

**PERTANGGUNGJAWABAN BALAI BESAR PENGAWAS OBAT  
DAN MAKANAN DALAM PENGAWASAN PEREDARAN KOSMETIK  
ILEGAL DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**



**SKRIPSI**

**DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA  
UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN SYARAT MEMPEROLEH GELAR  
SARJANA STRATA SATU DALAM ILMU HUKUM/ILMU HUKUM**

**OLEH:**

**LATIFAHTUZZAHRAH**

**22103070118**

**PEMBIMBING:**

**DR. SITI JAHROH S.HI., M.SI.**

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)  
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA**

**2026**

## ABSTRAK

Maraknya peredaran kosmetik ilegal di Indonesia menunjukkan masih adanya persoalan serius dalam sistem pengawasan kosmetika, terutama di tengah perkembangan perdagangan digital yang semakin kompleks. Kondisi ini menempatkan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) sebagai aktor utama dalam menjamin perlindungan kesehatan masyarakat. Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi salah satu wilayah dengan tingkat temuan kosmetik ilegal yang signifikan. Penelitian ini berfokus pada Balai Besar POM DI Yogyakarta dengan tujuan menganalisis efektivitas pengawasan peredaran kosmetik ilegal serta mengkaji bentuk pertanggungjawaban lembaga tersebut berdasarkan teori efektivitas hukum dan konsep amanah.

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis empiris dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan lapangan (field approach). Data primer diperoleh melalui observasi dan wawancara dengan pejabat Balai Besar POM DI Yogyakarta, sedangkan data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan dan literatur yang relevan. Analisis data dilakukan secara deskriptif-analitis untuk menilai kesesuaian antara ketentuan hukum dan implementasinya di lapangan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengawasan peredaran kosmetik ilegal oleh Balai Besar POM DI Yogyakarta secara normatif telah dilaksanakan melalui mekanisme pre-market dan post-market, termasuk pengawasan siber dan penindakan administratif. Namun, efektivitasnya belum sepenuhnya optimal karena dipengaruhi oleh keterbatasan sumber daya manusia, sarana prasarana, tingkat kepatuhan pelaku usaha, serta budaya konsumsi masyarakat. Ditinjau dari konsep amanah, BPOM telah melaksanakan tanggung jawab publik melalui pengawasan, edukasi, dan koordinasi lintas sektor. Meskipun demikian, penguatan tanggung jawab moral, transparansi, dan partisipasi masyarakat tetap diperlukan guna mewujudkan perlindungan kesehatan yang lebih optimal.

Kata Kunci: BPOM, Kosmetik Ilegal, Pengawasan, Efektivitas Hukum, Amanah.

## **ABSTRACT**

*The widespread circulation of illegal cosmetics in Indonesia indicates persistent problems within the cosmetic supervision system, particularly amid the increasing complexity of digital trade. This condition positions the Food and Drug Supervisory Agency (BPOM) as a key institution in ensuring public health protection. The Special Region of Yogyakarta is one of the areas with a significant number of illegal cosmetic findings. This research focuses on the Balai Besar POM DI Yogyakarta with the aim of analyzing the effectiveness of supervision over illegal cosmetic distribution and examining the form of institutional accountability based on the theory of legal effectiveness and the concept of amanah.*

*This study employs an empirical juridical method using statute approach, conceptual approach, and field approach. Primary data were obtained through observation and interviews with officials of Balai Besar POM DI Yogyakarta, while secondary data were collected through literature study of relevant laws and legal materials. The data were analyzed descriptively and analytically to assess the conformity between legal provisions and their implementation in practice.*

*The results show that the supervision of illegal cosmetics by Balai Besar POM DI Yogyakarta has normatively been carried out through pre-market and post-market mechanisms, including cyber surveillance and administrative enforcement. However, its effectiveness has not been fully optimal due to limitations in human resources and facilities, the low level of business compliance, and consumer behavior patterns. From the perspective of the concept of amanah, BPOM has carried out its public responsibility through supervision, education, and inter-agency coordination. Nevertheless, strengthening moral responsibility, transparency, and public participation remains necessary to achieve more effective public health protection*

*Keywords: BPOM, Illegal Cosmetics, Supervision, Legal Effectiveness, Amanah.*

## HALAMAN PERSETUJUAN SKRIPSI

Hal : Persetujuan Skripsi

Kepada Yth.  
Dekan Fakultas Syri'ah dan Hukum  
Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta  
Di Yogyakarta

*Assalamu'alaikum wr wb*

Setelah membaca, meneliti, memberikan petunjuk, dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi saudara:

Nama : Latifahuzzahrah

NIM : 22103070118

Judul : Pertanggungjawaban Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan dalam Pengawasan Peredaran Kosmetik Ilegal di Daerah Istimewa Yogyakarta

Sudah dapat diajukan sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana Strata Satu dalam Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Dengan ini kami mengharapkan agar skripsi saudara tersebut dapat segera di munaqosyahkan. Atas perhatiannya kami ucapkan terima kasih.

*Wassalamu'alaikum wr. Wb*

Yogyakarta, 20 Februari 2026 M

2 Ramadhan 1447 H

Pembimbing



**Dr. Siti Jahroh, S.H., M.SI.**

**NIP. 197904182009122001**

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

## HALAMAN PENGESAHAN



KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM  
Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274) 512840 Fax. (0274) 545614 Yogyakarta 55281

### PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : B-324/Un.02/DS/PP.00.9/03/2026

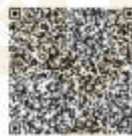
Tugas Akhir dengan judul : **PERTANGGUNGJAWABAN BALAI BESAR PENGAWAS OBAT DAN MAKANAN  
DALAM PENGAWASAN PEREDARAN KOSMETIK ILEGAL DI DAERAH  
ISTIMEWA YOGYAKARTA.**

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : **LATIFAHTUZZAHRAH**  
Nomor Induk Mahasiswa : **22103070118**  
Telah diujikan pada : **Rabu, 25 Februari 2026**  
Nilai ujian Tugas Akhir : **A**

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

#### TIM UJIAN TUGAS AKHIR



Ketua Sidang  
Dr. Siti Jahroh, S.H.I., M.SI  
SIGNED

Valid ID: 89c76988197



Penguji I  
Gugun El Guyanie, S.H.I., LL.M.  
SIGNED

Valid ID: 69d796c47028



Penguji II  
Fitri Atre Arum, M.H.  
SIGNED

Valid ID: 89c798232889



Yogyakarta, 25 Februari 2026  
UIN Sunan Kalijaga  
Dekan Fakultas Syariah dan Hukum  
Prof. Dr. Ali Sodiqin, M.Ag.  
SIGNED

Valid ID: 89c7c98a79c

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Latifahuzzahrah  
NIM : 22103070118  
Program Studi : Syariah dan Hukum  
Fakultas : Hukum Tata Negara

Menyatakan bahwa skripsi saya yang berjudul "Pertanggungjawaban Balai Besar Pengawas Obat Dan Makanan Dalam Pengawasan Peredaran Kosmetik Hegal Di Daerah Istimewa Yogyakarta." adalah benar-benar hasil karya asli saya sendiri dan bukan merupakan plagiarisme pencurian hasil karya milik orang lain hasil kerja orang lain untuk kepentingan saya karena hubungan material maupun non-material ataupun segala kemungkinan lain yang pada hakikatnya bukan merupakan karya tulis skripsi saya secara orisinal dan otentik.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan kesadaran sendiri dan tidak atas tekanan ataupun paksaan dari pihak manapun demi menegakan integritas akademik di institusi.

Yogyakarta, 25 Februari 2026

Penulis

A yellow Indonesian postage stamp with a signature over it. The stamp features the Garuda Pancasila emblem and the text "METERAI TEMPEL" and "REPUBLIK INDONESIA".

