

Peredaran Kosmetik Pemutih Ilegal di Indonesia dan Upaya Penanggulangannya

Iin Febrianti Sende ^{a,1*}, Adin Wira Pramudita ^{a,2}, M. Gafur Salafuddin ^{a,3}, Edi Priyo Yuniyanto ^{a,4}

^aDirektorat Pengamanan Badan POM, Jl. Percetakan Negara No.23, Jakarta Pusat 10560

¹iin.febrianti@pom.go.id; ²adin.pramudita@pom.go.id; ³muhammad.gafur@pom.go.id;

⁴edi.priyo@pom.go.id

* corresponding author

ARTICLE INFO	ABSTRACT / ABSTRAK
<p>Article history Received: 8 September 2020</p> <p>Revised: 16 Desember 2020</p> <p>Accepted: 31 Desember 2020</p>	<p>Kosmetik pemutih masih populer di Indonesia, seiring dengan adanya stigma bahwa kulit putih adalah warna kulit yang ideal. Wanita cantik umumnya diketahui memiliki kulit yang putih. Meningkatnya permintaan masyarakat akan kosmetik pemutih dimanfaatkan oleh pelaku kejahatan yang memproduksi dan mendistribusikan kosmetik pemutih ilegal. Penelitian dilakukan dengan mengumpulkan data pemeriksaan dan penindakan yang dilakukan oleh Badan POM dan lembaga penegak hukum lainnya, baik melalui penelitian langsung di lapangan dan pemetaan daring (dalam jaringan) melalui patroli siber dan analisis <i>Google Trends</i> untuk memotret model peredaran kosmetik pemutih ilegal di Indonesia, baik yang didistribusikan secara luring (luar jaringan) maupun daring. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kosmetik pemutih ilegal diproduksi kemudian didistribusikan secara luring dan daring di seluruh provinsi di Indonesia dengan berbagai modus operandi, seiring juga dengan tingginya minat pencarian kosmetik pemutih di media daring. Kosmetik pemutih ilegal tidak memiliki izin edar dan juga mengandung bahan dilarang, seperti merkuri, hidrokinon, tretinoin, dan steroid. Banyak faktor yang mempengaruhi tahapan rantai pasok kosmetik pemutih ilegal ini dari hulu/suplai (produsen dan distributor) hingga hilir/permintaan (konsumen). Badan POM harus mengambil langkah-langkah strategis untuk meminimalkan atau mengurangi masing-masing faktor tersebut, dengan tindakan represif terhadap produsen dan distributor, dan tindakan pencegahan untuk melindungi konsumen dari kosmetik pemutih ilegal melalui intervensi sistem/kebijakan.</p> <p><i>Whitening cosmetics are still popular in Indonesia, along with the stigma that white skin is the ideal skin color. Beautiful women are usually known to have white skin. The increasing public demand for whitening cosmetics is exploited by crime offenders who produce and distribute illegal whitening cosmetics. The study was conducted by collecting inspection and law enforcement data carried out by the Indonesian FDA and other criminal justice systems, both through direct research in the field, and online mapping through cyber patrol and Google Trends analysis to capture the distribution model of illegal whitening cosmetics in Indonesia, those distributed offline as well as distributed online. The result of the study showed that illegal whitening cosmetics are produced then distributed offline and online in all provinces in Indonesia with various types of modus operandi, in line also with the high interest of searching for whitening cosmetics in online media. Illegal whitening cosmetics are known to have no marketing authorization and also contain prohibited</i></p>

ingredients, such as mercury, hydroquinone, tretinoin, and steroid. Many factors influence the supply chain stages of this illegal whitening cosmetics from upstream/supply (producers and distributors) to downstream/demand (consumers). Indonesian FDA must take the strategic steps to minimize or reduce each of these factors, with repressive actions towards manufacturers and distributors, and preventive actions to protect consumers of illegal whitening cosmetics or through system/policy intervention.

Keywords : whitening cosmetics, illegal, law enforcement, Indonesian FDA

Kata Kunci : kosmetik pemutih, ilegal, penegakan hukum, Badan POM

1. Pendahuluan

Pada zaman modern saat ini, kosmetik telah menjadi salah satu kebutuhan penting oleh masyarakat, terutama kaum hawa yang ingin berpenampilan menarik. Berkembangnya stigma bahwa cantik itu identik dengan kulit putih, membuat kosmetik yang banyak diminati oleh masyarakat adalah kosmetik pemutih. Tingginya permintaan pasar akan kosmetik pemutih, tentu menjadi peluang yang menguntungkan bagi para pelaku usaha di bidang kosmetik. Namun dengan besarnya peluang tersebut, menjadi celah yang dapat dimanfaatkan pelaku usaha untuk memproduksi kosmetik pemutih ilegal yang menggunakan bahan-bahan berbahaya seperti merkuri, hidrokinon, asam retinoat, bahkan steroid yang selanjutnya dipasarkan kepada masyarakat luas dengan harga yang relatif lebih murah jika dibandingkan dengan kosmetik legal yang berkualitas. Berdasarkan hasil pengawasan Badan POM pada tahun 2018, ditemukan kosmetik ilegal sebanyak lebih dari 126 miliar dan hampir separuh dari jumlah tersebut merupakan jenis kosmetik pemutih. Kosmetik pemutih ilegal ini dijual dalam bentuk satuan maupun dalam bentuk paket yang terdiri dari krim siang, krim malam, sabun cair dan toner.

Berdasarkan Peraturan Badan POM No. 23 Tahun 2019 tentang Persyaratan Teknis Bahan Kosmetika, bahan kosmetika harus memenuhi persyaratan teknis meliputi keamanan, kemanfaatan dan mutu. Bahan berbahaya yang paling sering ditemukan pada kosmetik pemutih ilegal antara lain hidrokinon, merkuri, tretinoin atau asam retinoat, dan steroid, yang merupakan bahan-bahan yang tidak boleh digunakan dalam kosmetik pemutih wajah. Terdapat berbagai artikel jurnal yang membahas dampak bahan-bahan berbahaya tersebut yang dicampurkan ke dalam kosmetik pemutih, namun masih jarang pembahasan tentang modus kejahatan yang dilakukan dengan obyek kosmetik pemutih.

Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 1175/MENKES/PER/VIII/2010 Tahun 2010 tentang Izin Produksi Kosmetik, kosmetik pemutih atau pencerah harus diproduksi oleh industri kosmetik golongan A. Selain memiliki izin produksi, industri kosmetik harus menerapkan aspek Cara Pembuatan Kosmetik yang Baik (CPKB). Selanjutnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, sediaan farmasi dan alat kesehatan (termasuk kosmetik) hanya dapat diedarkan setelah mendapatkan izin edar. Izin edar kosmetik kemudian diatur dalam Peraturan Badan POM Nomor 12 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pengajuan Notifikasi Kosmetika, dimana setiap kosmetik yang beredar di Indonesia wajib memiliki izin edar berupa notifikasi, untuk menjamin pemenuhan kriteria keamanan, kemanfaatan, mutu, penandaan dan klaim.

