

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Permasalahan konsumen begitu rumit seiring dengan pesatnya peradaban manusia. Dampak yang muncul dapat bersifat positif dan negatif. Walaupun ada dampak positif yang dirasakan, akan berkurang maknanya adanya dampak negatif. Walaupun semua pihak dapat merasakan kerugian dari dampak negatif, namun pihak yang paling terkena dari dampak negatif adalah konsumen. Sedangkan, pihak yang lebih diuntungkan adalah para pelaku usaha yang terdiri dari beragam status seperti industrialis, produsen, pedagang, dan pengusaha, atau pebisnis.¹

Dalam hal ini pemerintah bertanggung jawab atas perlindungan bagi konsumen, Karena sudah menjadi kewajiban pemerintah sebagaimana jelas dikatakan Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan² “Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”. Kedudukan konsumen yang terlindung merupakan kesejahteraan yang

¹ Wahyu Sasongko, *Ketentuan-Ketentuan Pokok Hukum Perlindungan Konsumen*, UNILA, Bandar Lampung, 2007, hlm. 11

² Lihat alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945

nyata, karena konsumen merupakan keseluruhan rakyat Indonesia, siapapun mereka bila menggunakan suatu produk barang atau jasa adalah konsumen.³

Sebagai konsumen, maka setiap saat dapat mengalami musibah dan menghadapi permasalahan yang sama (senasib) dengan sesama konsumen lainnya. Apalagi, jika mengkonsumsi produk yang sama. Oleh karena itu, perlindungan terhadap kepentingan dan hak-hak konsumen semakin penting untuk diketahui, khususnya berkenaan dengan keadaan dan posisi konsumen di hadapan pelaku usaha. Konsumen senantiasa berada pada posisi yang lemah dihadapan pelaku usaha. Lemahnya posisi konsumen banyak dipengaruhi oleh berbagai aspek dan faktor. Posisi konsumen yang lemah itu berpengaruh terhadap perilaku konsumen, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang pada akhirnya akan menyadarkan kita bahwa kepentingan dan hak-hak konsumen perlu diberikan perlindungan hukum.⁴

Sangat disadari bahwa tiada satupun manusia yang bisa lepas dari predikat sebagai konsumen, baik itu dalam hal mengkonsumsi atau menggunakan barang ataupun jasa. Semua ini telah berlangsung sejak manusia hidup dalam kandungan sampai akhir hidupnya. Namun sangat disayangkan keberadaan serta penegakan dari pada hak-hak konsumen di Indonesia belum sepenuhnya dapat diterapkan dengan baik. Dengan telah banyaknya terjadi kasus-kasus yang merugikan kepentingan konsumen yang disebabkan karena lemahnya posisi konsumen dalam menuntut hak- haknya. Konsumen sebagai pihak terakhir dalam menggunakan barang/jasa dari pelaku usaha telah banyak dirugikan. Maka dari itu perlu adanya

³ Muhamad Djumhana, *Hukum Ekonomi Sosial Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 336

⁴ Wahyu Sasongko, *op.cit* hlm 12

keseimbangan antara hak dan kewajiban antar pihak. Keseimbangan perlindungan hukum terhadap pelaku usaha dan konsumen tidak terlepas dari adanya pengaturan tentang hubungan-hubungan hukum yang terjadi antara para pihak.⁵

Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang kesehatan, telah berkembang dengan pesat dan didukung oleh sarana kesehatan yang semakin baik, perkembangan ini turut mempengaruhi jasa profesional di bidang kesehatan yang dari waktu ke waktu semakin berkembang pula. Berbagai cara perawatan serta model pengobatan dikembangkan sehingga akibatnya juga bertambah besar, dan kemungkinan untuk melakukan kesalahan semakin besar pula. Dalam banyak hal yang berhubungan dengan masalah kesehatan sering ditemui kasus- kasus yang merugikan pasien. Oleh sebab itu, tidak mengherankan apabila profesi kesehatan serta perlindungan terhadap pasien sebagai konsumen diperbincangkan baik di kalangan intelektual maupun masyarakat awam dan kalangan pemerhati kesehatan.

Masyarakat pada umumnya melihat kesehatan adalah hal yang sangat penting dalam kehidupannya, maka dari itu jika kesehatan terganggu maka akan mempengaruhi semua kegiatan yang akan mereka lakukan. Masyarakat merupakan konsumen yang akan menggunakan barang atau jasa dari para pelaku usaha. Konsumen kesehatan atau pasien, biasanya melakukan konsultasi atau menyatakan keluhan kesehatannya ke rumah sakit atau puskesmas. Akan tetapi, terkadang pelayanan atau hasil dari pengobatan yang diberikan rumah sakit atau puskesmas tidak memberikan kesembuhan terhadap penyakit yang diderita pasien. Terlebih, penggunaan obat-obatan yang digunakan dokter mempunyai efek

⁵ Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 29

samping yang berbahaya bagi pasien, karena obat-obat tersebut terbuat dari bahan-bahan kimia. Faktor-faktor tersebut, banyak konsumen beralih ke pengobatan tradisional.