Latifahuzzahrah  
NIM. 22103070118

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

**MOTTO**

*“RISK IS THE PRICE OF PROGRESS, REFUSING IT MEANS CHOOSING TO  
STAND STILL”*



## HALAMAN PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan kepada:

Kedua Orangtua saya tercinta, khususnya Babah dan Ibunda, yang menjadi sosok paling mulia dalam perjalanan hidup saya. Terima kasih atas doa yang tidak pernah terputus, kasih sayang yang tidak pernah berkurang, serta pengorbanan dan ketulusan yang tidak akan pernah mampu saya balas dengan apa pun.

Kepada kakak-kakak saya tersayang, yang selalu memberikan dukungan, nasihat, dan semangat dalam setiap proses yang saya jalani.

Seluruh dosen Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, yang telah menyalurkan ilmu dan membimbing saya selama masa perkuliahan. Semoga setiap ilmu yang diberikan menjadi amal jariah dan terus memberikan manfaat bagi banyak orang.

Kepada teman-teman seperjuangan di mana pun berada, baik dalam ruang kelas, organisasi, maupun dalam setiap proses kehidupan yang telah kita lalui bersama. Semoga langkah dan perjuangan kita senantiasa diridhai dan tetap berada dalam semangat yang tulus.

Terima kasih untuk setiap doa, dukungan, dan kebersamaan yang telah diberikan. Semoga karya sederhana ini menjadi bagian dari perjalanan panjang yang penuh keberkahan.

## PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Transliterasi adalah pengalihan tulisan dari satu bahasa ke dalam tulisan bahasa lain. Dalam skripsi ini transliterasi yang dimaksud adalah pengalihan tulisan Bahasa Arab ke Bahasa Latin. Penulisan transliterasi Arab-Latin dalam skripsi ini menggunakan transliterasi berdasarkan Surat Keputusan Bersama Menteri Agama Republik Indonesia dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor: 158 Tahun 1987 dan Nomor: 0543 b/U/1987. Secara garis besar uraiannya adalah sebagai berikut:

### A. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf latin	Nama
ا	Alif	tidak dilambangkan	tidak dilambangkan
ب	Ba'	B	Be
ت	Ta'	T	Te
ث	Ša'	Š	es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	Ha'	Ḥ	ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha'	Kh	ka dan ha
د	Dal	D	De
ذ	Žal	Ž	ze (dengan titik di atas)
ر	Ra'	R	Er
ز	Zai	Z	Zet

س	Sin	S	Es
<b>Huruf Arab</b>	<b>Nama</b>	<b>Huruf latin</b>	<b>Nama</b>
ش	Syin	Sy	es dan ye
ص	Ṣad	Ṣ	es (dengan titik di bawah)
ض	Ḍad	Ḍ	de (dengan titik di bawah)
ط	Ṭa'	Ṭ	te (dengan titik di bawah)
ظ	Ẓa'	Ẓ	zet (dengan titik di bawah)
ع	ʿAin	ʿ	koma terbalik di atas
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa'	F	Ef
ق	Qaf	Q	Qi
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	ʿel
م	Mim	M	ʿem
ن	Nun	N	ʿen
و	Waw	W	W
هـ	Ha'	H	Ha
ء	Hamzah	ء	Apostrof
ي	Ya'	Y	Ye

## B. Konsonan Rangkap karena Syaddah

مُتَعَدِّدَةٌ	Ditulis	<i>muta'addidah</i>
عِدَّةٌ	Ditulis	<i>'iddah</i>

## C. Ta' Marbûṭah di Akhir Kata

1. Bila dimatikan ditulis h

حِكْمَةٌ	Ditulis	<i>ḥikmah</i>
عِلَّةٌ	Ditulis	<i>'illah</i>

(ketentuan ini tidak diperlukan bagi kata-kata Arab yang sudah terserap dalam bahasa Indonesia, seperti salat, zakat dan sebagainya, kecuali bila dikehendaki lafal aslinya).

2. Bila diikuti dengan kata sandang al serta bacaan kedua itu terpisah, maka ditulis dengan h.

كَرَامَةُ الْأَوْلِيَاءِ	Ditulis	<i>Karāmah al-Auliya'</i>
--------------------------	---------	---------------------------

3. Bila *ta' marbûṭah* hidup atau dengan harakat fathah kasrah dan ḍammah ditulis t atau h.

زَكَاةُ الْفِطْرِ	Ditulis	<i>Zakāt al-Fiṭr</i>
-------------------	---------	----------------------

## D. Vokal Pendek

1.	---َ---	Fathah	Ditulis	a
2.	---ِ---	Kasrah	Ditulis	i

3.	-----ُ-----	Ḍammah	Ditulis	u
----	-------------	--------	---------	---

### E. Vokal Panjang

1.	Fathah + alif إِسْتِحْسَان	Ditulis Ditulis	ā <i>Istiḥsān</i>
2.	Fathah + ya' mati أُنْثَى	Ditulis Ditulis	ā <i>Unṣā</i>
3.	Kasrah + yā' mati الْعَوَانِي	Ditulis Ditulis	ī <i>al-'Ālwānī</i>
4.	Ḍammah + wāwu mati عِلْم	Ditulis Ditulis	û <i>'Ulûm</i>

### I. Vokal Rangkap

1.	Fathah + ya' mati غَيْرِهِمْ	Ditulis Ditulis	ai <i>Gairihim</i>
2.	Fathah + wawu mati قَوْل	Ditulis Ditulis	au <i>Qaul</i>

### II. Vokal Pendek yang ber Berurutan dalam Satu Kata Dipisahkan dengan

#### Apostrof

أَنْتُمْ	Ditulis	<i>a'antum</i>
أَعَدْتُ	Ditulis	<i>u'iddat</i>

لَئِنْ شَكَرْتُمْ	Ditulis	<i>la'in syakartum</i>
-------------------	---------	------------------------

### III. Kata Sandang Alif +Lam

- a. Bila diikuti huruf Qamariyyah

الْقُرْآن	Ditulis	<i>Al-Qur'ān</i>
الْقِيَاسُ	Ditulis	<i>al-Qiyās</i>

- b. Bila diikuti huruf *Syamsiyyah* ditulis dengan menggunakan huruf *Syamsiyyah* yang mengikutinya, serta menghilangkan huruf *l* (el)nya.

الرِّسَالَةُ	Ditulis	<i>ar-Risālah</i>
النِّسَاءُ	Ditulis	<i>an-Nisā'</i>

### IV. Penulisan Kata-Kata dalam Rangkaian Kalimat

Ditulis menurut bunyi atau pengucapannya.

أَهْلُ الرَّأْيِ	Ditulis	<i>Ahl ar-Ra'yi</i>
أَهْلُ السُّنَّةِ	Ditulis	<i>Ahl as-Sunnah</i>

## KATA PENGANTAR

السَّلَامُ عَلَيْكُمْ وَرَحْمَةُ اللَّهِ وَبَرَكَاتُهُ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ، أَشْهَدُ أَنْ لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ وَأَشْهَدُ أَنَّ مُحَمَّدًا رَسُولُ اللَّهِ، اللَّهُمَّ صَلِّ عَلَى سَيِّدِنَا مُحَمَّدٍ وَعَلَى آلِهِ وَصَحْبِهِ أَجْمَعِينَ، أَمَّا بَعْدُ

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, taufik, dan Karunia-Nya, sehingga Tugas Akhir Skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik. Shalawat dan salam semoga selalu tercurahkan atas junjungan kita Nabi Muhammad SAW, sahabat serta pengikutnya.

Skripsi yang berjudul **“PERTANGGUNGJAWABAN BALAI BESAR PENGAWAS OBAT DAN MAKANAN DALAM PENGAWASAN PEREDARAN KOSMETIK ILEGAL DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA”**, disusun sebagai penerapan dari ilmu hukum tata negara yang telah diperoleh selama di bangku kuliah, dan merupakan salah satu syarat untuk mendapatkan gelar Sarjana Strata Satu.

