan dirujuk kepada catatan *bets* yang bersangkutan.
- g. Catatan keluhan hendaknya ditinjau secara periodik untuk menemukan masalah spesifik atau masalah yang

berulang yang memerlukan perhatian dan mungkin menjadi dasar pembenaran bagi penarikan produk dari peredaran.

- h. Apabila terjadi kegagalan produk dan kerusakan produk yang menjurus kepada terganggunya keamanan produk, instansi yang berwenang hendaknya diberitahu.

Keputusan ini juga mengatur tentang Penarikan suatu Produk yang terdiri dari :

1. Penunjukan personil yang bertanggungjawab atas pelaksanaan dan koordinasi penarikan kembali produk termasuk personil lain dalam jumlah yang cukup.
2. Harus disusun prosedur tetap penarikan kembali produk yang secara periodik ditinjau kembali.
3. Pelaksanaan penarikan kembali hendaknya dapat dilakukan secara cepat dan efektif.
4. Catatan pendistribusian primer hendaknya segera diterima oleh orang yang bertanggungjawab untuk melakukan penarikan kembali produk dan catatan

tersebut harus memuat informasi yang cukup tentang distributor.

5. Perkembangan proses penarikan kembali produk hendaknya dicatat dan dibuat laporan akhir, meliputi rekonsiliasi jumlah produk yang dikirim dan ditemukan kembali.
6. Keefektifan pengaturan penarikan kembali produk hendaknya dievaluasi dari waktu ke waktu.
7. Dibuat instruksi tertulis yang menjamin bahwa produk yang ditarik kembali disimpan dengan baik pada daerah yang terpisah sambil menanti keputusan selanjutnya.

Ketentuan ini memberikan hak kepada konsumen untuk didengar pendapat dan keluhannya yang dapat berdampak pada penarikan suatu produk dari peredaran.

Selain Keputusan Kepala Badan POM tersebut, terdapat juga Keputusan Deputy Badan POM yang mengatur tentang Pedoman Tatacara Pendaftaran dan Penilaian Kosmetika. Dengan mempertimbangkan untuk melindungi masyarakat dari peredaran kosmetika yang tidak memenuhi persyaratan keamanan, mutu dan kemanfaatannya maka

dianggap perlu dilakukan evaluasi melalui pendaftaran dan penilaian kosmetika sebelum diedarkan. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 13 Keputusan Kepala Badan POM Nomor HK.00.05.4.1745 tentang Kosmetik, dimana dinyatakan bahwa Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara permohonan dan penilaian izin edar ditetapkan oleh Deputi. Berdasarkan Pasal 13 tersebut, Deputi mengeluarkan Keputusan ini. Keputusan Deputi ini terdiri dari VI Bab, dimana Bab I berisi tentang Pengertian, Bab II mengatur tentang Penggolongan dan Kategori, Bab III mengenai Penandatanganan, Bab IV mengatur tentang Pendaftaran Produk Baru, Bab V tentang Pendaftaran Variasi, sedangkan Bab VI mengatur tentang Pendaftaran Ulang.

Hal yang berkaitan dengan perlindungan konsumen termasuk dalam Bab III tentang Penandaan, dimana dijelaskan informasi atau keterangan apa saja yang boleh dan tidak boleh dicantumkan pada wadah atau pembungkus suatu produk. Sedangkan pada bab-bab selanjutnya tentang Pendaftaran Produk Baru, Pendaftaran Variasi dan Pendaftaran Ulang, diatur

tentang tata cara pendaftaran, bagaimana proses pendaftaran kosmetika, data-data apa saja yang diperlukan untuk kelengkapan pendaftaran, yang kemudian dilanjutkan dengan tata cara penilaian yang berisi tentang tahap penilaian, lama penilaian, hasil penilaian. Pada tahap ini dapat diketahui apakah produk kosmetika yang didaftarkan tersebut disetujui.

Apabila kosmetika tersebut dianggap telah memenuhi standar mutu, keamanan dan kemanfaatan serta layak untuk diberi izin edar, maka persetujuan tersebut dikeluarkan dalam bentuk Surat Keputusan Persetujuan Pendaftaran dengan Kode CD diikuti 10 digit angka untuk Kosmetika Dalam Negeri, Kode CL diikuti 10 digit angka untuk Kosmetika Impor dan Kode CD diikuti 10 digit angka yang diakhiri dengan huruf E untuk Kosmetika Dalam Negeri untuk Ekspor.

Kosmetika yang belum memenuhi persyaratan mutu, keamanan dan kemanfaatan akan diberi Surat Permintaan Tambahan Data yang akan dinilai kembali sampai dianggap telah memenuhi persyaratan mutu, keamanan dan kemanfaatan serta layak diberi izin edar. Apabila

setelah dilakukan penilaian ternyata kosmetika tersebut tidak memenuhi persyaratan mutu, keamanan dan kemanfaatan serta dapat merugikan konsumen maka pendaftarannya dinyatakan ditolak, dan berkas pendaftarannya dikembalikan dengan Surat Pengembalian Berkas Pendaftaran.

Pengawasan Pemerintah tersebut sangat diperlukan sebagai upaya melindungi keselamatan warganya sebagai konsumen terhadap produk-produk berbahaya khususnya kosmetika.

D. SANKSI

Ketentuan dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen menetapkan bahwa sanksi administratif berupa penetapan ganti rugi paling banyak Rp 200 juta sedangkan sanksi pidana diberikan kepada pelaku usaha yang melanggar sebagaimana dimaksud dalam pasal 8, pasal 9, pasal 10, pasal 13 ayat 2, pasal 15, pasal 1 ayat 1 huruf a, huruf b, huruf c, huruf c ayat2 dan Pasal 18 dipidana penjara paling lama 5 tahun atau pidana denda paling banyak 2 miliar rupiah.

Undang-undang Kesehatan menyatakan bahwa 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 peraturan perundang-undangan yang berlaku, hal ini tertuang dalam Pasal 41 undang-undang tersebut.

Ketentuan Pidana yang diatur dalam undang-undang Kesehatan yaitu pada Pasal 82 ayat 2 disebutkan bahwa barang siapa dengan sengaja memproduksi dan atau mengedarkan sediaan farmasi berupa kosmetika yang tidak memenuhi standar dan atau persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat 2 dan mengedarkan sediaan farmasi dan atau alat kesehatan yang tidak memenuhi persyaratan penandaan dan informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat 2, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000,- (seratus juta rupiah).

Keputusan Kepala Badan POM menyatakan apabila terdapat pelanggaran yang dilakukan oleh produsen atau pengusaha kosmetika maka Badan POM dapat memberikan sanksi administrasi berupa peringatan tertulis, penarikan kosmetika dari peredaran termasuk penarikan iklan, pemusnahan kosmetika, penghentian sementara kegiatan produksi, impor, distribusi, penyimpanan, pengangkutan dan penyerahan kosmetika, pencabutan sertifikat dan atau izin edar.

Selain dikenakan sanksi administratif, dapat pula dikenakan sanksi pidana sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB III

PENGAWASAN PEMERINTAH TERHADAP PRODUK KOSMETIKA BERBAHAN KIMIA BERBAHAYA

Berdasarkan Pasal 30 ayat 1 Undang-undang Perlindungan Konsumen, pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan dilaksanakan oleh Pemerintah, masyarakat dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat.

Perlindungan konsumen merupakan tanggung jawab semua pihak yaitu pemerintah, pelaku usaha, organisasi konsumen dan konsumen itu sendiri. Tanpa adanya andil dari keempat unsur tersebut, sesuai dengan fungsinya masing-masing, maka tidaklah mudah mewujudkan kesejahteraan konsumen.¹⁸ Pemerintah bertindak sebagai pengayom masyarakat dan juga sebagai pembina pelaku usaha dalam meningkatkan kemajuan industri dan perekonomian negara. Bentuk perlindungan konsumen yang diberikan adalah dengan mengeluarkan peraturan

¹⁸ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Komsumen*, Cet.2 (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hal. 110.

perundang-undangan, peraturan pemerintah atau penerbitan standar mutu barang. Disamping itu yang tidak kalah pentingnya adalah melakukan pengawasan pada penerapan peraturan ataupun standar-standar yang telah ada.

Sikap yang adil dan tidak berat sebelah dalam melihat kepentingan konsumen dan produsen diharapkan mampu memberikan perlindungan kepada konsumen. Perlindungan kepada konsumen tidak harus berpihak pada kepentingan konsumen yang merugikan kepentingan pelaku usaha, harus ada keseimbangan. Bagi pelaku usaha atau produsen perlu diberikan kesadaran bahwa kelangsungan hidup usahanya sangat tergantung pada konsumen. Oleh karenanya mereka mempunyai kewajiban untuk memproduksi barang dan jasa sebaik dan seaman mungkin serta berusaha untuk memberikan kepuasan kepada konsumen. Pemberian informasi yang benar tentang komposisi bahan pembuatan suatu produk kosmetika menjadi sangat penting karena hal ini akan berhubungan dengan masalah keamanan, kesehatan maupun keselamatan konsumen.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen pada Pasal 8 disebutkan bahwa :

- a. Pengawasan oleh pemerintah dilakukan terhadap pelaku usaha dalam memenuhi standar mutu produksi barang dan/atau jasa, pencantuman label dan klausula baku serta pelayanan purna jual barang dan/atau jasa;
- b. Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 dilakukan dalam proses produksi, penawaran, promosi, pengiklanan dan penjualan barang dan/atau jasa;
- c. Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat 2 dapat disebarluaskan kepada masyarakat;
- d. Ketentuan mengenai tata cara pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 ditetapkan oleh Menteri dan atau menteri teknis terkait bersama-sama atau sendiri-sendiri sesuai dengan bidang tugas masing-masing.

