JPIM: Jurnal Penelitian Ilmiah Multidisipliner
Vol. 3, No. 02, Tahun 2026, Hal. 555-565, ISSN: 3089-0128 (Online)

Penegakan Hukum Pidana terhadap Pengedar Kosmetik yang Tidak Memiliki Izin Edar oleh BPOM di Gorontalo (Menurut UU Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan)

Suhaila Bakari[1], Dian Ekawaty Ismail[2], Janwar Hippy[3]
[1,2,3]Fakultas Hukum, Universitas Negeri Gorontalo
Email: suhailabakari65@gmail.com

Article Info

Article history:

Received November 11, 2026
Revised November 15, 2026
Accepted November 15, 2026

Keywords:

criminal law enforcement; cosmetics without distribution permit; BBPOM; Health Law; consumer protection

ABSTRACT

The circulation of cosmetics without a distribution permit in Gorontalo poses risks to consumer health. This study analyzes the implementation of Law Number 17 of 2023 on Health in the criminal law enforcement against distributors of such cosmetics by the Gorontalo Food and Drug Monitoring Agency (BBPOM) and identifies the inhibiting factors. This empirical legal research used a qualitative approach with a descriptive-analytical nature. Primary data were obtained through observation, interviews, and documentation involving one BBPOM official and two cosmetic users, and secondary data through literature study, then analyzed descriptively and qualitatively. Law enforcement is carried out through supervision, enforcement actions, and investigation by civil servant investigators (PPNS), with Article 435 of the Law as the basis of criminal sanctions, yet it has not run optimally. The inhibiting factors include limited investigators, budget, and facilities, a broad supervision area, limited awareness of business actors and the public, and difficulty tracing online distribution. Effectiveness depends on the readiness of officers, supporting facilities, inter-agency coordination, and public participation.

This is an open access article under the CC BY-SA license.

Article Info

Article history:

Received November 11, 2026
Revised November 15, 2026
Accepted November 15, 2026

Kata kunci:

penegakan hukum pidana; kosmetik tanpa izin edar; BBPOM; Undang-Undang Kesehatan; perlindungan konsumen

ABSTRAK

Peredaran kosmetik tanpa izin edar di Gorontalo berisiko membahayakan kesehatan konsumen. Penelitian ini menganalisis implementasi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan dalam penegakan hukum pidana terhadap pengedar kosmetik tanpa izin edar oleh Balai Besar POM (BBPOM) di Gorontalo serta mengidentifikasi faktor penghambatnya. Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris dengan pendekatan kualitatif yang bersifat deskriptif-analitis. Data primer diperoleh melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi dengan seorang pegawai BBPOM dan dua pengguna kosmetik, sedangkan data sekunder melalui studi literatur, kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif. Penegakan hukum dilaksanakan melalui pengawasan, penindakan, dan penyidikan oleh PPNS, dengan dasar sanksi pidana Pasal 435 undang-undang tersebut, namun belum berjalan maksimal. Faktor penghambatnya meliputi keterbatasan jumlah PPNS, anggaran, dan fasilitas, luasnya wilayah pengawasan, belum optimalnya kesadaran pelaku usaha dan masyarakat, serta sulitnya penelusuran peredaran daring. Efektivitas penegakan hukum bergantung pada kesiapan aparat, dukungan sarana, koordinasi antarinstansi, dan partisipasi masyarakat.

This is an open access article under the CC BY-SA license.

Corresponding Author:

Suhaila Bakari
Fakultas Hukum, Universitas Negeri Gorontalo
Email: suhailabakari65@gmail.com

PENDAHULUAN

Kosmetik kini menjadi bagian penting dari kehidupan sehari-hari berbagai kelompok masyarakat, tidak hanya perempuan tetapi juga laki-laki. Dorongan untuk tampil menarik meningkatkan permintaan terhadap kosmetik dan menggeser kedudukannya dari kebutuhan sekunder menjadi kebutuhan yang dianggap pokok (Muhlis *et al.*, 2022). Tingginya permintaan mendorong banyak perusahaan memasuki industri kosmetik sehingga persaingan semakin ketat, tetapi sekaligus membuka peluang bagi produsen yang tidak bertanggung jawab untuk memproduksi dan memperdagangkan produk berbahan tidak jelas tanpa izin edar dari Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) (Pratama *et al.*, 2023).

Kosmetik tanpa izin edar umumnya dijual dengan harga murah dan menjanjikan hasil instan, sehingga tetap diminati meskipun tidak mencantumkan label bahan maupun tanggal kedaluwarsa (Dai *et al.*, 2019). Minat yang tinggi sering kali tidak diimbangi pengetahuan konsumen tentang cara memilih produk yang asli, bermutu, dan aman (Lestari & Widayati, 2022), padahal produk semacam itu berisiko menimbulkan iritasi hingga kerusakan kulit. Konsumen yang dirugikan memiliki perlindungan hukum untuk menuntut haknya kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan (Ahmad & Thalib, 2019).