Penulisan Skripsi ini dapat berjalan dengan lancar atas bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penyusun ingin menyampaikan terimakasih kepada:

1. Allah SWT atas segala rahmat, kemudahan, dan pertolongan-Nya dalam setiap langkah kehidupan penulis.
2. Kedua orang tua saya tercinta, Babah dan Bunda, yang senantiasa memberikan doa, kasih sayang, dukungan moril maupun materiil dengan penuh ketulusan, serta menjadi sumber kekuatan dan semangat utama bagi penulis dalam menyelesaikan studi ini. Serta kakak-kakak saya tersayang, kakak-kakak ipar, dan ponakan-ponakan tercinta yang selalu memberikan dukungan, perhatian, dan keceriaan dalam setiap proses yang penulis jalani.
3. Bapak Prof. Noorhaidi, S.Ag., M.A., M.Phil., Ph.D., selaku Rektor UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
4. Bapak Prof. Ali Sodikin, M.Ag., selaku Dekan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

5. Bapak Gugun El Guyanie, S.HI., LL.M., selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara Program Sarjana Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
6. Ibu Dr. Siti Jahroh, S.HI., M.SI., selaku Dosen Pembimbing Akademik sekaligus Dosen Pembimbing Skripsi yang telah dengan sabar memberikan arahan, bimbingan, masukan, serta motivasi dalam proses penyusunan skripsi ini.
7. Seluruh civitas akademika UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta yang telah memberikan ilmu dan pengalaman berharga selama masa perkuliahan.
8. Teman-teman penulis, baik teman-teman di kampus, teman-teman UIN Sunan Kalijaga, maupun teman-teman di mana pun berada, yang telah memberikan dukungan, semangat, serta bantuan selama proses penyusunan skripsi ini.
9. Rekan-rekan kerja di Mutiara Kosmetik yang telah memberikan dukungan dan pengertian selama penulis menyelesaikan tugas akhir ini.
10. Seseorang yang penulis temui pada tahun 2024, yang telah setia menemani, memberikan dukungan, doa, dan semangat dalam setiap proses perjuangan penyusunan skripsi ini.
11. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu yang telah membantu dalam penyusunan tugas akhir ini.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, penulis sangat mengharapkan kritik dan saran yang membangun demi penyempurnaan karya ini. Semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat dan kontribusi, baik secara akademik maupun praktis.

Akhir kata, semoga Allah SWT senantiasa meridhai setiap langkah dan usaha kita. Aamiin.

وَالسَّلَامُ عَلَيْكُمْ وَرَحْمَةُ اللَّهِ وَبَرَكَاتُهُ

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK .....</b>	<b>i</b>
<b><i>ABSTRACT</i> .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN SKRIPSI .....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>SURAT PERNYATAAN KEASLIAN.....</b>	<b>v</b>
<b>MOTTO .....</b>	<b>vi</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>vii</b>
<b>PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN.....</b>	<b>viii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>xiii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xv</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>xvii</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>xviii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	7
D. Telaah Pustaka .....	8
E. Kerangka Teori.....	11
F. Metode Penelitian .....	14
G. Sistematika Pembahasan.....	18
<b>BAB II LANDASAN TEORI .....</b>	<b>20</b>
A. Efektivitas Hukum .....	20
B. Amanah.....	27
<b>BAB III TINJAUAN BALAI BESAR POM DI YOGYAKARTA DAN REGULASI PENGAWASAN KOSMETIKA.....</b>	<b>34</b>
A. Tinjauan Umum Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) di Yogyakarta .....	34
B. Regulasi Pengawasan Peredaran Kosmetik .....	42
C. Bentuk Pengawasan Peredaran Kosmetik.....	54
D. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pengawasan Peredaran Kosmetik...	67

<b>BAB IV ANALISIS PENGAWASAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN BALAI BESAR POM YOGYAKARTA TERHADAP PEREDARAN KOSMETIK ILEGAL.....</b>	<b>71</b>
A. Efektivitas Pengawasan Peredaran Kosmetik Ilegal Oleh Balai Besar POM Yogyakarta.....	71
B. Pertanggungjawaban BPOM terhadap Peredaran Kosmetik Ilegal Perspektif Teori Amanah.....	76
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>82</b>
A. Kesimpulan.....	82
C. Saran.....	83
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>86</b>
<b>LAMPIRAN.....</b>	<b>xix</b>

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Peta Administrasi DI Yogyakarta .....	36
Gambar 2. Foto Gedung Balai Besar POM DI Yogyakarta .....	39
Gambar 3. Struktuk Organisasi Balai Besar POM DI Yogyakarta .....	40



## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Lokasi dan wilayah kerja Balai Besar POM DI Yogyakarta .....	40
Tabel 2. Pasal-Pasal Strategis Peraturan BPOM Nomor 18 Tahun 2024 tentang Pengawasan terhadap Penandaan, Promosi, dan Iklan Kosmetika .....	51
Tabel 3. Perbandingan Pengawasan Peredaran Kosmetik Ilegal di DIY Tahun 2023 dan 2024.....	65

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Peredaran kosmetik di Indonesia mengalami peningkatan pesat seiring berkembangnya industri kecantikan dan meningkatnya minat masyarakat terhadap produk perawatan diri. Data menunjukkan bahwa pasar kosmetik Indonesia tumbuh signifikan, dengan nilai pasar mencapai sekitar Rp 30 triliun pada tahun 2022, didorong oleh urbanisasi, pengaruh media sosial, dan kesadaran akan kecantikan yang lebih tinggi di kalangan generasi muda.<sup>1</sup> Masyarakat semakin mencari kosmetik yang aman, berkualitas, dan sesuai kebutuhan gaya hidup modern, seperti produk organik atau bebas bahan kimia berbahaya. Namun, tingginya permintaan tersebut juga mendorong maraknya peredaran kosmetik ilegal yang tidak memiliki izin edar resmi dari Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), mengandung bahan berbahaya seperti merkuri atau steroid, atau diproduksi tanpa standar keamanan yang mampu.

Produk-produk kosmetik ilegal tersebut berpotensi menimbulkan dampak buruk bagi kesehatan, seperti iritasi kulit, kerusakan jangka panjang seperti hiperpigmentasi atau kanker kulit, hingga gangguan kesehatan sistemik seperti kerusakan hati atau gangguan hormonal. Perkembangan perdagangan digital melalui marketplace seperti Shopee atau Tokopedia, serta media sosial seperti Instagram dan TikTok, semakin mempermudah distribusi kosmetik ilegal, dengan ribuan produk yang dijual tanpa pengawasan ketat, sehingga pengawasan menjadi

---

<sup>1</sup> Badan Pusat Statistik (BPS), *Statistik Industri Besar Dan Sedang Indonesia*, 2022.

semakin kompleks dan sulit dilakukan secara konvensional. ini tidak hanya terjadi pada kesehatan konsumen tetapi juga industri kosmetik legal, yang harus bersaing dengan harga murah produk ilegal, serta menuntut intervensi peraturan yang lebih ketat dari BPOM untuk memastikan perlindungan masyarakat.<sup>2</sup>

BPOM merupakan lembaga pemerintah nonkementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden, sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan, dengan tugas utama melaksanakan pengawasan terhadap keamanan, khasiat, dan mutu obat, makanan, serta kosmetika di Indonesia. BPOM memiliki kewenangan dalam melakukan pengawasan terhadap obat dan makanan, termasuk kosmetika, dengan tanggung jawab memastikan bahwa setiap produk yang beredar di masyarakat aman, bermanfaat, dan berkualitas sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Mekanisme pengawasan kosmetika dilakukan melalui dua aspek utama, yaitu pengawasan pra-pasar (pre-market) dan pengawasan pasca-pasar (post-market). Pengawasan pra-pasar meliputi proses notifikasi atau registrasi produk, evaluasi keamanan dan mutu, serta pemenuhan standar produksi sebelum kosmetika dapat diedarkan kepada masyarakat. Sementara itu, pengawasan pasca-pasar dilakukan melalui pemantauan dan pengawasan berkelanjutan di pasar, antara lain melalui kegiatan sampling, pengujian laboratorium, pengawasan iklan, serta penindakan terhadap pelanggaran yang ditemukan.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Hanisah Febrilian, Imelda Pandiangan, & Sakina Aulia, "Evaluasi Strategi Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) dalam Melindungi Konsumen dari Produk Kosmetik Ilegal di E-Commerce Jakarta," *SYARIAH: Jurnal Ilmu Hukum* . Vol 2, No. 3, (2025) hlm. 116-118.

