

**ANALISIS YURIDIS PERLINDUNGAN KONSUMEN ATAS
IKLAN TARIF JASA TELEKOMUNIKASI SELULER DI
INDONESIA**

TESIS

**DAYU MEDINA
0606151715**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJAN
JAKARTA
DESEMBER 2008**

**ANALISIS YURIDIS PERLINDUNGAN KONSUMEN ATAS
IKLAN TARIF JASA TELEKOMUNIKASI SELULER DI
INDONESIA**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum

**DAYU MEDINA
0606151715**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJAN
JAKARTA
DESEMBER 2008**

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Dayu Medina
NPM : 0606151715
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Tesis : Analisis Yuridis Perlindungan Konsumen Atas
Iklan Tarif Jasa Telekomunikasi Seluler
di Indonesia

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

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.H. (.....)

Penguji : Dr. Nurul Elmiyah, S.H., M.H. (.....)

Penguji : Dr. Zulkamain Sitompul, S.H., LL.M. (.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 5 Januari 2009

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Dayu Medina

NPM : 0606151715

Tanda Tangan :

Tanggal : 21 Desember 2008



KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum Program Studi Ilmu Hukum, Kekhususan Hukum Ekonomi pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Bapak Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.H., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penulisan tesis ini;
- (2) Bapak dan Ibu dosen di Program Magister Hukum Ekonomi kelas Sore yang telah banyak memberikan ilmu;
- (3) Bapak dan Ibu staf administrasi dan perpustakaan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah banyak membantu dalam memberikan informasi berkaitan dengan persyaratan administrasi penyusunan tesis ini;
- (4) Papa tercinta Zulfikar Bachtiar dan Mama tersayang Eliza yang telah banyak memberikan dukungan, doa, kasih sayang, motivasi, dan pengertian yang begitu besar dan telah begitu sabar dalam mendidik saya sehingga saya terpacu untuk terus maju dan jadi yang lebih baik;
- (5) Adik-adik tercinta, Alghiffari Aqsha, S.H., Amalia Fisabilillah, Ahmad Rayyan Sabiluna, Ivan Bahtiar, Dio, Riski, Raisa dan Radina atas doa, motivasi dan kasih sayangnya;
- (6) Keluarga besar Bachtiar Ahmad dan juga keluarga besar Yulizar yang banyak memberikan support dan doa;
- (7) Tim Krucil Master: Mbak Rosalita Chandra, Mbak Maslihati NH, Mbak Desi Agustriani, dan Ratih Listyana Chandra atas support dan doa yang tulus sejak awal kuliah hingga tesis ini disusun;

- (8) Teman-teman angkatan XIV di Program Magister Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah memberikan semangat dan masukan dalam penyusunan tesis ini;
- (9) Teman-teman di Kos dan juga Bapak dr. Amof serta Ibu Reni, S.E, yang selalu memotivasi saya walaupun dalam keadaan yang sulit;
- (10) Keluarga besar Lembaga Pengkajian Islam (LPI) Fakultas Hukum Universitas Andalas yang selalu memotivasi untuk segera menyelesaikan studi dan kembali mengabdikan pada Nagari.

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

Jakarta, 21 Desember 2008

Penulis

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

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

Nama : Dayu Medina
NPM : 0606151715
Program Studi : Ilmu Hukum
Kekhususan : Hukum Ekonomi
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Tesis

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

**Analisis Yuridis Perlindungan Konsumen Atas Iklan Tarif
Jasa Telekomunikasi Seluler di Indonesia**

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/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: Jakarta

Pada tanggal: 5 Januari 2009

Yang menyatakan,

(Dayu Medina)

ABSTRAK

Nama : Dayu Medina
Program Studi : Hukum Ekonomi
Judul : Analisis Yuridis Perlindungan Konsumen Atas Iklan Tarif Jasa Telekomunikasi Seluler di Indonesia

Tesis ini membahas perlindungan konsumen atas iklan tarif jasa telekomunikasi seluler di Indonesia. Latar belakang tesis ini adalah maraknya peran iklan tarif jasa telekomunikasi seluler di Indonesia. Langkah awalnya adalah dengan melihat peraturan perundang-undangan yang terkait dengan iklan tarif jasa telekomunikasi seluler. Dari pengaturan-pengaturan tersebut, kemudian dilihat bentuk-bentuk iklan tarif jasa telekomunikasi yang diinformasikan kepada masyarakat dan bentuk-bentuk iklan yang merugikan konsumen. Atas iklan tarif jasa telekomunikasi seluler yang merugikan masyarakat dapat dimintakan pertanggungjawaban. Atas iklan tarif jasa telekomunikasi seluler yang diinformasikan kepada masyarakat dilakukan pengawasan oleh pemerintah, masyarakat, dan Lembaga Konsumen Swadaya Masyarakat. Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yang bersifat kualitatif. Hasil penelitian menyarankan agar dapat dibentuk sebuah undang-undang yang mengatur secara khusus tentang periklanan. Kemudian diperlukan pihak yang bertanggung jawab atas iklan tarif jasa telekomunikasi seluler yang jelas. Selain itu juga diperlukan perbaikan kinerja terhadap lembaga yang diamanatkan untuk melindungi konsumen atas iklan tarif jasa telekomunikasi seluler di Indonesia, yang kemudian juga dibentengi oleh *self regulation* yang efektif.

Kata Kunci:

Perlindungan Konsumen, Iklan, Tarif Jasa Telekomunikasi Seluler

ABSTRACT

Name : Dayu Medina
Study Program : Hukum Ekonomi
Title : Juridical Analitic Consumer Protection From Advertisement
Telecommunication Celuller Tariff In Indonesia

This theses discusses about consumer protection from advertisement telecommunication celuller tariff in Indonesia. The back ground of this theses is a wars of advertisement telecommunication celuller tariff. First step to work this theses is see all of the law about advertisement of telecommunication celuller tariff, and than see all of advertisement telecommunication celuller tariff when the advertisement telccommunication celuller tariff makes consumer looses. Because consumer get looses from advertisement telecommunication celuller tariff, consumer had to get responsibility from operator celuller. Govenment, people, independent consumery protection bodies can control that advertisement telecommunication celuller tariff. This theses suggest to make advertisement act, and needed to clearence liability for the advertisement telecommunication celuller tariff in Indonesia. So we need a good working from consumer protection bodies, and a good working from advertisement bodies (efectifity self regulation).

Key words:

Consumer protection, advertisement, telecommunication celuller tariff

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Lembar Pengesahan.....	ii
Kata Pengantar.....	iii
Lembar Persetujuan Publikasi Karya Ilmiah.....	v
Abstrak.....	vi
Daftar Isi.....	viii
I. PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	7
D. Landasan Teori dan Konseptual.....	7
E. Metode Penelitian.....	14
F. Sistematika Penulisan.....	16
II. PENGATURAN IKLAN TARIF SELULER DI INDONESIA.....	18
A. Iklan Sebagai Media Informasi.....	18
B. Pengaturan Bisnis Jasa Telekomunikasi Seluler di Indonesia.....	20
1. Pengaturan dalam Cetak Biru Kebijakan Pemerintah dalam Bidang Telekomunikasi.....	23
2. Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi.....	27
3. Pengaturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi.....	30
C. Pengaturan Tarif Jasa Seluler di Indonesia.....	32
D. Pengaturan Iklan Tarif Jasa Seluler di Indonesia.....	40
1. Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.....	44
2. Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.....	48
3. Pengaturan dalam Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia (TKTCPI).....	50
E. Pengaturan Perlindungan Konsumen Atas Iklan Tarif Jasa Seluler.....	54
III. PERLINDUNGAN TERHADAP KONSUMEN ATAS IKLAN TARIF JASA TELEKOMUNIKASI SELULER YANG MENYESATKAN.....	58
A. Sejarah Gerakan Perlindungan Konsumen.....	58
B. Bentuk Iklan Tarif Jasa Seluler yang Merugikan Masyarakat.....	66
C. Kontrak Operator Seluler dengan Konsumen.....	75
D. Pihak-Pihak yang Bertanggung Jawab terhadap Iklan Tarif Seluler.....	81
E. Efektifitas Tata Krama dan Tata Cara Periklanan.....	87
F. Usaha-Usaha yang Dapat di Tempuh Konsumen atas Iklan Tarif Seluler yang Menyesatkan.....	89

IV. PENGAWASAN TERHADAP IKLAN TARIF JASA SELULER DI INDONESIA	92
A. Pihak-Pihak yang Mengawasi Iklan Tarif Jasa Seluler di Indonesia dan Bentuk Pengawasannya.....	92
1. Pemerintah.....	94
a. Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI).....	99
b. Komisi Penyiaran Indonesia.....	103
2. Masyarakat.....	105
3. Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM).....	106
4. Komisi Tata Krama Periklanan Indonesia.....	108
B. Analisa terhadap Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 206/Pdt.G/2006/PN.MDN tentang PT. Excelcomindo Pratama Melawan Jhon Parlyn H. Sinaga.....	108
1. Kasus Posisi.....	108
2. Analisa Kasus.....	112
V. PENUTUP.....	120
A. Kesimpulan.....	120
B. Saran.....	121
Daftar Referensi.....	123

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Munculnya gerakan "konsumerisme" dan segala permasalahannya kepermukaan masih relatif baru. Kepopuleran dan paham konsumerisme ini baru mulai mendapat perhatian dunia bisnis maupun birokrasi sejak Presiden Amerika Serikat, J. F. Kennedy pada tahun 1962 mengukuhkan adanya hak-hak konsumen.¹ Pengukuhan ini timbul atas desakan konsumen di Amerika pada tahun 1930-an yang sudah mulai mempertanyakan adanya ketidakadilan dalam memperoleh pelayanan, baik jasa pelayanan yang disediakan oleh industri maupun pelayanan umum yang disediakan oleh pemerintah. Konsumen mulai memperlmasalahkan adanya ketidaksesuaian harga dengan mutu barang atau jasa serta keselamatan penggunaannya. Pemasaran barang dan jasa secara bebas dan canggih di negara liberal telah menimbulkan mekanisme *defentif* di kalangan konsumen dan mulai terdapat ketidakpercayaan akan informasi sepihak yang disampaikan para produsen.² Keadaan tersebut menimbulkan pemikiran terhadap perlindungan konsumen.

Namun sejarah menunjukkan bahwa sebenarnya perlindungan konsumen sudah ada sejak dahulu. Plato telah mengkonstatir bahwa para penjual bahan (makanan) jika menentukan harga, menyamaratakan saja harga itu tanpa mempertimbangkan mutu bahan yang baik dan yang tidak baik.³ Keadaan tersebut merupakan gambaran kebutuhan konsumen untuk dilindungi atau dapat dikatakan perlindungan konsumen yang masih tradisional.

¹Empat hak-hak konsumen yang disampaikan oleh J. F. Kennedy yaitu: *the right to safe products, the right to be informed about products, the right to definite choices in selecting products, the right to be heard regarding consumer interests*. Hak-hak tersebut disampaikan pada pidatonya di depan kongres pada tanggal 15 Maret 1962. (Inosentius Samsul, *Perlindungan Hukum: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal. 7;

²Yusuf Shofie, Editor, *Percakapan tentang Pendidikan Konsumen dan Kurikulum Fakultas Hukum*, (Jakarta: Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) USAID), hal. 33;

³Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman. *Simposium Aspek-Aspek Hukum Masalah Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Binacipta, 1986), hal. 56;

Di Inggris, gerakan perlindungan konsumen didasarkan pada kebutuhan para saudagar atau para pedagang. Dimana asumsi dari pengaturan yang dibuat didasarkan pada derajat yang sama terhadap kekuatan ekonomi antara para pihak. Dan asumsi itu terjadi karena saat itu secara umum pedagang peduli dan berhati-hati dan berusaha dengan *fair* dan sangat memperhatikan pembeli. Namun keadaan masyarakat saat itu masih seperti masyarakat pedesaan (*rural communitie*).⁴

Sementara itu, Amerika Serikat dalam gerakan awal perlindungan konsumen ditandai oleh tujuan dan filosofi bahwa pengaturan dimaksudkan untuk memberikan bantuan atau perlindungan terhadap konsumen yang berpenghasilan rendah (*low-income consumer*), memperbaiki cara distribusi dan kualitas barang dan jasa, meningkatkan jumlah persediaan barang dan jasa di pasar, meningkatkan persaingan antara produsen.⁵

Di Indonesia pembangunan dan perkembangan perekonomian diberbagai sektor, terutama di bidang perdagangan dan perindustrian menghasilkan variasi produk barang dan/atau jasa yang dapat dikonsumsi. Kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, teknologi dan telekomunikasi, serta informatika juga turut mendukung perluasan gerak transaksi barang dan/atau jasa hingga melintasi batas-batas wilayah suatu negara.

Keadan tersebut juga didorong oleh pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spirituil dalam era demokrasi ekonomi yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar 1945. Selanjutnya pembangunan perekonomian nasional pada era globalisasi harus dapat mendukung tumbuhnya dunia usaha, sehingga mampu menghasilkan keanekaragaman barang dan/atau jasa yang memiliki kandungan teknologi yang dapat menimbulkan kesejahteraan masyarakat banyak atau jasa

⁴John Goldring, Laurence W Maher, and Jill McKeough, *Consumer Protection Law*, (Australia: The Federal Press, 1993), hal. 1;

⁵Inosenzias Samsul, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal. 6;

yang diperoleh dari perdagangan tanpa mengakibatkan kerugian pada masyarakat.⁶

Selain dengan berkembangnya perekonomian dan tujuan pembangunan nasional, globalisasi juga menjadi pendorong kemajuan di bidang teknologi dan informasi. Perkembangan teknologi dan informasi ini akan mendorong perkembangan bidang perdagangan dan perindustrian. Sehingga kegiatan usaha baik itu perdagangan maupun perindustrian tidak lagi terbatas didalam negeri saja. Dengan perkembangan tersebut tidak hanya menguntungkan pelaku usaha atau produsen, tapi juga menguntungkan bagi negara dan konsumen.

Keuntungan yang diperoleh oleh konsumen adalah tersedianya barang dan/atau jasa yang dibutuhkan. Selain itu konsumen juga dapat memilih barang dan/atau jasa yang tersedia, karena tidak hanya ditawarkan dengan satu merek yang diproduksi satu perusahaan saja. Dan konsumen juga dapat menikmati barang dan/atau jasa yang tidak hanya tersedia di dalam negeri, tapi juga barang dan/atau jasa yang berasal dari luar negeri.

Dengan adanya persaingan, maka perusahaan akan mempromosikan barang yang diproduksinya agar dapat dinikmati oleh masyarakat luas. Perusahaan yang sukses menyadari pentingnya konsumen dan memiliki pendekatan yang canggih serta data rinci yang dapat digunakan untuk mengembangkan strategi organisasi dan pemasaran.⁷ Pemasaran tersebut tidak hanya dengan menawarkan barang dan/atau jasa secara langsung kepada konsumen, tetapi saat ini pemasaran yang lebih mudah dan efektif dapat dilakukan melalui media masa, baik media elektronik maupun media cetak atau yang saat ini kita sebut dengan iklan.

Dengan strategi pemasaran lewat iklan, maka pengusaha tidak hanya menawarkan produknya tetapi juga telah mengubah atau membentuk paradigma konsumen. Sehingga peranan iklan sangat besar.

⁶Badan Pembinaan Hukum Nasional , *Laporan Tim Analisa Dan Evaluasi Tentang Perlindungan Hukum Dalam E-Commerce Tahun 2000*, (Jakarta: BPHN, 2000), hal. 1.;

⁷J. Paul Peter dan Jerry C. Olson, *Consumer Behavior: Perilaku Konsumen dan Strategi Pemasaran*, Jilid 1 Edisi 4, (Jakarta: Erlangga), hal. 4.;

Berbicara tentang iklan atau persaingan iklan sangat menarik untuk melihat persaingan iklan tarif yang terjadi dibidang industri telekomunikasi. Hal ini disebabkan karena industri telekomunikasi merupakan sektor strategis dengan magnitude bisnis luar biasa. Pertumbuhan pasar di sektor tersebut progresif, baik dari ragam layanan, jumlah penyedia jasa, dan pengguna jasa. Dan diantara jenis jasa telekomunikasi yang tersedia pertumbuhan pangsa pasar telepon seluler yang terus bergerak naik dari tahun 2004 hingga 2006 beranjak dari angka 74,51% hingga 81,15%. Sampai dengan 2006. Pelaku usaha pada industri telekomunikasi selular adalah Telkomsel menguasai pasar sebanyak 55,79%, Indosat sebanyak 26,18%, Excelkomindo (XL) sebanyak 14,93%, Mobile-8 (Fren) sebanyak 2,86%, Sampoerna Telekomunikasi Indonesia sebanyak 0,21%, dan Natrindo Telepon Selular (NTS) sebanyak 0,02%.^{*}

Dengan berkembang pesatnya bidang telekomunikasi seluler tersebut, pengusaha harus melakukan upaya agar dapat bersaing, salah satu caranya dengan menayangkan iklan di media cetak dan media elektronik dengan menjanjikan layanan yang berkualitas dan murah. Sehingga saat ini bisa kita lihat berbagai macam iklan tarif murah bagi pengguna jasa selular. Karena pada prinsipnya, masyarakat membutuhkan tarif seluler yang murah.

Dengan adanya iklan tarif murah seluler tersebut, menarik banyak konsumen untuk menggunakan produk yang ditawarkan. Meningkatnya jumlah pengguna jasa telekomunikasi seluler tidak dibarengi dengan peningkatan kualitas dan ketersediaan jaringan. Sehingga banyak keluhan dari masyarakat, misalnya jaringan yang putus-putus, *connection* yang tiba-tiba putus, dan lain-lain. Keluhan masyarakat tersebut mencerminkan bahwa ada kesalahan yang dilakukan oleh operator seluler termasuk kesalahan yang mungkin dilatarbelakangi dari iklan tarif yang diluncurkan oleh pengusaha tersebut.

Selain itu tindakan atau usaha yang dilakukan oleh operator seluler tersebut dilandasi oleh pandangan bahwa konsumen hanyalah sebatas objek untuk mencari keuntungan, bukan sebagai mitra usaha. Dalam hal ini karena konsumen

^{*} Tarif Murah, Bisnis Meriah, "Koran Tempo (14 April 2008);

tidak mempunyai posisi yang seimbang dengan pelaku usaha. Ketidakseimbangan ini terjadi karena pihak pelaku usaha mempunyai informasi dan teknologi, sementara itu konsumen sangat terbatas akan informasi dan teknologi tersebut. Sebagaimana yang dikemukakan oleh A. Z. Nasution bahwa kedudukan konsumen dari sudut sosial-ekonomi/ keuangan, hukum dan peradilan serta daya tawar (*bargaining power*), masih sangat-sangat lemah.⁹

Selain itu yang menjadi permasalahan apakah perang iklan tarif jasa seluler yang terjadi pada bidang telekomunikasi selular ini adalah perang yang sehat. Bukan perang yang diwarnai dengan intrik. Direktur lembaga advokasi dan perlindungan konsumen, Farid Wajdi menyatakan, semua operator telepon selular itu, mengklaim bertarif termurah, namun strategi merebut pangsa pasar seperti itu mengakibatkan persaingan pemasaran yang kurang sehat dan cenderung menipu konsumen.¹⁰

Banyak informasi yang tidak disampaikan kepada konsumen agar konsumen tertarik dengan iklan yang dibuat dan ada unsur pembohongan publik yang dilakukan oleh operator seluler di Indonesia. Salah satu contoh pelanggaran iklan yang dilakukan oleh operator seluler adalah dengan mencantumkan klausula "syarat dan ketentuan berlaku" dalam iklan-iklan yang ditayangkan, namun syarat dan ketentuan berlaku tersebut tidak dijelaskan dan ditulis sekecil mungkin agar tidak terlihat jelas.

Perang iklan tarif selular tersebut memang berdampak positif untuk perusahaan selular, namun hal tersebut tidak diimbangi dengan kualitas yang baik. Keadaan tersebut juga menjadi keluhan masyarakat, karena ketika menggunakan produk selular tersebut ternyata sangat sulit untuk menghubungi pengguna lainnya, karena jaringannya sibuk, atau kualitas suara tidak baik, dan keluhan-keluhan terhadap kualitas lainnya.

⁹A. Z. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen: Suatu Pengantar*, (Jakarta: Diadir Media, 2002), hal. xii.;

¹⁰"Iklan Tarif Ponsel Murah Menyesatkan," 31 Maret 2008 <<http://ponsel.sayangnanda.com/search/perlindungan+konsumen>>;

Berdasarkan data hasil jejak pendapat *Information and Communication Technology (ICT) Watch* terhadap 4.888 responden pengakses DetikNet, 42,37% menilai perang iklan tarif seluler terindikasi membodohi publik. Sementara 30,43% responden menyebutkan iklan cukup memberikan sugesi bagi mereka dalam memilih kartu seluler. Ironisnya sebanyak 45,62% atau mayoritas responden mengaku perang iklan tarif justru menurunkan kualitas layanan operator.¹¹

Fenomena iklan tarif murah yang ditayangkan tersebut, sangat kontras dengan keputusan Komisi Persaingan Usaha yang dalam putusan terkait dengan Temasek, meminta penurunan tarif seluler, karena tarif seluler di Indonesia lebih mahal jika dibandingkan dengan negara-negara di Asia. Keputusan Komisi Persaingan Usaha tersebut untuk menurunkan tarif seluler di Indonesia karena lebih mahal, juga dikuatkan dengan hasil penelusuran perusahaan financial JP Morgan dua tahun yang lalu, yang menempatkan tarif seluler Indonesia sebagai yang termahal kedua di Asia Pasifik.¹²

Banyaknya keluhan dari masyarakat pengguna selular atas iklan tarif murah yang ditayangkan, pemerintah seharusnya mempunyai kepentingan yang sangat besar untuk menindaklanjuti masalah tersebut, karena menyangkut dengan kesejahteraan rakyat. Untuk itu pemerintah harus menentukan sikapnya dengan memberikan perlindungan kepada pengguna jasa seluler di Indonesia terkait dengan masalah iklan tarif dan tarif itu sendiri.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah di atas, maka penelitian ini difokuskan pada permasalahan sebagai berikut:

a. Bagaimanakah pengaturan tentang iklan tarif jasa seluler di Indonesia?

¹¹"Persepsi Konsumen atas Iklan Operator Seluler", 31 Maret 2008, <<http://forum.detikinet.com/archive/index.php/t-18722.html>>.

¹²Koran Tempo, *op. cit.*,

- b. Bagaimanakah bentuk-bentuk iklan tarif jasa seluler yang merugikan konsumen?
- c. Bagaimanakah bentuk pengawasan terhadap penerapan tarif oleh operator seluler dan siapakah yang melakukan pengawasan pelaksanaannya?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui pengaturan tentang tarif seluler di Indonesia.
- b. Untuk mengetahui bagaimana bentuk-bentuk iklan tarif jasa seluler yang merugikan konsumen.
- c. Untuk mengetahui bentuk pengawasan terhadap penerapan tarif seluler di Indonesia dan mengetahui pihak-pihak mana saja yang melakukan pengawasan terhadap penerapan tarif tersebut.

Kegunaan dari penulisan ini diharapkan dapat membawa manfaat dan kegunaan yang tidak hanya bersifat teoritis tapi juga praktis. Kegunaan teoritis dari penelitian ini yaitu diharapkan dapat memberi masukan bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum perlindungan konsumen pada khususnya.

Manfaat praktis yang diambil dari penelitian ini adalah untuk mendapatkan gambaran yang jelas mengenai perlindungan konsumen terhadap iklan tarif seluler di Indonesia.

D. Landasan Teori dan Konsepsional

Hukum sebagai kumpulan peraturan atau kaidah-kaidah mempunyai isi yang bersifat umum dan normatif. Umum karena diperlakukan bagi setiap orang, dan normatif karena menentukan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh

dilakukan, serta menentukan bagaimana caranya melaksanakan kepatuhan pada kaidah-kaidah tersebut.¹³

Untuk mewujudkan tujuannya, maka pengkajian hukum tidak dapat dilepaskan dari bidang ilmu yang lain. Salah satu pendekatan atau kajian yang telah mulai dikembangkan adalah kajian terhadap hukum khususnya peraturan perundang-undangan dengan menggunakan konsep-konsep ekonomi.

Perkembangan yang kuat mengenai teori ekonomi yang dapat mengkaji hukum atau peraturan perundang-undangan, yaitu kajian yang disebut *political economic of law*. Pendekatan teori ini adalah berdasarkan konsep ekonomi makro dengan variabel-variabelnya, yaitu kepentingan para pelaku ekonomi dalam hal ini konsumen, pelaku usaha, birokrasi atau pemerintah, dan kepentingan publik.¹⁴ Pemerintah dijadikan sebagai variabel, karena pemerintah memiliki peranan yang besar dalam menentukan arah suatu bangsa. Dalam bidang perlindungan konsumen, peran serta pemerintah sangat dibutuhkan karena dengan adanya persaingan, maka dibutuhkan pihak yang mengawasi dan menciptakan persaingan tersebut menjadi persaingan yang sehat.

Dalam perlindungan konsumen, teori ekonomi tentang hukum pasar yang dikemukakan oleh Adam Smith sangat penting. Teori ini menyatakan, Pertama, bahwa individu masing-masing yang didorong oleh kepentingannya sendiri yang menentukan pekerjaan termasuk produk-produk yang diperlukan oleh masyarakat. Kedua, harga yang termasuk harga tinggi menurut Adam Smith ditentukan oleh pasar itu sendiri, sehingga tidak perlu ada peraturan yang menetapkan harga produk tertentu. Ketiga, produsen akan menghasilkan sejumlah barang seperti yang dibutuhkan konsumen.

Menurut Sutan Remy Sjahdeini, paham ekonomi klasik yang dipelopori oleh Adam Smith tersebut mengagungkan *laissez faire* (persaingan bebas). Antara paham ekonomi klasik dan persaingan bebas saling mendukung, dan berakar pada

¹³Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), hal.51;

¹⁴Didit Hariadi Estiko dan Novianto M Hendro, Editor, *Reformasi Hukum Nasional*, (Jakarta: Sekretariat Jendral DPR RI Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi, 2008), hal. 197;

paham hukum alam. Kedua paham tersebut melihat individu mengetahui kepentingan mereka yang paling baik dan cara mencapainya, disebabkan karena manusia sebagai individu mempergunakan akalanya. Menurut hukum alam individu-individu diberi kebebasan untuk menetapkan langkah-langkahnya, dengan sekuat akal dan tenaganya, untuk mencapai kesejahteraan yang optimal. Berhasilnya individu mencapai kesejahteraan maka masyarakat yang merupakan kumpulan dari individu-individu tersebut akan menjadi sejahtera pula. Oleh karena itu untuk mencapai kesejahteraannya individu harus mempunyai kebebasan bersaing dan negara tidak boleh ikut campur tangan.¹⁵

Teori Adam Smith tersebut melahirkan dua teori besar dalam perlindungan konsumen, yaitu teori perlindungan oleh mekanisme pasar tanpa intervensi pemerintah (*unregulated market place*) dan teori perlindungan dengan intervensi terhadap pasar (*government regulated market place*)¹⁶. Perlindungan konsumen oleh mekanisme pasar tanpa ada aturan pemerintah atau negara dikenal dalam dua teori, yaitu teori pasar bebas (*free market theory*) dan teori kedaulatan konsumen (*consumer sovereignty theory*).

Unregulated market place dijiwai oleh prinsip *laissez faire* yang menjunjung tinggi kebebasan berusaha dan kekuatan pasar atas peraturan perundang-undangan sebagai alat untuk mengawasi kegiatan ekonomi. Dalam struktur pasar yang demikian, kedudukan dan peran konsumen sangatlah kuat atau berkuasa (*sovereign*), sehingga melahirkan teori kedaulatan konsumen (*consumer sovereignty theory*). Menurut teori ini, kedudukan konsumenlah yang mengatur pasar.¹⁷

Sedangkan teori perlindungan dengan intervensi terhadap pasar (*government regulated market place*) memberikan kewenangan pemerintah untuk

¹⁵ Ahmadi Miru dan Sutarnan Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004), hal. 190-191;

¹⁶ Inoseptius Samsul, *op.cit*, hal. 26;

¹⁷ *Ibid*;

ikut campur atau melakukan intervensi pada pasar. Hal ini didasarkan pada argumentasi yang berkaitan dengan perlindungan konsumen, yaitu:¹⁸

- a. Dalam masyarakat modern, produsen menawarkan berbagai jenis produk baru hasil kemajuan teknologi dan manajemen. Barang-barang tersebut diproduksi secara massal.
- b. Hasil produksi dengan cara massal dan teknologi canggih, potensial bagi munculnya risiko produk cacat yang dapat mengakibatkan kerugian konsumen. Dalam hal ini, barang yang ditawarkan kepada konsumen tidak memenuhi standar dan bahkan berbahaya.
- c. Hubungan antara konsumen dan produsen berada pada posisi yang tidak seimbang.
- d. Persaingan yang sempurna dalam prakteknya jarang terjadi.

Ketika suatu bangsa memasuki tahapan negara kesejahteraan, tuntutan terhadap intervensi pemerintah melalui pembentukan hukum yang melindungi pihak lemah sangatlah kuat.¹⁹ Selain itu pada era pasar bebas saat ini menciptakan lalu lintas hubungan produsen dengan konsumen menjadi semakin dekat dan semakin terbuka, campur tangan negara, kerjasama antar negara, dan kerjasama internasional sangat dibutuhkan. Hal tersebut ditujukan untuk mengatur pola hubungan produsen, konsumen, dan sistem perlindungan konsumen.

