

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tujuan pembangunan nasional adalah pembangunan manusia yang seutuhnya. Seluruh rakyat Indonesia berhak memperoleh kesejahteraan dan keadilan, untuk mencapai tujuan tersebut Indonesia dihadapkan pada kemajuan kegiatan ekonomi perdagangan yang semakin terbuka. Saat ini Indonesia dihadapkan pada berbagai tantangan sebagai akibat keterbukaan tersebut dan untuk itu dituntut untuk dapat memiliki daya saing yang kuat.

Perkembangan perekonomian di bidang industri dan jasa nasional yang pesat telah menghasilkan berbagai jenis dan variasi barang dan jasa yang dapat dikonsumsi untuk memenuhi berbagai macam kebutuhan hidup. Barang dan jasa tersebut pada umumnya merupakan barang dan jasa yang sejenis maupun yang bersifat komplementer satu terhadap yang lain. Dengan diversifikasi produk yang sedemikian luasnya dan dengan dukungan kemajuan teknologi dan telekomunikasi informasi, terjadi perluasan ruang gerak arus transaksi barang dan jasa melintasi batas-batas wilayah negara, konsumen pada akhirnya dihadapkan pada berbagai jenis barang dan jasa yang ditawarkan secara variatif.¹

Seiring dengan kemajuan tersebut, bisnis periklanan juga mengalami peningkatan. Bisnis ini amat penting sebab iklan merupakan salah satu strategi pemasaran untuk mendekatkan barang yang hendak dijual dengan konsumen.

¹ Gunawan Wijaya dan Ahmad Yani. 2000. *Hukum tentang Perlindungan Konsumen*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. hal 11.

Sasaran dari seluruh kegiatan bisnis adalah agar barang yang telah dihasilkan dapat dijual kepada konsumen. Untuk itu konsumen perlu mengetahui apa yang menjadi produk dari suatu perusahaan. Dengan kata lain, iklan berfungsi sebagai sumber informasi bagi konsumen.

Kondisi demikian, pada satu sisi memberikan manfaat bagi konsumen karena kebutuhan akan barang dan jasa yang diinginkan dapat terpenuhi, serta semakin terbuka lebar kebebasan untuk memilih aneka jenis dan kualitas barang serta jasa sesuai dengan keinginan dan kemampuan konsumen. Tetapi pada sisi lain, fenomena dan kondisi seperti ini dapat mengakibatkan kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang, sehingga konsumen berada dalam posisi lemah. Konsumen menjadi objek aktivitas bisnis untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha melalui kiat promosi, cara penjualan serta penerapan perjanjian standar yang merugikan konsumen.²

Berpijak dari hal tersebut maka kebutuhan akan adanya peraturan yang memberikan perlindungan kepada konsumen merupakan suatu hal yang tidak dapat dielakkan lagi. Az. Nasution berpendapat bahwa perlindungan konsumen merupakan masalah perlindungan manusia, oleh karenanya menjadi harapan bagi semua bangsa di dunia untuk mewujudkannya. Mewujudkan perlindungan konsumen adalah mewujudkan hubungan berbagi dimensi yang

² *Ibid*

satu sama lain mempunyai keterkaitan dan saling ketergantungan antara konsumen, pengusaha dan pemerintah.³

Mudahnya memperoleh obat dalam upaya pemulihan kesehatan di Indonesia merupakan suatu bukti bahwa masyarakat Indonesia dapat melakukan pengobatan mandiri legal. Pengobatan sendiri (*self medication*) merupakan salah satu upaya masyarakat untuk mengatasi keluhan atau gejala penyakit, sebelum memutuskan mencari pertolongan ke pusat kesehatan maupun petugas pelayanan kesehatan. Namun berbagai penelitian yang telah dilakukan di Indonesia menunjukkan bahwa motivasi terbesar untuk melakukan *self medication* adalah berdasarkan pertimbangan kemanfaatan ekonomi (*cost effectiveness*). Dengan demikian secara sepintas dapat dibayangkan bahwa *self medication* mungkin terutama dilakukan oleh masyarakat yang berada dalam status ekonomi sedang/kurang meskipun tidak berarti masyarakat dari status yang lebih tinggi tidak melakukan *self medication*.⁴

