

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum yang menjamin kelangsungan hidup setiap warga negaranya dan negara yang juga menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia. Seperti tertuang dalam Pasal 1 (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disingkat dengan UUD NRI 1945) Indonesia adalah negara hukum, yaitu negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas hukum. Sebab hukum bertujuan untuk menciptakan keadilan di tengah-tengah masyarakat dan juga untuk memberikan rasa aman bagi setiap warga negaranya. Yang mana hak asasi manusia dimiliki setiap manusia sejak berada didalam kandungan dan keberadaannya diakui secara universal. Di Indonesia hak asasi manusia termuat didalam konstitusi Indonesia yaitu UUD NRI 1945 dan menjadi dasar lahirnya Undang-Undang Hak Asasi Manusia.

Dalam UUD NRI 1945 pasal 28A dijelaskan bahwa:

“semua orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.”

Dalam hal ini dimaksudkan bahwa Negara mempunyai kewajiban untuk mewujudkan terselenggaranya kehidupan yang baik bagi seluruh warga Negara tanpa terkecuali.

Terselenggaranya kehidupan yang baik tentu saja dimulai dengan kondisi individu yang sehat secara jasmani dan rohani. Sehat menurut Kamus Besar

Bahasa Indonesia (selanjutnya disingkat dengan KBBI) adalah baik seluruh badan serta bagian-bagiannya (bebas dari sakit); waras. Kesehatan menurut Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang kesehatan adalah keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis. Terdapat beragam cara yang dapat dilakukan untuk memperoleh kesehatan, dapat dilakukan dengan melalui alat maupun obat penunjang kesehatan untuk meminimalisasi datangnya penyakit dan ada juga melalui metode pengobatan yang ditujukan untuk memulihkan kondisi sakit menjadi sehat kembali.

Seseorang yang merasa anggota tubuhnya sedang dalam kondisi tidak sehat akan berupaya untuk memulihkan kesehatannya dengan berbagai cara. Cara yang ditempuh untuk memulihkan kesehatan dapat dilakukan dengan membeli obat yang dijual secara bebas di pasaran, ataupun menemui ahli di bidang kesehatan yang secara umum dikenal sebagai dokter.

Dokter menurut KBBI adalah lulusan pendidikan kedokteran yang ahli dalam hal penyakit dan pengobatannya. Profesi dokter dapat digolongkan menjadi dokter anak, bedah, forensik, gigi, gula, jiwa, mata, umum, dll. Dokter telah melewati proses pendidikan yang memfasilitasinya untuk mengetahui kesehatan secara spesifik. Tingginya biaya pendidikan dan tingkat kesulitan yang tinggi membuat profesi dokter mematok biaya yang cukup tinggi. Hal ini menyebabkan masyarakat dari golongan bawah mengeluhkan biaya pengobatan yang mahal.

Mahalnya biaya pengobatan membuat banyak masyarakat mencari pilihan lain selain berobat ke dokter dan mencari seorang yang mengaku ahli di

bidangnya kemudian mempercayakan proses pengobatan kepadanya. Sebagai contoh kasus adanya praktek yang dilakukan oleh Tukang Gigi atau biasa disebut dengan Ahli gigi yang menurut pengakuan seorang dokter gigi telah melakukan praktek tidak sesuai dengan standar kesehatan dimana saat pasien datang dengan gigi yang rusak, bau mulut yang sangat parah yang berasal dari adanya infeksi dan pembusukan akibat tindakan yang diambil oleh Tukang Gigi untuk mengakali pemasangan kawat gigi lepasan menjadi kawat gigi permanen.<sup>1</sup>



Penulis juga menemukan praktek Tukang Gigi di Malang yang mencantumkan tulisan bahwa mereka menerima jasa pemasangan behel hingga membersihkan karang gigi yang sesungguhnya bertentangan dengan wewenangnya.<sup>2</sup>