Di Indonesia polemik tentang perlu tidaknya intervensi pemerintah di bidang perlindungan konsumen juga sangat dirasakan. Berdasarkan prinsip pembangunan yang antara lain menyatakan bahwa pembangunan dilaksanakan bersama oleh pemerintah dan karena itu menjadi tanggung jawab bersama pula,

¹⁸ *Ibid.*, hal. 30.

¹⁹ Erman Rajagukguk, "Peran Hukum di Indonesia: Menjaga Persatuan, Memulihkan Ekonomi dan Memperluas Kesejahteraan Sosial." *Pickto Yang Disempatkan Dalam Rangka Dies Natalis Dan Peringatan Tahun Emas Universitas Indonesia*,

maka melalui pengaturan dan pengendalian oleh pemerintah, tujuan pembangunan nasional dapat dicapai dengan baik.²⁰

Untuk lebih jelasnya intervensi pemerintah dalam hal perlindungan konsumen terhadap pengguna jasa selular tertuang dalam:

- a. Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
- b. Undang-Undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi;
- c. Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, dan;
- d. Peraturan Perundang-Undangan lainnya.

Terkait dengan iklan sebagai sebuah informasi *signal theory* menyatakan bahwa informasi yang disampaikan kepada konsumen itu seperti sinyal, ketika informasi yang disampaikan itu banyak maka sinyalnya makin kuat, sementara itu jika informasi itu ditutup-tutupi oleh pengusaha maka sinyalnya akan semakin sedikit. Dengan semakin banyak informasi yang disampaikan oleh operator seluler, dianggap sebagai jaminan produk yang dijual oleh pelaku usaha dan sebaliknya. Pada dasarnya teori ini menyatakan bahwa:

"This theory postulates that consumers regard the extent of warranty coverage, consumers will believe that the manufacturer has little confidence in the product's quality. As a result, successful marketing of a product requires that the major terms of warranty meet industry norms".²¹

Berdasarkan teori diatas dapat dilihat bahwa iklan yang ditayangkan di media massa oleh operator selular merupakan sebuah informasi yang dapat dianggap sebagai suatu sinyal bagi konsumen. Dengan penayangan iklan tarif selular di Indonesia yang sangat banyak dan sering ditayangkan, apakah mampu

²⁰ James Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006), hal. 23;

²¹ William C Whitford, "Comment on A Theory of the Consumer Product Warranty" dalam *Hukum Perlindungan Konsumen I*, dikumpulkan oleh Inoseptius Samsul, (Jakarta: Program Magister Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia), hal. 184.

memberikan informasi tentang suatu produk secara jelas dan tepat sehingga tidak merugikan konsumen.

Untuk menghindari perbedaan pengertian mengenai berbagai istilah yang digunakan dalam penelitian ini, definisi operasional dari berbagai istilah yang digunakan sebagai berikut:

Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.²²

Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.²³

Pengertian konsumen dalam bidang jasa telekomunikasi adalah meliputi pelanggan, pemakai, dan pengguna.

Pelanggan adalah perseorangan, badan hukum, instansi pemerintah yang menggunakan jaringan telekomunikasi dan atau jasa telekomunikasi berdasarkan kontrak.²⁴

Pemakai adalah perseorangan, badan hukum, instansi pemerintah yang menggunakan jaringan telekomunikasi dan atau jasa telekomunikasi yang tidak berdasarkan kontrak.²⁵

Pengguna adalah pelanggan dan pemakai.²⁶

Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan ataupun 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.²⁷

²²Indonesia, Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen, UU No 8 Tahun 1999, LN No. 42 Tahun 1999, TLN No. 3821, Pasal 1 angka 1, [selanjutnya disebut dengan Indonesia (a)]:

²³*Ibid*, Pasal 1 angka 2;

²⁴Indonesia, Undang-Undang Tentang Telekomunikasi, UU No. 36 Tahun 1999, Pasal 1 angka 9, [selanjutnya disebut dengan Indonesia (b)]:

²⁵*Ibid*, Pasal 1 angka 10;

²⁶*Ibid*, Pasal 1 angka 11;

²⁷*Ibid*, Pasal 1 angka 3;

Pelaku usaha bidang telekomunikasi adalah penyelenggara telekomunikasi. Penyelenggara telekomunikasi terdiri atas perseorangan, koperasi, badan usaha milik daerah, badan usaha milik negara, badan usaha swasta, instansi pemerintah, dan instansi pertahanan keamanan negara.²⁸

Penyelenggaraan telekomunikasi adalah kegiatan penyediaan dan pelayanan telekomunikasi sehingga memungkinkan terselenggaranya telekomunikasi.²⁹

Jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen.³⁰

Jasa komunikasi adalah layanan telekomunikasi untuk memenuhi kebutuhan bertelekomunikasi dengan menggunakan jaringan telekomunikasi.³¹

Promosi adalah kegiatan pengenalan atau penyebarluasan informasi suatu barang dan/atau jasa untuk menarik minat beli konsumen terhadap barang dan/atau jasa yang akan dan sedang diperdagangkan.³²

*Telekomunikasi*³³ adalah setiap pemancaran, pengiriman informasi melalui medium apapun.³⁴

Siaran iklan adalah siaran informasi yang bersifat komersial dan layanan masyarakat tentang tersedianya jasa, barang, dan gagasan yang dapat dimanfaatkan oleh khalayak dengan atau tanpa imbalan kepada lembaga penyiaran yang bersangkutan.³⁵

²⁸*Ibid.*, Pasal 1 angka 8;

²⁹*Ibid.*, Pasal 1 angka 12;

³⁰*Ibid.*, Pasal 1 angka 5;

³¹*Ibid.*, Pasal 1 angka 7;

³²*Ibid.*, Pasal 1 angka 6;

³³Hakikat terminologi telekomunikasi adalah "komunikasi jarak jauh". Komunikasi sendiri bersumber dari bahasa latin "*communis*" yang berarti "sama". Jika kita berkomunikasi itu berarti kita mengadakan "kesamaan". Carl J Hovland, seorang sarjana Amerika, mengemukakan bahwa *communication is the process by which an individuals (the communicator) transmits stimuli (usually verbal symbol) to modify the behavior of other individuals (communicatees)*" Terdapat dalam Judhariksanwan, Pengantar Hukum Telekomunikasi, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005), hal 5;

³⁴Indonesia (b), *op. cit.*, Pasal 1 angka 1;

³⁵*Ibid.*, Pasal 1 angka 5;

Siaran iklan niaga adalah siaran iklan komersial yang disiarkan melalui penyiaran radio atau televisi dengan tujuan memperkenalkan, memasyarakatkan, dan/atau mempromosikan barang atau jasa kepada khalayak sasaran untuk mempengaruhi konsumen agar menggunakan produk yang ditawarkan.³⁶

Iklan adalah usaha dengan cara apa pun untuk meningkatkan penjualan, baik secara langsung atau pun tidak langsung.³⁷

Iklan menyesatkan adalah iklan yang ingin mengesankan “keampuhan” suatu barang dengan cara mendemonstrasikannya secara berlebihan, akan tetapi pada kenyataannya barang dan/atau jasa yang diiklankan tersebut tidak memiliki “keampuhan” apapun sehingga dapat menyebabkan kerugian bagi konsumen yang menggunakan barang dan/atau jasa yang diiklankan tersebut.³⁸

Periklanan merupakan usaha jasa yang di satu pihak menghubungkan produsen barang dan jasa dengan konsumen, dan di lain pihak menghubungkan pencetus gagasan dengan penerima gagasan.³⁹

iklan tarif jasa seluler yang dimaksud dalam tesis ini adalah iklan yang ditayangkan di media massa (baik media elektronik maupun media cetak) menyangkut dengan tarif seluler yang disertai dengan informasi lain yang disampaikan oleh operator seluler kepada masyarakat.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, yaitu metode penelitian yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat di dalam peraturan

³⁶ *Jhwl*, Pasal 1 angka 6;

³⁷ Departemen Kesehatan, Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 329 Tahun 1976 tentang Produksi dan Peredaran Makanan, Pasal 1 angka 13;

³⁸ A. Z. Nasution, *Konsumen dan Hukum*, Cet. 1, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995), hal. 96.

³⁹ Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1982 tentang Ketentuan –Ketentuan Pokok Pers, Penjelasan Pasal 1 angka 2 alinea 3;

perundang-undangan, kontrak, putusan pengadilan dan pendapat para ahli. Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu bahwa penelitian ini dilakukan dimana pengetahuan dan atau teori tentang objek sudah ada kemudian dipakai untuk memberikan gambaran tentang objek penelitian secara lebih lengkap.⁴⁰⁾

Sedangkan dipandang dari sudut bentuknya, penelitian ini termasuk penelitian preskriptif.⁴¹⁾ Penelitian ini ditujukan untuk mendapat saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk dapat melindungi konsumen jasa telekomunikasi. Berdasarkan sudut penerapannya, penelitian ini termasuk penelitian yang berfokuskan masalah.

2. Data yang Digunakan

Sebagai penelitian normatif, penelitian ini menitikberatkan pada studi kepustakaan yang berdasarkan pada data sekunder. Data sekunder digolongkan menjadi bahan hukum, yang meliputi:⁴²⁾

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan yang memiliki kekuatan mengikat kepada masyarakat dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan perlindungan konsumen, seperti Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi, Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 20 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Jaringan Telekomunikasi, Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 23 tentang Registrasi Terhadap Pelanggan Jasa Telekomunikasi dan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 21 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi, serta peraturan perundangan lainnya.

⁴⁰⁾ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), hal. 10;

⁴¹⁾ *Ibid.*

⁴²⁾ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Cet. 6*, (Jakarta: UI Press, 2001), hal. 52;

- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang menjelaskan bahan hukum primer seperti buku-buku, jurnal, makalah-makalah, media masa, internet dan data-data lain yang berkaitan dengan perlindungan konsumen.
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan ini didapat dari kamus hukum dan ensiklopedia.

3. Cara Pengumpulan Data

Dalam mengumpulkan data yang digunakan untuk menyusun penelitian ini, penulis melakukan studi kepustakaan dengan membaca tulisan-tulisan yang berhubungan dengan topik yang dibahas yaitu perlindungan konsumen pengguna jasa selular atas iklan tarif murah di Indonesia yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, buku, surat kabar, majalah, makalah hasil seminar, kamus, dan ensiklopedi. Data-data yang diperoleh kemudian diolah melalui analisis dan konstruksi data dengan maksud memberikan gambaran yang komprehensif mengenai tema penelitian ini.

4. Metode Analisis Data

Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah secara kualitatif. Hal ini digunakan untuk memperoleh deskripsi mengenai objek yang diteliti. Sehingga mendapatkan jawaban sesuai dengan pokok permasalahan dalam penelitian.

F. Sistematika Penulisan

- BAB I** : Pendahuluan, Berisi Tentang Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian Dan Kegunaan Penelitian, Landasan Teori dan Konsepsional, Metode Penelitian, Dan Sistematika Penulisan.
- BAB II** : Dalam Bab Ini Akan Dibahas Dan Dianalisis Mengenai Pengaturan

Iklan Tarif Selular Di Indonesia.

- BAB III** : Dalam Bab Ini Akan Dibahas Dan Dianalisa Tentang Perlindungan Konsumen Pengguna Jasa Telekomunikasi Seluler atas Iklan Tarif Murah di Indonesia serta Bentuk-Bentuk Iklan Tarif Jasa Seluler yang Menyesatkan.
- BAB IV** : Bab Ini Akan Membahas Tentang Bentuk Pengawasan Atas Iklan Tarif Selular Di Indonesia Dan Pihak-Pihak Yang Melakukan Pengawasan.
- BAB V** : Berisi Tentang Kesimpulan Dan Saran, Yang Merupakan Bab Penutup.



BAB II PENGATURAN IKLAN TARIF SELULER DI INDONESIA

A. Iklan Sebagai Media Informasi

Periklanan merupakan media informasi sangat penting dalam rangka promosi atau pemasaran suatu produk. Media ini malahan dipandang sebagai sarana terpenting dari sejumlah media pemasaran yang dikenal dalam perdagangan. Dengan demikian, periklanan sangat erat sekali hubungannya dengan dunia usaha, karena media iklan merupakan jembatan penting antara pelaku usaha dan konsumen.⁴³

Dalam Rancangan Akademik Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang dikeluarkan oleh Departemen Perdagangan dan Perindustrian dengan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, dinyatakan bahwa iklan merupakan upaya sepihak dari pengusaha untuk menggambarkan barang secara visual atau audio dengan fokus penonjolan pada kelebihan barang dengan maksud untuk memikat para pembaca, pendengar atau pemerhatinya.⁴⁴ Dari pengertian tersebut dapat dilihat bahwa iklan merupakan salah satu cara untuk menginformasikan suatu produk barang dan jasa dalam kegiatan bisnis.

Menurut A. Z. Nasution, bentuk informasi berkaitan dengan pengenalan produk, dapat dibedakan atas empat bentuk:⁴⁵

- a Label/etiket pada produk;
- b Kegiatan peningkatan penjualan dengan menggunakan pamflet, brosur, leaflet, selebaran, dsb;
- c Kegiatan hubungan kemasyarakatan melalui upacara penguntingan pita, pelepasan produk ekspor perdana, pengadaan penyerahan hadiah dan sumbangan.

⁴³ N. H. T. Siahan, *Hukum Konsumen: Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Prodak*, (Jakarta: Panta Rei, 2005), hal. 126;

⁴⁴ Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan Departemen Perindustrian dan Perdagangan, *Nota Akademik Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen*, hal. 66;

⁴⁵ A. Z. Nasution, *op. cit.*, hal. 40.

d Periklanan atau cara-cara lain yang memperkenalkan produk pada konsumen, mempertahankannya, dan meningkatkannya.

Dalam Tata Cara dan Tata Krama Periklanan menyatakan bahwa periklanan merupakan suatu sarana pemasaran dan sarana penerangan yang memegang peranan penting dalam pembangunan.⁴⁶

Dalam Undang-Undang Penyiaran dikatakan bahwa iklan adalah informasi yang bersifat komersial dan layanan masyarakat tentang tersedianya jasa, barang, dan gagasan yang dapat dimanfaatkan oleh khalayak dengan atau tanpa imbalan kepada lembaga penyiaran yang bersangkutan.

Dari pengertian yang dinyatakan diatas dapat disimpulkan bahwa iklan merupakan suatu sarana untuk menyampaikan informasi oleh pelaku usaha kepada konsumen.

Dalam pandangan tradisional informasi hanyalah sesuatu yang didapatkan oleh konsumen jika dia membutuhkannya⁴⁷, bukan menjadi keharusan bagi pelaku usaha untuk menyampaikan informasi-informasi yang dibutuhkan oleh konsumen. Kemudian pandangan itu mengalami perubahan seiring dengan berubahnya pandangan *laissez-faire* menuju *government regulated market place*. Sehingga pelaku usaha harus memberikan informasi yang penting bagi konsumen tanpa perlu diminta oleh konsumen seperti informasi tentang kualitas, kandungan produk, harga, dan lain-lain sesuai dengan pengaturan yang ditetapkan oleh pemerintah.

Dengan demikian, maka iklan sebagai suatu sarana informasi harus memberikan informasi yang dibutuhkan oleh konsumen, dan informasi tersebut harus jujur dan bertanggung jawab, karena konsumen membutuhkan iklan untuk mengetahui produk yang akan di konsumsinya. Sehingga hakikat iklan adalah

⁴⁶Dalam bagian pendahuluan Tata Cara dan Tata Krama Periklanan dinyatakan bahwa periklanan sebagai salah satu sarana pemasaran dan sarana penerangan memegang peranan penting di dalam pembangunan yang dilaksanakan bangsa Indonesia. Sebagai sarana penerangan dan pemasaran, periklanan merupakan bagian dari kehidupan media komunikasi yang vital bagi pengembangan dunia usaha serta harus berfungsi menunjang pembangunan.

⁴⁷*Information has traditionally been viewed as something which consumers either had or had not, and if they not have it, the only solution was (somehow) to give to them.* (Howard Beales, Richard Craswell, dan Steven C. Selop, "The Efficient Regulation of Consumer Information" dalam *Hukum Perlindungan Konsumen I*, dikumpulkan oleh Inosestikus Samsul, (Jakarta, Program Magister Pascasarjana Fakultas Hukum Indonesia), hal. 197;

sebagai janji dari semua pihak yang mengumumkannya dan mereka bertanggung jawab atas setiap akibat hukumnya.

Dan merupakan hak konsumen untuk mendapatkan informasi yang benar. Jika iklan memuat informasi yang tidak benar, maka perbuatan itu memenuhi kriteria kejahatan yang lazim disebut *fundamental misrepresentation*. Bentuk kejahatan tersebut ditandai adanya pemakaian percakapan yang jelas-jelas salah dan pernyataan yang menyesatkan (*mislead*). Selain itu yang juga harus diperhatikan adalah informasi yang diberikan kepada masyarakat tersebut juga harus diberikan secara sama kepada konsumen (tidak diskriminatif).

Berdasarkan *signal theory*, teori yang mengibaratkan bahwa informasi yang disampaikan kepada konsumen itu seperti sinyal, ketika informasi yang disampaikan itu banyak maka sinyalnya makin kuat, sementara itu jika informasi itu ditutup-tutupi oleh pengusaha maka sinyalnya akan semakin sedikit. Dengan banyaknya informasi yang disampaikan kepada konsumen, dianggap sebagai jaminan bahwa produk yang diinformasikan tersebut adalah produk yang berkualitas dan layak untuk digunakan oleh konsumen.

Jika kita kaitkan dengan iklan tarif seluler yang disampaikan kepada masyarakat dengan intensitas iklan yang sangat sering dimunculkan di media massa dapat dijadikan jaminan oleh masyarakat bahwa informasi yang disampaikan dalam iklan tersebut benar, berkualitas dan perusahaan tersebut adalah perusahaan yang layak karena bisa menyampaikan iklan dalam berbagai media massa dengan intensitas yang sering.

Iklan tarif seluler disampaikan kepada masyarakat dengan tingkat sinyal yang tinggi, karena sering ditayangkan dalam media massa, baik media cetak maupun media elektronik. Namun yang perlu dilihat juga, apakah iklan tarif seluler yang merupakan informasi bagi masyarakat dapat menjamin terpenuhinya hak-hak konsumen pengguna jasa seluler.

B. Pengaturan Bisnis Jasa Telekomunikasi Seluler di Indonesia

Bidang telekomunikasi adalah suatu bidang yang bersifat tidak terbatas, walaupun setiap negara dinyatakan memiliki kedaulatan untuk mengatur sendiri

telekomunikasinya, tetapi untuk hal-hal teknis dan prinsip-prinsip umum pemanfaatan telekomunikasi mengacu kepada *International Telecommunication Regulation* sebagai *umbrella rules*.⁴⁸ Dan hukum telekomunikasi merupakan hukum yang bersifat transnasional⁴⁹ menimbulkan keterkaitan erat antara hukum nasional dengan sistem hukum internasional yang mengatur tentang telekomunikasi.

Pengaturan yang terkait dengan telekomunikasi secara internasional, tentunya akan mempengaruhi pengaturan telekomunikasi nasional. Karena negara kita merupakan bagian dari dunia internasional, dengan ditandatangani suatu konvensi menimbulkan ketundukan pada konvensi tersebut. Misalnya saja pada tanggal 1 Januari 1998, traktat *General Agreement on Trade in Services (GATS)* tersebut didokumentasikan dalam suatu naskah bernama Jadwal Komitmen Tentang Telekomunikasi Dasar (*Schedule of Commitments on Basic Telecommunications*) dan ditetapkan dalam Keputusan Menteri Perhubungan Nomor : KM. 72 Tahun 1999 tentang Cetak Biru Kebijakan Pemerintah tentang Telekomunikasi Indonesia, yang isinya antara lain:

- a. Jasa telekomunikasi tetap sambungan langsung jarak jauh nasional diselenggarakan secara eksklusif oleh PT. Telkom sampai dengan tahun 2005;
- b. Jasa telekomunikasi tetap sambungan Internasional diselenggarakan secara duopoli oleh PT. Indosat dan PT. Satelindo sampai dengan tahun 2004;
- c. Jasa telekomunikasi tetap sambungan lokal diselenggarakan secara eksklusif oleh PT. Telkom sampai dengan tahun 2010;
- d. Jasa telekomunikasi bergerak selular diselenggarakan secara kompetitif oleh penyelenggara yang sahamnya dapat dimiliki investor asing sampai 35%.

Cetak biru kebijakan pemerintah di bidang telekomunikasi tersebut menimbulkan dampak bagi perkembangan telekomunikasi di Indonesia, sehingga

⁴⁸Judhariksawan, *Pengantar Hukum Telekomunikasi*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005), hal. 99.

⁴⁹Istilah yang digunakan oleh Philip C Jessup, yang menyatakan bahwa keterkaitan hukum telekomunikasi tidak hanya karena konvergensi atau keterkaitan antara Sistem Hukum Internasional dan Hukum Nasional sangat erat, tetapi dari sistem operasional dan karakteristik objek yang dipersoalkan telah meniadakan batas antar negara (*transboundary*). *Ibid*, hal. 16.

akan memunculkan regulasi-regulasi yang mewujudkan isi dan ketentuan yang dituangkan dalam cetak biru tersebut.

Pesatnya perkembangan teknologi telekomunikasi berbanding lurus dengan industri telekomunikasi seluler dalam dua dekade terakhir, baik di Negara maju maupun di Negara berkembang.⁵⁰ Di Indonesia, perkembangan industri telekomunikasi seluler juga sangat pesat. Keadaan tersebut ditunjukkan dengan semakin meningkatnya jumlah pengguna jasa telekomunikasi seluler di Indonesia dari tahun ke tahun terus bergerak naik dari tahun 2004 hingga 2006 beranjak dari angka 74,51% hingga 81,15% pada tahun 2006.⁵¹

Pesatnya perkembangan tersebut, membutuhkan pengaturan dalam kerangka bisnis jasa telekomunikasi seluler sehingga bisnis jasa telekomunikasi seluler berjalan dengan baik dan juga dapat melindungi berbagai kepentingan yang terkait. Pengaturan tentang bisnis jasa telekomunikasi seluler berada dalam lingkup telekomunikasi. Di Indonesia bidang telekomunikasi diatur dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi. Lahinya undang-undang tersebut dilatarbelakangi oleh globalisasi dan perkembangan teknologi komunikasi yang sangat pesat yang menimbulkan perubahan yang mendasar dalam penyelenggaraan dan cara pandang terhadap telekomunikasi. Perubahan yang mendasar dalam penyelenggaraan dan cara pandang terhadap telekomunikasi tersebut tentunya perlu disikapi dengan penataan dan pengaturan kembali pengaturan telekomunikasi nasional. Selain itu karena telekomunikasi mempunyai arti yang strategis bagi bangsa, dalam kerangka memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, memperlancar kegiatan pemerintah, mendukung terciptanya tujuan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, serta untuk meningkatkan hubungan antar bangsa.

Kemudian pemerintah juga menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi, yang merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999.

⁵⁰Septi Merina, "Tips Memilih Provider Telepon Seluler" *Majalah Konsumen* (Edisi 04/XXXIV/2008).

⁵¹Pada tahun 2003 pengguna telepon seluler sebanyak 18.495.251, kemudian 2004 sebanyak 30.336.607, tahun 2005 sebanyak 46.959.972, tahun 2006 63.803.015 (Data Dirjen Postel)

1. Pengaturan dalam Cetak Biru Kebijakan Pemerintah dalam Bidang Telekomunikasi

Keputusan Menteri Perhubungan dan Telekomunikasi Nomor 72 Tahun 1999 tentang Cetak Biru Kebijakan Pemerintah tentang Telekomunikasi Indonesia merupakan arah pengembangan telekomunikasi di Indonesia yang wajib digunakan sebagai pedoman dalam menetapkan pengaturan dan penyelenggaraan telekomunikasi nasional.

Pengaturan Menteri tersebut ditetapkan dalam rangka reformasi telekomunikasi Indonesia, yang meliputi restrukturisasi kerangka hukum dan industri dan liberalisasi lingkungan usaha di bidang telekomunikasi.

Latar belakang ditetapkannya Cetak Biru Kebijakan Pemerintah tentang Telekomunikasi tersebut adalah karena telekomunikasi mempunyai dimensi global meskipun bobot tanggung jawabnya berada di ruang lingkup nasional. Hal ini disebabkan oleh sifat telekomunikasi itu sendiri yang inheren dengan jangkauan jarak jauh sehingga mempunyai implikasi global, sedangkan wujud dan bentuk akhirnya sebagian besar ditentukan oleh lingkungan dan kebijakan nasional secara makro. Selain itu juga dilatarbelakangi oleh perubahan lingkungan ekonomi global dan laju kemajuan teknologi telekomunikasi dan informatika yang berlangsung sangat dinamis telah mendorong lahirnya lingkungan telekomunikasi yang jauh berbeda dengan keadaan yang telah berlaku yang pada akhirnya menimbulkan realita baru pada penyelenggaraan telekomunikasi di seluruh dunia. Wujud perubahan dan realita baru itu adalah:

- a. Beralihnya fungsi telekomunikasi dari utilitas menjadi komoditi perdagangan;
- b. Bergesernya fungsi pemerintah dari memiliki, membangun dan menyelenggarakan telekomunikasi ke menentukan kebijakan, mengatur, mengawasi dan mengendalikannya;
- c. Peningkatan peran swasta sebagai investor prasarana dan penyelenggara jasa telekomunikasi;
- d. Transformasi struktur pasar telekomunikasi dari monopoli kepada persaingan, dan;

- e. Diakui secara umum bahwa di era informasi, telekomunikasi berperan sebagai salah satu faktor penting dan strategis dalam menunjang dan meningkatkan daya saing ekonomi suatu bangsa.

Tujuan pemerintah untuk melaksanakan reformasi telekomunikasi, antara lain:

- a. Meningkatkan kinerja telekomunikasi dalam rangka mempersiapkan ekonomi Indonesia menghadapi globalisasi yang secara konkret diwujudkan dalam kesepakatan WTO, APEC, dan AFTA untuk menciptakan perdagangan dunia yang bebas;
- b. Melaksanakan liberalisasi telekomunikasi Indonesia sesuai dengan kecenderungan global yang meningkatkan struktur monopoli dan beralih ke tatanan yang mendasar persaingan;
- c. Meningkatkan transparansi dan kejelasan proses pengaturan (regulasi) sehingga investor mempunyai kepastian dalam membuat rencana penanaman modalnya;
- d. Memfasilitasi terciptanya kesempatan kerja baru diseluruh wilayah Indonesia;
- e. Membuka peluang penyelenggara telekomunikasi nasional untuk menggalang kerjasama dalam skala globalisasi; dan
- f. Membuka lebih banyak kesempatan berusaha, termasuk bagi usaha kecil, menengah, dan koperasi.

Reformasi dibidang telekomunikasi yang diwujudkan melalui komponen-komponen yang ditetapkan oleh pemerintah melalui Cetak Biru Kebijakan Pemerintah tentang Telekomunikasi tersebut ditujukan untuk mengembalikan kepercayaan kepada pemerintah dan menstabilkan ekonomi akibat krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia.

Selain dilatarbelakangi oleh keinginan untuk mengembalikan kepercayaan kepada pemerintah dan menstabilkan ekonomi akibat krisis, reformasi dibidang telekomunikasi juga dilatarbelakangi oleh perkembangan kesepakatan internasional. Sebagai negara yang menandatangani *World Trade Organization (WTO) Agreement on Basic Telecommunication*, Indonesia turut meliberalisasi

industri telekomunikasi. *World Trade Organization (WTO) Agreement on Basic Telecommunication* tersebut meliberalisasikan pasar jasa telekomunikasi dasar, sehingga merubah hubungan telekomunikasi dunia dari bilateral menjadi multilateral. Karena telekomunikasi masuk dalam lingkup jasa, maka jasa telekomunikasi diatur dalam *Traktat Internasional General Agreement on Trade and Services (GATS)* ikut mewujudkan liberalisasi perdagangan jasa termasuk jasa telekomunikasi.⁵²

Cetak Biru Kebijakan Pemerintah tentang Telekomunikasi, mengandung tiga aspek pokok pembaharuan:

- a. Menciptakan persaingan yang sehat, sehingga bentuk monopoli yang menghambat harus dihapuskan;
- b. Membuka peluang yang besar bagi semua pihak, baik pengusaha besar ataupun kecil, dan juga untuk koperasi ikut berpartisipasi dalam penyelenggaraan jaringan dan jasa telekomunikasi;
- c. Mengkhususkan peran pemerintah sebagai pembuat kebijakan, pengaturan, pengawasan, dan pengendalian penyelenggaraan telekomunikasi.