Peredaran kosmetik ilegal melanggar hak konsumen atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, sedangkan Pasal 8 undang-undang tersebut melarang pelaku usaha memproduksi dan/atau memperdagangkan barang yang tidak sesuai dengan standar yang ditetapkan peraturan perundang-undangan (Mokodongan *et al.*, 2023). Pemerintah juga menetapkan pengawasan yang bersifat preventif dan represif, termasuk terhadap perdagangan kosmetik melalui sistem elektronik (Anisa & Ramli, 2021). Dari sisi hukum pidana, Pasal 435 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan mengancam setiap orang yang memproduksi atau mengedarkan sediaan farmasi dan/atau alat kesehatan yang tidak memenuhi standar dan/atau persyaratan keamanan, khasiat/kemanfaatan, dan mutu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 138 ayat (2) dan ayat (3) dengan pidana penjara paling lama 12 tahun atau pidana denda paling banyak Rp5.000.000.000,00.

Penegakan ketentuan tersebut menghadapi kendala di lapangan. Keterbatasan jumlah dan kompetensi penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) dapat memperlambat penyidikan sehingga pelaku berkesempatan melanjutkan aktivitasnya (Mohamad *et al.*, 2024), sedangkan pemasaran secara daring mempersulit pengawasan (Jaya, 2020). Pelaku usaha yang tidak mematuhi

ketentuan memerlukan penegakan hukum yang tegas, disertai edukasi kepada masyarakat mengenai bahaya kosmetik ilegal (Kemala *et al.*, 2024). Persoalan ini mendesak ditangani karena peredaran kosmetik tanpa izin edar dapat menimbulkan kerugian materiil dan immateriil bagi konsumen serta merugikan negara (Putri & Imanullah, 2023).

Di Gorontalo, Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) sebagai unit pelaksana teknis BPOM telah menemukan dan menangani sejumlah kasus peredaran kosmetik tanpa izin edar. Kajian terdahulu di daerah ini telah membahas pengawasan peredaran kosmetik ilegal oleh BPOM (Mokodongan *et al.*, 2023) serta kendala yang dihadapi PPNS, BPOM, dan Kepolisian dalam menangani kasus kosmetik ilegal (Mohamad *et al.*, 2024). Penelitian ini melengkapi kajian tersebut dengan menelaah penerapan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan dalam penegakan hukum pidana terhadap pengedar kosmetik tanpa izin edar berdasarkan data lapangan yang dikumpulkan pada Desember 2025 hingga Januari 2026. Tujuan penelitian ini adalah (1) menganalisis implementasi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan dalam penegakan hukum pidana terhadap pengedar kosmetik tanpa izin edar oleh BBPOM Gorontalo, dan (2) mengidentifikasi faktor-faktor yang menghambat penegakan hukum pidana tersebut. Hasilnya diharapkan menjadi masukan bagi BBPOM, pemerintah, pelaku usaha, dan masyarakat dalam mencegah peredaran kosmetik tanpa izin edar.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris dengan pendekatan kualitatif. Penelitian hukum empiris mengkaji hukum dalam praktik, yakni bagaimana ketentuan hukum tertulis berfungsi dan berdampak dalam kehidupan masyarakat, sehingga memerlukan data lapangan (Tampubolon *et al.*, 2023). Sifat penelitian adalah deskriptif-analitis, yaitu menggambarkan dan menganalisis secara sistematis bagaimana ketentuan hukum diberlakukan dalam kasus tertentu (Djulaeka & Rahayu, 2020), dalam hal ini penerapan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan terhadap peredaran kosmetik tanpa izin edar.

Penelitian dilaksanakan di Balai Besar POM di Gorontalo, yang berkantor di Kecamatan Kabila, Kabupaten Bone Bolango, dengan wilayah kerja seluruh kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo. Lokasi dipilih karena beberapa jenis kosmetik tanpa izin edar masih ditemukan dipakai dan diedarkan di masyarakat. Penelitian dilakukan setelah memperoleh izin dari instansi tersebut.

