



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERLINDUNGAN KONSUMEN TERKAIT
IKLAN YANG MENGGUNAKAN KATA SUPERLATIF**

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum

JIHAN A. SADAT THAHIR

0706201935

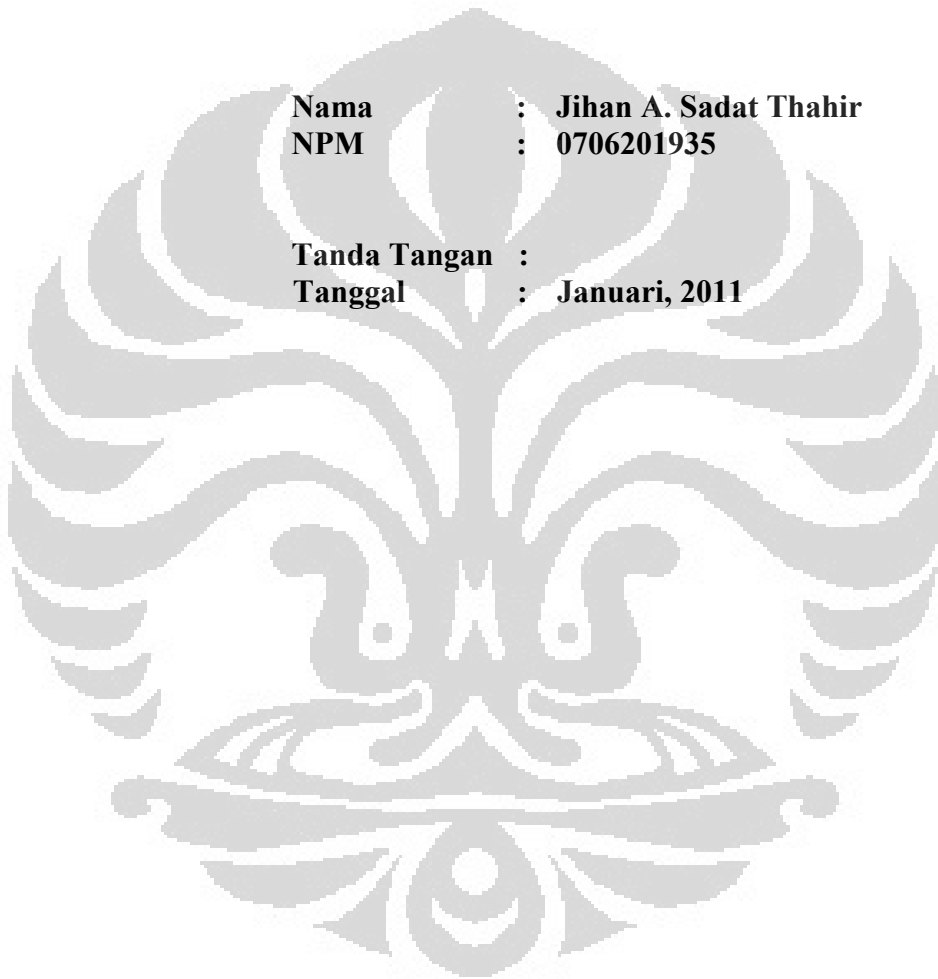
**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM KEKHUSUSAN IV
HUKUM TENTANG KEGIATAN EKONOMI
DEPOK
JANUARI 2011**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Jihan A. Sadat Thahir
NPM : 0706201935

Tanda Tangan :
Tanggal : Januari, 2011



HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh:

Nama : Jihan A. Sadat Thahir
NPM : 0706201935
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : Analisis Yuridis Perlindungan Konsumen Terkait Iklan Yang Menggunakan Kata Superlatif

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Heri Tjandasari, S.H. M.H. (.....)

Pembimbing : Henny Marlyna, S.H. M.H., M.LI. (.....)

Penguji : Purnawidhi W. Purbacaraka, S.H., M.H. (.....)

Penguji : M. Sofyan Pulungan, S.H., M.A. (.....)

Penguji : Teddy Anggoro, S.H., M.H. (.....)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : Januari, 2011

333

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah Yang Maha Esa, karena atas Berkah dan Karunia-Nya, saya dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum, pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan skripsi ini, bukanlah hal yang mudah bagi saya untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Ibu. Heri Tjandasari, S.H. M.H., selaku dosen pembimbing I yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam menyusun skripsi ini;
- (2) Ibu. Henny Marlina, S.H. M.H., M.LI., selaku dosen pembimbing II, yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam menyusun skripsi ini;
- (3) Ibu Surastini Fitriasih S.H., M.H., yang telah menjadi Penasehat Akademis saya selama menjalani studi di Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
- (4) Kepada seluruh tim Penguji Skripsi saya Bapak Purnawidhi W. Purbacaraka, S.H., M.H., Bang M. Sofyan Pulungan, S.H., M.A., dan Bang Teddy Anggoro, S.H., M.H;
- (5) Seluruh staff dosen dan karyawan FHUI yang tanpa kenal lelah memberikan ilmu, tenaganya dan bantuannya sehingga saya dapat menyelesaikan perkuliahan ini.
- (6) Orang tua saya, Papa yang sudah berada di pangkuanNYA, “akhirnya cita-cita Jihan jadi Sarjana Hukum insyaallah tercapai pah... seandainya papa bisa lihat.. ☺”. Mama yang tiada hentinya mendukung, mendoakan dan menasehati saya.. “makasih mah...”saudara-saudara saya tercinta, K’Lubna dan Mas Ali beserta keponakan-keponakan saya Ayyash, Bari dan Zhorif, AA Hafizd dan K’Medina beserta Keponakan-keponakan saya Mischa, Mahran dan Mirza, dan adik-adik saya Najlaa dan Labieb dan semua

keluarga yang selalu memberi dukungan, hingga saya dapat menyelesaikan studi saya;

- (7) Denmas yang selalu setia mendampingi dan memberikan support yang tak henti-hentinya.
- (8) Sahabat-sahabat saya di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Rena, Gadis, Dece, Mba Dinni, Mommy Carla, Reagan, Wahyu, Satrio, Malik, Mba Caca, Mba Eva, Naomi, Randini, Zensy, Shinta, Lia, Bang Said, Anggie, Joe, Joseph, Naomi, Uno, Benny, Nike, Engkus, Tasia, Rini, Mba Indah, dan teman-teman Angkatan 2007 lainnya yang tidak disebutkan satu persatu yang telah memberi bahan serta masukan dalam membuat skripsi ini, terima kasih atas dukungan kalian semua;
- (9) Teman-teman Tunas Indonesia Raya (TIDAR) khususnya PC. Jakarta Timur yang selalu membantu dan bersedia mengambil alih tugas dan tanggung jawab saya selama saya menyusun Skripsi ini dan tidak lupa juga kepada Pembina saya, Om Gito... SALAM LIMA CINTA!!!;
- (10) Teman-teman SMA 39, Irma, Imel, Nanu (walaupun di Jogja), Aas, Fina+Bagus, Nae, Toge dan teman-teman lainnya yang tidak dapat disebutkan satu persatu.
- (11) Rekan-rekan kerja saya di ervinlubis+co, Bapak Ervin Lubis, S.H., LL.M., Mas Muhammad Iqbal, S.H., Mas Arif Permono, S.H., dan Mas Wawan.

Akhir kata, saya berharap semoga Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga Skripsi ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Depok, 7 Juli 2009

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA
ILMIAH TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai civitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Jihan A. Sadat Thahir
NPM : 0706201935
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Non Eksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERLINDUNGAN KONSUMEN TERKAIT IKLAN YANG MENGGUNAKAN KATA SUPERLATIF

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya,

Dibuat di : Depok
Pada Tanggal : Januari, 2011

Yang Menyatakan

(Jihan A. Sadat Thahir)

ABSTRAK

Nama : Jihan A. Sadat Thahir
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Analisis Yuridis Perlindungan Konsumen Terkait Iklan Yang Menggunakan Kata Superlatif

Persaingan dalam dunia usaha yang semakin ketat membuat sebagian dari pelaku usaha melakukan berbagai macam strategi niaga untuk dapat merebut konsumen. Salah satu praktek dijalankan oleh pelaku usaha saat ini ditengah persaingan yang ketat adalah dengan membuat iklan superlatif sehingga tampak bahwa produk yang ditawarkan memiliki keunggulan dibanding produk yang dihasilkan oleh pelaku usaha lainnya (kompetitor). Ketentuan tentang iklan superlatif diatur Bab IIIA 1.2.2 Etika Pariwara Indonesia. Dalam penelitian ini digunakan metode penelitian hukum normatif yaitu penelitian terhadap aturan-aturan hukum tertulis dengan menggunakan studi kepustakaan dan wawancara. Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen tidak ada pengaturan secara eksplisit mengenai iklan superlatif. Namun demikian ketentuan Pasal 10 dan Pasal 17 ayat (1) huruf f Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dapat digunakan untuk menjerat atau memberikan konsekuensi hukum terhadap pelaku usaha yang membuat iklan superlatif. Agar kepentingan konsumen dapat terlindungi secara sempurna oleh sebab itu diperlukan pengaturan secara spesifik dan tegas di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen mengenai iklan superlatif.

Kata Kunci:

Etika Pariwara Indonesia, Perlindungan Konsumen, dan Iklan Superlatif

ABSTRACT

Name : Jihan A. Sadat Thahir
Study Program : Law Science
Title : legal Analysis ont the consumer protection in relation to the use of superlative words on advertisement

Fierce competition in the business industry has made most of business actors perform a variety of commercial strategy to capture consumer. One of the practices run by the business actors amid fierce competition is to create superlatives advertising, so it appears that the products have competitive advantages compared to other products. The regulations on advertising superlatives governed on Chapter IIIA 1.2.2 of Indonesian Advertising Ethics. In this research, it used the normative law research that is a research of written law which based research on literature and interviews. The act No. 8 of 1999 on Consumer Protection there is no explicit regulation of the advertising superlatives. However, the provisions of Article 10 and Article 17 paragraph (1) of the act No. 8 of 1999 on Consumer Protection can be used to deceive or give legal consequences to businesses that create superlative advertising. In order to protect consumers' interests perfectly, it is necessary to arrange specifically and explicitly in the Law No. 8 of 1999 on Consumer Protection regarding superlatives advertising.

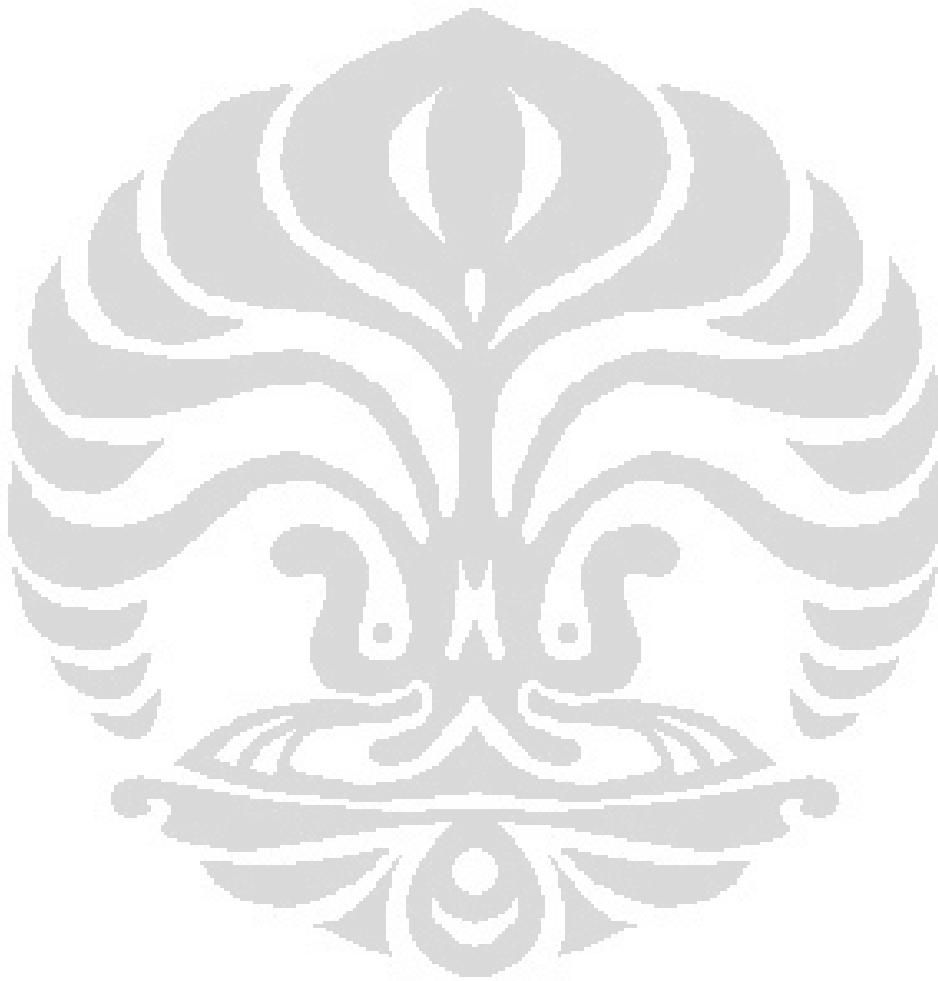
Key words :
Indonesian Advertising Ethics, Consumer Protection, and Superlatives advertising

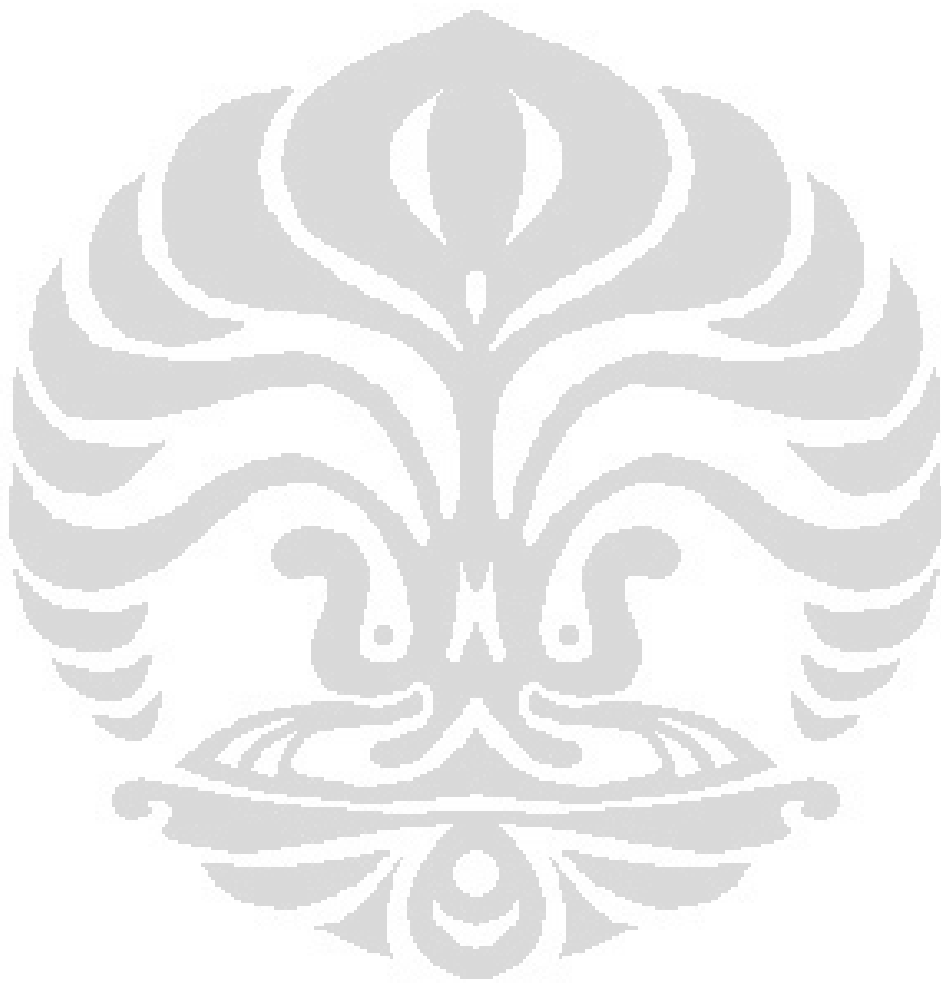
DAFTAR ISI

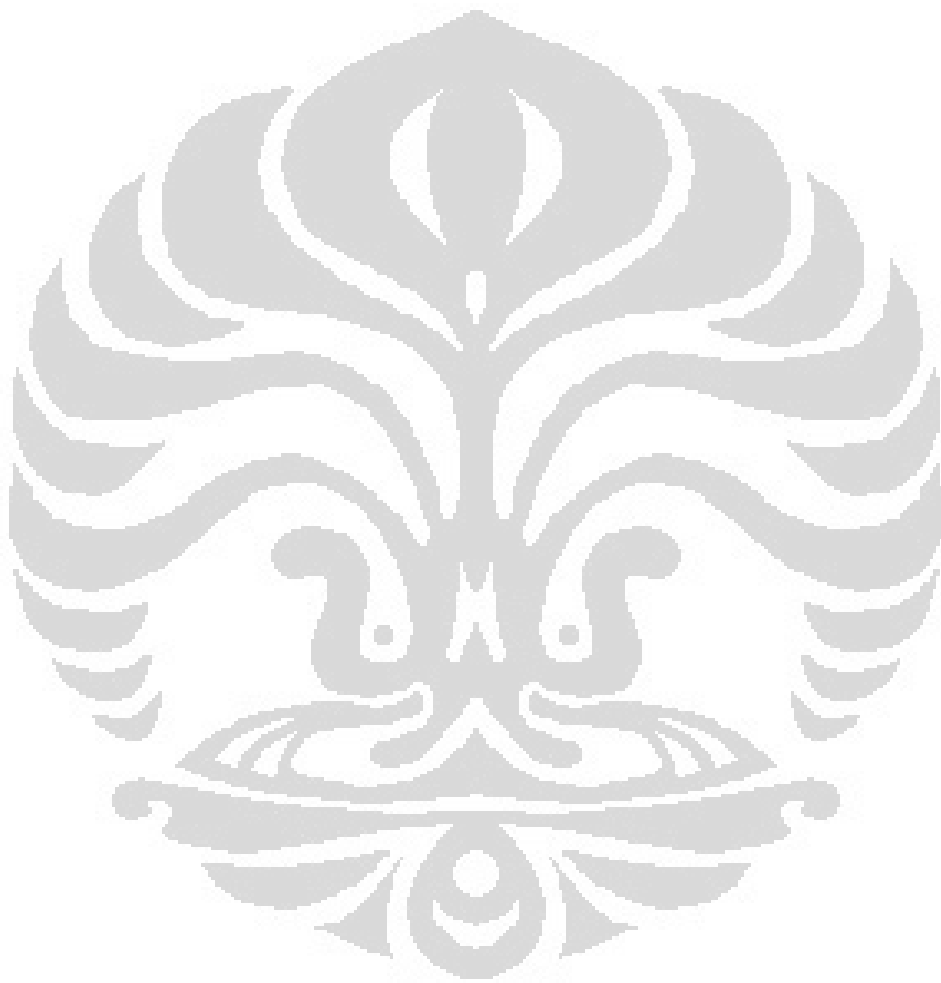
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS.....	vi
ABSTRAK	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Pokok Permasalahan	6
1.3 Tujuan Penulisan.....	6
1.4 Definisi Operasional.....	7
1.5 Metodologi Penulisan.....	8
1.5.1 Jenis Penelitian.....	8
1.5.2 Tehnik Pengumpulan Data.....	9
1.5.3 Metode Analisis.....	10
1.6 SISTEMATIKA PENULISAN.....	10
TINJAUAN PUSTAKA	12
2.1 Pengertian Hukum Perlindungan Konsumen	12
2.2 Asas dan Tujuan Perlindungan Konsumen	13
2.2.1 Asas Perlindungan Konsumen	13
2.2.2 Tujuan Perlindungan Konsumen.....	15
2.3 Pihak-Pihak Terkait.....	16
2.3.1 Konsumen	16

2.3.2	Pelaku Usaha	19
2.3.3	Pemerintah.....	20
2.4	Hak dan Kewajiban Konsumen dan Pelaku Usaha	21
2.4.1	Hak dan Kewajiban Konsumen	22
2.4.2	Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha	25
2.5	Tanggung Jawab Pelaku Usaha.....	27
2.5.1	Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Unsur Kesalahan (<i>Liability Based On Fault</i>).....	27
2.5.2	Prinsip Praduga Untuk Selalu Bertanggung Jawab (<i>Presumption of Liability</i>).....	28
2.5.3	Prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung jawab (<i>presumption of nonliability</i>).....	28
2.5.4	Prinsip tanggung jawab mutlak (<i>strict liability</i>).....	28
2.5.5	Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan (<i>limitation of liability</i>)	29
2.6	Perbuatan Yang Dilarang	32
2.7	Penyelesaian Sengketa Konsumen	37
2.7.1	Penyelesaian Sengketa di luar Pengadilan	37
2.7.2	Penyelesaian Sengketa melalui Pengadilan.....	39
TINJAUAN UMUM PENYELENGGARAAN PERIKLANAN		44
3.1	Pengertian dan Tujuan Iklan	44
3.2	Peranan Iklan.....	48
3.3	Jenis Iklan	52
3.4	Etika Periklanan Indonesia.....	53
ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERLINDUNGAN KONSUMEN TERKAIT IKLAN YANG MENGGUNAKAN KATA-KATA SUPERLATIF		60
4.1	Beberapa Pelanggaran Iklan di Indonesia	60
4.2	Peran Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia Dalam Periklanan.....	62
4.3	Analisis Iklan Yang Menggunakan Kata Superlatif.....	67
4.4	Pertanggungjawaban Atas Pelanggaran Iklan Superlatif	72

PENUTUP	75
5.1 Kesimpulan	75
5.2 Saran.....	77
DAFTAR REFERENSI.....	78







BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan negara dengan jumlah penduduk yang besar. Hal ini merupakan salah satu faktor penunjang lancarnya arus transaksi barang dan/atau jasa, baik itu transaksi barang dan/atau jasa yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Transaksi itu ada, apabila di suatu sisi ada pelaku usaha yang membuat/ memproduksi/mengedarkan barang dan/atau jasa dan di sisi lain ada konsumen yang akan menggunakan barang dan/atau jasa yang ditawarkan tersebut. Di antara keduanya terdapat rasa saling membutuhkan dan menuntut keduanya untuk saling memberikan prestasi.

Pembangunan dan perkembangan perekonomian umumnya dan khususnya di bidang perindustrian dan perdagangan nasional telah menghasilkan berbagai variasi barang dan/atau jasa yang dapat dikonsumsi. Pengaruh arus globalisasi dan perdagangan bebas yang didukung oleh kemajuan teknologi telekomunikasi dan informatika telah memperluas ruang gerak arus transaksi barang yang masuk ke Indonesia. Tindakan-tindakan dan aktifitas-aktifitas yang semula konvensional, berubah sedikit demi sedikit menjadi sebuah hal yang lebih terbarukan dan modern. Tingkat perekonomian masyarakat semakin meningkat, dengan berbagai tingkatan sosial relatif yang tercipta di dalam masyarakat, dan hal tersebut berpengaruh terhadap tingkat pendidikan dan kesejahteraan masyarakat pada umumnya.