Pada prinsipnya dalam Cetak Biru Kebijakan Pemerintah tentang Telekomunikasi, menginginkan perubahan dalam bidang telekomunikasi. Sehingga dalam cetak biru tersebut mengkomparasikan kebijakan dalam bidang telekomunikasi yang berlaku saat itu, dan idealnya dimasa mendatang. Adapun perbandingan seperti pada tabel dibawah ini:

Komponen	Kedaaan Saat Itu (Sebelum 1999)	Kedaaan Masa Akan Datang
Peraturan Perundangan		
a. Undang-Undang	Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1989 tentang Telekomunikasi	Undang-Undang tentang Telekomunikasi Baru
b. Kategori Penyelenggara Telekomunikasi	Penyelenggara telekomunikasi dasar dan non dasar	Penyelenggara jaringan telekomunikasi dan penyelenggara jasa

⁵²Judharikawan, *op. cit.*, hal. 172;

		telekomunikasi
c. Restriksi Pengusaha Swasta sebagai Penyelenggara	Badan lain harus bekerjasama dengan Badan Pemerintah dalam menyelenggarakan telekomunikasi dasar	Kewajiban kerjasama diantara penyelenggara ditiadakan
Regulasi		
a. Bentuk Kerjasama	Patungan, KSO, dan KM	Didasarkan atas pertimbangan usaha
b. Penyertaan Asing	Pada umumnya mencapai 35%	Akan meningkat bertahap seiring dengan kepemilikan swasta nasional dan koperasi lebih besar dari swasta asing
Struktur Industri Telekomunikasi Jasa Telekomunikasi Tetap		
a. Penyelenggara	Badan Pemerintah dan Badan Lain yang bekerjasama dengan Badan Pemerintah	Diselenggarakan oleh usaha swasta, BUMN, BUMD, dan koperasi
b. Penyelenggaraan	Monopoli atau Duopoli sampai waktu tertentu	Kompetitif
Jasa Telekomunikasi Dasar Bergerak		
a. Penyelenggara	Badan Pemerintah yang bekerjasama dengan badan lain	Diselenggarakan oleh usaha swasta, BUMN, BUMD, dan koperasi
b. Penyelenggaraan	Kompetitif	Kompetitif
Jasa Telekomunikasi Non Dasar	Badan Lainnya yang menyelenggarakan tanpa bekerjasama dengan Badan Pemerintah	Peran usaha menengah dan kecil dalam aktivitas penyelenggaraan semakin meningkat
Tarif Jasa Telekomunikasi	Ditetapkan Pemerintah	Berorientasi pada biaya dan mekanisme

Tabel 2.1. Perbandingan Kebijakan Telekomunikasi⁵³

⁵³ Sumber Dari Cetak Biru Kebijakan Pemerintah tentang Telekomunikasi

Dengan demikian, Cetak Biru Kebijakan Pemerintah tentang Telekomunikasi tersebut dimaksudkan untuk melindungi kepentingan konsumen jasa telekomunikasi dalam hal kualitas, pelayanan, harga, dan memungkinkan konsumen untuk memilih. Karena dengan terlindunginya hak-hak konsumen, maka akan menciptakan pasar yang lebih aktif dan dapat dipercaya oleh masyarakat. Keadaan tersebutpun akan menciptakan keuntungan bagi pelaku usaha dan juga pemerintah. Namun untuk mewujudkan itu semua tidak dapat dilepaskan dari persaingan sehat yang harus diciptakan oleh pelaku usaha dan pemerintah sebagai pengambil kebijakan, dan pengawas dalam bidang telekomunikasi.

2. Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi

Dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, bisnis jasa telekomunikasi dilakukan oleh penyelenggara telekomunikasi⁵⁴ yang dilaksanakan berdasarkan asas manfaat⁵⁵, adil dan merata⁵⁶, kepastian hukum⁵⁷, keamanan⁵⁸, kemitraan⁵⁹, etika⁶⁰, dan kepercayaan pada diri sendiri⁶¹.

⁵⁴Berdasarkan Pasal 1 Huruf d Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, Penyelenggara Telekomunikasi adalah perseroan, koperasi, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Badan Usaha Milik Negara (BUMN), badan usaha swasta, instansi pemerintah, dan instansi pertahanan keamanan negara;

⁵⁵Asas manfaat berarti bahwa pembangunan telekomunikasi khususnya penyelenggaraan telekomunikasi akan lebih berdaya guna dan berhasil guna baik sebagai infrastruktur pembangunan, sarana penyelenggaraan pemerintahan, sarana pendidikan, sarana perhubungan, maupun sebagai komoditas ekonomi yang dapat lebih meningkatkan kesejahteraan masyarakat lahir batin. (Terdapat dalam Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen);

⁵⁶Asas adil dan merata adalah bahwa penyelenggaraan telekomunikasi memberikan kesempatan dan perlakuan yang sama kepada semua pihak yang memenuhi syarat dan hasil-hasilnya dinikmati oleh masyarakat secara adil dan merata. *Ibid.*;

⁵⁷Asas kepastian hukum berarti bahwa pembangunan telekomunikasi khususnya penyelenggaraan telekomunikasi harus didasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang menjamin kepastian hukum, dan memberikan perlindungan hukum baik bagi para investor, penyelenggara telekomunikasi, maupun kepada pengguna telekomunikasi. *Ibid.*;

⁵⁸Asas keamanan dimaksudkan agar penyelenggara telekomunikasi selalu memperhatikan faktor keamanan dalam perencanaan. *Ibid.*;

⁵⁹Asas kemitraan mengandung makna bahwa penyelenggaraan telekomunikasi harus dapat mengembangkan iklim yang harmonis, timbal balik, dan sinergi dalam penyelenggaraan telekomunikasi. *Ibid.*;

Tujuan diselenggarakannya telekomunikasi adalah untuk mendukung persatuan dan kesatuan bangsa, meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata, mendukung kehidupan ekonomi dan kegiatan pemerintahan, serta meningkatkan hubungan antar bangsa dengan pertimbangan bahwa penyelenggara telekomunikasi mempunyai arti yang strategis bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa bidang-bidang kehidupan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Karena bidang telekomunikasi merupakan bidang yang strategis dan menguasai hajat hidup orang banyak, maka diperlukan pengaturan yang melindungi hajat hidup masyarakat Indonesia, namun juga tidak melupakan perkembangan globalisasi ekonomi yang terjadi. Untuk itu, dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi tersebut menyatakan bahwa telekomunikasi dikuasai oleh negara dan pembinaannya dilakukan oleh pemerintah.⁶²

Pembinaan telekomunikasi diarahkan untuk meningkatkan penyelenggaraan telekomunikasi yang meliputi penetapan kebijakan, pengaturan, pengawasan, dan pengendalian. Dalam penetapan kebijakan, pengaturan, pengawasan, dan pengendalian di bidang telekomunikasi dilakukan secara menyeluruh dan terpadu dengan memperhatikan pemikiran dan pandangan yang berkembang dalam masyarakat serta perkembangan global.

Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Telekomunikasi, dinyatakan bahwa penyelenggaraan telekomunikasi meliputi penyelenggaraan jaringan telekomunikasi, penyelenggaraan jasa telekomunikasi, dan penyelenggaraan telekomunikasi khusus. Dalam penyelenggaraan telekomunikasi tersebut dapat dilakukan oleh penyelenggara telekomunikasi yang dapat dilakukan oleh badan hukum yang didirikan oleh BUMN, BUMD, badan usaha swasta, koperasi, perseorangan, instansi pemerintah, dan badan hukum selain penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi.

⁶⁰Asas etika dimaksudkan agar dalam penyelenggaraan telekomunikasi senantiasa dilandasi oleh semangat profesionalisme, kejujuran, kesusilaan, dan keterbukaan. *Ibid.*

⁶¹Asas kepercayaan pada diri sendiri, dilaksanakan dengan memanfaatkan secara maksimal potensi sumber daya nasional secara efisien serta penguasaan teknologi telekomunikasi, sehingga dapat meningkatkan kemandirian dan mengurangi ketergantungan sebagai suatu bangsa dalam menghadapi persaingan global. *Ibid.*

⁶²Indonesia (a), *op. cit.*, Pasal 4 ayat (1);

Bisnis jasa telekomunikasi seluler tidak akan dapat dilepaskan dari kegiatan penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan juga penyelenggaraan jasa telekomunikasi. Berdasarkan Pasal 9 Undang-Undang Telekomunikasi, penyelenggara jaringan telekomunikasi dapat menyelenggarakan jasa telekomunikasi dan penyelenggara jasa telekomunikasi dapat menyewa jaringan telekomunikasi milik penyelenggara jaringan telekomunikasi. Dalam bisnis jasa telekomunikasi seluler di tanah air, penyelenggara jasa telekomunikasi biasa juga disebut dengan operator seluler. Operator seluler di Indonesia saat ini ada 11 operator, yaitu; Telkom (Flexi), Telkomsel (Simpati, Halo, As), Indosat (Indosat, Matrix, IM3), Excelcomindo (XL), Hutchison (3), Sinar Mas Telkom, Sampoerna Telecommunication, Bakrie Telecom, Mobile-8 (Fren), Smart Telecom (Smart) dan Natrindo Telepon Seluler (Axis).

Dalam bisnis jasa telekomunikasi terdapat beberapa pasal yang dapat diidentifikasi sebagai ketentuan umum yang berlaku bagi seluruh jenis penyelenggara telekomunikasi. Ketentuan tersebut adalah sebagai berikut.⁶³

a. Larangan praktek monopoli.

Dalam Pasal 10 dinyatakan bahwa dalam penyelenggaraan telekomunikasi dilarang melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat diantara penyelenggara telekomunikasi.

b. Hak dan kewajiban penyelenggara dan masyarakat.

Dalam Pasal 12-23 dinyatakan bahwa hak dan kewajiban penyelenggara dan masyarakat diantara berkaitan dengan pembangunan, pengoperasian dan pemeliharaan fasilitas telekomunikasi yang melintasi tanah negara dan bangunan milik perscorangan. Melihat dari konteks materi, aturan ini lebih cenderung ditujukan kepada sistem telekomunikasi yang menggunakan kabel.

c. Penomoran.

Penomoran telekomunikasi terkait erat dengan *call sign* dan diatur dalam Pasal 23 dan Pasal 24. Dinyatakan bahwa dalam penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan jasa telekomunikasi ditetapkan dan digunakan sistem penomoran yang ditetapkan oleh menteri. Permintaan penomoran oleh

⁶³Judharikawan, *op.cit.*, hal. 182;

Penyelenggara jaringan telekomunikasi berkewajiban untuk menjamin tersedianya interkoneksi⁶⁴. Pelaksanaan interkoneksi oleh penyelenggara jaringan telekomunikasi diberikan atas dasar permintaan dari penyelenggara jaringan telekomunikasi lainnya, dan dilaksanakan tanpa diskriminasi.

Sementara itu penyelenggaraan jasa telekomunikasi adalah kegiatan penyediaan dan atau pelayanan jasa telekomunikasi yang memungkinkan terselenggaranya telekomunikasi. Kegiatan penyelenggaraan jasa telekomunikasi tersebut juga dapat dilakukan oleh penyelenggara jaringan telekomunikasi, namun usaha tersebut harus saling terpisah dan wajib mendapatkan izin dari menteri terkait.

Penyelenggaraan jasa telekomunikasi terdiri atas penyelenggaraan jasa teleponi dasar, penyelenggaraan jasa nilai tambah teleponi, dan penyelenggaraan jasa multimedia. Dalam menjalankan usaha perusahaan jasa telekomunikasi wajib menyediakan fasilitas telekomunikasi untuk menjamin kualitas pelayanan jasa telekomunikasi yang baik dan memperlakukan pengguna jasa telekomunikasi tanpa diskriminasi. Selain itu penyelenggara jasa telekomunikasi juga wajib untuk mencatat atau merekam secara rinci pemakaian jasa telekomunikasi yang digunakan oleh pengguna telekomunikasi dan wajib memberikan catatan/rekaman tersebut jika diminta oleh pengguna.

Selain kewajiban yang disebutkan diatas, penyelenggara jaringan telekomunikasi dan penyelenggara jasa telekomunikasi juga wajib mengadakan pelayanan universal⁶⁵. Kewajiban tersebut ditujukan agar seluruh wilayah Indonesia tersentuh oleh telekomunikasi, sehingga tidak terjadi diskriminasi untuk daerah-daerah di Indonesia.

⁶⁴Interkoneksi adalah keterhubungan antar jaringan telekomunikasi dari telekomunikasi yang berbeda;

⁶⁵Kewajiban pelayanan universal adalah kewajiban yang dibebankan kepada penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau jasa telekomunikasi untuk memenuhi aksesibilitas bagi wilayah atau sebagian masyarakat yang belum terjangkau oleh penyelenggaraan jaringan dan atau jasa telekomunikasi

C. Pengaturan Tarif Jasa Seluler di Indonesia

Dalam bisnis jasa telekomunikasi seluler, masalah tarif merupakan masalah krusial yang harus diatur oleh pemerintah, agar iklim berusaha dalam bidang tersebut baik, kepentingan pemerintah dan konsumen juga tidak terkesampingkan. Sebagaimana ketentuan diatas, pengaturan tarif jasa telekomunikasi seluler juga diatur dalam Cetak Biru Kebijakan Pemerintah Dalam Bidang Telekomunikasi, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, dan Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi walaupun pengaturannya hanya bersifat umum. Selain itu ketentuan tentang tarifjasa telekomunikasi seluler juga diatur dalam Keputusan Menteri Komukasi dan Informatika Nomor 9 Tahun 2008 tentang Tata Cara Penetapan Tarif Jasa Telekomunikasi Yang Disalurkan Melalui Jaringan Bergerak Selular.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1989 tentang Telekomunikasi⁶⁶ didasarkan atas Peraturan Pemerintah. Pada waktu itu pemerintah menentukan maksimum beberapa komponen tarif: pasang baru, sewa bulanan, dan biaya aktivasi. Untuk biaya pemakaian jasa telekomunikasi tetap ditentukan tarif aktualnya, yang kemudian diubah untuk menjadi tarif maksimum.

Khusus jasa telepon bergerak, pemerintah tidak terlalu ikut campur atau memonopoli bidang tersebut. Keadaan itu dapat dilihat dari ketentuan yang memberikan kebebasan penyelenggara telekomunikasi bergerak untuk menentukan pembangunan untuk ekspansi jaringan telepon bergerak seluler, begitu juga masalah pendanaan pembangunan infrastruktur jaringan telekomunikasi bergerak seluler. Namun seperti telekomunikasi tetap, masalah tarif jasa telekomunikasi seluler tetap ditentukan nilai maksimumnya oleh pemerintah.

Dalam Cetak Biru Kebijakan Pemerintah tentang Telekomunikasi, diharapkan masalah tarif jasa telekomunikasi bergerak ataupun tidak bergerak ditentukan oleh mekanisme pasar dan berorientasi pada biaya. Keadaan tersebut tentunya seiring dengan liberalisasi dan perasaingan bebas yang dilakukan dalam

⁶⁶ Undang-Undang Telekomunikasi sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999,

bidang telekomunikasi. Selain itu, dalam Cetak Biru Kebijakan Pemerintah tentang Telekomunikasi tersebut, menginginkan terwujudnya perlindungan terhadap konsumen atas kerugian yang mungkin dideritanya akibat kelalaian penyelenggara jasa telekomunikasi

Ketentuan tentang tarif dalam Undang-Undang Telekomunikasi diatur dalam Pasal 27 dan Pasal 28. Untuk ketentuan tarif penyelenggaraan jaringan dan/atau jasa telekomunikasi ditentukan bahwa susunan tarif diatur dalam Peraturan Pemerintah. Besaran tarif penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan/atau jasa telekomunikasi ditetapkan oleh penyelenggara jaringan telekomunikasi dan/atau jasa telekomunikasi dengan berdasarkan formula yang ditetapkan oleh pemerintah.

Berdasarkan penjelasan Pasal 27 Undang-Undang Telekomunikasi susunan tarif jaringan dan/atau jasa telekomunikasi meliputi struktur dan jenis tarif ditetapkan oleh pemerintah. Berdasarkan struktur dan jenis tersebut, penyelenggara jaringan telekomunikasi dan/atau jasa telekomunikasi dapat menetapkan besaran tarif. Struktur tarif terdiri atas biaya pasang baru (aktivasi), biaya berlangganan bulanan, biaya penggunaan, dan biaya jasa tambahan (*feature*). Sementara itu untuk jenis tarif yang diberlakukan terdiri dari, tarif pulsa lokal, tarif pulsa SLJJ, dan air time untuk jasa sambungan telepon bergerak.

Dalam penjelasan Pasal 28 Undang-Undang Telekomunikasi dinyatakan bahwa formula yang ditetapkan oleh pemerintah merupakan pola perhitungan untuk menetapkan besaran tarif. Formula tarif terdiri atas tarif awal dan formula tarif perubahan. Dalam menetapkan formula tarif awal, yang harus diperhatikan adalah komponen biaya, sedangkan untuk menetapkan formula besaran tarif perubahan memperhatikan faktor inflasi, kemampuan masyarakat, dan kesinambungan pembangunan telekomunikasi.

Ketentuan tentang tarif telekomunikasi tersebut dilandasi oleh kebijakan pokok untuk menjadikan tarif telekomunikasi yang berorientasi biaya. Dimana pemerintah menentukan susunan tarif jasa telekomunikasi dengan memperhatikan basis biaya dan mekanisme pasar. Ketentuan tentang tarif telekomunikasi tersebut ditujukan untuk melindungi kepentingan konsumen agar mendapatkan kualitas

pelayanan yang baik, harga yang harus dibayar, dan menciprakan pilihan-pilihan bagi konsumen.

Dari ketentuan diatas juga dapat dilihat bahwa, sekalipun pemerintah menerapkan liberalisasi dan konsep persaingan pemerintah masih mengatur tentang tarif yang harus diberlakukan oleh penyelenggara telekomunikasi. Sehingga kepentingan masyarakat luas terhadap telekomunikasi masih dapat dipenuhi dengan harga yang wajar.

Kebijakan tentang tarif diatas juga berlaku terhadap penyelenggaraan jasa telekomunikasi seluler, namun dalam jasa telekomunikasi seluler dikenakan juga biaya *air time*.

Pengaturan tentang tarif dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi tersebut kemudian dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi. Ketentuan tentang tarif penyelenggaraan telekomunikasi diatur dalam Pasal 34 sampai dengan Pasal 37 peraturan pemerintah tersebut.

Pasal 34 peraturan pemerintah tersebut menyatakan bahwa tarif penyelenggaraan telekomunikasi terdiri atas tarif penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan tarif penyelenggaraan jasa telekomunikasi. sedangkan susunan tarif penyelenggaraan telekomunikasi terdiri atas jenis dan struktur tarif. Kemudian dalam Pasal 35 ayat (3), menyatakan bahwa jenis tarif penyelenggaraan jasa telekomunikasi yang disalurkan melalui jaringan bergerak terdiri atas tarif *air time*, tarif jelajah, dan tarif jasa multimedia.

Sementara itu struktur tarif penyelenggaraan jasa telekomunikasi terdiri atas biaya aktivasi, biaya berlangganan bulanan, biaya penggunaan, dan biaya fasilitas tambahan. Dalam Pasal 37 peraturan pemerintah tersebut dinyatakan bahwa tarif penyelenggaraan jasa telekomunikasi didasarkan pada formula yang ditetapkan oleh pemerintah melalui keputusan menteri. Adapun penetapan formula perhitungan tarif adalah berdasarkan biaya.

Meski belum mendetail, namun Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi juga memuat pengaturan mengenai Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) telekomunikasi, sebagai berikut:

- a. Setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi berkewajiban untuk membayar Biaya Hak Penyelenggaraan Telekomunikasi.⁶⁷
- b. Apabila penyelenggaraan jaringan atau penyelenggara jasa telekomunikasi tidak atau terlambat membayar, maka akan dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶⁸ Sanksi yang dimaksud adalah sanksi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dibidang Pendapatan Negara Bukan Pajak dan Telekomunikasi.⁶⁹

Melalui Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 20 Tahun 2001 jo. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 29 Tahun 2004 menguraikan jenis tarif penyelenggaraan jaringan telekomunikasi atas:⁷⁰

- a. Tarif Sewa Jaringan;
Adalah tarif atas penggunaan jaringan yang digunakan oleh pihak penyewa atau pemakai jaringan;
- b. Biaya Interkoneksi;
Adalah tarif yang dibayar oleh 1 penyelenggara jaringan telekomunikasi kepada penyelenggara jaringan telekomunikasi lain yang atas usahanya menyediakan akses dan menyalurkan trafik telekomunikasi.

Sedangkan mengenai struktur tarif penyelenggaraan jaringan telekomunikasi terdiri atas:⁷¹

- a. Biaya akses;
- b. Biaya pemakaian;
- c. Biaya kontribusi pelayanan umum.

Besaran tarif jaringan telekomunikasi ditetapkan oleh penyelenggara jaringan telekomunikasi dengan mengacu kepada formula tarif jaringan

⁶⁷ Indonesia, Peraturan Pemerintah Tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi, Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000, Pasal 32 Ayat (1);

⁶⁸ *Ibid.*, Pasal 33;

⁶⁹ *Ibid.*, Penjelasan Pasal 33;

⁷⁰ Departemen Perhubungan, Keputusan Menteri Perhubungan Tentang Penyelenggaraan Jaringan Telekomunikasi, Kepmen Perhubungan No. 21 Tahun 2001, Pasal 81 Ayat (1);

⁷¹ *Ibid.*, Pasal 81 Ayat (2);

telekomunikasi yang ditetapkan oleh Menteri Komunikasi dan Informatika.⁷² Penyelenggaraan jaringan telekomunikasi berkewajiban untuk melaporkan rencana penetapan atau perubahan besaran tarif jaringan telekomunikasi dalam waktu 30 hari kerja sebelum diberlakukan dengan melengkapi perincian mengenai cara perhitungan dan data pendukung yang digunakan dalam menetapkan besaran dan atau perubahan besaran tarif dimaksud, untuk selanjutnya Direktorat Jendral Pos dan Telekomunikasi melakukan evaluasi terhadap laporan rencana besaran tarif dan atau perubahan besaran tarif dengan memperhatikan formula tarif yang ditetapkan oleh Menteri Komunikasi dan Informatika. Apabila evaluasi tersebut diperoleh hasil tidak sesuai dengan perhitungan formula tarif yang ditetapkan oleh Menteri Komunikasi dan Informatika, maka rencana penetapan atau perubahan tarif tidak diberlakukan.⁷³

Melalui Keputusan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 21 Tahun 2001 jo. Keputusan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 30 Tahun 2004 diuraikan jenis tarif penyelenggaraan jasa telekomunikasi sebagai berikut:

- a. Jenis tarif penyelenggaraan jasa telekomunikasi yang disalurkan melalui jaringan tetap terdiri atas:⁷⁴
 - jenis tarif jasa teleponi dasar sambungan lokal, sambungan langsung jarak jauh (SLJJ), sambungan langsung internasional (SLI);
 - jenis tarif jasa nilai tambah teleponi;
 - jenis tarif jasa multimedia.
- b. Jenis tarif penyelenggaraan jasa telekomunikasi yang disalurkan melalui jaringan bergerak terdiri atas:⁷⁵
 - jenis tarif air-time;

adalah tarif penggunaan jasa telekomunikasi melalui jaringan bergerak per satuan waktu.
 - jenis tarif jelajah;

adalah tarif yang dibebankan kepada pelanggan yang menggunakan jaringan telekomunikasi bergerak diluar tempat asal pelanggan tercatat.

⁷² *Ibid.*, Pasal 82;

⁷³ *Ibid.*, Pasal 84;

⁷⁴ Keputusan Menteri Nomor Perhubungan 21 Tahun 2001 Jo. Keputusan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 30 Tahun 2004, Pasal 77 Ayat (1);

⁷⁵ *Ibid.*, Pasal 77 Ayat (2)

- jenis tarif jasa multimedia.

Sedangkan mengenai struktur tarif penyelenggaraan jasa telekomunikasi meliputi sebagai berikut:⁷⁶

a. Biaya aktivasi;

Yang dimaksud dengan biaya aktivasi adalah biaya untuk mengaktifkan akses yang dibayarkan oleh pelanggan jasa telekomunikasi kepada penyelenggara jasa telekomunikasi.

b. Biaya berlangganan bulanan

c. Biaya penggunaan

d. Biaya fasilitas tambahan

Besaran tarif teleponi dasar ditetapkan oleh penyelenggara jasa teleponi dasar dengan mengacu kepada formula tarif jasa teleponi dasar yang ditetapkan oleh Keputusan Menteri Komunikasi dan Informatika.⁷⁷ Besaran tarif jasa nilai tambah teleponi dan besaran tarif jasa teleponi untuk melaporkan rencana penetapan atau perubahan besaran tarif jasa teleponi dasar dalam waktu 30 hari kerja sebelum diberlakukan dengan dilengkapi perincian mengenai cara perhitungan dan data besaran tarif tersebut, yang selanjutnya Direktorat Jendral Pos dan Telekomunikasi melakukan evaluasi dengan memperhatikan formula tarif yang ditetapkan oleh Keputusan Menteri Komunikasi dan Informatika.⁷⁸ Apabila evaluasi tersebut diperoleh hasil tidak sesuai dengan perhitungan formula tarif yang ditetapkan oleh Keputusan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor, maka rencana penetapan atau perubahan besaran tarif tidak diberlakukan.

Dalam Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 08/Per/M.Kominfo/02/2006, dijabarkan pula mengenai jenis biaya interkoneksi yang dapat terdiri dari:

- Biaya originasi, terdiri dari lokal, jarak jauh, internasional, bergerak seuler, atau bergerak satelit.⁷⁹
- Biaya transit, terdiri dari biaya transit lokal, atau biaya transit jarak jauh.⁸⁰

⁷⁶ *Ibid*, Pasal 78;

⁷⁷ Departemen Komunikasi dan Informatika, Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Tentang Interkoneksi, Permen Kominfo No. 08/Per/M.Kominfo/02/2006, Pasal 79;

⁷⁸ *Ibid*, Pasal 81;

⁷⁹ *Ibid*, Pasal 10;

c. Biaya terminasi, terdiri dari lokal, jarak jauh, internasional, bergerak seluler atau bergerak satelit.³¹

Perhitungan biaya interkoneksi dimaksud mengacu kepada ketentuan metode pengalokasian biaya dan laporan finansial kepada regulator serta buku panduan dan perangkat lunak formula perhitungan biaya interkoneksi yang akan ditetapkan dengan Keputusan Direktorat Jendral Pos dan Telekomunikasi.³² Besaran biaya interkoneksi hasil perhitungan tersebut merupakan biaya interkoneksi penyelenggaraan telekomunikasi dan dapat disesuaikan dengan nilai ekonomis. Nilai ekonomis ini merupakan biaya interkoneksi yang disesuaikan dengan kapasitas permintaan dan jaminan trafik yang dikomitmenkan oleh penyelenggara telekomunikasi yang meminta layanan interkoneksi. Tata cara penetapan nilai ekonomis tersebut harus dicantumkan dalam Dokumen Penawaran Interkoneksi.³³

Biaya interkoneksi dibebankan oleh penyelenggara tujuan panggilan kepada penyelenggara asal panggilan yang mempunyai tanggung jawab atas panggilan interkoneksi. Apabila tanggung jawab interkoneksi dimiliki oleh penyelenggara tujuan atau penyelenggara jasa telekomunikasi, maka biaya interkoneksi dibebankan oleh penyelenggara asal pada penyelenggara tujuan. Tanggung jawab atas panggilan interkoneksi meliputi tanggung jawab atas kualitas pelayanan, proses *billing* tarif pungut, penagihan pada pelanggan, dan piutang tak tertagih.

Dalam Keputusan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 9 Tahun 2008 tentang Tata Cara Penetapan Tarif Jasa Telekomunikasi Yang Disalurkan Melalui Jaringan Bergerak Selular, dinyatakan bahwa jenis tarif penyelenggaraan jasa telekomunikasi yang disalurkan melalui jaringan bergerak selular dapat terdiri dari:³⁴

³⁰ *Ibid.*, Pasal 11;

³¹ *Ibid.*, Pasal 12;

³² Departemen Komunikasi dan Informatika, Keputusan Menteri Komunikasi dan Informatika Tentang Tata Cara Penetapan Tarif Jasa Telekomunikasi, Kepmen Kominfo No. 9 Tahun 2008, Pasal 13;

³³ *Ibid.*, Pasal 14;

³⁴ *Ibid.*, Pasal 2 Ayat (1);

- a. Tarif jasa teleponi dasar;⁸⁵
- b. Tarif jelajah,⁸⁶ dan atau;
- c. Tarif jasa multimedia.⁸⁷

Sedangkan struktur tarif terdiri dari biaya aktivasi, biaya berlangganan bulanan, biaya penggunaan, dan biaya fasilitas tambahan.

Dari gambaran diatas dapat disimpulkan bahwa pengaturan tarif jasa telekomunikasi seluler saat ini penghitungannya didasarkan oleh formula yang ditetapkan oleh pemerintah. Adapun formula yang ditetapkan oleh pemerintah tersebut merupakan susunan tarif yang akan diterapkan oleh operator seluler. Susunan tarif tersebut terdiri atas struktur tarif dan juga jenis tarif.

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat dilihat bahwa pemerintah mengintervensi bidang telekomunikasi di Indonesia, dalam hal ini termasuk menentukan tarif seluler. Walaupun telah terjadi perubahan dari menentukan harga maksimum menjadi didasarkan atas formula yang besarnya dapat ditentukan oleh pelaku usaha berdasarkan biaya dan keuntungan yang ingin diperoleh.