Dengan demikian pengawasan terhadap produk kosmetika menjadi tanggung jawab Departemen Perdagangan dan Badan Pengawas Obat dan Makanan.

A. DEPARTEMEN PERDAGANGAN

Departemen Perdagangan adalah salah satu departemen dalam pemerintahan Indonesia yang mempunyai tugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan di bidang perdagangan dengan fungsinya sebagai perumusan kebijakan nasional, kebijakan pelaksanaan, dan kebijakan teknis di bidang perdagangan; pelaksanaan urusan pemerintahan sesuai dengan bidang tugasnya; pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggungjawabnya; pengawasan atas pelaksanaan tugasnya; penyampaian laporan hasil evaluasi, saran dan pertimbangan di bidang tugas dan fungsinya kepada Presiden.

Departemen ini memiliki Direktorat yang khusus menangani perlindungan konsumen. Direktorat Perlindungan Konsumen tersebut berada dibawah

Direktorat Jenderal Perdagangan Dalam Negeri dimana fungsinya terdiri dari :

1. Penyiapan perumusan kebijakan di bidang kerjasama, informasi dan publikasi perlindungan konsumen, analisis penyelenggaraan perlindungan konsumen, bimbingan konsumen dan pelaku usaha, pelayanan pengaduan dan fasilitasi kelembagaan perlindungan konsumen;
2. Penyiapan perumusan standar, norma, kriteria dan prosedur di bidang kerjasama, informasi dan publikasi perlindungan konsumen, analisis penyelenggaraan perlindungan konsumen, bimbingan konsumen dan pelaku usaha, pelayanan pengaduan dan fasilitasi kelembagaan perlindungan konsumen;
3. Pelaksanaan bimbingan teknis di bidang kerjasama, informasi dan publikasi perlindungan konsumen, analisis penyelenggaraan perlindungan konsumen, bimbingan konsumen dan pelaku usaha, pelayanan pengaduan dan fasilitasi kelembagaan perlindungan konsumen;

4. Evaluasi pelaksanaan di bidang kerjasama, informasi dan publikasi perlindungan konsumen, analisis penyelenggaraan perlindungan konsumen, bimbingan konsumen dan pelaku usaha, pelayanan pengaduan dan fasilitasi kelembagaan perlindungan konsumen;
5. Pelaksanaan urusan tata usaha dan rumah tangga Direktorat.¹⁹

Pengawasan yang dilakukan oleh departemen ini lebih banyak dilakukan pada produk-produk pangan.

B. BADAN PENGAWAS OBAT DAN MAKANAN

Berdasarkan Keputusan Presiden No. 166 tahun 2000, Badan Pengawas Obat dan Makanan (Badan POM) ditetapkan sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang bertanggung jawab kepada Presiden dan dikoordinasikan dengan Menteri Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial.

Badan POM mengemban visi menjadi institusi terpercaya yang diakui secara internasional di bidang

¹⁹ <http://www.depdag.go.id/index.php?option=organisasi&task=tupoksi&itemid=0101&id=08><HTML>.

pengawasan obat dan makanan untuk melindungi kesehatan masyarakat dengan misi yang harus dijalankan yaitu :

1. Melindungi kesehatan masyarakat dari risiko peredaran produk terapeutic, obat tradisional, produk komplement dan kosmetik yang tidak memenuhi persyaratan mutu, keamanan dan khasiat/kemanfaatan serta produk pangan yang tidak aman dan tidak layak dikonsumsi.
2. Melindungi masyarakat dari bahaya penyalahgunaan dan penggunaan yang salah produk obat, narkotik, psikotropik dan zat adiktif serta risiko akibat penggunaan produk dan bahan berbahaya.
3. Mengembangkan Obat Asli Indonesia dengan mutu, khasiat dan keamanan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan dapat digunakan untuk meningkatkan kesehatan masyarakat.
4. Memperluas akses obat bagi masyarakat luas dengan mutu yang tinggi dan harga yang terjangkau.²⁰

²⁰ http://www.pom.go.id/profile/fungsi_badan_POM.asp <HTML>.

Badan POM memiliki fungsi dibidang Pengaturan, regulasi, dan standardisasi; Lisensi dan sertifikasi industri di bidang farmasi berdasarkan Cara-cara Produksi yang Baik; Evaluasi produk sebelum diizinkan beredar; Post marketing vigilance termasuk sampling dan pengujian laboratorium, pemeriksaan sarana produksi dan distribusi, penyidikan dan penegakan hukum; Pre-audit dan pasca-audit iklan dan promosi produk; Riset terhadap pelaksanaan kebijakan pengawasan obat dan makanan; serta Komunikasi.

Berdasarkan struktur organisasi Badan POM, bidang pengawasan Obat Tradisional, Kosmetik dan Produk Komplemen terletak pada Deputi II yang tugasnya meliputi :

1. melaksanakan penilaian dan registrasi obat tradisional, kosmetik dan suplemen makanan sebelum beredar di Indonesia.
2. melakukan pengawasan peredaran obat tradisional, kosmetik dan produk komplemen, termasuk penandaan dan periklanan.

3. Penegakan hukum dilakukan dengan inspeksi Cara Produksi yang Baik, sampling, penarikan produk, public warning sampai pro justicia. Didukung oleh antara lain Tim Penilai Obat Tradisional dan Tim Penilai Kosmetik.

Deputi Bidang Pengawasan Obat Tradisional, Kosmetik dan Produk Komplimen menyelenggarakan fungsi :

1. pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional dan kebijakan umum di bidang pengawasan obat tradisional, kosmetik dan produk komplimen.
2. penyusunan rencana pengawasan obat tradisional, kosmetik dan produk komplimen.
3. perumusan kebijakan teknis, penetapan pedoman, standar, kriteria dan prosedur, pengendalian pelaksanaan kebijakan teknis, pemantauan, pemberian bimbingan di bidang penilaian obat tradisional, suplemen makanan dan kosmetik.
4. perumusan kebijakan teknis, penetapan pedoman, standar, kriteria dan prosedur, pengendalian pelaksanaan kebijakan teknis, pemantauan,

- pemberian bimbingan di bidang pengaturan dan standardisasi obat tradisional, kosmetik dan produk komplimen.
5. perumusan kebijakan teknis, penetapan pedoman, standar, kriteria dan prosedur, pengendalian pelaksanaan kebijakan teknis, pemantauan, pemberian bimbingan di bidang inspeksi dan sertifikasi obat tradisional, kosmetik dan produk komplimen.
 6. perumusan kebijakan teknis, penetapan pedoman, standar, kriteria dan prosedur, pengendalian pelaksanaan kebijakan teknis, pemantauan, pemberian bimbingan di bidang Obat Asli Indonesia
 7. pengawasan obat tradisional, kosmetik dan produk komplimen
 8. koordinasi kegiatan fungsional pelaksanaan kebijakan di bidang pengawasan obat tradisional, kosmetik dan produk komplimen
 9. evaluasi pelaksanaan kebijakan teknis pengawasan obat tradisional, kosmetik dan produk komplimen

10. pelaksanaan tugas lain yang ditetapkan oleh Kepala, sesuai dengan bidang tugasnya.

Deputi Bidang Pengawasan Obat Tradisional, kosmetik dan Produk Komplimen terdiri dari :

1. Direktorat Penilaian Obat Tradisional, Suplemen Makanan dan Kosmetik mempunyai tugas menyiapkan perumusan kebijakan, penyusunan pedoman, standar, kriteria dan prosedur, serta pelaksanaan pengendalian, bimbingan teknis dan evaluasi di bidang penilaian obat tradisional, suplemen makanan dan kosmetik.
2. Direktorat Standardisasi Obat Tradisional, Kosmetik dan Produk Komplimen mempunyai tugas menyiapkan perumusan kebijakan, penyusunan pedoman, standar, kriteria dan prosedur, serta pelaksanaan pengendalian, bimbingan teknis dan evaluasi di bidang pengendalian dan standardisasi obat tradisional, kosmetik dan produk komplimen.
3. Direktorat Inspeksi dan Sertifikasi Obat Tradisional, Kosmetik dan Produk Komplimen

mempunyai tugas penyiapan perumusan kebijakan, penyusunan pedoman, standar, kriteria dan prosedur, serta pelaksanaan pengendalian, bimbingan teknis dan evaluasi di bidang inspeksi sarana produksi dan distribusi serta sertifikasi obat tradisional, kosmetik dan produk komplimen, fasilitas produksi dan proses produksi obat tradisional, kosmetik dan produk komplimen.