Hal tersebut merupakan salah contoh adanya praktek dari seseorang yang mengaku ahli di bidang kesehatan gigi padahal Ia tidak memiliki wewenang untuk melakukan tindakan tersebut. Adapun wewenang Tukang Gigi sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014

---

<sup>1</sup>Aditya Eka, "Bahaya Pasang Kawat Gigi di Tukang Gigi", diakses dari <http://m.liputan6.com/health/read/2166254/bahaya-pasang-kawat-gigi-di-tukang-gigi>, pada tanggal 18 April 2017 pukul 20.00 WIB

<sup>2</sup> Hasil survey di kecamatan Blimbing pada tanggal 10 Mei 2017

Tentang Pembinaan, Pengawasan dan Perizinan Pekerjaan Tukang Gigi pasal 6 ayat (2) yaitu:

- a. Membuat gigi tiruan lepasan sebagian dan atau penuh yang terbuat dari bahan *heat curing acrylic* yang memenuhi ketentuan persyaratan kesehatan
- b. Memasang gigi tiruan lepasan sebagian dan atau penuh yang terbuat dari bahan *heat curing acrylic* dengan tidak menutupi sisa akar gigi

Tindakan diluar wewenang tentu saja beresiko untuk merugikan konsumen (pasien) karena praktik jasa pelayanan Tukang Gigi yang menyebut dirinya sebagai ahli gigi semakin banyak dan semakin dicari masyarakat dengan alasan mencari pelayanan dengan harga murah, masyarakat seolah tidak peduli dengan keselamatan dirinya. Para Tukang Gigi yang tidak memiliki izin praktek ini melakukan praktik mandiri melebihi kewenangannya dan melakukan tindakan-tindakan spesialisik seperti tindakan pencabutan, penambalan gigi, perawatan orthodonti (behel), hingga pembuatan mahkota akrilik atau porselen.<sup>3</sup> Tentu ini menjadi hal yang merugikan bagi konsumen karena konsumen tidak mengetahui secara pasti bahaya dibalik praktek tanpa izin tersebut.

Keamanan dan keselamatan dalam memperoleh jasa merupakan cerminan dari pasal 4 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut dengan UUPK) mengenai hak konsumen atas kenyamanan, kemandirian, dan keselamatan dalam mengonsumsi jasa. Untuk menunjang terpenuhinya hak konsumen sesuai pasal 4 huruf a UUPK, maka peran

---

<sup>3</sup>Kementrian Kesehatan RI, “Kemenkes Tidak Terbitkan Izin Praktik Baru Bagi Tukang Gigi Sejak 23 Tahun Lalu”, diakses dari [www.depkes.go.id/article/print/1866/kemenkes-tidak-terbitkan-izin-praktek-baru-bagi-tukang-gigi-sejak-23-tahun-lalu.html](http://www.depkes.go.id/article/print/1866/kemenkes-tidak-terbitkan-izin-praktek-baru-bagi-tukang-gigi-sejak-23-tahun-lalu.html), pada tanggal 18 April 2017 pukul 20.15 WIB

Pemerintah sangat diperlukan dalam bentuk pembinaan seperti yang tertuang pada pasal 29 ayat (1) UUPK yang berbunyi:

“Pemerintah bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban konsumen dan pelaku usaha.”

Sebagai tindak lanjut dari pasal 29 ayat (1) UUPK, maka pemerintah menunjuk pihak-pihak yang bertanggungjawab untuk memberikan pembinaan demi terjaminnya hak konsumen dalam pasal 4 huruf a UUPK melalui pasal 10 ayat (1) Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 yang berbunyi

“Menteri, gubernur, bupati/walikota, perangkat daerah dan / atau organisasi Tukang Gigi melakukan pembinaan dan pengawasan pekerjaan Tukang Gigi sesuai dengan kewenangan masing-masing”.