Sejak tahun 2008 angka persentase penduduk Indonesia yang mengalami keluhan kesehatan hingga selama sebulan terakhir pada tahun 2011 menunjukkan angka penurunan dari 33,24 % pada tahun 2008, 33,68% pada tahun 2009, 30,90% pada tahun 2010 dan 29,31% pada tahun 2011. Penurunan data tersebut, juga tidak jauh berbeda dengan persentase penduduk yang mengobati sendiri dan yang menggunakan pengobatan tradisional. Penduduk yang mengobati sendiri (termasuk berobat ke pengobatan tradisional) pada tahun 2011 yaitu 66,82 % dan penduduk yang memang lebih percaya daripada pelayanan kesehatan langsung berobat pada pengobatan tradisional yakni pada tahun 2011 dalam angka 23,63%. Data diatas menunjukkan bahwa penduduk Indonesia yang memilih pengobatan tradisional masih cukup tinggi.⁶

Pengetahuan masyarakat tentang kesehatan berpengaruh terhadap tindakan yang dilakukannya. Selain usaha menghindari penyakit, usaha mengetahui cara penyembuhan juga merupakan salah satu pedoman tingkah laku manusia demi mencapai kesejahteraan hidupnya. Terbukti bahwa ada masyarakat yang menggunakan jasa sistem medis moderen dan ada juga yang menggunakan sistem medis tradisional. Atas pengetahuan yang dimiliki itulah yang mendasari mengapa mereka memilih pengobatan moderen atau tradisional.

Oleh sebab itu manusia juga dapat merubah alam dan lingkungannya tersebut, dan menjadikannya sesuatu yang berarti dalam kehidupan sehari-hari. Hal ini

⁶ www.bps.go.id diakses pada Tanggal 13 Juli 2013 Pada Pukul 12.02

disebabkan karena pengetahuan kebudayaan yang dimiliki setiap manusia antara yang satu dengan yang lainnya berbeda-beda. Sehingga dalam pemilihan pengobatan yang mereka pilih berbeda-beda pula. Setiap manusia pasti menginginkan kesehatan dan terhindar dari segala penyakit, karena itulah manusia menggunakan pengetahuan yang dimiliki demi mencapai kesehatan.

Sistem medis tradisional juga merupakan pengobatan yang digunakan untuk memperoleh kesembuhan. Pengobatan ini menggunakan bahan-bahan yang terbuat dari tumbuh-tumbuhan yang masih ada disekitar lingkungan masyarakat. Ada yang menggunakan daun, batang, akar dan sebagainya. Sudah sejak zaman dahulu masyarakat Indonesia mengenal dan menggunakan tanaman obat berkhasiat sebagai salah satu upaya untuk menanggulangi berbagai masalah kesehatan, jauh sebelum pelayanan kesehatan formal dan obat-obatan modern menyentuh lapisan masyarakat. Yang menjadi alasan lain masyarakat lebih memilih pengobatan tradisional karena mahalny harga obat modern.

Di Indonesia pengobatan tradisional cukup digemari dan sering menjadi pilihan utama masyarakat. Pengaturan tentang pengobatan tradisional tidak luput dari peraturan perundang-undangan. Pada saat ini pengobatan ini sudah mulai menggunakan iklan sebagai media promosi. Sebagaimana dikatakan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, tujuan perlindungan konsumen yaitu menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi.⁷ Selain informasi merupakan hak konsumen, ketiadaan informasi atau informasi yang tidak memadai dari pelaku usaha merupakan salah

⁷ Lihat Pasal 3 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan konsumen

satu jenis cacat produk (cacat informasi), yang akan sangat merugikan konsumen.⁸ Dalam hal ini memungkinkan pelaku usaha pengobatan tradisional untuk melakukan publikasi melalui berbagai media demi tercapainya informasi dan keuntungan dalam produksi. Salah satu media informasi atau promosi barang atau jasa yaitu melalui media iklan.

Sebebas apapun paham sebuah negara, sendi-sendi kehidupan masyarakat di dalamnya pasti ada batas-batas atau aturannya. Begitu juga di Indonesia, yang meski dikatakan sebagai negara yang demokratis, yang menjamin kebebasan setiap orang untuk berpendapat, tentu tak membiarkan begitu saja, kehidupan bermasyarakatnya berjalan tanpa aturan. Tak terkecuali di dunia periklanan. Bagaimanapun, iklan adalah salah satu bentuk gagasan yang disampaikan oleh sebagian kecil kelompok masyarakat, yang disampaikan kepada anggota masyarakat lain (dalam lingkup yang lebih luas) dengan tujuan untuk mempengaruhi, agar bertindak sesuai yang diharapkan oleh pembuat iklan. Jika informasi yang disebarkan tidak disampaikan dengan benar, mengandung hal-hal yang menyesatkan, bisa menggiring orang lain menuju kepada hal yang salah, bahkan dapat merugikan orang lain.