Dapat atau tidaknya masyarakat melakukan upaya kesehatannya secara mandiri tergantung pada obat yang dikonsumsi, terkadang obatnya tidak sesuai dengan peraturan yang ditentukan. Konsumen obat lebih banyak mengandalkan informasi yang dilakukan oleh media. Sepanjang informasi yang diberikan oleh media benar dan tepat, maka penggunaan obat memberi

³ Az. Nasution, *Aspek Hukum Perlindungan Konsumen (Tinjauan Singkat UU No. 8 Tahun 1999-LN 1999 No. 42)*, Teropong Vol II.

⁴ S. Suryawati, 1992. "*Dampak Promosi Obat Terhadap Pengobatan Sendiri*", Makalah Seminar Promosi Obat dan Informed Consent, Fakultas Kedokteran UGM, Yogyakarta, , hal. 1

andil dalam upaya untuk meringankan biaya kesehatan dan juga sekaligus mendorong keterjangkauan obat pada masyarakat bawah.

Masyarakat melakukan upaya memulihkan kesehatan secara mandiri tentu saja memerlukan informasi yang benar dan tepat mengenai kegunaan suatu obat tertentu terhadap suatu penyakit tertentu yang biasanya diperoleh melalui iklan obat pada media. Mengenai iklan obat, telah ada beberapa peraturan perundang-undangan yang secara khusus telah mengatur hal tersebut. Antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran;
2. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Kesehatan;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 1998 tentang Pengamanan Sediaan Farmasi;
4. Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor: 386/Men.Kes/SK/IV/1994 tentang Pedoman Periklanan: Obat Bebas, Obat Tradisional, Alat Kesehatan, Kosmetik, Perbekalan Kesehatan Rumah Tangga dan Makanan-Minuman;
5. Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor Hk.00.05.3.02706 Tahun 2002 tentang Promosi Obat.

Ketentuan mengenai iklan secara umum juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) dalam Bab IV tentang Perbuatan yang Dilarang Bagi Pelaku Usaha dalam Pasal 8 sampai dengan Pasal 17. Secara khusus, ketentuan mengenai iklan obat diatur dalam pasal 13 ayat (2) yang menyebutkan bahwa Pelaku usaha dilarang

menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan obat, obat tradisional, suplemen makanan, alat kesehatan, dan jasa pelayanan kesehatan dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan/atau jasa lain.

Iklan obat telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun pada kenyataannya tidak sedikit iklan obat yang memberikan informasi yang tidak lengkap. Biasanya di dalam iklan obat tersebut hanya disebutkan khasiatnya dan tidak menyebutkan zat aktif yang ada di dalamnya, maupun dampak samping dari obat tersebut. Padahal obat mempunyai dua sisi yaitu manfaat dan risiko, terkadang justru kontra indikasinya yang dipromosikan, bila demikian maka jelas nampak adanya manipulasi.⁵ Seperti contoh pada iklan obat flu dan batuk merek Bodrex yang disiarkan di televisi, pada iklan tersebut dikatakan bahwa obat Bodrex Flu dan Batuk dapat mengatasi flu dan batuk dengan cepat.⁶ Seharusnya dalam iklan tersebut dijelaskan lebih lanjut mengenai indikasi dan petunjuk pemakaian. Tidak ada penyakit yang dapat disembuhkan dengan cepat, tanpa memerlukan istirahat. Iklan Bodrex Flu dan Batuk PE ini bertentangan dengan peraturan yang ada, karena berdasarkan Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 386/ Men. Kes/ SK/ IV/ 1994 tentang Periklanan Obat Bebas, Obat Tradisional, Alat Kesehatan, Kosmetika, Perbekalan Kesehatan Rumah Tangga dan Makanan- Minuman, yang dalam ketentuan umumnya dinyatakan bahwa iklan obat hendaknya dapat bermanfaat bagi masyarakat untuk pemilihan penggunaan obat bebas secara rasional.