<sup>3</sup>Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan.

Hierarki Pertanggungjawaban BPOM dalam pengawasan peredaran kosmetik ilegal. Secara vertikal, BPOM bertanggung jawab kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi. Secara internal, pertanggungjawaban juga berlangsung dari Kepala BPOM kepada unit pelaksana teknis di daerah, termasuk Balai Besar/Balai POM di provinsi dan kota/kabupaten seperti BPOM Kota Yogyakarta. Secara horizontal, BPOM memiliki pertanggungjawaban koordinatif dengan Kepolisian, Kejaksaan, Dinas Kesehatan, dan pemerintah daerah dalam penegakan hukum. Selain itu, BPOM memikul pertanggungjawaban publik, yaitu kewajiban melindungi masyarakat sebagai konsumen agar memperoleh kosmetik yang aman, bermutu, dan memiliki izin edar yang sah.<sup>4</sup>

Pengawasan kosmetik memiliki landasan hukum yang jelas, yaitu Peraturan BPOM Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pengawasan Pembuatan dan Peredaran Kosmetika, seiring dengan perkembangan peredaran kosmetika yang semakin kompleks, khususnya melalui media daring (online), BPOM kemudian melakukan pembaruan regulasi melalui Peraturan BPOM Nomor 18 Tahun 2024 tentang Penandaan Penandaan, Promosi dan Iklan Kosmetik, yang mengatur lebih komprehensif mengenai mekanisme pengawasan kosmetika, baik pada tahap pre-market maupun post-market, termasuk pengawasan terhadap peredaran kosmetika secara digital serta penerapan sanksi administratif bagi pelaku usaha yang melanggar ketentuan.<sup>5</sup> Peraturan ini melengkapi kerangka hukum yang telah ada,

---

<sup>4</sup> Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia, Rencana Strategis BPOM 2020–2024 (Jakarta: BPOM, 2020) <https://www.pom.go.id/storage/sakip/Renstra%20BPOM%202020-2024>, diakses 13 Januari 2026.

<sup>5</sup> Peraturan BPOM Nomor 18 Tahun 2024 tentang Penandaan Penandaan, Promosi dan Iklan Kosmetik.

seperti Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan yang menempatkan BPOM sebagai otoritas utama dalam pengawasan obat, makanan, dan kosmetika.<sup>6</sup> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menegaskan hak masyarakat atas produk yang aman dan berkualitas.<sup>7</sup>

Meskipun demikian, implementasi pengawasan kosmetik di lapangan masih menemui berbagai hambatan yang membuat kosmetik ilegal terus beredar luas. Celah dalam sistem pengawasan sering kali muncul akibat keterbatasan sumber daya manusia BPOM, yang tidak cukup untuk menjangkau wilayah kerja Indonesia yang begitu luas dengan ribuan pulau. Tantangan ini diperparah oleh kecepatan dinamika perdagangan digital, di mana produk ilegal bisa dipasarkan melalui aplikasi dan media sosial dalam waktu singkat, sehingga sulit untuk dideteksi secara real-time. Faktor lain yang memperburuk situasi adalah rendahnya kepatuhan dari pelaku usaha, yang sering memilih keuntungan cepat daripada mematuhi aturan, serta kurangnya kesadaran masyarakat tentang pentingnya memilih produk berizin. Akibatnya, kosmetik ilegal mudah ditemukan baik di pasar tradisional maupun platform daring, mengancam kesehatan konsumen dan melemahkan industri legal.<sup>8</sup>

Kondisi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) menunjukkan bahwa peredaran kosmetik ilegal bukan sekadar persoalan nasional, melainkan juga nyata terjadi pada tingkat daerah. Dalam operasi pengawasan serentak yang dilaksanakan

---

<sup>6</sup> Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan.

<sup>7</sup> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 8 ayat (1).

<sup>8</sup> Alchemist Group, "Tantangan BPOM Dalam Pengawasan Dan Penanggulangan Peredaran Kosmetik Ilegal Di Indonesia," 2024. <https://alchemistgroup.co/tantangan-bpom-dalam-pengawasan-dan-penanggulangan-peredaran-kosmetik-ilegal-di-indonesia/>, diakses 2 Desember 2025.

pada 10–18 Februari 2025, Badan Pengawas Obat dan Makanan mencatat bahwa wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta termasuk dalam daerah dengan nilai temuan kosmetik ilegal yang signifikan, mencapai lebih dari Rp 11,2 miliar. Temuan tersebut meliputi ratusan merek dan ribuan produk kosmetik yang beredar melalui sarana distribusi fisik maupun penjualan daring. Dalam kegiatan pengawasan tersebut, dilakukan pemeriksaan terhadap 709 sarana distribusi, dengan hasil 340 sarana (48%) dinyatakan tidak memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Dari hasil pemeriksaan tersebut, ditemukan dan diamankan sebanyak 205.133 unit kosmetik ilegal. Data ini menunjukkan bahwa tingkat pelanggaran dalam peredaran kosmetik di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta masih tergolong tinggi dan memerlukan pengawasan yang berkelanjutan.<sup>9</sup>

Tingginya temuan kosmetik ilegal di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tidak terlepas dari sejumlah faktor. Sebagai daerah tujuan pendidikan dan pariwisata, Provinsi DIY memiliki tingkat konsumsi produk kosmetik yang relatif tinggi, khususnya di kalangan remaja, mahasiswa, dan wisatawan. Kondisi tersebut berpotensi dimanfaatkan oleh pelaku usaha yang tidak bertanggung jawab untuk memasarkan produk tanpa izin edar dengan harga yang lebih terjangkau. Selain itu, perkembangan transaksi melalui marketplace dan media sosial turut mempermudah distribusi kosmetik ilegal yang sulit diawasi secara langsung. Keberadaan berbagai sarana distribusi, pusat perbelanjaan, serta jalur perdagangan antardaerah di

---

<sup>9</sup> “Peredaran Kosmetik Ilegal Tembus Rp 31,7 Miliar, BPOM Temukan Banyak di Yogyakarta,” Kompas Healt 2022, <https://health.kompas.com/read/2025/05/03/090000468/peredaran-kosmetik-ilegal-tembus-rp-317-miliar-bpom-temukan-banyak>, diakses 4 Desember 2025.

wilayah DIY juga menjadi faktor yang membuka peluang beredarnya produk yang tidak memenuhi standar keamanan dan ketentuan hukum yang berlaku.<sup>10</sup>

Urgensi penelitian mengenai pertanggungjawaban BBPOM terhadap peredaran kosmetik ilegal semakin terlihat ketika pengawasan kosmetika menjadi elemen penting dalam menjaga keselamatan dan kesehatan masyarakat. Setiap celah dalam mekanisme pengawasan membuka ruang bagi beredarnya produk yang tidak memenuhi standar keamanan sehingga dapat membahayakan konsumen. Efektivitas pengawasan BBPOM berperan sentral dalam membangun perlindungan konsumen yang kokoh serta menciptakan tata kelola perdagangan kosmetika yang aman dan bertanggung jawab. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran menyeluruh mengenai mutu pengawasan yang telah dijalankan, sekaligus mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan masih ditemukannya kosmetik ilegal di pasaran.<sup>11</sup> Dengan demikian, penelitian berjudul **“Pertanggungjawaban Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan dalam Pengawasan Peredaran Kosmetik Ilegal di Daerah Istimewa Yogyakarta”** menjadi relevan dan memiliki urgensi akademik maupun praktis.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pengawasan peredaran kosmetik ilegal oleh Balai Besar POM DI Yogyakarta menurut teori efektivitas hukum?

---

<sup>10</sup> Menertibkan Kosmetik, Mewujudkan Keamanan bagi Masyarakat,” Balai Besar POM di Yogyakarta, 2022. <https://yogyakarta.pom.go.id/berita/menertibkan-kosmetik-mewujudkan-keamanan-bagi-masyarakat> , diakses 4 Desember 2025.