4. Direktorat Obat Asli Indonesia mempunyai tugas penyiapan perumusan kebijakan, penyusunan pedoman, standar, kriteria dan prosedur, serta pelaksanaan pengendalian, bimbingan teknis dan evaluasi di bidang pengembangan Obat Asli Indonesia.

Peran Badan POM dalam pengawasan obat dan makanan, khususnya kosmetika sudah cukup baik. Banyak diberitakan baik melalui media cetak maupun elektronik BPOM telah banyak menemukan dan menyita produk-produk kosmetika yang dapat membahayakan konsumen. Sebagai contoh BPOM Pekanbaru menyita 1.362 kotak produk kosmetik asal Malaysia, China, Thailand, Filipina, dan

Indonesia yang dinilai berbahaya karena mengandung bahan-bahan logam berat, yakni merkuri (Hg). Akibat penyitaan ini, seluruh produk kosmetik yang terdiri atas 68 jenis dimusnahkan dan dilarang beredar di seluruh wilayah Riau, baik Riau Daratan maupun Kepulauan Riau.²¹

Namun demikian prestasi yang ditunjukkan oleh Badan POM masih dianggap lemah oleh sebagian kalangan. Hal ini dikarenakan masih banyak produk-produk khususnya kosmetika, yang berbahaya masih beredar di pasaran. Lemahnya pengawasan tampaknya menjadi faktor utama. Ditilik dari sejarahnya, BPOM yang tadinya di bawah Departemen Kesehatan ditarik keluar dan berdiri sendiri sebagai lembaga yang langsung bertanggung jawab kepada Presiden. Hal ini adalah dalam rangka memfokuskan kegiatan pengawasan makanan dan obat di Indonesia, mengingat kegiatan pengawasan tersebut memiliki aspek permasalahan yang berdimensi luas dan kompleks,

²¹ "Balai POM Amankan Kosmetik Berbahaya," http://www.kompas.com/kompas_cetak/0407/08/daerah/1136980.htm, 8 Juli 2004.

semenjak awal proses suatu produk hingga produk tersebut beredar di tengah masyarakat. Fungsi pengawasan yang cakupannya seperti itu dinilai kurang fokus jika ditangani sebuah direktorat di bawah departemen.

Dalam perkembangannya, perubahan itu telah menjadikan lembaga tersebut malah kurang fokus dengan fungsi utamanya di bidang pengawasan obat dan makanan, sehingga masyarakat banyak dirugikan. Merebaknya berbagai kasus pelanggaran selama ini adalah contoh nyata betapa lemah pengawasan di ranah tersebut.

Kondisi ini terjadi karena pada perkembangannya BPOM lebih banyak menghabiskan energi untuk membuat regulasi baru di bidang obat dan makanan yang seharusnya menjadi wewenang Departemen Kesehatan.

Selama beberapa tahun terakhir, pekerjaan BPOM banyak tumpang tindih karena selain melakukan pengawasan, ia juga memberikan izin registrasi industri dan menyusun regulasi. Menjadi regulator atau pembuat

peraturan perundang-undangan seharusnya tidak menjadi wewenangnya.

Beberapa produk perundangan yang dibuat BPOM adalah UU Pembuatan Surat Persetujuan Impor (SPI) Narkotika dan Psikotropika serta prekusornya (bahan baku), padahal berdasarkan UU No. 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika hal tersebut merupakan wewenang Menteri Kesehatan.

Tak hanya itu, Kepala BPOM juga membuat Surat Keputusan No. HK0005514547 tentang Persyaratan Penggunaan Bahan Tambahan Pangan Pemanis Buatan dalam Produk Pangan, padahal Departemen Kesehatan sudah mempunyai peraturan tentang itu yang tertuang dalam PerMenkes No. 208/Menkes/Per/IV/1985 tentang Pemanis Buatan dan PerMenkes No. 722/1988 tentang Bahan Tambahan Makanan. Tak heran jika kemudian tugas-tugas pengawasan yang menjadi tugas utama BPOM menjadi kedodoran.

Selain lemahnya pengawasan, maraknya berbagai pelanggaran peredaran obat dan makanan juga disumbang oleh faktor minimnya upaya tindak lanjut terhadap kasus-kasus yang terungkap. Meski sudah banyak hasil temuan yang dilakukan BPOM selama ini, namun yang diproses sampai ke pengadilan sangat sedikit.

Dari laporan BPOM tentang temuan kasus pengawasan terhadap obat dan makanan selama 2006, dari 699 temuan kasus yang terungkap, ternyata hanya 11 kasus yang diputuskan pengadilan. Ini artinya hanya 6 persen yang betul-betul ditangani pengadilan. Belum lagi kasus-kasus yang tak terungkap yang jumlahnya mungkin ratusan. Ringannya sanksi yang diberikan kepada pelaku pun turut melingkupi situasi maraknya pelanggaran. Betapa tidak, sanksi yang selama ini dikenakan baru sebatas sanksi administratif, wajib lapor, atau denda yang rendah, sedangkan sanksi kurungan masih sangat sedikit.

Guna meningkatkan fungsi pengawasan, BPOM harus kembali kepada fungsi utamanya. BPOM harus fokus pada

fungsi pengawasan dan jangan disibukkan oleh fungsi pemberian izin registrasi maupun penyusunan regulasi. Dua fungsi yang terakhir biarlah Departemen Kesehatan yang menangani. Langkah ini perlu ditempuh, selain agar tak membuat fungsi utamanya di bidang pengawasan menjadi kedodoran, sebenarnya apa-apa yang dikerjakan BPOM selama ini (di luar fungsi pengawasan) menjadi tidak efektif karena terjadi tumpang tindih dengan apa-apa yang dikerjakan Departemen Kesehatan. Jika perlu pemerintah bisa membuat payung hukum baru (berupa undang-undang misalnya) untuk mempertegas fungsi BPOM di bidang pengawasan seraya memindahkan dua pekerjaan (memberi izin registrasi dan menyusun regulasi) ke pangkuan Departemen Kesehatan. Tentu saja ada beberapa kerjasama koordinasi yang sangat dimungkinkan bagi BPOM dan Depkes dalam menangani berbagai persoalan yang muncul di ranah obat dan makanan ini.

Dengan demikian, sumber daya yang ada di BPOM dapat betul-betul melakukan fungsi pengawasan, tak hanya di level distribusi namun juga mulai dari proses

produksi. Melalui model segitiga koordinasi BPOM-Departemen Kesehatan-Aparat Penegak Hukum, maka diharapkan dapat tercapai sinergisme pengawasan yang handal. Dengan berpedoman pada regulasi yang disusun Departemen Kesehatan, BPOM bekerja menyisir daerah-daerah di Tanah Air untuk memastikan tidak adanya pelanggaran dalam produk-produk obat dan makanan. Jika dalam penyisiran ditemukan kasus pelanggaran, proses hukum diserahkan ke pihak penegak hukum untuk mendapatkan sanksi yang setimpal.

Harapan ini sekaligus menegaskan ulang bahwa penegakan hukum adalah hal tak kalah menentukan selain handalnya fungsi pengawasan. Jika penegakan hukum berjalan baik, maka tumpukan kasus pelanggaran peredaran obat dan makanan sebagaimana diungkap BPOM dalam Laporan Tahunan 2006 tersebut tak akan terjadi. Ini berarti ketika ditemukan 100 kasus pelanggaran maka akan ada 100 putusan pengadilan dengan sanksi setimpal.

Jika mekanisme ini berjalan, kita berharap kasus-kasus pelanggaran seperti pemalsuan ataupun penggunaan

zat berbahaya dalam produk obat dan makanan tak akan terjadi. Para pelaku pun akan berpikir seribu kali untuk melakukan tindak pelanggaran lantaran beratnya sanksi.

Disamping itu peran Pemerintah dalam pengawasan terhadap produk-produk kosmetika berbahaya lebih banyak dilakukan oleh Badan POM sementara Departemen Perdagangan lebih berperan pada pengawasan di bidang makanan.

Seiring dengan kemajuan teknologi yang telah menimbulkan perubahan cepat dan signifikan pada industri farmasi, makanan, kosmetika, alat kesehatan, dan obat asli Indonesia. Dengan teknologi yang semakin canggih, industri-industri tersebut mampu memproduksi berbagai produk dalam skala yang sangat besar. Dengan dukungan kemajuan teknologi transportasi serta *entry barrier* perdagangan internasional yang semakin tipis, produk-produk tersebut dapat menyebar ke berbagai tempat dalam waktu yang singkat dan mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat.

Di sisi lain, konsumsi masyarakat terhadap produk obat, makanan, kosmetika, alat kesehatan, dan obat asli Indonesia cenderung meningkat. Hal itu seiring dengan perubahan gaya hidup masyarakat termasuk pola konsumsinya. Ditambah pula dengan gencarnya iklan dan promosi di berbagai media, turut mendorong konsumen untuk mengonsumsinya secara berlebihan, namun seringkali tidak rasional. Sementara itu pengetahuan masyarakat masih belum memadai untuk dapat memilih dan menggunakan produk tersebut secara tepat, benar, dan aman.

Oleh karenanya, Indonesia memerlukan Sistem Pengawasan Obat dan Makanan (SisPOM) yang lebih efektif sehingga mampu mendeteksi, mencegah, dan mengawasi produk-produk tersebut guna melindungi keamanan, keselamatan, dan kesehatan konsumennya.