Iklan merupakan sebuah sarana informasi bagi masyarakat konsumen mengenai suatu produk tertentu. Bagi para produsen, iklan merupakan sebuah alat untuk memperkenalkan produk mereka kepada konsumen. Oleh karena iklan dikenal pula sebagai sebuah sarana yang mempertemukan konsumen dengan produsen. Di lain sisi, iklan tidak selalu memberikan keuntungan, khususnya bagi para konsumen. Hal ini terjadi apabila iklan memberikan sebuah pernyataan yang

⁸ Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *op. Cit.*, hlm. 55

menyesatkan dan tidak benar atau memberikan pernyataan yang tidak sesuai dengan fakta atas produk yang diiklankan, Iklan yang menyesatkan dan tidak benar tersebut dapat mengakibatkan kerugian bagi para konsumen mengingat televisi merupakan sebuah media massa yang ditujukan untuk khalayak umum. Perkembangan di bidang teknologi, ekonomi dan ilmu pengetahuan telah mendorong perkembangan dunia periklanan hingga menjadi sebuah sistem yang kompleks. Dalam sistem yang kompleks tersebut, kegiatan periklanan melibatkan beberapa pihak, antara lain pengiklan (produsen produk), agas (perusahaan periklanan) dan media.

Dalam tatakrama dan tatacara periklanan Indonesia⁹, terdapat tiga hal pokok sebagai asas umum, yaitu: Iklan harus jujur, bertanggung jawab dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku; Iklan tidak boleh menyinggung perasaan dan/atau merendahkan martabat agama, tatasusila, adat, budaya, suku dan golongan. Iklan harus dijiwai oleh asas persaingan yang sehat. Kalau dikaitkan ketentuan yang merupakan asas umum tatakrama periklanan itu dengan promosi niaga, maka selayaknya promosi niaga lewat iklan tidak dibenarkan memuat janji kosong yang membohongi masyarakat. Isi iklan yang memuat pernyataan dan janji produk harus dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Oleh karena itu iklan, tidak boleh menyalahgunakan kepercayaan dan merugikan masyarakat (konsumen).

Dalam konteks perlindungan konsumen payung hukum yang digunakan adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan konsumen. Peraturan pelaksana yang mengatur lebih khusus yaitu Peraturan Menteri Kesehatan tentang

⁹ Dalam tatakrama dan tatacara periklanan Indonesia yang disusun dan disahkan pada tahun 1978

Iklan dan Publikasi Pelayanan Kesehatan. Peraturan-peraturan lain yang berkaitan langsung mengatur iklan testimoni yang nanti akan di inventarisir satu persatu dalam penulisan ini.

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian terhadap **“Deskripsi Pengaturan Perlindungan Konsumen Terhadap Iklan Pengobatan Tradisional Yang Menggunakan Testimoni Pasien”**.

B. RUMUSAN MASALAH

Dari latar belakang di atas, konsumen menjadi lemah terhadap pihak yang memberikan barang atau jasa. Dalam hal ini pengobatan tradisional sebagai pelaku usaha menggunakan media iklan sebagai metode promosi dengan menampilkan testimoni pasien, maka penulis merumuskan beberapa hal yang menjadi titik permasalahan dalam penulisan ini, yaitu :

1. Bagaimana pengaturan tentang iklan pengobatan tradisional?
2. Bagaimana perlindungan hukum bagi konsumen terhadap iklan testimoni pengobatan tradisional?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dituliskan diatas, tujuan dari penelitian adalah memperoleh gambaran secara lengkap dan jelas tentang :

- a. Pengaturan tentang iklan pengobatan tradisional khususnya yang menggunakan testimoni pasien.

- b. Perlindungan hukum bagi konsumen, dalam hal ini Pengawasan dari pemerintah dan upaya hukum yang dapat ditempuh konsumen terkait praktik periklanan pengobatan tradisional yang menggunakan testimoni pasien.

2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dalam penelitian ini, adalah :

- a. Kegunaan Teoritis, yaitu penelitian ini diharapkan dapat memberikan bantuan pemikiran dalam pengembangan ilmu pengetahuan hukum khususnya mengenai periklanan dalam lingkup perlindungan konsumen.
- b. Kegunaan Praktis dari penulisan ini antara lain:
 - (1) Sebagai bahan referensi untuk penelitian selanjutnya mengenai hukum perlindungan konsumen khususnya aspek periklanan.
 - (2) Sebagai sumber bacaan dan informasi bagi mahasiswa dan dosen yang tertarik dengan penelitian ini.