⁵Zoemrotin, 1992. "*Lembaga Konsumen, Periklanan dan Perlindungan Konsumen*", Makalah ini disampaikan pada diskusi Kode Etik Periklanan Indonesia, Jakarta, 11 Juli, hal.3.

⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=LIM8uqto80E> diakses pada tanggal 10 Mei 2015

Persaingan para produsen obat yang semakin ketat. Mereka saling bersaing untuk menyampaikan informasi mengenai produk obatnya pada masyarakat dengan menggunakan media promosi iklan yang menarik, baik dari bintang iklan yang terkenal, slogan dan lagu tema iklan yang mudah diingat, namun tanpa memberikan informasi yang sesungguhnya lebih penting untuk disampaikan. Karena adanya iklan yang menarik tersebut maka disadari atau pun tidak akhirnya konsumen tertarik untuk membeli obat tersebut.

Hak atas informasi yang jelas dan benar yang tercantum pada Pasal 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, dimaksudkan agar konsumen dapat memperoleh gambaran yang benar tentang suatu produk. Dengan informasi tersebut, konsumen dapat memilih produk yang diinginkan/sesuai kebutuhannya serta terhindar dari kerugian akibat kesalahan dalam penggunaan produk. Informasi yang merupakan hak konsumen tersebut di antaranya adalah mengenai manfaat penggunaan produk; efek samping atas penggunaan produk; efek samping atas penggunaan produk; tanggal kadaluarsa, serta identitas produsen dari produk tersebut. Informasi tersebut dapat disampaikan baik secara lisan, maupun secara tertulis, baik yang dilakukan dengan mencantumkan pada label yang melekat pada kemasan produk, maupun melalui iklan-iklan yang disampaikan oleh produsen, baik melalui media cetak maupun media elektronik.⁷ Iklan yang menyesatkan karena tidak memberikan informasi yang benar dan tepat mengenai suatu produk maka dengan sendirinya konsumen telah dirugikan. Iklan atau promosi

⁷ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, 2004. *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hal. 41

seharusnya merupakan media yang benar dan tepat bagi konsumen untuk memperoleh informasi yang benar. Akan tetapi pada kenyataannya iklan obat yang beredar di masyarakat menyesatkan, berdasarkan Laporan Kinerja Badan Pengawasan Obat dan Makanan pada tahun 2014, pengawasan iklan Obat sesudah beredar pada beberapa jenis media antara lain media cetak, televisi dan radio sejumlah 1.366 iklan. 97 (14,42%) iklan tidak memenuhi ketentuan (TMK) dan telah ditindaklanjuti dengan Peringatan sejumlah 189 (13,84%) iklan dan Peringatan Keras sejumlah 8 (0,58%) iklan. Apabila dibandingkan dengan triwulan yang sama pada tahun 2013, terjadi kenaikan iklan obat yang TMK sebesar 16,51%.⁸

Berdasarkan hal tersebut, nampaknya sudah saatnya dilakukan suatu penertiban mengingat jangkauan iklan obat sangat luas tidak terbatas hanya pada masyarakat yang berpendidikan saja tetapi juga menjangkau masyarakat bawah yang tingkat pendidikannya rendah. Mengingat arti pentingnya perlindungan hukum bagi konsumen obat dalam era persaingan promosi obat seperti sekarang ini dan berdasarkan contoh yang telah dikemukakan sebelumnya, maka penulis mengambil judul "PERLINDUNGAN TERHADAP KONSUMEN OBAT AKIBAT ADANYA PENYIMPANGAN IKLAN OBAT (STUDI KASUS: OBAT MEREK BODREX FLU & BATUK PE)"