BAB IV

PENANGANAN SENGKETA KONSUMEN AKIBAT PENGGUNAAN PRODUK

KOSMETIKA BERBAHAYA

Ketidaktaatan pada isi transaksi konsumen, kewajiban serta larangan sebagaimana diatur di dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dapat melahirkan sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen. Sengketa konsumen dapat bersumber dari 2 (dua) hal yaitu :

1. Pelaku usaha tidak melaksanakan kewajiban hukumnya sebagaimana diatur di dalam undang-undang, artinya pelaku usaha mengabaikan ketentuan undang-undang tentang kewajibannya sebagai pelaku usaha dan larangan-larangan yang dikenakan padanya dalam menjalankan usahanya. Sengketa seperti ini dapat disebut sengketa yang bersumber dari hukum.
2. Pelaku usaha atau konsumen tidak mentaati isi perjanjian, yang berarti baik pelaku usaha maupun konsumen tidak mentaati kewajibannya sesuai dengan kontrak atau perjanjian yang dibuat diantara

mereka. Sengketa seperti ini dapat disebut sengketa yang bersumber dari kontrak.²²

Undang-undang Perlindungan Konsumen memberi 2 (dua) macam ruang untuk penyelesaian sengketa konsumen yaitu penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan dan penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan dilaksanakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi kembali atau tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita oleh konsumen. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan diatur dalam Pasal 45 ayat 1 jo Pasal 47 Undang-undang Perlindungan Konsumen. Berdasarkan ketentuan tersebut, penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dapat ditempuh dengan 2 (dua) cara yaitu : penyelesaian tuntutan ganti kerugian seketika dan penyelesaian

²² Janus Sidabalok, Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia (Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 2006), hal. 143.

tuntutan ganti kerugian melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).²³

Diberikannya ruang penyelesaian sengketa di bidang konsumen merupakan kebijakan yang baik dalam upaya memberdayakan (*empowerment system*) konsumen. Upaya pemberdayaan konsumen merupakan bentuk kesadaran mengenai karakteristik khusus dunia konsumen, yakni adanya perbedaan kepentingan yang tajam antara pihak yang berbeda posisi tawarnya (*bargaining position*).

Kepentingan antara konsumen dan pelaku usaha juga sangat berbeda. Jika ada keluhan terhadap produknya, pelaku usaha akan mengupayakan penyelesaian tertutup, sementara itu konsumen berkepentingan agar penyelesaian dilakukan melalui saluran umum agar tuntas. Dalam kaitan perbedaan kepentingan itu, John Rawls mengatakan setiap pihak hendaknya memiliki kesempatan yang sama dalam memposisikan diri ke arah eksistensi hidup yang lebih baik karena hal itu merupakan perwujudan keadilan masyarakat (*social justice*).²⁴

²³ *Ibid.*, hal. 145.

²⁴ N.H.T Siahaan, *Hukum Konsumen Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Produk* (Jakarta: Panta Rei, 2005), hal. 202.

Dibukanya ruang penyelesaian sengketa secara khusus oleh Undang-undang Perlindungan Konsumen memberikan berbagai manfaat bagi berbagai kalangan, bukan saja bagi konsumen tetapi juga bagi pelaku usaha sendiri bahkan juga bagi pemerintah. Manfaat bagi konsumen adalah :

1. mendapatkan ganti rugi atas kerugian yang diderita;
2. melindungi konsumen lain agar tidak mengalami kerugian yang sama, karena satu orang mengadu maka sejumlah orang lainnya akan dapat tertolong. Kompalin yang diajukan konsumen melalui ruang publik dan mendapat liputan media massa akan mendorong tanggapan yang lebih positif dari kalangan pelaku usaha;
3. menunjukkan sikap kepada masyarakat pelaku usaha supaya lebih memperhatikan kepentingan konsumen.

Bagi kalangan pelaku usaha, ruang penyelesaian sengketa atau penegakan hukum konsumen memiliki arti dan dampak tertentu. Manfaatnya adalah :

1. Pengaduan dapat dijadikan tolak ukur dan titik tolak untuk perbaikan mutu produk dan memperbaiki kekurangan lain yang ada;
2. dapat sebagai informasi dari adanya kemungkinan produk tiruan
3. menghindari persaingan tidak sehat.

Sedangkan bagi Pemerintah sebagai pengambil kebijakan dan pengendali berbagai kepentingan rakyat, perkembangan itu penting karena memberikan manfaat sebagai berikut :

1. lebih memudahkan pengawasan dan pengendalian terhadap produk yang beredar di pasaran;
2. mengetahui adanya kelemahan penerapan peraturan atau standar pemerintah;
3. merevisi berbagai standar yang ada.

Penyelesaian sengketa konsumen melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dilakukan jika pelaku usaha tidak mau menyelesaikan tuntutan ganti rugi tersebut atau diantara mereka tidak ada penyelesaian, konsumen dapat mengajukan kasus tersebut ke BPSK.

A. TUGAS DAN WEWENANG BPSK

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) merupakan suatu lembaga khusus yang dibentuk oleh Pemerintah di tiap-tiap Daerah Tingkat II untuk penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan. Ketentuan mengenai Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen diatur secara khusus pada Bab XI pada Pasal 49 sampai dengan Pasal 58.

Berdasarkan Pasal 52 Undang-undang Perlindungan Konsumen, Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut :

1. melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsultasi;
2. memberikan konsultasi perlindungan konsumen;
3. melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku;
4. melaporkan kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran ketentuan dalam undang-undang ini;

5. menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
6. melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen;
7. memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
8. memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, dan/atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap undang-undang ini.
9. Meminta bantuan penyisik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud pada huruf g dan huruf h, yang tidak bersedia memenuhi panggilan BPSK;
10. Mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan;
11. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak konsumen;

12. Memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
13. Menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini.

Keanggotaan BPSK terdiri atas unsur pemerintah, konsumen dan unsur pelaku usaha dengan ketentuan bahwa setiap unsur diwakili oleh sedikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang. Pengangkatan dan pemberhentian anggota BPSK ditetapkan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan.

B. PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN

Penyelesaian sengketa konsumen oleh BPSK ditempuh melalui mekanisme kerja BPSK dalam menerima, memeriksa dan memutuskan sengketa yang dapat dibagi dalam tiga tahapan kegiatan. Ketiga tahapan tersebut adalah :

1. Tahap Pemasukan Gugatan

Seorang atau sekelompok konsumen yang merasa dirugikan oleh perbuatan produsen sebagai pelakuk

usaha, mengajukan gugatannya ke Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Karena Undang-Undang Perlindungan Konsumen tidak menyebut persyaratan tentang gugatan, maka berlakulah ketentuan sebagaimana terjadi dalam pengadilan, yaitu bahwa gugatan dapat diajukan, baik secara tertulis maupun lisan.

Yang menarik adalah gugatan konsumen dapat dilakukan secara class action, yaitu gugatan konsumen dapat dilakukan secara class action, yaitu gugatan yang diajukan secara berkelompok oleh beberapa konsumen. Namun, ada pembatasannya bahwa gugatan hanya dapat diajukan oleh konsumen yang benar-benar menderita kerugian (penjelasan Pasal 46 huruf b) dan hanya dapat diajukan ke Pengadilan Negeri. Dengan demikian sebuah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) tidak dapat mengajukan gugatan class action untuk kepentingan umum.

2. Tahap Pemeriksaan dan Pemberian Putusan

Penyelesaian sengketa konsumen dilakukan dalam bentuk majelis, artinya sengketa konsumen diperiksa dan diputus oleh sekurang-kurangnya tiga orang anggota BPSK

sebagai majelis, dibantu oleh seorang panitera. Dengan kata lain, pemeriksaan perkara konsumen mirip seperti pemeriksaan yang dilakukan oleh hakim di pengadilan. Oleh karenanya BPSK dapat disebut sebagai peradilan semu (peradilan quasi).

Pemeriksaan dilakukan sesegera mungkin dan dalam waktu 21 hari kerja terhitung sejak gugatan dimasukkan, majelis BPSK sudah harus memberikan keputusannya.

Putusan yang diberikan oleh majelis dalam peradilan konsumen ini bersifat final (in kracht van gesijsde), langsung mengikat dan tidak dapat dibanding lagi. Artinya BPSK adalah lembaga pemutus sengketa konsumen dalam tingkat pertama dan terakhir. Hal ini tentu sudah ideal, sebab sebagai badan penengah (mediator, arbiter atau konsiliator) diharapkan keputusannya berisi unsur perdamaian sehingga tidak perlu dibantah lagi oleh salah satu pihak yang bersengketa. Namun demikian, supaya putusan ini final tentunya harus diambil seobjektif mungkin, memuaskan bagi kedua belah pihak yang bersengketa.

Segera setelah putusan diucapkan maka dimintakanlah penetapan eksekusinya kepada Pengadilan Negeri di tempat tergugat berkediamaan. Hal ini tentu diperlukan mengingat BPSK tidak mempunyai lembaga eksekusi dan sama seperti putusan dari Peradilan Agama maka putusan majelis BPSK terlebih dahulu harus dimintakan fiat eksekusi ke Pengadilan Negeri.