<sup>11</sup> Ni Putu Devi Aryantini and Ni Komang Ratih Kumala Dewi, “Efektivitas Peranan BPOM Dalam Pengawasan Peredaran Kosmetik Ilegal Di Kota Denpasar,” *Jurnal Mahasiswa Hukum Saraswati*, Vol. 4, No. 2 (2024): hlm. 1719–1735.

2. Bagaimana pertanggungjawaban Balai Besar POM DI Yogyakarta dalam melaksanakan pengawasan terhadap peredaran kosmetik perspektif amanah?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Setiap penelitian tentu memiliki tujuan serta kegunaan yang menjadi sasaran utama bagi peneliti. Adapun tujuan dan kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **1. Tujuan Penelitian**

- a) Untuk mengkaji efektivitas pengawasan peredaran kosmetik ilegal oleh Balai Besar POM DI Yogyakarta menggunakan perspektif efektivitas hukum.
- b) Untuk menganalisis bentuk pertanggungjawaban BBPOM DI Yogyakarta terhadap peredaran kosmetik ilegal berdasarkan perpektif amanah.

#### **2. Kegunaan Penelitian**

##### **a) Kegunaan Teoritik**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu Hukum Tata Negara dan hukum administrasi, khususnya dalam kajian pertanggungjawaban lembaga negara di bidang pengawasan obat dan makanan. Penelitian ini juga dapat menjadi referensi akademik terkait integrasi teori efektifitas hukum, dan nilai amanah dalam praktik pengawasan kosmetika.

##### **b) Kegunaan Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi praktis bagi BBPOM DI Yogyakarta dalam meningkatkan efektivitas pengawasan dan memperkuat mekanisme pertanggungjawaban terhadap peredaran kosmetik ilegal. Penelitian ini juga dapat menjadi bahan evaluasi bagi pemerintah daerah maupun pusat dalam merumuskan kebijakan yang lebih efektif untuk memberikan perlindungan bagi konsumen serta menjamin kepastian hukum di sektor kosmetika.

#### **D. Telaah Pustaka**

Telaah pustaka merupakan kegiatan analisis terhadap hasil penelitian atau karya akademik terdahulu yang memiliki keterkaitan dengan penelitian yang sedang dilakukan. Penyusun telah mempelajari beberapa karya ilmiah yang relevan dengan tema pengawasan, pertanggungjawaban, dan regulasi terkait peredaran kosmetika ilegal di Indonesia. Setelah dilakukan penelusuran, penulis menemukan lima karya akademik yang memiliki hubungan dengan penelitian ini.

*Pertama*, skripsi Bella Nathasya berjudul “**Peran BPOM Terhadap Pengawasan Peredaran Kosmetik Ilegal dalam Perlindungan Hukum Konsumen di Air Dingin Pekanbaru**”. Penelitian ini membahas peran BPOM dalam pengawasan kosmetik ilegal serta berbagai kendala di lapangan. Persamaannya dengan penelitian ini terletak pada fokus objek kajian, yakni pengawasan BPOM terhadap peredaran kosmetik ilegal di wilayah tertentu. Perbedaannya, penelitian Bella menitikberatkan pada pengawasan operasional di daerah serta perlindungan konsumen, sedangkan penelitian penulis

memfokuskan analisis pada pertanggungjawaban BPOM secara normatif dan etis, menggunakan Teori Efektivitas Hukum dan Teori Amanah sebagai landasan analisis.<sup>12</sup>

*Kedua*, skripsi Tri Siana Emi berjudul **“Pengawasan Peredaran Kosmetik Ilegal dalam Peraturan BPOM Nomor 12 Tahun 2023 Perspektif Sadd Az-Zari’ah (Studi Loka POM Kota Surakarta)”**. Penelitian ini menelaah pengawasan kosmetik ilegal berdasarkan regulasi BPOM dengan perspektif hukum Islam (Sadd Az-Zari’ah). Persamaannya adalah kedua penelitian sama-sama menilai efektivitas pengawasan BPOM. Perbedaannya, penelitian Tri menggunakan perspektif syariah murni, sedangkan penelitian penulis menggunakan nilai etis teori Amanah sebagai landasan pertanggungjawaban lembaga dalam implementasi regulasi nasional.<sup>13</sup>

*Ketiga*, artikel Afifa Dika Anggraini & Waluyo berjudul **“Analisa Yuridis Pengawasan dan Penanganan atas Peredaran Kosmetik Palsu”**. Artikel ini membahas aspek yuridis pengawasan dan penindakan kosmetik palsu berdasarkan hukum positif. Persamaan dengan penelitian penulis adalah pembahasan kerangka hukum dan kewenangan negara dalam penanganan produk ilegal. Perbedaannya, artikel tersebut lebih fokus pada penindakan

---

<sup>12</sup> Bella Nathasya, “Peran BPOM Terhadap Pengawasan Peredaran Kosmetik Ilegal dalam Perlindungan Hukum Konsumen di Air Dingin Pekanbaru”, *Skripsi Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, Pekanbaru* (2022).

<sup>13</sup> Tri Siana Emi, “Pengawasan Peredaran Kosmetik Ilegal dalam Peraturan BPOM Nomor 12 Tahun 2023 Perspektif Sadd Az-Zari’ah (Studi Loka POM Kota Surakarta)”, *Skripsi Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri, Purwokerto* (2023).

terhadap pelaku, sementara penelitian penulis menitikberatkan pada pertanggungjawaban kelembagaan BPOM dan efektivitas pengawasannya.<sup>14</sup>

*Keempat*, artikel Theresia Gabriella & Handar Bakhtiar berjudul **“Perlindungan Hukum kepada Konsumen Terkait Peredaran Kosmetik Ilegal”**. Penelitian ini menguraikan perlindungan hukum bagi konsumen sebagai pihak yang dirugikan oleh peredaran kosmetik ilegal. Persamaan dengan penelitian penulis adalah keduanya menyoroti peran negara melalui BPOM. Perbedaannya, penelitian tersebut berfokus pada perlindungan konsumen, sedangkan penelitian penulis menekankan pertanggungjawaban BPOM sebagai lembaga negara serta nilai amanah dan efektivitas hukum dalam praktik pengawasan.<sup>15</sup>

*Kelima*, artikel jurnal Aprilia Vitaloka Buloto, Fenti U. Puluhulawa, dan Avelia Rahmah Y. Mantali berjudul **“Penguatan Regulasi dan Penegakan Hukum terhadap Peredaran Kosmetik Ilegal di Indonesia dan Singapura”**. Penelitian ini membahas pengaturan pidana dan penegakan hukum kosmetik ilegal secara komparatif antara Indonesia dan Singapura. Persamaan dengan penelitian penulis adalah pembahasan aspek hukum dan regulasi terkait kosmetik ilegal. Perbedaannya, penelitian tersebut mengambil pendekatan komparatif lintas negara, sementara penelitian penulis fokus pada

---

<sup>14</sup> Afifa Dika Anggraini & Waluyo, “Analisa Yuridis Pengawasan dan Penanganan atas Peredaran Kosmetik Palsu,” *Jurnal Hukum Media Justitia Nusantara*, Vol. 13 No. 2, 2023.

<sup>15</sup> Theresia Gabriella & Handar Bakhtiar, “Perlindungan Hukum kepada Konsumen Terkait Peredaran Kosmetik Ilegal,” *Jurnal Panorama Hukum*, 2023.

pertanggungjawaban administratif BPOM di Indonesia dan implementasinya di lapangan, khususnya DI Yogyakarta.<sup>16</sup>

## E. Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan landasan konseptual yang digunakan sebagai dasar analisis dalam mengkaji permasalahan penelitian.<sup>17</sup> Dalam penelitian ini, penulis menggunakan dua teori utama yang relevan, yaitu Teori Efektivitas Hukum Soerjono Soekanto, dan Konsep Amanah dalam Perspektif Hukum Islam.