⁸ Laporan Kinerja Badan Pengawas Obat dan Makanan tahun 2014 hlm.10

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah dikemukakan di atas, penulis merumuskan permasalahan bagaimana praktek penegakan hukum perlindungan konsumen terhadap konsumen obat akibat adanya penyimpangan iklan obat?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penulisan skripsi ini adalah untuk mengetahui bagaimana perlindungan hukum terhadap konsumen obat akibat adanya penyimpangan iklan obat.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis manfaat dari penelitian ini adalah untuk mengembangkan serta memperkaya ilmu pengetahuan tentang hukum, khususnya mengenai hukum perlindungan konsumen.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan penelitian ini dapat bermanfaat memberikan informasi kepada masyarakat terkait perlindungan hukum terhadap konsumen obat akibat adanya penyimpangan iklan obat

E. Keaslian Penelitian

Judul Penelitian “Perlindungan Terhadap Konsumen Obat Akibat Adanya Penyimpangan Iklan (Studi Kasus: Obat Merek Bodrex Flu dan Batuk PE)” merupakan karya asli dari penulis. Tema yang diusung adalah

perlindungan konsumen. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana perlindungan hukum terhadap kerugian yang dialami oleh konsumen obat akibat adanya penyimpangan iklan obat. Penelitian ini merupakan hasil karya, bukan plagiasi dari karya ilmiah lain.

Sebelumnya ada beberapa penulis yang mengusung tema yang sama, antara lain:

1. Perlindungan Terhadap Konsumen Bahan Makanan dan Minuman Kadaluwarsa di Kabupaten Manggarai Propinsi Nusa Tenggara Timur oleh Pricilla Natalia Atom, 100510232, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

- Rumusan masalah: Apa saja bentuk pertanggungjawaban pelaku usaha makanan olahan industri rumah tangga yang menggunakan formalin dan boraks?
- Tujuan penelitian ; Untuk mengetahui apa saja bentuk pertanggungjawaban pelaku usaha yang diindikasikan menggunakan bahan tambahan formalin dan boraks.

2. Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen pada Makanan yang Mengandung Formalin dan Boraks oleh Maria Fatmawati, 100510233, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

- Rumusan masalah ; Bagaimanakah peran Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) di Yogyakarta dalam rangka melindungi hak konsumen dalam mengkonsumsi makanan yang menggunakan perwarna tekstil? Dan Apa saja bentuk pertanggungjawaban pelaku

usaha yang menggunakan pewarna tekstil pada makanan yang ia produksi?

- Tujuan Penelitian : untuk mengetahui Bagaimanakah peran Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) di Yogyakarta dalam rangka melindungi hak konsumen dalam mengkonsumsi makanan yang menggunakan perwarna tekstil dan apa saja bentuk pertanggungjawaban pelaku usaha yang menggunakan pewarna tekstil pada makanan yang ia produksi.

3. Peran Balai Pengawasan Obat dan Makanan dalam Mewujudkan Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Produk Kosmetik yang Berbahaya di Batam oleh Suryaniwati Napitupulu, 100510239, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

- Rumusan masalah : Bagaimana peran Balai Pengawas Obat dan Makanan dalam melindungi kepentingan konsumen produk kosmetik yang berbahaya? dan Faktor-faktor apa yang menjadi dasar pelaku usaha tidak memberikan ganti rugi?
- Tujuan penelitian : untuk mengetahui Bagaimana peran Balai Pengawas Obat dan Makanan dalam melindungi kepentingan konsumen produk kosmetik yang berbahaya? dan Faktor-faktor apa yang menjadi dasar pelaku usaha tidak memberikan ganti rugi?