3. Pelaksanaan Putusan dan Pengajuan Upaya Hukum

Setelah putusan diambil, majelis BPSK memberitahukan putusan tersebut kepada pihak-pihak yang bersengketa, khususnya kepada pelaku usaha. Pelaku usaha wajib melaksanakan isi putusan itu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah naskah putusan diterima. Namun demikian, apabila tidak puas terhadap putusan tersebut, para pihak diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatannya kepada Pengadilan Negeri setempat paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah ia menerima putusan tersebut. Sebaliknya jika dalam tenggang waktu tersebut tidak diajukan keberatan, ada anggapan hukum bahwa yang bersangkutan menerima

putusan tersebut. Oleh karena itu tidak dapat mengajukan keberatan lagi.

Jika terhadap putusan majelis BPSK diajukan keberatan, Pengadilan Negeri harus segera memeriksa dan memberi putusan atas keberatan itu paling lama 21 hari kerja sejak keberatan diterima. Jika para pihak tidak puas dengan putusan Pengadilan Negeri, dapat dilakukan kasasi ke Mahkamah Agung paling lama 14 hari kerja sejak putusan diterima. Mahkamah Agung wajib mengeluarkan putusan atas permohonan kasasi tersebut paling lambat 30 hari sejak permohonan kasasi diterima.

Berdasarkan ketentuan pada Pasal 54 ayat 3 Undang-undang Perlindungan Konsumen dikatakan bahwa putusan majelis BPSK adalah final dan mengikat, maka seharusnya ketentuan tentang pengajuan keberatan ke Pengadilan Negeri dan kasasi ke Mahkamah Agung tidak perlu ada.

Jika putusan BPSK diambil sesuai dengan hukum, dimana BPSK berperan sebagai mediator atau arbiter tentulah putusan itu dapat memuaskan kedua belah pihak yang bersengketa. Namun demikian, guna menghindari kemungkinan terjadinya paksaan pengambilan putusan,

perlu adanya kontrol lebih lanjut, oleh karena itu ketentuan tentang kemungkinan pengajuan keberatan terhadap putusan majelis BPSK ini dapat dipandang sebagai sesuatu yang wajar dan masih dalam batas-batas keadilan sesuai dengan fungsi BPSK. Akan tetapi jika putusan Pengadilan Negeri kemudian dapat di kasasi ke Mahkamah Agung dan kemudian Mahkamah Agung harus memberi putusan dalam jangka waktu 30 hari, hal itu terlalu mengada-ada. Sebenarnya putusan Pengadilan Negeri sudah harus final dan tidak dapat dimintakan kasasi lagi. Hal ini agar sesuai dengan tujuan pembentukan BPSK itu sendiri yaitu menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan.

Majelis BPSK sedapat mungkin memutus sengketa dengan jalan mediasi sesuai dengan kesepakatan para pihak yang bersengketa. Jika BPSK tidak dapat memberi putusan yang mengakhiri sengketa tentu keberadaan BPSK perlu ditinjau kembali, sehingga BPSK harus berusaha keras supaya putusannya final.

Hal yang sama berlaku juga bagi Pengadilan Negeri yang memeriksa keberadaan atas putusan BPSK, mengingat

bahwa berperkara sampai tingkat Mahkamah Agung tidak mudah dari segi waktu, maka cara ini merupakan salah satu pembatasan kasasi perkara ke Mahkamah Agung.

Ketentuan tentang keberatan dan kasasi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 56 ayat 2 dan Pasal 57 ayat 2 sebenarnya bertentangan dengan Pasal 54 ayat 3. Jika demikian halnya, penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana yang dimungkinkan oleh Undang-undang Perlindungan Konsumen tidak mempunyai makna yang cukup berarti.

Kemungkinan bahwa putusan majelis BPSK akan cenderung dibantah oleh pihak yang berperkara melalui pengajuan keberatan terutama oleh pelaku usaha sebenarnya sudah diindikasikan oleh Pasal 56 ayat 5 yang menyatakan bahwa Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen merupakan bukti permulaan yang cukup bagi penyidik untuk melakukan penyidikan. Hal ini berarti bahwa putusan BPSK yang menghukum pelaku usaha dapat dipakai untuk menjadikan pelaku usaha sebagai tersangka. Ini tentu tidak dikehendaki oleh pelaku usaha sehingga jika pun ia benar-benar mengaku

bersalah, ia akan berusaha untuk menghindari penangkapan dan penahanan dalam statusnya sebagai tersangka, mengulur-ulur waktu dengan jalan mengajukan keberatan.

Seorang pelaku usaha yang sadar akan dijadikan tersangka tentu tidak akan mau begitu saja menerima putusan majelis BPSK yang menghukum dia untuk membayar ganti kerugian kepada konsumen dalam sengketa konsumen. Oleh karenanya putusan majelis BPSK akan selalu dibantah oleh pelaku usaha jika ia dinyatakan bersalah dan di hukum membayar ganti kerugian. Tampaknya hal ini tidak disadari oleh pembuat undang-undang.

Ketentuan tentang putusan BPSK sebagai bukti permulaan seharusnya tidak perlu ada. Dengan kata lain, isi Pasal 56 ayat 5 itu perlu dihapus. Jika persoalan yang menimbulkan sengketa konsumen hendak diperiksa secara pidana, sebaiknya penyidik bekerja mulai dari awal. Harus disadari bahwa penyelesaian sengketa perdata dan pidana didasarkan pada prinsip hukum yang berbeda.

Penyelesaian sengketa konsumen secara perdata didasarkan baik pada tanggung jawab kontraktual maupun tanggung jawab hukum keperdataan (privat) dengan maksud memperoleh penggantian atas kerugian, yaitu karena salah satu pihak tidak melaksanakan kewajiban kontraktualnya dan/atau kewajiban perikatannya. Sedangkan penyelesaian secara pidana didasarkan pada tanggung jawab publik dengan tujuan untuk mencari pertanggungjawaban publik karena telah terjadi pelanggaran terhadap norma-norma hukum yang melindungi kepentingan umum.

Dengan alasan praktis, para pihak yang bersengketa secara perdata dapat menyelesaikan sengketanya dengan cara yang lebih efisien dan praktis, misalnya pelaku usaha dengan sukarela memberi ganti kerugian karena tidak ingin persoalannya berlarut-larut maka ia mengakui telah melakukan wanprestasi meskipun sesungguhnya tidak demikian, sedangkan dalam perkara pidana tidak boleh demikian. Peradilan pidana bertujuan untuk mencari kebenaran materiil tentang apa yang sesungguhnya terjadi melalui pembuktian yang diakui

oleh undang-undang, jadi tidak cukup hanya mencari kebenaran formal. Oleh karena itu jika putusan penyelesaian sengketa konsumen secara perdata dijadikan sebagai dasar untuk memeriksa perkara pidana menjadi tidak atau kurang tepat sebab keduanya bermuara pada tujuan yang berbeda. Dengan demikian ketentuan Pasal 56 ayat 5 adalah suatu kekeliruan.

Selain itu, ternyata tidak semua sengketa konsumen dapat diajukan ke BPSK. BPSK hanya menyelesaikan sengketa pelanggaran standarisasi, pemberian informasi yang keliru, serta sengketa lain yang bersifat perdata. Misalnya, konsumen bisa mengadukan kualitas barang yang dianggap tidak sesuai standar. Pengguna jasa penerbangan bisa melaporkan terjadinya delayed. Atau, masyarakat bisa melaporkan perusahaan yang memberikan informasi keliru soal barang yang dijualnya, sehingga sangat merugikan. Meski demikian, Konsumen juga tidak bisa sekedar mengadu, mereka harus menyertakan alat bukti berupa kwitansi atau struk pembelian, serta barang yang dibelinya.

Ironisnya, kenyataan dilapangan menunjukkan bahwa ternyata belum ada konsumen yang merasa dirugikan akibat penggunaan kosmetika berbahaya, mengajukan gugatan ke BPSK. Hal ini menggambarkan kurangnya sosialisasi keberadaan BPSK di masyarakat sehingga belum ada masyarakat/konsumen yang mengadukan masalah penggunaan bahan kimia berbahaya pada kosmetika, padahal kasus-kasus tersebut banyak terdapat di masyarakat.

Disisi lain, sebagai alternatif, banyak konsumen yang merasa dirugikan akibat penggunaan kosmetika berbahaya mengadukan masalah yang dialaminya ke Unit Layanan Pengaduan Konsumen Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM).

C. UNIT LAYANAN PENGADUAN KONSUMEN (ULPK)

Sebagai konsumen terkadang kita tidak tahu harus mengadu kemana tatkala dirugikan produsen, terutama produsen obat dan makanan, komoditi yang sering kita konsumsi sehari-hari. Untuk mengatasi hal tersebut, Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM) membuka sebuah

unit pelayanan yang menampung semua keluhan konsumen. Konsumen dapat menghubungi Unit Layanan Pengaduan Konsumen (ULPK), demikian namanya, tatkala konsumen merasa dirugikan oleh produsen obat atau makanan.