Intervensi pemerintah terhadap bidang telekomunikasi seluler khususnya dalam hal tarif didasarkan atas pertimbangan bahwa bidang telekomunikasi merupakan bidang yang sangat strategis, menguasai hajat hidup orang banyak, menyangkut keamanan dan pertahanan negara, dan kepentingan pemerintah untuk mewujudkan persaingan usaha yang sehat.

Konsep *Political Economic of Law* yang menggunakan pendekatan ekonomi makro dan variabel-variabelnya, yaitu kepentingan pelaku usaha, konsumen, pemerintah, dan juga masyarakat. Pemerintah menjadi penting, karena pemerintah yang menentukan politik hukum ekonomi negara ini, begitu juga

⁸⁵Tarif Jasa Teleponi Dasar adalah tarif atas penggunaan jasa teleponi dasar (Pasal 2 Ayat (2) Keputusan Menteri Komukasi dan Informatika Nomor 9 Tahun 2008 tentang Tata Cara Penetapan Tarif Jasa Telekomunikasi Yang Disalurkan Melalui Jaringan Bergerak Selular);

⁸⁶Tarif Jelajah merupakan tarif yang dibebankan kepada pengguna yang menggunakan jaringan bergerak diluar tempat asal pelanggan tersebut tercatat (Pasal 2 Ayat (3), Keputusan Menteri Komukasi dan Informatika Nomor 9 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penetapan Tarif Jasa Telekomunikasi Yang Disalurkan Melalui Jaringan Bergerak Selular);

⁸⁷Tarif multimedia adalah tarif atas penggunaan multimedia (Pasal 2 ayat (4), Dalam pasal 2 ayat (2) Keputusan Menteri Komukasi dan Informatika Nomor 9 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penetapan Tarif Jasa Telekomunikasi Yang Disalurkan Melalui Jaringan Bergerak Selular);

apa saja yang ada di pasaran. Untuk menyampaikan informasi tersebut digunakan iklan, baik melalui media cetak maupun media elektronik, iklan bagi pelaku usaha adalah media yang sangat dibutuhkan untuk memasarkan produknya dan menaikkan jumlah penjualan. Dengan kata lain iklan merupakan usaha untuk memancing dan membangkitkan minat (animo) konsumen, untuk membeli produk barang atau jasa yang diiklankan.

Iklan hanya dipandang sebagai alat yang digunakan pelaku usaha agar mendapat keuntungan yang besar karena masyarakat sudah mengenal dan mengetahui produk yang mereka tawarkan, sehingga masyarakat banyak yang menggunakan produknya. Namun seharusnya iklan juga dipandang sebagai alat informasi yang tidak saja menguntungkan produsen, tetapi juga tidak membahayakan konsumen.

Tidak bisa dipungkiri bahwa iklan merupakan kontrak sosial pelaku usaha dengan konsumen dan pelaku usaha dengan calon konsumen. Ketika masyarakat sudah membeli produk atau layanan jasa berdasarkan iklan, kontrak sudah terjadi. Maka mestinya pengusaha tidak hanya mencari keuntungan, tapi juga wajib memberikan edukasi lewat iklan.⁹⁹ Untuk itulah maka setiap aspek iklan harus diperhatikan.

Menurut Howard Beales, dkk setidaknya ada empat hal yang harus diatur dalam suatu regulasi yang efisien, berkenaan dengan pentingnya informasi bagi konsumen yang mengikat secara hukum bagi pelaku usaha yang terlibat dalam memproduksi suatu iklan,⁹⁰

a. Consumer Information in the Law

Bahwa informasi bagi konsumen sekaligus menjadi kewajiban bagi produsen, yang dilindungi secara hukum. Informasi penting yang harus dikemukakan oleh produsen tersebut menyangkut tentang harga, kualitas/mutu, efek samping, dan hal-hal lain yang perlu diketahui konsumen sebagai bahan rujukan ketika konsumen berniat hendak membeli produk barang atau jasa.

⁹⁹-YLKI Ingatkan Operator Soal Iklan, *Koran Tempo* (8 April 2008);

⁹⁰Taufik H Simatupang, *op.cit.*, hal. 10-12;

b. Information Markets and Market Failures

Yaitu suatu informasi pasar yang mengiklankan suatu produk barang dan jasa secara berlebihan, sehingga konsumen mendapatkan informasi yang salah.

c. Information Remedies

Pengendalian informasi dapat diklasifikasikan pada 3 (tiga) kategori umum, yaitu:

- *Removing restrains on information*

Yaitu suatu usaha-usaha untuk melakukan pemantauan sekaligus pengendalian secara terus-menerus terhadap informasi-informasi produk barang dan jasa yang diterima konsumen.

- *Correcting misleading information*

Yaitu suatu usaha-usaha untuk mengklasifikasikan *claim* (gugatan) yang memang disebabkan kesalahan dan perilaku buruk dari produsen. Atau justru bukan karena kesalahan produsen, melainkan lebih disebabkan kesalahan perusahaan periklanan, baik yang disengaja maupun tidak disengaja.

- *Encouraging additional information*

Yaitu kecenderungan produsen memberikan informasi secara berlebihan yang tidak sesuai dengan kondisi dan karakteristik produk yang sebenarnya.

d. Policy Implication

Yaitu suatu kondisi dimana hak-hak konsumen, khususnya untuk mendapatkan informasi yang benar dari suatu produk barang dan jasa akan semakin terlindungi.

Dengan demikian, informasi-informasi yang diperlukan konsumen sekaligus yang harus disampaikan produsen adalah menyangkut tentang harga (*price*), jumlah (*quantity*), mutu (*quality*), cara penggunaan, efek samping dan keterangan-keterangan lainnya yang dapat membantu konsumen dalam memutuskan untuk membeli atau tidak suatu produk barang dan jasa. Sekaligus informasi-informasi tersebut juga membantu produsen untuk menetapkan bentuk atau standar produk yang ditawarkan kepada konsumen.

Menurut Phil Astrid S Susanto, tujuan langsung dari periklanan (melalui iklan), adalah:⁹¹

- 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*).

Dari tujuan iklan yang dikemukakan oleh ahli tersebut, maka disimpulkan bahwa tujuan iklan adalah memberikan informasi tentang adanya suatu produk kemasyarakatan agar masyarakat dapat mengkonsumsinya.

Selanjutnya, berbicara tentang iklan, maka akan ada pihak-pihak yang terlibat dalam kegiatan usaha periklanan, yaitu:

- a. Perusahaan periklanan (*advertising*), yaitu perusahaan yang menjual jasa periklanan bagi produk barang atau jasa.
- b. Media periklanan, yaitu setiap media komunikasi massa, baik berupa media cetak (Surat Kabar, Majalah, Tabloin) maupun media elektronik (Televisi dan Radio), termasuk juga media luar ruangan seperti pamflet atau spanduk.
- c. Pemasang iklan (periklanan), yaitu setiap badan hukum (perusahaan) dan perorangan yang mengiklankan suatu produk barang atau jasa.
- d. Konsumen, yaitu setiap pemakai iklan dan penikmat produk barang atau jasa yang diiklankan.
- e. Pemerintah selaku pengawas berjalannya aturan main (*rule of the game*) yang baik dan jelas dengan bisnis periklanan.

Pengaturan tentang iklan di Indonesia secara khusus belum ada, begitu juga halnya dengan pengaturan iklan tarif seluler. Meskipun demikian, beberapa undang-undang mengatur periklanan didalamnya, seperti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Selain itu pengaturan periklanan juga diatur

⁹¹Phil Astrid S Susanto, *Komunikasi Dalam Teori dan Praktek*, Cet II, (Bandung: Binacipta, 1977), hal. 201;

dalam Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia (TKTCPI). Pengaturan tentang iklan tersebut juga berlaku untuk iklan tarif jasa seluler di Indonesia.

1. Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 lebih menekankan iklan melalui media siaran baik itu siaran televisi maupun siaran radio. Dalam pasal 1 angka (6), menyatakan bahwa promosi adalah kegiatan pengenalan dan atau penyebarluasan informasi barang dan/atau jasa untuk menarik minat beli konsumen terhadap barang dan/atau jasa yang akan dan sedang diperdagangkan.

Dalam Pasal 1 angka (5) Undang-Undang Penyiaran, menyatakan bahwa Siaran iklan adalah siaran informasi yang bersifat komersial dan layanan masyarakat tentang tersedianya jasa, barang, dan gagasan yang dapat dimanfaatkan oleh khalayak dengan atau tanpa imbalan kepada lembaga penyiaran yang bersangkutan.

Sementara itu siaran iklan dibagi atas dua, yaitu:⁹²

- a. Siaran iklan niaga adalah siaran iklan komersial yang disiarkan melalui penyiaran radio atau televisi dengan tujuan memperkenalkan, memasyarakatkan, dan/atau mempromosikan barang atau jasa kepada khalayak sasaran untuk mempengaruhi konsumen agar menggunakan produk yang ditawarkan.
- b. Siaran iklan layanan masyarakat adalah siaran iklan nonkomersial yang disiarkan melalui penyiaran radio atau televisi dengan tujuan memperkenalkan, memasyarakatkan, dan/atau mempromosikan gagasan, cita-cita, anjuran, dan/atau pesan-pesan lainnya kepada masyarakat untuk mempengaruhi khalayak agar berbuat dan/atau bertingkah laku sesuai dengan pesan iklan tersebut.

Dari ketentuan diatas dapat disimpulkan bahwa siaran iklan merupakan bagian dari penyiaran yang harus tunduk pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun

⁹²Indonesia, Undang-Undang Tentang Penyiaran, UU No. 32 Tahun 2002, Pasal 1 angka 6 [selanjutnya disebut dengan Indonesia (c)];

2002 tersebut. Sehingga substansi siaran iklan yang ditayangkan harus sesuai dengan ketentuan undang-undang tersebut.

Berdasarkan Pasal 35 tentang isi siaran menyatakan bahwa isi siaran harus sesuai dengan asas, tujuan, fungsi, dan arah siaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, dan Pasal 5. Dalam pasal 2 dinyatakan bahwa penyiaran diselenggarakan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan asas manfaat, adil dan merata, kepastian hukum, keamanan, keberagaman, kemitraan, etika, kemandirian, kebebasan, dan tanggung jawab.

Dalam Pasal 3 penyiaran diselenggarakan dengan tujuan untuk memperkuat integrasi nasional, terbinanya watak dan jati diri bangsa yang beriman dan bertakwa, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum, dalam rangka membangun masyarakat yang mandiri, demokratis, adil dan sejahtera, serta menumbuhkan industri penyiaran Indonesia.

Pasal 4 mengatur tentang fungsi penyiaran yang tertuang dalam ayat (1) dan (2), yang menyatakan bahwa:

- (1) Penyiaran sebagai kegiatan komunikasi massa mempunyai fungsi sebagai media informasi, pendidikan, hiburan yang sehat, kontrol dan perekat sosial.
- (2) Dalam menjalankan fungsi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), penyiaran juga mempunyai fungsi ekonomi dan kebudayaan.

Sementara itu dalam Pasal 5 mengatur tentang arah penyiaran, bahwa penyiaran diarahkan untuk:

- a. menjunjung tinggi pelaksanaan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. menjaga dan meningkatkan moralitas dan nilai-nilai agama serta jati diri bangsa;
- c. meningkatkan kualitas sumber daya manusia;
- d. menjaga dan mempererat persatuan dan kesatuan bangsa;
- e. meningkatkan kesadaran ketaatan hukum dan disiplin nasional;
- f. menyalurkan pendapat umum serta mendorong peran aktif masyarakat dalam pembangunan nasional dan daerah serta melestarikan lingkungan hidup;

- g. mencegah monopoli kepemilikan dan mendukung persaingan yang sehat di bidang penyiaran;
- h. mendorong peningkatan kemampuan perekonomian rakyat, mewujudkan pemerataan, dan memperkuat daya saing bangsa dalam era globalisasi;
- i. memberikan informasi yang benar, seimbang, dan bertanggung jawab;
- j. memajukan kebudayaan nasional.

Lebih lanjut isi siaran diatur dalam pasal 36 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, yaitu:

- a. Isi siaran wajib mengandung informasi, pendidikan, hiburan, dan manfaat untuk pembentukan intelektualitas, watak, moral, kemajuan, kekuatan bangsa, menjaga persatuan dan kesatuan, serta mengamalkan nilai-nilai agama dan budaya Indonesia.
- b. Isi siaran dari jasa penyiaran televisi, yang diselenggarakan oleh Lembaga Penyiaran Swasta dan Lembaga Penyiaran Publik, wajib memuat sekurang-kurangnya 60% (enam puluh per seratus) mata acara yang berasal dari dalam negeri.
- c. Isi siaran wajib memberikan perlindungan dan pemberdayaan kepada khalayak khusus, yaitu anak-anak dan remaja, dengan menyiarkan mata acara pada waktu yang tepat, dan lembaga penyiaran wajib mencantumkan dan/atau menyebutkan klasifikasi khalayak sesuai dengan isi siaran.
- d. Isi siaran wajib dijaga netralitasnya dan tidak boleh mengutamakan kepentingan golongan tertentu.
- e. Isi siaran dilarang :
 - bersifat fitnah, menghasut, menyebarkan dan/atau bohong;
 - menonjolkan unsur kekerasan, cabul, perjudian, penyalah-gunaan narkoba dan obat terlarang; atau
 - mempertentangkan suku, agama, ras, dan antargolongan.
- f. Isi siaran dilarang memperlakukan, merendahkan, melecehkan dan/atau mengabaikan nilai-nilai agama, martabat manusia Indonesia, atau merusak hubungan internasional.

Kemudian dalam Pasal 46 diatur tentang siaran iklan secara lebih khusus. Pasal tersebut menyatakan bahwa:

- (1) Siaran iklan terdiri atas siaran iklan niaga dan siaran iklan layanan masyarakat.
- (2) Siaran iklan wajib menaati asas, tujuan, fungsi, dan arah penyiaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, dan Pasal 5.
- (3) Siaran iklan niaga dilarang melakukan:
 - a. promosi yang dihubungkan dengan ajaran suatu agama, ideologi, pribadi dan/atau kelompok, yang menyinggung perasaan dan/atau merendahkan martabat agama lain, ideologi lain, pribadi lain, atau kelompok lain;
 - b. promosi minuman keras atau sejenisnya dan bahan atau zat adiktif;
 - c. promosi rokok yang memperagakan wujud rokok;
 - d. hal-hal yang bertentangan dengan kesusilaan masyarakat dan nilai-nilai agama; dan/atau
 - e. eksploitasi anak di bawah umur 18 (delapan belas) tahun.
- (4) Materi siaran iklan yang disiarkan melalui lembaga penyiaran wajib memenuhi persyaratan yang dikeluarkan oleh KPI.
- (5) Siaran iklan niaga yang disiarkan menjadi tanggung jawab lembaga penyiaran.
- (6) Siaran iklan niaga yang disiarkan pada mata acara siaran untuk anak-anak wajib mengikuti standar siaran untuk anak-anak.
- (7) Lembaga Penyiaran wajib menyediakan waktu untuk siaran iklan layanan masyarakat.
- (8) Waktu siaran iklan niaga untuk Lembaga Penyiaran Swasta paling banyak 20% (dua puluh per seratus), sedangkan untuk Lembaga Penyiaran Publik paling banyak 15% (lima belas per seratus) dari seluruh waktu siaran.
- (9) Waktu siaran iklan layanan masyarakat untuk Lembaga Penyiaran Swasta paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) dari siaran iklan niaga, sedangkan untuk Lembaga Penyiaran Publik paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus) dari siaran iklannya.
- (10) Waktu siaran lembaga penyiaran dilarang dibeli oleh siapa pun untuk kepentingan apa pun, kecuali untuk siaran iklan.

(11) Materi siaran iklan wajib menggunakan sumber daya dalam negeri.

Dengan demikian, maka setiap pelaku usaha yang mengiklankan produknya harus beritikad baik, artinya mengenai isi, mutu, asal, ukuran, sifat, komposisi maupun keaslian produk yang ditawarkan harus sesuai dengan yang diiklankan kepada konsumen.

2. Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menggunakan kata promosi yang diidentikkan dengan iklan. Dalam Pasal 1 angka (6) disebutkan bahwa promosi adalah kegiatan pengenalan atau penyebaran informasi suatu barang dan/atau jasa untuk menarik minat beli konsumen terhadap barang dan/atau jasa yang akan dan sedang diperdagangkan. Pasal tersebut mengidentikkan promosi dengan iklan yaitu kegiatan pengenalan atau penyebaran informasi suatu barang dan/atau jasa untuk menarik minat beli konsumen. Keadaan tersebut sering kali ditafsirkan oleh pelaku usaha menjadi semacam alat, dengan menghalalkan muatan informasi apa saja, semata-mata untuk menggugah konsumen membeli.

Untuk mencegah dijadikannya iklan hanya sebagai alat untuk menarik konsumen oleh pelaku usaha, maka dalam Pasal 9 diatur tentang larangan bagi pelaku usaha. Pasal 9 tersebut menyatakan 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 model 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 aksesoris tertentu;

- d. barang dan/atau jasa tersebut dibuat oleh perusahaan yang mempunyai sponsor, persetujuan, atau afiliasi;
- e. barang dan/atau jasa tersebut tidak tersedia;
- f. barang tersebut tidak mengandung cacat tersembunyi;
- g. barang tersebut merupakan kelengkapan dari barang tertentu;
- 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 resiko atau efek samping tanpa keterangan lengkap;
- k. menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti.

Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap ayat (1) dilarang melakukan penawaran, promosi, dan pengiklanan barang dan/atau jasa tersebut. Kemudian dalam Pasal 10 dinyatakan 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:

- 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 menarik yang ditawarkan;
- e. bahaya penggunaan barang dan/atau jasa.

Pengaturan tentang iklan juga terdapat dalam Pasal 12 tentang iklan yang menawarkan, mempromosikan produk dengan tarif khusus, dalam waktu dan jumlah tertentu, Pasal 13 tentang iklan produk barang dan jasa dengan memberikan janji pemberian souvenir atau hadiah secara gratis, tetapi ketika produk dibeli, janji tersebut tidak dipenuhi dengan dalih persediaan sudah habis, Pasal 14 yang berkenaan dengan janji iklan dalam undian yang tidak diumumkan secara patut melalui media yang diketahui konsumen secara luas dan Pasal 15 tentang penawaran barang secara paksa, baik secara fisik maupun psikis serta

Pasal 16 tentang produk melalui pesanan yang tidak sesuai dengan kesepakatan semula atau waktu pengiriman pesanan seperti yang dijanjikan.

Secara khusus perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha diatur dalam Pasal 17 ayat (1) dengan memproduksi iklan yang dapat:

- a. mengelabui konsumen kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan, dan harga barang dan/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 resiko pemakaian barang dan/atau jasa;
- e. mengeksploitasi kejadian dan/atau seseorang tanpa seizin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan;
- f. melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan.

Pengaturan tentang tanggung jawab pelaku usaha dan ketentuan tentang iklan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen sangat erat kaitannya dengan penjagaan atas hak-hak yang dimiliki oleh konsumen yang tertuang dalam Pasal 4 huruf (c), yang menyatakan bahwa konsumen berhak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa. Selain itu juga terkait dengan tanggung jawab yang harus diemban oleh pelaku usaha.

Kemudian dalam Pasal 20 Undang-Undang Perlindungan Konsumen juga mengatur tentang tanggung jawab pelaku usaha periklanan. Dimana pasal tersebut mengatur tanggung jawab pelaku usaha periklanan atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut. Sehingga pelaku usaha periklanan dapat dimintakan pertanggungjawabannya.

3. Pengaturan dalam Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia (TKTCPD)

Para sponsor dan penyusun Kode Etik Periklanan Indonesia memilih istilah sendiri yang mereka sebut sebagai Tata Krama dan Tata Cara Periklanan

Indonesia (TKTCPI). Secara umum Tata Krama dimaksudkan untuk menjaga citra bisnis periklanan di mata masyarakat, sedangkan Tata Cara Periklanan bertujuan untuk menjaga persaingan antar pengusaha periklanan agar berjalan dengan wajar dan mencegah terjadinya persaingan curang dalam penyelenggaraan bisnis periklanan. Jadi tirik beratnya adalah agar terdapat praktek usaha periklanan yang wajar dan sehat.

Meskipun TKTCPI bukan merupakan produk undang-undang yang mengikat secara luas (publik) tetapi sebagai *self regulation* bagi para anggotanya, kode etik ini memiliki arti yang penting dalam rangka memberikan kejelasan aturan main (*rule of the game*). Sekaligus untuk menjaga tindakan dan perilaku anggotanya agar tetap menjunjung etika dalam berusaha. Sehingga persaingan bisnis untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya melalui periklanan tidak menimbulkan penyesatan informasi, yang pada akhirnya sangat merugikan konsumen.

Dalam Tata Krama dan Tata Cara Indonesia dinyatakan bahwa periklanan bukan hanya sebagai sarana pemasaran bagi pelaku usaha, namun juga sebagai sarana penerangan memegang peranan penting di dalam pembangunan yang dilaksanakan bangsa Indonesia. Sebagai sarana penerangan dan pemasaran, periklanan merupakan bagian dari kehidupan media komunikasi yang vital bagi pengembangan dunia usaha, serta harus berfungsi menunjang pembangunan.

Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia (TKTCPI) menyebutkan bahwa asas-asas umum periklanan harus memuat, antara lain:

- a. Iklan harus jujur, bertanggung jawab, dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku;
 - Jujur, yaitu iklan tidak boleh menyesatkan, antara lain dengan memberikan keterangan yang tidak benar, mengelabui, dan memberikan janji yang berlebihan.
 - Bertanggung jawab dimana iklan tidak boleh menyalahgunakan kepercayaan dan merugikan masyarakat.
 - Tidak bertentangan dengan hukum, bahwa iklan harus mematuhi undang-undang dan peraturan pemerintah yang berlaku.

- Isi iklan adalah pernyataan dan janji mengenai produk dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.
- Kesaksian konsumen harus dilengkapi dengan pernyataan tertulis berdasarkan pengalaman yang sebenarnya. Nama dan alamat pemberi kesaksian harus dinyatakan dengan jelas dan sebenarnya.
- Pencantuman harga, yaitu bilamana harga suatu produk dicantumkan dalam iklan, maka harga harus jelas sehingga konsumen mengetahui barang apa yang akan diperoleh dengan harga tersebut.
- Perbandingan harga, yaitu bila dilakukan suatu perbandingan harga atas 1 (satu) produk dengan produk lainnya, maka dasar perbandingan tersebut harus sama dan jelas.
- Pemakaian kata “cuma-cuma” atau sejenisnya, yaitu kata “cuma-cuma” atau sejenisnya tidak boleh dicantumkan dalam iklan, bila ternyata konsumen harus membayar sejumlah uang di luar biaya pengiriman yang sebenarnya. Bila biaya pengiriman ini akan dibebankan kepada konsumen, maka harus dicantumkan dengan jelas.
- Janji pengembalian uang, yaitu bila suatu iklan menjanjikan pengembalian uang ganti rugi (*warranty*) untuk pembelian suatu produk yang ternyata mengecewakan konsumen, maka:
 - syarat-syarat pengembalian uang tersebut harus jelas dan lengkap dicantumkan, antara lain batas-batas resiko iklan, jenis-jenis kerusakan/kekurangan yang dijamin, dan jangka waktu berlakunya pengembalian uang.
 - Pengiklan wajib mengembalikan uang konsumen sesuai dengan syarat-syarat yang tercantum.
- Janji jaminan mutu atau garansi, apabila suatu iklan menjamin mutu suatu produk, maka dasar-dasar jaminannya harus dapat dipertanggungjawabkan.
- Rasa takut/takhyul, bahwa iklan tidak boleh mempermainkan rasa takut dan kepercayaan orang terhadap takhyul tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan.
- Kekerasan, bahwa iklan tidak boleh merangsang atau membenarkan tindakan-tindakan kekerasan.

- Keselamatan, bahwa iklan tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan tidak boleh menampilkan adegan berbahaya atau membenarkan pengabaian segi-segi keselamatan terutama yang tidak ada hubungannya dengan produk yang diiklankan.
 - Perlindungan hak-hak pribadi, bahwa iklan tidak boleh menampilkan atau melibatkan seseorang tanpa ada persetujuan terlebih dahulu. Ketentuan ini tidak berlaku untuk penampilan massal atau sebagai latar belakang di mana dapat dianggap merugikan.
 - Anak-anak, bahwa dalam iklan yang ditujukan atau yang mungkin melibatkan anak-anak tidak boleh menampilkan dalam bentuk apa pun hal-hal yang dianggap dapat mengganggu atau merusak jasmani dan rohani mereka, mengambil manfaat atas kemudahanpercayaan, kekurangan pengalaman, atau kepolosan hati mereka.
 - Istilah ilmiah dan statistik, yaitu iklan tidak boleh menyalahgunakan istilah-istilah ilmiah dan statistik untuk menciptakan kesan yang berlebihan.
 - Ketidakadaan produk, yaitu iklan hanya boleh dipasang bila telah ada kepastian tentang tersedianya produk yang diiklankan di pasar.
- b. Iklan tidak boleh menyinggung perasaan dan merendahkan martabat negara, bangsa, agama, adat budaya, hukum, dan golongan;
- Tidak boleh menyinggung agama/kepercayaan, yaitu iklan tidak boleh merendahkan dan/atau mencemooh agama/kepercayaan.
 - Iklan harus berselera baik dan pantas.
 - Iklan harus menggunakan bahasa yang baik dan istilah yang tepat.
 - Tata susila, adat, dan budaya, yaitu iklan tidak boleh melanggar norma-norma tata susila, adat, dan budaya bangsa.
 - Suku dan golongan, yaitu iklan tidak boleh menyinggung atau mempertentangkan suku/golongan.
 - Pahlawan/monumen, yaitu Pahlawan dan monumen tidak boleh dipakai untuk iklan secara tidak layak.
- c. Iklan harus dijiwai oleh asas persaingan yang sehat.

- Penggunaan kata-kata yang berlebihan, yaitu iklan tidak boleh menggunakan kata-kata “ter”, “paling”, “nomor satu”, dan sejenisnya tanpa menjelaskan dalam bidang apa keunggulan itu.
- Perbandingan langsung, yaitu iklan yang baik tidak boleh mengadakan perbandingan langsung dengan produk-produk saingannya. Apabila perbandingan semacam ini diperlukan, maka dasar perbandingan harus sama dan jelas. Konsumen tidak disesatkan oleh perlindungan tersebut.
- Merendahkan, yaitu iklan tidak boleh secara langsung atau tidak langsung merendahkan produk-produk lain.
- Peniruan, yaitu iklan tidak boleh meniru iklan lain sedemikian rupa sehingga menimbulkan penyesatan. Hal ini merupakan merek dagang, logo, komposisi huruf dan gambar, slogan, positioning, cara penampilan, dan *jingle*.

Terkait dengan tata cara periklanan, sesuai dengan yang diatur dalam Tata Krama dan Tata Cara Periklanan mengatur tentang hubungan antara unsur-unsur yang berkepentingan dalam periklanan. Dengan diaturnya tata cara periklanan tersebut dalam suatu bentuk *self-regulation*, maka akan memudahkan untuk melihat siapa yang bertanggung jawab atas suatu kesalahan. Dalam tata cara tersebut diatur hubungan antara perusahaan periklanan dengan konsumen, pengiklan, pemerintah, dan dengan media. Selain itu dalam Bab IV Tata Krama dan Tata Cara Periklanan juga dibentuk suatu Komisi Tata Krama Periklanan Indonesia yang berfungsi untuk menampung masalah-masalah yang timbul dalam pelaksanaan tata krama periklanan dan memberikan saran mengenai penerapan Tata Krama Periklanan.

E. Pengaturan Perlindungan Konsumen atas Iklan Tarif Jasa Seluler

Semakin besarnya pasar industri telekomunikasi seluler di Indonesia menimbulkan persaingan yang ketat antar operator seluler untuk menarik konsumen. Persaingan tersebut tentunya akan disikapi oleh operator seluler dengan berusaha untuk menarik minat masyarakat agar menggunakan produknya.

Salah satu cara yang digunakan untuk menarik minat masyarakat adalah dengan mengiklankan produk jasa operator seluler pada media massa yang tersedia atau yang biasa kita sebut dengan iklan.

Iklan tarif jasa seluler tidak ditemukan dalam satu undang-undang khusus yang mengatur tentang iklan tarif jasa seluler. Maka untuk mengetahui bagaimana pengaturan iklan tarif jasa seluler di Indonesia akan mengacu pada dua undang-undang pokok yaitu pengaturan bidang telekomunikasi, penyiaran, perlindungan konsumen, dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Ketiadaan satu peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang iklan tarif jasa seluler tersebut terjadi karena bisnis jasa seluler akan terkait dengan pengaturan tentang bisnis jasa seluler itu sendiri dan terkait dengan iklan jasa seluler yang disampaikan kepada masyarakat serta terkait dengan perlindungan konsumen, sehingga memang akan banyak terkait dengan undang-undang lainnya.

Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen terdapat hak-hak konsumen atas iklan tarif seluler pada dasarnya sama dengan hak-hak konsumen atas promosi yang dilakukan oleh pelaku usaha, yang diatur dalam pasal 4 huruf (c) yang menyatakan bahwa konsumen berhak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa. Karena iklan merupakan informasi yang disampaikan oleh pelaku usaha kepada konsumen, dalam hal ini operator seluler menginformasikan kepada pengguna jasa telekomunikasi seluler, maka pengguna jasa telekomunikasi seluler berhak atas iklan yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan jasa tersebut.

