

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pesatnya Perkembangan perekonomian meningkatkan produktivitas industri baik dalam bentuk barang maupun jasa. Persaingan usaha yang semakin ketat dalam dunia bisnis mendorong terciptanya berbagai jenis strategi untuk mempertahankan bahkan meningkatkan kualitas produksi.¹ Kondisi seperti ini pada satu sisi meringankan konsumen, karena kebutuhan terhadap barang dan jasa yang diinginkan dapat terpenuhi dengan beragam pilihan. Namun disisi lain keadaan tersebut sering juga merugikan konsumen itu sendiri.

Ketatnya persaingan dapat mengubah perilaku ke arah persaingan yang tidak sehat karena pelaku usaha memiliki kepentingan yang saling berbenturan.² Seringkali pelaku usaha melakukan berbagai macam cara untuk dapat mengatasi dampak persaingan usaha yang semakin terus menerus meningkat dari waktu ke waktu. Hal ini dikarenakan keadaan konsumen yang memiliki strata ekonomi yang bervariasi mendorong pelaku usaha untuk melakukan kegiatan pemasaran dengan cara seefektif mungkin.³ Tidak jarang tindakan pelaku usaha menimbulkan berbagai dampak buruk yang merugikan konsumen. Dampak buruk yang lazim terjadi adalah hak-hak konsumen tidak lagi diperhatikan oleh pelaku usaha bahkan pelaku usaha melanggar hak-hak konsumen tersebut. Jadi Kerugian-kerugian yang dialami oleh konsumen tersebut timbul sebagai akibat adanya hubungan hukum perjanjian

¹ Gunawan Widjaja & Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Gramedia, 2003), hlm. 12.

² Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2010), hlm. 2.

³ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 6.

antara pelaku usaha dengan konsumen dan akibat adanya perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pelaku usaha.⁴

Perlindungan konsumen merupakan konsekuensi dan bagian dari kemajuan teknologi industri⁵ karena Konsumen memiliki peran yang sangat penting dalam aktivitas bisnis. Oleh karena itu perlindungan terhadap hak-hak konsumen harus dilindungi untuk menghindari kerugian yang dapat menimpa konsumen. Pelaku usaha juga memiliki peran yang sama pentingnya dalam aktivitas bisnis, sehingga kepentingan pelaku usaha tidak boleh dikesampingkan. Hubungan antara kedua pihak ini sangat erat dalam arus perekonomian dalam sebuah negara, maka untuk menyeimbangkan kedudukan masing-masing pihak haruslah diatur dalam sebuah peraturan. Selain itu, untuk dapat mewujudkan keseimbangan tersebut, maka perlu dipenuhi persyaratan sebagai berikut:⁶

1. Hukum perlindungan konsumen harus adil bagi konsumen maupun produsen, jadi tidak hanya membebani produsen dengan tanggung jawab, tetapi juga melindungi hak-haknya untuk melakukan usaha yang jujur.
2. Aparat pelaksana hukumnya harus dibekali dengan sarana yang memadai dan disertai dengan tanggung jawab.
3. Peningkatan kesadaran konsumen akan hak-haknya.
4. Mengubah sistem nilai dalam masyarakat ke arah sikap tindakan yang mendukung pelaksanaan perlindungan konsumen.

Kedudukan pelaku usaha adalah pihak yang memproduksi, memasarkan dan mempromosikan suatu produk, sedangkan kedudukan konsumen adalah pihak yang menggunakan produk. Dalam hal mempromosikan produk, pelaku usaha melakukan berbagai tindakan supaya konsumen tertarik menggunakan produk tersebut. Salah satu cara yang dilakukan oleh pelaku usaha untuk menarik perhatian konsumen adalah mempromosikan produknya dengan menggunakan metode kesaksian yang dalam istilah sekarang dikenal dengan metode *Testimony* (selanjutnya disebut testimoni). Menurut kamus besar bahasa

⁴ Ahmadi Miru, *Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 1.

⁵ Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta:Kencana, 2013), hlm. 2.

⁶ *Ibid*, hlm. 10-11.

Indonesia, istilah testimoni adalah kesaksian. Jika dilihat dari makna katanya, testimoni⁷ memiliki beberapa makna yaitu:

1. Statemen yang muncul sebagai bentuk pengakuan atas sebuah fakta (kesaksian)
2. Statemen yang muncul karena adanya kekaguman (*tribute*)
3. Statemen yang muncul sebagai bentuk rekomendasi dari seseorang ke orang lain.