Data primer diperoleh langsung di lapangan melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Informan terdiri atas satu orang pegawai BBPOM Gorontalo dari bagian penyidikan, yaitu Ketua Tim Penyidikan, serta dua orang pengguna kosmetik tanpa izin edar yang diberi inisial AB dan WL (Roosinda *et al.*, 2021). Wawancara dengan pegawai BBPOM dilakukan pada 4 Desember 2025, sedangkan wawancara dengan AB dan WL dilakukan pada 5 dan 12 Januari 2026. Observasi dilakukan langsung di BBPOM Gorontalo, dan dokumentasi berupa data resmi laporan penemuan kosmetik ilegal yang diperoleh dari instansi tersebut. Data sekunder diperoleh melalui studi literatur yang meliputi peraturan perundang-undangan, buku hukum, jurnal ilmiah, dan skripsi terdahulu.

Seluruh data dianalisis secara deskriptif kualitatif melalui tiga tahap. Pertama, reduksi data, yaitu memilah dan merangkum data hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi sesuai dengan rumusan masalah. Kedua, penyajian data dalam bentuk uraian naratif dan tabel agar pola temuan mudah dibaca. Ketiga, penarikan kesimpulan dengan membandingkan temuan lapangan terhadap ketentuan hukum yang berlaku dan teori penegakan hukum. Analisis menekankan pemahaman mendalam terhadap informasi yang ditemukan, bukan pada angka statistik.

HASIL

Gambaran umum lokasi penelitian

Balai Pengawas Obat dan Makanan di Gorontalo berdiri pada tahun 2008 dan pada 21 Mei 2025 berubah status menjadi Balai Besar POM di Gorontalo, yang ditandai dengan penandatanganan prasasti oleh Gubernur Gorontalo. Perubahan ini sejalan dengan Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 3 Tahun 2025 tentang perubahan organisasi dan tata kerja unit pelaksana teknis (Balai Besar POM di Gorontalo, t.t.). Wilayah kerjanya meliputi Kota Gorontalo, Kabupaten Gorontalo, Kabupaten Bone Bolango, Kabupaten Gorontalo Utara, Kabupaten Boalemo, dan Kabupaten Pohuwato. BBPOM Gorontalo mengawasi sarana produksi, distribusi, dan peredaran obat, obat tradisional, kosmetik, suplemen kesehatan, serta pangan olahan, di samping melakukan pembinaan kepada pelaku usaha, pengujian laboratorium, pengambilan sampel, dan penindakan pelanggaran. Kota Gorontalo sebagai ibu kota provinsi memiliki luas sekitar 79,03 km² yang terbagi menjadi 9 kecamatan dan 50 kelurahan, dengan jumlah penduduk sekitar 205.390 jiwa (Badan Pusat Statistik Kota Gorontalo, 2024). Pertumbuhan penduduk dan perkembangan perdagangan berimplikasi pada meningkatnya peredaran produk konsumsi, termasuk kosmetik, sehingga pengawasan menjadi penting untuk melindungi kesehatan masyarakat.

Temuan kosmetik tanpa izin edar di Gorontalo

Data BBPOM Gorontalo mencatat tujuh perkara temuan kosmetik ilegal pada periode 2021 hingga 2024 (Tabel 1). Empat perkara berasal dari tahun 2021, satu perkara dari tahun 2022, dan dua perkara dari tahun 2024. Data perkara tahun 2023 tidak terdapat pada dokumen yang diperoleh dari BBPOM, dan alasannya tidak dijelaskan dalam dokumen maupun wawancara. Kemungkinannya, tidak ada temuan yang diproses sebagai perkara pada tahun tersebut atau datanya belum direkapitulasi; hal ini perlu dikonfirmasi pada penelitian lanjutan. Empat perkara telah berakhir dengan putusan pengadilan, satu perkara diselesaikan melalui pembinaan, dan dua perkara masih dalam proses persidangan. Jumlah barang bukti pada tiap perkara berkisar antara 4 hingga 2.548, dengan total 8.490. Perkara tahun 2021 dan 2022 ditangani sebelum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 berlaku (diundangkan pada Agustus 2023) sehingga masih berpedoman pada Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, sedangkan dua perkara tahun 2024 ditangani setelah undang-undang yang baru berlaku.

Tabel 1. Penanganan Temuan Kosmetik Tanpa Izin Edar oleh BBPOM Gorontalo Tahun 2021–2024

No	Tahun perkara	Jumlah barang bukti	Tindak lanjut
1	2021	2.415	Pembinaan
2	2021	1.264	Putusan pengadilan
3	2021	2.548	Putusan pengadilan
4	2021	1.104	Putusan pengadilan
5	2022	821	Putusan pengadilan
6	2024	334	Dalam proses persidangan
7	2024	4	Dalam proses persidangan

Sumber: BBPOM Gorontalo (data diolah). Catatan: perkara tahun 2021 dan 2022 masih berpedoman pada Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