Namun, pengguna jasa telekomunikasi seluler selaku konsumen tidak hanya dilindungi haknya atas informasi yang benar, jelas, dan jujur saja, namun juga akan terkait dengan hak-hak lainnya yang diatur dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen seperti hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut, hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen, hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif, dan hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian apabila barang

dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya.

Hak tersebut sangat terkait dengan hak untuk mendapatkan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa, karena ketika informasi yang diberikan oleh operator seluler melalui iklan tersebut tidak benar, tidak jelas, dan/atau tidak jujur, maka akan menimbulkan pertanyaan dan juga kerugian bagi konsumen sehingga konsumen berhak untuk didengar pendapat dan keluhannya terhadap jasa yang disediakan oleh operator seluler, kemudian jika ternyata akhirnya terdapat sengketa antara konsumen dengan operator seluler, maka konsumen berhak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen yang patut karena kedudukan konsumen tidak seimbang dengan operator seluler. Dalam pelayanannya, operator seluler juga harus memperlakukan konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif, ketika seorang konsumen bertanya tentang iklan yang disampaikan oleh operator seluler maka operator seluler harus menyampaikan dengan benar, jujur, dan tidak diskriminatif, begitu juga jika konsumen melaporkan kerugian yang telah dideritanya atas iklan yang disampaikan oleh operator seluler, maka operator seluler tetap berkewajiban untuk melayani konsumen secara benar, jujur, dan tidak diskriminatif.

Iklan selain dijadikan sebagai sarana informasi produk yang ditawarkan oleh operator seluler juga dapat dijadikan sebagai sarana untuk memberikan hak konsumen untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan, sehingga iklan yang disampaikan kepada konsumen haruslah iklan yang benar, jelas, dan jujur dari operator.

Iklan tarif jasa seluler yang disampaikan pada masyarakat juga harus sesuai dengan ketentuan dalam Tata Cara dan Tata Krama Periklanan. Dimana iklan tarif jasa seluler harus menaati asas-asas umum periklanan yaitu iklan yang disampaikan pada masyarakat haruslah iklan yang jujur, bertanggung jawab, dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku (dalam hal ini Undang-Undang Penyiaran dan Undang-Undang Perlindungan Konsumen), iklan tidak boleh menyinggung perasaan dan/atau merendahkan martabat, agama, tata susila, adat, dan golongan, dan iklan harus dijiwai oleh asas persaingan yang sehat.

Dalam hal iklan jasa seluler harus menaati asas iklan harus jujur, bertanggung jawab, dan tidak bertentang dengan hukum senada dengan ketentuan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, namun ditambahkan dengan asas iklan harus bertanggung jawab dalam Tata Krama dan Tata Cara Periklanan. Asas tersebut ditujukan agar iklan yang disampaikan kepada masyarakat bukanlah iklan yang menyalahgunakan kepercayaan dan merugikan masyarakat. Dalam hal iklan jasa telekomunikasi seluler, asas bertanggung jawab tersebut juga harus dijunjung tinggi oleh operator seluler.



BAB III

PERLINDUNGAN TERHADAP KONSUMEN ATAS IKLAN TARIF JASA TELEKOMUNIKASI SELULER YANG MERUGIKAN

A. Sejarah Gerakan Perlindungan Konsumen

Revolusi Industri di Inggris yang dimulai pada abad 18, kiranya dapat dianggap sebagai awal dari proses perubahan pola kehidupan masyarakat yang semula merupakan masyarakat agraris menjadi masyarakat industri. Berkembang dan semakin majunya teknologi kemudian mendorong pula peningkatan volume produksi barang dan jasa. Perkembangan ini juga merubah hubungan antara penyedia produk dan pemakai produk yang semakin berjarak. Produk barang dan jasa yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia semakin lama semakin “canggih”, sehingga timbul kesenjangan terhadap kebenaran informasi dan daya tangkap konsumen. Kondisi tersebut menempatkan konsumen dalam posisi yang lemah.⁹³

Sejarah perlindungan konsumen sejalan dengan sejarah perkembangan perekonomian dunia. Perkembangan tersebut memunculkan varietas-varietas baru, berbagai macam dan juga dengan jumlah yang besar. Karena perkembangan tersebut, maka pelaku usaha melakukan perubahan konsep pemasaran. Oughton dan Lowry memandang hukum perlindungan konsumen (*consumer protection law*) sebagai sebuah fenomena modern yang khas pada abad ke 20. Namun sebagaimana ditegaskan dalam perundang-undangan, perlindungan konsumen itu sendiri dimulai lebih awal.⁹⁴

Munculnya ide tentang perlindungan konsumen adalah dari negara-negara barat. Hal tersebut dilatar belakangi oleh perubahan konsep pemasaran yang sudah

⁹³Jufriana Rizal, “Mengakomodasikan Masalah Perlindungan Terhadap Konsumen Dalam Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* (No. 1-3 Tahun XXVIII Januari-Juni 1998), hal. 140;

⁹⁴Abdul Halim Barkatullah, *Hukum Perlindungan Konsumen: Kajian Teoritis dan Perkembangan Pemikiran*, (FH Unlam Press, Banjarmasin, 2008), hal. 10;

semakin luas karena gejala globalisasi dan pasar bebas. Hal senada juga dikemukakan oleh Prof. A. Zen Umar Purba, yang menyatakan bahwa:⁹⁵

“Perlindungan konsumen sebagai suatu konsep terpadu merupakan hal baru, yang perkembangannya dimulai dari negara-negara maju. Namun demikian, saat sekarang konsep ini sudah tersebar ke bagian dunia lain”.

Sistem perekonomian yang semakin kompleks tersebut, berdampak pada perubahan konstruksi hukum dalam hubungan antara produsen dan konsumen. Perubahan konstruksi hukum diawali dengan perubahan paradigma hubungan produsen dan konsumen, yaitu hubungan yang semula dibangun atas prinsip *caveat emptor*⁹⁶ menjadi prinsip *caveat venditor*⁹⁷. Suatu prinsip hubungan yang semula menekankan pada kesadaran konsumen sendiri untuk melindungi dirinya berubah menjadi kesadaran produsen untuk melindungi konsumen.⁹⁸

Masyarakat Eropa, membagi gerakan perlindungan konsumennya atas 2 tahap program. Program pertama dimulai pada tahun 1973, yang memfokuskan pada penggunaan kontrak standar, ketentuan perkreditan, dan penjualan yang bersifat memaksa, perlindungan terhadap konsumen yang mengalami kerugian akibat menggunakan produk cacat, praktek iklan yang menyesatkan serta masalah jaminan produk. Program kedua gerakan perlindungan konsumen Masyarakat Eropa pada tahun 1981 yang menekankan pada hak-hak dasar konsumen, yang kemudian dilanjutkan dengan langkah-langkah Komisi Eropa mengeluarkan tiga kerangka acuan perlindungan konsumen, yaitu *pertama*, produk yang dipasarkan di Masyarakat Eropa haruslah memenuhi standar kesehatan dan keselamatan konsumen. *Kedua*, konsumen harus dapat menikmati keuntungan dari pasar bersama Masyarakat Eropa dan *ketiga*, bahwa kepentingan konsumen harus selalu

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Caveat Emptor* yaitu suatu doktrin yang menyatakan bahwa pembeli menanggung resiko atas kondisi produk yang dibelinya. Dengan kata lain bahwa pembeli harus hati-hati agar tidak dirugikan oleh produk yang dibelinya atau biasa juga disebut *let the buyer beware*. Terdapat dalam Inosestias Samsul, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, *op.cit.*, hal. 4;

⁹⁷ *Caveat Venditor* adalah doktrin yang menyatakan bahwa pihak penjual harus hati-hati, karena jika terjadi sesuatu yang tidak dikehendaki dari produknya tersebut, maka penjuallah yang bertanggung jawab atau biasa disebut *let the seller beware*. *Ibid.*;

⁹⁸ *Ibid.*

diperhitungkan dalam setiap kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan Masyarakat Eropa.⁹⁹

Amerika Serikat merupakan negara yang paling banyak punya andil terhadap perlindungan konsumen. Historis perlindungan konsumen ini ditandai dengan munculnya gerakan-gerakan konsumen (*consumer movement*) di akhir abad sembilan belas.¹⁰⁰ Amerika Serikat dalam awal gerakan perlindungan konsumen¹⁰¹ ditandai dengan tujuan dan filosofi bahwa pengaturan dimaksudkan untuk memberikan bantuan atau perlindungan terhadap konsumen yang berpenghasilan rendah (*low-income consumer*), memperbaiki cara distribusi dan kualitas barang dan jasa, meningkatkan jumlah persediaan barang dan jasa di pasar, meningkatkan persaingan antara produsen.¹⁰²

Pada tahun 1962 J.F. Kennedy dalam pidatonya di depan Kongres Amerika Serikat mengemukakan 4 hak konsumen yang kemudian menjadi inspirasi bagi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk mengeluarkan Resolusi No. 39/248 mengenai the *Guidelines for Consumer Protection* bagian II (*General Principles*), angka 3.¹⁰³

Guidelines for Consumer Protection tersebut berangsur-angsur mulai membuka mata pemerintah berbagai negara tentang praktik-praktik ketidakadilan yang dialami konsumen sebagai salah satu pelaku ekonomi yang secara empiris keberadaannya diakui, namun secara yuridis, dalam penyelesaian sengketa konsumen sulit dilaksanakan.¹⁰⁴

⁹⁹ *Ibid.*, hal. 6.

¹⁰⁰ Abdul Halim Barkatullah, *op. cit.*, hal. 13;

¹⁰¹ Gerakan Perlindungan Konsumen adalah alih bahasa dari istilah *consumerism*. Gerakan Perlindungan Konsumen adalah gerakan masyarakat dan pemerintah untuk melindungi dan mempertahankan kepentingan dan atau hak-hak konsumen. Terdapat dalam A.Z. Nasution, *Konsumen dan Hukum*, *op. cit.*, hal.30-31;

¹⁰² Menurut Donald P. Rothschild dan David W Carroll dikutip dari Inoseatius Samsul, *op. cit.*, hal. 6;

¹⁰³ Hak-hak konsumen yang disampaikan oleh J.F. Kennedy adalah *the right to safety, the right to be informed, the right to choose, the right to be heard*. Dalam Resolusi PBB dituangkan 6 kepentingan konsumen, yaitu: Perlindungan konsumen dari bahaya-bahaya terhadap kesehatan dan keamanan, promosi dan perlindungan dari kepentingan sosial ekonomi konsumen, tersedianya informasi yang memadai bagi konsumen agar mereka mampu melakukan pilihan yang tepat sesuai kehendak dan kebutuhan pribadi, pendidikan konsumen, tersedianya upaya ganti kerugian yang efektif, kebebasan untuk membentuk organisasi konsumen atau organisasi lainnya yang relevan dan memberikan kesempatan kepada organisasi tersebut untuk menyuarakan pendapatnya dalam mengambil keputusan yang menyangkut kepentingan mereka *Ibid.*, hal. 6-7;

¹⁰⁴ Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hakam Acara Serta Kendala Implementasi*, (Jakarta: Kencana, 2008), hal. 3;

Menurut resolusi tersebut, terdapat tiga agenda yang harus ditindak lanjuti oleh pemerintah masing-masing negara, yaitu:

- a. Pemerintah harus menetapkan perangkat hukum dan administrasi yang memungkinkan konsumen atau organisasi-organisasi terkait lainnya untuk memperoleh penyelesaian melalui prosedur-prosedur formal dan informal yang cepat, adil, murah, dan terjangkau untuk menampung, terutama kebutuhan-kebutuhan konsumen berpenghasilan rendah.
- b. Pemerintah harus mendorong semua pelaku usaha untuk menyelesaikan sengketa-sengketa konsumen dengan adil, murah dan informal, termasuk jasa konsultasi dan prosedur penyelesaian secara informal yang dapat membantu konsumen.
- c. Tersedianya informasi penyelesaian ganti rugi dan prosedur penyelesaian sengketa lainnya bagi konsumen.

Namun, sebelum disahkannya Resolusi PBB pada tanggal 16 April 1985 didirikanlah *International Organization of Consumer Union (IOCU)* pada tahun 1980 oleh lima organisasi konsumen masing-masing dari Amerika Serikat, Inggris, Belanda, Belgia, dan Australia yang berkedudukan di Den Haag (Belanda). Dalam Anggaran Darasnya IOCU berpegang pada prinsip bekerja untuk kepentingan konsumen, tidak untuk mencari keuntungan dan tidak berpolitik, tidak menerima iklan pada setiap publikasinya dan mandiri dalam setiap kegiatannya.¹⁰⁵

Di Indonesia, perlindungan konsumen merupakan wujud dari amanat Undang-Undang Dasar 1945. Hak-hak konsumen melalui undang-undang merupakan bagian dari implementasi sebagai wujud dari negara kesejahteraan, karena Undang-Undang Dasar 1945 di samping sebagai konstitusi politik juga dapat disebut sebagai konstitusi ekonomi, yaitu konstitusi yang mengandung ide negara kesejahteraan yang tumbuh dan berkembang karena pengaruh sosialisme sejak abad 19.¹⁰⁶

¹⁰⁵ A. Z. Nasution, *Konsumen dan Hukum*, *op.cit.*, hal. 32;

¹⁰⁶ Jimmy Asshiddiqie, *Undang-Undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Madya (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1998), hal. 1-2;

Masalah perlindungan konsumen baru mulai terdengar pada tahun 1970-an. Perkembangan tersebut ditandai dengan lahirnya Yayasan Lembaga Konsumen (YLK) bulan Mei 1973. Secara historis, pada awalnya YLK tersebut berdiri untuk mengimbangi kegiatan promosi dengan pengawasan agar masyarakat tidak dirugikan dan kualitasnya terjamin. Keinginan dan desakan masyarakat untuk melindungi dirinya dari barang yang rendah mutunya memicu untuk memikirkan secara sungguh-sungguh usaha untuk merealisasikan cita-cita tersebut.¹⁰⁷

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah-masalah hukum antara pelaku usaha, penyedia barang dan/atau penyelenggara jasa dengan konsumennya termuat dalam:¹⁰⁸

- a. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, terutama dalam Buku Kedua, Ketiga, dan Keempat;
- b. Kitab Undang-Undang Hukum Dagang, Buku Kesatu, dan Kedua, dan;
- c. Berbagai peraturan perundang-undangan lain yang memuat kaidah-kaidah hukum bersifat perdata tentang subjek-subjek hukum, hubungan hukum dan masalah antara penyedia barang atau penyelenggara jasa tertentu dan konsumen.

Sekalipun perlindungan konsumen dilindungi oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku umum, dalam prakteknya banyak kelemahan yang menjadi kendala untuk penerapan perlindungan konsumen. Kelemahan tersebut antara lain:¹⁰⁹

- a. Masih asingnya istilah konsumen dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku umum. Hal ini mudah dipahami karena pada saat undang-undang tersebut diterbitkan dan diberlakukan di Indonesia, tidak dikenal istilah *consumer* atau *consument* (istilah Inggris dan Belanda). Walaupun dalam undang-undang yang berlaku umum tersebut telah mengatur tentang pembeli,

¹⁰⁷ Abdul Hakim Barkatullah, *op. cit.*, hal: 16;

¹⁰⁸ A. Z. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen: Suatu Pengantar*, (Jakarta: Diadit Media, 2002), hal. 38;

¹⁰⁹ *Ibid.*, hal. 43-52;

penyewa, penitip barang, peminjam, dan sebagainya yang dapat dikatakan sebagai konsumen, namun dalam undang-undang yang berlaku umum tersebut tidak dinyatakan apakah mereka sebagai konsumen akhir atau konsumen antara.

- b. Penerapan asas hukum kebebasan berkontrak, sistem terbuka dan hukum pelengkap, memberikan kebebasan kepada setiap orang untuk mengadakan perjanjian, termasuk perjanjian yang dipaksakan. Keadaan tersebut muncul, karena kedudukan para pihak yang tidak seimbang. Dan konsumen adalah pihak yang lemah karena kedudukan ekonomi, tingkat pendidikan, kemampuan daya saingnya dan pengetahuan tentang produk atau jasa yang ditawarkan berada dibawah pelaku usaha.
- c. Pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi menyebabkan undang-undang yang berlaku umum diatas tertinggal jauh. Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi menyebabkan munculnya berbagai produk, praktek usaha dan praktek bisnis, serta munculnya perikatan yang berasal dari sistem hukum berbeda yang tidak dikenal ketika undang-undang yang berlaku umum tersebut diberlakukan di Indonesia.
- d. Hukum acara yang dipergunakan dalam perkara konsumen perdata tidak membantu konsumen dalam mencari keadilan. Berdasarkan Pasal 1865 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menentukan pembuktian hak seseorang atau kesalahan orang lain dibebankan pada pihak yang mengajukan gugatan. Beban tersebut sulit untuk dipenuhi oleh konsumen, karena keterbatasan pemahaman terhadap pembuatan produk, sistem pemasaran yang digunakan, dan pemahaman tentang produk dan jasa lainnya. Selain itu lama dan biaya proses peradilan menjadi halangan bagi konsumen untuk menuntut haknya melalui peradilan.
- e. Berbedanya dasar filosofi yang dianut oleh Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Kitab Undang-Undang Hukum Dagang dengan filosofi perlindungan konsumen. Filosofi yang dianut oleh Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Kitab Undang-Undang Hukum Dagang sebagai undang-undang yang berlaku umum adalah liberalisme (pemikiran politiknya adalah

laissez faire). Sedangkan doktrin, falsafah Indonesia adalah kesejahteraan rakyat, dan dengan perikehidupan yang seimbang, serasi, dan selaras.¹¹⁰

f. Penyelesaian masalah perlindungan konsumen dengan hukum publik yang tidak efektif, karena putusan pengadilan dan/atau tindakan administratif tidak serta merta memberikan ganti rugi atau suatu penyelesaian tertentu bagi konsumen, sehingga konsumen masih harus menjalankan acara lainnya lebih lanjut. Selain itu tidak dijalankannya putusan yang bersifat administratif karena melindungi kepentingan industri yang baru berkembang saat itu, juga merupakan suatu keterbatasan dari undang-undang yang berlaku umum. Kemudian, adanya kondisi peralihan pemilikan suatu badan usaha berkali-kali terjadi tanpa pengawasan, menyebabkan konsumen sulit untuk meminta pertanggungjawaban.

Keinginan untuk melindungi konsumen dituangkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1993 melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Nomor II/MPR/1993, pada Bab IV, huruf F butir 4a, yaitu:

“...pembangunan perdagangan ditujukan untuk memperlancar arus barang dan jasa dalam rangka menunjang peningkatan produksi dan daya saing, meningkatkan pendapatan produsen terutama produsen hasil pertanian rakyat dan pedagang, melindungi kepentingan konsumen...”

Namun ketentuan tersebut hanyalah *law in the book*, karena tidak jelas peraturan pelaksanaannya yang menunjang untuk mewujudkan perlindungan konsumen.¹¹¹ Kemudian pada tahun 1999 diundangkanlah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Undang-undang tersebut lahir dalam masa transisi Indonesia menuju negara yang demokratis. Dengan adanya reformasi, menuntut untuk diciptakan peraturan perundang-undangan yang lebih demokratis dan juga menyangkut dengan kepentingan masyarakat luas.

¹¹⁰ Dasar filosofi tersebut tidak hanya dianut oleh Indonesia, namun filosofi tersebut adalah filosofi yang berlaku universal.

¹¹¹ Yusuf Sbofic, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, (Bandung: PT. Aditya Bakti, 2003), hal. 2.

Undang-Undang Perlindungan Konsumen merupakan salah satu undang-undang yang lahir dari hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat yang pada masa sebelumnya tidak pernah digunakan.

Sebagai undang-undang hasil inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat, Undang-Undang Perlindungan Konsumen muncul juga atas dukungan dan kebaranian pemerintah untuk mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang berorientasi kepada kepentingan konsumen.

Jadi dapat disimpulkan bahwa, dari awal perkembangan perlindungan konsumen tidak terlepas dari masalah pemasaran yang dilakukan pelaku usaha kepada konsumen. Dengan semakin banyaknya jenis-jenis barang yang muncul dan diproduksi secara massal, akibat industrialisasi menimbulkan upaya untuk memperluas pemasaran produk. Konsumen yang keberadaannya sangat tidak terbatas, dengan strata yang bervariasi mengharuskan produsen untuk melakukan kegiatan pemasaran dan distribusi produk barang dan jasa dengan cara-cara yang seefektif mungkin agar dapat mencapai konsumen yang sangat majemuk tersebut. Untuk itu semua cara pendekatan yang diupayakan sehingga mungkin menimbulkan berbagai dampak pada tindakan yang bersifat negatif, bahkan tidak terpuji, yang berawal dari itikad buruk. Dampak buruk yang lazim terjadi, antara lain, menyangkut kualitas atau mutu barang, informasi yang tidak jelas bahkan menyesatkan, pemalsuan, dan sebagainya.¹¹²

Dalam era ekonomi global mengharuskan produsen untuk memikirkan bentuk pemasaran yang tepat. Awalnya pemasaran memfokuskan pada produk yang lebih baik yang berdasarkan standar nilai internal. Pada dekade enam puluhan, mengalihkan fokus pemasaran dari produk kepada pelanggan, sasaran masih tetap pada laba, tetapi cara pencapaian menjadi lebih luas yaitu dengan bantuan 4P yaitu *product, price, promotion, and place*. Kemudian konsep ke tiga sebagai konsep baru pemasaran dengan pembaharuan dari konsep pemasaran menjadi konsep strategi.¹¹³

Selain itu dengan fokus program utama Masyarakat Eropa pada tahun 1973 salah satunya terhadap iklan yang menyesatkan dan merugikan konsumen, menunjukkan bahwa dari awal perkembangannya masalah iklan merupakan

¹¹² *Ibid.*,

¹¹³ *Ibid.*, hal. 12;

masalah yang sangat terkait dengan perlindungan konsumen. Karena ketika informasi yang disampaikan kepada konsumen tidak sesuai dengan apa yang diiklankan, maka akan banyak kerugian yang diderita oleh konsumen. Dan dengan fokus program tersebut menunjukkan bahwa iklan sudah berkembang pada tahun tersebut dan sudah diperhitungkan sebagai salah satu aspek yang perlu diatur dalam hukum perlindungan konsumen. Di Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen juga mengatur tentang hak-hak konsumen untuk mendapat informasi yang benar, dan jujur dari pelaku usaha. Pengaturan-pengaturan tersebut menunjukkan bahwa, aspek periklanan merupakan salah satu aspek yang penting untuk mewujudkan perlindungan terhadap konsumen.

B. Bentuk Iklan Tarif Jasa Seluler yang Menyesatkan Masyarakat

Peranan pemasaran sangat besar dalam meningkatkan penjualan produk barang dan jasa. Apalagi dalam era persaingan bebas, kita dituntut untuk memproduksi barang dan jasa yang kompetitif di pasaran nasional maupun internasional. Itu berarti para pengusaha/produsen dituntut lebih bersifat kreatif dalam meningkatkan penjualannya. Dalam mewujudkan produk yang kompetitif di pasaran tersebut, peran periklanan akan semakin besar dan berarti dalam memasarkan produk barang dan jasa. Produk yang dihasilkan perusahaan periklanan, berupa iklan, diharapkan mampu memberikan kepuasan bagi pengusaha pengiklan (produsen, distributor, supplier, retailer) sekaligus juga bagi para konsumen (akhir) suatu produk barang/jasa yang diiklankan.¹¹⁴

Dari segi pemenuhan kebutuhan barang dan jasa, idealnya iklan dipandang sebagai sarana mewujudkan hak-hak konsumen, khususnya hak untuk mendapatkan informasi dan hak untuk memilih. Iklan sebagai kegiatan pemasaran yang dilakukan oleh pelaku usaha ditujukan untuk meningkatkan penjualan produk mereka. Permasalahan muncul apabila hal-hal yang diiklankan bertentangan dengan asas-asas umum kode etik periklanan.

¹¹⁴*Ibid*, hal. 141;

Permasalahan kemudian sering muncul, karena iklan yang diinformasikan kepada masyarakat tersebut ternyata sering kali merugikan masyarakat. Iklan yang merugikan tersebut dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu:¹¹⁵

- a. Pemakaian pernyataan yang secara jelas-jelas salah (*false*). Misalnya menyebutkan adanya sesuatu yang sebenarnya tidak ada, atau menyebutkan tidak adanya sesuatu yang sebenarnya ada dalam produk yang diiklankan;
- b. Pernyataan-pernyataan yang menyesatkan (*mislead*). Misalnya menyatakan suatu produk secara berlebihan dengan menggunakan opini subjektif.

Menurut N. H. T. Siahaan, keadaan seperti diatas dapat dikatakan sebagai tindakan kriminal dalam pola penyuguhan informasi bisnis yang tidak benar yang secara sengaja atau setidaknya disadari dampaknya sangat merugikan masyarakat atau konsumen. Hal itu dilakukan demi memperoleh keuntungan. Dan perbuatan tersebut lazim disebut dengan *fraudulent misinterpretation*.¹¹⁶

Iklan terif seluler yang berkembang dimasyarakat saat ini adalah iklan tarif seluler yang menyatakan paling murah dan paling hemat. Para operator seluler menyatakan bahwa produk merekalah yang paling murah, paling baik kualitas jaringan dan berbagai kelebihan lainnya. Namun, dalam kenyataan di masyarakat luas sebagai pengguna jasa seluler merasa dibohongi dan dirugikan oleh iklan yang beredar tersebut. Penggunaan kata “paling”, “ter”, “nomor satu”, dan sejenisnya tersebut melanggar kode etik periklanan yang terdapat dalam Tata Krama dan Tata Cara Periklanan. Larangan penggunaan kata-kata “paling”, “ter”, “nomor satu”, dan kata-kata senada ditujukan untuk menciptakan persaingan yang sehat.

Dalam beberapa media kita dapat melihat perang harga yang secara transparan dan terang-terangan melemparkan sindiran dalam pengemasan iklan yang ditampilkan, sampai-sampai ada yang menawarkan SMS gratis, percakapan gratis, jasa pelayanan internet, bahkan akses 3G juga semakin meningkat. Semua itu untuk memanjakan konsumen.¹¹⁷

¹¹⁵ N.H.T. Siahaan, *op. cit.*, hal. 128;

¹¹⁶ *Ibid.*, hal. 127;

¹¹⁷ Septi Merina, *op.cit.*;

Selain itu iklan tarif seluler yang berkembang di masyarakat sering terlihat perang iklan antara iklan tarif seluler yang satu dengan yang lain. Sehingga sering terjadi saling memojokkan antara iklan tarif satu operator dengan operator lainnya. Keadaan ini juga melanggar asas umum yang ingin diterapkan oleh Tata Krama dan Tata Cara Periklanan yang ingin mewujudkan persaingan yang sehat.

Pelanggaran lain yang sering terjadi dalam iklan tarif seluler adalah ketidakjelasan informasi yang disampaikan kepada konsumen. Dimana dari tarif yang diiklankan ternyata terdapat syarat dan ketentuan yang berlaku. Iklan tarif seluler yang beredar ada yang tidak menyebutkan atau mencantumkan syarat dan ketentuan yang berlaku tersebut kepada konsumen dan ada juga yang menyebutkan atau mencantumkan syarat dan ketentuan yang berlaku tersebut, namun dengan tulisan yang sangat kecil dan informasi yang disampaikan kurang jelas atau kurang menyeluruh, sehingga konsumen sering kali dirugikan karena ketidakjelasan syarat dan ketentuan yang berlaku.

Substansi iklan tarif seluler yang juga menyesatkan konsumen adalah terkait dengan adanya bonus yang dijanjikan oleh operator seluler. Bonus ini bisa berupa tambahan jumlah pulsa, game gratis, sms gratis, telpon gratis, dan sebagainya.

Perang tarif diantara 10 operator terjadi setelah pemerintah melalui Menteri Komunikasi dan Informasi mengeluarkan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informasi (Permen Kominfo) No. 9/PER/M. KOMINFO/4/2008 tentang Tata Cara Penetapan Tarif Jasa Telekomunikasi yang Disalurkan Melalui Jaringan Bergerak Seluler yang diterbitkan dan mulai berlaku pada tanggal 7 April 2008. Peraturan ini dikeluarkan oleh pemerintah karena adanya desakan publik yang mengatakan tarif seluler di Indonesia termasuk yang termahal di dunia serta sudah sejak tahun 1998 pemerintah tidak merevisi tarif.¹¹⁸ Sehingga para operator seluler ingin menggambarkan pada konsumen dan pemerintah bahwa mereka telah menaati peraturan menteri tersebut melalui iklan-iklan di media massa.

Untuk itu dapat kita lihat iklan tarif yang beredar dimasyarakat:

- a. Simpati menyatakan bahwa tarif Simpati Pe De dengan Ngobrol Sepuasnya Seharian Rp. 0,5/detik gak ada batas.