### 1. Teori Efektivitas Hukum

Teori efektivitas hukum merupakan salah satu pendekatan penting dalam ilmu hukum yang digunakan untuk memahami bagaimana suatu norma hukum dapat berlaku efektif dalam kenyataan. Secara umum, efektivitas hukum dipahami sebagai proses untuk mewujudkan ketentuan hukum menjadi realitas sosial melalui tindakan aparat maupun respons masyarakat.

Jika dikelompokkan, konsep efektivitas hukum dapat dipahami melalui dua ruang besar yaitu dimensi normatif dan dimensi empiris. Dimensi normatif menekankan sejauh mana aturan hukum dirumuskan dengan jelas, konsisten, dan dapat diterapkan, sedangkan dimensi empiris berkaitan dengan bagaimana aturan tersebut benar-benar dijalankan oleh aparat, didukung fasilitas, dan diterima masyarakat. Kelima faktor Soekanto

---

<sup>16</sup> Aprilia Vitaloka Buloto, Fenti U. Puluhalawa & Avelia Rahmah Y. Mantali, "Penguatan Regulasi dan Penegakan Hukum terhadap Peredaran Kosmetik Ilegal di Indonesia dan Singapura," *SINERGI: Jurnal Riset Ilmiah*, 2025.

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Publishing, 2020), hlm. 121.

sebenarnya menjembatani dua ruang ini karena mencakup substansi aturan, pelaksana, kondisi sosial, dan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat.<sup>18</sup>

Menurut Soerjono Soekanto, efektivitas hukum adalah suatu upaya yang bergantung pada keterpaduan lima faktor, yaitu faktor hukum (substansi aturan), faktor aparat penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas, faktor masyarakat, dan faktor budaya hukum. Kelima faktor tersebut berinteraksi dan menentukan berhasil atau tidaknya pelaksanaan hukum di suatu negara.<sup>19</sup> Pendapat lain, seperti dari Satjipto Rahardjo, menekankan bahwa penegakan hukum tidak hanya bersifat mekanis, tetapi merupakan proses sosial yang melibatkan manusia, sehingga keberhasilannya sangat ditentukan oleh perilaku aparat serta dinamika masyarakat.<sup>20</sup>

Dalam penelitian ini, teori efektivitas hukum digunakan untuk membaca pertanggungjawaban BBPOM terhadap maraknya peredaran kosmetik ilegal. Faktor substansi dilihat melalui keberadaan Peraturan tentang Pengawasan Kosmetika, faktor aparat tercermin pada kapasitas BBPOM dalam melakukan pemeriksaan, faktor sarana terkait kelengkapan laboratorium dan sumber daya, faktor masyarakat tampak pada tingkat kesadaran konsumen terhadap kosmetik ilegal, dan faktor budaya hukum berkaitan dengan kepatuhan pelaku usaha. Dengan menggunakan kerangka lima faktor ini, penelitian dapat menilai secara lebih menyeluruh penyebab

---

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1983), hlm. 60-65.

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 45-50.

<sup>20</sup> Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 25.

masih terjadinya pelanggaran serta seberapa jauh tanggung jawab BBPOM dalam upaya menegakkan aturan pengawasan kosmetik.

## 2. Konsep Amanah

Istilah amanah berasal dari kata “amana” yang dalam bahasa Arab berarti “percaya” atau “setia menjaga sesuatu.” Secara terminologis, amanah dipahami sebagai segala bentuk tanggung jawab yang harus ditunaikan dengan penuh kejujuran dan kesungguhan, baik terkait urusan pribadi maupun jabatan publik. Dalam konteks hukum Islam, amanah tidak hanya bermakna menjaga titipan, tetapi juga menjalankan kewenangan sesuai batas yang telah ditentukan syara’.<sup>21</sup>

Menurut Wahbah Az-Zuhaili, amanah merupakan prinsip dasar pengelolaan kekuasaan, di mana setiap pemegang otoritas wajib menjaga kepercayaan publik, tidak menyalahgunakan wewenang, mematuhi aturan yang berlaku, mempertanggungjawabkan setiap keputusan, serta melaksanakan tugas secara adil dan transparan.<sup>22</sup> Sedangkan menurut Al-Ghazali, amanah juga terkait dengan kewajiban moral dan etis untuk melaksanakan tugas dengan jujur, bertanggung jawab, dan membawa kemanfaatan bagi masyarakat, sehingga amanah tidak hanya dilihat dari sisi hukum, tetapi juga dari sisi nilai moral dan spiritual.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> K.H Hasyim Asy’ari, *Adabul ‘Alim Wal Muta’Allim* (Jakarta: Pustaka Azzam, 2010). hlm. 112

<sup>22</sup> Wahbah az-Zuhaili, *Ushul Fiqh Islam*, terj. Abdul Hayyie al-Kattani dkk., Jilid 2 (Jakarta: Gema Insani, 2011) hlm. 586.

<sup>23</sup> Imam al-Ghazali, *Ihya’ Ulumiddin*, terj. Ismail Yakub, Jilid 3 (Semarang: CV Asy-Syifa’, 2003),. hlm. 124

Jika dikaitkan dengan konteks pengawasan kosmetik, prinsip amanah dapat digunakan sebagai kerangka analisis untuk menilai bagaimana BPOM menjalankan kewenangannya. Sebagai otoritas pengawas, BPOM memiliki “titipan kepentingan publik,” yaitu memastikan keamanan produk kosmetik yang beredar dan mencegah risiko bagi kesehatan masyarakat. Penyelenggaraan amanah ini terlihat dalam setiap langkah BPOM, mulai dari proses registrasi, evaluasi, dan pengujian produk, hingga penindakan terhadap kosmetik ilegal. Kepatuhan BPOM pada Peraturan BPOM, keterbukaan dalam pelaksanaan pengawasan, serta penegakan sanksi yang adil bagi pelaku usaha merupakan wujud pemenuhan amanah.

## **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian adalah teknik ilmiah untuk pengumpulan data dengan tujuan dan manfaat tertentu.<sup>24</sup> Adapun metode penelitian yang digunakan, adalah:

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis empiris. Penelitian yuridis empiris adalah penelitian hukum yang mengkaji bagaimana hukum bekerja dalam masyarakat, yaitu dengan meneliti penerapan atau implementasi norma hukum dalam praktik nyata. Penelitian ini tidak hanya berfokus pada ketentuan normatif yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan,

---

<sup>24</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, Dan R&D* (Bandung: Alfabeta, 2013). hlm. 2

tetapi juga menelaah bagaimana ketentuan tersebut dilaksanakan oleh subjek hukum yang berwenang.

Dalam konteks penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan lapangan, yaitu dengan melakukan pengumpulan data primer secara langsung di Balai Besar POM DI Yogyakarta melalui observasi dan wawancara. Pendekatan lapangan ini bertujuan untuk memperoleh gambaran faktual mengenai pelaksanaan pengawasan peredaran kosmetik ilegal serta bentuk pertanggungjawaban lembaga dalam praktik.

Meskipun penelitian ini bersifat empiris, analisis tetap didasarkan pada penelaahan norma hukum positif, doktrin, serta peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kosmetika, kewenangan BPOM, serta regulasi terkait pertanggungjawaban lembaga negara. Dengan demikian, penelitian ini menggabungkan kajian normatif sebagai dasar analisis dengan data empiris sebagai pendukung untuk melihat kesesuaian antara ketentuan hukum dan implementasinya di lapangan..