Diharapkan melalui ULPK ini masyarakat Indonesia bisa mendapatkan informasi dan mengadakan berbagai kasus yang berkaitan dengan obat, makanan dan minuman yang beredar di pasaran. Di antaranya yang berhubungan dengan mutu, harga, efek samping, aturan pakai, kode produksi, sampai peraturan yang melandasi ruang gerak Badan POM.

ULPK diresmikan pada 1 April 1998 oleh Menteri Kesehatan, saat itu Prof. Fariz Anfasa Moeloek. Pada Juli 2001, unit semacam itu sudah tersebar di setiap balai BPOM yang berada di 26 kota Indonesia.

ULPK melayani pengaduan dan konsultasi gratis setiap Hari Senin-Jumat dari pukul 08.00-20.00 WIB. Pengaduan bisa dilakukan melalui telepon, faksimili, email atau langsung mendatangi kantor ULPK. Petugas Badan POM akan menanggapi keluhan konsumen dengan cepat. Bila kasus yang diadukan memerlukan analisis

yang mendalam, petugas akan menyampaikan keluhan konsumen kepada unit teknis Badan POM terkait yang siaga menindaklanjuti dan memberikan jawaban dalam tempo 24 jam. Kalau ternyata hasil analisis menunjukkan bahwa kasus yang dilaporkan konsumen merugikan orang banyak, Badan POM selaku instansi yang berwenang tidak segan memberikan peringatan keras berikut sanksi kepada produsen yang bersangkutan.

Keberadaan unit ini diharapkan juga akan meningkatkan pengawasan dari masyarakat untuk kepentingan mereka sendiri. Masyarakat akan semakin kritis memilih produk sesuai dengan kebutuhan dan kualitas yang diinginkannya. Hal ini juga berhubungan dan merupakan implementasi dari Undang-undang Perlindungan Konsumen yaitu mempersiapkan konsumen untuk bersikap kritis guna menghadapi pasar bebas.

Kehadiran ULPK ternyata mendapat respon yang positif. Buktinya, sepanjang Januari sampai Oktober 2001, ULPK Kantor Pusat telah mencatat 1.022 pengaduan. Porsi pengaduan terbesar, sekitar 42 persen terkait

dengan persoalan peraturan dan 23 persen terkait dengan produk makanan dan minuman serta kosmetika.

Jadi, bagi konsumen yang mempunyai keluhan dan ingin melakukan klaim terhadap suatu produk makanan minuman, kosmetika dan obat-obatan, jangan ragu-ragu meminta bantuan ULPK Badan POM. Dapat dibbilang, unit ini merupakan saluran pengaduan yang paling tepat bagi konsumen. Pengaduan konsumen masuk, tanpa perantara dan tanpa biaya, langsung ke pihak yang berwenang.

Akhir-akhir ini kemajuan teknologi telah membawa perubahan yang cepat dan signifikan pada industri farmasi, obat asli Indonesia, makanan, kosmetika dan alat kesehatan. Dengan penggunaan teknologi modern, industri-industri mampu memproduksi dengan skala yang sangat besar dan mencakup berbagai produk. Oleh karena itu, Badan POM saat ini sedang berusaha semaksimal mungkin dapat berfungsi sebagai pelayan dan pelindung kesehatan masyarakat dari peredaran produk-produk baik makanan ataupun obat-obatan.

Sedangkan peran konsumen, diharapkan agar secepatnya memberikan laporan bila diketemukan makanan,

obat dan alat kecantikan yang mengandung bahan berbahaya. Untuk Produsen, Badan POM meminta kesediaan produsen untuk dilakukan survei bila diketahui barang yang di produksi mengandung bahan berbahaya.

Dengan adanya layanan ULPK ini, dari tahun ke tahun ada peningkatan pelayanan pengaduan dari konsumen atau masyarakat dan perhatian masyarakat terhadap ULPK ini mengalami peningkatan yang cukup signifikan dari tahun ke tahun karena ULPK ini adalah unit layanan yang dibentuk Badan POM untuk menampung dan memberikan informasi kepada masyarakat yang berkaitan dengan mutu, keamanan dan aspek legalitas produk obat, obat tradisional, makanan/minuman, kosmetik, suplemen makanan, alat kesehatan, perbekalan kesehatan rumah tangga dan bahan berbahaya lainnya.

Rata-rata pengaduan dari konsumen yang masuk per bulannya sekitar 10 pengaduan. Dengan sosialisasi diharapkan adanya ULPK lebih dikenal oleh masyarakat dan dimanfaatkan oleh masyarakat, ketika terjadi permasalahan yang menyangkut perlindungan konsumen.

Untuk itu, Badan POM berharap masyarakat juga memanfaatkan layanan ULPK ini dan mengetahui bagaimana mengadukan berbagai permasalahan yang menyangkut perlindungan konsumen yang tepat. Di samping itu, masyarakat juga mengetahui peran pemerintah dalam perlindungan terhadap konsumen atau masyarakat, khususnya mengenai kosmetika, sesuai misi ULPK yakni melayani pengaduan dan penyebaran informasi kepada masyarakat mengenai produk-produk yang diawasi oleh Badan POM.

D. HAL-HAL YANG DIADUKAN KONSUMEN PADA ULPK

Berdasarkan data yang terdapat pada Unit Layanan Pengaduan Konsumen (ULPK) Badan POM, kasus yang terbanyak adalah beberapa merek produk kosmetik terdaftar yang dipalsukan dan beredar di pasar. Selama 2006, BPOM menemukan 693 produk Dove palsu, 3.605 produk Ponds palsu dan 10 produk Biore palsu yang ternyata setelah dilakukan penelitian, produk-produk kosmetika palsu tersebut mengandung bahan kimia yang

dapat membahayakan kesehatan dan keselamatan konsumen.²⁵

Kepala BPOM, Husniah Rubiana Thamrin Akib juga mengemukakan pada 2005 pihaknya juga menemukan 1.647 kosmetik merek Dove palsu, 4.003 kosmetik merek Ponds palsu, lima produk kosmetik merek Pantene palsu dan 10 produk Biore palsu. Pada tahun yang sama, pemilik produk pemutih bermerek Tull Jye juga melaporkan bahwa produk kosmetiknya telah dipalsukan.²⁶

Menurut Deputi II BPOM Bidang Pengawasan Kosmetik, Obat Tradisional dan Produk Komplemen, Ruslan Aspan, jumlah peredaran produk kosmetik palsu yang sebenarnya kemungkinan jauh lebih besar dari jumlah produk palsu yang ditemukan tersebut. "Jumlah sebenarnya pasti lebih besar dari itu sebab produk ini diproduksi dan didistribusikan secara ilegal sehingga pengawasannya sulit dilakukan," tuturnya. Husniah menambahkan pula bahwa ciri-ciri produk kosmetik aspal itu juga sulit dikenali sehingga pihaknya sulit menemukan produk

²⁵ BPOM Temukan Ribuan Produk Kosmetik Palsu, <http://www.pdpersi.co.id/?show=detailnews&kode=3975&tbl=cakrawala>, 4 Oktober 2006.

²⁶ *Ibid.*, .

tersebut dalam kegiatan pengawasan produk kosmetik yang setiap tahun rutin dilakukan.

Pada produk asli terdapat nomor registrasi produk dengan kode CD plus angka sepuluh digit untuk produk dalam negeri serta CL plus angka sepuluh digit untuk produk luar negeri, akan tetapi kode itupun sering ditiru sehingga hampir tidak ada tanda khas yang bisa digunakan untuk mengidentifikasi.

Selain kasus tersebut, Badan POM pada tahun 2007 ini telah menemukan 26 merek kosmetika yang mengandung bahan berbahaya yang dilarang digunakan dalam kosmetika. Bahan-bahan berbahaya yang dimaksud antara lain merkuri yang mengandung logam berat, hidrokuinon penyebab iritasi kulit, retinoic acid yang berbahaya bagi janin, zat pewarna rhodamin B dan merah K3. Bahan-bahan tersebut ditemukan antara lain pada krim, *make up* dan lipstik merek Cameo, krim pemutih merek Maxipil dan pasta gigi Maxam serta produk-produk kosmetika yang berasal dari China.²⁷

²⁷ BPOM : Awas Kosmetik Berbahan Perusak, <http://www.metrotvnews.com/berita.asp?id=43301>, 3 Agustus 2007.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Badan POM, pemakaian bahan kimia berbahaya dapat berdampak antara lain :

1. Merkuri (Hg)/Air raksa termasuk logam berat berbahaya, yang dalam konsentrasi kecil pun dapat bersifat racun. Pemakaian merkuri dalam krim pemutih dapat menimbulkan berbagai hal mulai dari perubahan warna kulit yang pada akhirnya dapat menyebabkan bintik-bintik hitam pada kulit, alergi, iritasi kulit serta pemakaian dengan dosis tinggi dapat menyebabkan kerusakan permanen otak, ginjal dan gangguan perkembangan janin bahkan paparan jangka pendek dalam dosis tinggi juga dapat menyebabkan muntah-muntah, diare dan kerusakan paru-paru serta merupakan zat karsinogenik (penyebab kanker) pada manusia.
2. Hidroquinon termasuk golongan obat keras yang hanya dapat digunakan berdasarkan resep dokter. Bahaya pemakaian obat keras ini tanpa pengawasan dokter

adalah dapat menyebabkan kelainan pada ginjal, kanker darah, dan kanker sel hati.