Modus pembuatan maupun peredaran kosmetik yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dapat diklasifikasikan ke dalam suatu bentuk kejahatan. Kebijakan penanggulangan kejahatan (*criminal policy*) sendiri merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*) (Arief, 2011). Tujuan akhir yang ingin dicapai dari upaya penanggulangan kejahatan adalah memberikan perlindungan, rasa aman dan kesejahteraan kepada masyarakat. Efektifitas penanggulangan kejahatan hanya dapat dicapai dengan keikutsertaan masyarakat secara meluas meliputi kesadaran dan ketertiban yang nyata (Dermawan, 1994). Upaya penanggulangan

kejahatan dapat dilakukan dengan dua cara yaitu preventif dan represif. Upaya preventif adalah upaya pencegahan terjadinya tindak pidana, sedangkan upaya represif adalah upaya untuk memberantas kejahatan (Bawengan, 1977).

Tujuan penelitian ini adalah untuk melihat tren peredaran kosmetik pemutih ilegal di Indonesia, termasuk faktor-faktor yang mempengaruhi peredarannya mulai dari faktor *supply* hingga faktor *demand*. Data-data yang diperoleh dilakukan analisis untuk kemudian dirumuskan kebijakan strategis terkait upaya-upaya penanggulangan yang dapat dilakukan dalam menanggulangi peredaran kosmetik pemutih ilegal.

2. Metodologi

Metode yang digunakan untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan peredaran kosmetik pemutih ilegal:

- a. Peredaran kosmetik pemutih ilegal di media luar jaringan (luring)
 - 1) Menganalisis hasil pengawasan yang telah dilakukan Badan POM pada program Aksi Penertiban Pasar dari Kosmetik Ilegal dan atau Mengandung Bahan Berbahaya dan data hasil pengujian Badan POM yang dilaporkan pada Sistem Informasi Pelaporan Terpadu (SIPT).
 - 2) Menganalisis hasil penegakan hukum yang telah dilakukan oleh Badan POM dan *Criminal Justice System* (CJS) lainnya.
 - 3) Melakukan pendataan langsung di lapangan dengan wawancara tersamar (*eliciting*) kepada penjual kosmetik pemutih ilegal yang terdapat di pusat perbelanjaan di berbagai daerah.
- b. Peredaran kosmetik pemutih ilegal di media dalam jaringan (daring)
 - 1) Melakukan patroli siber untuk mendapatkan informasi distribusi dan penjualan bahan baku dan kosmetik pemutih ilegal secara daring (*online*).
 - 2) Menganalisis minat pencarian masyarakat terhadap kosmetik pemutih/pencerah wajah dengan fitur *Google Trends*.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Peredaran Kosmetik Pemutih Ilegal di Media Luring

3.1.1. Data Hasil Pengawasan yang Dilakukan Badan POM

Data peredaran kosmetik pemutih ilegal di media luring ditelusuri dengan menganalisis data pengawasan Badan POM melalui kegiatan Aksi Penertiban Pasar dari Kosmetik Ilegal dan atau Mengandung Bahan Berbahaya yang dilakukan oleh seluruh Balai Besar/Balai POM.

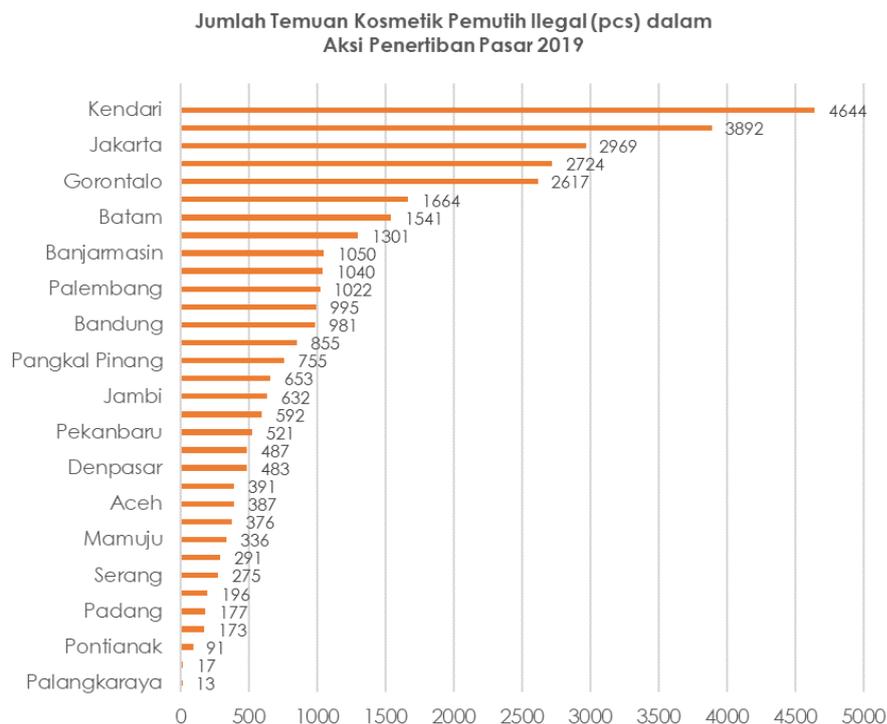
Aksi Penertiban Pasar dari Kosmetik Ilegal dan atau Mengandung Bahan Berbahaya telah dilakukan setiap tahun mulai tahun 2008. Dari data aksi penertiban selama 5 tahun terakhir, terjadi peningkatan jumlah temuan kosmetik ilegal setiap tahunnya dimana persentase sarana yang mengedarkan kosmetik ilegal berkisar antara 55% - 65%. Adapun sebagian besar kosmetik ilegal yang ditemukan ialah kosmetik impor berupa kosmetik dekoratif, diikuti dengan kosmetik lokal yang hampir seluruhnya merupakan kosmetik pemutih.

Dilakukan pengolahan terhadap data Aksi Penertiban Pasar dari Kosmetik Ilegal dan atau Mengandung Bahan Berbahaya pada tahun 2018 hingga tahun 2019 untuk melihat temuan spesifik kosmetik pemutih ilegal, dengan hasil sebagai berikut:



Gambar 1. Rekapitulasi Data Aksi Penertiban Pasar dari Kosmetik Ilegal dan atau Mengandung Bahan Berbahaya Tahun 2018 – 2019

Data tersebut menunjukkan bahwa pada tahun 2018, terjadi penurunan jumlah temuan dan nilai ekonomi kosmetik pemutih ilegal pada periode II, namun meningkat kembali di tahun 2019. Data jumlah temuan kosmetik pemutih ilegal dalam Aksi Penertiban Pasar dari Kosmetik Ilegal dan atau Mengandung Bahan Berbahaya di masing-masing Balai Besar/Balai POM pada tahun 2019 antara lain:

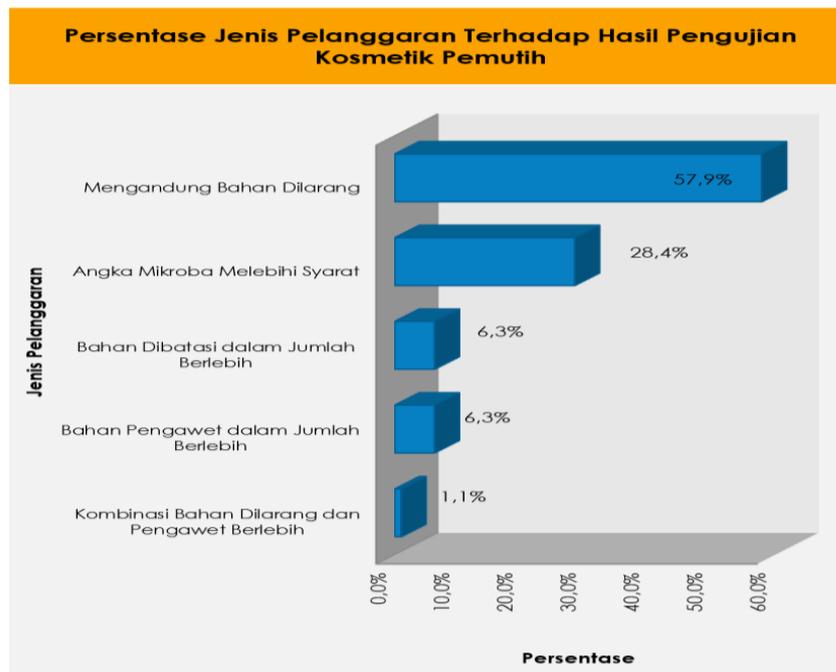


Gambar 2. Jumlah Temuan Kosmetik Pemutih Ilegal (pcs) dalam Aksi Penertiban Pasar tahun 2019

Data di atas menunjukkan bahwa kosmetik pemutih ilegal ditemukan beredar di seluruh provinsi di Indonesia. Wilayah dengan jumlah temuan kosmetik pemutih ilegal terbanyak ialah Kendari, Sofifi, dan Jakarta. Kosmetik pemutih ilegal ini ditemukan di kios atau toko yang berada di pasar,

pusat perbelanjaan, salon atau klinik kecantikan. Terhadap sarana yang mengedarkan kosmetik ilegal ini kemudian diberikan sanksi baik berupa sanksi administratif, maupun dilimpahkan ke penyidikan untuk ditindaklanjuti.

Penelusuran peredaran kosmetik pemutih ilegal juga dilakukan dengan menganalisis hasil pengujian Badan POM yang dilaporkan dalam SIPT (Sistem Informasi Pelaporan Terpadu) selama periode 6 September 2018 – 23 April 2019. Sejumlah 202 sampel yang tidak memenuhi syarat, terdapat 95 jenis sampel atau sebesar 47% yang berkaitan dengan kosmetik pemutih. Selanjutnya, dilakukan identifikasi jenis pelanggaran (sesuai dengan Peraturan Kepala Badan POM Nomor 23 Tahun 2019 tentang Persyaratan Teknis Bahan Kosmetika) terhadap hasil pengujian 95 jenis sampel dan didapatkan hasil sebagai berikut:



Gambar 3. Persentase Jenis Pelanggaran Hasil Pengujian Kosmetik Pemutih Ilegal

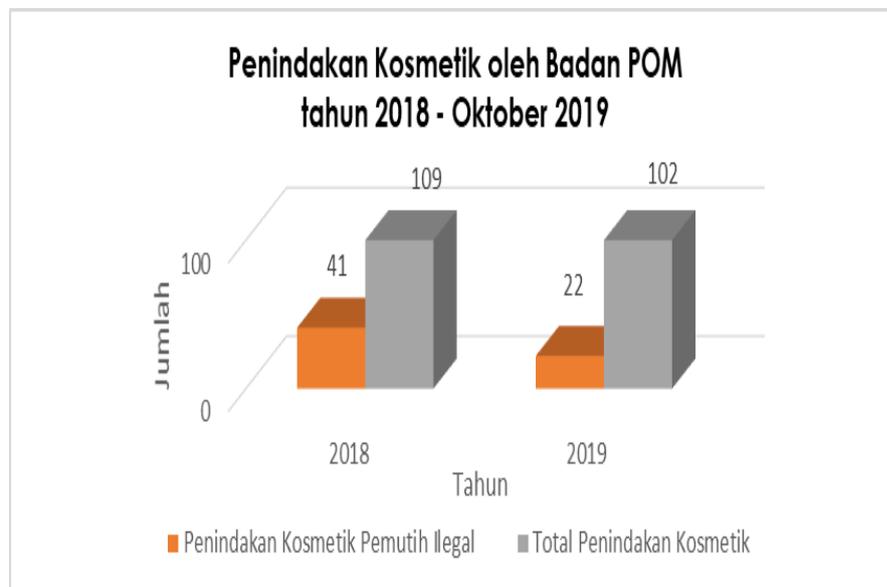


Gambar 4. Bahan Dilarang yang Terdapat dalam Kosmetik Pemutih Ilegal

Berdasarkan data di atas diketahui bahwa sebagian besar kosmetik pemutih ilegal tidak memenuhi syarat karena mengandung bahan dilarang yaitu sebanyak 57,9% dan bahan dilarang yang paling sering ditemukan adalah merkuri. Berdasarkan Peraturan Kepala BPOM No. 23 Tahun 2019 tentang Persyaratan Teknis Bahan Kosmetika disebutkan bahwa penggunaan merkuri, hidrokinon, tretinoin, dan steroid tidak diperbolehkan dalam pembuatan kosmetik.

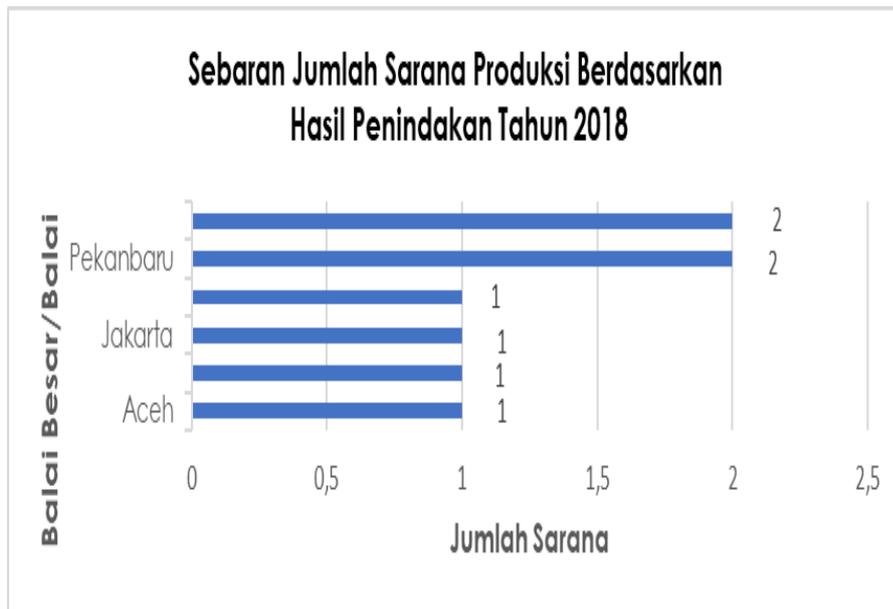
3.1.2. Data Hasil Penegakan Hukum

Penegakan hukum pidana dilakukan melalui kegiatan penindakan oleh Badan POM terhadap para pelaku kejahatan di bidang kosmetik, yakni memproduksi atau mengedarkan kosmetik yang tidak memiliki izin edar dalam bentuk notifikasi. Berikut adalah data rekapitulasi operasi penindakan kosmetik pemutih oleh Badan POM:

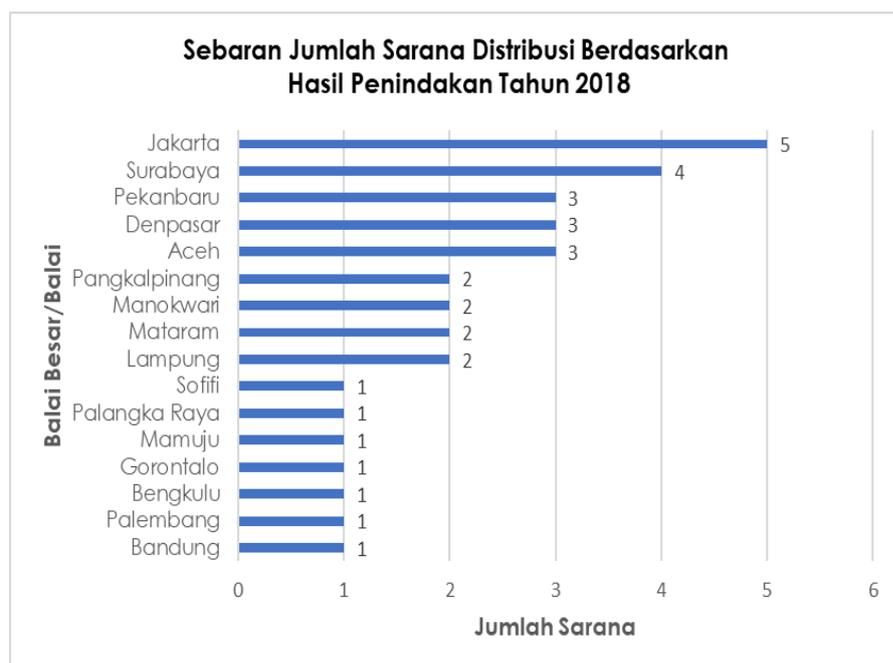


Gambar 5. Penindakan Kosmetik oleh Badan POM tahun 2018 – Oktober 2019

Berdasarkan data tersebut, diketahui pada tahun 2018 terdapat 41 operasi penindakan (37,61%) terkait dengan kosmetik pemutih ilegal dari total 109 operasi penindakan. Dari 41 operasi penindakan, terdapat 8 sarana produksi dan 33 sarana distribusi. Berikut adalah detail rekapitulasi data sebaran sarana produksi dan distribusi berdasarkan hasil penindakan yang dilakukan Badan POM:



Gambar 6. Sebaran Jumlah Sarana Produksi Berdasarkan Hasil Penindakan Tahun 2018

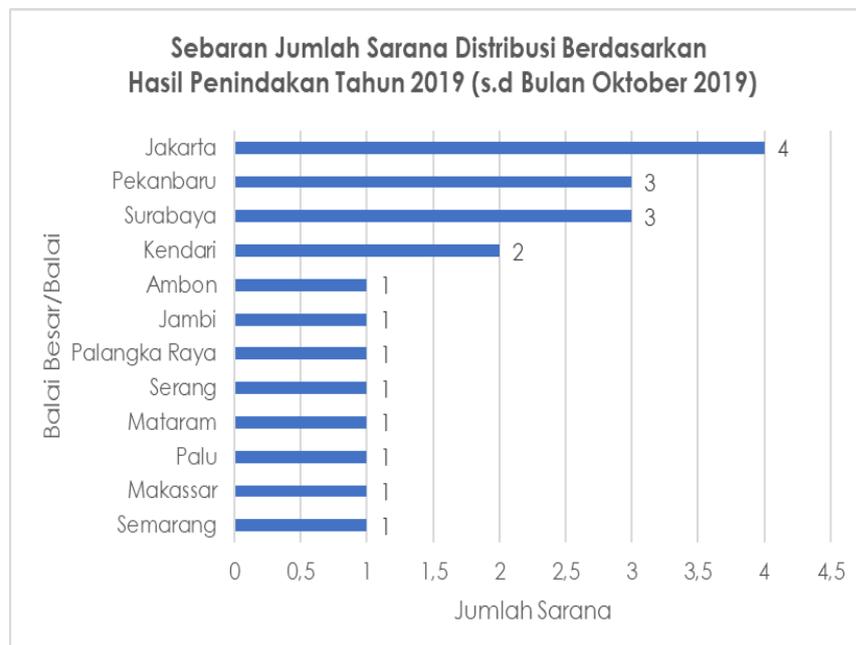


Gambar 7. Sebaran Jumlah Sarana Distribusi Berdasarkan Hasil Penindakan Tahun 2018

Pada tahun 2019, hingga bulan September terdapat 28 operasi penindakan (27,45%) dari total 102 operasi penindakan. Dari 28 operasi penindakan, terdapat 8 sarana produksi dan 20 sarana distribusi. Berikut adalah detail rekapitulasi data sebaran sarana produksi dan distribusi berdasarkan hasil penindakan Badan POM:



Gambar 8. Sebaran Jumlah Sarana Produksi Berdasarkan Hasil Penindakan Tahun 2019 (s.d Bulan Oktober 2019)



Gambar 9. Sebaran Jumlah Sarana Distribusi Berdasarkan Hasil Penindakan Tahun 2019 (s.d Bulan Oktober 2019)

Selain penindakan yang dilakukan oleh Badan POM, penindakan terhadap kosmetik pemutih ilegal juga dilakukan oleh *Criminal Justice System* (CJS) lain, seperti Direktorat Tindak Pidana Tertentu Badan Reserse Kriminal POLRI, Direktorat Kepolisian Perairan Polda Bangka Belitung, dan Direktorat Reserse Kriminal Khusus Polda Jawa Timur. Dari penindakan yang telah dilakukan

oleh Badan POM dan CJS lain, diperoleh beberapa informasi terkait proses produksi kosmetik pemutih ilegal sebagai berikut:

- a. Proses produksi kosmetik pemutih ilegal menggunakan alat produksi berupa kompor gas, timbangan, panci, teko, mixer, ember, dan mesin perekat hologram.
- b. Salah satu sentra produksi kosmetik pemutih ilegal ialah wilayah Cilamaya. Kegiatan produksi kosmetik pemutih ilegal di wilayah Cilamaya dilakukan di rumah-rumah penduduk diluar jam kerja, yakni pada malam hari dan juga hari libur (sabtu-minggu), untuk menghindari pengawasan yang dilakukan petugas. Pelaku usaha kosmetik ilegal masih menjalankan produksi kosmetik ilegal hingga saat ini karena khawatir produknya tidak akan laku/terserap di pasaran jika mereka memproduksi kosmetik sesuai aturan yang berlaku (tidak mengandung bahan berbahaya).
- c. Bahan yang digunakan ialah bahan baku berupa basis krim berwarna putih, kuning dan orange dalam kontainer putih dan cokelat, serbuk hidrokinon, cairan campuran hidrokinon – tretinoin, serta bahan kemas berupa pot krim dan dus/kemasan sekunder. Dari hasil pengujian yang dilakukan, diketahui bahwa sampel bahan baku basis krim berwarna oranye, kuning, dan putih yang diuji positif mengandung merkuri. Adapun bahan-bahan tersebut tidak diperbolehkan digunakan dalam kosmetik sesuai dengan Peraturan Kepala Badan POM Nomor 23 Tahun 2019 tentang Persyaratan Teknis Bahan Kosmetika.
- d. Bahan baku basis krim diperoleh dari Pasar Asemka. Basis krim tersebut diketahui diimpor dari China dengan sistem konsinyasi dimana di dalam manifes terdapat barang lain berupa speaker, bunga plastik, serta alat dan bahan lainnya. Basis krim tersebut dalam kemasan tong sebesar 25 kg dan dikirim sebanyak 100 hingga 200 tong per manifes. Basis krim diklaim sebagai *Cosmetic Ingredients*. Selain itu, basis krim juga dimasukkan melalui Pelabuhan Tanjung Pinang lalu bersandar di Pelabuhan Belinyu, kemudian dikirimkan ke Jakarta menggunakan truk. Bahan baku basis krim ini tercatat di manifes sebagai produk olahan kertas seperti tisu.
- e. Basis krim yang digunakan juga merupakan basis krim yang dibuat sendiri menggunakan bahan baku vaselin, bahan baku lilin, pewarna, dan lain-lain.
- f. Selain basis krim ilegal, pembuatan kosmetik pemutih ilegal juga menggunakan bahan baku produk kosmetik yang telah ternotifikasi di Badan POM, kemudian ditambahkan bahan-bahan berbahaya seperti hidrokinon, tretinoin, klindamisin, dexamethasone dan lain-lain. Produk kosmetik ini dijual dalam ukuran 1 kg hingga 20 kg, dan banyak digunakan sebagai basis krim pemutih ilegal.
- g. Tahapan proses produksi yang dilakukan:
 - 1) Produk krim (siang atau malam) diproduksi dengan menuangkan basis krim ke dalam wadah berupa pot kecil ukuran sekitar 25 g.
 - 2) Produk sabun diproduksi dengan cara memanaskan sabun batangan berwarna oranye hingga mencair, lalu ditambah dengan air untuk selanjutnya dituang ke dalam wadah berupa botol plastik ukuran sekitar 100 ml.
 - 3) Produk toner diproduksi dengan mencampurkan hidrokinon (serbuk Hydroquinone Extra Pure) dengan alkohol serta cairan campuran hidrokinon-tretinoin untuk selanjutnya dituang dalam wadah berupa botol plastik ukuran sekitar 100 ml.
- h. Kosmetik pemutih ilegal yang diproduksi diedarkan dengan berbagai merek, baik merek yang telah umum beredar (seperti HN, CR, dan lain-lain), maupun dengan membuat merek sendiri (seperti Dinda Skincare, Iyrata dan CM (Cuco Meong)). Kosmetik tersebut kemudian dijual di pasar / toko kosmetik, media *e-commerce* dan media sosial dengan sistem MLM (Multi Level Marketing).

- i. Terhadap barang bukti kosmetik ilegal dilakukan pengujian, dan diketahui bahwa kosmetik ilegal tersebut mengandung bahan berbahaya, antara lain merkuri (contoh: krim CR Night, HN), tretinoin dan hidrokinon (contoh: toner HN, toner Walet Super Gold).
- j. Selain memproduksi kosmetik pemutih ilegal di rumah, modus operandi lainnya yang saat ini juga dilakukan dalam produksi kosmetik ilegal adalah melakukan maklon kosmetik dan menotifikasi produk tersebut ke Badan POM, kemudian setelah kosmetik tersebut memiliki notifikasi, pelaku usaha kemudian memproduksi sendiri produk di sarana ilegal seperti di rumah yang tidak memiliki izin produksi serta tidak menerapkan CPKB. Hal ini dilakukan karena sarana maklon tidak dapat memenuhi permintaan marketing dari pemilik notifikasi, maupun karena pelaku usaha memang sengaja membatalkan kontrak produksinya dan memproduksi sendiri untuk mengurangi biaya produksi.
- k. Modus operandi lainnya ialah memproduksi kosmetik pemutih ilegal di sarana pelayanan kefarmasian dalam jumlah banyak berdasarkan resep signa usus proprius (untuk pemakaian sendiri), dan didistribusikan ke tenaga kesehatan yang memesan. Selain itu, ditemukan juga banyak krim racikan yang tidak berdasarkan resep.

3.1.3. Data Hasil Pendataan Langsung di Lapangan

Berdasarkan hasil penelitian lapangan yang dilakukan, kosmetik pemutih ilegal diketahui beredar di pusat perbelanjaan di berbagai kota di Indonesia dengan target konsumen menengah kebawah, antara lain:

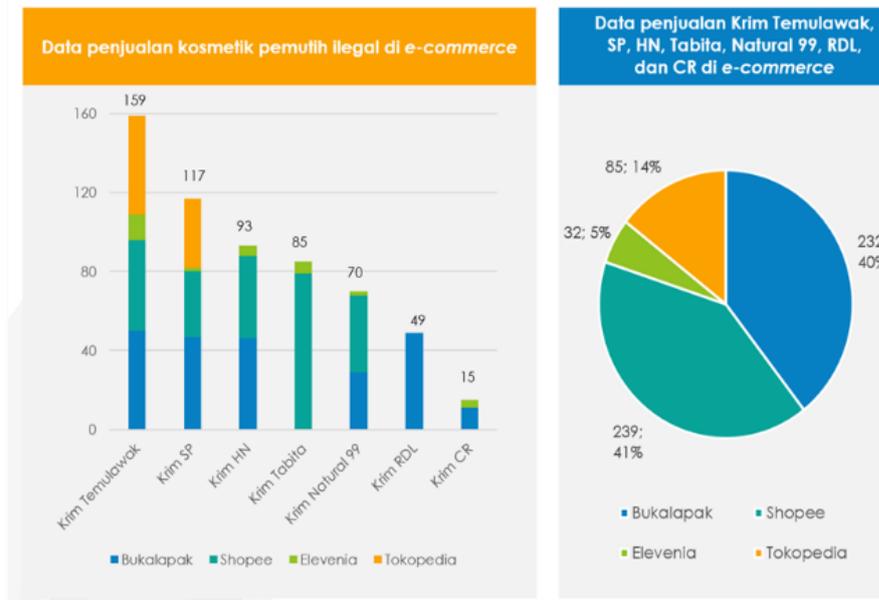
- a. Jakarta (Pasar Baru, Mall Ambassador, Pasar Asemka, dan ITC Cempaka Mas)
Merek produk yang dijual yaitu Natural 99, HN, Ling Zhi, Temulawak.
- b. Depok (ITC Depok dan Depok Town Square)
Merek produk yang dijual yaitu HN, Baby Pink, a-DHA, Dr. SP.
- c. Bandung (Pasar Baru)
Merek produk yang dijual yaitu Ami, HN.
- d. Serang (Pasar Rau)
Merek produk yang dijual yaitu HN Cream, Babypink, Tabita.
- e. Makassar (Pasar Pannampu dan Pasar Sentral)
Merek produk yang dijual yaitu HN, Iyrata, CM (Cuco Meong). Selain kosmetik, di pasar ini juga menjual pot krim seharga Rp2.000,- per pcs.
- f. Medan (Pasar Sei Kambing, Pasar Petisah, Pasar Medan Baru, Pasar Kampung Lalang)
Merek produk yang dijual yaitu HN, Lasona, Tabita, Natashya, RDL.