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif-analitis, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis dan menyeluruh mengenai objek kajian, termasuk konsep, asas, serta ketentuan hukum yang berkaitan dengan pengawasan kosmetik dan pertanggungjawaban BPOM. Selanjutnya data yang diperoleh dianalisis dengan menggunakan teori efektivitas hukum dan konsep amanah, serta dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### 3. Pendekatan Penelitian

Ada beberapa jenis pendekatan yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini yaitu:

- a) *Statute Approach* atau Pendekatan Perundang-undangan, dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan dan pelaksanaan pengawasan oleh BPOM. Analisis difokuskan pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan, serta Peraturan BPOM Nomor 18 Tahun 2024 tentang Penandaan, Promosi, dan Iklan Kosmetik untuk mengkaji dasar hukum, kewenangan, serta pengaturan teknis pengawasan kosmetika.
- b) *Field Approach* atau Pendekatan Lapangan, dilakukan melalui pengumpulan data primer secara langsung di Balai Besar POM DI Yogyakarta melalui observasi dan wawancara dengan pihak berwenang. Pendekatan ini bertujuan memperoleh gambaran faktual mengenai pelaksanaan pengawasan peredaran kosmetik ilegal dan bentuk pertanggungjawaban lembaga, serta menilai kesesuaian antara ketentuan hukum dan implementasinya di lapangan
- c) *Conceptual Approach* atau Pendekatan Konseptual, melalui pendekatan ini digunakan untuk menelaah konsep dan doktrin hukum dari pemikiran para ahli, khususnya terkait pengawasan obat dan makanan, pertanggungjawaban lembaga negara, serta teori Penegakan

Hukum dan prinsip amanah. Pendekatan ini memungkinkan penulis memberikan analisis yang komprehensif berdasarkan landasan teoritis.

#### 4. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh secara langsung dari Balai Besar POM DI Yogyakarta melalui wawancara dengan staf atau pejabat pengawas, observasi terhadap pelaksanaan pengawasan, serta dokumen resmi terkait pengawasan dan temuan kosmetik ilegal.

Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan yang mencakup bahan hukum primer, seperti Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan, serta Peraturan BPOM Nomor 18 Tahun 2024 tentang Penandaan, Promosi, dan Iklan Kosmetik, serta peraturan lain yang relevan. Selain itu, digunakan pula bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, artikel, dan pendapat para ahli yang berkaitan dengan pengawasan, pertanggungjawaban lembaga negara, serta efektivitas hukum..

#### 5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan untuk menelaah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang berkaitan dengan pengawasan kosmetik serta pertanggungjawaban BPOM. Penulis juga melakukan observasi dan pengumpulan data primer di Balai Besar POM DI Yogyakarta untuk melihat langsung proses

pengawasan. Wawancara semi-terstruktur dengan pejabat dan staf BPOM juga dilakukan untuk memperoleh pemahaman praktik pertanggungjawaban lembaga di lapangan. Pendekatan ini memastikan data yang diperoleh relevan dan mampu memberikan gambaran yang komprehensif.

#### 6. Analisis Data

Analisis data dilakukan secara deskriptif-analitis. Seluruh data hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan, dokumen resmi, dan wawancara dianalisis secara sistematis dan kritis. Analisis dilakukan dengan mendeskripsikan norma hukum, doktrin, teori, dan regulasi yang relevan, serta menginterpretasikan praktik pengawasan yang diterapkan di Balai Besar POM DI Yogyakarta. Hasil analisis memberikan gambaran menyeluruh mengenai mekanisme pertanggungjawaban BPOM dalam menekan peredaran kosmetik ilegal sekaligus menilai efektivitas pelaksanaan regulasi di tingkat lokal.

#### **G. Sistematika Pembahasan**

Untuk menjelaskan alur penulisan dari pembahasan penelitian agar tersusun secara sistematis, diperlukan sistematika pembahasan berdasarkan Pedoman Penulisan Skripsi Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. Adapun sistematika pembahasan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bab Pertama, berisi bagian pendahuluan yang menggambarkan arah penelitian secara umum, meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah,

tujuan dan kegunaan penelitian, telaah pustaka, kerangka teoritik, metode penelitian, serta sistematika pembahasan.

Bab Kedua, berisi uraian landasan teori yang menjadi pisau analisis dalam penelitian. Pada bab ini penulis menguraikan secara komprehensif mengenai teori penegakan hukum, dan teori amanah.

Bab Ketiga, menyajikan gambaran umum mengenai BBPOM sebagai lembaga pengawas obat dan makanan, ketentuan pengawasan kosmetika, serta bentuk dan pola peredaran kosmetik ilegal di Indonesia. Pada bab ini penulis juga menguraikan mekanisme kerja BBPOM dalam pengawasan, termasuk prosedur penindakan, pengawasan, serta data kasus konkret kosmetik ilegal yang relevan.

Bab Keempat, merupakan analisis mendalam terhadap dua fokus rumusan masalah, yaitu bentuk pertanggungjawaban BBPOM dalam penanganan peredaran kosmetik ilegal di Indonesia serta efektivitas Pengawasan BBPOM dalam menekan maraknya peredaran kosmetik ilegal. Analisis pada bab ini menggunakan pendekatan teori-teori yang telah dijabarkan.

Bab Kelima, merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dari hasil penelitian berdasarkan jawaban atas rumusan masalah. Selain itu, bab ini juga memuat saran yang bersifat konstruktif terhadap pelaksanaan pengawasan kosmetik oleh BBPOM dan rekomendasi untuk meningkatkan upaya pemberantasan kosmetik ilegal di Yogyakarta.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, observasi, wawancara, dan analisis yuridis terhadap pelaksanaan pengawasan peredaran kosmetik ilegal oleh Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Yogyakarta, dengan meninjaunya melalui teori efektivitas hukum dan teori amanah, diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengawasan peredaran kosmetik ilegal oleh BBPOM Yogyakarta menunjukkan efektivitas yang bersifat ambivalen. Secara normatif, pengawasan telah dilaksanakan sesuai kerangka hukum yang berlaku melalui mekanisme pre-market dan post-market sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan dan Peraturan BPOM Nomor 18 Tahun 2024. Ditinjau dari teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto, faktor hukum dan aparat penegak hukum relatif terpenuhi, ditunjukkan dengan kejelasan regulasi, legitimasi kewenangan, serta penerapan sanksi administratif dan tindakan penindakan. Namun efektivitas tersebut belum optimal karena masih terkendala keterbatasan sarana dan prasarana, sumber daya manusia, serta rendahnya kesadaran dan kepatuhan masyarakat. Maraknya peredaran kosmetik ilegal, terutama melalui platform digital, menunjukkan adanya kesenjangan antara pengaturan normatif dan realitas sosial yang berkembang cepat.

2. Pertanggungjawaban BBPOM Yogyakarta pada dasarnya telah mencerminkan pelaksanaan amanah jabatan publik, meskipun belum sepenuhnya ideal. Berdasarkan teori amanah menurut Wahbah az-Zuhaili, BBPOM memikul tanggung jawab negara untuk melindungi kesehatan masyarakat melalui pengawasan kosmetik yang aman dan bermutu. Hal ini diwujudkan melalui pengawasan rutin dan berbasis risiko, cyber patrol, edukasi masyarakat, serta koordinasi lintas sektor. Namun secara empiris, peredaran kosmetik ilegal yang masih masif, orientasi keuntungan pelaku usaha, penyalahgunaan platform digital, dan keterbatasan efek jera sanksi administratif menunjukkan bahwa amanah perlindungan konsumen belum sepenuhnya terwujud secara optimal. Oleh karena itu, pertanggungjawaban BBPOM tidak hanya bersifat administratif dan yuridis, tetapi juga menuntut penguatan aspek moral, transparansi, dan kesinambungan pengawasan.

### C. Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut, penulis mengajukan saran sebagai berikut:

1. Kepada BBPOM Yogyakarta dan BPOM RI
  - a. Penguatan Pengawasan Digital sebagai Respons terhadap Dinamika Peredaran Kosmetik Ilegal Pengawasan terhadap peredaran kosmetik melalui marketplace dan media sosial perlu diperkuat secara berkelanjutan melalui pemanfaatan teknologi informasi, peningkatan kapasitas pengawasan siber (*cyber patrol*), serta kerja sama yang lebih efektif dengan platform digital dan instansi terkait, agar pengawasan

tidak tertinggal dari pola distribusi kosmetik ilegal yang semakin adaptif.