. Salah satu produk yang dipromosikan oleh pelaku usaha melalui metode testimoni adalah obat tradisional Cina. Konsumen yang sembuh akibat menggunakan obat tradisional Cina dimanfaatkan oleh pelaku usaha untuk bersaksi dalam mengiklankan obat tradisional Cina tersebut. Tindakan pelaku usaha ini cenderung mengelabui konsumen. Mengelabui konsumen melalui promosi dapat terjadi dalam bentuk pernyataan yang salah, pernyataan yang menyesatkan dan promosi yang berlebihan.⁸

Hal menarik yang perlu dikaji adalah terkait kedudukan iklan dan testimoni dalam tahapan transaksi antara konsumen dan pelaku usaha. Sebelum konsumen mengonsumsi sebuah produk ada 3 (tiga) transaksi yang dilakukan oleh konsumen dan pelaku usaha yaitu: tahap pratransaksi, transaksi dan purnatransaksi. Iklan termasuk dalam tahap pratransaksi karena pada tahap ini konsumen memperoleh informasi untuk membeli produk melalui promosi iklan, brosur dan lain-lain⁹, sedangkan testimoni terjadi pada tahap purnatransaksi karena testimoni merupakan sebuah kesaksian konsumen yang telah mengonsumsi suatu produk. Dari kedua hal ini menunjukkan adanya permasalahan yaitu apabila pelaku usaha mengiklankan obat tradisional Cina dengan menggunakan metode testimoni apakah testimoni itu bisa dikategorikan sebagai sebuah iklan atau tidak.

Selain itu dengan menjamurnya iklan obat tradisional Cina dengan menggunakan testimoni, mengharuskan adanya undang-undang yang secara khusus mengatasi

⁷ Dasir, Testimoni, dikutip dari <http://www.darunnajahkids.com/testimoni/>. [diunduh tanggal 31 September 2013]

⁸ Ahmadi Miru & Sutarnan Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 102.

⁹ Janus Sidabalok, *Op.Cit*, Hlm. 69-74.

permasalahan ini, karena di Indonesia sampai saat ini belum ada undang-undang yang mengatur tentang iklan secara khusus. Pengaturan iklan tersebar diberbagai peraturan perundang-undangan tapi mengingat permasalahan iklan ini termasuk permasalahan yang sangat serius maka perlu adanya Undang-undang periklanan yang mengatur secara detail terkait syarat sebuah iklan dan karakteristik sebuah iklan sehingga diharapkan dapat membantu pelaku usaha membedakan mana yang bisa dikategorikan sebagai iklan dan yang tidak merupakan sebuah iklan.

Di Indonesia, pengaturan iklan diatur secara tersebar dibeberapa peraturan perundang-undangan yaitu:¹⁰

1. Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 386 Tahun 1994 Penyelenggaraan Pengobatan Tradisional (selanjutnya disebut Kemenkes No 386 Th 1994)
2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 (selanjutnya disebut UUPK)
3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan
4. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran
5. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang PERS
6. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan
7. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan
8. Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 1076 Tahun 2003 Tentang Pedoman Periklanan: Obat Bebas, Obat Tradisional, Alat Kesehatan, Kosmetika, Perbekalan Kesehatan Rumah Tangga Dan Makanan-Minuman (selanjutnya disebut Kemenkes No 1076 Th 2003)
9. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan
10. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1787 Tahun 2010 Tentang Iklan Dan Layanan Kesehatan (selanjutnya disebut Permenkes No 1787 Th 2010)

Akan tetapi dari semua peraturan tersebut belum jelas mengatur apakah testimoni pada suatu produk bisa dikategorikan sebagai iklan atau tidak. Sehingga hal ini perlu dikaji lebih dalam lagi dan dengan pertimbangan latar belakang diatas, penulis mengangkat tema penelitian yang berjudul **“Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Atas Testimoni Pengobatan Tradisional Cina Yang Merugikan”**

¹⁰ Indra Santoso, Tinjauan Yuridis Terhadap Tanggung Jawab Pelaku Usaha Dikaitkan Dengan Iklan-Iklan Yang Menyesatkan Konsumen, *FH UI*, 2010, Jakarta, hlm. 22.

1.2 Rumusan Masalah

1. Apakah testimoni sebuah pengobatan tradisional bisa dikategorikan sebagai iklan jika ditinjau berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia?
2. Siapakah yang dapat digugat apabila testimoni yang disampaikan merugikan?

1.3 Tujuan Penulisan

1. Untuk mengetahui apakah testimoni sebuah pengobatan tradisional Cina dapat dikategorikan sebagai iklan jika ditinjau berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Untuk mengetahui pihak yang dapat digugat apabila testimoni yang disampaikan merugikan.

1.4 Manfaat Penelitian

Secara garis besar terdapat dua manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini. Manfaat penelitian ini, antara lain:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat memberikan kontribusi terhadap perkembangan wacana Hukum perlindungan konsumen. Dalam hal ini terkait testimoni pengobatan tradisional Cina yang merugikan.

1.4.2 Manfaat Praktis

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

- 1) Memberikan motivasi kepada penelitian selanjutnya, untuk menganalisa lebih dalam terkait permasalahan Hukum Perlindungan Konsumen, khususnya yang berkaitan dengan testimoni suatu pengobatan tradisional yang merugikan.
- 2) Menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya, yang berkaitan dengan topik yang dibahas dalam tulisan ini.
- 3) Memberikan jawaban bagi pemecahan masalah yang terjadi terkait pentingnya perlindungan hukum bagi konsumen.