¹¹⁸ "Tarif Seluler Turun, Konsumen Kecewa, Industri Mati," 26 Mei 2008 <<http://www.detikinet.com> Tarif Seluler Turun, Konsumen Kecewa, Industri Mati.mht>;

Dari iklan yang diinformasikan tersebut tidak disampaikan secara rinci kepada masyarakat luas. Pada kenyataannya Tarif Simpati Pe De ternyata hanya berlaku pada pukul 00.00-05.59 Rp. 0,5/detik pertama sampai sepuasnya gak ada batas, kemudian pukul 06.00-11.59 Rp. 15/detik untuk 20 detik pertama, selanjutnya 0,5/detik sampai sepuasnya, pukul 12.00-17.59 Rp. 15/detik untuk 60 detik pertama, selanjutnya Rp. 0,5/detik sampai puas.¹¹⁹

- b. AS, menyatakan tarif nelson kemanapun dan kapan pun keseluruhan operator Rp. 20/detik. Dan tarif sms Rp. 88.
- c. Mentari, dengan tarif saktinya menyatakan bahwa tarif berlaku Rp. 5/detik. Dalam iklan yang diinformasikan pada masyarakat, iklan tarif Mentari Sakti tidak mencantumkan secara jelas waktu pemberlakuan Tarif Mentari Sakti yaitu Rp.5/detik berlaku pukul 23.00-17.00 dan Rp. 20/detik berlaku pukul 17.00-23.00.
- d. IM3, menginformasikan bahwa nelson kemanapun, kapanpun Rp. 0,01/detik. Dalam iklan yang diinformasikan pada masyarakat IM3 tidak menyampaikan syarat dan ketentuan yang berlaku secara jelas dan rinci. Tarif IM3 Rp. 0,01/detik berlaku setelah 90 detik, atau setelah 1,5 menit percakapan. Sebelum 90 detik kesesama operator berlaku Rp.15/detik dan ke pengguna operator lain Rp. 25/detik.
- e. XL, menyatakan bahwa Tarif semaumu Rp. 1000 untuk nelson berkali-kali kesesama XL. Dalam iklannya XL tidak menyampaikan secara jelas waktu berlakunya tarif semaumu XL. Tarif XL Semaumu Rp. 1000 pukul 00.00-17.00 WIB Sms Rp. 9/sms kesesama XL, Rp.99 ke operator lainnya pada pukul 00.00-12.00 WIB.¹²⁰
- f. Esia, dengan tarif sesama Esia Rp. 1000/jam, SMS Rp. 1/karakter.
- g. Fren, tarif Rp. 9/ detik selanjutnya ngobrol sampe dower.
- h. Flexi, menginformasikan Paling Hemat pake flexi Rp. 49/menit, SMS Rp. 250 ke semua operator.

¹¹⁹ "Tarif Seluler," 11 Oktober 2008 <<http://seputarhp.wordpress.com/2008/07/01/siati-promo/>>

¹²⁰ "Tarif Murah XL" 11 Oktober 2008 <<http://www.agenpulsa.info/mod.php?mod=publisher&top=viewarticle&artid=187>>

- i. 3, mengiklankan Gratis sms dan nelpon kesesama 3.
- j. Axis, dengan iklan Nelpon Rp. 1/nelpon kesesama Axis, SMS Rp. 1/sms

Dari hasil penghitungan Bisnis Indonesia, tarif jasa telekomunikasi seluler sebagai berikut:

Tarif Percakapan Sesama Operator (Dalam Rupiah)				
Menit	XL Bebas	Simpati Pe De	IM3	Esia
1	600	1.500	900	50
2	1.200	1.530	1.350	100
3	1.800	1.560	1.350	150
4	1.800	1.590	1.350	200
5	1.800	1.620	1.350	250
6	1.800	1.650	1.350	300
7	1.800	1.680	1.350	350
8	1.800	1.710	1.350	400
9	1.800	1.740	1.350	450
10	1.800	1.770	1.350	500

Tabel 3.1. Tarif Percakapan Sesama Operator Sumber dari Bisnis Indonesia Tanggal 5 Maret 2008

Pengenalan Tarif Dengan Standar 3 Menit (Dalam Rupiah)		
Kartu SIM	Sesama Operator	Antar Operator
Mentari	4.500	4.500
Simpati	1.560	4.500
IM3	1.350	2.250
XL	1.200	3.000
3	495	3.300
Esia	165	2.640
Flexi	147	2.400
Fren	114	2.100

Tabel 3. 2. Pengenaan Tarif Dengan Standar 3 Menit Sumber Dari Bisnis Indonesia Tanggal 27 Maret 2008¹²¹

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa tarif yang dikenakan kepada konsumen pengguna jasa telekomunikasi seluler tidaklah seperti tarif yang diiklankan, karena didalamnya ada ketentuan dan syarat berlaku. Ketentuan dan syarat berlaku tersebut menimbulkan tingkatan (baik dalam waktu berlaku maupun dari hitungan detik yang digunakan) dalam tarif jasa telekomunikasi seluler yang diiklankan.

¹²¹ Sumber dari Mobile 8 dan berdasarkan data operator per 12 Maret 2008.

Berdasarkan hasil survey *Information and Communication Technology (ICT) Watch* terhadap 4.888 responden pengakses DetikNet, 42,37% menilai perang iklan tarif murah operator seluler terindikasi membodohi publik. Sementara itu 30,43% responden menyebutkan iklan cukup memberikan sugesti bagi mereka dalam memilih kartu seluler. Ironisnya, sebanyak 45,62% atau mayoritas responden mengaku perang tarif justru menurunkan kualitas layanan operator.¹²²

Dari data pengaduan yang masuk ke YLKI sebanyak 28 pengaduan konsumen terhadap telekomunikasi seluler pada tahun 2006, kemudian tahun 2007 pengaduan konsumen terhadap telekomunikasi seluler sebanyak 23 pengaduan.¹²³ Pengaduan tersebut baru pengaduan konsumen ke YLKI, namun masih banyak pengaduan-pengaduan yang disampaikan konsumen kepada media massa yang tidak disampaikan kepada YLKI.

Dari data diatas, dapat disimpulkan bahwa iklan tarif seluler yang berkembang dimasyarakat adalah:

- a. Iklan yang menyatakan paling murah dan paling hemat atau iklan dengan kata-kata yang berlebihan;
Misalnya saja, XL menyatakan bahwa tarif XL yang paling murah dengan tarif Rp. 600/jam, iklan IM3 yang menyatakan bahwa tarifnya paling murah yaitu Rp. 0,000000000....1/detik juga merupakan iklan yang membongki masyarakat, dan iklan-iklan operator lainnya yang serupa.
- b. Iklan yang menyatakan kualitas layanan yang terbaik dengan jaringan ada dimana-mana dan tidak putus-putus;
Misalnya XL yang menyatakan bahwa dengan tarif Rp. 600/jam tanpa putus-putus, namun dalam kenyataannya pengguna XL sering mengeluh karena setiap 20 menit sekali sambungan terputus, dan pengguna harus kembali membayar ketika akan menghubungi kembali.
- c. Iklan yang tidak menyampaikan informasi secara jelas (adanya syarat dan ketentuan berlaku);

¹²² Tulus Abadi, "Waspada! "Perang" Iklan Tarif Seluler." *Media Konsumen* (Edisi 03/XXXIV/2008);

¹²³ Data Pengaduan Konsumen Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia;

Misalnya iklan Tree yang tidak menyatakan bahwa tarif sms Rp. 99/sms, namun pengguna dikenakan tarif Rp. 150/sms. Keadaan tersebut terjadi karena tarif tersebut adalah tarif sebelum pajak, dan pihak Tree tidak menginformasikannya pada masyarakat.

d. Iklan yang menjanjikan adanya bonus;

Misalnya bonus yang dijanjikan oleh Flexi atas setiap pembelian perdana Flexi, namun ada pengguna yang tidak mendapatkan bonus yang dijanjikan baik berupa bonus sms ataupun *ring hack tone*.

e. Iklan yang memojokkan operator yang lainnya.

Iklan seperti ini banyak terjadi misalnya dengan membandingkan satu operator dengan operator yang lain, namun tidak menggunakan ukuran yang jelas. Dan juga dalam iklan tersebut ditandai dengan menampilkan warna, logo, atau slogan yang digunakan oleh operator lain. Sementara itu yang terkait dengan iklan tidak hanya masalah isinya saja, namun warna, logo, slogan, dan segala sesuatu yang menyangkut dengan iklan tersebut merupakan bagian dari iklan yang tidak dapat terpisahkan.

Berdasarkan iklan tarif seluler diatas, terdapat pelanggaran terhadap hak-hak konsumen yang dilakukan oleh operator seluler. Pasal 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa, hak-hak konsumen adalah:

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengonsumsi 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 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 mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen;

- g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari pasal 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen diatas, pelanggaran hak-hak konsumen pengguna jasa seluler atas iklan tarif seluler secara yuridis dapat dibagi dalam 4 hak:

- a. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan jaminan yang dijanjikan.

Dalam iklan tarif seluler yang beredar di masyarakat, para operator seluler selalu menyatakan bahwa produknya adalah yang terbaik dengan kualitas jaringan yang terbaik dan tidak putus-putus sebagai jaminan kepada konsumen, namun sering kali karena keterbatasan *space* jaringan yang dimiliki oleh pelaku usaha jaminan yang mereka berikan tidak terpenuhi.

- b. Hak untuk memperoleh pelayanan dan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan jasa yang ditawarkan.

Iklan tarif seluler yang beredar di masyarakat saat ini tidak memberikan informasi yang jelas tentang produk yang diiklankan. Misalnya saja adanya syarat dan ketentuan yang berlaku yang diterapkan oleh operator seluler, tapi syarat dan ketentuan yang berlaku tersebut tidak dibuat secara jelas dalam iklan atau bahkan tidak disampaikan dalam iklan, sehingga konsumen yang menggunakan produk merak dirugikan oleh ketidak jelasan informasi tersebut. Contoh lainnya adalah adanya layanan *push SMS content provider* atau operator yang tidak diketahui oleh konsumen bahwa layanan tersebut merupakan layanan berlangganan dan dikenakan tarif premium. Sementara, untuk menghentikan layanan tersebut tidak diinformasikan secara jelas cara penghentian berlangganan.

- c. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan.

Keluhan yang sering muncul dari konsumen atas kerugian yang mereka rasakan adalah kurangnya perhatian para pelaku usaha jasa telekomunikasi terhadap keluhan yang dirasakan oleh konsumen. Walaupun pada dasarnya setiap perusahaan jasa telekomunikasi seluler saat ini sudah memiliki *consumer service*, namun tetap saja konsumen sering diabaikan oleh pelaku usaha (contoh: keluhan atas pemotongan pulsa yang tidak semestinya, namun tidak dikembalikan oleh operator seluler).

- d. Hak konsumen untuk diperlakukan atau dilayani secara benar, jujur dan tidak diskriminatif

Misalnya saja perbedaan tarif yang dikenakan berbeda terhadap masing-masing daerah, seperti penerapan tarif hemat yang dipromosikan oleh Simpati. Atau panggilan yang sulit dilakukan terhadap sesama pengguna suatu jenis produk, namun ketika dilakukan panggilan lain terhadap pengguna produk operator lain panggilan tersebut terpenuhi. Hal tersebut merupakan pelayanan yang tidak jujur, karena tidak sesuai dengan apa yang disampaikan pada masyarakat atas koneksi yang mudah dan tidak putus-putus.

Dalam Undang-Undang Penyiaran, tidak terdapat ketentuan langsung yang mengatur tentang hak-hak konsumen dalam bidang penyiaran, namun dalam ketentuan-ketentuan yang mewajibkan dan melarang pelaku periklanan memunculkan hak bagi masyarakat luas yang seluruhnya merupakan konsumen. Dalam pasal 36 ayat (5) huruf a Undang-Undang Penyiaran dinyatakan bahwa, isi siaran dilarang bersifat fitnah, menghasut, menyesatkan dan/atau berbohong. Dari ketentuan tersebut terdapat ketentuan bahwa isi siaran dilarang membohongi masyarakat, ketentuan tersebut sama dengan Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Selain itu dalam ayat (6) pasal tersebut, menyatakan bahwa isi siaran dilarang merendahkan martabat manusia, dan juga dalam pasal 46 ayat (3) huruf d. Sehingga masyarakat berhak untuk menyaksikan iklan yang tidak merendahkan martabat manusia, namun dalam iklan tarif seluler yang beredar di masyarakat masih ditemukan siaran iklan yang merendahkan derajat manusia dengan menikahi binatang sebagai taruhan atas ketidak percayaannya terhadap tarif murah yang diberikan oleh operator seluler.

Masalah terkait dengan iklan tarif seluler yang beredar dimasyarakat muncul salah satunya karena belum adanya Undang-Undang tentang Periklanan. Belum adanya Undang-Undang tentang Periklanan tersebut setidaknya menimbulkan dua masalah. *Pertama*, setiap terjadi perilaku periklanan yang dirasakan oleh konsumen dapat menyebabkan kerugian pada pihaknya, harus dicari dulu pada ketentuan cabang hukum mana perbuatan tersebut dapat diajukan, agar kerugian yang dialaminya dapat “diobati”. Bagian terbesar dari konsumen tidak akan mampu, atau tidak mempunyai waktu untuk menjalankan upaya demikian itu. *Kedua*, kewenangan administratif instansi pemerintah terlambat atau sama sekali tidak “turun tangan” untuk mengatasi perilaku periklanan pengusaha yang kemudian secara nyata menimbulkan kerugian pada konsumen. Berbagai informasi (iklan) yang menyesatkan dan telah terjadi di Indonesia.¹²⁴

Dengan diinformasikannya tarif murah oleh operator seluler tersebut menimbulkan berbagai macam masalah, seperti menurunnya kualitas jaringan akibat semakin banyak masyarakat yang tertarik dengan iklan yang disampaikan ke masyarakat untuk menggunakan produk tersebut, namun tidak diikuti dengan perluasan atau penambahan kapasitas jaringan.

C. Kontrak Operator Seluler dengan Konsumen

Perlindungan hukum bagi konsumen diwujudkan dalam bentuk penghargaan hak-hak dari konsumen, kewajiban pelaku usaha, pelarangan pencantuman klausula baku tertentu, perwujudan tanggung jawab pelaku usaha, serta upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen.

Dalam bisnis telekomunikasi seluler, pengguna jasa seluler dapat menggunakan kartu Prabayar atau Pascabayar. Jika pengguna menggunakan kartu pra bayar, maka pelanggan tidak perlu membuat perjanjian dengan operator seluler cukup dengan membeli kartu perdana di tempat-tempat yang disediakan, seperti grapari. Jika pelanggan membeli kartu perdana tersebut, didalamnya sudah tersedia SIM Card yang dibutuhkan oleh pengguna jasa telekomunikasi seluler, sesudah itu pengguna jasa telekomunikasi seluler akan dapat memanfaatkan

¹²⁴ A. Z. Nasution, *op.cit.*, hal. 33;

fasilitas yang ada dengan melakukan registrasi terlebih dahulu. Jika konsumen menggunakan kartu pascabayar, maka akan ada perjanjian berlangganan yang harus ditandatangani terlebih dahulu. Perjanjian tersebut berisi tentang hak dan kewajiban para pihak, dan pengaturan lainnya yang dibuat secara standar oleh operator seluler.

Fasilitas pascabayar, hanya dimiliki oleh 3 operator GSM (*Global System of Mobile*) di Indonesia yaitu Kartu Halo (Telkomsel), Matrix (Indosat), dan XL Explor (PT. Excelcomindo). Dalam pasal 5.2. Perjanjian Berlangganan Jasa Telekomunikasi Seluler GSM Telkomsel, pelanggan mempunyai hak sebagai berikut:

- a. Menggunakan layanan dasar, layanan tambahan dan layanan administratif sesuai dengan ketentuan perjanjian ini,
- b. Mengajukan permintaan secara tertulis kepada Telkomsel untuk merubah maupun menambah layanan tambahan sesuai dengan kemampuan fasilitas telekomunikasi yang dioperasikan oleh Telkomsel, perubahan mana hanya dapat diberikan berdasarkan pertimbangan mutlak dari Telkomsel.
- c. Mengajukan layanan administratif secara tertulis kepada Telkomsel.

Sementara itu, kewajiban konsumen adalah:

- a. Membayar biaya penggunaan layanan dasar dan/atau layanan tambahan dan/atau layanan administratif kepada Telkomsel pada waktu dan dengan cara sebagaimana dimaksud Pasal 7 yang ada dalam perjanjian tersebut.
- b. Pelanggan bertanggung jawab atas segala konsekuensi yang timbul sehubungan dengan penggunaan layanan tambahan dan/atau layanan administratif tersebut pada ayat 5.2.b dan 5.2.c.
- c. Pelanggan menjamin bahwa segala data dalam seluruh dokumen tertulis seperti tetapi tidak terbatas pada formulir permohonan layanan tambahan dan/atau layanan administratif, surat pernyataan, surat kuasa, dan lain-lain yang diberikan pelanggan atau kuasanya kepada Telkomsel adalah benar, sehingga segala hal yang timbul sehubungan dengan pemberian data-data pada dokumen tertulis tersebut menjadi tanggung jawab penuh dari pelanggan.

- d. Menggunakan sendiri kartu halo sesuai dengan ketentuan-ketentuan perjanjian ini dan karenanya pelanggan dilarang untuk memindahtangankan penguasaan dan atau penggunaan kartu halo kepada pihak lain kecuali apabila telah mendapatkan persetujuan tertulis terlebih dahulu dari Telkomsel, persetujuan mana tidak menghapuskan kewajiban pelanggan untuk tetap bertanggung jawab atas segala resiko yang timbul sebagai akibat pemindahtanganan tersebut.

Dalam Perjanjian Berlangganan Jasa Telekomunikasi GSM Indosat, hak pelanggan meliputi:

- a. Menggunakan Jasa Layanan Seluler GSM sesuai dengan ketentuan perjanjian ini;
- b. Mengajukan kepada indosat secara tertulis untuk merubah layanan/fasilitas tambahan sepanjang sesuai dengan kemampuan fasilitas telekomunikasi yang dioperasikan Indosat. Perubahan tersebut berlaku efektif terhitung sejak saat disetujuinya permintaan tersebut oleh indosat.

Dan kewajiban pelanggan adalah:

- a. Membayar biaya aktivasi sesuai dengan program pemasaran yang berlaku pada saat mengajukan aplikasi berlangganan Jasa Layanan Seluler GSM Indosat;
- b. Membayar biaya penggunaan jasa seluler GSM kepada Indosat sesuai dengan penggunaannya dan ketentuan/tarif yang berlaku;
- c. Menggunakan SIM Card untuk keperluan sendiri sesuai dengan ketentuan perjanjian ini, untuk setiap pengalihan (mutasi) hak penggunaan SIM Card kepada pihak ketiga dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan indosat dengan mengikuti ketentuan yang berlaku di Indosat;
- d. Pelanggan berkewajiban untuk memberikan ganti rugi kepada indosat atas setiap gangguan, kerusakan, ataupun kerugian dalam bentuk apapun atas fasilitas telekomunikasi yang dioperasikan oleh Indosat yang disebabkan oleh pelanggan atas penggunaan SIM Card yang tidak sesuai dengan ketentuan perjanjian ini;

- e. Pelanggan wajib melaporkan kehilangan SIM Card atau pemutusan berlangganan Jasa Layanan Seluler GSM ke bagian Layanan Pelanggan Indosat. Atas laporan tersebut indosat akan menonaktifkan SIM Card pelanggan yang bersangkutan;
- f. Sampai dengan waktu penonaktifan tersebut (mengacu pada point diatas), pelanggan tetap bertanggung jawab atas biaya-biaya yang timbul dari pemakaian jasa layanan GSM indosat;
- g. Setiap perubahan alamat atau perubahan rekening bank/kartu kredit termasuk tanggal berakhirnya kartu kredit, wajib segera diberitahukan secara tertulis kepada Indosat.

Begitu juga dalam Perjanjian Berlangganan Jasa GSM PT. Excelcomindo Pratama, walaupun tidak menyatakan hak dan kewajiban konsumen dalam pasal tertentu namun ketentuan tersebut tertuang dalam bagian-bagian dalam perjanjian tersebut.

Untuk melihat keseimbangan antara hak dan kewajiban konsumen dengan operator seluler untuk itu perlu dilihat juga hak dan kewajiban operator seluler tersebut.

Dari pasal mengenai hak dan kewajiban konsumen diatas, perlindungan konsumen yang diberikan melalui penjelasan hak-hak konsumen tersebut pada dasarnya merupakan amanat dari Undang-Undang Perlindungan Konsumen, namun jika kita cermati dalam hak-hak yang diberikan kepada konsumen melalui perjanjian berlangganan diatas terdapat ketidakseimbangan antara hak dan kewajiban konsumen. Hak Telkomsel, yaitu:

- a. Menerima pembayaran atas layanan dasar dan/atau layanan tambahan dan/atau layanan administratif sesuai ketentuan Pasal 7 Perjanjian Berlangganan Jasa Seluler GSM Telkomsel, dan
- b. Memeriksa perangkat telekomunikasi dari waktu ke waktu.

Sementara itu kewajiban Telkomsel hanya menyediakan layanan dasar dan layanan tambahan sesuai dengan kemampuan fasilitas telekomunikasi yang dioperasikannya dengan ketentuan bahwa tidak dapat disediakanya layanan dasar dan/atau layanan tambahan tersebut karena sebab apapun untuk dapat

digunakan oleh pelanggan akan merupakan tanggungan dan resiko pelanggan itu sendiri dan karenanya Pelanggan melepaskan Telkomsel dari segala tuntutan apapun.

Hak dan kewajiban Indosat, adalah:

- a. Menerima atau menolak permohonan yang diajukan oleh pelanggan;
- b. Menerima pembayaran sesuai dengan program pemasaran yang berlaku, atas pengajuan aplikasi berlangganan Jasa Layanan Seluler GSM Indosat yang diajukan calon pelanggan atau wakilnya dan biaya-biaya tersebut tidak dapat ditarik kembali dengan alasan apapun apabila permohonan aplikasi berlangganannya ditolak atau pelanggan berhenti untuk berlangganan jasa Layanan Seluler GSM Indosat;
- c. Sewaktu-waktu meninjau kembali Jasa Layanan Seluler GSM yang diberikan beserta tarif-tarif yang bersangkutan;
- d. Melakukan pemutusan GPRS secara sepihak tanpa pemberitahuan terlebih dahulu kepada pelanggan apabila GPRS dimaksud digunakan untuk keperluan yang bersifat umum;
- e. Melakukan pemblokiran sepihak apabila pemakaian pelanggan sudah melebihi sejumlah nilai tertentu yang ditetapkan oleh indosat selama proses verifikasi belum selesai dilakukan.

Sedangkan kewajiban Indosat adalah menyediakan Jasa Layanan seluler GSM sesuai dengan fasilitas telekomunikasi yang dioperasikannya.

Untuk Perjanjian Berlangganan Jasa Seluler GSM Excelcomindo seperti yang dinyatakan diatas bahwa ketentuan tentang hak dan kewajiban Excelcomindo tidak dinyatakan dalam pasal tertentu, tetapi dituangkan dalam setiap bagian dari perjanjian berlangganan tersebut yang pada dasarnya isi hak dan kewajiban Excelcomindo hampir sama dengan hak dan kewajiban Telkomsel dan Indosat.

Dari kewajiban pelanggan yang tertuang dalam Perjanjian Berlangganan Jasa Seluler diatas, pelanggan berkewajiban untuk membayar sesuai dengan penggunaannya dan tarif yang berlaku. Klausula tersebut akan terkait dengan

biaya-biaya yang harus dibayar oleh pelanggan kepada operator seluler tersebut. Biaya-biaya tersebut antara lain biaya pasang sambungan, biaya bulanan, dan biaya pemakaian (meliputi *air time*, *roaming* (jelajah), pulsa lokal, pulsa interlokal, dan pulsa internasional).

Terkait dengan besarnya tarif yang dikenakan tidak dicantumkan dalam perjanjian, karena tarif yang dikenakan operator dapat berubah-ubah, dan pelanggan harus tunduk pada tarif yang ditentukan operator tersebut. Di masyarakat perubahan tarif yang diberlakukan biasanya diinformasikan melalui iklan, begitu juga ketika operator tersebut memberlakukan tarif promo.

Kelemahan lain dalam Perjanjian Berlangganan Jasa Seluler mengandung pembatasan dan penghapusan tanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh konsumen. Yaitu, jika operator seluler telah melaksanakan kewajiban menurut perjanjian secara wajar, maka operator tidak bertanggung jawab atas tuntutan, biaya-biaya, kerusakan, kerugian atau tanggung jawab atas kerusakan atau kerugian atau hilangnya harta benda karena atau sehubungan dengan layanan yang diberikan. Dan operator hanya akan bertanggung jawab atas kerugian langsung yang disebabkan oleh kegagalan memberikan layanan sebesar rata-rata penggunaan pelanggan selama 3 (tiga) bulan terakhir.

Keadaan itu tentunya tidak adil bagi pelanggan, karena selain beban tanggung jawab operator seluler dialihkan kepadanya, juga terjadi pembatasan dan penghapusan tanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh konsumen. Dalam Pasal 18 ayat (1) huruf a Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang untuk membuat dan/atau perjanjian yang menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha. Akibat hukum yang timbul akibat adanya klausula baku yang mengandung pengalihan tanggung jawab pelaku usaha adalah batal demi hukum sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Klausula lain yang merugikan pelanggan adalah klausula yang menyatakan ketundukan pelanggan terhadap setiap dan seluruh perubahan, tambahan dan pembaharuan yang dilaksanakan oleh operator seluler tersebut. Ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1) huruf g Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yang menyatakan larangan pelaku usaha mencantumkan klausula

baku berupa pernyataan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau perubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya. Dan akibat hukum yang timbul dengan adanya klausula baku yang melanggar Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen tersebut adalah batal demi hukum, sehingga konsumen tetap dapat menggugat haknya yang dirugikan atas perubahan, tambahan dan pembaharuan yang dilaksanakan oleh operator seluler.

Masalah beban pembuktian dalam Perjanjian Berlangganan Jasa Seluler, yang menyatakan bahwa “Biaya-biaya yang terhutang oleh pelanggan kepada operator seluler akan dihitung berdasarkan catatan, data yang dibuat dan dimiliki oleh operator seluler dan perhitungan tersebut mengikat pelanggan sepenuhnya, kecuali dapat dibuktikan sebaliknya oleh pelanggan”.

Hal ini berarti apabila terdapat kesalahan penghitungan, maka berdasarkan klausula tersebut pelanggan harus membuktikan hal tersebut. Ketentuan tersebut tidak melindungi pelanggan, karena akan sangat sulit bagi pelanggan untuk membuktikan kesalahan penghitungan tersebut.

Sementara itu untuk pelanggan yang menggunakan kartu prabayar, dengan membeli kartu perdana, menggunakannya dan meregistrasi nomor tersebut berarti telah mengadakan perjanjian dengan operator seluler tersebut walaupun tidak dengan adanya sebuah perjanjian tertulis. Dan terkait dengan tarif yang berlaku, seperti yang tertuang dalam kartu perdana yang dibeli oleh pelanggan tersebut. Jika kemudian terjadi pergantian tarif, maka pelanggan mengetahuinya lewat iklan yang disampaikan pada masyarakat.

D. Pihak-Pihak yang Bertanggung Jawab terhadap Iklan Tarif Seluler

Membahas norma etik, hukum dan tanggung jawab dalam periklanan, bukanlah hal yang mudah dengan dasar dua pertimbangan. *Pertama*, kegiatan periklanan melibatkan banyak pelaku ekonomi, dalam hal ini pengusaha pengiklan (produsen, distributor, supplier, retailer), pengusaha periklanan, organisasi profesi periklanan (Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia) dan media periklanan. Di samping itu, juga melibatkan konsumen selaku penerima

informasi yang disajikan melalui iklan, dan pemerintah. *Kedua*, tempat periklanan sendiri dalam pembidangan hukum di Indonesia lebih banyak dikelompokkan dalam bidang hukum administrasi negara, khususnya kelompok hukum pers. Oleh karena tidak adanya Undang-Undang Periklanan, maka acuan singkat undang-undang yang bisa digunakan adalah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1966 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pers sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1967 dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1982 (disebut Undang-Undang Pokok Pers).¹²⁵

Pada penjelasan pasal 1 angka (2) undang-undang tersebut menyatakan, bahwa:

“Periklanan merupakan usaha jasa yang di satu pihak menghubungkan produsen barang dan jasa dengan konsumen di lain pihak menghubungkan pencetus gagasan dengan penerima gagasan.”

Yang sering dipentingkan melalui praktek periklanan, yaitu *outputnya* berupa *selling effectnya*. Artinya melalui iklan diharapkan adanya peningkatan penjualan produk barang dan jasa. Meskipun idealnya iklan itu dirancang untuk menyajikan informasi jujur dan bertanggung jawab, kreativitas yang disajikan dirancang sedemikian rupa untuk “menembak” sisi psikologis konsumen, bukan rasionya. Dalam keadaan demikian, iklan tidak lagi sebagai sarana menjual/mempromosikan “nilai (*value*)” produk barang/jasa, melainkan lebih ditekankan pada kegunaan sekundernya berupa harapan, prestise, dan kekhawatiran konsumen dalam kehidupannya sehari-hari.¹²⁶

Karena iklan dikemas dalam berbagai wujud menarik, seperti poster, film, atau lagu (*jingle*), maka karya tersebut juga mengandung unsur seni. Hal inilah yang terkadang membuat sulit menilai karena ada perbedaan sudut pandang antara etika dan estetika. Hanya saja kendali estetika dapat dijadikan alasan, tidak berarti kreativitas pelaku usaha periklanan akan ditoleransi tanpa batas.¹²⁷

¹²⁵ Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, *op.cit.*, hal. 148;

¹²⁶ *Ibid*, hal. 149,

¹²⁷ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Cet. 3, (Jakarta, PT. Grasindo, 2006), hal. 140;

Dalam pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen dikatakan bahwa pelaku usaha periklanan dilarang untuk memproduksi iklan yang:

- a. Mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan, dan harga barang dan/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 resiko pemakaian barang/atau jasa;
- e. Mengeksploitasi kejadian dan/atau seseorang tanpa izin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan;
- f. Melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan undang-undang mengenai periklanan.