Dampak bagi konsumen dan keterangan informan

Menurut informan dari bagian penyidikan BBPOM Gorontalo, kosmetik tergolong berbahaya apabila dicampur bahan kimia berbahaya seperti merkuri. Zat ini menghambat pembentukan pigmen pada permukaan kulit sehingga kulit tampak putih dalam waktu singkat, misalnya pada kosmetik racikan yang banyak beredar. Pemakaian kosmetik bermerkuri dapat menimbulkan perubahan warna kulit, bintik hitam, alergi, dan iritasi; pada dosis tinggi merkuri dapat merusak otak dan ginjal secara permanen serta mengganggu perkembangan janin. Informan menyatakan bahwa masyarakat sering tidak mempedulikan apakah kosmetik yang dipakai sudah terdaftar di BPOM karena hanya berfokus pada hasil. Keterangan bahwa kosmetik bermerkuri berbahaya sejalan dengan Organisasi Kesehatan Dunia (World Health Organization [WHO], 2019) yang menyatakan bahwa produk pencerah kulit yang mengandung merkuri berbahaya bagi kesehatan.

Dua pengguna kosmetik tanpa izin edar menceritakan pengalaman yang serupa. AB membeli produk tanpa label BPOM dengan harga sangat murah di sebuah toko kosmetik. Setelah dua kali pemakaian, wajahnya berjerawat dan iritasi padahal sebelumnya tidak pernah berjerawat; menurut AB, dokter menyatakan bahwa ia keracunan bahan kimia dalam kosmetik tersebut. WL membeli krim racikan wajah di toko daring. Pada hari pertama tidak ada reaksi, tetapi setelah tiga sampai empat hari wajahnya kemerahan, iritasi, dan ditumbuhi banyak jerawat; WL berhenti memakainya dan kondisi kulitnya pulih dengan sendirinya setelah waktu yang cukup lama.

Upaya penegakan hukum oleh BBPOM Gorontalo

Menurut informan, BPOM memiliki tiga kewenangan utama dalam pengawasan obat dan makanan, yaitu (1) menerbitkan izin edar produk dan sertifikat sesuai standar dan persyaratan keamanan, khasiat/manfaat, dan mutu, termasuk pengujian obat dan makanan; (2) melakukan intelijen dan penyidikan di bidang pengawasan obat dan makanan; serta (3) memberikan sanksi administratif. Sebagai implementasi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, penegakan hukum terhadap pengedar kosmetik tanpa izin edar dilakukan melalui tiga tahap, yaitu pengawasan, penindakan, dan penyidikan (Tabel 2). Pada tahap penindakan, pelanggaran yang hanya memerlukan tindakan administratif diselesaikan melalui sanksi administratif berupa perintah penarikan dan pemusnahan produk atau penghentian sementara kegiatan, sedangkan pelanggaran yang mengandung unsur pidana dilanjutkan ke penyidikan

oleh PPNS. Pada tahap penyidikan, informan menyampaikan bahwa tidak semua temuan langsung dilanjutkan ke persidangan, tetapi dinilai terlebih dahulu melalui gelar perkara awal berdasarkan kelengkapan bukti, jumlah produk yang ditemukan, dan dampak dugaan pelanggaran.

Tabel 2. Tahapan Penegakan Hukum terhadap Pengedar Kosmetik Tanpa Izin Edar oleh BBPOM Gorontalo

No	Tahap	Bentuk kegiatan
1	Pengawasan	a. Terjun langsung memeriksa sarana yang diduga menjual kosmetik berbahaya atau tanpa izin edar; b. Memeriksa kemasan dan kondisi produk; c. Mengambil atau membeli sampel untuk pengujian laboratorium; d. Menyita produk apabila ditemukan pelanggaran; e. Sosialisasi dan pembinaan kepada pelaku usaha.
2	Penindakan	a. Pengamanan atau penyitaan produk; b. Pemeriksaan dan penelusuran pelaku usaha; c. Peringatan tertulis; d. Penarikan dan penghentian peredaran produk; e. Pemusnahan produk; f. Pemberian sanksi administratif; g. Pelimpahan perkara yang memiliki unsur pidana ke tahap penyidikan.
3	Penyidikan oleh PPNS	a. Pengumpulan informasi dan penelusuran dugaan tindak pidana (laporan masyarakat melalui ULPK, intelijen, pemantauan media digital); b. Penelusuran pola penjualan tertutup melalui media sosial atau ojek daring; c. Penggeledahan dan pengumpulan alat bukti (produk, perangkat komunikasi, dan akun media sosial); d. Pengujian sampel di laboratorium; e. Keterangan ahli; f. Gelar perkara untuk menentukan kelanjutan penanganan; g. Koordinasi dengan Korwas PPNS Polri dan Reskrim Polda Gorontalo.