Dengan berkembangnya berbagai aspek dalam kehidupan manusia, telah mendorong terciptanya kompetisi dan persaingan dalam wilayah dan ruang lingkungannya masing-masing. Dengan tujuannya sendiri-sendiri, individu-individu dan kelompok-kelompok bersaing untuk menjadi yang terbaik dan mampu memimpin dalam bidang usahanya. Di satu sisi, hal tersebut menimbulkan efek yang sangat baik, yaitu terciptanya kompetisi untuk mencapai derajat yang lebih tinggi, namun di sisi lain hal tersebut memicu munculnya persaingan yang tidak sehat antara satu pelaku usaha dengan pelaku usaha lainnya, yang mengakibatkan kerugian bagi pihak ke-tiga. Dalam berbagai industri di tanah air pada satu

dasawarsa terakhir ini, berkembang iklim kompetisi dan persaingan usaha yang sangat ketat, dengan dukungan kemajuan teknologi dan sumber daya manusia yang semakin pesat. Masing-masing pelaku usaha berlomba untuk menawarkan produknya kepada konsumen dengan janji-janji yang bermacam-macam. Untuk menarik minat konsumen dalam membeli produknya, para pelaku usaha membuat berbagai cara dan strategi demi terpenuhinya target produksi dari perusahaan, yang juga memberikan keuntungan yang signifikan agar dapat menguasai pasar. Dengan berdasar hal tersebut, para pelaku usaha menjadi lebih *profit oriented* dalam menjalankan bisnisnya dan mulai menerobos etika maupun koridor-koridor periklanan.

Fenomena tersebut dapat mengakibatkan kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang dan konsumen berada pada posisi yang lemah. Konsumen menjadi obyek aktivitas bisnis untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha melalui kiat promosi atau iklan dengan menggunakan berbagai media termasuk di dalamnya media televisi, serta penerapan perjanjian standar yang merugikan konsumen. Media televisi adalah media yang sering digunakan oleh para pelaku usaha untuk mempromosikan produknya kepada masyarakat umum, karena media ini lebih diminati oleh masyarakat Indonesia dari semua kalangan dan semua umur, dan hal itu memerlukan perhatian dan penanganan yang serius dari pihak pemerintah, pelaku usaha, dan pelaku usaha periklanan.

Kondisi konsumen yang banyak dirugikan, memerlukan peningkatan upaya untuk melindunginya, hal ini dimaksudkan agar tercipta keseimbangan posisi konsumen dan pelaku. Namun sebaliknya, perlu diperhatikan bahwa dalam memberikan perlindungan kepada konsumen, tidak boleh justru mematikan usaha-usaha pelaku usaha, karena keberadaan pelaku usaha merupakan suatu yang esensial dalam perekonomian negara. Perlindungan konsumen merupakan suatu hal yang cukup baru dalam dunia peraturan perundang-undangan di Indonesia, meskipun dengungan mengenai perlunya peraturan perundang-undangan yang komprehensif bagi konsumen tersebut sudah digaungkan sejak lama. Praktek monopoli dan tidak adanya perlindungan konsumen telah menempatkan posisi konsumen dalam tingkat yang terendah dalam menghadapi para pelaku usaha.

Perkembangan perlindungan konsumen yang paling berarti adalah ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang selanjutnya disebut UUPK, yang memberikan perlindungan kepada konsumen tidak hanya di bidang hukum materil yang bermaksud mencegah timbulnya kerugian konsumen, tapi juga di bidang hukum acara/hukum formal yang dimaksudkan untuk memudahkan konsumen dalam menuntut pemulihan haknya kepada pelaku usaha, baik melalui pengadilan maupun di luar pengadilan. Lahirnya UUPK tersebut diharapkan dapat mendidik masyarakat Indonesia untuk lebih menyadari akan segala hak dan kewajiban yang dimiliki terhadap pelaku usaha seperti yang dapat kita baca pada konsiderans undang-undang tersebut bahwa untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen perlu peningkatan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya serta menumbuh-kembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggungjawab.

Dalam Pasal 19 UUPK ditentukan bahwa pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. Sehubungan dengan pasal tersebut di atas, kewajiban utama pelaku usaha adalah menjaga dan menjamin mutu, keamanan, dan kemanfaatan serta kegunaan produknya. Dalam rangka melindungi konsumen, pengawasan mutu produk yang diiklankan di media televisi baik oleh pelaku usaha, pihak stasiun televisi maupun pemerintah harus dilakukan secara seksama.

Tidak dapat kita pungkiri bahwa iklan merupakan salah satu media untuk memperkenalkan sebuah produk terhadap masyarakat. Dengan menggunakan iklan tersebut masyarakat cenderung tertarik dengan produk yang ditawarkan. Yang berakibat meningkatnya jumlah permintaan konsumen, dan jelas perusahaan akan mendapat provit yang besar. Namun dalam pembuatan iklan juga harus diperhatikan “tata krama”, yaitu memperhatikan aturan yang berlaku, terutama untuk produk-produk tertentu, tidak boleh ada unsur penipuan, ketidakjelasan dalam memberikan informasi, dan tentu saja aspek moral dalam iklan tersebut.

Iklan sudah berkembang dari aktifitas bisnis kecil-kecilan hingga didominasi bisnis raksasa, ketika pendapatan iklan telah mencapai di atas 100

milyar dolar, atau dua persen dari produk nasional bruto AS, eksekutif periklanan yang terdahulu, melihat kembali pada praktik-praktik mereka dan mengakui bahwa satu-satunya nilai riil dari profesi adalah menimbun uang.¹ Dengan munculnya pemahaman seperti itu, para pelaku usaha menggunakan iklan sebagai sebuah senjata utama dalam strategi pemasaran produknya, karena mereka menganggap iklan dapat mendorong kesuksesan penjualan sebuah produk.

Di Indonesia, dalam kuartal pertama tahun 2009, pembelanjaan iklan telah mencapai ratusan miliar. Sektor industri telekomunikasi, tercatat menghabiskan uang sebanyak Rp. 523 miliar untuk belanja iklan di media televisi pada kuartal pertama 2009 ini.² Hal tersebut mencerminkan bahwa, Iklan merupakan sebuah pengeluaran yang sangat besar bagi para perusahaan demi mencari keuntungan yang sebanyak-banyaknya. Sebagai akibat dari muncul dan berkembangnya industri periklanan dan industri telekomunikasi yang saling mengejar keuntungan, maka perkembangan produk industri dan periklanan pun mengalami degradasi standar dan mengorbankan pihak ke-tiga, atau dalam hal ini adalah konsumen. Seperti halnya praktek-praktek lain dalam penyiaran radio dan televisi, periklanan mencerminkan perubahan standar etika.

Pada era radio, iklan tidak diijinkan pada jam-jam malam, terutama di saat keluarga tengah asyik-asyiknya mendengar siaran radio. Pada awal era televisi, iklan hanya ditayangkan selama 60 detik; kadang-kadang hanya satu menit lamanya. Sekarang ini sangat sulit kita temui hal seperti itu. Sebelum tahun 1970, radio dan televisi mengiklankan rokok secara terus menerus, pada tahun-tahun itu kongres melarang iklan rokok, dalam *broadcasting* di media cetak masih diijinkan. Di eranya iklan *broadcast*, tidak disebutkan produk atau jasa yang menjadi pesaingnya. Sekarang iklan-iklan Pepsi misalnya, mencoba menawarkan coke. Di awal era-eranya iklan, semua produk BH menggunakan *mannequins* (patung manusia yang menggunakan BH). Sekarang digunakan model-model yang sesungguhnya. Di awal-awal eranya produk-produk yang sifatnya sangat pribadi, seperti produk kesehatan perempuan tidak diiklankan melalui udara. Sekarang hal

¹ Val E. Limburg, *Electronic Media Etics-Etika Media Elektronik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 217.

² www.datacomm.co.id, diakses tanggal 12 Oktober 2010,.

itu dianggap biasa. Di awal-awal munculnya televisi, iklan hanya diijinkan hingga 6 menit perjam selama prime time (waktu utama), sekarang menjadi 10 menit per jam, bahkan lebih dari itu.³

Isi iklan yang dibuat oleh para pelaku usaha dalam kaitannya dengan hukum perlindungan konsumen sebenarnya telah secara jelas diatur dalam UUPK dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (yang selanjutnya disebut dengan UU Penyiaran), serta diawasi secara berkala oleh Komisi Penyiaran Indonesia (yang selanjutnya disebut dengan KPI) dan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (yang selanjutnya disebut dengan KPPU). Akan tetapi, tetap saja terjadi pelanggaran yang dilakukan demi untuk membuat iklan yang menarik calon konsumen.

Dalam 5 tahun terakhir ini, banyak pelanggaran iklan yang dilakukan oleh pelaku usaha, seperti PT. Exelcomindo Pratama dengan produknya XL Bebas, PT. Citra Lintas Indonesia dengan produknya Rexona, PT. JWT Adforce dengan produknya Sunsilk “Damage Hair” dan PT. Indosat dengan produknya Indosat IM3 dan Mentari. Pada umumnya pelanggaran berupa tampilan iklan superlatif yakni memunculkan produk sebagai yang terbaik atau termurah. Iklan seharusnya tidak hanya berdasar pada sebuah pesan untuk menarik calon konsumen agar menggunakan sebuah produk yang ditawarkan, tapi semestinya juga harus mengindahkan kaidah-kaidah periklanan dan undang-undang yang terkait. Dari munculnya iklan-iklan yang telah menyalahi aturan tersebut, berdampak pada kerugian-kerugian yang dialami oleh masyarakat. Dari semua iklan tersebut yang mengatakan bahwa produknya adalah yang terbaik telah mengakibatkan para konsumen merasa bingung dan cenderung menyesatkan. Hal tersebut merupakan salah satu dampak negatif dari penayangan iklan yang tidak sesuai dengan kaidah periklanan yang berlaku.

Dengan adanya iklan-iklan tersebut, konsumen sebagai pihak yang memerlukan informasi sebuah produk menjadi bingung dan sangat dirugikan. Padahal sebagaimana ditetapkan dalam pasal 4 bagian a, b, c, g dan h UUPK, konsumen seharusnya terlindungi untuk mendapatkan kenyamanan dalam penggunaan barang dan atau jasa (pasal 4 bagian a), mendapatkan barang dan atau

³ *Ibid*

jasa sesuai dengan yang dijanjikan (pasal 4 bagian b), informasi yang jelas dan jujur (pasal 4 bagian c), berhak untuk diperlakukan dan dilayani secara benar (pasal 4 bagian g), serta berhak untuk mendapatkan ganti rugi atau kompensasi apabila barang dan atau jasa tidak sesuai dengan yang dijanjikan (pasal 4 bagian h).

Berdasarkan segala uraian yang telah tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk menganalisa lebih lanjut, mempelajari serta mengetahui hal-hal yang berkaitan terhadapnya melalui penelitian skripsi dengan judul “*ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERLINDUNGAN KONSUMEN TERKAIT IKLAN YANG MENGGUNAKAN KATA SUPERLATIF*”.

1.2 Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, ada tiga pokok permasalahan yang akan dipaparkan, yaitu :

1. Apakah terhadap iklan produk yang menggunakan kalimat superlatif melanggar hukum di Indonesia?
2. Upaya apakah yang dilakukan PPPI menindaklanjuti pelanggaran iklan superlatif dilihat dari perlindungan konsumen dan bagaimana pula struktur kerja PPPI dalam menangani kasus pelanggaran iklan tersebut?
3. Apa tindakan PPPI jika pelaku usaha pengiklan/periklanan tidak melaksanakan teguran PPPI?

1.3 Tujuan Penulisan

Tujuan yang hendak dicapai adalah :

1. Untuk mengetahui apakah iklan superlatif merupakan suatu pelanggaran hukum di Indonesia dan menjelaskan batasan-batasan pelaksanaan iklan superlatif guna mewujudkan keseimbangan perlindungan kepentingan konsumen dan pelaku usaha sehingga tercipta perekonomian yang sehat.
2. Menjelaskan tentang upaya-upaya yang dapat ditempuh oleh PPPI apabila terjadi pelanggaran iklan serta menjelaskan mengenai struktur kerja PPPI dalam menangani pelanggaran iklan tersebut.

3. Untuk mengetahui sejauhmana kewenangan PPPI dalam melakukan pengawasan terhadap pelanggaran iklan, dalam hal pelaku usaha periklanan/pengiklan mengabaikan teguran yang dilakukan oleh PPPI.

1.4 Definisi Operasional

Definisi operasional dimaksudkan untuk memberikan pembatasan-pembatasan terhadap pengertian dari beberapa istilah yang digunakan dalam penelitian. Di sini diungkapkan beberapa konsepsi atau pengertian yang akan digunakan sebagai dasar penelitian hukum.

Dalam penelitian ini, konsep-konsep yang perlu didefinisikan atau dibatasi ruang lingkungannya adalah:

- a. Iklan adalah pesan komunikasi pemasaran tentang sesuatu produk yang disampaikan melalui suatu media, dibiayai oleh pemrakarsa yang dikenal, serta ditujukan kepada sebagian atau seluruh masyarakat.⁴
- b. Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik untuk kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.⁵
- c. Pelaku Usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah negara Republik Indonesia baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.⁶
- d. Perlindungan Konsumen diartikan sebagai segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.⁷
- e. Barang adalah setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dapat

⁴ Dewan Periklanan Indonesia, *Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia*, Cet. Ketiga, (Jakarta : DPI, 2007), hal. 18.

⁵ Indonesia (a), *Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, LN No. 42 Tahun 1999, TLN No. 3821, Pasal 1 Angka (2).

⁶ Indonesia (a), *ibid.*, Pasal 1 angka (3).

⁷ Indonesia (a), *ibid.*, Pasal 1 angka (1).

dihabiskan, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan atau dimanfaatkan oleh konsumen.⁸

- f. Jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen.⁹
- g. Persaingan Usaha Tidak Sehat merupakan persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara yang tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.¹⁰
- h. Telekomunikasi adalah setiap pemancaran, pengiriman dan atau penerimaan dari setiap informasi dalam bentuk tanda-tanda, isyarat, tulisan, gambar, suara, dan bunyi melalui kawat, optik, radio, atau sistem elektromagnetik lainnya.¹¹

1.5 Metodologi Penulisan

1.5.1 Jenis Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.¹² Jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif dilakukan untuk mengidentifikasi konsep dan asas-asas hukum yang digunakan untuk mengatur perlindungan konsumen di Indonesia, khususnya yang digunakan sebagai kerangka dasar dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dan peraturan perundang-undangan terkait.

⁸ Indonesia (a), *ibid.*, Pasal 1 angka (4).

⁹ Indonesia (a), *ibid.*, Pasal 1 angka (5).

¹⁰ Indonesia (b), *Undang-Undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU No. 5 Tahun 1999, LN No. 33 Tahun 1999, TLN No.3817, Pasal 1 angka (5)

¹¹ Indonesia (c), *Undang-Undang Tentang Telekomunikasi*, UU No. 36 Tahun 1999, LN No.154 Tahun 1999, TLN No. 3881, Pasal 1 angka (1).

¹² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. 3 (Jakarta: UI Press, 1986), hlm. 43

1.5.2 Tehnik Pengumpulan Data

Penelitian hukum haruslah dilakukan dengan menggunakan suatu metode penelitian yang ilmiah. Tanpa metode atau metodologi tersebut, seseorang tidak akan mungkin mampu untuk menemukan, merumuskan, menganalisis, maupun memecahkan masalah-masalah tertentu.¹³ Untuk penyusunan skripsi ini, penulis menggunakan metode penelitian kepustakaan atau studi dokumen, yaitu metode pengumpulan data dengan menggunakan data sekunder. Menurut Churchill, dalam sebuah penelitian hukum, penggunaan data sekunder mencakup bahan-bahan, yang apabila dilihat dari sudut kekuatannya, mengikat ke dalam, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.¹⁴ Bahan-bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, mencakup Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW), Undang-Undang Perlindungan Konsumen No.8 Tahun 1999, Undang-Undang Penyiaran No.32 Tahun 2002, Undang-Undang Telekomunikasi No. 36 Tahun 1999, Undang-Undang Larangan Monopoli No. 5 Tahun 1999 dan Persaingan Usaha Tidak Sehat serta Etika Pariwara Indonesia (Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia). Bahan hukum yang ada dianalisis untuk melihat pola pelaksanaan periklanan sehingga dapat membantu sebagai dasar acuan dan pertimbangan hukum yang berguna dalam perlindungan konsumen di Indonesia.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang menjelaskan bahan hukum primer, yang isinya tidak mengikat. Bahan hukum sekunder diperoleh dari buku ilmiah hukum, jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana hukum, serta kasus-kasus hukum.
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan yang menunjang bahan primer dan bahan sekunder. Bahan hukum tersier memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain.

Selain dari penelitian kepustakaan, penulis juga melakukan wawancara kepada narasumber yang memiliki kompetensi di bidang pengawasan periklanan

¹³ *Ibid.*, hlm. 13

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 51

yaitu Badan Pengawas Periklanan, diskusi dengan para pengamat Periklanan dan Para Pelaku usaha yang tidak ingin disebutkan namanya.

1.5.3 Metode Analisis

Adapun bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian studi kepustakaan sebagaimana tersebut di atas diuraikan dan dihubungkan sedemikian rupa, sehingga disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan. Selanjutnya bahan hukum yang ada dianalisis untuk melihat penyelenggaraan dan pengaturan periklanan terkait dengan perlindungan konsumen. Yang pada akhirnya menarik kesimpulan yang bersifat deskriptif-analitis dari suatu permasalahan yang telah dirumuskan terhadap permasalahan konkret yang dihadapi.

1.6 SISTEMATIKA PENULISAN

Dalam skripsi ini, sistematika penulisan disusun dalam 5 (lima) bab dengan masing-masing bab terdiri dari beberapa sub-bab, yang terdiri atas:

Bab 1 PENDAHULUAN

Bab ini berisikan enam sub-bab yaitu mengenai Latar Belakang Permasalahan, Pokok Permasalahan, Tujuan Penulisan, Metode Penelitian, Definisi Operasional dan Sistematika Penulisan.

Bab 2 TINJAUAN UMUM PERLINDUNGAN KONSUMEN

Pada bab ini membahas mengenai tinjauan umum hukum perlindungan konsumen, asas dan tujuan hukum perlindungan konsumen, hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha, penyelesaian sengketa konsumen, dan peraturan lain yang terkait dengan perlindungan konsumen.

Bab 3 TINJAUAN UMUM PENYELENGGARAAN PERIKLANAN

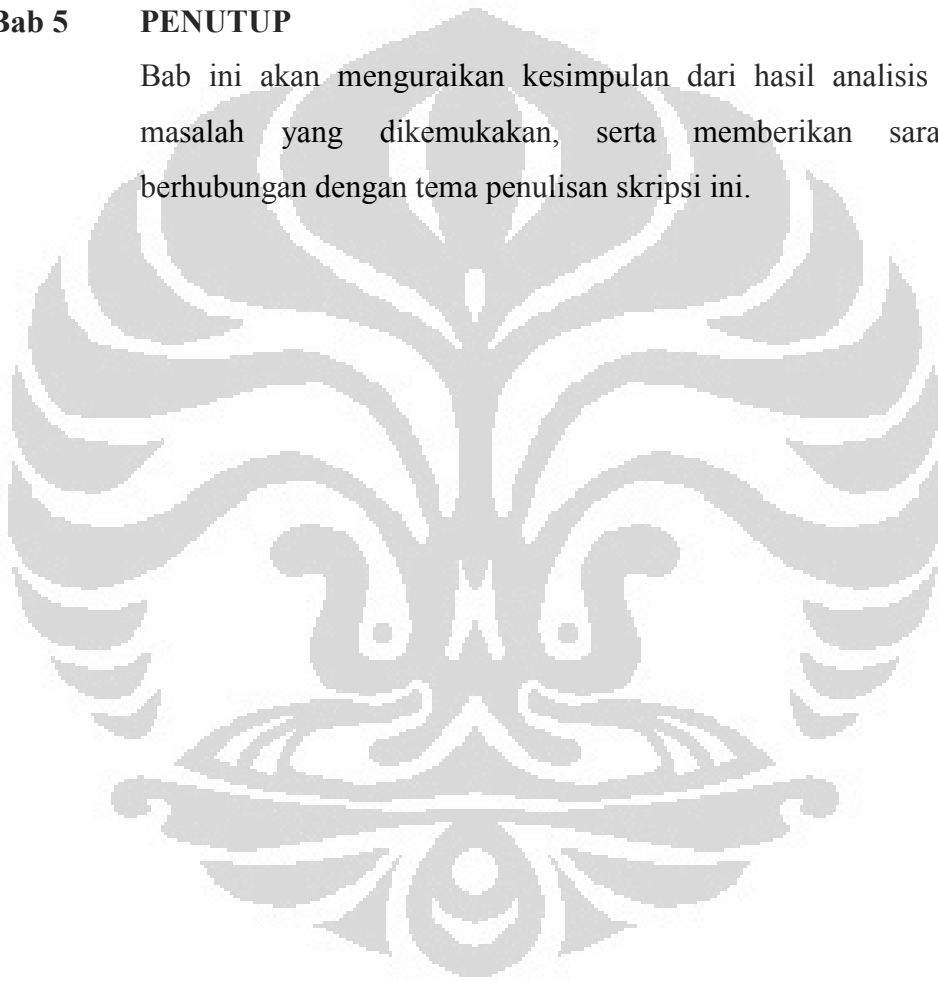
Dalam bab ini membahas mengenai definisi iklan dan periklanan, fungsi iklan, jenis iklan, asas iklan, dan etika periklanan.

Bab 4 ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERLINDUNGAN KONSUMEN TERKAIT IKLAN YANG MENGGUNAKAN KATA-KATA SUPERLATIF

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai uraian kasus dan analisis kasus. Pembahasan tersebut ditinjau dari Undang-undang No.8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait.

Bab 5 PENUTUP

Bab ini akan menguraikan kesimpulan dari hasil analisis terhadap masalah yang dikemukakan, serta memberikan saran yang berhubungan dengan tema penulisan skripsi ini.



BAB 2

TINJAUAN UMUM PERLINDUNGAN KONSUMEN

2.1 Pengertian Hukum Perlindungan Konsumen

Indonesia seperti halnya negara berkembang lainnya menghadapi permasalahan yang tidak jauh berbeda dalam bidang hukum perlindungan konsumen. Kondisi konsumen di Indonesia masih sering mengalami hal-hal yang merugikan dirinya, posisi konsumen lebih lemah dibandingkan pengusaha dan organisasinya. Permasalahan ketidakseimbangan kedudukan konsumen tersebut dijumpai oleh hukum perlindungan konsumen. Hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen yang memuat asas-asas atau kaidah-kaidah bersifat mengatur dan juga mengandung sifat yang melindungi kepentingan konsumen.¹⁵

Menurut UUPK, perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.¹⁶ Perlindungan konsumen yang dijamin kepastian hukumnya tersebut diberikan terhadap segala perolehan kebutuhan konsumen mulai dari kelahiran hingga kematian dan segala kebutuhan di antaranya. Perlindungan konsumen juga sering dikaitkan dengan hukum konsumen meskipun hampir dipastikan bahwa hukum konsumen mengandung maksud yang sama mengenai perlindungan konsumen.

Hukum konsumen dapat diartikan sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan barang dan atau jasa antara penyedia dan penggunaannya dalam kehidupan bermasyarakat. Sedangkan hukum perlindungan konsumen sendiri adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan barang dan

¹⁵ Az Nasution (a), *Konsumen dan Hukum ; Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia*, Cet. 1, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1995), hlm. 65.

¹⁶ Indonesia (a), *Undang-Undang Perlindungan Konsumen*, *op.cit.*, Pasal 1 angka (1).

atau jasa konsumen antara penyedia dan penggunaannya dalam kehidupan bermasyarakat.¹⁷

2.2 Asas dan Tujuan Perlindungan Konsumen

2.2.1 Asas Perlindungan Konsumen

Dalam setiap undang-undang yang dibuat pembentuk undang-undang, biasanya dikenal sejumlah asas atau prinsip yang mendasari diterbitkannya undang-undang itu. Asas-asas hukum merupakan fondasi suatu undang-undang dan peraturan pelaksanaannya. Bila asas-asas dikesampingkan, maka runtuhlah bangunan undang-undang itu dan segenap peraturan pelaksanaannya. Mertokusumo memberikan ulasan asas hukum sebagai berikut:

”...bahwa asas hukum bukan merupakan hukum konkrit, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan konkrit tersebut.”¹⁸

Dalam penjelasan Pasal 2 UUPK dijelaskan bahwa perlindungan konsumen diselenggarakan sebagai usaha bersama berdasarkan 5 (lima) asas yang relevan dalam pembangunan nasional, yaitu:

a. Asas manfaat

Asas ini dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan

¹⁷ Az Nasution (b), *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Cet. 2, (Jakarta : Diadit Media, 2002), hlm. 37.