Dan dalam Pasal 17 ayat (2) dinyatakan bahwa pelaku usaha periklanan dilarang melanjutkan peredaran iklan yang telah melanggar ketentuan diatas. Dari Pasal 17 ayat (2) tersebut juga dapat dilihat bahwa tanggung jawab untuk melindungi konsumen dari iklan yang menyesatkan berada pada pelaku usaha periklanan sehingga pelaku usaha periklanan tidak boleh melanjutkan peredaran iklan yang telah melanggar ketentuan Pasal 17 ayat (1).

Dalam Pasal 20 Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengatur bahwa pelaku usaha periklanan bertanggung jawab atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut. Pasal tersebut hanya memberikan tanggung jawab kepada pelaku usaha periklanan jika iklan yang diproduksinya menimbulkan akibat yang buruk bagi konsumen.

Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen tidak dinyatakan secara jelas siapa pelaku usaha periklanan yang dimaksud. Menurut Nurmadjito mengatakan bahwa iklan sebagai media promosi yang menggambarkan produk secara audio visual atau melalui media cetak yang diproduksi dan diperdagangkan oleh pemesan iklan. Oleh karena iklan merupakan media positif bagi konsumen untuk memperoleh informasi yang dapat membedakan dengan produk lain, maka

bisa dimintakan tanggung jawab kepada perusahaan pengiklan serta perusahaan periklanan dan/atau media periklanan.

Terkait dengan kreativitas praktisi periklanan hendaknya memperhatikan juga asas-asas umum kode etik periklanan sebagai berikut:

- a. iklan harus jujur, bertanggung jawab dan tidak bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku;
- b. iklan tidak boleh menyinggung perasaan dan atau merendahkan martabat, agama, tata susila, adat, budaya, suku dan golongan;
- c. iklan harus dijiwai oleh asas persaingan yang sehat.

Self-regulation ini memang kewenangan masyarakat profesi periklanan sendiri untuk melakukan tindakan atas berbagai praktek periklanan yang bertentangan dengan kode etik.¹²⁹

Di tengah-tengah kekosongan Undang-Undang Periklanan, akan lebih terhormat kiranya bila kaidah/norma itu ditegakkan melalui organisasi profesi periklanan. Organisasi profesi lebih tahu, apakah suatu iklan merupakan kreativitas kompetitif atau semu belaka. Diharapkan produk iklan yang dihasilkan penuh muatan kreativitas yang menjunjung tinggi asas-asas umum kode etik periklanan. Kreativitas iklan yang kompetitif, tidak lain kreativitas yang berorientasi konsumerisme.¹³⁰

Dari segi pemenuhan kebutuhan barang dan jasa konsumen, idealnya iklan dipandang sebagai sarana mewujudkan hak-hak konsumen, khususnya hak untuk mendapatkan informasi dan hak untuk memilih. Dikatakan pula periklanan (*advertising*) merupakan bagian dari kegiatan pemasaran (*marketing*). Dari kegiatan pemasaran produk, konsumen memperoleh informasi mengenai manfaat barang atau jasa bagi konsumen serta keuntungannya dibandingkan produk-produk sejenis lainnya. Dari sisi perusahaan pengiklan, terdapat kepentingan peningkatan kuantitas pembeli barang atau jasa konsumen tanpa mempersoalkan pembelian tersebut bersifat konsumtif atau tidak.

Karena iklan merupakan hasil kerja kolektif yang melibatkan banyak pihak, sehingga merupakan tanggung jawab bersama. Iklan tidak akan pernah

¹²⁹ *Ibid*, hal. 150;

¹³⁰ *Ibid*, hal. 151;

sampai pada masyarakat tanpa media, untuk itu media harus selektif dalam memilih iklan yang akan dimuat atau ditayangkan. Media mempunyai hak untuk melakukan cek dan ricek, memilih dan memilah. Agar sesuai dengan profil khalayaknya bahkan kalau perlu menolak pemuatan suatu iklan yang dianggap tak sesuai dengan kode etik. Pantaslah kalau media disebut sebagai saringan terakhir (*the last filter*) dari sebuah iklan. Kalau disini tidak terdeteksi, terjadilah pelanggaran. Karena itu pengiklan, biro iklan, dan media secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri ikut memikul tanggung jawab terjadinya pelanggaran etika periklanan.¹³¹

Setiap pelaku usaha mempunyai tanggung jawab menurut peran dan bobot keterlibatan masing-masing dan penyebaran pesan-pesan iklan, yaitu:¹³²

a Tanggung jawab pengiklan

- Memberikan informasi dan keterangan yang benar dan lengkap mengenai produk yang diberikan kepada perusahaan periklanan.
- Termasuk ikut memberi arah, batasan dan masukan pada pesan iklan, sehingga tidak terjadi janji yang berlebihan atas kemampuan nyata produk.

b Tanggung jawab perusahaan periklanan

Ketetapan unsur persuasi yang dimaksudkan dalam pesan iklan, melalui pemilihan dan pemilihan informasi yang diberikan pengiklan, maupun dalam upaya menggali dan mendayagunakan aktivitas.

c Tanggung jawab media periklanan

Kesepakatan antara pesan iklan yang disiarkan dengan nilai-nilai sosial budaya dari profil khalayak sarannya.

Di negara maju, tanggung jawab dari segala akibat periklanan ada pada pengiklan. Dua alasan utama yang melatarbelakangi ketentuan tersebut adalah.¹³³

- a Pengiklan/produsen adalah pihak yang membiayai (mensponsori) pesan periklanan. Dalam kasus periklanan pun pihak yang membiayai dianggap memiliki motif paling tinggi terhadap suatu perbuatan;

¹³¹ *Ibid*, hal. 118;

¹³² Christophorus Banutu, *Perlindungan Konsumen Dalam Praktek Iklan Produk Komersial*, (Tesis Magister Universitas Indonesia, Jakarta, 2005), hal. 115;

¹³³ *Ibid*, hal. 120;

- b. Pengiklan juga dianggap merupakan ahli, atau pihak yang paling memahami tentang suatu produk/atau jasa yang mereka pasarkan. Sehingga tanggung jawab terbesar atas akibat periklanan dari produk/jasa tersebut sudah sepantasnya berada di pundak mereka.

Dengan demikian, maka terkait dengan iklan yang disampaikan kepada masyarakat mutlak menjadi tanggung jawab pelaku usaha. Setiap pelaku usaha harus bertanggungjawab atas produk yang dihasilkan atau diperdagangkan. Tanggung jawab pelaku usaha ini dinamakan dengan tanggung gugat produk sebagai terjemahan dari kata “*product(s) liability*”, “*product (en) aansprakelijkheid*”, atau “*producenten-haftung*”. Tanggung gugat produk ini timbul dikarenakan kerugian yang dialami konsumen sebagai akibat dari “produk yang cacat”, bisa dikarenakan kecurangceraan dalam memproduksi, tidak sesuai dengan yang diperjanjikan/jaminan, atau kesalahan yang dilakukan oleh pelaku usaha. Dengan demikian tanggung gugat produk ini bisa dikarenakan pelaku usaha ingkar janji atau melakukan perbuatan melawan hukum.¹³⁴

E. Efektifitas Tata Krama dan Tata Cara Periklanan

Pada tahun 1972 dikenal suatu konsep baru dalam dunia periklanan yang disebut dengan *self regulation*. Pada Kongres *Internasional Advertising Association* di Teheran tahun 1974, *self regulation* mencapai momentum yang baik untuk menyebar ke seluruh dunia. Pada dasarnya konsep *self regulation* ini mencakup hal penting, yaitu:¹³⁵

- a. Melindungi konsumen secara efektif dari iklan yang menyesatkan (*misleading advertisement*);
- b. Melindungi produsen secara efektif dari persaingan curang.

¹³⁴ Rachmadi Usman, *Hukum Ekonomi dalam Dinamika*, (Jakarta: Djambatan, 2002), hal 217;

¹³⁵ Ester Marissa, “*Perlindungan Konsumen Terhadap Informasi Iklan Yang Menyesatkan*”, (Tesis Magister Universitas Indonesia, Jakarta, 2006), hal. 26;

Di Indonesia *self regulation* ini dituangkan dalam bentuk suatu Kode Etik Periklanan. Kode Etik ini dimaksudkan untuk menciptakan persamaan sikap yang merata dikalangan semua pihak yang berkepentingan dengan iklan. Kode etik ini menentukan hal-hal yang boleh atau dilarang untuk dilakukan dalam dunia periklanan. Dengan kode etik periklanan ini, maka semua pihak yang berkepentingan dengan periklanan secara suka rela dan atas inisiatif sendiri membangun semacam “pagar” yang membatasi tindakan bisnisnya.

Tata krama dan tata cara periklanan merupakan kode etik dalam periklanan. Dimana tata krama dan tata cara periklanan merupakan *self regulation* (regulasi sendiri) dalam bidang periklanan. Sarana yang ingin dicapai dengan adanya regulasi sendiri tersebut adalah untuk menjaga citra usaha atau profesi mereka yang terlibat dalam suatu usaha atau profesi tersebut.¹³⁶ Begitu juga halnya dengan Tata Krama dan Tata Cara Periklanan selain untuk menjaga citra usaha dan profesi dalam bidang periklanan sehingga tanggung jawab sosial dan perlindungan terhadap nilai-nilai budaya bangsa dapat terlindungi.

Tata Krama dan Tata Cara Periklanan yang menjadi acuan bagi periklanan di Indonesia pada dasarnya mengandung substansi yang cukup baik, dengan mengatur dari segi substansi periklanan sampai dengan mengatur hubungan-hubungan antara unsur-unsur yang berkepentingan dalam periklanan dan juga komisi yang bekerja untuk menampung masalah-masalah yang timbul dalam pelaksanaan Tata Krama dan Tata Cara Periklanan.

Namun saat ini Tata Krama dan Tata Cara Periklanan tersebut tidak dapat berjalan dengan baik. Karena bisa kita lihat iklan yang diinformasikan kepada masyarakat semakin banyak yang menyalahi Tata Krama dan Tata Cara Periklanan yang berlaku.

Pada dasarnya secara substansi Tata Krama dan Tata Cara Periklanan cukup baik dan juga merupakan penegasan dari undang-undang yang terkait, namun kelemahan dari Tata Krama dan Tata Cara Periklanan tersebut terletak pada tidak adanya kejelasan sanksi yang akan diberikan oleh organisasi profesi terhadap pihak-pihak yang melanggar Tata Krama dan Tata Cara Periklanan dan

¹³⁶ A. Z. Nasution, *op.cit.*, hal. 203;

lemahnya instrumen-instrumen yang mengayakkan Tata Krama dan Tata Periklanan Cara.

Seharusnya dengan adanya Kode Etik Periklanan sebagai *self-regulation*, organisasi profesi periklanan seyogyanya tidak hanya mengontrol saja, melainkan juga mengambil tindakan terhadap anggotanya yang melakukan pelanggaran kode etik. Tampaknya pelanggaran terhadap kode etik ini jarang terdengar adanya tindakan pelanggarnya dipublikasikan, sehingga masyarakat bertanya-tanya tindakan apa yang diambil akibat pelanggaran tersebut.¹³⁷ Sehingga Tata Cara dan Tata Krama Periklanan menjadi kurang efektif.

G. Usaha-Usaha yang Dapat di Tempuh Konsumen atas Iklan Tarif Seluler yang Merugikan

Kerugian yang dialami oleh konsumen merupakan alasan untuk terjadinya sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha. Sengketa konsumen terjadi karena adanya ketidakpuasan konsumen terhadap barang dan/atau jasa atau kerugian yang dialami konsumen karena penggunaan atau pemakaian barang atau jasa.

Sebelum Undang-Undang Perlindungan Konsumen lahir, satu-satunya lembaga yang disediakan untuk menyelesaikan sengketa konsumen adalah melalui gugatan di pengadilan tidak akomodatif dalam menampung sengketa konsumen, karena mahal, lama, dan terlalu birokratis.¹³⁸

Dalam hal keluhan yang terjadi oleh konsumen pengguna jasa telekomunikasi seluler, operator seluler menyediakan layanan *consumer service* untuk menampung dan menindaklanjuti keluhan konsumen. Masalah akan timbul ketika konsumen masih merasa tidak puas terhadap penyelesaian kerugian yang dialami oleh konsumen.

Konsumen yang merasa hak-haknya telah dilanggar tersebut perlu mengadukan kepada pihak-pihak yang berwenang. Dalam hal terkait dengan telekomunikasi seluler, maka konsumen dapat mengadukan ketidakpuasannya kepada *customer service* yang dimiliki oleh masing-masing operator. Jika

¹³⁷ Yusuf Shofie, *op.cit.*;

¹³⁸ Abdul Halim Barkatullah, *op.cit.*, hal. 119;

konsumen tetap merasa tidak puas, maka konsumen dapat meminta bantuan kepada Lembaga Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) untuk meminta bantuan hukum atau bisa langsung menyelesaikan masalahnya ke Badan Penyelesaian Konsumen (BPSK).

Selain itu konsumen juga dapat mendatangi Sub Direktorat (subdit) Pelayanan Pengaduan di Direktorat Perlindungan Konsumen, Departemen Perdagangan. Sebagaimana dijelaskan dalam *website* resminya, konsumen yang akan mengadukan masalahnya bisa melalui fasilitas sebagai berikut:¹²⁹

a. Melalui telepon

Konsumen dapat mengadukan masalahnya melalui telepon kepada Direktorat Perlindungan Konsumen. Dan selanjutnya Direktorat Perlindungan Konsumen akan menangani segala pengaduan konsumen yang sepenuhnya menjadi tanggung jawabnya.

b. Datang langsung

Konsumen bisa membawa permasalahannya langsung ke subdit pelayanan pengaduan di Direktorat Perlindungan Konsumen dengan terlebih dahulu mengisi formulir dan menguraikan kronologis singkat permasalahan yang dihadapi.

c. Media massa

Pengaduan melalui media massa, khususnya surat pembaca bisa diterima oleh Subdit Pelayanan Pengaduan Direktorat Perlindungan Konsumen. Surat pembaca itu harus memiliki identitas, masalah yang diajukan mengandung gejala sosial, apa yang dilakukan berdampak pada keamanan, kenyamanan, dan keselamatan konsumen, surat pembaca tersebut dikumpulkan dalam bentuk klipings sebagai data awal yang akurat, dan perlu mengundang kedua belah pihak baik konsumen maupun pelaku usaha.

d. Internet

Pengaduan lewat internet juga diperbolehkan. Pengaduan melalui internet akan ditindaklanjuti dengan cara mengklasifikasikan apa permasalahannya, dilakukan pengecekan identitas agar jelas siapa yang mengadukan, atau bisa juga langsung ditanggapi melalui internet.

¹²⁹ Happy Susanto, *Hak-Hak Konsumen Jika Dirugikan*, (Jakarta: Visi Media, 2008), hal. 57-59,

c. Bentuk Pengaduan

Konsumen bisa mengadukan haknya ke Subdit Pelayanan Pengaduan di direktorat Perlindungan Konsumen, baik dalam bentuk pengaduan tertulis maupun pengaduan secara lisan.

Dalam bidang telekomunikasi seluler, biasanya kerugian yang dialami oleh konsumen bukanlah jumlah yang besar sehingga sangat tidak efektif jika konsumen mengadukan kepada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen kecuali jika gugatan yang diajukan tersebut dilakukan oleh sekelompok masyarakat karena biaya dan juga waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan pengaduan konsumen tersebut. Sehingga keberadaan *consumer service* masing-masing operator seluler sangatlah penting untuk menindaklanjuti dan menyelesaikan kerugian yang dialami oleh konsumen.

Selain dengan keberadaan *consumer service* masing-masing perusahaan jasa telekomunikasi seluler tersebut, pada dasarnya penyelesaian sengketa yang dapat ditempuh oleh konsumen dapat dibagi menjadi dua, yaitu:¹⁴⁰

- a. Penyelesaian sengketa secara damai;
- b. Penyelesaian melalui lembaga atau instansi yang berwenang.

Dengan demikian, penyelesaian sengketa yang timbul antara konsumen dengan pelaku usaha jasa telekomunikasi seluler yang diselesaikan melalui *consumer service* masing-masing perusahaan merupakan upaya penyelesaian sengketa secara damai. Namun jika cara tersebut konsumen masih merasa dirugikan, maka konsumen dapat mencmpuh cara yang kedua, yaitu dengan menyelesaikan melalui lembaga atau instansi yang berwenang, dalam hal ini bisa ke Subdit Pelayanan Pengaduan di direktorat Perlindungan Konsumen, BPSK, ataupun Pengadilan.

¹⁴⁰ A. Z. Nasution, *op.cit.*, hal. 232;

BAB IV PENGAWASAN TERHADAP IKLAN TARIF JASA SELULER DI INDONESIA

A. Pihak-Pihak yang Mengawasi Iklan Tarif Jasa Seluler di Indonesia dan Bentuk Pengawasannya

Pembenaran ekonomi secara positif terhadap periklanan yang berakibat pada kecenderungan tingkat kemakmuran dan standar hidup suatu negara, tidak sepenuhnya berjalan mulus. Banyak pihak, terutama kalangan praktisi/intelektual pendidikan menganggap institusi dan kegiatan periklanan sebagai sesuatu yang tidak bermoral, parasit, mengagungkan nilai-nilai yang sesungguhnya tidak benar dan mempengaruhi orang untuk membeli barang-barang yang sebenarnya tidak mereka butuhkan atau yang tidak terjangkau harganya. Namun, kalangan pengkritik periklanan cenderung membuat suatu kesalahan besar yang amat fundamental, mereka menyalahkan alatnya (yakni periklanan), bukan pembuatnya (yakni orang-orang yang membuat dan memanfaatkan iklan). Karena sesungguhnya tidak ada yang salah dengan iklannya (sebagai suatu institusi, iklan sepenuhnya bersifat netral; ia bisa positif ataupun negatif bergantung dari orang-orang yang menyentuhnya), tetapi para pembuat iklanlah yang sering menyalahgunakan iklan, baik secara sengaja maupun tidak sengaja.¹⁴¹

Pengawasan terhadap periklanan melalui perangkat hukum normatif dalam rangka perwujudan perlindungan konsumen merupakan media dalam mengakomodasi kepentingan konsumen dalam melindungi diri dari iklan atau informasi yang dapat merugikan konsumen. Karakteristik-karakteristik utama dari pengawasan hukum, melalui penetapan berbagai undang-undang dan aturan tercermin dari:¹⁴²

- a. Pasal hukum atau peraturan tertulis yang menyatakan secara tegas bahwa pemasang iklan harus tunduk pada atau mengutamakan kepentingan masyarakat, dengan sanksi denda atau kurungan penjara jika terbukti melakukan pelanggaran;

¹⁴¹ Taufik H. Simatupang, *op.cit.*, hal. 29;

¹⁴² *Ibid.*

- b Peraturan hukum diharapkan dapat mengungkapkan hal-hal ilegal yang semula tersembunyi;
- c Makna dari paling tidak sebagian, pasal dari undang-undang sangat bergantung pada interpretasi pengadilan dan baru efektif sampai timbul kasus solid untuk dijadikan preseden.

Berdasarkan ketentuan dalam pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen dinyatakan bahwa pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan peraturan perundang-undangannya diselenggarakan oleh pemerintah, masyarakat, dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat. Dengan demikian ada 3 pihak yang dapat mengawasi penyelenggaraan perlindungan konsumen, yaitu:

- a Pemerintah;
- b Masyarakat, dan;
- c Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM).

Selain mengacu pada Undang-Undang Perlindungan Konsumen, ketentuan tentang pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan perlindungan konsumen juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen.

Dengan diberikannya kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan penyelenggaraan perlindungan konsumen, maka pemerintah, masyarakat, dan juga Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) juga harus melakukan pengawasan dalam hal periklanan, dalam hal ini juga termasuk iklan tarif jasa seluler yang diinformasikan pada masyarakat.

Selain ketiga pihak diatas, tentunya dalam melakukan pengawasan terhadap iklan juga dilakukan oleh Komisi Tata Krama Periklanan Indonesia yang dibentuk berdasarkan Tata Krama dan Tata Cara Periklanan.

I. Pemerintah

Adanya keterlibatan pemerintah dalam pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen berdasarkan ketentuan pasal tersebut, didasarkan pada kepentingan yang diutamakan oleh Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 bahwa kehadiran negara antara lain untuk mensejahterakan rakyatnya.¹⁴³ Selain diutamakan oleh Undang-Undang Dasar 1945, pembinaan yang dilakukan oleh pemerintah juga merupakan amanat dari Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Berdasarkan teori *government regulated market place*, peranan pemerintah sangat dibutuhkan untuk melakukan fungsi kontrol atas penerapan perlindungan konsumen dan menjaga iklim berusaha.

Dalam pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa pemerintah bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban konsumen dan pelaku usaha.

Sehubungan dengan ketentuan Pasal 29 Undang-Undang Perlindungan Konsumen tersebut, dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Perlindungan Konsumen menentukan, faktor utama yang menjadi kelemahan konsumen yaitu tingkat kesadaran akan haknya masih rendah, yang utama disebabkan oleh pendidikan yang masih rendah. Oleh karena itu, Undang-Undang Perlindungan Konsumen dimaksudkan menjadi landasan hukum yang kuat bagi pemerintah dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) untuk melakukan pemberdayaan konsumen melalui pembinaan dan pendidikan konsumen.¹⁴⁴

Berdasarkan Penjelasan Umum Undang-Undang Perlindungan Konsumen tersebut, maka adanya tanggung jawab pemerintah atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen tidak lain dimaksudkan untuk memberdayakan konsumen memperoleh haknya. Ada kekhawatiran, pelaku usaha dengan prinsip ekonominya, menjadikan konsumen menderita kerugian

¹⁴³ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *op.cit.*, hal. 180;

¹⁴⁴ *Ibid.*

karenanya. Pemberdayaan konsumen tersebut, sesuai asas keadilan dan keseimbangan, tidak boleh merugikan kepentingan pelaku usaha. Hal ini dinyatakan juga dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Perlindungan Konsumen bahwa, piranti hukum yang melindungi konsumen tidak dimaksudkan untuk mematikan usaha para pelaku usaha, tetapi sebaliknya melalui perlindungan konsumen tersebut dapat mendorong iklim berusaha yang sehat, dan lahirnya perusahaan yang tangguh dalam menghadapi persaingan melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas.¹⁴⁵

Jadi dengan demikian peran pemerintah dalam melakukan pembinaan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen tidak hanya ditujukan untuk melindungi kepentingan konsumen semata, namun juga untuk melindungi pelaku usaha dari persaingan. Pembinaan oleh pemerintah atas penyelenggaraan perlindungan konsumen tersebut dilaksanakan oleh menteri dan atau menteri teknis terkait.¹⁴⁶

Pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen meliputi upaya:¹⁴⁷

- a. Terciptanya iklim usaha dan tumbuhnya hubungan yang sehat antara pelaku usaha dengan konsumen;
- b. Berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat;
- c. Meningkatnya kualitas sumber daya manusia serta meningkatnya kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang perlindungan konsumen.

Adapun upaya-upaya tersebut secara teknis diatur dalam Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen. Dalam Pasal 4 peraturan pemerintah tersebut dinyatakan bahwa upaya untuk menciptakan iklim usaha dan menumbuhkan hubungan yang sehat antara pelaku usaha dan konsumen. Pemerintah harus melakukan:

- a. penyusunan kebijakan di bidang perlindungan konsumen;
- b. pemasyarakatan peraturan perundang-undangan dan informasi yang berkaitan dengan perlindungan konsumen;

¹⁴⁵ *Indonesia(a)*, Penjelasan alinea ke 7;

¹⁴⁶ *Ibid*, Pasal 29 ayat (2);

¹⁴⁷ *Ibid*, Pasal 29 ayat (4);

- c. peningkatan peranan BPKN dan BPSK melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia dan lembaga;
- d. peningkatan pemahaman dan kesadaran pelaku usaha dan konsumen terhadap hak dan kewajiban masing-masing;
- e. peningkatan pemberdayaan konsumen melalui pendidikan, pelatihan, keterampilan;
- f. penelitian terhadap barang dan/atau jasa beredar yang menyangkut perlindungan konsumen;
- g. peningkatan kualitas barang dan/atau jasa;
- h. peningkatan kesadaran sikap jujur dan tanggung jawab pelaku usaha dalam memproduksi, menawarkan, mempromosikan, mengiklankan, dan menjual barang dan atau jasa; dan;
- i. peningkatan pemberdayaan usaha kecil dan menengah dalam memenuhi standar mutu produksi barang dan/atau jasa serta pencantuman label dan klausula baku.

Sementara itu upaya untuk mengembangkan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat harus dilakukan:

- a. pemasyarakatan peraturan perundang-undangan dan informasi yang berkaitan dengan perlindungan konsumen;
- b. pembinaan dan peningkatan sumber daya manusia pengelola LPKSM melalui pendidikan, pelatihan, dan keterampilan;
- c. meningkatkan kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang perlindungan konsumen yang dimaksudkan untuk meningkatkan sumber daya manusia.

Dalam upaya untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia serta meningkatkan kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang perlindungan konsumen, pemerintah harus melakukan:

- a. peningkatan kualitas aparat penyidik pegawai negeri sipil di bidang perlindungan konsumen;
- b. peningkatan kualitas tenaga peneliti dan penguji barang dan/atau jasa;
- c. pengembangan dan pemberdayaan lembaga pengujian mutu barang; dan

d. penelitian dan pengembangan teknologi pengujian dan standar mutu barang dan/atau jasa serta penerapannya.

Fungsi dan peran pemerintah untuk melakukan pembinaan dalam bidang periklanan adalah sebagai berikut:

a. Pemerintah bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan periklanan

b. Pembinaan penyelenggaraan periklanan dimaksud untuk:

- Melindungi konsumen dari dampak negatif yang disebabkan penyiaran iklan yang tidak baik dan tidak benar,
- Mengembangkan periklanan yang berbudaya, jujur, dan bertanggungjawab;
- Mengembangkan profesionalisme bagi para pelaku usaha periklanan;
- Terciptanya iklim usaha yang sehat dibidang periklanan.

c. Dewan Pers dan Komisi Periklanan Indonesia turut membantu Pemerintah dalam mengembangkan periklanan yang baik, efisien, dan efektif.

Dalam penjelasan Peraturan Pemerintah tersebut pembinaan terhadap pelaku usaha dan pengawasan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar tidak semata-mata ditujukan untuk melindungi kepentingan konsumen tetapi sekaligus bermanfaat bagi pelaku usaha dalam upaya meningkatkan daya saing barang dan/atau jasa di pasar global. Disamping itu, diharapkan pula tumbuhnya hubungan usaha yang sehat antara pelaku usaha dengan konsumen, yang pada gilirannya dapat menciptakan iklim usaha yang kondusif.

Selain sebagai memiliki tugas pembinaan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen, pemerintah juga memiliki tugas sebagai pengawas terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen. Ketentuan tersebut terdapat dalam pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangannya diselenggarakan oleh pemerintah, masyarakat, dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat.

Isi pasal tersebut memberikan tugas kepada pemerintah untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangannya.

Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah diatur dalam pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen yang menyatakan bahwa pengawasan oleh pemerintah dilakukan terhadap pelaku usaha dalam memenuhi standar mutu produksi barang/atau jasa, pencantuman label dan klausula baku, serta pelayanan prima jual barang dan/atau jasa. Dan dalam ayat (2) pasal tersebut menyatakan bahwa pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dalam proses produksi, penawaran, promosi, pengiklanan dan penjualan barang dan/atau jasa.

Jadi bentuk pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah adalah menyangkut standar mutu produksi barang dan/atau jasa, pencantuman label dan klausula baku, serta pelayanan prima jual barang dan/atau jasa yang dilakukan dalam proses produksi, penawaran, promosi, pengiklanan dan penjualan barang dan/atau jasa.

Sebagaimana tugas pemerintah untuk melakukan pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen dalam bidang periklanan, maka pemerintah juga mempunyai tugas untuk melakukan pengawasan dalam bidang periklanan, agar tindakan-tindakan yang dilakukan dalam bidang periklanan tidak merugikan konsumen.

Namun terkait dengan pembinaan dan pengawasan pemerintah dalam hal tarif jasa baik dari segi penetapan ataupun iklan yang diinformasikan kepada masyarakat tidak ditentukan secara langsung.