Seperti yang tertuang dalam kutipan pasal diatas, perangkat daerah yang bertanggung jawab untuk melakukan pembinaan dalam lingkup kota adalah Dinas Kesehatan (selanjutnya disebut dengan Dinkes). Peran Dinkes ini sangat penting untuk melindungi konsumen dari oknum-oknum Tukang Gigi yang memberikan layanan praktek diluar wewenangnya dengan cara mematok harga yang sangat terjangkau jauh lebih murah daripada tarif jasa profesional dokter gigi. Praktik Tukang Gigi ini masih banyak di Kota Malang, sehingga lokasi ini dianggap penulis penting untuk dijadikan sebuah penelitian mengenai praktek Tukang Gigi yang melakukan tindakan diluar wewenang.

Berdasar pada adanya kesenjangan yang terjadi antara peraturan yang telah diatur oleh pemerintah mengenai perlindungan konsumen khususnya untuk kesehatan yang tidak bisa sepenuhnya tercermin dalam kehidupan sehari-hari di masyarakat. Sehingga peneliti mengambil penelitian untuk tugas akhir yang

berjudul **Implementasi Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen Terkait Praktek Tukang Gigi yang Melakukan Tindakan Diluar Pekerjaannya (Studi di Dinas Kesehatan Kota Malang).**

Berdasarkan latar belakang tersebut, terdapat beberapa penelitian terdahulu yang meneliti mengenai perlindungan konsumen yang berhubungan dengan penelitian penulis, yaitu:

No .	Tahun Penelitian	Nama Peneliti dan Asal Instansi	Judul Penelitian	Rumusan Masalah	Persamaan	Perbedaan
1.	2014	Andi Nurfaizah AT Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin	Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Atas Pelayanan dan Jasa Praktek Tukang Gigi	1. Bagaimana perlindungan hukum konsumen yang melakukan perawatan gigi pada tukang gigi? 2. Bagaimana tanggung jawab pemerintah terhadap tukang gigi yang melakukan tindakan wanprestasi?	Penelitian ini mengangkat tema tentang perlindungan konsumen dan memiliki objek penelitian yang sama yaitu jasa tukang gigi (ahli gigi)	Penelitian ini lebih menekankan pada tuntutan ganti rugi atas wanprestasi yang ditimbulkan oleh tukang gigi berdasarkan KUH Perdata dan bentuk-bentuk tanggung jawab Pemerintah di Kabupaten Bone, sedangkan penelitian Penulis membahas tanggung jawab Pemerintah dalam bentuk pembinaan di

						Kota Malang
2.	2016	Dyah Damayanti Putri Novitasari Fakultas Hukum Universitas Brawijaya	Implementasi pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Terkait Peredaran Produk Makanan dan Minuman di Supermarket (Studi di Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Malang)	<p>1. Bagaimana implementasi pasal 30 ayat (2) Undang-Undang nomor 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen terkait peredaran produk makanan dan minuman di Supermarket yang dilakukan oleh Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Malang?</p> <p>2. Apa faktor-faktor yang berpengaruh dalam implementasi pasal 30 ayat (2) Undang-Undang No 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen terkait peredaran makanan dan minuman di supermarket yang dilakukan oleh Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Malang?</p>	Penelitian ini mengangkat tema tentang perlindungan konsumen yang ruang lingkupnya sama-sama mengenai pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjamin diperolehnya hak-hak konsumen	Penelitian ini membahas pasal 30 ayat (2) UUPK mengenai Pengawasan, sedangkan penelitian Penulis membahas pasal 29 ayat (1) tentang pembinaan, studi dilakukan di tempat berbeda. Penelitian ini dilakukan di Disperindag, sedangkan penelitian penulis di Dinkes

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang dapat dirumuskan permasalahan dalam kajian ini adalah;

1. Bagaimana implementasi pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen oleh Dinas Kesehatan Malang terkait praktek Tukang Gigi yang melakukan tindakan diluar pekerjaannya?
2. Apa hambatan dan upaya dari Dinas Kesehatan Malang dalam melaksanakan pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen terkait praktek Tukang Gigi yang melakukan tindakan diluar pekerjaannya?