Sumber: Hasil wawancara dengan Ketua Tim Penyidikan BBPOM Gorontalo, 4 Desember 2025 (data diolah)

Faktor penghambat penegakan hukum

Hambatan yang dihadapi BBPOM Gorontalo dalam menegakkan hukum pidana terhadap peredaran kosmetik tanpa izin edar dipetakan berdasarkan lima faktor yang memengaruhi penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto (Sartika *et al.*, 2019), yaitu faktor hukum, penegak hukum, sarana atau fasilitas, masyarakat, dan kebudayaan. Dari kelima faktor tersebut, penelitian ini memetakan empat faktor pertama; faktor kebudayaan tidak dikaji secara khusus dan dicatat sebagai saran penelitian lanjutan. Hasil pemetaan disajikan pada Tabel 3. Informan juga mengharapkan masyarakat lebih selektif memilih kosmetik dengan menerapkan prinsip Cek KLIK, yaitu memeriksa Kemasan, Label, Izin edar, dan Kedaluwarsa, serta melaporkan dugaan peredaran kosmetik ilegal kepada pihak yang berwenang.

Tabel 3. Faktor Penghambat Penegakan Hukum Pidana terhadap Kosmetik Tanpa Izin Edar

No	Faktor	Hambatan yang ditemukan
1	Hukum	Aparat perlu cermat memilih ketentuan yang sesuai dengan pelanggaran (antara lain Pasal 435 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023) dan memastikan unsur tindak pidana terpenuhi serta didukung bukti yang memadai.
2	Penegak hukum	a. Jumlah PPNS BPOM terbatas dibandingkan jumlah perkara sehingga penyelesaian perkara membutuhkan waktu lebih lama; b. Kualitas sumber daya manusia perlu ditingkatkan, baik pemahaman hukum maupun kemampuan teknis mengidentifikasi produk, menelusuri peredaran, dan mengumpulkan alat bukti; c. Kewenangan PPNS dalam penindakan mandiri terbatas sehingga memerlukan koordinasi dengan aparat lain; d. Wilayah kerja yang luas (seluruh kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo).
3	Sarana dan fasilitas	Keterbatasan biaya, peralatan, dan sarana operasional untuk pemeriksaan lapangan, penelusuran asal produk, pengumpulan barang bukti, dan pengujian sampel.
4	Masyarakat	a. Pelaku usaha atau pedagang kurang memeriksa legalitas kosmetik yang dijual; b. Konsumen kurang pengetahuan dan lebih mengutamakan harga murah atau hasil cepat daripada memeriksa izin edar; c. Penjualan melalui media sosial dan platform daring sulit dipantau.

Sumber: Hasil wawancara dan observasi (data diolah)

PEMBAHASAN

Implementasi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023

Penegakan hukum pada hakikatnya adalah upaya mewujudkan gagasan keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan, sehingga norma hukum benar-benar berlaku dan menjadi pedoman perilaku (Moho, 2019; Samudra, 2021). Ketiga unsur tersebut perlu diperhatikan secara bersamaan dalam setiap penegakan hukum (Moho, 2019). Dengan kerangka ini, hasil penelitian menunjukkan bahwa BBPOM Gorontalo mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan melalui rangkaian pengawasan, penindakan, dan penyidikan, tidak semata-mata melalui penjatuhan sanksi pidana.

Kosmetik termasuk sediaan farmasi menurut Pasal 1 angka 12 undang-undang tersebut, sehingga peredaran kosmetik yang tidak memenuhi standar dan/atau persyaratan keamanan, khasiat/kemanfaatan, dan mutu dapat dijerat dengan Pasal 435. Pengawasan lapangan, pemeriksaan kemasan, pengambilan sampel, dan pembinaan pelaku usaha berfungsi mencegah dan mendeteksi pelanggaran sejak dini, sedangkan penyitaan, penarikan, pemusnahan, sanksi administratif, dan penyidikan merupakan reaksi terhadap pelanggaran yang sudah terjadi. Pembagian fungsi preventif dan represif ini sejalan dengan mekanisme pengawasan kosmetik yang bersifat preventif dan represif (Anisa & Ramli, 2021).