¹⁸ Yusuf Shofie (a), *Pelaku Usaha, Konsumen, dan Tindak Pidana Korporasi*, cet. 1, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 2002), hlm. 25.

b. Asas keadilan

Asas ini dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil.

c. Asas keseimbangan

Asas ini dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil ataupun spiritual.

d. Asas keamanan dan keselamatan konsumen

Asas ini dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.

e. Asas kepastian hukum

Asas ini dimaksudkan agar baik pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum.

Kelima asas yang disebutkan dalam pasal tersebut, jika diperhatikan substansinya, maka dapat dibagi menjadi tiga asas, yaitu:

1. Asas kemanfaatan yang di dalamnya meliputi asas keamanan dan keselamatan konsumen;
2. Asas keadilan yang di dalamnya meliputi asas keseimbangan; dan
3. Asas kepastian hukum.¹⁹

Radbruch menyebut keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum sebagai "tiga ide dasar" atau "tiga nilai dasar hukum". Sebagai asas hukum, maka dengan sendirinya menempatkan asas ini sebagai rujukan pertama kali dalam pengaturan perundang-undangan maupun dalam berbagai aktivitas yang berhubungan dengan gerakan perlindungan konsumen oleh semua pihak yang terlibat di dalamnya. Asas keseimbangan dikelompokkan ke dalam asas keadilan, mengingat hakikat keseimbangan yang dimaksud adalah juga keadilan dengan

¹⁹ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta : PT. Rajagrafindo Persada, 2000), hlm. 26.

kepentingan konsumen, pelaku usaha dan pemerintah. Yang dimaksud dengan kepentingan pemerintah disini adalah dalam rangka mewakili kepentingan publik yang kehadirannya secara langsung di antara para pihak, tetapi melalui berbagai pembatasan dalam bentuk kebijakan yang dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Menyangkut asas keamanan dan keselamatan konsumen yang dikelompokkan ke dalam asas manfaat. Hal ini dikarenakan keamanan dan keselamatan konsumen merupakan bagian dari manfaat penyelenggaraan perlindungan yang diberikan kepada konsumen di samping kepentingan pelaku usaha secara keseluruhan.

2.2.2 Tujuan Perlindungan Konsumen

Konsumen merupakan pihak yang sangat rentan terhadap perilaku yang merugikan yang dilakukan oleh pelaku usaha, sehingga konsumen perlu mendapat perlindungan. Dengan adanya perlindungan konsumen maka diharapkan tindakan sewenang-wenang pelaku usaha yang merugikan konsumen dapat ditiadakan. Adapun tujuan yang ingin dicapai dari perlindungan konsumen, dimuat dalam Pasal 3 UUPK, yang menyatakan bahwa:

”Perlindungan konsumen bertujuan:

- a. Meningkatkan kesadaran, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
- b. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
- c. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
- d. Menciptakan sistem perlindungan yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;
- e. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
- f. Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.²⁰”

²⁰ Indonesia (a), UUPK, *op.cit.*, Pasal 3.

2.3 Pihak-Pihak Terkait

Dalam dunia hukum perlindungan konsumen terdapat pihak-pihak yang terlibat di dalamnya

2.3.1 Konsumen

Sekalipun pada umumnya masyarakat Indonesia sudah memahami siapa yang dimaksud dengan konsumen, tetapi hukum positif Indonesia sampai tanggal 20 April 1999 belum mengenalnya, baik hukum positif “warisan” dari masa penjajahan yang masih berlaku berdasarkan Aturan Peralihan Pasal II Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun peraturan perundang-undangan baru hasil karya bangsa Indonesia.²¹

Istilah “Konsumen” merupakan suatu istilah yang tidak asing dan telah memasyarakat. Banyak literatur yang mencoba untuk mendefinisikan istilah ini. Istilah “konsumen” berasal dari kata *consumer* atau *consument*, yang secara harfiah adalah “orang yang memerlukan, membelanjakan atau menggunakan; pemakai atau pembeda.”²² John F. Kennedy mengatakan “*consumers, by definition, includes us all*” dalam terjemahan bebas artinya konsumen adalah kita semua.²³ Hondius (pakar masalah konsumen di Belanda), ingin membedakan antara konsumen antara dengan konsumen pemakai terakhir, dengan menyimpulkan bahwa para ahli hukum sepakat mengartikan konsumen sebagai pemakai produksi terakhir dari benda dan jasa (*uiteindelijke gebruiker van goederen en diensten*).²⁴ Pengertian konsumen menurut *Black’s Law Dictionary*:

“One who consumes. Individuals who purchase, use, maintain and dispose of product and service. A member of that broad class of people who are affected by pricing policies, financing practices, quality of goods and service, credit reporting, debt collection, other trade practices for which state and federal consumer protection laws are enacted.

²¹ Az. Nasution (b), *op.cit.*, hlm. 36.

²² N.H.T. Siahaan, *Hukum Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Produk*, Cet. 1, (Bogor : Grafika Mardi Yuana, 2005), hlm. 23.

²³ Yusuf Shofie (b), *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut UUPK; Teori dan Penegakan Hukum*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2003), hlm. 13.

²⁴ Sidharta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, (Jakarta : PT. Grasindo, 2000), hlm. 2.

Consumers are to be distinguished from manufacturers (who sell goods), and wholesalers or retailers (who sell goods)”²⁵

Selanjutnya disebutkan:

“A buyer (other than for purpose of resale) of any consumer product, any person to whom such product is transferred during the duration of an implied or written warranty (or service contract) applicable to the product, and any other person who is entitled by the terms of such warranty (or service contract) or under applicable state law to enforce against the warranter (or service contractor) the obligation of the warranty (or service contract).”²⁶

Di negara lain, definisi konsumen ada yang secara tegas dirumuskan dalam ketentuan umum undang-undangan tertentu atau termuat dalam pasal-pasal tertentu bersama-sama dalam pengaturan sesuatu bentuk hubungan hukum. Sebagai contoh, di Belanda, dalam BW Belanda baru (NBW) tentang perjanjian pembelian konsumen Pasal 5 Buku 7 dan tentang syarat-syarat umum Pasal 236 dan Pasal 237 Buku 6 NBW, konsumen dalam suatu pembelian konsumen didefinisikan sebagai pembeli orang alami yang tidak (bertindak) dalam rangka pelaksanaan profesi atau usaha, sedangkan di India, Undang-Undang Perlindungan Konsumen memberi batasan konsumen sebagai setiap pembeli barang atau jasa yang disepakati, termasuk harga dan syarat-syarat pembayarannya, atau setiap pengguna selain pembeli itu, dan tidak untuk dijual kembali atau lain-lain keperluan komersial.²⁷

Dari rumusan definisi istilah konsumen yang telah dikemukakan tersebut, terlihat bahwa pengertian konsumen sangatlah beragam. Kemudian, timbul pertanyaan mengenai bagaimana batasan konsumen dalam UUPK. Pengertian konsumen sesungguhnya dapat terbagi menjadi tiga bagian yaitu:

- a. Konsumen dalam arti umum, yaitu orang yang mendapatkan barang atau jasa yang digunakan untuk tujuan tertentu.

²⁵ Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, fifth Edition, (United States : West Publishing co., 1979), p. 286.

²⁶ *Ibid.*,

²⁷ Az Nasution (b), *op.cit.*, hlm. 27.

- b. Konsumen antara, yaitu setiap orang yang mendapat barang dan atau jasa dengan tujuan membuat barang dan atau jasa lain atau untuk tujuan komersil. Konsumen antara ini dapat dikatakan sebagai pelaku usaha.
- c. Konsumen akhir, yaitu setiap orang yang mendapat dan menggunakan barang dan atau jasa dengan tujuan memenuhi kebutuhan hidup pribadi keluarga atau rumah tangga dan tidak memiliki tujuan komersial.²⁸

Konsumen akhir inilah yang diatur dalam UUPK, sebagaimana yang termuat pada Pasal 1 angka (2) dan Penjelasannya. Pasal 1 angka (2) UUPK menyatakan bahwa:

“Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan atau jasa yang tersedia di masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.”²⁹

Disamping itu penjelasan Pasal 1 angka (2) menyatakan bahwa:

“Di dalam kepastakaan ekonomi dikenal istilah konsumen akhir dan konsumen antara. Konsumen akhir adalah pengguna atau pemanfaat akhir dari suatu produk, sedangkan konsumen antara adalah konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai bagian dari suatu proses produksi suatu produk lainnya. Pengertian konsumen dalam Undang-Undang Perlindungan ini adalah konsumen akhir.”³⁰

Pengertian konsumen dalam UUPK di atas, lebih luas jika dibandingkan dengan rancangan undang-undang perlindungan konsumen lainnya. Pertama, dalam rancangan undang-undang perlindungan konsumen yang diajukan oleh Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) menentukan bahwa yang dimaksud dengan konsumen adalah pemakai barang atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, bagi kepentingan diri sendiri atau keluarganya atau orang lain yang tidak untuk diperdagangkan kembali.³¹ Kedua, dalam naskah final rancangan

²⁸ *Ibid.*, hlm. 29.

²⁹ Indonesia (a), UUPK, *op.cit.*, Pasal 1 angka (2)

³⁰ *Ibid.*, Penjelasan Pasal 1 angka (2)

³¹ Yayasan Lembaga Konsumen, *Perlindungan Konsumen Indonesia, Suatu Sumbangan Pemikiran tentan Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen*, (Jakarta : YLKI, 1981), hlm.2.

akademik undang-undang tentang perlindungan konsumen yang disusun oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Badan Penelitian dan Pengembangan Perdagangan Departemen Perdagangan RI, yang menentukan bahwa konsumen sebagai setiap orang atau keluarga yang mendapatkan barang untuk dipakai dan tidak untuk diperdagangkan.³²

UUPK tidak mengakui badan hukum (seperti yayasan dan perseroan terbatas) sebagai konsumen.³³ Menurut Yusuf Shofie, alasan yang melatarbelakangi badan hukum tidak diakui sebagai konsumen dalam UUPK adalah dikarenakan jika badan hukum diakui sebagai konsumen maka esensi perlindungan hukum yang diberikan UUPK menjadi kabur.³⁴ Perlindungan hukum yang diberikan oleh UUPK hanya bagi individu konsumen akhir bukan konsumen antara (pelaku usaha yang berbentuk badan hukum).

2.3.2 Pelaku Usaha

Istilah pelaku usaha merupakan pengertian yuridis dari istilah produsen.³⁵ Pengertian pelaku usaha juga telah dirumuskan secara khusus dalam UUPK yaitu:

“Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha berbagai usaha berbagai bidang ekonomi.”³⁶

Pengertian pelaku usaha di atas cukup luas karena meliputi grosir, leveransir, pengecer dan sebagainya. Pengertian pelaku usaha yang bermakna luas tersebut, akan memudahkan konsumen menuntut ganti kerugian. Konsumen yang dirugikan akibat penggunaan produk tidak begitu kesulitan dalam menemukan kepada siapa tuntutan diajukan, karena banyak pihak yang dapat digugat.³⁷

³² Universitas Indonesia dan Departemen Pedagangan, *Rancangan Akademik Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen*, (Jakarta : 1992), Pasal 1 a.

³³ Annisa Dita Muliastari, *Analisa yuridis terhadap perlindungan konsumen jasa layanan short message service (sms) ditinjau UU_8_1999*, (Depok : FHUI, 2009), hlm. 18.

³⁴ Yusuf Shofie, *op.cit.*, hlm. 15.

³⁵ N.H.T. Siahaan, *op.cit.*, hlm. 24.

³⁶ Indonesia (a), *op.cit.*, Pasal 1 angka 3.

³⁷ Ahmad Miru dan Sutarman Yodo, *op.cit.*, hlm. 9.

Sementara Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI) mengelompokan pelaku usaha menjadi:

- a. Investor, yaitu pelaku usaha penyedia dana untuk membiayai berbagai kepentingan;
- b. Produsen, yaitu pelaku usaha yang membuat, memproduksi barang dan atau jasa dari barang-barang dan atau jasa-jasa lain;
- c. Distributor, yaitu pelaku usaha yang mendistribusikan atau memperdagangkan barang dan atau jasa tersebut kepada masyarakat, seperti pedagang kaki lima, warung, supermarket, usaha angkutan.³⁸

2.3.3 Pemerintah

Pemerintah merupakan pihak yang terkait dan memiliki peranan yang penting dalam upaya penegakan perlindungan konsumen. Oleh karena itu hendaknya pemerintah dapat menjalankan peranan tersebut dengan baik. Pemerintah bertugas menyelenggarakan perlindungan konsumen dan melaksanakan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan perlindungan konsumen guna menjamin diperolehnya hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha serta dapat membentuk peraturan perundang-undangan yang terkait dengan usaha untuk melindungi konsumen.³⁹

Adanya keterlibatan pemerintah dalam pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen berdasarkan ketentuan Pasal 29 UUPK, didasarkan pada kepentingan yang diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945 bahwa kehadiran negara antara lain untuk mensejahterakan rakyat.⁴⁰ Adanya tanggung jawab pemerintah dalam hal pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen tidak lain dimaksudkan untuk memberdayakan konsumen memperoleh haknya.

Berkenaan dengan hal pengawasan, dalam Pasal 30 UUPK pemerintah disertai tugas melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan

³⁸ Az Nasution (c), *Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Tinjauan Singkat UU Nomor 8 Tahun 1999*, www.pemantauperadilan.com. Diakses pada 2 Oktober 2010.

³⁹ Az. Nasution, *Laporan Perjalanan ke Daerah-daerah Dalam Rangka Pengembangan Perlindungan Konsumen*, hlm. 6.

⁴⁰ Ahmad Miru dan Sutarman Yodo. *Op.cit.*, hlm. 180.

konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangannya. Dihubungkan dengan penjelasan Pasal 30 ayat (3) menentukan bahwa pengawasan dilakukan dengan cara penelitian, pengujian dan atau survey, terhadap aspek yang meliputi pemuatan informasi tentang risiko penggunaan barang, pemasangan label, pengiklanan dan lain-lain⁴¹

Wewenang pemerintah menyelenggarakan pembinaan berupaya untuk terciptanya iklim usaha dan hubungan yang sehat antara konsumen dan pelaku usaha, berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan penelitian serta pengembangan perlindungan konsumen.⁴²

Dalam berbagai hubungan hukum yang terjadi, termasuk pula peran yang dijalankan pemerintah sebagai pemegang kewenangan publik, berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kekuasaan publik yang dijalankan oleh alat-alat negara berdasarkan hukum yang berlaku tidak lain dimaksudkan untuk menyasikan hubungan-hubungan hukum dan atau masalah diantara pengusaha dan konsumen.

2.4 Hak dan Kewajiban Konsumen dan Pelaku Usaha

Seringnya terjadi pelanggaran terhadap masalah perlindungan konsumen dan UUPK dikarenakan salah satunya adalah ketidaktahuan konsumen maupun pelaku usaha mengenai hak dan kewajiban mereka. Walaupun dalam UUPK hal itu diatur, tetapi kenyataannya tidak sedikit orang yang belum pernah membaca UUPK ataupun belum mengetahui tentang keberadaan dari UUPK itu sendiri. Maka dari itu penting sekali bagi konsumen dan pelaku usaha untuk mengetahui hak dan kewajiban mereka dalam kegiatan ekonomi yang dilakukannya. Berikut ini adalah hak dan kewajiban masing-masing pihak yang sangat terkait dengan hukum perlindungan konsumen.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 187.

⁴² Indonesia (a), *op.cit.*, Pasal 29 angka (4) huruf a, b, c.

2.4.1 Hak dan Kewajiban Konsumen

Baik konsumen maupun pelaku usaha, memiliki hak dan kewajiban yang harus diperhatikan dan dilaksanakan oleh mereka. Jika terjadi pelanggaran akan hak-hak konsumen atau konsumen mengalami kerugian sebagai akibat dari pelaku usaha yang tidak melaksanakan apa yang menjadi kewajibannya, maka konsumen dapat menuntut pelaku usaha tersebut untuk bertanggung jawab. Sebaliknya, konsumen tidak dapat menuntut pelaku usaha untuk bertanggung jawab jika konsumen tidak melaksanakan apa yang menjadi kewajibannya.

Secara umum, terdapat empat hak dasar konsumen yang mengacu pada *President Kennedy's 1962 Consumer's Bill of Right*. Ke empat hak tersebut yaitu:

1. Hak untuk memperoleh keamanan (*the right to safety*);
2. Hak untuk mendapat informasi (*the right to be informed*);
3. Hak untuk memilih (*the right to choose*);
4. Hak untuk didengar (*the right to be heard*).⁴³

Empat hak dasar yang dikemukakan oleh John F. Kennedy tersebut merupakan bagian dari Deklarasi Hak-hak Asasi Manusia yang dicanangkan oleh PBB.⁴⁴ Selain dari empat hak dasar yang dikemukakan di atas, dalam literature hukum terkadang hak-hak dasar tersebut digandeng dengan hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang bersih sehingga kelima-limanya disebut dengan “Panca Hak Konsumen”.⁴⁵ Dalam perkembangannya, Organisasi Konsumen Sedunia (*International Organization of Consumers Union – IOCU*) menambahkan beberapa hak konsumen lainnya, yaitu hak memperoleh kebutuhan hidup, hak memperoleh ganti rugi, hak memperoleh pendidikan konsumen, dan hak memperoleh lingkungan hidup yang bersih dan sehat.

Selain itu, Masyarakat Ekonomi Eropa juga telah menyepakati 5 (lima) hak dasar konsumen, yaitu:

1. Hak perlindungan kesehatan dan keamanan;
2. Hak perlindungan kepentingan ekonomi;

⁴³ Sidharta, *op.cit.*, hlm. 16.

⁴⁴ Ahmadi Miru dan Sutarman Yudo, *op.cit.*, hlm. 39.

⁴⁵ Munir Fuady, *Pengantar Hukum Bisnis; Menata Bisnis Modern di Era Global*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2005), hlm. 228.

3. Hak mendapat ganti rugi;
4. Hak atas penerangan; dan
5. Hak untuk didengar.⁴⁶

Dalam rancangan akademik UUPK yang dikeluarkan Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Departemen Perdagangan, dikemukakan enam hak konsumen, yaitu enam hak dasar yang disebut pertama, ditambah dengan hak untuk mendapatkan barang dan atau jasa sesuai dengan nilai tukar yang diberikannya, dan hak untuk mendapatkan penyelesaian hukum yang patut.⁴⁷

Hak dan kewajiban dari konsumen diatur dalam ketentuan Pasal 4 dan Pasal 5 UUPK. Pasal 4 UUPK menetapkan bahwa konsumen memiliki hak-hak sebagai berikut:

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan atau jasa;
- b. Hak untuk memilih barang dan atau jasa serta mendapatkan barang dan atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. Hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan atau jasa;
- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan atau jasa yang digunakan;
- e. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- g. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- h. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan atau penggantian apabila barang dan atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau sebagaimana mestinya; dan
- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 39-40.

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 40.

Hak-hak konsumen yang terdapat dalam Pasal 4 UUPK tersebut lebih luas dibanding dengan hak-hak dasar konsumen yang dikemukakan oleh John F. Kennedy. Akan tetapi, hak untuk mendapat lingkungan yang baik dan sehat, tidak dimasukkan dalam UUPK karena UUPK secara khusus mengecualikan hak-hak yang diatur dalam undang-undang di bidang hak-hak atas kekayaan intelektual (HKI) dan di bidang pengelolaan lingkungan hidup.

Di samping hak-hak yang terdapat dalam Pasal 4, juga terdapat hak-hak konsumen yang dirumuskan dalam pasal-pasal berikutnya khususnya Pasal 7 yang mengatur mengenai kewajiban pelaku usaha, karena kewajiban pelaku usaha dapat dilihat sebagai hak konsumen. Jika konsumen ingin dilindungi maka hak-hak konsumen yang telah disebutkan di atas, haruslah dipenuhi oleh pelaku usaha maupun pemerintah. Pemenuhan hak-hak konsumen akan melindungi kerugian konsumen.

Selain hak, tentunya konsumen juga memiliki kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi. Pasal 5 UUPK menetapkan empat kewajiban konsumen sebagai berikut:

- a. Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;
- b. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan atau jasa;
- c. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati; dan
- d. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

Adanya kewajiban konsumen membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan atau jasa demi keselamatan dan keselamatan merupakan hal penting yang perlu diatur, karena sering pelaku usaha telah menyampaikan peringatan secara jelas pada suatu produk, tetapi konsumen tidak membaca peringatan secara yang telah disampaikan kepadanya. Dengan pengaturan kewajiban ini maka memberikan konsekuensi pelaku usaha tidak bertanggung jawab apabila konsumen yang bersangkutan menderita kerugian akibat mengabaikan kewajiban tersebut.

2.4.2 Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha

Untuk menciptakan kenyamanan berusaha bagi pelaku usaha dan sebagai keseimbangan atas hak-hak yang diberikan kepada konsumen, kepada pelaku usaha diberikan beberapa hak. Sebelum kita membahas mengenai hak-hak dari pelaku usaha, maka ada baiknya jika kita mengetahui terlebih dahulu mengenai siapa yang dimaksud dengan pelaku usaha itu sendiri.

Dalam Pasal 1 angka (3) UUPK pelaku usaha diartikan sebagai:

“Setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.”

Pengertian pelaku usaha dalam Pasal 1 angka 3 UUPK tersebut, tidaklah mencakup eksportir atau pelaku usaha di luar negeri karena UUPK membatasi orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Indonesia. Hak-hak pelaku usaha dalam UUPK diatur dalam Pasal 6, yang menyatakan bahwa hak pelaku usaha terdiri atas:

- a. Hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan atau jasa yang diperdagangkan;
- b. Hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
- c. Hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan atau jasa yang diperdagangkan;
- d. Hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik; dan
- e. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undang lainnya.

Sebagai konsekuensi dari adanya hak konsumen, maka pada pelaku usaha dibebani kewajiban-kewajiban. Pasal 7 UUPK menyatakan bahwa kewajiban dari pelaku usaha, antara lain:

- a. Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;

- b. Memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan;
- c. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- d. Menjamin mutu barang dan atau jasa yang diproduksi dan atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan atau jasa yang berlaku;
- e. Memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan atau mencoba barang dan atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan atau garansi atas barang yang dibuat dan atau yang diperdagangkan;
- f. Memberi kompensasi, ganti rugi, dan atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan atau jasa yang diperdagangkan; dan
- g. Memberi kompensasi, ganti rugi, dan atau penggantian apabila barang dan atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Kewajiban pelaku usaha beritikad baik dalam melakukan kegiatan usaha merupakan salah satu asas yang dikenal dalam hukum perjanjian. Ketentuan mengenai itikad baik ini diatur dalam Pasal 1338 BW, yang menyatakan bahwa perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik. Dalam UUPK, tampak bahwa itikad baik lebih ditekankan pada pelaku usaha, karena meliputi semua tahapan dalam melakukan kegiatan usahanya. Kewajiban pelaku usaha untuk beritikad baik dimulai sejak barang dirancang sampai tahap purna penjualan. Di pihak lain, konsumen hanya diwajibkan beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan atau jasa. Hal ini disebabkan karena kemungkinan terjadinya kerugian bagi konsumen sejak barang diproduksi oleh produsen atau pelaku usaha, sedang kemungkinan bagi konsumen untuk dapat merugikan produsen, mulai pada saat melakukan transaksi dengan produsen.

Dalam Pasal 7 UUPK juga disebutkan bahwa yang menjadi kewajiban lain dari pelaku usaha adalah menyampaikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan. Penyampaian informasi yang memadai

ini sangatlah penting bagi konsumen, agar konsumen tidak salah terhadap gambaran mengenai suatu produk. Penyampaian informasi ini dapat berupa peringatan atau instruksi pemakaian produk.