- b. Penguatan Implementasi Sanksi sebagai Instrumen Efek Jera BPOM perlu mendorong penerapan sanksi administratif yang lebih tegas, proporsional, dan konsisten, serta memperkuat koordinasi dengan aparat penegak hukum untuk penindakan *pro justitia* terhadap pelanggaran berat, guna membangun budaya kepatuhan hukum pelaku usaha kosmetika.
- c. Integrasi Pendekatan Edukatif dan Etis dalam Pengawasan Edukasi kepada masyarakat dan pelaku usaha sebaiknya tidak hanya bersifat teknis-regulatif, tetapi juga menekankan nilai amanah, tanggung jawab moral, serta risiko kesehatan akibat kosmetik ilegal, sehingga pengawasan tidak semata-mata bergantung pada penindakan, tetapi juga pada perubahan kesadaran hukum.

## 2. Kepada Pelaku Usaha Kosmetika

Pelaku usaha diharapkan meningkatkan kepatuhan terhadap ketentuan perizinan dan standar keamanan kosmetika sebagai bentuk tanggung jawab hukum dan etis kepada konsumen. Kepatuhan tersebut merupakan perwujudan amanah usaha yang tidak hanya berdimensi ekonomi, tetapi juga berdampak langsung terhadap keselamatan dan kesehatan masyarakat.

## 3. Kepada Masyarakat sebagai Konsumen

Masyarakat diharapkan lebih kritis dan selektif dalam memilih produk kosmetika dengan melakukan pengecekan izin edar BPOM serta berperan aktif melaporkan temuan kosmetik ilegal. Partisipasi masyarakat merupakan

elemen penting dalam mendukung efektivitas pengawasan dan perlindungan konsumen.

#### 4. Kepada Peneliti Selanjutnya

Penelitian selanjutnya disarankan untuk mengkaji secara lebih mendalam efektivitas sanksi administratif yang diterapkan oleh BPOM terhadap pelaku usaha kosmetik ilegal, serta menganalisis secara khusus tantangan pengawasan kosmetika di ruang digital yang terus berkembang. Selain itu, penelitian berikutnya juga dapat menelaah bentuk koordinasi dan sinergi antara BPOM dengan instansi lain, seperti Kepolisian, Dinas Kesehatan, pemerintah daerah, serta kementerian terkait dalam pelaksanaan pengawasan dan penindakan terhadap peredaran kosmetik ilegal. Kajian tersebut diharapkan dapat memberikan kontribusi yang lebih komprehensif bagi penguatan sistem pengawasan kosmetika di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Al-Qur'an dan Tafsir

Al-Qur'an, QS. Al-Baqarah (2): 283.

Al-Qur'an, QS. An-Nisâ' (4): 58.

Shihab, M. Quraish. *Ensiklopedia Al-Qur'an: Kajian Kosakata*. Jakarta: Lentera Hati, 2007.

### B. Fikih/Usul Fikih

Al-Ghazali, Imam. *Ihya' Ulumuddin*, terj. Ismail Yakub, Jilid III. Semarang: CV Asy-Syifa', 2003.

Asy'ari, K.H. Hasyim. *Adabul 'Alim wal Muta'allim*. Jakarta: Pustaka Azzam, 2010.

Az-Zuhaili, Wahbah. *Ushul Fiqh Islam*, terj. Abdul Hayyie al-Kattani dkk., Jilid II. Jakarta: Gema Insani, 2011.

### C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan.

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2013 tentang Izin Produksi Kosmetika.

Peraturan BPOM Nomor 22 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis di Lingkungan Badan Pengawas Obat dan Makanan.

Peraturan BPOM Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pengawasan Pembuatan dan Peredaran Kosmetika.

Peraturan BPOM Nomor 18 Tahun 2024 tentang Penandaan, Promosi dan Iklan Kosmetik.

#### D. Buku

Ali, Achmad. *Menguak Tabir Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2008.

Kurniawan, Agung. *Transformasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Pembaharuan, 2005.

Rahardjo, Satjipto. *Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*. 2009.

Soekanto, Soerjono. *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi*. Bandung: Ramadja Karya, 1988.

Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1983.

Soekanto, Soerjono. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, 1982.

Soekanto, Soerjono. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007.

Steers, Richard M. *Efektivitas Organisasi Perusahaan*. Jakarta: Erlangga, 1985.

Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta, 2013.

Tranggono, Retno Iswari dan Fatma Latifah. *Buku Pegangan Ilmu Pengetahuan Kosmetik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2007.

#### E. Artikel Jurnal / Artikel Ilmiah

Afifa Dika Anggraini dan Waluyo. "Analisa Yuridis Pengawasan dan Penanganan atas Peredaran Kosmetik Palsu." 2023.

Aryantini, Ni Putu Devi dan Ni Komang Ratih Kumala Dewi. "Efektivitas Peranan BPOM dalam Pengawasan Peredaran Kosmetik Ilegal di Kota Denpasar." *Jurnal Mahasiswa Hukum Saraswati* 4, No. 2 (2024).

Bahmid, dkk. "Peranan Badan Pengawas Obat dan Makanan dalam Memberikan Perlindungan." *Jurnal Ilmu Hukum* 2, No. 1 (2018).

Buloto, Aprilia Vitaloka, Fenti U. Puluhulawa, dan Avelia Rahmah Y. Mantali. "Penguatan Regulasi dan Penegakan Hukum terhadap Peredaran Kosmetik Ilegal di Indonesia dan Singapura." 2025.

Gabriella, Theresia dan Handar Bakhtiar. “Perlindungan Hukum kepada Konsumen terkait Peredaran Kosmetik Ilegal.” 2023.

Hakim, Rahmad dan Adib Susilo. “Makna dan Klarifikasi Amanah Qur’ani serta Relevansinya dengan Perkembangan Budaya Organisasi.” *Al-Quds: Jurnal Studi Al-Qur’an dan Hadis*, 2020.

Hanisah Febrilian, Imelda Pandiangan, dan Sakina Aulia. “Evaluasi Strategi Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) dalam Melindungi Konsumen dari Produk Kosmetik Ilegal di E-Commerce Jakarta.” *SYARIAH: Jurnal Ilmu Hukum* 2, No. 3 (2025).

Komir Bastaman, Ade Nawawi, dan Taharudin. “Efektivitas Program Desa Migran Produktif (DESMIGRATIF) pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Subang.” *Jurnal Ilmu Administrasi* 2, No. 2 (2020).

Zainal Abidin dan Fiddian Khairudin. “Penafsiran Ayat-Ayat Amanah dalam Al-Qur’an.” *Jurnal Syahadah*, 2017.

#### F. Artikel Website / Organisasi

Alchemist Group. “Tantangan BPOM dalam Pengawasan dan Penanggulangan Peredaran Kosmetik Ilegal di Indonesia.” 2024.

Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Yogyakarta. Laporan Tahunan BBPOM Yogyakarta Tahun 2023. Yogyakarta: BBPOM Yogyakarta, 2024.

Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Yogyakarta. Laporan Tahunan BBPOM Yogyakarta Tahun 2024. Yogyakarta: BBPOM Yogyakarta, 2025.

Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia. “Profil Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Yogyakarta.” 2025.

Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia. “Rencana Strategis BPOM 2020–2024.” 2020.

Badan Pusat Statistik (BPS). “Statistik Industri Besar dan Sedang Indonesia.” 2022.

Badan Pusat Statistik Kota Yogyakarta. “Kota Yogyakarta dalam Angka 2024.” 2024.

Balai Besar POM di Yogyakarta. “Menertibkan Kosmetik, Mewujudkan Keamanan bagi Masyarakat.” 2025.

#### G. Skripsi / Karya Ilmiah

Bella Nathasya. Peran BPOM terhadap Pengawasan Peredaran Kosmetik Ilegal dalam Perlindungan Hukum Konsumen di Air Dingin Pekanbaru. Skripsi, 2022.

Tri Siana Emi. Pengawasan Peredaran Kosmetik Ilegal dalam Peraturan BPOM Nomor 12 Tahun 2023 Perspektif Sadd Az-Zari'ah (Studi Loka POM Kota Surakarta). Skripsi, 2023.

#### H. Berita

Kompas Health. "Peredaran Kosmetik Ilegal Tembus Rp 31,7 Miliar, BPOM Temukan Banyak di Yogyakarta." 2025.

Republika. "BPOM Perkuat Pengawasan Kosmetik Ilegal di Era Digital." 2023.