Kaitan antara ketiadaan izin edar dan unsur Pasal 435 perlu dijelaskan. Sebagaimana dikutip dalam penelitian ini, rumusan Pasal 435 berfokus pada perbuatan memproduksi atau mengedarkan sediaan farmasi yang tidak memenuhi standar dan/atau persyaratan keamanan, khasiat/kemanfaatan, dan mutu menurut Pasal 138 ayat (2) dan ayat (3), bukan pada ketiadaan izin edar semata. Menurut informan, izin edar diterbitkan BPOM setelah produk dinilai

memenuhi standar dan persyaratan keamanan, khasiat/manfaat, dan mutu. Kosmetik yang tidak memiliki izin edar berarti belum melalui penilaian tersebut, sehingga ketiadaan izin edar menjadi indikator awal terpenuhinya unsur "tidak memenuhi standar dan/atau persyaratan". Namun, indikator itu belum otomatis cukup untuk pemidanaan: penyidik tetap harus membuktikan seluruh unsur, yaitu perbuatan memproduksi atau mengedarkan, kedudukan produk sebagai sediaan farmasi, dan ketidaksesuaiannya dengan standar atau persyaratan, antara lain melalui hasil uji laboratorium dan keterangan ahli.

Jalur administratif dan jalur pidana digunakan secara selektif. Pelanggaran yang hanya memerlukan tindakan administratif diselesaikan melalui sanksi administratif, sedangkan pelanggaran yang mengandung unsur pidana dilanjutkan ke penyidikan. Pola ini tampak pada Tabel 1: satu dari tujuh perkara diselesaikan melalui pembinaan, empat berakhir dengan putusan pengadilan, dan dua masih disidangkan. Perkara dengan 2.415 barang bukti diselesaikan melalui pembinaan, sedangkan perkara dengan 821 barang bukti berakhir dengan putusan pengadilan. Hal ini tampak sejalan dengan keterangan informan bahwa kelanjutan perkara ditentukan melalui gelar perkara berdasarkan kelengkapan bukti, jumlah produk, dan dampak pelanggaran, bukan semata-mata jumlah barang yang ditemukan. Dari perspektif kepastian hukum dan keadilan (Moho, 2019), kriteria gelar perkara tersebut perlu diterapkan secara konsisten agar perkara dengan karakteristik serupa memperoleh perlakuan yang serupa.

Penyelesaian perkara dengan 2.415 barang bukti melalui pembinaan memerlukan penjelasan. Dokumen BBPOM tidak memuat alasan khusus untuk perkara tersebut, sehingga uraian berikut merupakan penafsiran berdasarkan keterangan informan dan tujuan pembinaan, bukan alasan yang telah dikonfirmasi. Pembinaan bertujuan memberikan pemahaman kepada pelaku usaha tentang kewajiban menjual kosmetik yang aman, memenuhi persyaratan, dan memiliki izin edar. Karena kelanjutan perkara ditentukan melalui gelar perkara berdasarkan kelengkapan bukti, jumlah produk, dan dampak pelanggaran, pembinaan dapat dipandang memadai apabila hasil gelar perkara menilai bahwa unsur pidana belum terpenuhi atau alat bukti belum cukup, atau dampak pelanggaran dinilai dapat diatasi melalui pembinaan dan tindakan administratif.

Meskipun rangkaian upaya itu telah dijalankan, penegakan hukum belum maksimal. Data pada Tabel 1 hanya memuat tujuh perkara dalam empat tahun untuk wilayah kerja enam kabupaten/kota, tanpa data tahun 2023, dan jumlahnya naik turun (empat perkara pada 2021, satu pada 2022, dan dua pada 2024) sehingga tidak menunjukkan tren yang jelas. Sedikitnya perkara yang tercatat tidak serta-merta berarti sedikitnya peredaran. Informan menyampaikan bahwa pelaku dapat menggunakan pola penjualan tertutup melalui media sosial atau ojek daring untuk menghindari pengawasan, dan kemudahan pemasaran daring (Jaya, 2020) membuat sebagian peredaran sulit terpantau. Oleh karena itu, jumlah perkara yang tercatat lebih tepat dibaca sebagai gambaran kapasitas penindakan, bukan ukuran besarnya peredaran kosmetik tanpa izin edar. Selain itu, hanya dua perkara tahun 2024 yang ditangani setelah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 berlaku dan keduanya masih disidangkan, sehingga penerapan Pasal 435 oleh pengadilan belum dapat dinilai dari putusan.

Faktor penghambat

Pada faktor hukum, hambatan yang ditemukan bukan kekosongan norma, melainkan ketepatan penerapan. Aparat harus cermat memilih ketentuan yang sesuai dengan pelanggaran dan memastikan unsur pidana terbukti. Pasal 435 mensyaratkan bahwa produk tidak memenuhi standar dan/atau persyaratan keamanan, khasiat/kemanfaatan, dan mutu, sehingga pembuktian dibantu oleh hasil uji laboratorium dan keterangan ahli sebagaimana dijelaskan informan.