3. Bahan Pewarna Merah K.10 (Rhodamin B) dan Merah K.3 merupakan zat warna sintetis yang pada umumnya digunakan sebagai zat warna kertas, tekstil atau tinta. Zat warna ini dapat menyebabkan iritasi pada saluran pernapasan dan merupakan zat karsinogik (penyebab kanker) serta rhodamin dalam konsentrasi tinggi dapat menyebabkan kerusakan pada hati.
4. Tretinoin/Retinoic Acid/Asam Retinoat termasuk golongan obat keras sehingga penggunaannya harus dengan resep dokter. Bahaya penggunaan bahan ini dapat menyebabkan kulit kering dan rasa terbakar.
5. Diethylene Glycol (DEG) merupakan racun bagi manusia dan binatang karena dapat menyebabkan depresi sistem syaraf pusat, keracunan pada hati

dan gagal ginjal dan kasus di beberapa negara telah menyebabkan kematian.²⁸

Zat-zat tersebut sangat membahayakan manusia jika digunakan, sehingga tidak semestinya digunakan manusia karena berbahaya. Penggunaan bahan-bahan tersebut dalam pembuatan kosmetika dapat membahayakan kesehatan dan dilarang digunakan sebagaimana tercantum dalam Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 445/MENKES/PER/V/1998 tentang bahan, zat warna, sustrantum, zat pengawet dan tabir surya pada kosmetika dan keputusan Kepala Badan POM No. HK.00.05.4.1745 tentang Kosmetika.

Guna melindungi masyarakat/konsumen dari resiko tersebut, Badan POM telah menginstruksikan kepada produsen/distributor untuk melakukan penarikan produk tersebut dari peredaran dan memusnahkannya dan sebagai hasil tindak lanjut, 1002 item produk telah ditarik dan dimusnahkan.

²⁸ *Public Warning/Peringatan* Badan POM Nomor KH.00.01.432.6081 tanggal 1 Agustus 2007 tentang Kosmetika Mengandung Bahan Berbahaya dan Zat Warna Yang Dilarang.

BPOM Pekanbaru menyita 1.362 kotak produk kosmetik asal Malaysia, China, Thailand, Filipina, dan Indonesia yang dinilai berbahaya karena mengandung bahan-bahan logam berat, yakni merkuri (Hg). Akibat penyitaan ini, seluruh produk kosmetik yang terdiri atas 68 jenis dimusnahkan dan dilarang beredar di seluruh wilayah Riau, baik Riau Daratan maupun Kepulauan Riau.²⁹

Berdasarkan daftar yang dikeluarkan BPOM Pekanbaru, produk kosmetik terlarang berasal dari Filipina mencapai 34 jenis, kemudian dari Inggris enam jenis, dan dari China 10 jenis. Selain itu, terdapat 3 merek yang berasal dari Thailand, sedangkan dua merek lainnya berasal dari Indonesia. Selebihnya merupakan produk-produk kosmetik yang tidak mencantumkan asal negara pembuatnya, namun penuh dengan tulisan China. Beberapa merek produk kosmetik asal Filipina antara lain adalah produk pemutih seperti RDL Whitening Treatment, RDL Papaya Whitening Cream, RDL Papaya Whitening Soap, RDL

²⁹ "Balai POM Amankan Kosmetik Berbahaya," http://www.kompas.com/kompas_cetak/0407/08/daerah/1136980.htm, 8 Juli 2004.

Baby Face Solution 2, RDL Bleacing Cream, RDL Clarifying Lotion, RDL Moisturizing Cream, dan RDL Sun Block Cream yang dibuat oleh RDL Pharmaceutical, Davao City, Filipina. Selain itu, terdapat produk kosmetik asal China antara lain Placenta Whitening Compact Powder, New Placenta Whitening, QL Powder, Maibaiquan Zhen Zhugo, USA BHA Beauty Care Face, Fruity Beauty Sunkist Glycerine Soap, dan Cainiya Cream. Sementara produk kosmetik asal Inggris adalah Placenta Whitening SPA Soap, POP Popular Facial Cream, POP Popular Pearl Cream, POP Popular Vanishing Cream, dan POP Popular Facial Cream with AHA. Produk kosmetik berbahaya asal Malaysia antara lain adalah Pricky Heat Powder 300 gram dan 400 gram, sedangkan dari Indonesia Chiumen Pearl Cream dan Cupid Pearl Cream. Beberapa produk bahkan sudah mencantumkan nomor izin dari Departemen Kesehatan, namun palsu.³⁰

Kegiatan memproduksi, mengimpor, dan atau mengedarkan produk yang tidak memenuhi standar adalah

³⁰ "Balai POM Amankan Kosmetik Berbahaya," http://www.kompas.com/kompas_cetak/0407/08/daerah/1136980.htm, 8 Juli 2004.

melanggar Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan yang dapat dipidana dengan penjara paling lama 5 (lima) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp 100 juta.

E. CARA MEMILIH PRODUK KOSMETIKA YANG AMAN

Kesadaran masyarakat tentang keamanan kosmetika yang digunakan sudah semakin meningkat sejalan dengan munculnya berbagai kasus mengenai dampak penggunaan bahan berbahaya dalam kosmetika.

Kepala Badan POM menyarankan kepada konsumen agar calon pembeli benar-benar mempertimbangkan 3 (tiga) hal sebelum membeli yaitu :

1. Jangan membeli produk kecantikan yang tidak ada keterangan Bahasa Indonesianya, terutama untuk produk-produk kosmetika impor.
2. perhatikan bungkusnya, jika kemasannya meragukan janganlah membeli atau memakai produk tersebut.
3. Jangan meneruskan memakai kosmetika yang membuat kulit iritasi atau semakin hitam jika tidak memakai

produk kosmetika tersebut meskipun hanya satu kali.³¹

Selain hal tersebut diatas, terdapat hal-hal yang perlu diperhatikan dan langkah-langkah yang dapat ditempuh dalam memilih kosmetika yang aman antara lain :

1. Legalitas Produk

Pilihlah produk kosmetika yang legal. Hal ini ditunjukkan dengan dicantumkannya nomor pendaftaran di Badan Pengawas Obat dan Makanan. Kode pendaftaran untuk produk kosmetika lokal adalah CD, sedangkan untuk produk impor memiliki kode CL. Legalitas produk merupakan hal yang penting sekali untuk diperhatikan karena saat ini di pasaran telah dibanjiri berbagai produk kosmetika dengan penawaran khasiat dan harga yang menarik, tetapi tidak terdaftar di Badan POM. Produk-produk ilegal ini tidak dapat dimintakan pertanggungjawabannya jika nantinya terjadi efek samping pada pengguna.

³¹ Awas, Kosmetika Berbahaya, <http://www.harian-global.com/news.php?item.5785.32>, 15 Oktober 2006.

2. Daftar Komposisi Bahan

Dengan berbekal pengetahuan tentang bahan-bahan kosmetika, konsumen dapat memilih kosmetika mana yang aman untuk dipakai. Untuk mengetahui hal itu tentunya konsumen perlu mengetahui jenis-jenis bahan yang dikandung dalam produk kosmetika yang akan dipilih. Informasi ini dapat diketahui jika produsen dengan jujur mencantumkan daftar bahan yang digunakan pada label kemasan. Sayangnya sampai saat ini masih sangat sedikit produsen yang mau melakukannya. Minimal produsen hanya mencantumkan bahan aktif yang terkandung dalam produknya, sedangkan sebagian besar hanya mencantumkan khasiat tanpa keterangan bahan sama sekali. Menghadapi kondisi seperti ini konsumen harus lebih ulet lagi mencari jalan untuk mendapatkan informasi atau mencari alternatif produk lain yang lebih informatif.

3. Nama dan Alamat Produsen

Nama dan alamat produsen harus jelas tercantum pada label kemasan sehingga konsumen akan mudah mencari

informasi dan mengajukan tuntutan jika terjadi hal-hal yang merugikan akibat penggunaan produk yang diproduksinya. Produsen yang baik biasanya mencantumkan nomor khusus untuk pelayanan konsumen serta alamat situs web yang dapat dihubungi. Sebaliknya tidak jarang produsen yang tidak memberikan alamat kontak bahkan tidak menyebutkan nama produsen dan alamat sama sekali.

4. Langkah Mencari Informasi

Jika komposisi bahan tidak tercantum pada label kemasan, konsumen dapat mencari informasi langsung kepada pihak produsen. Hal ini tentunya hanya dapat dilakukan jika produsen memberikan informasi lengkap alamat layanan konsumen yang dapat dihubungi, baik melalui telepon, fax atau email.³²

Dengan adanya pedoman bagi konsumen dalam memilih produk kosmetika yang aman, diharapkan kasus-kasus akibat dari penggunaan kosmetika berbahaya dapat diminimalisir.