F. Batasan Konsep

1. Perlindungan Konsumen adalah segala upaya menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen⁹
2. Obat adalah obat yang dibuat dari bahan-bahan yang berasal dari binatang, tumbuh-tumbuhan, mineral dan obat *syntetis*.¹⁰
3. Penyimpangan adalah proses, cara, perbuatan menyimpang atau menyimpangkan.¹¹
4. Iklan adalah pesan komunikasi pemasaran atau komunikasi publik tentang sesuatu produk yang disampaikan melalui sesuatu media, dibiayai oleh pemrakarsa yang dikenal, serta ditujukan kepada sebagian atau seluruh masyarakat.¹²

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan hukum normatif, penelitian hukum normatif itu sendiri merupakan penelitian yang dilakukan atau berfokus pada norma hukum positif yang berupa peraturan perundang-undangan.

2. Sumber Data

Data dalam penelitian hukum Normatif berupa data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

- a. Bahan hukum primer yang berupa :

⁹ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen pasal 1 angka 1

¹⁰ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1963 tentang Farmasi pasal 2 huruf (b)

¹¹ <http://kamusbahasaIndonesia.org/penyimpangan>

¹² Etika Pariwara Indonesia (Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia) hal. 16

- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen ke-IV Pasal 28D ayat (1);
 - 2) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Pasal 17 ayat (1) huruf d dan f;
 - 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran Pasal 5 huruf i;
 - 4) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 1998 tentang Pengamanan Sediaan Farmasi dan Alat Kesehatan Pasal 31 dan 33;
 - 5) Keputusan Menteri Kesehatan RI No. 386/MENKES/SK/IV/1994 tentang Pedoman Periklanan Obat Bebas, Obat Tradisional, Alat Kesehatan, Kosmetika, Perbekalan Kesehatan Rumah Tangga dan Makanan-Minuman;
 - 6) Etika Pariwara (Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia).
- b. Bahan hukum sekunder yang berupa :
- 1) Makalah tentang Perlindungan Konsumen.
 - 2) Jurnal tentang Perlindungan Konsumen dan Dampak Promosi Obat.
 - 3) Website tentang obat-obatan.
3. Metode Pengumpulan Data
- Pengumpulan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan. Studi Kepustakaan dilakukan untuk mempelajari bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder yang berupa makalah tentang Perlindungan Konsumen, Jurnal tentang

Perlindungan Konsumen dan Dampak Promosi Obat, dan *website* tentang obat.

4. Metode Analisis

Bahan hukum yang diperoleh dikumpulkan, kemudian dianalisis secara kualitatif yaitu analisis dengan mengidentifikasi aturan hukumnya, perkembangan hukum, dan fakta sosial sehingga diperoleh gambaran mengenai masalah yang diteliti.

5. Proses Berpikir

Proses mengambil kesimpulan dilakukan dengan metode berpikir deduktif, yaitu proses berpikir yang bertolak dari proposisi umum yang kebenarannya telah diketahui (diyakini/aksiomatik) dan berakhir pada suatu kesimpulan (pengetahuan baru) yang bersifat khusus. Dalam hal ini yang bersifat umum yakni berupa peraturan perundang-undangan kemudian dianalisis khusus berkaitan dengan Perlindungan Konsumen Obat Terhadap Penyimpangan Iklan Obat (Studi Kasus: Obat Merek Bodrex Flu & Batuk PE)

H. Sistematika Skripsi

Sistematika skripsi terdiri atas 3 bab. Bab I adalah PENDAHULUAN. Bab ini terdiri atas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep, metode penelitian, dan sistematika skripsi.

Bab II adalah PEMBAHASAN. Bab ini terdiri atas Tinjauan Pustaka yang pada bagian A berisi tinjauan umum Perlindungan Konsumen obat,

pada bagian B berisi tinjauan umum tentang penyimpangan iklan obat selanjutnya pada bagian C berisi hasil penelitian tentang bentuk perlindungan hukum terhadap konsumen obat akibat adanya penyimpangan iklan obat dalam studi kasus obat merek Bodrex flu & batuk PE.

Bab III adalah PENUTUP. Bab ini terdiri atas kesimpulan dan saran. Kesimpulan berisi jawaban dari rumusan masalah dan saran berkaitan dengan hasil temuan yang harus ditindaklanjuti.