Faktor penegak hukum menjadi hambatan yang paling banyak ditemukan. Jumlah PPNS yang terbatas memperpanjang waktu penyidikan, sementara penyidik dituntut memahami ketentuan hukum sekaligus memiliki kemampuan teknis mengidentifikasi produk dan menelusuri jaringan peredaran. Kewenangan PPNS yang terbatas dalam penindakan mandiri menuntut koordinasi dengan Korwas PPNS Polri dan Reskrim Polda Gorontalo; koordinasi ini penting, tetapi menambah tahapan yang harus diselaraskan antarinstansi. Wilayah kerja yang mencakup seluruh kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo semakin memperberat pengawasan. Temuan ini sejalan dengan Mohamad *et al.* (2024) yang mengidentifikasi kendala PPNS, BPOM, dan Kepolisian dalam menangani kasus kosmetik ilegal di Gorontalo. Keterbatasan biaya dan fasilitas termasuk faktor sarana, bukan faktor masyarakat. Pemeriksaan lapangan, penelusuran asal produk, pengumpulan barang bukti, dan pengujian sampel memerlukan anggaran, peralatan, dan sarana operasional; tanpa dukungan tersebut, pengawasan dan penyidikan sulit berjalan efektif, terutama untuk menjangkau peredaran daring.

Pada faktor masyarakat, pelaku usaha yang tidak memeriksa legalitas produk membuka peluang kosmetik tanpa izin edar terus beredar, sedangkan konsumen yang mengutamakan harga murah dan hasil cepat mempertahankan permintaan terhadap produk tersebut. Pengalaman AB dan WL menggambarkan konsekuensinya: keduanya membeli produk tanpa memastikan izin edar dan mengalami iritasi serta jerawat. Penerapan prinsip Cek KLIK dan pelaporan oleh masyarakat, serta edukasi yang berkelanjutan (Kemala *et al.*, 2024), dapat menekan permintaan tersebut.

Keempat faktor tersebut saling berkaitan. Keterbatasan aparat, anggaran, dan fasilitas, luasnya wilayah, pemasaran daring, serta rendahnya kesadaran pelaku usaha dan konsumen menyebabkan pengawasan dan penanganan perkara harus disesuaikan dengan kemampuan dan skala prioritas yang tersedia. Dengan demikian, keberhasilan implementasi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan tidak hanya bergantung pada adanya ketentuan pidana, tetapi juga pada kesiapan aparat, dukungan sarana dan anggaran, koordinasi antarinstansi, serta partisipasi masyarakat dan pelaku usaha.

Penelitian ini memiliki keterbatasan. Data perkara hanya bersumber dari BBPOM Gorontalo, dan keterangan tentang proses penegakan hukum bersumber dari satu pegawai BBPOM serta dua pengguna kosmetik. Belum ada keterangan dari penyidik Kepolisian, jaksa, hakim, maupun pelaku usaha yang menjual kosmetik tanpa izin edar. Penelitian selanjutnya perlu melibatkan pihak-pihak tersebut serta menelaah putusan pengadilan untuk memperkuat validitas temuan. Faktor kebudayaan, misalnya pola konsumsi yang berorientasi pada harga murah dan hasil cepat, belum dikaji secara khusus dalam penelitian ini sehingga disarankan menjadi fokus penelitian berikutnya. Alasan tidak tersedianya data perkara tahun 2023 dan

alasan penyelesaian salah satu perkara melalui pembinaan juga perlu dikonfirmasi langsung kepada BBPOM.

KESIMPULAN

Implementasi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan dalam penegakan hukum pidana terhadap pengedar kosmetik tanpa izin edar oleh BBPOM Gorontalo dilaksanakan melalui pengawasan, penindakan, dan penyidikan oleh PPNS, dengan Pasal 435 sebagai dasar ancaman pidana. Pengawasan dilakukan melalui pemeriksaan langsung terhadap sarana peredaran, pemeriksaan legalitas dan kondisi produk, serta pengambilan sampel untuk pengujian; apabila ditemukan dugaan pelanggaran, BBPOM menindaklanjutinya sesuai kewenangan, termasuk pengamanan barang bukti, penyidikan, dan koordinasi dengan aparat penegak hukum. Namun, pelaksanaannya belum maksimal di seluruh wilayah kerja BBPOM Gorontalo. Faktor-faktor yang menghambat meliputi keterbatasan jumlah PPNS, kebutuhan peningkatan kualitas sumber daya manusia, keterbatasan anggaran dan fasilitas, luasnya wilayah pengawasan, belum optimalnya kesadaran pelaku usaha dan masyarakat mengenai legalitas produk, serta sulitnya penelusuran peredaran daring. Berdasarkan temuan tersebut, BBPOM Gorontalo disarankan memperkuat pemantauan peredaran daring dan koordinasi dengan kepolisian; pemerintah dan instansi terkait mendukung peningkatan kapasitas sumber daya manusia, anggaran, dan sarana; pelaku usaha memastikan legalitas produk yang dijual; dan masyarakat menerapkan prinsip Cek KLIK serta melaporkan dugaan peredaran kosmetik ilegal.