2.5 Tanggung Jawab Pelaku Usaha

Prinsip mengenai tanggung jawab merupakan hal yang sangat penting dalam hukum perlindungan konsumen, karena dalam kasus pelanggaran hak konsumen, diperlukan kehati-hatian dalam menganalisis pihak yang bertanggung jawab dan seberapa jauh tanggung jawab dapat dibebankan kepada pihak yang terkait. Secara umum, prinsip-prinsip tanggung jawab dalam hukum dibedakan menjadi: berdasarkan kesalahan, praduga selalu bertanggung jawab, praduga selalu tidak bertanggung jawab, tanggung jawab mutlak dan pembatasan tanggung jawab.⁴⁸

2.5.1 Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Unsur Kesalahan (*Liability Based On Fault*).

Prinsip ini menyatakan bahwa seorang baru dapat dimintakan pertanggungjawaban secara hukum jika ada unsur kesalahan yang dilakukannya. Prinsip ini berlaku dalam hukum pidana dan perdata (khususnya Pasal 1365 – Pasal 1367 KUH Perdata). Dalam Pasal 1365 KUH Perdata, suatu perbuatan dapat dikatakan sebagai perbuatan melawan hukum jika terpenuhi empat unsur pokok, yaitu adanya perbuatan, unsur kesalahan, kerugian yang diderita, dan adanya hubungan kausalitas antara perbuatan dengan kerugian yang diderita.⁴⁹

Asas tanggung jawab ini dapat diterima karena adil bagi korban yang berbuat salah untuk mengganti kerugian bagi pihak korban. Mengenai beban pembuktiannya, asas ini mengikuti ketentuan Pasal 163 HIR atau Pasal 283 Rbg dan Pasal 1865 KUH Perdata, yang mengatur bahwa barangsiapa yang mengakui mempunyai suatu hak maka harus membuktikan adanya hak atau peristiwa itu.

⁴⁸ Sidharta, *op.cit.*, hlm. 59-64.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 59-60.

2.5.2 Prinsip Praduga Untuk Selalu Bertanggung Jawab (*Presumption of Liability*)

Prinsip menyatakan bahwa tergugat selalu dianggap bertanggung jawab sampai ia dapat membuktikan bahwa ia tidak bersalah. Jadi, beban pembuktian ada pada si tergugat. Dasar teori pembalikan beban pembuktian adalah seseorang dianggap bersalah sampai yang bersangkutan dapat membuktikan sebaliknya. Hal ini tentunya bertentangan dengan asas hukum praduga tak bersalah (*presumption of innocence*) yang lazim dikenal dalam hukum. Ketika asas ini diterapkan dalam kasus konsumen maka akan tampak bahwa teori ini sangatlah relevan dimana yang berkewajiban untuk membuktikan kesalahan ada di pihak pelaku usaha yang digugat.⁵⁰

2.5.3 Prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung jawab (*presumption of nonliability*)

Prinsip adalah kebalikan dari prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab. Prinsip ini hanya dikenal dalam lingkup transaksi konsumen yang sangat terbatas. Contoh dari penerapan prinsip ini adalah pada hukum pengangkutan, dimana kehilangan atau kerusakan pada bagasi kabin yang biasa diawasi oleh si penumpang (konsumen) adalah tanggung jawab dari penumpang (konsumen).⁵¹

2.5.4 Prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*)

Prinsip tanggung jawab mutlak ini sering diidentikkan dengan prinsip tanggung jawab absolut (*absolute liability*). Namun demikian ada juga ahli yang mengatakan bahwa prinsip tanggung jawab mutlak ini tidak selamanya sama dengan prinsip tanggung jawab absolut. Dalam tanggung jawab mutlak, kesalahan tidak ditetapkan sebagai faktor yang menentukan, terdapat pengecualian-pengecualian yang memungkinkan untuk dibebaskan dari tanggung jawab seperti *force majeure*. Di pihak lain, tanggung jawab absolut merupakan prinsip tanggung jawab tanpa kesalahan dan tidak ada pengecualiannya.⁵² Prinsip tanggung jawab

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 61-62.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 63.

⁵² *Ibid.*

mutlak ini, digunakan dalam hukum perlindungan konsumen untuk menjerat pelaku usaha, khususnya produsen barang yang memasarkan produknya yang merugikan konsumen.

Asas tanggung jawab ini dikenal dengan nama *product liability*. Gugatan *product liability* ini dapat dilakukan berdasarkan tiga hal yaitu: **melanggar jaminan** berkaitan dengan jaminan pelaku usaha, bahwa barang yang dihasilkan atau dijual tidak mengandung cacat. Pengertian cacat dapat terjadi dalam konstruksi barang, desain, dan atau pelabelan. **Ada unsur kelalaian** apabila si pelaku usaha yang digugat itu gagal menunjukkan ia cukup berhati-hati dalam membuat, menyimpan, mengawasi, memperbaiki, memasang label, atau mendistribusikan barang. **Menerapkan tanggung jawab mutlak**, yaitu prinsip tanggung jawab yang menetapkan kesalahan tidak sebagai faktor yang menentukan.

Namun, ada pengecualian-kecualian yang memungkinkan untuk dibebaskan dari tanggung jawab. Pada hukum perlindungan konsumen, tanggung jawab mutlak ini dipergunakan untuk “menjerat” pelaku usaha yang memasarkan produk yang merugikan konsumen.

Variasi berbeda dalam penerapan tanggung jawab mutlak terletak pada *risk liability*, dimana dalam *risk liability* ini, kewajiban mengganti rugi dibebankan pada pihak yang menimbulkan resiko adanya kerugian. Namun pihak penggugat (konsumen) tetap diberi beban pembuktian walau tidak sebesar si tergugat. Penggugat hanya perlu membuktikan adanya hubungan kausalitas antara perbuatan pelaku usaha dengan kerugian yang diderita, dan selebihnya dapat digunakan prinsip *strict liability*.

2.5.5 Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan (*limitation of liability*)

Prinsip ini disenangi oleh pelaku usaha untuk dimuat dalam perjanjian standar yang dibuatnya. Prinsip tanggung jawab ini sangat merugikan konsumen jika ditetapkan secara sepihak oleh pelaku usaha. Misalnya saja dalam perjanjian binatu, dimana ditentukan bahwa jika baju rusak karena kesalahan petugas, maka konsumen hanya dibatasi ganti kerugiannya sebesar sepuluh kali biaya mencuci baju tersebut. Dalam UUPK, pelaku usaha tidak boleh secara sepihak menetapkan

klausula yang merugikan konsumen, termasuk di dalamnya mengenai pembatasan maksimal tanggung jawabnya.⁵³

Dalam UUPK, tanggung jawab pelaku usaha atas kerugian konsumen, diatur secara khusus pada Bab VI, mulai Pasal 19 sampai dengan Pasal 28, yaitu :

- a. Tujuh pasal, yaitu Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26 dan Pasal 27 yang mengatur pertanggungjawaban pelaku usaha;
- b. Dua pasal, yaitu Pasal 22 dan Pasal 28 yang mengatur pembuktian;
- c. Satu pasal, yaitu Pasal 23 yang mengatur penyelesaian sengketa dalam hal pelaku usaha tidak memenuhi kewajibannya untuk memberikan ganti rugi kepada konsumen.⁵⁴

Dari ke tujuh pasal yang mengatur pertanggungjawaban pelaku usaha secara prinsip dapat dibedakan lagi menjadi:

1. Pasal-pasal yang mengatur pertanggungjawaban pelaku usaha atas kerugian yang diderita konsumen, yaitu Pasal 19, Pasal 20 dan Pasal 21.

Pasal 19 mengatur pertanggungjawaban pelaku usaha pabrikan dan atau distributor pada umumnya, untuk memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. Dapat dikatakan bahwa substansi Pasal 19 ayat (1) mengatur mengenai tanggung jawab pelaku usaha, yang meliputi: tanggung jawab ganti kerugian atas kerusakan, tanggung jawab kerugian atas pencemaran, dan tanggung jawab ganti kerugian atas kerugian konsumen.⁵⁵

Pasal 20 mengatur secara khusus mengenai tanggung jawab pelaku usaha periklanan. Tanggung jawab pelaku usaha periklanan bertanggung jawab atas iklan dan akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut.⁵⁶ Pasal 21 ayat (1) membebankan importir barang untuk bertanggung jawab sebagaimana layaknya pembuat barang yang diimpor, jika importasi barang tersebut tidak dilakukan oleh agen atau perwakilan produsen luar negeri. Pasal 21 ayat (2)

⁵³ *Ibid.*, hlm. 65.

⁵⁴ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2000), hlm. 65.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 65.

⁵⁶ *Ibid.*

mewajibkan importir jasa yang bertanggung jawab sebagai penyedia jasa asing jika penyedia jasa asing tersebut tidak dilakukan oleh agen atau perwakilan penyedia jasa asing.⁵⁷

- 2 Pasal 24 yang mengatur peralihan tanggung jawab dari suatu pelaku usaha ke pelaku usaha lainnya.

Tanggung jawab atas tuntutan ganti rugi dan atau gugatan konsumen, dibebankan sepenuhnya kepada pelaku usaha lain jika pelaku usaha lain yang membeli barang dan atau jasa yang menjual kembali kepada konsumen tersebut telah melakukan perubahan atas barang dan atau jasa tersebut.⁵⁸

- 3 Dua pasal lainnya, yaitu Pasal 25 dan Pasal 26 yang berhubungan dengan layanan purna jual oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang diperdagangkan.

Pelaku usaha diwajibkan untuk bertanggung jawab sepenuhnya atas jaminan dan atau garansi yang diberikan, serta penyediaan suku cadang atau perbaikan.⁵⁹

- 4 Pasal 27 merupakan pasal “penolong” bagi pelaku usaha yang melepaskan pelaku usaha dari tanggung jawab untuk memberikan ganti rugi pada konsumen.

Pasal 27 tersebut secara jelas menyatakan bahwa pelaku usaha yang memproduksi barang dibebaskan dari tanggung jawab atas kerugian yang diderita konsumen, jika:

1. Barang tersebut terbukti seharusnya tidak diedarkan atau tidak dimaksudkan untuk diedarkan;
2. Cacat barang timbul pada kemudian hari;
3. Cacat timbul akibat ditaatinya ketentuan mengenai kualifikasi barang;
4. Kelalaian yang diakibatkan oleh konsumen; dan
5. Lewatnya jangka waktu penuntutan 4 (empat) tahun sejak barang dibeli atau lewatnya jangka waktu yang diperjanjikan.⁶⁰

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 66.

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 67.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 68.

2.6 Perbuatan Yang Dilarang

Seperti diketahui bahwa UUPK menetapkan tujuan perlindungan konsumen antara lain adalah untuk mengangkat harkat kehidupan konsumen, maka untuk maksud tersebut berbagai hal yang membawa akibat negatif dari pemakaian barang dan atau jasa harus dihindarkan dari aktivitas perdagangan pelaku usaha. Sebagai upaya untuk menghindarkan akibat negatif pemakaian barang dan atau jasa tersebut, UUPK menentukan berbagai larangan bagi pelaku usaha yang terdiri dari 10 pasal, dimulai dari Pasal 8 sampai dengan Pasal 17.⁶¹

Dalam Pasal 8 yang termasuk perbuatan-perbuatan yang dilarang dilakukan pelaku usaha yaitu:

1. Pelaku usaha dilarang memproduksi dan atau memperdagangkan barang dan atau jasa yang:
 - a. Tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - b. Tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih atau netto, dan jumlah dalam hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut;
 - c. Tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya;
 - d. Tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket atau keterangan barang dan atau jasa tersebut;
 - e. Tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan atau jasa tersebut;
 - f. Tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan atau jasa tersebut;
 - g. Tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tersebut;
 - h. Tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal, sebagaimana pernyataan “halal” yang dicantumkan dalam label;
 - i. Tidak memasang label atau membuat penjelasan barang yang memuat nama barang, ukuran, berat/isi bersih atau netto,

⁶¹ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *op.cit.*, hlm. 63.

komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus dipasang/dibuat; dan

- j. Tidak mencantumkan informasi dan atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang dimaksud.
3. Pelaku usaha dilarang memperdagangkan sediaan farmasi dan pangan yang rusak, cacat atau bekas atau tercemar, dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar.
4. Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran pada ayat (1) dan ayat (2) dilarang memperdagangkan barang dan atau jasa tersebut serta wajib menariknya dari peredaran.

Substansi dari Pasal 8 tertuju dua hal, yaitu larangan memproduksi barang dan atau jasa dan larangan memperdagangkan barang dan atau jasa yang dimaksud.

Dalam Pasal 9 yang termasuk perbuatan-perbuatan yang dilarang dilakukan pelaku usaha yaitu:

1. Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan suatu barang dan atau jasa secara tidak benar, dan atau seolah-olah:
 - a. Barang tersebut telah memenuhi dan atau memiliki potongan harga, harga khusus, standar mutu tertentu, gaya atau mode tertentu, karakteristik tertentu, sejarah atau guna tertentu;
 - b. Barang tersebut dalam keadaan baik dan atau baru;
 - c. Barang dan atau jasa tersebut telah mendapatkan dan atau memiliki sponsor persetujuan, perlengkapan tertentu, keuntungan tertentu, ciri-ciri kerja atau aksesori tertentu;
 - d. Barang dan atau jasa tersebut dibuat oleh perusahaan yang mempunyai sponsor, persetujuan atau afiliasi;
 - e. Barang dan atau jasa tersebut tersedia;
 - f. Barang tersebut tidak mengandung cacat tersembunyi;
 - g. Secara langsung atau tidak langsung merendahkan barang dan atau jasa lain;
 - h. Barang tersebut berasal dari daerah tertentu;

- i. Secara langsung atau tidak langsung merendahkan barang dan atau jasa lain;
 - j. Menggunakan kata-kata yang berlebihan, seperti aman tidak berbahaya, tidak mengandung risiko atau efek samping tanpa keterangan yang lengkap; dan
 - k. Menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti.
2. Barang dan atau sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang untuk diperdagangkan.
 3. Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap ayat (1) dilarang melanjutkan penawaran, promosi, dan pengiklanan barang dan atau jasa tersebut.

Pasal 9 UUPK mengatur mengenai larangan melakukan penawaran, promosi, periklanan suatu barang dan atau jasa secara tidak benar, tampak sedikit rancu sehingga perlu dilakukan revisi bahkan sebagian di antara ayat-ayatnya terdapat pengaturan berlebihan.⁶² Substansi pasal ini juga terkait dengan representasi dimana pelaku usaha wajib memberikan presentasi yang benar atas barang dan atau jasa yang diperdagangkannya.

Dalam Pasal 10 yang termasuk perbuatan-perbuatan yang dilarang pelaku usaha yaitu pelaku usaha dalam menawarkan barang dan atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan atau membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai:

- a. Harga atau tarif suatu barang dan atau jasa;
- b. Kegunaan suatu barang dan atau jasa;
- c. Kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi atas suatu barang dan atau jasa;
- d. Tawaran potongan harga atau hadiah yang ditawarkan; dan
- e. Bahaya penggunaan barang dan atau jasa.

Pasal 10 juga menyangkut larangan yang tertuju pada “perilaku” pelaku usaha yang tujuannya mengupayakan adanya perdagangan yang tertib dan iklim usaha yang sehat guna memastikan produk yang diperjual belikan dalam masyarakat dilakukan dengan cara tidak melanggar hukum.

Dalam Pasal 11 yang termasuk perbuatan-perbuatan yang dilarang dilakukan pelaku usaha yaitu pelaku usaha dalam hal penjualan yang dilakukan

⁶² *Ibid.*, hlm. 89.

melalui cara obral atau lelang, dilarang mengelabui/menyesatkan konsumen dengan:

- a. Menyatakan barang dan atau jasa tersebut seolah-olah telah memenuhi standar mutu tertentu;
- b. Menyatakan barang dan atau jasa tersebut seolah-olah tidak mengandung cacat tersembunyi;
- c. Tidak berniat untuk menjual barang yang ditawarkan melainkan dengan maksud untuk menjual barang lain;
- d. Tidak menyediakan barang dalam jumlah tertentu dan atau jumlah yang cukup dengan maksud menjual barang yang lain;
- e. Tidak menyediakan jasa dalam kapasitas tertentu dan atau jumlah yang cukup dengan maksud menjual jasa yang lain; dan
- f. Menaikkan harga atau tariff barang dan atau jasa sebelum melakukan obral.

Pasal 11 masih menyangkut persoalan representasi yang tidak benar dilakukan oleh pelaku usaha, sebagaimana juga terjadi dengan ketentuan pasal-pasal sebelumnya.

Dalam Pasal 12 yang termasuk perbuatan-perbuatan yang dilarang dilakukan pelaku usaha yaitu pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan suatu barang dan atau jasa dengan harga tarif khusus dalam waktu dan jumlah tertentu, jika pelaku usaha tersebut tidak bermaksud melaksanakannya sesuai dengan waktu dan jumlah yang ditawarkan, dipromosikan, dan diiklankan. Pasal 12 menyangkut larangan yang tertuju pada perilaku pelaku usaha, terlihat dari kegiatan menawarkan, mempromosikan, atau mengiklankan barang dan atau jasa dengan harga atau tarif khusus padahal pelaku usaha tersebut tidak bermaksud untuk melaksanakannya.

Dalam Pasal 13 yang termasuk perbuatan-perbuatan yang dilarang dilakukan pelaku usaha yaitu:

1. Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, atau mengiklankan suatu barang dan atau jasa dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan atau jasa lain secara cuma-cuma dengan maksud tidak memberikannya atau memberikan tidak sebagaimana yang dijanjikannya.
2. 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.

Pasal 13 menyangkut larangan yang tertuju pada cara-cara penjualan yang dilakukan melalui sarana penawaran, promosi atau pengiklanan, di samping larangan yang tertuju pada peristiwa pelaku usaha yang mengelabui atau menyesatkan konsumen. Hanya variasinya yang membedakan dengan larangan yang tertuang di dalam pasal-pasal sebelumnya.

Dalam Pasal 14 yang termasuk perbuatan-perbuatan yang dilarang dilakukan pelaku usaha yaitu dalam menawarkan barang dan atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dengan memberikan hadiah melalui cara undian, dilarang untuk;

- a. Tidak melakukan penarikan hadiah setelah batas waktu yang dijanjikan;
- b. Mengumumkan hasilnya tidak melalui media massa;
- c. Memberikan hadiah tidak sesuai yang dijanjikan; dan
- d. Menggantikan hadiah yang tidak setara dengan nilai hadiah yang dijanjikan.

Ketentuan-ketentuan Pasal 15 juga sama dengan maksud larangan yang disebutkan pada pasal-pasal sebelumnya. Yang membedakannya hanya menyangkut cara yang dilakukan oleh pelaku usaha yang bersangkutan. Khusus dalam pasal ini adalah cara paksaan yang menempatkan posisi konsumen menjadi lemah.

Dalam Pasal 16 intinya larangan tertuju pada “perilaku” pelaku usaha yang tidak menepati pesanan dan atau tidak menepati kesepakatan waktu penyelesaian sesuai dengan yang dijanjikan, termasuk tidak menepati janji atas suatu pelayanan dan atau prestasi.

Dalam Pasal 17 yang termasuk perbuatan-perbuatan yang dilarang dilakukan pelaku usaha yaitu:

1. Pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang:
 - a. Mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan dan harga barang atau tarif jasa serta ketepatan waktu penerimaan barang dan atau jasa;
 - b. Mengelabui jaminan/garansi terhadap barang dan atau jasa;
 - c. Memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat mengenai barang dan atau jasa;
 - d. Tidak memuat informasi mengenai risiko pemakaian barang dan atau jasa;

- e. Mengeksploitasi kejadian dan atau seseorang tanpa seizin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan; dan
 - f. Melanggar etika dan atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan.
2. Pelaku usaha periklanan dilarang melanjutkan peredaran iklan yang telah melanggar ketentuan pada ayat (1).

Pasal 17 merupakan pasal yang ditujukan pada perilaku pelaku usaha periklanan yang mengelabui konsumen melalui iklan yang diproduksinya.

2.7 Penyelesaian Sengketa Konsumen

Masalah penyelesaian sengketa dalam UUPK diatur secara khusus pada Bab X, dimulai dari Pasal 45 sampai dengan Pasal 48. Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha. Pasal 46 UUPK menyebutkan bahwa gugatan pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh:

- a. Seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan;
- b. Sekelompok orang yang mempunyai kepentingan yang sama;
- c. Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, yang dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya; dan
- d. Pemerintah dan atau instansi terkait apabila barang dan atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar dan atau korban yang tidak sedikit.

Penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa.

2.7.1 Penyelesaian Sengketa di luar Pengadilan

Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi kembali atau tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita konsumen. Penyelesaian sengketa dapat ditempuh melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Tugas dan wewenang BPSK diatur dalam Pasal 52 UUPK, yang diantaranya meliputi

pelaksanaan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen dengan cara mediasi atau arbitrase atau konsiliasi, dan juga dapat menjatuhkan sanksi administrative bagi pelaku usaha yang melanggar larangan-larangan tertentu yang dikenakan bagi pelaku usaha. Putusan BPSK bersifat final dan mengikat, serta pelaksanaan atau penetapan eksekusinya harus meminta penetapan dari pengadilan.⁶³ Penyelesaian sengketa di luar pengadilan ini tidak menghilangkan tanggung jawab pidana sebagaimana diatur dalam undang-undang. Bahkan, hasil putusan BPSK.⁶⁴

Permohonan penyelesaian sengketa konsumen diajukan konsumen secara lisan atau tertulis ke BPSK melalui Sekretariat BPSK setempat.⁶⁵ Isi permohonan penyelesaian sengketa konsumen memuat secara benar dan lengkap mengenai:

- a. Identitas konsumen, ahli warisnya atau kuasanya disertai bukti diri;
- b. Nama dan alamat pelaku usaha;
- c. Barang atau jasa yang diadukan;
- d. Bukti perolehan, keterangan tempat, waktu dan tanggal perolehan barang atau jasa yang diadukan; dan
- e. Saksi-saksi yang mengetahui perolehan barang atau jasa, foto-foto barang atau kegiatan pelaksanaan jasa, bila ada.⁶⁶

Selain itu, berdasarkan Pasal 21 SK Menperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001, alat-alat bukti yang dapat digunakan di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, terdiri dari:

1. Barang dan atau Jasa;
2. Keterangan para pihak;
3. Keterangan saksi dan atau saksi ahli;
4. Surat dan atau dokumen; dan
5. Bukti-bukti lain yang mendukung.⁶⁷

⁶³ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *op.cit.*, hlm. 74.

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 73.

⁶⁵ Departemen Perindustrian dan Perdagangan, *Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen*, Kepmen Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/Kep/12/2001, Pasal 15.

⁶⁶ *Ibid.*, Pasal 16.

⁶⁷ *Ibid.*, Pasal 21.

Sistem pembuktian yang digunakan dalam gugatan ganti rugi sebagaimana yang dimaksud Pasal 19, Pasal 22, dan Pasal 23 UUPK, yaitu sistem pembuktian terbalik, dimana beban dan tanggung jawab pembuktian berada di pelaku usaha (Pasal 28 UUPK).⁶⁸ Dengan menggunakan pendekatan sistem UUPK, maka sistem pembuktian yang digunakan di BPSK juga sistem pembuktian terbalik.⁶⁹

Putusan BPSK bersifat final dan mengikat, serta pelaksanaan atau penetapan eksekusinya harus meminta penetapan dari pengadilan.⁷⁰ BPSK wajib mengeluarkan putusan paling lambat dalam waktu 21 hari kerja setelah gugatan diterima.⁷¹ Isi putusan Majelis BPSK tidak berupa penjatuhan sanksi administratif jika ternyata hasil penyelesaian sengketa konsumen, baik dengan cara konsiliasi atau mediasi, telah dibuat dalam perjanjian tertulis yang ditandatangani oleh konsumen dan pelaku usaha. Perjanjian tersebut dikuatkan dengan keputusan Majelis BPSK.⁷²

2.7.2 Penyelesaian Sengketa melalui Pengadilan

Dalam ketentuan Pasal 46 ayat (1) UUPK, dinyatakan bahwa gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh:

- a. Seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan;
- b. Sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama;
- c. Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, yang dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya;

⁶⁸ Indonesia (a), Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen, *op.cit.*, Pasal 28.