Di semua pasar, hampir seluruh toko yang menjual kosmetik terdapat kosmetik pemutih ilegal. Beberapa toko yang dikunjungi merupakan sarana yang telah dilakukan Aksi Penertiban Pasar dari Kosmetik Ilegal dan atau Mengandung Bahan Berbahaya, dan menunjukkan bahwa terdapat keberulangan temuan di toko tersebut. Kosmetik pemutih ilegal yang dijual berkisar antara Rp. 50.000,00 hingga Rp. 300.000,00 per paket maupun per pcs. Dalam setiap paket berisi krim pagi, krim malam, toner, dan sabun wajah.

3.2. Peredaran Kosmetik Pemutih Ilegal di Media Daring

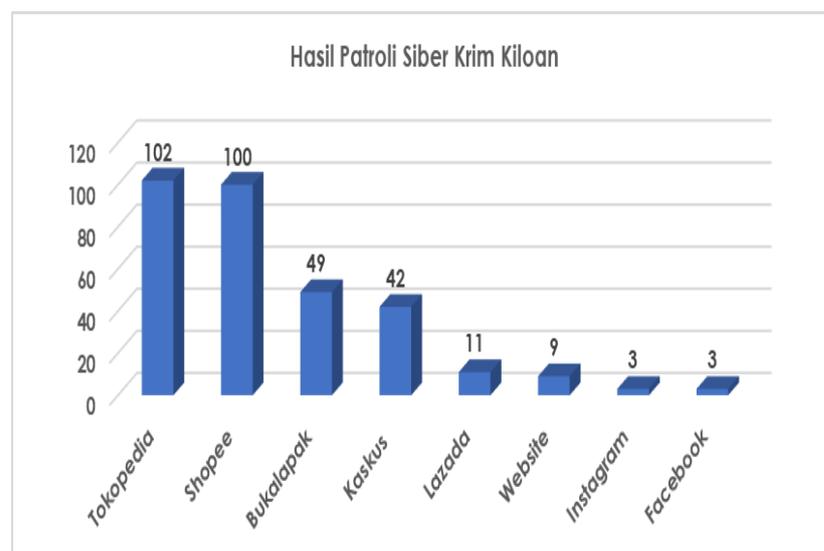
Dilakukan pemetaan peredaran kosmetik pemutih ilegal dengan patroli siber menggunakan aplikasi BPOM *Crawler Administration* terhadap krim Temulawak, SP, HN, Tabita, Natural 99, RDL dan CR di *e-commerce* Blibli, Bukalapak, Elevenia, JDID, Olx, Shopee, dan Tokopedia pada tanggal 12 September 2019. Dari hasil patrol siber, ditemukan sebanyak 588 tautan dengan total nilai penjualan sebesar 38,9 miliar rupiah. Jumlah penjualan terbanyak ialah di Bukalapak dan Shopee, dan merek yang paling banyak terjual ialah Temulawak. Adapun kosmetik pemutih ilegal dengan

jumlah penjualan terbanyak ialah Tabita Ekonomis Travel di *e-commerce* Shopee dengan jumlah penjualan sebesar 60,521. Berdasarkan data analisis, peningkatan jumlah penjualan mencapai kurang lebih 225 pcs per hari (untuk 1 jenis produk dan 1 merek).



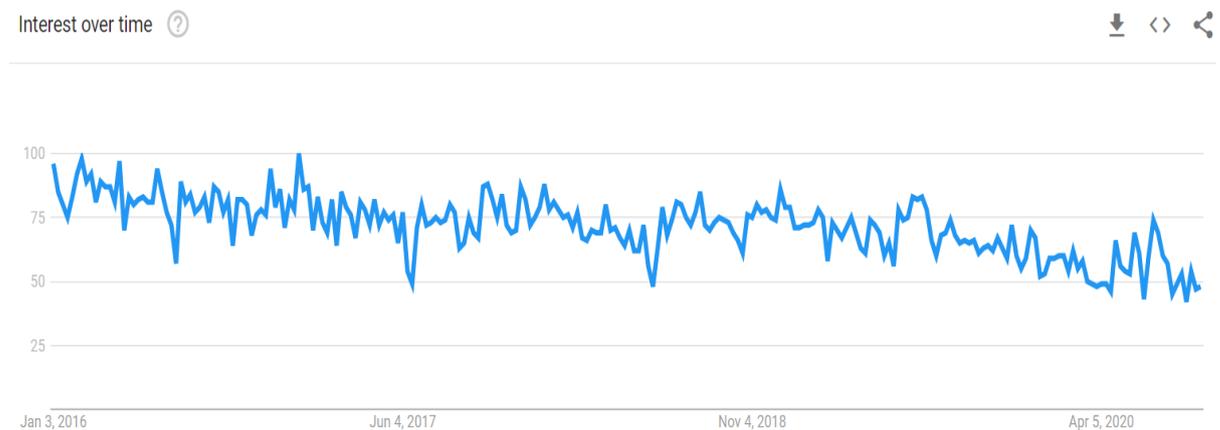
Gambar 10. Data penjualan kosmetik pemutih ilegal di berbagai *e-commerce* dan data penjualan beberapa merek produk kosmetik pemutih ilegal

Selain dijual secara konvensional, basis krim untuk pembuatan kosmetik pemutih ilegal juga dijual di masyarakat secara bebas secara kiloan di media daring. Berdasarkan patroli siber yang telah dilakukan pada periode Maret 2019, diketahui bahwa krim kiloan diperjualbelikan di 319 akun di media daring, antara lain Shopee, Tokopedia, Bukalapak, Lazada, Kaskus, Instagram, Facebook, Indotrading dan beberapa Website. Pada deskripsi iklan krim kiloan di media daring, krim kiloan ini mengklaim kandungan bahan berbahaya dan dilarang seperti hidrokinon, tretinoin, steroid, desonid, klindamisin, hingga deksametason.