DAFTAR PUSTAKA

Ahmad, D., & Thalib, M. C. (2019). Tanggung jawab hukum pelaku usaha terhadap peredaran kosmetik yang tidak memiliki izin edar. *Jurnal Legalitas, 12*(2).

Anisa, P. N., & Ramli, T. A. (2021). Implementasi peraturan pengawasan kosmetik tanpa izin edar dalam perdagangan melalui sistem elektronik sebagai upaya perlindungan konsumen. *Jurnal Riset Ilmu Hukum, 1*(2).

Badan Pengawas Obat dan Makanan. (2025). *Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 3 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 19 Tahun 2023 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis pada Badan Pengawas Obat dan Makanan*.

Badan Pusat Statistik Kota Gorontalo. (2024). *Badan Pusat Statistik Kota Gorontalo* [Situs web]. Diakses 11 Mei 2026, dari https://gorontalokota.bps.go.id/

Balai Besar POM di Gorontalo. (t.t.). *Balai Besar POM di Gorontalo* [Situs web]. Diakses 11 Mei 2026, dari https://gorontalo.pom.go.id/

Dai, F. R. F., Kasim, R., & Martam, N. K. (2019). Perlindungan hukum bagi konsumen terhadap peredaran kosmetik ilegal. *Jurnal Seminar Nasional Teknologi, Sains dan Humaniora, 1*(1).

Djulaeka, & Rahayu, D. (2020). *Buku ajar: Metode penelitian hukum*. Scopindo Media Pustaka.

Jaya, F. (2020). Tinjauan yuridis terhadap pemasaran kosmetik ilegal secara online di Indonesia. *Journal of Judicial Review, 22*(1).

Kemala, A. P., Ahaddin, F., Qomarudin, H., & Dharmasetya, L. (2024). Tindak pidana dalam pengedaran produk kosmetik ilegal perspektif hukum perlindungan konsumen di Indonesia. *Journal of Law, 2*(1).

Lestari, R. D., & Widayati, A. (2022). Profil penggunaan kosmetika di kalangan remaja putri SMK Indonesia Yogyakarta. *Majalah Farmaseutik, 18*(1).

Mohamad, M., Imran, S. Y., & Mamu, K. Z. (2024). Challenges faced by PPNS, BPOM, and the Indonesian National Police in addressing illegal cosmetic cases in Gorontalo. *Estudiante Law Journal, 6*(3).

Moho, H. (2019). Penegakan hukum di Indonesia menurut aspek kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan. *Warta Dharmawangsa, 13*(1).

Mokodongan, K., Nur, R., & Arti, A. (2023). Pengawasan peredaran kosmetik ilegal oleh BPOM di Gorontalo. *Jurnal Hukum dan Sosial Politik, 1*(1).

Muhlis, L. N., Muhadar, & Mirzana, H. A. (2022). Penegakan hukum pidana terhadap pelaku peredaran kosmetik ilegal di Kota Makassar. *Jurnal Ilmiah Ecosystem, 22*(1).

Pratama, H. B., Hasan, Z., Utami, A. P., & Ranenda, F. P. (2023). Akibat hukum penyalahgunaan pemakaian kosmetik berbahan kimia dengan edar palsu dan tidak mencantumkan nomor Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) (Studi di Pasar Simpur Bandar Lampung). *Jurnal Hukum dan Sosial Politik, 1*(2).

Putri, L., & Imanullah, M. N. (2023). Perlindungan konsumen terhadap produk kosmetik tanpa izin edar dari Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM). *Proceeding of Conference on Law and Social Studies, 1*(2).

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

Republik Indonesia. (2009). *Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan*.

Republik Indonesia. (2023). *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan*.

Roosinda, F. W., dkk. (2021). *Metode penelitian kualitatif*. Zahir Publishing.

Samudra. (2021). Penegakan hukum pidana perspektif nilai kemanusiaan yang adil dan beradab. *Jurnal Pengkajian Penelitian Ekonomi dan Hukum Islam, 6*(1).

Sartika, A., dkk. (2019). Penegakan hukum pidana terhadap pelaku usaha kosmetik yang mengandung bahan berbahaya di Provinsi Lampung. *Jurnal Hukum Pidana, 7*(6).

Tampubolon, M., dkk. (2023). *Sosiologi hukum*. PT Global Eksekutif Teknologi.

World Health Organization. (2019). *Mercury in skin lightening products* (WHO/CED/PHE/EPE/19.13). https://www.who.int/publications/i/item/WHO-CED-PHE-EPE-19.13