⁶⁹ Yusuf Shofie, *op.cit.*, hlm. 40

⁷⁰ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *op.cit.*, hlm. 64

⁷¹ Indonesia (a), Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen, *op.cit.*, Pasal 55.

⁷² Departemen perindustrian dan perdagangan, *op.cit.*, Pasal 37 ayat (1) dan ayat (2).

- d. Pemerintah dan/atau instansi terkait apabila barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit.

Penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan mengacu pada ketentuan peradilan umum. Gugatan sengketa konsumen yang diajukan oleh perorangan dapat dilakukan melalui pengadilan, apabila upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan tidak berhasil atau tidak tercapai kesepakatan oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa.⁷³

Pada ketentuan Pasal 46 ayat (2) UUPK, dinyatakan bahwa Gugatan yang diajukan oleh sekelompok konsumen (*class action*), lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat (*legal Standing*) atau pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, huruf c, atau huruf d diajukan kepada peradilan umum. Gugatan kelompok (*class action*) diakui oleh UUPK. Lebih lanjut dikemukakan bahwa gugatan ini harus diajukan oleh konsumen yang benar-benar dirugikan dan dapat dibuktikan secara hukum.

Class action merupakan gugatan perdata biasa yang diajukan oleh satu orang atau lebih, atas nama sejumlah orang yang mempunyai tuntutan yang sama terhadap penggugat.⁷⁴ Orang yang menjadi wakil itu mewakili kepentingan hukum dia atau mereka sendiri serta kepentingan anggota kelas yang lain. Dengan kata lain, wakil kelas maupun anggota kelas, keduanya adalah pihak korban atau pihak yang mengalami kerugian.

Mas Ahmad Santosa merujuk pada *US Federal of Civil Procedure*, menyatakan bahwa yang menjadi persyaratan gugatan *class action*, antara lain:

- 1 *Numerosity*, yaitu jumlah orang yang mengajukan harus sedemikian banyaknya;
- 2 *Commonality*, yaitu kesamaan fakta antara pihak yang mewakili dan yang diwakili;
- 3 *Typicality*, yaitu tuntutan penggugat maupun pembelaan tergugat dari seluruh anggota yang diwakili (*class member*) harus sejenis; dan

⁷³ Indonesia (a), *op.cit.*, Pasal 45 ayat (4).

⁷⁴ Yusuf Shofie, *op.cit.*, hlm. 80.

- 4 *Adequacy of Representation* (kelayakan perwakilan), yaitu kewajiban perwakilan kelas untuk menjamin secara jujur dan adil serta mampu melindungi kepentingan mereka yang diwakili.⁷⁵

Gugatan kelompok atau gugatan perwakilan (*class action*) ini mungkin dilakukan oleh sejumlah konsumen yang memiliki keluhan-keluhan serupa pada saat tertentu, daripada menempuh proses atau acara yang terpisah satu sama lainnya. Satu atau dua atau lebih konsumen mewakili konsumen-konsumen senasib lainnya, menggugat pelaku usaha yang diduga melanggar instrumen hukum perdata. Menurut Colin Scott dan Julia Black, melalui gugatan kelompok (*class action*) ini terdapat efek penjera bagi pelaku usaha, dimana mereka mendapati bahwa praktek-praktek bisnis mereka tidak lagi dibiarkan.⁷⁶

Gugatan yang diajukan oleh lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat disebut *legal standing* atau hak gugat lembaga swadaya masyarakat (LSM). Tidak sedikit praktisi hukum yang mencampuradukkan antara pengertian gugatan perwakilan kelompok (*class action*) dan konsep hak gugat lembaga swadaya masyarakat (LSM). Sesungguhnya gugatan perwakilan kelompok /*class action* dan hak gugat LSM memiliki perbedaan.

Gugatan perwakilan kelompok terdiri dari unsur wakil kelas yang berjumlah satu orang atau lebih (*class representative*) dan anggota kelas yang pada umumnya berjumlah besar (*class members*). Baik wakil kelas maupun anggota kelas pada umumnya merupakan pihak korban atau yang mengalami kerugian nyata.

Sedangkan dalam konsep *Legal Standing*, LSM sebagai penggugat bukan sebagai pihak yang mengalami kerugian nyata. Namun karena kepentingannya ia mengajukan gugatannya. Misalkan dalam perkara perlindungan lingkungan hidup, LSM sebagai penggugat mewakili kepentingan perlindungan lingkungan hidup yang perlu diperjuangkan karena posisi lingkungan hidup sebagai ekosistem sangat penting. Lingkungan Hidup tentu tidak dapat memperjuangkan

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 82.

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 81.

kepentingannya sendiri karena sifatnya yang *in-animatif* (tidak dapat berbicara) sehingga perlu ada pihak yang memperjuangkan.⁷⁷

Pihak yang dapat mengajukan *class action* dapat orang perorangan atau beberapa orang atau kelompok orang yang mewakili beberapa orang dalam jumlah yang banyak. Sedangkan pihak yang dapat mengajukan *legal standing* hanyalah LSM / Kelompok Organisasi yang memenuhi syarat-syarat.

Perbedaan lainnya adalah tuntutan ganti rugi dalam *class action* pada umumnya adalah berupa ganti rugi berupa uang, sedangkan dalam *legal standing* tidak dikenal tuntutan ganti kerugian uang. Ganti rugi dapat dimungkinkan sepanjang atau terbatas pada ongkos atau biaya yang telah dikeluarkan oleh organisasi tersebut.⁷⁸

Dalam hukum di Indonesia tidak ditemukan definisi secara jelas dan rinci mengenai pengertian *legal standing*. Beberapa perundang-undangan memberikan istilah *legal standing* secara berbeda-beda. *Legal standing* dalam UU Lingkungan Hidup diistilahkan sebagai Hak Gugat Organisasi Lingkungan. Dalam UU Perlindungan Konsumen dikenal sebagai gugatan atas pelanggaran pelaku usaha yang dilakukan oleh Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat. Sedangkan dalam UU Kehutanan, *Legal Standing* diistilahkan sebagai gugatan perwakilan oleh organisasi bidang kehutanan.

Definisi secara bebas dari *legal standing* adalah suatu tata cara pengajuan gugatan secara perdata yang dilakukan oleh satu atau lebih lembaga swadaya masyarakat yang memenuhi syarat atas suatu tindakan atau perbuatan atau keputusan orang perorangan atau lembaga atau pemerintah yang telah menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Tidak semua organisasi atau LSM yang dapat mengajukan hak gugat LSM (*legal standing*). Untuk bidang Lingkungan Hidup menyebutkan bahwa hanya organisasi Lingkungan Hidup /LSM Lingkungan Hidup yang memenuhi beberapa persyaratan yang dapat mengajukan gugatan *Legal Standing*, yaitu:

1. Berbentuk badan hukum atau yayasan;

⁷⁷ Emerson Yuntho, *Class Action Sebuah Pengantar*, (Jakarta : ELSAM, 2005), hlm. 8.

⁷⁸ *Ibid.*

2. Dalam anggaran dasar organisasi lingkungan hidup yang bersangkutan menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup;
3. Telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.

Tidak setiap organisasi lingkungan hidup dapat mengatasnamakan lingkungan hidup, melainkan harus memenuhi persyaratan tertentu. Dengan adanya persyaratan tersebut, maka secara selektif keberadaan organisasi lingkungan hidup diakui memiliki *ius standi* untuk mengajukan gugatan atas nama lingkungan hidup ke pengadilan, baik ke peradilan umum ataupun peradilan tata usaha negara, tergantung pada kompetensi peradilan yang bersangkutan dalam memeriksa dan mengadili perkara yang dimaksud.

Pada lingkup Perlindungan Konsumen, gugatan pelanggaran perilaku usaha dapat dilakukan oleh lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, yang dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.⁷⁹

Penyelesaian sengketa konsumen sebagaimana dimaksud pada Pasal 45 UUPK, tidak menutup kemungkinan dilakukannya penyelesaian secara damai oleh para pihak yang bersengketa. Dalam setiap proses penyelesaian sengketa, pada umumnya selalu diupayakan untuk menyelesaikan secara damai di antara kedua belah pihak yang bersengketa. Penyelesaian sengketa secara damai maksudnya adalah penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh para pihak yang bersengketa tanpa melalui pengadilan atau BPSK, dan tidak bertentangan dengan UUPK.⁸⁰ Penyelesaian sengketa secara damai membutuhkan kemauan, kesabaran, dan kemampuan berunding untuk mencapai penyelesaian sengketa secara damai.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 9.

⁸⁰ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *op.cit.*, hlm. 75.

BAB 3 TINJAUAN UMUM PENYELENGGARAAN PERIKLANAN

3.1 Pengertian dan Tujuan Iklan

Iklan merupakan salah satu media bagi produsen untuk mengkomunikasikan produknya (barang dan jasa) kepada masyarakat konsumen. Hadirnya iklan sebagai bagian kehidupan kita tidak akan menjadi persoalan ketika iklan tersebut mampu memerankan peran esensial yang diembangkannya serta tidak menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat, baik secara ekonomi, politik, sosial dan budaya dan keagamaan.⁸¹ Media atau alat yang umum digunakan untuk beriklan antara lain adalah media cetak seperti majalah dan koran; media massa seperti televisi dan radio; dan iklan dapat pula diletakkan diluar ruangan seperti *billboard*.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, iklan adalah segala bentuk pesan tentang suatu produk yang disampaikan lewat suatu media dan dibiayai oleh pemrakarsa yang dikenal, serta ditujukan kepada sebagian atau seluruh masyarakat.⁸² Produk di sini diartikan segala sesuatu yang diiklankan, yang meliputi antara lain barang dan jasa. Sedangkan yang dimaksud dengan periklanan, adalah suatu bentuk komunikasi massa yang bersifat komersial dan nonpersonal dengan tujuan tertentu yang memberikan keuntungan material kepada pemasangnya, keuntungan mana biasanya dengan melalui peningkatan penjualan suatu produk atau jasa yang diiklankan.⁸³

Iklan dapat diartikan sebagai suatu bentuk komunikasi yang bersifat non-operasional, yang disampaikan melalui suatu media, dan diajukan kepada khalayak tertentu. Dengan cara tertentu perusahaan memperkenalkan dan menawarkan suatu barang, jasa, paham, atau gagasan tertentu, demi keuntungan

⁸¹ Irwan Feriza, *Tanggung Jawab Pelaku Usaha Terhadap Iklan Menyesatkan menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen*, (Lampung : Tesis FH Universitas Lampung, 2005), hlm. 1.

⁸² Dewan Periklanan Indonesia, *Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia*, cet. 3, (Jakarta: Dewan Periklanan Indonesia, 2007), hlm. 41.

⁸³ Soejono Wirjodiatmodjo, *Konsepsi Marketing Modern dan Tempat Advertising di Dalamnya*, (Jakarta: PPPI, 1977), hlm. 50.

atau kepentingan sponsor atau pihak yang membiayainya. Tegasnya, iklan merupakan unsur penerangan kepada masyarakat.⁸⁴

Definisi iklan menurut Morissan, iklan atau *advertising* dapat didefinisikan sebagai “*any paid form of non personal communication about an organization, product, service, or idea by an identified sponsor.*” Dalam terjemahan bebas diartikan sebagai setiap bentuk komunikasi non-personal mengenai suatu organisasi, produk, servis atau ide yang dibayar oleh satu sponsor yang diketahui.⁸⁵ Dalam kamus komunikasi, iklan adalah pesan komunikasi yang disebarluaskan kepada khalayak untuk memberikan sesuatu atau untuk menawarkan barang atau jasa dengan jalan menyewa media massa, sedangkan periklanan adalah kegiatan menyebarkan pesan komunikasi kepada khalayak untuk memberikan sesuatu atau untuk menawarkan barang atau jasa dengan jalan menyewa media massa.⁸⁶ Sedangkan Tom Branen menyatakan bahwa iklan tidak selalu menggunakan media massa, tetapi iklan sebagai penyampaian pesan melalui ruangan yang dibayar oleh pemasang iklan.⁸⁷

Dalam Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia yang selanjutnya disebut sebagai Etika Pariwara Indonesia (EPI) menyatakan bahwa iklan adalah pesan komunikasi pemrakarsa yang dikenal, serta ditujukan kepada sebagian atau seluruh masyarakat.⁸⁸ Sedangkan yang dimaksud dengan periklanan adalah seluruh proses yang meliputi penyiapan, perencanaan, pelaksanaan, penyampaian, dan umpan balik dari pesan komunikasi pemasaran.⁸⁹ Jadi dapat disimpulkan bahwa iklan dan periklanan itu berbeda, iklan merupakan pesan yang disampaikan, periklanan merupakan proses penyiapan sampai penyampaian pesan tersebut kepada masyarakat.

⁸⁴ Rahmat Hidayat, *Peranan Periklanan Dalam Dunia Usaha*, Dimuat dalam Harian Suara Pembaruan Tanggal 18 Oktobert 1994.

⁸⁵ Morissan, M.A, *Periklanan: Komunikasi Pemasaran Terpadu*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 17.

⁸⁶ Onong Uchjana Effendy, *Kamus Komunikasi*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 1989), hlm. 8.

⁸⁷ Tom Branen, *A Practical Guide to Integrated Marketing Communication*, (London: Kogan Page Limited, 1995), hlm. 62.

⁸⁸ Dewan Periklanan Indonesia, *op.cit.*, hlm. 18.

⁸⁹ *Ibid.*

Istilah pengusaha dipergunakan untuk pihak pengiklan atau pemrakarsa yang melaksanakan promosi pemasaran produk atau jasa melalui iklan, karena selain sebagai produsen yang dapat langsung berhubungan dengan konsumen, ia dapat juga atas dasar kebijaksanaan, hanya mempromosikan produknya kepada lembaga berikutnya yang ada pada saluran pemasaran. Dalam hal ini, produsen melaksanakan promosi kepada pedagang grosir dan pengecer merupakan anggota saluran (pemasaran). Selanjutnya para grosir dan para pengecer tersebut dapat juga melaksanakan promosi produk atau jasanya itu melalui iklan media massa. Dengan demikian pengertian pengusaha lebih tepat digunakan apabila dibandingkan dengan produsen, mengingat produsen hanyalah salah satu golongan pengusaha.

Sehubungan dengan hal itu, maka menurut Basu Swastha dan Irawan, periklanan berdasarkan tujuannya, dapat dibedakan ke dalam dua golongan yaitu:

- a. Periklanan yang ditujukan kepada pembeli akhir.
Maksudnya, ditujukan kepada konsumen akhir, karena produk tidak diperdagangkan melalui pedagang penyalur agar permintaan produk bersangkutan meningkat. Namun biasanya, produsen menyarankan kepada para konsumen untuk membeli produknya pada penjual terdekat.
- b. Periklanan yang ditujukan kepada penyalur.
Maksudnya, agar para penyalur bersedia meningkatkan permintaan produk bersangkutan dengan menjual sebanyak-banyaknya kepada pembeli langsung, atau melalui pengecer. Barang yang diiklankan biasanya berupa barang hasil industri.⁹⁰

Tujuan iklan adalah:

- a. Memberikan kesadaran pada pembeli tentang adanya suatu produk;
- b. Mendorong distribusi merek barang;
- c. Menunjukkan kepada pembeli dengan suatu alasan bagi pembelian produk tersebut.⁹¹

⁹⁰ Basu Swastha dan Irawan, *Manajemen Pemasaran Modern*, (Yogyakarta : Liberty, 1985), hlm. 370.

⁹¹ *Ibid.*, hlm. 369.

Menurut Phil Astrid S. Susanto, tujuan langsung dari periklanan (melalui iklan), adalah:

- a. Menarik perhatian untuk barang atau jasa yang dijual (*capture attention*);
- b. Mempertahankan perhatian yang telah ada (*hold attention*);
- c. Memakai atau menggunakan perhatian yang telah ada untuk menggerakkan calon konsumen untuk bertindak (*make useful lasting impression*).⁹²

Berdasarkan apa yang dikemukakan, dapat dikatakan bahwa tujuan-tujuan tersebut bersifat psikologis, karena yang hendak dicapai dalam iklan dimaksud, adalah diri calon konsumen. Maksudnya, adalah agar produk (barang dan atau jasa yang diiklankan) laku dibeli, dan dipergunakan oleh konsumen.

Selanjutnya Phil Astrid S. Susanto lebih lanjut mengatakan, tujuan dari kegiatan periklanan adalah:

- a. Menyadarkan konsumen dan memberi informasi kepadanya tentang sesuatu barang, jasa, atau ide.
- b. Menimbulkan pada konsumen suatu perasaan suka akan barang, jasa, ataupun ide yang disajikan, dengan memberikan preferensi kepadanya.
- c. Meyakinkan konsumen akan kebenaran tentang apa yang dijanjikan dalam periklanan dan karenanya menggerakkannya untuk berusaha memiliki barang atau jasa yang dianjurkan.⁹³

Mengenai tujuan iklan ini, dapat pula dikemukakan pendapat Suriswanto yang menyatakan, bahwa seorang praktisi iklan akan menjelaskan tujuan iklan, antara lain sebagai berikut:

- a. Memperkenalkan produk baru;
- b. Memperluas sasarannya atau memperluas pasarannya ke kalangan lain;
- c. Memberitahukan adanya modifikasi atau perubahan tertentu pada produknya, dengan peningkatan kualitasnya;
- d. Memberitahukan perubahan harga pada produknya;
- e. Mengumumkan penggantian kemasan baru pada produknya;

⁹² Phil Astrid S. Susanto, *Komunikasi Dalam Teori dan Praktek*, Cet. II, (Bandung: Binacipta, 1977), hlm. 201.

⁹³ *Ibid.*, hlm. 208.

- f. Menawarkan manfaat ekstra, seperti hadiah, dan lain-lain;
- g. Mengundang reaksi, dengan cara menempatkan kupon dalam iklan yang dapat dikirim ke alamat mereka untuk mendapatkan informasi;
- h. Menjual langsung, maksudnya dalam iklan dicantumkan alamat dan nomor telepon, agar konsumen tahu kemana mereka harus berhubungan guna mendapatkan produk yang bersangkutan;
- i. Mendidik konsumen dengan memberi pengetahuan dan pengertian tentang manfaat topik yang bersangkutan;
- j. Mengingatkan konsumen akan pentingnya memakai, dan mendapatkan lagi barang dengan merek yang bersangkutan;
- k. Mendukung dealer dan pengecer dengan cara dalam iklan menyebutkan nama dan alamat dealer dan pengecer tersebut;
- l. Merekrut dealer dan pengecer;
- m. Mencari mitra usaha atau pemilik modal yang dibutuhkan.⁹⁴

3.2 Peranan Iklan

Persaingan antar pengusaha dalam mencari pembeli terhadap hasil produk dan penawaran jasa dewasa ini semakin ketat. Salah satu jalan untuk mengatasi hal ini yaitu pengusaha harus membuat perencanaan program pemasaran produknya. Dengan program pemasaran ini harus mengetahui bagaimana cara mendistribusikan barang hasil produksinya dengan merata. Program pemasaran ini dapat menggunakan sarana-sarana yang merupakan jaringan distribusi. Yang akan membantu peningkatan pengeluaran produk serta memperbanyak langganan adalah periklanan.

Periklanan ialah keseluruhan proses yang meliputi penyiapan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan iklan. Sedangkan media yang dapat digunakan antara lain media televisi. Menurut Bakty Subakti, televisi adalah media paling ampuh dalam memasarkan suatu produk.⁹⁵

⁹⁴ Suriswanto, *Ayat-ayat Iklan*, Dimuat Dalam Majalah Femina No. 13/VIII, Tanggal 10 Agustus 1989, hlm. 6.

⁹⁵ Bakty Subakti, *Empat Komponen Harus Terlibat dalam Pelaksanaan Melalui SST TVRI*, dimuat dalam Harian Suara Karya Tanggal 19 November 1987.

Masalah kegiatan periklanan ini tidak terlepas dari kaitan antara perusahaan periklanan dengan para konsumen atau masyarakat sebagai pembeli. Demikian juga dalam hubungan antara perusahaan periklanan dengan para pengusaha, baik sebagai pemilik barang (produsen), grosir dan para pedagang eceran. Selain itu, tidak terlepas juga dari hubungan dengan media massa, dalam hal ini adalah media televisi, yang dapat menjadi saluran bagi pesan-pesan iklan tersebut. Hubungan antara mereka ini, pada akhirnya mempermudah dan membantu konsumen pembeli di dalam mencari barang atau jasa yang dibutuhkannya.

Menurut Howar Stephenson, *advertising* adalah suatu teknik penyiaran tentang suatu berita, atau pengumuman yang direncanakan terlebih dahulu dalam media massa, dengan cara mempergunakan ruang dan waktu untuk kepentingan sesuatu hal.⁹⁶ Dari apa yang dikemukakan tersebut, dapat dikemukakan bahwa peranan periklanan adalah cara penyiaran atau penyampaian pesan kepada masyarakat, agar masyarakat bertingkah laku sesuai dengan tujuan pesan tersebut. Selain itu dapat dikemukakan juga, bahwa periklanan adalah sarana publikasi suatu hasil produksi barang dan atau jasa.

Menurut AJ. Brewster, di dalam bukunya yang berjudul "*Introduction to Advertising*", terdapat beberapa peranan periklanan antara lain, yaitu:

a. *To increase sales.*

Peranan periklanan, menambah produksi karena adanya tambahan hasil produksi; dan selain itu karena produksi bertambah, maka untuk memasarkan hasil produk, perlu adanya tambahan penjual.

b. *To secure dealers.*

Menyelamatkan agen penjual, karena iklan kepada media massa memperkenalkan hasil produksi kepada masyarakat, sehingga menjangkau pasaran luas, dan barang dapat cepat habis.

c. *To help the dealers.*

⁹⁶ Tams Djajakusumah, *Periklanan*, Cet. I, (Bandung: Armico, 1982), hlm. 36.

Menolong agen penjual, karena memberitahukan kepada masyarakat luas bahwa produk barang tersebut dapat dibeli/diperoleh di tempat yang ditunjuk dalam iklan.

d. *To relate new products to family*

Periklanan memperkenalkan kepada para keluarga, hasil produksi dengan kehebatan-kehebatan dan kelebihan-kelebihan mutu produk barang tersebut.

e. *To increase use per capita.*

Setelah memasarkan produk barang dalam iklan di media massa, maka iklan banyak dibaca/diketahui masyarakat luas, sehingga secara tidak langsung periklanan juga dapat menambah pemakaian perkapita.⁹⁷

Mengingat bahwa usaha jasa periklanan menyangkut kepentingan pemilik barang atau penjual jasa, maupun pembeli barang atau pembeli jasa, maka periklanan ini kegiatannya menitik beratkan kepada usaha-usaha, seperti:

- a. Membantu usaha produsen dalam memasarkan hasil produksinya secara luas.
- b. Membantu masyarakat konsumen dalam menentukan pilihan yang tepat untuk memenuhi kebutuhannya.
- c. Menerapkan kode etik periklanan dalam segala bentuk perjanjiannya.⁹⁸

Apabila dilihat dari peranan periklanan tersebut, maka dapat dikatakan periklanan sangat penting bagi kegiatan usaha perdagangan barang dan jasa, terutama dalam mempromosikan hasil produksinya. Selain itu, periklanan juga merupakan kegiatan penerangan pengusaha kepada konsumen/pembeli. Oleh karenanya, periklanan mempunyai unsur-unsur komunikasi atau biasa disebut dengan suatu proses komunikasi. Proses komunikasi di atas harus memenuhi beberapa unsur, yaitu: adanya komunikator (produsen) yang bekerja sama dengan biro periklanan; komunikasi (konsumen); pesan (lisan atau tulisan); media; dan efek (akibat).⁹⁹

Dilihat dari segi komunikator (pengusaha), maka fungsi kegiatan periklanan, antara lain adalah:

⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 37.

⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 40.

⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 46.

- a. Menambah penggunaan dari barang atau jasa yang dianjurkan, dengan jalan:
 1. Menambah frekuensi penggunaan.
 2. Menambah frekuensi penggantian benda dengan benda yang sama tetapi baru.
 3. Menambah variasi penggunaan dari benda yang sama.
 4. Menambah volume pembelian barang dan atau jasa yang dianjurkan.
 5. Menambah dan memperpanjang “musim” penggunaan barang dan atau jasa.
- b. Memberi suatu kesempatan “luar biasa” apabila menggunakan barang dan jasa.
- c. Meniadakan kesan-kesan yang buruk atau negatif tentang barang dan atau jasa yang diberikan.
- d. Memberikan kemungkinan penggunaan barang dan atau jasa yang dianjurkan sebagai pengganti dari barang dan atau jasa yang mirip atau sukar diperoleh di suatu tempat atau pasaran tertentu.¹⁰⁰

Sedangkan peranan periklanan ditinjau dari segi komunikan (konsumen), adalah:

- a. Periklanan memberi pelayanan yang praktis berupa penyebaran informasi yang mungkin sedang dicarinya.
- b. Sebagai akibat praktis dari periklanan barang dan jasa, maka terjadilah pembatasan harga, yaitu dalam bentuk batas harga dasar dan batas harga tertinggi.
- c. Apabila dalam periklanan sekaligus dinyatakan bahwa calon pembeli/pemakai dapat membeli/memperoleh barang atau jasa yang dianjurkan, maka pelayanan periklanan adalah menghemat waktu dan mempermudah komunikan.¹⁰¹

Dengan demikian, fungsi iklan dapat dikemukakan sebagai sumber informasi, dan sebagai sarana pemasaran. Menurut Philip Kotler, di antara

¹⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 54.

¹⁰¹ *Ibid.*, hlm. 205.

berbagai sarana kegiatan pemasaran adalah periklanan (sebagai bagian dari komunikasi).¹⁰²

3.3 Jenis Iklan

Iklan terdiri dari beberapa jenis, yaitu iklan nasional, iklan lokal, iklan primer dan selektif, iklan antar bisnis, iklan profesional, iklan perdagangan.¹⁰³

1. Iklan Nasional

Iklan ini dipasang oleh perusahaan besar yang produknya tersebar secara nasional dan bertujuan untuk menginformasikan atau mengingatkan konsumen kepada perusahaan atau merek yang diiklankan beserta berbagai fitur atau kelengkapan yang dimiliki serta menciptakan atau memperkuat citra produk sehingga konsumen membeli produk yang diiklankan.

2. Iklan Lokal

Iklan ini dipasang oleh perusahaan pengecer atau perusahaan dagang tingkat lokal dan bertujuan untuk mendorong konsumen untuk berbelanja di toko-toko tertentu atau menggunakan jasa lokal.

3. Iklan Primer dan Selektif

Iklan primer dan selektif disebut juga *primary demand advertising* dirancang untuk mendorong permintaan terhadap suatu jenis produk tertentu atau untuk keseluruhan produksi, sedangkan *selective demand advertising* memusatkan perhatian untuk menciptakan permintaan terhadap suatu merek tertentu.

4. Iklan antar bisnis

Iklan antar bisnis atau *business to business advertising* adalah iklan dengan target kepada satu atau beberapa individu yang berperan mempengaruhi pembelian barang atau jasa industri untuk kepentingan perusahaan dimana individu itu bekerja.

5. Iklan Profesional

Iklan profesional adalah iklan dengan target kepada pekerja profesional seperti dokter, pengacara, ahli teknik dan sebagainya dengan tujuan untuk

¹⁰² Philip Kotler, *Marketing Management, Analysis, Planning, and Control*, (New Jersey: Practise Hall Inc.), hlm. 635.

¹⁰³ Morissan, *op.cit.*, hlm. 20-21.

mendorong mereka menggunakan produk perusahaan dalam bidang pekerjaan mereka.

6. Iklan perdagangan

Iklan ini ditargetkan pada anggota yang mengelola saluran pemasaran seperti pedagang besar, distributor, tujuannya adalah untuk mendorong para anggota saluran untuk memiliki, mempromosikan serta menjual kembali merek produk tertentu kepada para pelanggannya.

3.4 Etika Periklanan Indonesia

Pengusaha, baik sebagai penghasil barang, grosir atau pedagang eceran, maupun penyelenggara jasa, menghendaki barang dan atau jasa yang dijualnya laku dibeli dan digunakan oleh para konsumen. Salah satu upaya para pengusaha adalah mencari cara pemasaran yang efektif untuk produknya atau jasanya melalui promosi dalam iklan dengan perantaraan jasa perusahaan periklanan. Tujuannya, agar konsumen setelah melihat, menerima pesan iklan, tertarik dan membeli produknya atau menggunakan jasanya. Karena itu dapat dikatakan bahwa periklanan sebagai salah satu sarana pemasaran dan sarana penerangan, merupakan bagian dari kehidupan media komunikasi yang vital bagi pengembangan dunia usaha, dan berperan menunjang pembangunan. Namun sebaliknya, kegiatan periklanan dapat pula mengakibatkan pelanggaran terhadap etika periklanan dan hak-hak konsumen yang menimbulkan kerugian terhadap konsumen, apabila pesan iklan itu tidak sesuai kenyataan.

Berdasarkan salah satu pertimbangan di atas dan dalam mewujudkan usaha periklanan yang tertib, sehat, dan bertanggung jawab, pada tanggal 17 September 1981 di Jakarta para perwakilan dari dunia profesi di bidang jasa periklanan, telah membentuk pola pengarahannya periklanan nasional yang konseptual. Dunia profesi tersebut menandatangani ikrar yang menyatakan mendukung berlakunya Tata Karma dan Tata Cara Periklanan Indonesia. Mereka yang tergabung dalam ikrar tersebut adalah ASPINDO (Asosiasi Pemrakarsa dan Penyantun Iklan Indonesia), PPPI (Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia), BPMN-SPS (Badan Periklanan Media Pers Nasional-Serikat Penerbit Surat-

Kabar), PRSSNI (Persatuan Radio Siaran Swasta Niaga Indonesia) dan GPBSI (Gabungan Pengusaha Bioskop Seluruh Indonesia).

Pada tahun 2005 Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia diubah menjadi Etika Pariwara Indonesia (EPI).¹⁰⁴ EPI dibagi dalam 5 (lima) bab, terdiri dari BAB I Pendahuluan, dan BAB II Pedoman Periklanan, sedangkan BAB III Ketentuan, mengatur Tata Krama dan Tata cara periklanan, BAB IV tentang Penegakan Periklanan dan Bab V Penjelasan. Menurut Dewan Periklanan Indonesia definisi EPI adalah ketentuan-ketentuan normatif yang menyangkut profesi dan usaha periklanan yang telah disepakati untuk dihormati, ditaati, dan ditegakkan oleh semua asosiasi dan lembaga pengembannya.¹⁰⁵ EPI merupakan penyempurnaan dari Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia yang disusun oleh Dewan Periklanan Indonesia. EPI berlaku bagi semua iklan, pelaku, dan usaha periklanan yang dipublikasikan atau beroperasi di wilayah hukum Republik Indonesia.¹⁰⁶

EPI diperlakukan sebagai sistem nilai dan pedoman terpadu tata krama (*code of conduct*) dan tata cara (*code of practices*) yang berlaku bagi seluruh pelaku periklanan Indonesia. EPI tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya. Jika untuk sesuatu hal ditemui penafsiran ganda, maka makna undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnyalah yang dianggap sah. Begitu pula jika terjadi ketidaksesuaian maka ketentuan terkait yang termaktub dalam EPI ini dianggap batal dengan sendirinya. Bahwa meskipun sistem nilai yang sudah ada dapat bergeser akibat dinamika masyarakat, namun penyesuaian kepada sistem nilai baru ini tidak serta merta menggugurkan sistem nilai yang terkandung dalam EPI ini.¹⁰⁷

Jadi dapat ditarik kesimpulan bahwa EPI adalah suatu aturan atau pedoman etika yang dibuat oleh Dewan Periklanan Indonesia mengenai dunia periklanan yang wajib ditaati oleh semua pelaku periklanan di Indonesia.

Asas-asas umum dalam etika periklanan adalah:

¹⁰⁴ Dewan Periklanan Indonesia, op.cit., hlm. 1

¹⁰⁵ Ibid., hlm. 18

¹⁰⁶ Ibid., hlm. 1.

¹⁰⁷ Ibid., hlm. 50.

1. Iklan harus jujur, bertanggung jawab dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku.
2. Iklan tidak boleh menyinggung perasaan dan atau merendahkan martabat agama, tata susila, adat, budaya, suku dan golongan.
3. Iklan harus dijiwai oleh asas persaingan yang sehat.¹⁰⁸

Mengenai penerapan asas-asas umum, secara umum dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Iklan harus jujur, bertanggung jawab, dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku antara lain yaitu:
 - a. Iklan harus jujur, artinya tidak boleh menyesatkan, dengan memberikan keterangan yang tidak benar, mengelabui, dan memberikan janji yang berlebihan;
 - b. Iklan yang bertanggung jawab tidak boleh menyalahgunakan kepercayaan dan merugikan masyarakat;
 - c. Iklan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - d. Isi iklan berupa pernyataan dan janji mengenai produk dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya;
 - e. Iklan yang menjanjikan pengembalian uang ganti rugi (warranty) untuk pembelian suatu produk yang mengecewakan konsumen, harus ditaati pengiklan yang wajib mengembalikan uang konsumen, sesuai syarat-syarat yang tercantum;
 - f. Janji jaminan mutu atau garansi suatu iklan atas mutu suatu produk, harus dapat dipertanggungjawabkan;
 - g. Iklan tidak boleh menampilkan adegan berbahaya atau pengabaian segi-segi keselamatan;
 - h. Iklan tidak boleh menampilkan hal-hal yang mengganggu atau merusak jasmani dan rohani anak-anak, serta mengambil manfaat atas mudahpercayaan, kekurangan pengalaman, atau kepolosan hati mereka.

¹⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 15.

2. Iklan tidak boleh menyinggung perasaan dan atau merendahkan martabat agama, tata susila, adat, budaya, suku, dan golongan, yaitu:
 - a. Iklan harus berselera baik dan pantas, serta menggunakan bahasa yang baik dan istilah yang tepat;
 - b. Iklan tidak boleh melanggar agama/kepercayaan;
 - c. Iklan tidak boleh melanggar norma-norma tatasusila, adat dan budaya bangsa;
 - d. Iklan tidak boleh menyinggung dan mempertentangkan suku/golongan;
 - e. Pahlawan/monument tidak boleh digunakan dalam iklan.
3. Iklan harus dijiwai oleh asas persaingan yang sehat, yaitu:
 - a. Tidak boleh menggunakan kata “paling”, “nomor satu”, tanpa menjelaskan keunggulannya;
 - b. Tidak membandingkan dengan produk saingannya, sehingga menyesatkan konsumen;
 - c. Tidak boleh merendahkan produk lain;
 - d. Tidak boleh meniru iklan lain, yang meliputi merek dagang, logo, komposisi huruf dan gambar, slogan, cara penampilan dan jingle.

Sedangkan penerapan asas-asas umum dalam iklan secara khusus, antara lain adalah sebagai berikut :

1. Tidak boleh memperlihatkan pada anak, adegan berbahaya, yang menyesatkan, atau tidak pantas dilakukan oleh anak-anak, serta mengiklankan produk yang tidak layak dikonsumsi anak-anak;
2. Tidak boleh mengiklankan produk obat-obatan dan alat-alat kesehatan dengan menggunakan tenaga profesional seperti dokter, ahli farmasi, para medis;
3. Yang menawarkan investasi, tidak boleh menyesatkan;
4. Tidak boleh mempengaruhi orang minum minuman keras, dan ditujukan terhadap anak di bawah umur 16 tahun dan wanita hamil;
5. Tidak boleh mempengaruhi orang untuk mulai merokok, dan menyarankan merokok karena bebas dari gangguan kesehatan, serta tidak boleh iklan rokok ditujukan terhadap anak di bawah usia 16 tahun dan wanita hamil;

6. Harus sesuai dengan indikasi jenis produk obat yang disetujui oleh Departemen Kesehatan RI, tidak boleh menjanjikan penyembuhan penyakit/membantu menghilangkan penyakit, dan syarat mutlak mempertahankan kesehatan tubuh. Iklan obat harus memperhatikan keamanan terhadap anak-anak, tidak boleh menggunakan kata-kata “aman”, “tidak berbahaya”, “tidak mengandung resiko”, termasuk juga tidak boleh menawarkan pengembalian uang dalam pengiklanan obat;
7. Iklan vitamin/mineral harus sesuai dengan indikasi jenis produk yang disetujui oleh Departemen Kesehatan RI, tidak boleh memberi kesan sebagai pelengkap makanan yang sempurna nilai gizinya, sebagai syarat mutlak bagi semua orang, serta tidak boleh menyatakan bahwa kesehatan, kegairan kecantikan, kemampuan seks diperoleh hanya dari menggunakan vitamin/mineral tersebut;
8. Iklan kosmetik dan kesehatan harus sesuai dengan indikasi produk yang disetujui oleh Departemen Kesehatan RI, dan iklan kosmetik tidak boleh menjanjikan penyembuhan kelainan;
9. Iklan kursus tidak boleh menjanjikan pekerjaan, penghasilan dan pencapaian kemahiran;
10. Iklan lowongan pekerjaan tidak boleh berlebihan menjanjikan tunjangan yang ditawarkan, serta menunjukkan adanya preferensi mengenai suku bangsa tertentu, warna kulit dan golongan.

Apabila dibandingkan tata krama periklanan dengan tata krama siaran yang diatur dalam Undang-Undang No. 32 tentang Penyiaran tahun 2002 maka dapat dikatakan bahwa materi tata krama siaran ternyata hanya mengatur secara garis besar dan bersifat umum mengingat dalam tata krama penyiaran hanya dinyatakan bahwa penyelenggara penyiaran wajib senantiasa berusaha agar pelaksanaan penyiaran tidak menimbulkan dampak negatif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dan siaran wajib dilaksanakan menggunakan bahasa, tutur kata dan sopan santun sesuai kepribadian bangsa Indonesia, sedangkan dalam penjelasannya dinyatakan bahwa tata krama penyiaran ini dimaksudkan untuk memberikan arahan kepada seluruh penyelenggara penyiaran agar mempertimbangkan mata acara mana yang pantas

dan yang tidak pantas disiarkan, dan setiap lembaga penyiaran diharapkan mampu menyerap dan mencerminkan hati nurani masyarakat secara tepat.

Di dalam EPI, telah diatur antara unsur-unsur yang berkepentingan dalam periklanan, antara lain sebagai berikut:

1. Hubungan dengan konsumen.

Apabila ada iklan produk tertentu yang ditayangkan melalui media massa yang dimintai keterangan/penjelasan oleh konsumen, antara lain mengenai maksud isi pesan iklan dan/atau kualitas barang, maka baik perusahaan periklanan, media, maupun pengusaha/pengiklan, harus bersedia memberikan penjelasan tersebut.

2. Hubungan antara perusahaan periklanan dengan pengusaha/pengiklan

Pengusaha pengiklan yaitu pemrakarsa dan pemakai jasa iklan dapat saja memasang iklan langsung pada pihak televisi swasta, tetapi dapat juga melalui perusahaan periklanan, yaitu perusahaan jasa yang kegiatannya meliputi perencanaan, pembuatan dan pengaturan, serta pengawasan penyampaian iklan, untuk kepentingan pengiklan dengan menerima imbalan untuk jasa yang diberikannya.

Perusahaan periklanan untuk melaksanakan pemberian jasanya harus mendapatkan keterangan yang benar mengenai produk dan jasa yang akan diiklankan. Sedangkan hubungan hukum perusahaan iklan dengan pengiklan didasarkan atas surat perjanjian kerja yang meliputi segala segi yang perlu. Pada dasarnya pengiklan berkewajiban untuk membayar kepada perusahaan periklanan biaya pemasangan iklan di media yang sudah disetujui, serta biaya-biaya lainnya, misalnya biaya pembuatan naskah iklan, foto, model dan lain-lain.

Semua materi yang dibuat oleh perusahaan periklanan adalah milik pengiklan, dan perusahaan periklanan bertanggung jawab terhadap sifat rahasia semua kegiatan periklanan dari produk yang ditanganinya, misalnya yang menyangkut bagaimana iklan suatu produk barang itu dibuat, termasuk bagaimana teknik pembuatan iklan, atau sampai seberapa besar jumlah biaya pemasangan iklan yang telah dikeluarkan.

Dengan demikian, maka perusahaan periklanan merupakan jembatan antara pengusaha dan konsumen. Di satu pihak, ia harus memenuhi harapan-

harapan pengusaha dalam memasarkan produknya. Untuk melaksanakan tugas ini ia mencari *selling point* produknya dan secara kreatif membuat bagaimana suatu pesan iklan dapat ditampilkan secara baik dan tepat dengan sasaran pasar yang telah ditentukan. Tujuannya tentu saja adalah untuk menarik minat masyarakat terhadap produk yang diiklankan dan kemudian membelinya. Di lain pihak, perusahaan periklanan juga mempunyai tanggung jawab sebagai komunikator. Ia harus menyadari dan mempertimbangkan dampak-dampak negatif yang kiranya dapat ditimbulkan oleh iklan yang dihasilkannya. Dampak itu dapat berupa memperbodoh masyarakat, apabila iklannya menutupi kelemahan-kelemahan produknya, atau bahkan membohongi masyarakat dengan informasi yang tidak benar. Dampak lainnya adalah mempengaruhi sifat konsumerisme.

Iklan-iklan yang hanya merangsang naluri rendah manusia atau diwarnai kebohongan, jelas tidak didasari wawasan yang tajam, karena sebagai komunikator, ia melupakan tanggung jawabnya terhadap kepentingan masyarakat. Dengan perkataan lain, perusahaan periklanan perlu memperhatikan bobot dan mutu iklan yang dihasilkannya untuk bisa melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Pedoman untuk menilai bahwa perusahaan periklanan melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya secara baik, adalah tata krama dan tata cara periklanan Indonesia.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Tajuk rencana, "*Tanggung Jawab Periklanan dan PPPF*", Suara Karya 18 Desember 1987.

BAB 4

ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERLINDUNGAN KONSUMEN TERKAIT IKLAN YANG MENGGUNAKAN KATA-KATA SUPERLATIF

4.1 Beberapa Pelanggaran Iklan di Indonesia

Iklan adalah salah satu alat informasi dan promosi yang digunakan oleh para pengusaha/pengiklan (baik produsen, grosir, atau pedagang eceran, dan penyelenggara jasa). Dalam memasarkan dan meningkatkan penjualan barang dan jasa, maka iklan sebagai bagian dari periklanan, yang meliputi proses penyiapan, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan serta penyampaiannya, sangat efektif digunakan.

Dunia periklanan telah berkembang semakin cepat. Jika dulu iklan hanya berfungsi sebagai media propaganda atau sekedar alat pemberitahuan seperti sayembara dan pengumuman, sekarang iklan menjadi sebuah sarana promosi yang memerlukan sentuhan kreatifitas. Karena itulah iklan yang banyak beredar saat ini menjadi menarik dan tidak membosankan.

Dalam perkembangannya, iklan-iklan di Indonesia sudah banyak mengalami perubahan yang cukup signifikan dalam hal konteks penyajian iklan tersebut. Banyak sekali iklan yang menganggap target pasar mereka dapat diajak masuk dalam iklan tersebut, contohnya saja sekarang banyak iklan yang mengajak target pasar untuk ikut berpikir akan iklan tersebut, dan cenderung tidak menggurui.

Semakin banyak iklan cerdas berarti semakin banyak pula orang yang paham akan iklan. Dari sisi kreatifitas, ide, maupun gagasan-gagasan yang akan disampaikan dalam iklan sedikit banyak sudah mulai menarik untuk dinikmati. Tetapi apabila melihat etika-etika dalam iklan, masih sangat banyak dijumpai adanya pelanggaran yang terkandung dalam sebuah iklan. Memang sebenarnya sudah ada wadah tertentu yang khusus mengawasi iklan yang layak tampil ke publik dan mana yang tidak, seperti halnya Badan Pengawas Periklanan yang berada dibawah naungan Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia. Sayangnya

keberadaan institusi ini masih belum sanggup mengeliminir iklan-iklan yang melanggar etika pariwisata Indonesia.

Menyinggung pelanggaran etika periklanan Indonesia di berbagai media baik itu media televisi, media cetak maupun media luar ruang (baliho) masih sering dijumpai iklan yang melanggar hukum dan etika dalam beriklan. Hal ini seharusnya tidak perlu terjadi dan sebenarnya sangat teramat disayangkan, karena ini sangat menyangkut kemajuan dan tolak ukur dalam periklanan di Indonesia. Seharusnya pihak yang mempunyai kewenangan dapat bertindak secara tegas, kepada perusahaan periklanan maupun pengiklan untuk dapat tidak menampilkan iklannya secara luas apabila memang tidak layak untuk dikonsumsi publik.

Saat ini banyak iklan yang sangat gencar dan bahkan sering melakukan persaingan antara kompetitornya adalah operator kartu telepon genggam, baik itu GSM maupun CDMA, intensitasnya sangat sering sekali tayang, satu sama lain sama-sama tidak mau kalah, sampai-sampai ada yang membuka kejelekan satu sama lain. Mungkin persaingan-persaingan yang harusnya sehat menjadi tidak sehat, hanya karena memperebutkan dimana di sana ada pasar.

Adu murah antar operator telepon genggam semakin nyata, seiring dengan kompleksnya kebutuhan konsumen dalam penggunaan telepon genggam. Dimana selain digunakan untuk keperluan menelpon atau ber-SMS ria, telepon genggam juga digunakan sebagai penghubung jaringan internet. Iklan operator telepon genggam Telkomsel (Simpati) menjadi perhatian pertama. Dengan menawarkan gratis 100 SMS, gratis 100 menit menelpon dan gratis 5 MegaByte (MB) data. XL juga tak kalah, melalui Raffi Ahmad XL berani terang-terangan membandingkan si XL vs si merah, operator manakah yang lebih murah? Iklan Simpati dari segi bahasa, iklan Simpati menggunakan bahasa superlatif “Paling jelas murahnya” dan “Akses data terbaik”. Kondisi inipun ditiru oleh operator-operator lainnya. XL yang merespon akhirnya menyerang balik, dengan slogan “blak-blakan”. Hiperbolisasi¹¹⁰ yang berlebihan tentunya mengakibatkan

¹¹⁰ Hiperbolisasi adalah tehnik penyampaian pesan periklanan yang dengan sengaja melebih-lebihkan secara amat sangat, sehingga membuat sesuatu pesan atau adegan pesan periklanan tampil jauh melampaui ambang penalaran atau akal sehat. Teknik ini digunakan untuk menciptakan keunikan, humor, atau sekadar sebagai unsur penarik perhatian. Lihat Penjelasan II.D definisi dalam Etika Periklanan Indonesia, hlm. 56

merendahkan produk baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga memungkinkan terjadinya persaingan yang tidak sehat. Keadaan itu secara nyata dan terang terlihat dalam iklan Telkomsel, dengan adegan seorang detektif yang menemukan keretakan dalam sebuah kata “gratis”. Bisa dipastikan semua orang sudah mengetahui bahwa produk yang menggunakan warna biru dengan aksen kuning, tersebut adalah pihak yang diserang oleh Simpati dan itu bukan sekedar asumsi. XL membalasnya dengan XL vs si merah, meski metode perbandingan yang digunakan relevan tapi menyesatkan dan menjatuhkan salah satu pihak.¹¹¹

4.2 Peran Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia Dalam Periklanan

Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPPI) berdiri pada tanggal 20 Desember 1972, sebelumnya PPPI bernama Perserikatan Biro Reklame Indonesia (PBRI). Penggunaan istilah “biro reklame” dipertimbangkan sudah tak cocok lagi, pada masa itu. Istilah periklanan yang diadopsi dari bahasa Inggris “advertising *agency*”, diputuskan lebih tepat. Para pendiri PPPI menginginkan pembedaan image dari biro-biro reklame pinggir jalan karena sejak pertengahan 1965, dunia periklanan Indonesia mulai bersentuhan dengan periklanan modern.¹¹²

Dalam anggaran dasar organisasi PPPI dinyatakan bahwa maksud dan tujuan dibentuknya PPPI yakni menghimpun, membina dan mengarahkan segenap potensi perusahaan periklanan, agar secara aktif, positif dan kreatif, turut serta dalam upaya mewujudkan cita-cita dengan persaingan yang sehat dan bertanggung jawab, mewujudkan kehidupan periklanan nasional yang sehat, jujur dan bertanggung jawab dengan cara menegakkan Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia secara murni dan konsisten, baik dalam lingkup internal maupun eksternal, dan meningkatkan keberdayaan segenap potensi periklanan yang sejajar dengan tuntutan industri komunikasi pemasaran dunia.