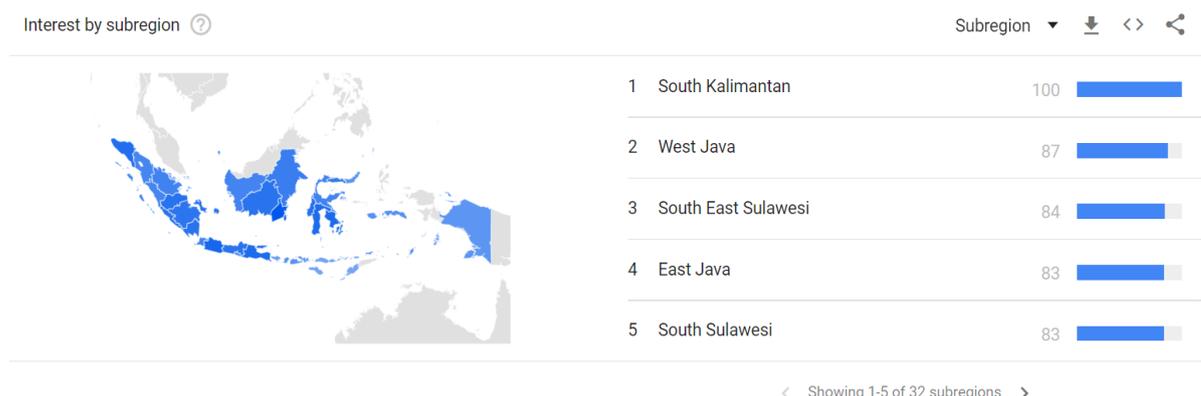


Gambar 11. Hasil Patroli Siber Krim Kiloan

Minat pencarian masyarakat terhadap kosmetik pemutih ilegal di media daring (Google) ditelusuri menggunakan Google Trends. Google Trends merupakan fitur yang dapat menampilkan grafik statistik untuk mengetahui popularitas suatu topik pencarian pada kurun waktu tertentu. Google Trends juga dapat menampilkan seberapa sering suatu topik muncul, di kawasan mana topik tersebut paling banyak dicari, dan kata kunci pencarian lain yang berhubungan. Melalui fitur tersebut dilakukan pencarian kata kunci “Pemutih Wajah” dalam kurun waktu 1 Januari 2016 - 31 Agustus 2020 kemudian diperoleh data sebagai berikut:

**Gambar 12.** Grafik Data Google Trends

Data *interest over time* tersebut menunjukkan bahwa minat masyarakat Indonesia untuk mencari topik terkait pemutih wajah di Google masih cukup tinggi namun cenderung menurun sejak tahun 2016. Hal ini diduga disebabkan karena makin banyaknya *e-commerce* yang menjadi pelopor penjualan online saat ini, sehingga pencarian kosmetik pemutih banyak beralih ke *e-commerce* secara langsung.

**Gambar 13.** Data *Interest Over Time* Berdasarkan Provinsi

Berdasarkan data *interest over time* berdasarkan provinsi, terlihat bahwa pada peta hampir seluruh wilayah berwarna biru yang artinya hampir seluruh masyarakat di Indonesia berminat untuk mencari topik pencarian terkait pemutih wajah. Apabila diurutkan berdasarkan provinsinya, masyarakat

dengan minat pencarian topik terkait pemutih wajah tertinggi ialah masyarakat di provinsi Kalimantan Selatan, Jawa Barat, Sulawesi Tenggara, Jawa Timur, dan Sulawesi Selatan.

3.3. Upaya Penanggulangan Peredaran Kosmetik Pemutih Ilegal

Kosmetik pemutih ilegal hingga saat ini masih marak beredar di masyarakat. Diperlukan upaya penanggulangan terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi tingginya *supply* maupun *demand* dari kosmetik pemutih ilegal. *Supply* dapat ditekan dengan intervensi yang dilakukan terhadap produksi dan peredaran kosmetik pemutih ilegal, sedangkan *demand* dapat ditekan dengan intervensi yang dilakukan terhadap konsumen pemutih ilegal.

- a. Upaya represif terhadap kejahatan produksi maupun peredaran kosmetik pemutih ilegal yang sudah terjadi dengan penegakan hukum maupun melalui tindakan pembinaan. Upaya represif dapat dilakukan melalui:
 - 1) Kerja sama dengan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai untuk melakukan penindakan terhadap importir bahan baku basis krim pemutih ilegal. Basis krim ini diketahui mengandung merkuri, dan diedarkan secara bebas di media daring.
 - 2) Intensifikasi penindakan terhadap pelaku usaha yang memproduksi dan / atau mengedarkan kosmetik pemutih ilegal serta bahan baku basis krim pemutih ilegal baik di media luring maupun daring. Adapun pelaku kejahatan ini telah melanggar Pasal 196 dan Pasal 197 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.
 - 3) *Take down* terhadap akun/iklan yang menjual bahan baku krim kiloan maupun produk kosmetik pemutih ilegal di media daring.
 - 4) Pembuatan suatu sistem elektronik untuk mempercepat proses *take down* terhadap akun/iklan yang menjual produk obat dan makanan ilegal, yang memberikan otorisasi kepada unit terkait di Badan POM yang melakukan pengawasan media daring sebagai pemberi informasi yang akan di-*take down*, serta Kementerian Komunikasi dan Informatika serta pihak penyedia platform daring sebagai pelaksana *take down*, dalam suatu sistem elektronik terpadu.
 - 5) Intensifikasi program Aksi Penertiban Pasar dari Kosmetik Ilegal dan atau Mengandung Bahan Berbahaya, untuk mengintervensi ketersediaan kosmetik pemutih ilegal yang dijual secara konvensional di media luring.
- b. Upaya preventif dengan mengintervensi sistem/kebijakan terkait dengan produksi dan peredaran kosmetik ilegal, maupun konsumen dari kosmetik ilegal. Upaya preventif dapat dilakukan melalui:
 - 1) Pembuatan regulasi mengenai batasan-batasan dari peracikan kosmetik. Modus peracikan di apotek saat ini diketahui telah dimanfaatkan oleh oknum pelaku usaha untuk memproduksi krim dalam jumlah yang banyak dan mendistribusikannya ke tenaga kesehatan lain dan mengklaim sebagai proses peracikan. Perlu didefinisikan lebih lanjut mengenai batasan jumlah produk yang diracik, batasan peredaran, termasuk batasan alat-alat yang digunakan untuk membuat krim racikan tersebut.
 - 2) Pengkajian dan peninjauan kembali terkait regulasi peredaran produk kosmetik dengan kemasan besar yang sering digunakan sebagai basis krim pemutih ilegal.
 - 3) Koordinasi dengan lintas sektor lain untuk mengubah iklim usaha ilegal atau mengalihkan mata pencaharian masyarakat yaitu produksi kosmetik pemutih ilegal di daerah Cilamaya.
 - 4) Intensifikasi pengawasan terhadap pemilik notifikasi yang melakukan kontrak *toll manufacturing* atau maklon, karena hal ini diketahui menjadi salah satu modus operandi yang dilakukan pelaku usaha, yakni melakukan maklon kosmetik dan menotifikasi produk ke Badan POM, namun memproduksi produk yang sama juga di tempat yang tidak menerapkan Cara Pembuatan Kosmetik yang Baik, seperti di rumah. Berdasarkan PerBPOM No. 12 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pengajuan Notifikasi Kosmetika, telah diatur rekomendasi pemohon notifikasi sebelum melakukan pengajuan notifikasi kosmetik bagi importir dan

BUPN yang melakukan kontrak produksi, namun regulasi ini tidak mencakup untuk kontrak produksi di bawah tangan. Audit yang dilakukan kepada pemilik notifikasi saat ini hanya berupa ketersediaan Dokumen Informasi Produk (DIP) untuk kosmetika yang didaftarkan, sedangkan audit pemenuhan aspek CPKB dilakukan terhadap sarana maklon yang memproduksi kosmetik.