1.5 Metode Penelitian

Untuk dapat melakukan suatu penelitian harus menggunakan metode. Metode berarti penyelidikan yang berlangsung menurut suatu rencana tertentu. Langkah-langkah yang diambil harus jelas serta ada pembatasan-pembatasan tertentu untuk menghindari jalan yang menyesatkan dan tidak terkendalikan.¹¹

1.5.1 Jenis Penelitian

Jenis penulisan yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah jenis penelitian yuridis normatif, dengan pertimbangan bahwa titik tolak penelitian yang didasarkan terhadap peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan judul karya ilmiah ini. Penelitian ini didasarkan pada analisis terhadap bahan-bahan kepustakaan sebagai sumber data, serta peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan permasalahan dalam skripsi ini.

1.5.2 Pendekatan Masalah

Penelitian ini merupakan penelitian normatif yang menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua

¹¹ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia 2010), hlm. 294.

undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹²

1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum dalam suatu penelitian dapat diuraikan sebagai berikut.¹³

1) Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang terdiri atas perundang-undangan yang diurut berdasarkan hierarki perundang-undangan di Indonesia yaitu:

1. *Burgelijk Wetboek* dalam *Staatsblad* 1847 Nomor 23
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan
3. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran
4. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang PERS
5. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
6. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan
7. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan
8. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan
9. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1787 Tahun 2010 tentang Iklan Dan Layanan Kesehatan
10. Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 386 Tahun 1994 tentang Penyelenggaraan Pengobatan Tradisional
11. Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 1076 Tahun 2003 tentang Pedoman Periklanan: Obat Bebas, Obat Tradisional, Alat Kesehatan,

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: kencana, 2011) hlm. 93.

¹³ Johny Ibrahim, *Op. Cit.*, hlm. 295.

Kosmetika, Perbekalan Kesehatan Rumah Tangga Dan Makanan-Minuman

12. Etika Pariwara Indonesia (Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia)

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang terdiri atas buku-buku teks (*textbooks*) yang ditulis para ahli hukum yang berpengaruh (*de herseende leer*), jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, yurisprudensi dan hasil-hasil simposium mutakhir yang berkaitan dengan topik penelitian.¹⁴

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu kamus hukum, *encyclopedia* dan lain-lain.

1.5.4 Analisis Bahan Hukum

Langkah-langkah yang berkaitan dengan pengolahan terhadap bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan untuk menjawab isu hukum yang telah dirumuskan dalam rumusan masalah¹⁵ yaitu mengenai perlindungan hukum bagi konsumen atas testimoni pengobatan tradisional yang merugikan kemudian dianalisis berdasarkan penalaran induksi, deduksi, maupun abduksi.¹⁶ Dalam penelitian ini menggunakan penalaran deduksi.

1.6 Pertanggungjawaban Sistematika

Pertanggungjawaban sistematika adalah uraian logis mengenai sistematis susunan bab dan subbab untuk menjawab uraian terhadap pembahasan permasalahan yang dikemukakan (isu hukum/*legal issues*) selaras dengan tema sentral yang direfleksikan dalam suatu judul

¹⁴ *Ibid*, hlm. 296.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 297

¹⁶ *Ibid*

penelitian dan rumusan permasalahannya.¹⁷ Adapun sistematika penulisan dalam skripsi ini dibagi menjadi 4 (empat) bab yaitu :

Bab I (Pendahuluan). Bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan pertanggungjawaban sistematika.

Bab II (Tinjauan Pustaka). Bab ini memuat mengenai landasan teori yang bersifat teoritis dan didapat dari berbagai sumber, yang didalamnya terdapat teori – teori yang akan digunakan sebagai dasar untuk menyelesaikan permasalahan yang ada dalam skripsi ini antara lain: Hubungan hukum konsumen dan pelaku usaha, tahapan transaksi antara konsumen dan pelaku usaha, hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha, pengertian iklan, karakteristik iklan, jenis-jenis iklan, jenis-jenis sarana pengobatan, pengertian testimoni, prinsip perlindungan atas kesehatan konsumen, prinsip tanggung jawab para pihak berdasarkan kerugian yang dialami konsumen dan pengaturan pelaksanaan iklan dalam peraturan perundang-undangan.

Bab III (Pembahasan). Bab ini membahas tentang permasalahan-permasalahan pokok yang telah dirumuskan dalam rumusan masalah, yakni mengenai apakah testimoni suatu produk dapat dikategorikan sebagai iklan dan siapakah yang dapat digugat apabila testimoni yang disampaikan tidak sesuai dengan fakta.

Bab IV (Penutup). Bab ini berisikan kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan ringkasan jawaban dari permasalahan yang dianalisis sedangkan saran adalah kritikan, solusi dan sumbangsih pikiran yang bersifat membangun untuk dapat dijadikan bahan dalam memecahkan permasalahan.

¹⁷ *Ibid*