PPPI mengamati segala perkembangan dalam bidang periklanan, baik yang menyangkut aspek internal, nasional maupun internasional. Dalam aspek internal, PPPI menyempurnakan segala gerak langkahnya, agar tercapai

¹¹¹ Junaedi Fajar, Agan Samiaji dkk, *Gado-Gado Pelanggaran Iklan*, (Bantul : Kreasi Wacana, 2010), hlm. 111.

¹¹² <http://pppi-jogja.blog-spot.com/2005/12/dari-ulang-tahun-pppi-ke-33.html> diakses tanggal 10 November 2010

kewirausahaan dan profesionalitas yang setinggi-tingginya, dipandu oleh etika dan moral bangsa, serta dengan visi yang jauh kedepan.¹¹³

Dalam aspek nasional, PPPI merasa terpanggil untuk mengembangkan periklanan nasional menjadi suatu totalitas kegiatan komunikasi pemasaran, dan yang berpadanan dengan dinamika jaman, namun tetap berakar pada budaya dan tradisi kemasyarakatan Indonesia. PPPI mengembangkan dan memanfaatkan persaingan yang terjadi antara para anggota maupun dengan para mitra usahanya, agar persaingan tersebut justru berdampak saling menghidupi, melengkapi, atau memajukan. Dalam aspek internasional, PPPI mengamati terciptanya ancaman maupun peluang sebagai dampak dari pergeseran sentra-sentra pasar, perubahan metode-metode pemasaran, dan perkembangan teknologi komunikasi, dengan dampak dan implikasinya bagi perkembangan komunikasi pemasaran nasional.¹¹⁴

Dalam organisasi PPPI terdapat Badan Pengawas Periklanan PPPI yang bertugas untuk mengawasi, memberi himbauan, dan memberikan teguran kepada biro iklan apabila terjadi pelanggaran iklan. Pengawasan Badan Pengawas Periklanan PPPI didasarkan Standar Usaha Periklanan Indonesia dan Etika Periklanan Indonesia.

Badan Pengawas Periklanan PPPI mencatat sampai dengan bulan Mei 2009 (periode tahun 2008-2012) telah terjadi 93 kasus pelanggaran dalam iklan baik di media cetak, televisi dan luar ruangan. Hal ini membuktikan bahwa dalam dunia periklanan sangatlah rentan terjadi pelanggaran. Jika dilihat dari data mengenai detail pelanggaran dalam Badan Pengawas Periklanan PPPI, sebanyak 77 kasus dari 203 kasus yang ada atau sebanyak 37,9% pelanggaran terjadi pada EPI Bab III.A, 1.2.2, yaitu iklan tidak boleh menggunakan kata-kata superlatif seperti “paling”, “nomor satu”, “top”, atau kata-kata berawalan “ter” dan atau yang bermakna sama, tanpa secara khas menjelaskan keunggulan tersebut yang harus dapat dibuktikan dengan pernyataan tertulis dari otoritas terkait atau sumber yang otentik.

¹¹³ <http://www.pppi.or.id/95.html> *Sejarah Periklanan Indonesia* diakses tanggal 20 Oktober 2010

¹¹⁴ <http://www.pppi.or.id/95.html> *Landasan PPPI* diakses tanggal 25 Oktober 2010

Pelanggaran tersebut seringkali terjadi pada iklan operator telepon genggam. Hal tersebut disebabkan semakin berkembangnya teknologi komunikasi dan semakin banyaknya operator telepon genggam yang bermunculan dan memberikan penawaran untuk menarik minat konsumen. Banyak iklan-iklan operator telepon genggam yang menggunakan kata-kata superlatif seperti “paling murah” atau “termurah”. Hampir semua operator menyatakan produknya memiliki tarif termurah tanpa memberi keterangan yang jelas dan pasti. Hal ini dapat merugikan konsumen, karena konsumen tidak mendapat informasi yang jelas dan pasti sehingga konsumen merasa tertipu oleh promosi berlebihan yang ditawarkan oleh iklan-iklan tersebut. Sebagaimana tercantum dalam EPI, iklan harus jujur, benar dan bertanggung jawab sehingga setiap informasi yang disajikan dapat dibuktikan kebenarannya.

Dalam melakukan pengawasan terhadap iklan, Badan Pengawas Periklanan PPPI bekerja proaktif artinya ketika ditemukan pelanggaran dalam iklan, Badan Pengawas Periklanan PPPI akan memberikan surat teguran kepada biro iklan yang melakukan pelanggaran. Jika ada tanggapan dari biro iklan, iklan tersebut akan dihentikan penayangannya atau akan direvisi kembali. Masukan-masukan dari masyarakat pun dibutuhkan dalam rangka pengawasan iklan. apabila ada masukan (laporan) dari masyarakat terkait terjadinya pelanggaran iklan maka Badan Pengawas Periklanan akan mempelajari masukan tersebut.

Setelah mempelajari masukan tersebut, Badan Pengawas Periklanan PPPI membuat surat kepada pihak yang melakukan pelanggaran untuk meminta penjelasan mengenai pelanggaran iklan yang terjadi. Apabila dalam jangka waktu 14 hari sejak dikirimkannya tersebut Badan Pengawas Periklanan PPPI belum menerima penjelasan dari pihak yang melakukan pelanggaran maka sekretariat Badan Pengawas Periklanan PPPI akan mengirimkan surat yang ke-2. Dan apabila dalam jangka waktu 14 hari sejak dikirimkannya surat ke-2 belum juga ada tanggapan maka Badan Pengawas Periklanan akan mengambil keputusan melalui rapat sesuai tata tertib badan.

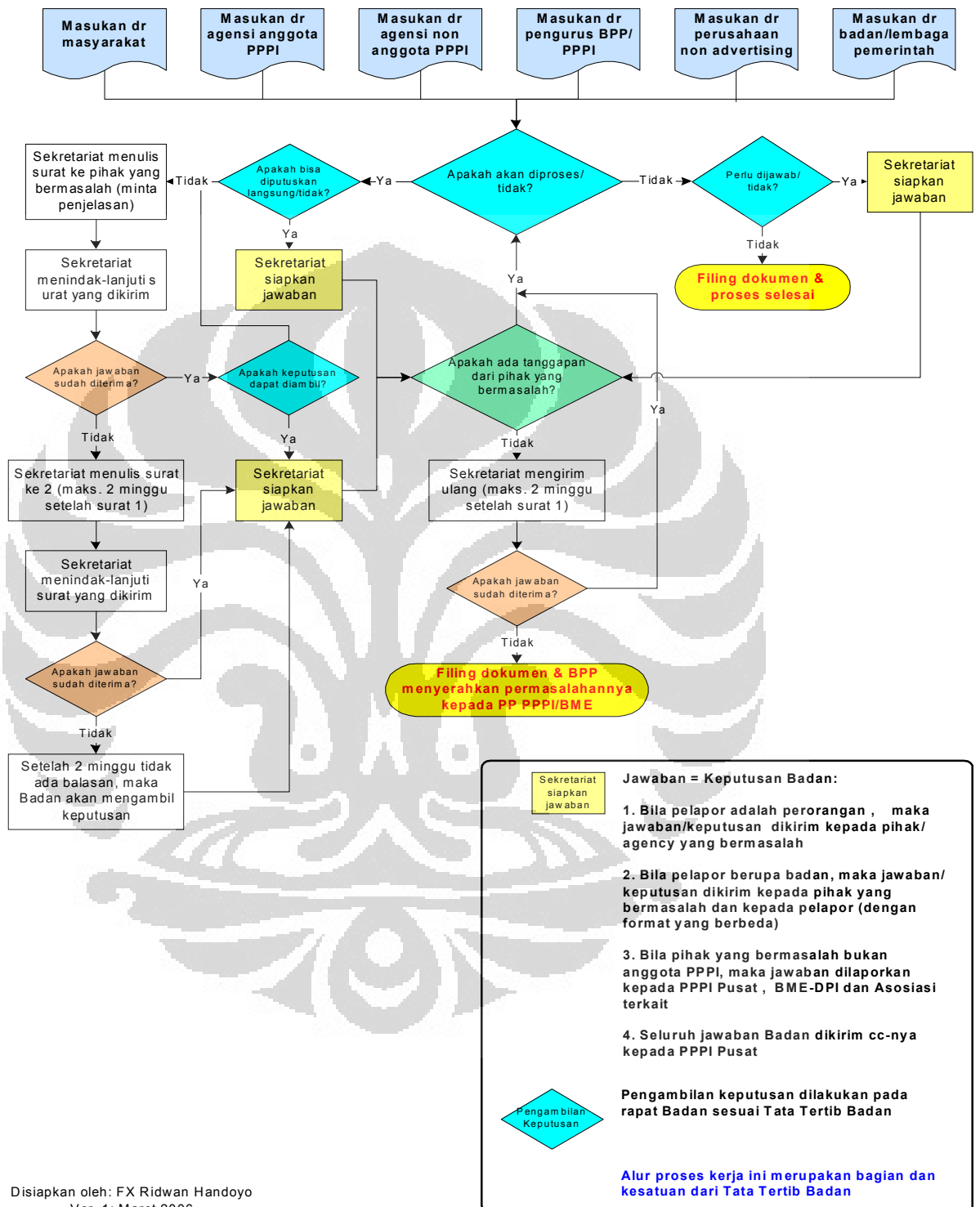
Keputusan yang diambil oleh Badan Pengawas Periklanan terkait terjadinya pelanggaran iklan, dikirim kepada biro iklan yang melakukan pelanggaran dan pengurus pusat PPPI. Keputusan yang berupa pernyataan apakah

iklan tersebut merupakan pelanggaran terhadap EPI dan Standar Usaha Periklanan Indonesia atau tidak. Apabila biro iklan yang dinyatakan melakukan pelanggaran tidak melakukan revisi atau tidak menghentikan penayangan iklan maka biro iklan tersebut akan dikenakan sanksi organisasi PPPI dan pelanggaran tersebut akan diteruskan ke Dewan Periklanan Indonesia. Jika yang melakukan pelanggaran iklan adalah perusahaan non anggota PPPI maka keputusan Badan Pengawas Periklanan dilaporkan kepada pengurus pusat PPPI, Badan Musyawarah Etik Dewan Periklanan Indonesia dan asosiasi terkait.

Sanksi yang dapat dijatuhkan oleh PPPI kepada anggotanya yang melakukan pelanggaran iklan berupa:

1. Pelanggaran pertama, Berupa Peringatan Pertama secara tertulis, dan masa pengawasan selama enam bulan.
2. Pelanggaran kedua, Berupa Peringatan Kedua secara tertulis, dan masa pengawasan tiga bulan.
3. Pelanggaran ketiga, Berupa skorsing dari keanggotaan PPPI, dikenakan jika antara pelanggaran pertama dan pelanggaran ketiga ini terjadi dalam jangka waktu kurang dari satu tahun. Lama skorsing ditetapkan berdasarkan bobot dan tenggang waktu terjadinya pelanggaran-pelanggaran tersebut.
4. Pelanggaran keempat, Berupa pemecatan dari keanggotaan PPPI, dan rekomendasi kepada para klien maupun para mitra usaha terkait untuk memutuskan segala bentuk hubungan usaha dengan mantan Anggota tersebut.

**ALUR PROSES TUGAS BADAN PENGAWAS PERIKLAMAN PPPI
Versi 2: Januari 2007**



Disiapkan oleh: FX Ridwan Handoyo
Ver. 1: Maret 2006
Ver. 2: Januari 2007

Jawaban = Keputusan Badan:

1. Bila pelapor adalah perorangan, maka jawaban/keputusan dikirim kepada pihak/agency yang bermasalah
2. Bila pelapor berupa badan, maka jawaban/keputusan dikirim kepada pihak yang bermasalah dan kepada pelapor (dengan format yang berbeda)
3. Bila pihak yang bermasalah bukan anggota PPPI, maka jawaban dilaporkan kepada PPPI Pusat, BME-DPI dan Asosiasi terkait
4. Seluruh jawaban Badan dikirim cc-nya kepada PPPI Pusat

Pengambilan Keputusan

Pengambilan keputusan dilakukan pada rapat Badan sesuai Tata Tertib Badan

Alur proses kerja ini merupakan bagian dan kesatuan dari Tata Tertib Badan

Gambar 4.1

Upaya PPPI dalam hal terjadi pelanggaran adalah sebatas memberikan edukasi atau bimbingan dan teguran agar iklan yang melanggar direvisi atau ditarik dari tayangannya. Teguran ini terbatas pada anggota PPPI. Bila anggota PPPI tidak mengindahkan teguran dari BPP-PPPI maka masalahnya akan diteruskan ke PPPI yang dapat memberikan sanksi organisasi kepada anggota tersebut.¹¹⁵

Tolak ukur yang digunakan dalam digunakan BPP-PPPI apabila ditemukan iklan dengan kata-kata superlatif adalah ketentuan Bab III No. 1.2.2 Etika Periklanan Indonesia yang berbunyi “Iklan tidak boleh menggunakan kata-kata superlatif seperti “paling”, “nomor satu”, “top” atau kata-kata berawalan “ter” dan atau yang bermakna sama tanpa secara khas menjelaskan keunggulan tersebut yang harus dapat dibuktikan dengan pernyataan tertulis dari otoritas terkait atau sumber yang otentik. **Sehingga iklan yang menggunakan pernyataan superlatif dan tidak mencantumkan bukti-bukti pendukung yang obyektif dapat dinilai melanggar ketentuan tersebut.**

4.3 Analisis Iklan Yang Menggunakan Kata Superlatif

Pada awal bab ini telah dijelaskan pelanggaran iklan yang menggunakan kata-kata superlatif. Dari segi pemasaran, iklan di atas memang tidak bermasalah. Namun, dari sudut tata krama dan tata cara periklanan yang tercantum dalam EPI, apa yang terjadi dalam iklan tersebut patut dipertanyakan. Iklan layanan telekomunikasi yang ditawarkan penyelenggara telekomunikasi di media cetak, elektronik dan media luar ruang tidak memberikan informasi yang lengkap sehingga terjadi salah pengertian dikalangan konsumen, melampaui batas etika dan tidak memberikan nilai pendidikan bagi masyarakat.

Semua iklan tersebut melanggar tata krama dan tata cara periklanan, ditinjau dari *rule of the game* EPI. Kata gratis yang tertera dalam iklan tersebut kamufase, karena konsumen harus membayar biaya lain. Semestinya kata gratis atau yang hampir berhubungan dengan kata tersebut ditiadakan, seandainya jika konsumen harus membayar meski hanya seratus perak saja, bisa dikategorikan membohongi konsumen atau tindakan penipuan tentunya.

¹¹⁵ FX. Ridwan Handoyo (Ketua Badan Pengawas Periklanan PPPI), hasil wawancara dengan Badan Pengawas Periklanan PPPI pada tanggal 03 Desember 2010.

Selain melanggar etika, iklan tersebut melanggar ketentuan UUPK, antara lain pada Pasal 10 yang menyatakan bahwa pelaku usaha dalam menawarkan barang dan atau jasa dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan atau membuat pernyataan tidak benar atau menyesatkan mengenai harga atau tarif, tawaran potongan harga. Larangan terhadap pelaku usaha yang tersebut dalam UUPK, membawa akibat bahwa atas larangan tersebut dikualifikasikan sebagai perbuatan melanggar hukum. Tujuan dari pengaturan ini adalah untuk mengupayakan terciptanya tertib perdagangan dalam rangka menciptakan iklim usaha yang sehat.

Ketentuan Pasal 10 UUPK berkaitan dengan adanya fakta material dalam suatu iklan, dimana pernyataan menyesatkan mengenai harga, kegunaan, kondisi, tanggungan, jaminan, tawaran potongan harga, hadiah maupun bahaya penggunaan barang dan atau jasa dapat mempengaruhi konsumen dalam memilih atau membeli produk yang diiklankan.¹¹⁶ Menurut Milton handler, Iklan Menyesatkan adalah jika representasi tentang fakta dalam iklan adalah salah, yang diharapkan untuk membujuk pembelian barang yang diiklankan, dan bujukan pembelian tersebut merugikan pembeli, serta dibuat atas dasar tindakan kecurangan atau penipuan.¹¹⁷ Terdapat beberapa kriteria yang dapat dipergunakan sebagai standar penentuan terdapatnya informasi iklan yang menyesatkan, yaitu adanya penyesatan informasi (*misleading*), fakta material, konsumen rasional, dan pembenaran terhadap klaim-klaim iklan.¹¹⁸

Penyesatan informasi dapat terjadi jika dalam iklan terdapat pernyataan yang secara eksplisit atau implisit bertolak belakang dengan fakta, atau jika informasi penting untuk mencegah terjadinya penyesatan (*misleading*) dalam suatu praktek, klaim, representasi, atau kepercayaan yang masuk akal tidak dipaparkan, sedangkan dalam EPI dijelaskan bahwa praktek pemberian informasi

¹¹⁶ Dedi Harianto, *Standar Penentuan Informasi Iklan Yang Menyesatkan*, dimuat dalam Jurnal Equality, Vol. 13 No. 1 Februari 2008, hlm. 44

¹¹⁷ Milton Handler, *Business Tort, Case dan Materials*, (New York: Foundation Press), p. 475.

¹¹⁸ Dedi Harianto, loc.cit., hlm. 48

yang menyesatkan dapat berupa memberikan keterangan yang tidak benar, mengelabui dan memberikan janji yang berlebihan.¹¹⁹

Dalam iklan Telkomsel Simpati, memuat pernyataan-pernyataan yang menyebutkan gratis 100 SMS, gratis 100 menit menelpon dan gratis 5 MB data. Pernyataan iklan tersebut tidak dijelaskan lebih lanjut ketentuan atau pernyataan penting tentang bagaimana cara untuk mendapatkan, jangka waktunya berlaku dalam waktu tertentu atau selama penggunaan, apakah ada syarat-syarat khusus untuk menggunakan.

Fakta material dapat mempengaruhi konsumen dalam memutuskan untuk melakukan pembelian. Apabila fakta material iklan dikaitkan dengan informasi yang dibutuhkan oleh konsumen, maka fakta material tersebut harus memuat keterangan yang dapat mempengaruhi keputusan konsumen dalam memilih atau membeli suatu produk.

Dalam iklan Telkomsel Simpati, memuat pernyataan-pernyataan yang menyebutkan gratis 100 SMS, gratis 100 menit menelpon dan gratis 5 MB data. Kenyataannya untuk mendapatkan gratis 5 MB data, konsumen harus terlebih dahulu menggunakan batas minimal pemakaian internet melalui operator tersebut. Dalam iklan ini tidak diungkapkan fakta material berupa batas minimal pemakaian untuk mendapatkan gratis 5 MB data.

Konsumen rasional dapat diartikan sebagai konsumen yang dalam memilih atau membeli barang dan atau jasa yang dibutuhkan, benar-benar didasarkan atas pertimbangan yang matang berdasarkan informasi yang diterimanya melalui iklan.

Dalam iklan Telkomsel Simpati, memuat pernyataan-pernyataan yang menyebutkan gratis 100 SMS, gratis 100 menit menelpon dan gratis 5 MB data. Apabila pengguna jasa telekomunikasi merupakan konsumen yang memiliki pendapatan yang terbatas, maka secara rasional konsumen tersebut akan memilih produk tersebut karena dengan membelinya konsumen akan mendapatkan keuntungan tambahan yang ditawarkan oleh produk tersebut.

Bentuk-bentuk pelanggaran iklan dengan cara menonjolkan klaim-klaim produk tanpa disertai pembuktian konkrit, merupakan salah satu bentuk

¹¹⁹ *Ibid.*

penyesatan informasi yang cukup banyak ditemukan. Melalui penonjolan klaim-klaim tersebut pelaku usaha berusaha menginformasikan keunggulan, kemanjuran dan manfaat yang akan diperoleh konsumen serta kadang kala membandingkannya dengan produk lain milik kompetitor. Klaim-klaim seperti ini cenderung melebih-lebihkan kemampuan produk dari kemampuan sebenarnya.

Dalam iklan Telkomsel Simpati, memuat pernyataan-pernyataan yang menyebutkan gratis 100 SMS, gratis 100 menit menelpon dan gratis 5 MB data serta menyatakan “paling jelas murahnya” dan “Akses data terbaik”. Pernyataan “paling jelas murahnya” dan “akses data terbaik” merupakan salah satu bentuk klaim yang berlebihan karena tidak disertai dengan perbandingan melalui metode statistik yang dapat menunjukkan perbedaan aktual dari keunggulan produk simpati dengan kompetitornya, sehingga dapat terlihat perbedaannya secara nyata.

Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa iklan operator Telkomsel Simpati merupakan iklan superlatif dan mengandung iklan yang menyesatkan sebagaimana diatur dalam Pasal 10 UUPK.

Dengan semakin maraknya tayangan-tayangan iklan yang sedemikian rupa, maka sedikit banyak akan mempengaruhi pola pikir para konsumen. Konsumen semakin terbentuk untuk mengikuti apa yang telah disajikan oleh para operator tersebut. Berkaitan dengan iklan tersebut, maka sejatinya telah menyentuh ranah hukum perlindungan konsumen, yaitu hak konsumen untuk mendapatkan informasi (*the right to be informed*) seperti yang dikemukakan oleh Jhon F. Kennedy.¹²⁰ Hak atas informasi yang jelas dan benar dimaksudkan agar konsumen dapat memperoleh gambaran yang benar tentang suatu produk, karena dengan informasi tersebut, konsumen dapat memilih produk yang diinginkan sesuai dengan kebutuhannya serta terhindar dari kerugian akibat dari kesalahan dalam penggunaan produk.

Dengan adanya iklan tersebut, maka hak dari konsumen untuk mendapatkan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai suatu barang sebagaimana yang diatur dalam Pasal 4 huruf c UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disingkat UUPK) menjadi terganggu. Jelas

¹²⁰ <http://www.fh-unsri.info/?cat=5> *Kontroversi Iklan AXIS* diakses tanggal 19 November 2010

bahwa pengaruh dari iklan tersebut juga akan berdampak pada kecenderungan konsumen untuk membeli produk tersebut yang kebenarannya belum diuji.

Berkaitan dengan kewajiban pelaku usaha dalam ketentuan Pasal 17 ayat (1) huruf a dan f UUPK. Pasal 17 ayat 1 huruf a menyatakan bahwa pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan, dan harga barang dan/atau tarif jasa serta ketetapan waktu penerimaan barang dan/atau jasa. Sedangkan pasal 17 ayat 1 huruf f UUPK menyatakan bahwa pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan ini juga harus dibaca dalam kaitannya dengan Pasal 62 ayat (2) dan (3), serta Pasal 63. Secara tegas dinyatakan dalam pasal-pasal tersebut bahwa pelanggaran etika periklanan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 17 ayat (1) huruf f itu adalah tindak pidana yang diancam penjara paling lama dua tahun dan pidana denda paling banyak lima ratus juta rupiah sedangkan Pasal 17 ayat (1) huruf a itu adalah tindak pidana yang diancam penjara paling lama lima tahun dan pidana denda paling banyak dua miliar rupiah.