³² Memilih Kosmetika Aman dan Halal, <http://www.halalguide.info/content/view/610/38>, 3 November 2006.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Kesimpulan yang dapat ditarik dari perumusan masalah adalah sebagai berikut :

1. Peraturan perundang-undangan yang melindungi konsumen dari bahan kimia berbahaya yang terkandung dalam kosmetika terdiri dari berbagai peraturan dan/atau keputusan dari departemen teknis terkait. Adapun peraturan yang terkait dalam perlindungan konsumen terhadap penggunaan bahan kimia berbahaya pada kosmetika antara lain : Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Kesehatan dan Keputusan-keputusan yang dikeluarkan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan terkait dengan Kosmetika, Cara Pembuatan Kosmetika Yang Baik, dan Pedoman Tata Cara Pendaftaran dan Penilaian Kosmetika.

2. Perlindungan konsumen merupakan tanggung jawab semua pihak yaitu pemerintah, pelaku usaha, organisasi konsumen dan konsumen itu sendiri. Tanpa adanya andil dari keempat unsur tersebut, sesuai dengan fungsinya masing-masing, maka tidaklah mudah mewujudkan kesejahteraan konsumen. Pemerintah bertindak sebagai pengayom masyarakat dan juga sebagai pembina pelaku usaha dalam meningkatkan kemajuan industri dan perekonomian negara. Bentuk perlindungan konsumen yang diberikan adalah dengan mengeluarkan peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah atau penerbitan standar mutu barang. Disamping itu yang tidak kalah pentingnya adalah melakukan pengawasan pada penerapan peraturan ataupun standar-standar yang telah ada. Dengan demikian pengawasan terhadap produk kosmetika menjadi tanggung jawab Departemen Perdagangan dan Badan Pengawas Obat dan Makanan.

3. Undang-undang Perlindungan Konsumen memberi ruang untuk penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dengan tahapan-tahapan yaitu tahap pemasukan gugatan, tahap pemeriksaan dan pemberian putusan, tahap terakhir adalah tahap pelaksanaan putusan dan pengajuan upaya hukum. Namun disisi lain, banyak konsumen yang belum mengetahui keberadaan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) sebagai badan yang ditunjuk oleh pemerintah untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan. Masyarakat lebih banyak mengadukan kasus-kasus yang dialaminya akibat penggunaan kosmetika berbahaya ke Unit Layanan Pengaduan Konsumen Badan POM.

B. SARAN

1. Konsumen harus lebih berhati-hati dalam memilih produk kosmetika, dan disarankan agar konsumen memperhatikan legalitas produk, daftar komposisi bahan, nama dan alamat produsen.
2. Hukuman yang diberikan kepada pelaku pemalsuan produk kosmetika dan pelaku usaha yang memproduksi,

mengimpor, dan atau mengedarkan produk yang tidak memenuhi standar haruslah diberi sanksi hukuman yang maksimal yaitu 5 (lima) tahun atau denda paling banyak 2 milyar rupiah sehingga dapat menimbulkan efek jera.

3. Guna meningkatkan fungsi pengawasan, BPOM harus kembali kepada fungsi utamanya. BPOM harus fokus pada fungsi pengawasan dan jangan disibukkan oleh fungsi pemberian ijin registrasi maupun penyusunan regulasi. Dua fungsi yang terakhir biarlah Departemen Kesehatan yang menangani.
4. Perlu adanya sosialisasi keberadaan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) sebagai badan yang ditunjuk oleh pemerintah untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan dan Unit Layanan Pengaduan Konsumen (ULPK) Badan POM serta diperlukan kerjasama yang baik antara 2 (dua) lembaga yang berbeda ini sehingga diharapkan masyarakat dapat lebih berani untuk memperjuangkan hak-haknya sebagai konsumen melalui 2 (dua) lembaga ini.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU / LITERATUR

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Kamus Besar Bahasa Indonesia. Cet. Ke-2. Jakarta: Balai Pustaka, 1989.

----- . Kamus Besar Bahasa Indonesia. Edisi kedua Cet. Ke-7. Jakarta: Balai Pustaka, 1996.

Hartono, Sri Redjeki. Aspek-aspek Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Kerangka Era Perdagangan Bebas Dalam Hukum Perlindungan Konsumen. Bandung: Mandar Maju, 2000.

Miru, Ahmadi dan Sutarman Yodo. Hukum Perlindungan Konsumen. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2004.

Nasution, Az. Konsumen dan Hukum : Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum Pada Perlindungan Konsumen Indonesia. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.

----- . Laporan Tim Pengkajian Hukum Tentang Aspek Hukum dan Etika Bisnis Periklanan di Indonesia. Jakarta: BPHN Departemen Kehakiman, 1994.

Permadi. "Pola Sikap Masyarakat Terhadap Masalah Perlindungan Konsumen". Simposium BPHN mengenai Aspek-Aspek Hukum Masalah Perlindungan Konsumen, 1980.

Pieris, John dan Wiwik Sri Widiarty. Negara Hukum dan Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Pangan Kedaluwarsa. Jakarta: Pelangi Cendekia, 2007.

Saefullah, H.E. Tanggung Jawab Produsen Terhadap Akibat Hukum Yang Ditimbulkan Dari Produk Pada Era Pasar Bebas Dalam Hukum Perlindungan Konsumen. Bandung: Mandar Maju, 2000.

Samsul, Inosentius. Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum UI, 2004.

Shofie, Yusuf. Pelaku Usaha, Konsumen dan Tindak Pidana Korporasi. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002.

----- 21 Potensi Pelanggaran dan Cara Menegakkan Hak Konsumen. Jakarta: PIRAC, 2003.

Siahaan, N.H.T. Hukum Konsumen Perlindungan dan Tanggung Jawab Produk. Jakarta: Panta Rei, 2005.

Sidabalok, Janus. Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia. Bandung: Citra Aditya bakti, 2006.

Simatupang, Taufik H. Aspek Hukum Periklanan Dalam Perspektif Perlindungan Konsumen. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.

Soekanto, Soerjono. Pengantar Penelitian Hukum. Jakarta: UI-Press, 2006.

----- dan Sri Mamudji. Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2006.

Sudaryatmo. Memahami Hak Anda Sebagai Konsumen, Pejelasan Praktis Mengenai UU No. 8/1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Jakarta: PIRAC dan PEG, 2001.

Widjaja, Gunawan. Hukum Tentang Perlindungan Konsumen. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003.

B. INTERNET

"Awat, Kosmetik Berbahaya." <<http://www.harian-global.com/news.php?item.5785.32>>. 15 Oktober 2006.

"Banyak Kosmetika Berbahaya Beredar di Masyarakat." <<http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2007/02/24/brk.20070224-94154.id.html>>. 24 Februari 2007.

"Berharap Wajah Memutih Malah Jadi Merintih." <<http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/1204/05/hikmah/utama01.htm>>. 5 Desember 2004.

"BPOM: Awat Kosmetik Berbahan Perusak." <<http://www.metrotvnews.com/berita.asp?id=43301>>. 3 Agustus 2007.

"Kosmetika China Mengandung Merkuri Disita Tim Sidak." <<http://www.republika.co.id/online/detail.asp?id=302628&katid=23>> 6 Agustus 2007.

"Memilih Kosmetika Aman dan Halal." <<http://www.halalguide.info/content/view/610/38>>. 3 November 2006.

"Pemerintah Belum Berniat Adukan Cina ke WTO Hindari Perang Dagang." <<http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2007/082007/07/0101.htm>>. 7 Agustus 2007.

"Peringatan Bahan Kosmetik Berbahaya." <<http://www.halalguide.info/content/view/633/38>>. 4 Desember 2006.

"Perlindungan Konsumen: BPOM Larang Masuk Produk

Makanan dan Kosmetik Asal China.”
<<http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=178576>>. 28 Juli 2007.

“Pilih Jalan Aman.” <<http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/1204/05/hikmah/utama03.htm>>.
5 Desember 2004.

“Soal Kosmetik Berbahaya, Bukti Pemerintah Tidak Peduli Pada Rakyat.”
<http://www.waspada.co.id/index.php?option=com_content&task=view&id=14998>. 8 Agustus 2007.

C. PERATURAN

Indonesia. Undang-undang Tentang Kesehatan. UU No. 23 Tahun 1992 LN No. 100 Tahun 1992, TLN No. 3495.

Indonesia. Undang-undang Tentang Perlindungan Konsumen. UU No. 8 Tahun 1999 LN No. 42 Tahun 1999, TLN No. 3821.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen. PP No. 58 Tahun 2001.

Badan Pengawas Obat dan Makanan. Keputusan Kepala Badan POM Tentang Kosmetik. SK No. HK.00.05.4.1745 Tahun 2003.

Badan Pengawas Obat dan Makanan. Keputusan Kepala Badan POM Tentang Pedoman Cara Pembuatan Kosmetika Yang Baik. SK No. HK.00.05.4.3870 Tahun 2003.

Badan Pengawas Obat dan Makanan. Keputusan Deputi Bidang Pengawasan Obat Tradisional, Kosmetika dan Produk Komplimen Badan POM Tentang Pedoman Tatacara Pendaftaran dan Penilaian Kosmetik. SK No. PO.01.04.42.4082 Tahun 2003.

Badan Pengawas Obat dan Makanan. Peringatan/*Public Warning* Tentang Kosmetika Mengandung Bahan Berbahaya dan Zat Warna Yang Dilarang. Peringatan No. KH.00.01.432.6081 Tahun 2007.