## **C. TUJUAN**

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis penerapan pasal 29 ayat (1) Undang-Undang nomor 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen terkait praktek Tukang Gigi yang melakukan tindakan diluar pekerjaannya.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan dan upaya yang dilalui Dinas Kesehatan Malang dalam melaksanakan pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen terkait praktek Tukang Gigi yang melakukan tindakan diluar pekerjaannya.

## **D. MANFAAT PENELITIAN**

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini ada dua yakni secara teoritis dan praktis. Adapun manfaatnya adalah sebagai berikut :

### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberi tambahan wawasan serta pengetahuan terutama dalam Hukum Ekonomi dan Bisnis khususnya mengenai hukum perlindungan konsumen.

### **2. Manfaat Praktis**

#### **a. Bagi Dinas Kesehatan Malang**

Dinkes Malang dapat meningkatkan perannya sebagai lembaga pemerintah yang berperan aktif dalam perlindungan konsumen khususnya terkait praktek Tukang Gigi diluar wewenang.

#### **b. Bagi konsumen**

1) Diharapkan dengan penelitian ini, konsumen dapat lebih berhati-hati dalam memilih tenaga kesehatan yang profesional sebagai penunjang kesehatan sehingga tidak dirugikan.

2) Konsumen dapat lebih mengetahui bahwa Dinkes merupakan lembaga pemerintah yang dapat mengontrol maraknya praktek Tukang Gigi.

#### **c. Bagi Pemerintah**

- 1) Diharapkan dengan penelitian ini dapat menjadi masukan dalam menentukan dan merumuskan kebijakan yang berkaitan dengan upaya penegakan hukum perlindungan konsumen.
- 2) Diharapkan dengan penelitian ini pemerintah lebih tanggap dengan permasalahan yang merugikan konsumen dan dapat lebih berperan dalam membantu permasalahan konsumen.

d. Bagi peneliti

- 1) Penelitian ini dapat dijadikan bahan pembelajaran serta penambah wawasan terkait menjamurnya praktek Tukang gigi diluar wewenangnya sebagai Tukang Gigi.
- 2) Penelitian ini dapat dijadikan dan berguna sebagai metode pembelajaran di dalam wacana pengetahuan mahasiswa maupun akademisi hukum yang ingin menyelesaikan tugas akhir.

## **E. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan penelitian ini terdiri dari beberapa bagian yang dibagi menjadi 5 (lima) bab yang disusun secara berurutan mulai dari bab I hingga bab V. Adapun sistematika penulisan ini adalah sebagai berikut :

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab I ini penulis akan menguraikan beberapa hal terkait dengan latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan dari penelitian, manfaat dari penelitian, dan sistematika penulisan.

## BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Pada bab II ini berisi kajian umum yang di dalamnya terdapat sub pokok bahasan yang membahas dan menjelaskan atau memuat tentang jasa, Tukang Gigi, konsumen, pelaku usaha, tinjauan umum tentang perlindungan konsumen, dan tinjauan umum tentang pekerjaan.

## BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bab III ini diuraikan tentang metode pendekatan, alasan pemilihan lokasi, jenis data, sumber data, teknik pengumpulan data, analisis data, dan definisi operasional.

## BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab IV dari penulisan skripsi ini berisi tentang analisis tentang permasalahan yang menjadi kajian dalam skripsi ini. Bab IV skripsi ini akan membahas dua permasalahan. Pertama, penerapan pasal 29 ayat (1) Undang-Undang no.8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen terkait praktek Tukang Gigi diluar wewenangnya. Kedua yaitu upaya-upaya yang dilakukan oleh Dinkes Malang dalam memberikan pembinaan terhadap adanya praktek Tukang Gigi diluar wewenang beserta hambatan dalam melakukan upaya-upaya tersebut.

## BAB V : PENUTUP

Pada bab V ini akan diuraikan kesimpulan dari analisa yang dilakukan berdasarkan permasalahan yang menjadi fokus kajian serta saran-saran sebagai sumbangan pemikiran dari penulis.