Pasal 17 ini merupakan pasal yang secara khusus ditujukan kepada perilaku pelaku usaha periklanan, yang mengelabui konsumen melalui iklan yang diproduksinya. Mengelabui konsumen melalui iklan dapat terjadi dalam bentuk; pernyataan yang salah, pernyataan yang menyesatkan dan iklan yang berlebihan.¹²¹ Yang dimaksud pernyataan iklan (pernyataan) yang menyesatkan apabila iklan itu menggunakan opini subjektif untuk mengungkap kualitas produk secara berlebihan tanpa didukung oleh suatu fakta tertentu. Pernyataan yang salah terjadi apabila dalam iklan tersebut mengungkapkan hal-hal yang tidak benar. Sedangkan yang dimaksud dengan iklan yang berlebihan apabila iklan tersebut menggunakan tiruan dalam visualisasi iklan.¹²²

Terkait dengan pelanggaran iklan dalam iklan telkomsel simpati yang menyatakan “paling jelas murahnya” ternyata tidak didukung oleh data-data yang menjelaskan bahwa produk telkomsel simpati merupakan produk dengan harga

¹²¹ Ari Purwadi, *Perlindungan Hukum Konsumen dari Sudut Periklanan*, dimuat dalam majalah Hukum Trisakti, Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta, No. 21/Tahun XXI/Januari/1996, hlm. 8

¹²² *Ibid*

yang termurah dibandingkan produk dari operator lainnya. Dengan demikian, pernyataan dalam iklan termasuk dalam kategori iklan yang menyesatkan karena tidak didukung oleh fakta tertentu dan dapat dinyatakan bahwa iklan tersebut melanggar etika periklanan. Hal ini membuktikan bahwa pelaku usaha periklanan telah lalai atas kewajibannya dalam memproduksi iklan sebagaimana dimaksud dalam pasal 17 ayat (1) huruf f UUPK.

Iklan sebagai salah satu bentuk informasi, merupakan alat bagi produsen untuk memperkenalkan produknya kepada masyarakat agar dapat mempengaruhi kecenderungan masyarakat untuk menggunakan atau mengkonsumsi produknya. Demikian pula sebaliknya, masyarakat akan memperoleh gambaran tentang produk yang dipasarkan melalui iklan. Sehingga atas dasar informasi yang diperoleh dari iklan tersebut, konsumen bersedia membeli/menggunakan produk tertentu. Tapi karena iklan tidak selamanya memberikan informasi yang benar kepada konsumen, maka konsumen dapat dirugikan karenanya.

Terhadap pelanggaran tersebut di atas, BPP-PPPI telah mengirimkan surat teguran kepada biro iklan yang memproduksi iklan tersebut. BPP-PPPI memutuskan bahwa kedua iklan tersebut melanggar ketentuan EPI Bab IIIA 1.2.2. Biro iklan yang memproduksi iklan XL telah mengirimkan jawaban atas surat teguran BPP-PPPI dan menyatakan bahwa bukti-bukti iklan tersebut tersedia dan atas jawaban biro iklan tersebut BPP-PPPI meminta biro iklan yang memproduksi iklan XL untuk bukti-bukti iklan tersebut.

Sedangkan biro iklan yang memproduksi iklan Telkomsel tidak memberikan jawaban maupun tanggapan atas surat teguran yang dilayangkan BPP-PPPI. Terhadap kasus pelanggaran iklan superlatif ini BPP-PPPI meneruskan kepada PPPI dan Dewan Periklanan Indonesia untuk dipelajari dan selanjutnya dijatuhkan sanksi kepada biro iklan tersebut.

4.4 Pertanggungjawaban Atas Pelanggaran Iklan Superlatif

Telah dijelaskan di atas bahwa pelaku usaha periklanan telah lalai melakukan kewajiban dalam memproduksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 (1) huruf f UUPK. Pelaku usaha dapat dimintakan pertanggungjawaban walaupun iklan itu sepenuhnya atas kemauan pengiklan apabila iklan diproduksi tersebut dapat diketahui oleh pelaku usaha periklanan bahwa iklan tersebut melanggar

etika dan atau peraturan perundang-undangan mengenai periklanan, hal ini juga terkait profesionalitas pelaku usaha periklanan. Dalam hal ini pelaku usaha periklanan dianggap turut serta melakukan perbuatan menyesatkan atau mengelabui konsumen.

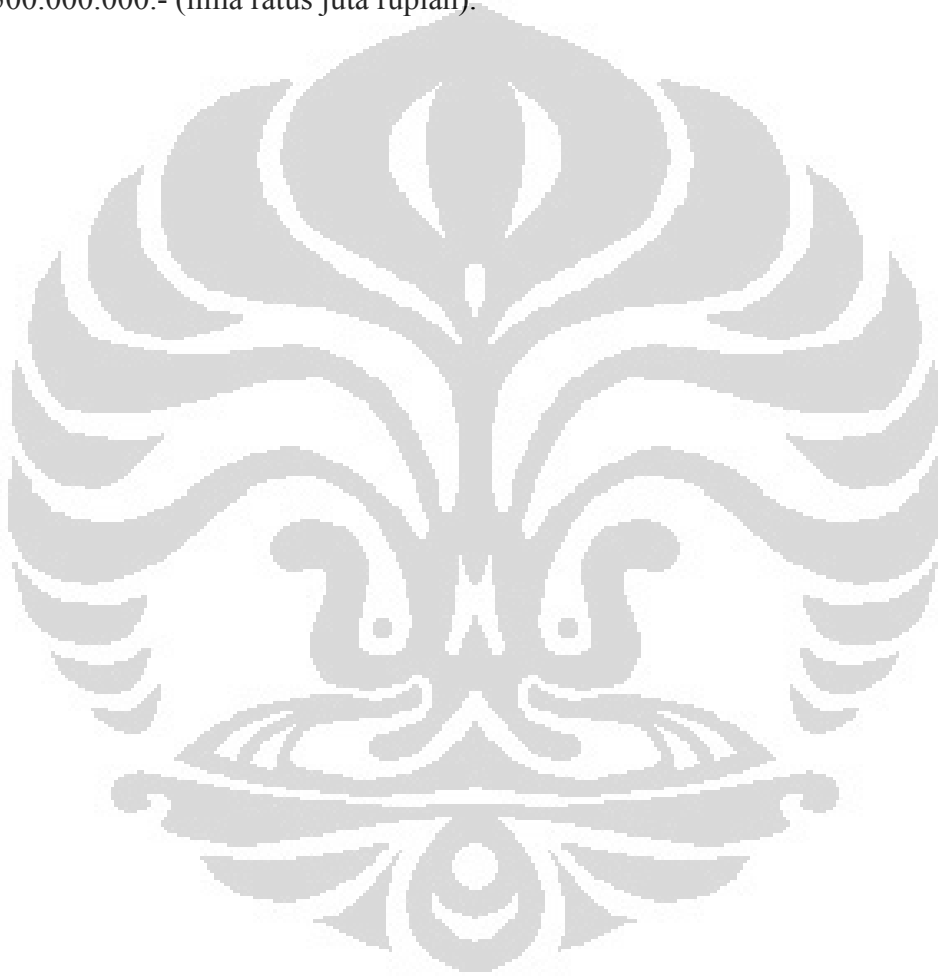
Dalam ketentuan Pasal 20 UUPK dinyatakan bahwa pelaku usaha periklanan bertanggung jawab atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut. Pada hakikatnya iklan merupakan janji dari pihak pelaku usaha pemesan iklan. Hal ini menjadikan iklan dalam berbagai bentuknya mengikat pelaku usaha pemesan iklan dengan segala akibatnya. Namun, dalam keadaan tertentu sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 17 ayat (1) huruf f maka pelaku usaha periklanan juga bertanggungjawab atas kerugian konsumen baik berdasarkan wanprestasi maupun berdasarkan perbuatan melanggar hukum.¹²³

Pelaku usaha pemesan iklan atau pengiklan dapat dimintakan pertanggungjawaban atas kelalaian membuat iklan yang melanggar ketentuan Pasal 10 UUPK dimana pengiklan membuat iklan dengan menggunakan kata-kata superlatif dan memuat pernyataan-pernyataan yang menyebutkan bahwa produk yang ditawarkan mempunyai potongan harga khusus, menggunakan kata-kata yang berlebihan, menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti, serta menyesatkan mengenai penentuan tarif dan potongan harga yang ditawarkan tanpa mencantumkan bukti-bukti pendukung yang obyektif.

Dalam ketentuan Pasal 62 ayat (1) UUPK dinyatakan bahwa pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 13 ayat (2), Pasal 15, Pasal 17 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf e, ayat (2), dan Pasal 18 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp. 2.000.000.000.- (dua milyar rupiah). Dengan demikian terhadap pengiklan yang melanggar ketentuan Pasal 10 UUPK dapat dikenakan sanksi pidana penjara maksimal 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp. 2.000.000.000.- (dua milyar rupiah).

¹²³ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *op.cit.*, hlm. 152

Ketentuan Pasal 62 ayat (2) UUPK dinyatakan bahwa pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 ayat (1), Pasal 14, Pasal 16 dan Pasal 17 ayat (1) huruf d dan f dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000.- (lima ratus juta rupiah). Terhadap pelaku usaha periklanan yang melanggar ketentuan Pasal 17 ayat (1) huruf f dapat dikenakan sanksi pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000.- (lima ratus juta rupiah).



BAB 5 PENUTUP

5.1 Kesimpulan

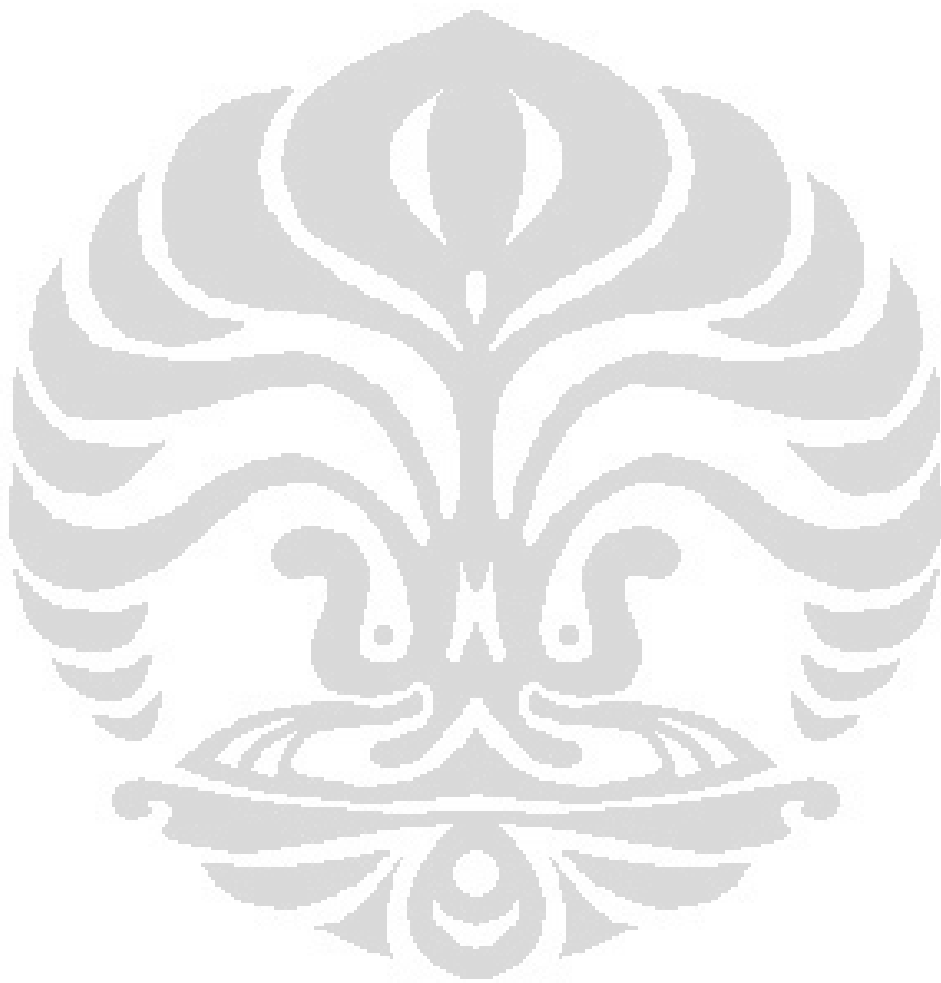
Berdasarkan hasil pembahasan dan analisis permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini maka sebagai jawaban terhadap permasalahan tersebut, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Dalam ketentuan Pasal 10 UUPK dinyatakan juga bahwa pelaku usaha dalam menawarkan barang dan atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan atau membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai harga atau tarif barang dan atau jasa, kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi atas suatu barang dan atau jasa, tawaran potongan harga atau hadiah menarik yang ditawarkan serta bahaya penggunaan barang dan atau jasa, selain itu pula pada ketentuan Bab III.A No. 1.2.2 Etika Periklanan Indonesia dinyatakan bahwa iklan tidak boleh menggunakan kata-kata superlatif seperti “paling”, “nomor satu”, “top”, atau kata-kata berawalan “ter”, dan atau yang bermakna sama, tanpa secara khas menjelaskan keunggulan tersebut yang harus dapat dibuktikan dengan pernyataan tertulis dari otoritas terkait atau sumber yang otentik maka iklan yang menggunakan kata-kata superlatif dapat dinyatakan iklan yang menyesatkan apabila memenuhi kriteria yakni adanya penyesatan informasi, fakta material, konsumen rasional dan pembenaran terhadap klaim-klaim iklan. Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut di atas maka pada dasarnya iklan superlatif tidak melanggar hukum di Indonesia sepanjang informasi yang disampaikan melalui iklan tersebut tidak terdapat penyesatan informasi, informasi yang disampaikan sesuai fakta material dan keunggulan yang disampaikan dapat dibuktikan dengan pernyataan tertulis dari otoritas terkait atau sumber yang otentik dan bukan merupakan pembenaran klaim-klaim iklan belaka.

2. Badan Pengawas Periklanan PPPI bekerja proaktif artinya ketika ditemukan pelanggaran dalam iklan, Badan Pengawas Periklanan PPPI akan memberikan surat teguran kepada biro iklan yang melakukan pelanggaran. Jika ada tanggapan dari biro iklan, iklan tersebut akan dihentikan penayangannya atau akan direvisi kembali. Masukan-masukan dari masyarakat pun dibutuhkan dalam rangka pengawasan iklan. apabila ada masukan (laporan) dari masyarakat terkait terjadinya pelanggaran iklan maka Badan Pengawas Periklanan akan mempelajari masukan tersebut. Setelah mempelajari masukan tersebut, Badan Pengawas Periklanan PPPI membuat surat kepada pihak yang melakukan pelanggaran untuk meminta penjelasan mengenai pelanggaran iklan yang terjadi. Apabila dalam jangka waktu 14 hari sejak dikirimkannya tersebut Badan Pengawas Periklanan PPPI belum menerima penjelasan dari pihak yang melakukan pelanggaran maka sekretariat Badan Pengawas Periklanan PPPI akan mengirimkan surat yang ke-2. Dan apabila dalam jangka waktu 14 hari sejak dikirimkannya surat ke-2 belum juga ada tanggapan maka Badan Pengawas Periklanan akan mengambil keputusan melalui rapat sesuai tata tertib badan. Keputusan yang diambil oleh Badan Pengawas Periklanan terkait terjadinya pelanggaran iklan, dikirim kepada biro iklan yang melakukan pelanggaran dan pengurus pusat PPPI. Keputusan yang berupa pernyataan apakah iklan tersebut merupakan pelanggaran terhadap EPI dan Standar Usaha Periklanan Indonesia atau tidak.
3. Apabila pelaku usaha periklanan yang dinyatakan melakukan pelanggaran tidak melakukan revisi atau tidak menghentikan penayangan iklan maka pelaku usaha periklanan tersebut akan dikenakan sanksi organisasi PPPI dan pelanggaran tersebut akan diteruskan ke Dewan Periklanan Indonesia. Jika yang melakukan pelanggaran iklan adalah perusahaan non anggota PPPI maka keputusan Badan Pengawas Periklanan dilaporkan kepada pengurus pusat PPPI, Badan Musyawarah Etik Dewan Periklanan Indonesia dan asosiasi terkait.

5.2 Saran

1. Dengan semakin berkembangnya mekanisme periklanan dan juga bisnis periklanan itu sendiri maka disatu sisi pula diperlukan mekanisme hukum untuk mengatur periklanan tersebut terutama dalam kaitannya dengan perlindungan konsumen dan persaingan usaha. Atas dasar ini maka dirasa perlu agar Indonesia memiliki undang-undang tentang periklanan yang mampu mengakomodir berbagai aspek hukum yang terkait dengan suatu iklan.
2. Perlu dihilangkan atau dikurangi faktor penyebab suatu iklan yang berisi informasi menyesatkan, dengan cara perlu ditingkatkan penggunaan bahasa yang baik, jelas dan mempunyai pengertian yang standar sehingga mudah dimengerti dan dipahami oleh konsumen terhadap iklan tersebut. Dan juga perlu ditingkatkan kesadaran hukum bagi produsen maupun perusahaan periklanan untuk tidak menggunakan dan menyebarluaskan iklan yang informasinya menyesatkan bagi konsumen.
3. Perlu dikurangi dampak yang diakibatkan oleh iklan yang menyesatkan baik terhadap dampak kerugaian materiil, maupun fisik dan kerugian psikologis dari konsumen dengan cara antara lain disamping produsen dan pengiklan membatasi penggunaan dan penyebaran iklan yang menyesatkan juga dari pihak konsumen agar berhati-hati dan tidak terbujuk dari iklan yang tidak benar atau menyesatkan tersebut.
4. Perlu ditingkatkan pertanggungjawaban hukum baik dari produsen maupun pengiklan dan media secara konsisten baik pertanggungjawaban keperdataan maupun pertanggung jawaban pidana agar dapat mengurangi terjadinya pelanggaran terhadap penggunaan iklan yang dapat merugikan konsumen.



Universitas Indonesia

DAFTAR REFERENSI

A. Buku

Branan, Tom, *A Practical Guide to Integrated Marketing Communication*, London: Kogan Page Limited, 1995.

Campbell, Henry, *Black's Law Dictionary*, fifth Edition, United States : West Publishing co., 1979.

Dewan Periklanan Indonesia, *Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia*, Cet. Ketiga, Jakarta : DPI, 2007.

Djajakusumah, Tams, *Periklanan*, Cet. I, Bandung: Armico, 1982.

Effendy, Onong Uchjana, *Kamus Komunikasi*, Bandung: CV. Mandar Maju, 1989.

Fajar, Junaedi, Agan Samiaji dkk, *Gado-Gado Pelanggaran Iklan*, Bantul : Kreasi Wacana, 2010.

Feriza, Irwan, *Tanggung Jawab Pelaku Usaha Terhadap Iklan Menyesatkan menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen*, Lampung : Tesis FH Universitas Lampung, 2005.

Fuady Munir, *Pengantar Hukum Bisnis; Menata Bisnis Modern di Era Global*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2005.

Handler, Milton, *Business Tort, Case dan Materials*, New York: Foundation Press.

Kotler, Philip, *Marketing Management, Analysis, Planning, and Control*, New Jersey: Practise Hall Inc.

Limburg, Val E., *Electronic Media Etics-Etika Media Elektronik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.

Miru, Ahmadi dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta : PT. Rajagrafindo Persada, 2000.

- Morrison, M.A, *Periklanan: Komunikasi Pemasaran Terpadu*, Jakarta: Kencana, 2010.
- Muliasari, Annisa Dita, *Analisa yuridis terhadap perlindungan konsumen jasa layanan short message service (sms) ditinjau UU_8 _1999*, Depok : FHUI, 2009.
- Nasution, Az, *Konsumen dan Hukum ; Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia*, Cet. 1, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1995.
- _____, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Cet. 2, Jakarta : Diadit Media, 2002.
- Shofie, Yusuf, *Pelaku Usaha, Konsumen, dan Tindak Pidana Korporasi*, cet. 1, Jakarta : Ghalia Indonesia, 2002.
- _____, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut UUPK; Teori dan Penegakan Hukum*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2003.
- Siahaan, N.H.T., *Hukum Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Produk*, Cet. 1, Bogor : Grafika Mardi Yuana, 2005.
- Sidharta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Jakarta : PT. Grasindo, 2000.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. 3, Jakarta: UI Press, 1986.
- Susanto, Phil Astrid S., *Komunikasi Dalam Teori dan Praktek*, Cet. II, Bandung: Binacipta, 1977.
- Swastha, Basu dan Irawan, *Manajemen Pemasarana Modern*, Yogyakarta : Liberty, 1985.
- Universitas Indonesia dan Departemen Perdagangan, *Rancangan Akademik Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen*, Jakarta : 1992.
- Widjaja, Gunawan dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2000.

Wirjodiatmodjo, Soejono, *Konsepsi Marketing Modern dan Tempat Advertising di Dalamnya*, Jakarta: PPPI, 1977.

Yayasan Lembaga Konsumen, *Perlindungan Konsumen Indonesia, Suatu Sumbangan Pemikiran tentang Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen*, Jakarta : YLKI, 1981.

Yuntho, Emerson, *Class Action Sebuah Pengantar*, Jakarta : ELSAM, 2005.

B. Artikel, Jurnal dan Karya Ilmiah

Harianto, Dedi, *Standar Penentuan Informasi Iklan Yang Menyesatkan*, dimuat dalam Jurnal Equality, Vol. 13 No. 1 Februari 2008.

Hidayat, Rahmat, *Peranan Periklanan Dalam Dunia Usaha*, Dimuat dalam Harian Suara Pembaruan Tanggal 18 Oktober 1994.

Nasution, Az., *Laporan Perjalanan ke Daerah-daerah Dalam Rangka Pengembangan Perlindungan Konsumen*.

_____, *Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Tinjauan Singkat UU Nomor 8 Tahun 1999*, www.datacomm.co.id, diakses tanggal 12 Oktober 2010,.

Purwadi, Ari, *Perlindungan Hukum Konsumen dari Sudut Periklanan*, dimuat dalam majalah Hukum Trisakti, Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta, No. 21/Tahun XXI/Januari/1996.

Subakti, Bakty, *Empat Komponen Harus Terlibat dalam Pelaksanaan Melalui SST TVRI*, dimuat dalam Harian Suara Karya Tanggal 19 November 1987.

Suriswanto, *Ayat-ayat Iklan*, Dimuat Dalam Majalah Femina No. 13/VIII, Tanggal 10 Agustus 1989.

Tajuk rencana, *“Tanggung Jawab Periklanan dan PPPP”*, Suara Karya 18 Desember 1987.

C. Peraturan Perundang-undangan

Departemen Perindustrian dan Perdagangan, *Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen*, Kepmen Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/Kep/12/2001.

Indonesia, *Undang-Undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU No. 5 Tahun 1999, LN No. 33 Tahun 1999, TLN No.3817, Pasal 1 angka (5)

_____, *Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, LN No. 42 Tahun 1999, TLN No. 3821, Pasal 1 Angka (2).

_____, *Undang-Undang Tentang Telekomunikasi*, UU No. 36 Tahun 1999, LN No.154 Tahun 1999, TLN No. 3881, Pasal 1 angka (1).

D. Internet

<http://pppi-jogja.blog-spot.com/2005/12/dari-ulang-tahun-pppi-ke-33.html> diakses tanggal 10 November 2010

<http://www.pppi.or.id/95.html> *Sejarah Periklanan Indonesia* diakses tanggal 20 Oktober 2010

<http://www.pppi.or.id/95.html> *Landasan PPPI* diakses tanggal 25 Oktober 2010

<http://www.fh-unsri.info/?cat=5> *Kontroversi Iklan AXIS* diakses tanggal 19 November 2010