- 5) Pengkajian mengenai efektivitas sanksi yang diberikan oleh Badan POM terhadap pelanggaran di bidang kosmetik dan korelasinya dengan ada/tidaknya efek jera yang dirasakan oleh pelaku usaha, mengingat masih banyaknya pelanggaran di bidang kosmetik. Hal ini dibuktikan dengan masih adanya keberulangan maupun peningkatan temuan kosmetik pemutih ilegal di setiap periode di sarana yang diperiksa pada kegiatan Aksi Penertiban Pasar dari Kosmetik Ilegal dan atau Mengandung Bahan Berbahaya.
- 6) Intensifikasi Komunikasi, Informasi dan Edukasi mengenai bahaya penggunaan kosmetik ilegal terhadap masyarakat yang tingkat kerawanan peredaran dan penggunaan kosmetik pemutih ilegalnya tinggi (berdasarkan hasil pemetaan rawan kasus dan hasil pengawasan). Hal ini disebabkan karena masih tingginya *demand* masyarakat terhadap kosmetik pemutih ilegal ini.
- 7) Pembuatan sistem informasi *Public Warning* yang menyajikan komunikasi risiko mengenai daftar, bentuk, dan profil dari kosmetik pemutih ilegal yang telah terbukti mengandung bahan berbahaya di website Badan POM.
- 8) Penyebarluasan informasi mengenai bahaya penggunaan kosmetik ilegal yang diamplifikasi dengan konferensi pers, *online spread*, dan distribusi *booklet Public Warning*, baik di media daring maupun media luring.

4. Kesimpulan

- a. Kosmetik pemutih ilegal beredar di seluruh provinsi di Indonesia, baik di media luring seperti pasar, toko, klinik kecantikan maupun di media daring.
- b. Kosmetik pemutih ilegal diproduksi dengan berbagai macam modus operandi, antara lain dengan memproduksi di rumah, memproduksi dengan menggunakan bahan baku krim pemutih ilegal yang didapatkan dari Pasar Asemka dan diimpor dari luar negeri, memproduksi dengan menggunakan bahan baku yang dibuat sendiri, memanfaatkan sistem maklon (melakukan notifikasi produk dengan sarana maklon legal kemudian memproduksi sendiri di rumah menggunakan bahan baku krim pemutih ilegal), menggunakan bahan baku basis krim yang telah ternotifikasi dan memproduksi/meracik di sarana pelayanan kefarmasian.
- c. Hasil pengolahan data dari SIPT, diketahui bahwa hasil pengujian kosmetik pemutih yang tidak memenuhi syarat sebagian besar disebabkan karena mengandung bahan berbahaya, seperti merkuri, tretinoin, hidrokinon, arsen, dan kortikosteroid.
- d. Diperlukan upaya penanggulangan secara represif dan preventif terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi tingginya *supply* maupun *demand* dari kosmetik pemutih ilegal. Intervensi terhadap *supply* dilakukan terhadap produksi dan distribusi kosmetik pemutih ilegal, sedangkan intervensi terhadap *demand* dilakukan terhadap konsumen kosmetik pemutih ilegal.

Rekomendasi

Badan POM selaku institusi yang melakukan pengawasan terhadap kosmetik yang beredar di Indonesia perlu melakukan upaya penanggulangan terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi tingginya *supply* maupun *demand* dari kosmetik pemutih ilegal, antara lain:

- a. Intervensi *supply* kosmetik pemutih ilegal
 - 1) Melakukan kerja sama dengan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai untuk melakukan penindakan terhadap importir bahan baku basis krim pemutih ilegal.

- 2) Melakukan kajian dan peninjauan kembali terkait regulasi peredaran produk kosmetik dengan kemasan besar yang sering digunakan sebagai basis krim pemutih ilegal.
 - 3) Membuat regulasi mengenai batasan-batasan dari peracikan kosmetik.
 - 4) Melakukan intensifikasi penindakan terhadap pelaku usaha yang memproduksi dan / atau mengedarkan kosmetik pemutih ilegal serta bahan baku basis krim pemutih ilegal baik di media luring maupun daring.
 - 5) Melakukan *take down* terhadap akun/iklan yang menjual bahan baku krim kiloan maupun produk kosmetik pemutih ilegal di media daring.
 - 6) Membuat suatu sistem elektronik untuk mempercepat proses *take down* terhadap akun/iklan yang menjual produk obat dan makanan ilegal, yang memberikan otorisasi kepada unit terkait di Badan POM yang melakukan pengawasan media daring sebagai pemberi informasi yang akan di-*take down*, serta Kementerian Komunikasi dan Informatika serta pihak penyedia platform daring sebagai pelaksana *take down*, dalam suatu sistem elektronik terpadu.
 - 7) Melakukan intensifikasi program Aksi Penertiban Pasar dari Kosmetik Ilegal dan atau Mengandung Bahan Berbahaya, untuk mengintervensi ketersediaan kosmetik pemutih ilegal yang dijual secara konvensional di media luring.
 - 8) Berkoordinasi dengan lintas sektor lain untuk mengubah iklim usaha ilegal atau mengalihkan mata pencaharian masyarakat yaitu produksi kosmetik pemutih ilegal di daerah Cilamaya.
 - 9) Melakukan intensifikasi pengawasan terhadap pemilik notifikasi yang melakukan kontrak *toll manufacturing* atau maklon.
 - 10) Melakukan pengkajian mengenai efektivitas sanksi yang diberikan oleh Badan POM terhadap pelanggaran di bidang kosmetik dan korelasinya dengan ada/tidaknya efek jera yang dirasakan oleh pelaku usaha, mengingat masih banyaknya pelanggaran di bidang kosmetik.
- b. Intervensi *demand* kosmetik pemutih ilegal
- 1) Melakukan intensifikasi Komunikasi, Informasi dan Edukasi kepada masyarakat mengenai bahaya penggunaan kosmetik ilegal.
 - 2) Membuat sistem informasi *Public Warning* yang menyajikan komunikasi risiko mengenai daftar, bentuk, dan profil dari kosmetik pemutih ilegal yang telah terbukti mengandung bahan berbahaya di website Badan POM.
 - 3) Melakukan penyebarluasan informasi mengenai bahaya penggunaan kosmetik ilegal yang diamplifikasi dengan konferensi pers, *online spread*, dan distribusi *booklet Public Warning*, baik di media daring maupun media luring.

Daftar Referensi

- Arief, Barda Nawawi. 2011. *Kebijakan Hukum Pidana*. Semarang: Bunga Rampai.
- Dermawan, Mohammad Kemal. 1994. *Strategi Pencegahan Kejahatan*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Bawengan, G.W. 1977. *Masalah Kejahatan Dengan Sebab dan Akibatnya*. Jakarta: Pradnya Paramitha.
- Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 23 Tahun 2019 tentang Persyaratan Teknis Bahan Kosmetika.
- Peraturan Badan POM Nomor 12 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pengajuan Notifikasi Kosmetika.
- Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 1175/MENKES/PER/VIII/2010 Tahun 2010 tentang Izin Produksi Kosmetika.
- Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.