Pasal-pasal yang mengatur tentang tugas pembinaan dan pengawasan dari pemerintah dalam perlindungan konsumen didasarkan pada asas keseimbangan kepentingan, asas pengawasan publik, dan asas campur tangan negara terhadap kegiatan ekonomi.¹⁴⁸

Jika kita lihat saat ini, iklan tarif seluler yang diinformasikan kepada masyarakat, sudah sampai pada titik membingungkan masyarakat sehingga sangat

¹⁴⁸ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *op. cit.*, hal. 190;

diperlukan peran pemerintah. Dalam hal peran pemerintah sebagai pembina, maka pemerintah sudah selayaknya untuk menyusun kebijakan yang terkait dengan iklan tarif seluler. Karena dengan menyusun kebijakan yang terkait dengan iklan tarif seluler dapat melindungi konsumen pengguna jasa seluler atas iklan tarif jasa seluler yang menyesatkan. Sehingga dengan kebijakan yang diambil oleh pemerintah dapat menciptakan standar bagi iklan tarif seluler yang diinformasikan kepada masyarakat.

Keterlibatan pemerintah dalam hal pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan perlindungan konsumen, dalam hal ini juga termasuk fungsi pemerintah membina dan mengawasi informasi yang disampaikan pelaku usaha melalui iklan kepada masyarakat merupakan perwujudan dari asas keseimbangan kepentingan dan terutama asas campur tangan negara terhadap kegiatan ekonomi.¹⁴⁹

Tugas pemerintah dalam melakukan pembinaan dan pengawasan dari aspek iklan tarif jasa telekomunikasi seluler akan melibatkan lembaga atau badan yang dibentuk oleh pemerintah sendiri, yaitu Badan Regulasi Telekomunikasi (BRTI) dan juga Komisi Penyiaran Indonesia (KPI).

a. Badan Regulasi dan Telekomunikasi Indonesia (BRTI)

Dalam hal pembinaan dan pengawasan terhadap iklan tarif jasa seluler yang beredar di masyarakat, tidak dapat dilepaskan dari pengawasan pemerintah terhadap tarif jasa seluler yang diterapkan oleh operator seluler. Untuk menjalankan tugas pengawasan atas penyelenggaraan telekomunikasi di Indonesia, pemerintah melalui Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 31 Tahun 2003 tentang Penetapan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI) dibentuklah Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI) sebagai badan regulasi mandiri yang diharapkan dapat melindungi kepentingan publik dalam

¹⁴⁹ Asas keseimbangan kepentingan dan terutama asas campur tangan negara terhadap kegiatan ekonomi, dalam sejarah hukum ekonomi, telah diperlihatkan wujudnya oleh Pemerintah Perancis dan pemerintah di negara-negara Eropa lainnya, berkenaan dengan masuknya konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), yang mewajibkan negara secara aktif menyelenggarakan kepentingan umum sehingga paradigma liberal yang menyerahkan kepada kepentingan individu-individu sendiri untuk mengurus kebutuhan-kebutuhan dan kepentingannya, diubah melalui berbagai peraturan di bidang hukum administrasi negara terdapat dalam Ahmad Miru dan Sutarnan Yodo, *op.cit.*, hal. 190;

hal ini konsumen telekomunikasi dan juga mendukung serta melindungi kompetisi bisnis telekomunikasi. Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI) tersebut dibentuk pada tanggal 11 juli 2003 yang diharapkan dapat menciptakan iklim berusaha yang sehat dan kondusif dalam bidang telekomunikasi.

Adapun visi BRTI adalah untuk menjamin adanya transparansi, independensi dan prinsip keadilan dalam penyelenggaraan telekomunikasi menuju peningkatan kesejahteraan masyarakat.¹⁵⁰ Sedangkan misinya adalah:

- a. Menciptakan pasar penyelenggara telekomunikasi di Indonesia berdasarkan persaingan yang sehat, berlanjut, dan setara;
- b. Menciptakan iklim usaha yang kondusif serta mencegah terjadinya praktek persaingan usaha tidak sehat;
- c. Mewujudkan prasarana dan pelayanan telekomunikasi yang handal bagi upaya peningkatan kemakmuran rakyat dan daya saing ekonomi nasional dalam era masyarakat informasi, dan;
- d. Melindungi kepentingan konsumen dalam hal jasa telekomunikasi yang diterima, harga yang harus dibayar.

Berdasarkan ketentuan diatas terlihat bahwa tujuan dari dibentuknya BRTI adalah untuk melindungi konsumen dalam hal jasa telekomunikasi yang diterima dan harga yang harus dibayar.

Didalam Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 31 Tahun 2003 jo Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 24/Per/M.Kominfo/11/2005 didefinisikan BRTI adalah Dirjen Pos dan Telekomunikasi dan Komite Regulasi Telekomunikasi. Komite Regulasi Telekomunikasi merupakan sekelompok orang yang memenuhi syarat yang ditetapkan dengan tugas bersama-sama Direktorat Jendral Pos dan Telekomunikasi menjalankan tugas BRTI. Anggota Komite Regulasi Telekomunikasi (BRTI) berjumlah ganjil sekurang-kurangnya 5 orang dan sebanyak-banyaknya 7 orang dengan 2 orang diantaranya dari unsur pemerintah.

Adapun maksud dibentuknya badan ini adalah untuk lebih menjamin adanya transparansi, independensi, dan prinsip keadilan dalam penyelenggaraan

¹⁵⁰ Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI), 8 Desember 2008 <<http://www.brti.or.id>>;

jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi baik dalam fungsi pengaturan, pengawasan, dan pengendalian penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi.¹⁵¹ Sedangkan tujuannya adalah untuk meningkatkan kinerja pelayanan dalam penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi.¹⁵²

Fungsi dan wewenang BRTI berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 31 Tahun 2003 (sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 25/P/M.Kominfo/11/2005), adalah:

- a. Pengaturan, meliputi penyusunan dan penetapan ketentuan penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi, yang antara lain meliputi:
 - Perizinan penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi;
 - Standar kinerja operasi;
 - Standar kualitas layanan;
 - Biaya interkoneksi;
 - Standar alat dan perangkat telekomunikasi.
- b. Pengawasan terhadap penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi, yang antara lain meliputi:
 - Kinerja operasi;
 - Persaingan usaha;
 - Penggunaan alat dan perangkat telekomunikasi.
- c. Pengendalian terhadap penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi, antara lain:
 - Penyelesaian perselisihan antara penyelenggara jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi;
 - Pengadaan alat dan perangkat telekomunikasi;
 - Penerapan standar kualitas layanan.

¹⁵¹Departemen Komunikasi dan Informatika, Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 25/P/M.Kominfo/11/2005, Pasal 2;

¹⁵²*Ibid.*, Pasal 3;

Dalam pelaksanaan tugas-tugas tersebut diatas, anggota BRTI bebas dari segala kepentingan dan putusannya semata-mata untuk kepentingan publik. Keputusan BRTI dituangkan dalam Keputusan Direktorat Jendral dan harus melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Menteri Komunikasi dan Informatika setiap tiga bulan atau setiap saat apabila memang dibutuhkan.

Fungsi dan wewenang BRTI dalam Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 67 Tahun 2003 adalah:

a. Fungsi pengaturan

- Menyusun dan menetapkan ketentuan tentang perizinan jaringan dan jasa telekomunikasi yang dikompertisikan sesuai dengan Kebijakan Menteri Perhubungan;
- Menyusun dan menetapkan ketentuan tentang standar kinerja operasional penggunaan jaringan dan jasa telekomunikasi.
- Menyusun dan menetapkan ketentuan tentang biaya interkoneksi;
- Menyusun dan menetapkan ketentuan tentang standardisasi alat dan perangkat telekomunikasi.

b. Fungsi pengawasan

- Mengawasi kinerja operasional penyelenggaraan jaringan dan jasa telekomunikasi yang dikompertisikan;
- Mengawasi persaingan usaha penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi yang dikompertisikan;
- Mengawasi penggunaan alat dan perangkat penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi yang dikompertisikan.

c. Fungsi pengendalian

- Memfasilitasi penyelesaian perselisihan;
- Memantau penerapan standar kualitas layanan.

Berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 67 Tahun 2003 tersebut dapat dilihat bahwa BRTI berwenang untuk menyusun dan menetapkan ketentuan tentang biaya interkoneksi. Dengan demikian maka BRTI harus melihat apakah operator seluler dalam hal ini telah menerapkan tarif jasa seluler sesuai

dengan yang ditentukan, dan juga apakah biaya yang ditetapkan oleh operator seluler yang disetujui oleh BRTI tersebut sesuai dengan apa yang diiklankan pada masyarakat.

Iklan yang diinformasikan kepada masyarakat atas iklan tarif seluler tersebut sangat berkaitan dengan persaingan yang akan tercipta antara operator seluler dan juga menyangkut hak-hak konsumen untuk mendapatkan harga yang layak.

b. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)

Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), merupakan lembaga negara yang independen. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), berfungsi untuk mewadahi serta mewakili kepentingan masyarakat akan penyiaran. Dalam menjalankan fungsinya tersebut Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), berwenang untuk melakukan:¹⁵³

- a. menetapkan standar program siaran;
- b. menyusun peraturan dan menetapkan pedoman perilaku penyiaran;
- c. mengawasi pelaksanaan peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran;
- d. memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran;
- e. melakukan koordinasi dan/atau kerjasama dengan pemerintah, lembaga penyiaran, dan masyarakat.

Berdasarkan Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Penyiaran, adalah:

- a. menjamin masyarakat untuk memperoleh informasi yang layak dan benar sesuai dengan hak asasi manusia;
- b. ikut membantu pengaturan infrastruktur bidang penyiaran;
- c. ikut membangun iklim persaingan yang sehat antar lembaga penyiaran dan industri terkait;
- d. memelihara tatanan informasi nasional yang adil, merata, dan seimbang;

¹⁵³ Indonesia (c), *op. cit.*, Pasal. 8 ayat (1);

- e. menampung, meneliti, dan menindaklanjuti aduan, sanggahan, serta kritik dan apresiasi masyarakat terhadap penye-lenggaraan penyiaran; dan
- f. menyusun perencanaan pengembangan sumber daya manusia yang menjamin profesionalitas di bidang penyiaran.

--- Dari pasal diatas, dapat dilihat bahwa salah satu tugas dari Komisi Penyiaran Indonesia adalah untuk menjamin informasi yang diperoleh masyarakat merupakan informasi yang layak dan benar sesuai dengan hak asasi manusia. Dengan amanat tersebut, maka Komisi Penyiaran Indonesia dapat mengawasi iklan tarif jasa seluler yang diinformasikan kepada masyarakat melalui media penyiaran. Karena dengan terlindunginya masyarakat dari iklan yang menyesatkan berarti melindungi masyarakat dari informasi yang tidak layak dan benar. Ketidak layakan iklan tersebut berupa iklan yang melanggar Pedoman Perilaku Penyiaran dan Standar Program Siaran, sementara itu iklan yang tidak benar adalah iklan yang membahayakan masyarakat.

Komisi Penyiaran Indonesia menjadi sangat penting untuk melakukan pengawasan terhadap iklan tarif jasa seluler, karena lembaga siaran merupakan kunci bagi informasi yang didapat oleh masyarakat. Jika lembaga siaran tersebut mematuhi Pedoman Perilaku Penyiaran dan Standar Program Siaran serta peraturan-peraturan terkait, maka informasi yang sampai pada masyarakat tidak akan mungkin informasi yang tidak layak dan tidak benar. Sehingga fungsi *control* Komisi Penyiaran Indonesia sangat penting untuk mewujudkan hak-hak konsumen atas informasi yang layak dan benar.

Dari gambaran tentang peranan pemerintah diatas serta keterkaitannya dengan pemerintah dalam peran pemerintah untuk menentukan formula tarif dan menjadi pihak yang mengawasi dan mendapatkan laporan berkala atas tarif yang digunakan oleh operator seluler, seharusnya pemerintah adalah tombak yang paling ampuh untuk mewujudkan perlindungan terhadap pengguna jasa telekomunikasi seluler. Dengan adanya kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan akan menjadikan pemerintah lebih ditaati oleh operator seluler.

2. Masyarakat

Dalam pasal 30 Undang-Undang Perlindungan Konsumen juga mengamanatkan masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen. Dalam ayat (3) pasal tersebut menyatakan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat dilakukan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar dimasyarakat.

Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen mengatur bahwa pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat dilakukan dengan cara penelitian, pengujian, dan atau survei. Aspek pengawasan tersebut meliputi pemuatan informasi tentang resiko penggunaan barang jika diharuskan, pemasangan label, pengiklanan, dan lain-lain yang disyaratkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebiasaan dalam praktek dunia usaha.

Dengan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang dan peraturan pemerintah tersebut, maka masyarakat berwenang untuk melakukan pengawasan terhadap iklan yang diinformasikan. Dan hasil pengawasan masyarakat tersebut dapat disebarluaskan kepada masyarakat dan dapat disampaikan kepada pemerintah.

Namun keberadaan masyarakat sebagai pengawas terhadap iklan yang diinformasikan oleh pelaku usaha kepada khalayk ramai, tidaklah begitu efektif, hal ini dikarenakan pendidikan masyarakat masih rendah dan kemampuan masyarakat untuk melakukan pengujian terhadap iklan yang diinformasikan juga sangat terbatas.

Seharusnya yang lebih peduli atas hak-hak konsumen adalah masyarakat sendiri, karena setiap anggota masyarakat adalah konsumen. Dengan terciptanya masyarakat yang terdidik dan terbina dengan baik terkait dengan hak-haknya sebagai konsumen, maka hak-hak konsumen akan terjamin. Begitu juga hak masyarakat untuk mendapatkan informasi yang benar dan jujur, jika masyarakat telah menyadari hak-haknya sebagai konsumen atas informasi yang disampaikan oleh pelaku usaha baik dalam bentuk iklan maupun promosi, maka peranan

masyarakat sebagai pengawas penyelenggaraan perlindungan konsumen dengan sendirinya akan berjalan dengan efektif, karena masyarakat sadar akan haknya sebagai konsumen.

3. Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM)

Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen dinyatakan bahwa Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat adalah lembaga non pemerintah yang terdaftar dan diakui oleh pemerintah yang mempunyai kegiatan menangani perlindungan konsumen.¹⁵⁴ Pemerintah mengakui lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat.

Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat memiliki kesempatan untuk berperan aktif dalam mewujudkan perlindungan konsumen. Dalam pasal 44 Undang-Undang Perlindungan Konsumen dinyatakan tentang tugas Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat, yaitu:

- a. Menyebarluaskan informasi dalam rangka meningkatkan kesadaran atas hak dan kewajiban dan kehati-hatian konsumen dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Memberikan nasehat kepada konsumen yang memerlukannya;
- c. Bekerjasama dengan instansi terkait dalam upaya mewujudkan perlindungan konsumen;
- d. Membantu konsumen dalam memperjuangkan haknya termasuk menerima keluhan atau pengaduan konsumen;
- e. Melakukan pengawasan bersama pemerintah dan masyarakat terhadap pelaksanaan perlindungan konsumen.

Pengaturan lebih lanjut tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2001 tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat. Pasal 4 Peraturan Pemerintah tersebut menyatakan bahwa Penyebaran informasi yang

¹⁵⁴ Indonesia (a), *op. cit.*, Pasal 1 angka 7;

dilakukan oleh Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat, meliputi penyebaran berbagai pengetahuan mengenai perlindungan konsumen termasuk peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah perlindungan konsumen. Selain itu Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat juga mempunyai tugas untuk memberikan nasihat kepada konsumen yang memerlukan, baik secara lisan maupun tulisan agar konsumen dapat melaksanakan hak dan kewajibannya.¹⁵⁵

Dalam membantu konsumen untuk memperjuangkan haknya, Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat dapat melakukan advokasi atau pemberdayaan konsumen agar mampu memperjuangkan haknya secara mandiri, baik secara perorangan maupun kelompok.

Pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga Perlindungan Konsumen swadaya Masyarakat dilakukan atas barang dan/atau jasa yang beredar di pasar dengan cara penelitian, pengujian dan/atau survei.¹⁵⁶

Dalam melaksanakan tugasnya, Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat dapat bekerjasama dengan instansi-instansi terkait. Kerjasama tersebut meliputi pertukaran informasi mengenai perlindungan konsumen, pengawasan atas barang dan/atau jasa yang beredar, dan penyuluhan serta pendidikan konsumen. Selain dapat bekerjasama dengan instansi-instansi terkait Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat dapat bekerjasama dengan lembaga lainnya, baik yang bersifat nasional maupun internasional.¹⁵⁷ Dan dalam melaksanakan tugasnya tersebut Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat harus melaporkan kepada pemerintah.¹⁵⁸

Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat inilah yang sangat diharapkan untuk dapat melakukan perlindungan yang lebih efektif terhadap iklan yang diinformasikan kepada masyarakat.

¹⁵⁵ Indonesia, Peraturan Pemerintah Tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat, PP No. 59 Tahun 2001, Pasal 5;

¹⁵⁶ *Ibid*, Pasal 8;

¹⁵⁷ *Ibid*, Pasal 9 ayat (1);

¹⁵⁸ *Ibid*, Pasal 9 ayat (2).

4. Komisi Tata Krama Periklanan Indonesia

Berdasarkan Tata Krama dan Tata Cara Periklanan diatur tentang Komisi Tata Krama Periklanan Indonesia. Dalam Bab IV Tata Krama dan Tata Cara Periklanan dinyatakan bahwa Komisi Tata Krama Periklanan yang bertugas untuk menampung masalah-masalah yang timbul dalam pelaksanaan Tata Krama Periklanan. Selain bertugas menampung masalah-masalah yang timbul dalam pelaksanaan Tata Krama Periklanan, komisi tersebut juga bertugas untuk memberi saran mengenai penerapan Tata Krama Periklanan.

Komisi Tata Krama Periklanan Indonesia merupakan satu lembaga yang melakukan pengawasan terhadap iklan yang lahir dari *self regulation*. Sebagai sebuah lembaga yang lahir dari *self regulation* diharapkan dapat lebih efektif untuk menanggulangi iklan yang tidak sesuai dengan Tata Krama dan Tata Cara Periklanan, karena aturan tersebut dibuat sendiri oleh Asosiasi Periklanan. Dan dengan tugas menampung dan memberi saran mengenai penerapan Tata Krama dan Tata Cara Periklanan dapat menciptakan iklan yang santun dan informatif bagi masyarakat serta dapat menciptakan kesadaran Asosiasi Periklanan.

Namun jika dilihat iklan yang disampaikan kepada masyarakat saat ini, banyak sekali yang menyalahi Tata Krama dan Tata Cara Periklanan. Hal tersebut bisa terjadi karena tugas dari Komisi Tata Krama Periklanan Indonesia hanya sebagai penampung masalah dan memberikan saran. Sehingga, komisi tersebut menjadi kurang berfungsi.

B. Analisa terhadap Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 206/Pdt.G/2006/PN.MDN tentang PT. Excelcomindo Pratama Melawan Jhon Parlyn H. Sinaga

1. Kasus Posisi

PT. Excelcomindo adalah sebuah perusahaan yang bergerak dibidang jasa telekomunikasi GSM yang berdiri sejak tahun 1998 dan berkantor pusat di Jakarta Selatan serta mempunyai perwakilan disebagaian besar wilayah Indonesia dengan

produk utama layanan komunikasi GSM Prabayar (bebas dan jempol) dan pasca bayar (Xplor). Pada tanggal 30 Maret 2006 perusahaan tersebut mendistribusikan tentang Program Tarif Ngirit Malam (Program Tarif Ngirit XL Bebas) untuk pelanggan yang berlaku tanggal 1 April sampai dengan 30 Juni 2006.

Pada tanggal 31 Maret 2006, perusahaan tersebut mengetahui bahwa brosur yang telah didistribusikan tersebut telah terjadi kesalahan cetak, dimana seharusnya program tersebut berlaku mulai 6 April 2006, namun brosur yang telah didistribusikan tersebut baru dapat ditarik oleh perusahaan tersebut pada tanggal 2 April 2006 karena terkendala hari libur.

Bahwa Jhon Parlyn Sinaga telah membeli produk perusahaan tersebut pada tanggal 1 April 2006, karena melihat brosur tentang Tarif Ngirit Malam XL bebas tersebut dengan nomor 08197205894. Dan Jhon Parlyn Sinaga merasa bahwa tarif ngirit malam tersebut tidak sesuai dengan keterangan yang ada pada brosur yang diperolehnya. Kemudian dia melaporkan pada perusahaan tersebut. Dan pada tanggal 2 April 2006 pelaku usaha merespons dan menyelesaikan keluhan yang dialami oleh pelanggan pada tanggal 2 April 2006 malam dengan mengadakan pertemuan bertempat di kantor penggugat. Dalam pertemuan tersebut perusahaan tersebut menyampaikan permohonan maaf dan memberikan penawaran kerja sama pemasangan iklan di perusahaan tersebut, namun tergugat meminta agar penyelesaian masalah ini diselesaikan melalui mekanisme penyelesaian yang berlaku di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) kota Medan.

Penggugat dan tergugat telah berulang kali memusyawarahkan untuk menyelesaikan keluhan pelanggan tersebut, begitu juga dalam proses *hearing* di kantor BPSK Kota Medan.

Pada tanggal 3 April 2006 dan 11 April 2006 dimana pada setiap kesempatan musyawarah tersebut, penggugat tetap menyampaikan permohonan maaf serta menjelaskan kesalahan pencetakan/penulisan tanggal berlakunya program tarif ngirit malam yang bukan merupakan kesengajaan penggugat dan sebagai bentuk perdamaian atas adanya kesalahan tersebut, dengan menawarkan kompensasi pemasangan iklan di perusahaan XL ditambah dengan itikad baik untuk membayar tagihan Xplor 0819616010 milik Jhon Parlyn untuk penggunaan bulan Januari, Februari, dan Maret 2006.

Namun, Jhon Parlyn tetap tidak menerima tawaran perdamaian tersebut dan mengadukan pada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) kota Medan tanggal 16 April 2006. Kemudian BPSK memanggil tergugat dan penggugat untuk acara konsiliasi yang dilanjutkan dengan arbitrase dalam nomor perkara No. 7/Pen/BPSK/2006/Mdn. Tanggal 1 Juni 2006 BPSK memutuskan bahwa:

Pihak PT. Excelcomindo berkeberatan atas keputusan BPSK tersebut, kemudian mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri Medan dengan alasan bahwa BPSK telah salah dalam menerapkan hukum dan/atau menerapkan hukum tidak sebagaimana mestinya serta memutuskan perkara melebihi dan atau melampaui batas kewenangannya. Kesalahan penerapan hukum tersebut, menurut pelaku usaha dikarenakan BPSK Medan menyatakan bahwa adanya kerugian yang diderita konsumen akibat perbuatan pelaku usaha menurut keyakinan Majelis dan rasa keadilan adalah sebesar Rp. 4.000.000,- (empat juta rupiah) tidak tepat dan tidak sesuai atau tidak benar secara hukum dan jelas Majelis BPSK telah melampaui kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang, karena putusan tersebut bertentangan/tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 15 ayat 2 Undang-Undang Perlindungan Konsumen dan tidak sesuai dengan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPSK dalam pasal 12 ayat (2) huruf a dan b. Selain itu alasan dari PT. Excelcomindo adalah kerugian yang sebenarnya diderita oleh konsumen dalam surat pengaduannya adalah sebesar Rp. 9.054,- (sembilan ribu lima puluh empat rupiah), sementara Majelis menghukum pelaku usaha untuk membayar ganti rugi sebesar Rp. 4.000.000,- (empat juta rupiah), bertentangan dengan pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen dan pasal 12 ayat (2) huruf a dan b Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPSK. Dan pertimbangan Majelis BPSK tidak logis atas kesetaraan nilai kerugian yang diderita dengan ganti rugi yang harus dibayarkan oleh pelaku usaha.

Keberatan pelaku usaha juga dikarenakan adanya keputusan BPSK yang menyatakan bahwa pelaku usaha telah melakukan perbuatan melawan hukum,

namun majelis BPSK tidak pernah membuktikan bahwa pelaku usaha telah melakukan perbuatan melawan hukum, dan keputusan tersebut hanya didasarkan pada pengakuan dan penafsiran pasal-pasal secara apa adanya yang tertulis dalam undang-undang.

Karena itu pelaku usaha memohon kepada Majelis Hakim Pengadilan Negeri Medan untuk:

- a Menerima dan mengabulkan gugatannya secara keseluruhan;
- b Menyatakan Putusan Arbitrase BPSK Medan Nomor: 7/Pen/BPSK/2006/Mdn tanggal 1 Juni 2006 batal dan tidak berkekuatan hukum;
- c Menolak permohonan eksekusi (fiat eksekusi) konsumen terhadap pelaksanaan putusan arbitrase tersebut.

Pengadilan Negeri Medan memutuskan bahwa:

- a Mengabulkan keberatan penggugat (pelaku usaha) untuk sebagian;
- b Menyatakan penggugat (pelaku usaha) bersalah karena mengedarkan brosur dan iklannya yaitu Tarif Ngirit Malam yang tidak sesuai dengan yang diperjanjikan sebagaimana dalam pasal 8 ayat 1 butir f, pasal 9 ayat 1 butir k, dan pasal 10 butir a dari undang-undang perlindungan konsumen;
- c Menghukum penggugat untuk tidak memberlakukannya kepada konsumen;
- d Menyatakan adanya kerugian yang diderita oleh tergugat (konsumen) akibat perbuatan penggugat (pelaku usaha) sebesar Rp. 9.054,- (sembilan ribu lima puluh empat rupiah);
- e Menghukum penggugat (pelaku usaha) untuk membayar ganti rugi kepada tergugat (konsumen) sebesar Rp. 9.054,- (sembilan ribu lima puluh empat rupiah);
- f Menolak keberatan penggugat (pelaku usaha) selain dan selebihnya.

Selain itu Pengadilan Negeri Medan membebankan ongkos perkara yang timbul kepada penggugat (pelaku usaha) sebesar Rp. 129.000,- (seratus dua puluh sembilan rupiah). Keputusan tersebut ditetapkan pada hari rabu tanggal 2 agustus 2006.

Namun Jhon Parlyn Sinaga berkeberatan atas Putusan Pengadilan Negeri Medan tersebut, sehingga dia mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Dalam putusannya Mahkamah Agung mengabulkan permohonan termohon dalam hal ini Jhon Parlyn Sinaga, menganulir Putusan Pengadilan Negeri Kota Medan, dan menyatakan sah keputusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Kota Medan Nomor : 7/PEN/BPSK/2006/MDN tanggal 01 Juni 2006 tentang Arbitrase, serta menghukum PT. Excelcomindo untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 500.000,- (Lima Ratus Ribu Rupiah).

2. Analisa Kasus

Berdasarkan kasus posisi diatas dapat dilihat bahwa kesalahan kecil yang dilakukan oleh pelaku usaha dalam periklanan akan berdampak besar bagi konsumen dan juga bagi perusahaan itu sendiri.

Setiap sengketa konsumen pada umumnya dapat diselesaikan dengan cara damai atau penyelesaian melalui lembaga atau institusi yang berwenang. Dalam pelaksanaan penyelesaian sengketa konsumen secara damai membutuhkan kemauan dan kemampuan berunding agar sengketa tersebut dapat diselesaikan secara damai, sehingga kedua belah pihak sama-sama diuntungkan.

Dalam kasus Jhon Parlyn Sinaga dengan PT. Excelcomindo diatas, dapat dilihat bahwa sebelum sengketa tersebut sampai pada lembaga atau instansi yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa konsumen, pihak PT. Excelcomindo telah mengusahakan untuk menyelesaikan sengketa tersebut secara damai dengan mengundang konsumen untuk menyelesaikan sengketa tersebut dan memberikan kompensasi atas kerugian yang diderita oleh konsumen. Namun konsumen dalam hal ini Jhon Parlyn Sinaga menolak untuk menyelesaikan sengketa tersebut secara damai. Sehingga usaha untuk menyelesaikan sengketa secara damai tidak bisa diwujudkan karena salah satu pihak berkeberatan untuk diselesaikan dengan cara damai, dan menginginkan untuk menyelesaikan sengketa melalui lembaga atau instansi yang berwenang dalam hal ini konsumen menginginkan penyelesaian sengketa tersebut melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen merupakan suatu badan yang dibentuk untuk menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan yang diberi tugas untuk:

- a. Menyelesaikan sengketa konsumen melalui mediasi, arbitrase atau konsiliasi;
- b. Memberikan konsultasi perlindungan konsumen;
- c. Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku;
- d. Melaporkan pada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran ketentuan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen;
- e. Menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- f. Melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen;
- g. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- h. Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli dan/atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap Undang-Undang Perlindungan Konsumen;
- i. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud pada huruf g dan huruf h, yang tidak bersedia memenuhi panggilan pengadilan badan penyelesaian sengketa konsumen;
- j. Mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan;
- k. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidaknya kerugian di pihak konsumen;
- l. Mمبرitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen, dan;
- m. Menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Berdasarkan tugas dan wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen diatas, maka kasus Jhon Parlyn Sinaga dengan PT. Excelcomindo dapat diajukan ke Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dan menjadi wilayah kerja Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

- a. Menerima pengaduan/gugatan konsumen sebagian;
- b. Menyatakan bahwa pelaku usaha bersalah karena mengedarkan brosur dan iklannya yaitu Tarif Ngirit Malam yang tidak sesuai dengan yang diperjanjikannya, sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 ayat 1 butir f, pasal 9 ayat 1 butir k dan pasal 10 butir a dari undang-undang nomor 8 Tahun 1999,
- c. Menghukum pelaku usaha untuk tidak memberlakukannya lagi kepada konsumen tersebut;
- d. Menyatakan adanya kerugian yang diderita oleh konsumen akibat perbuatan pelaku usaha yang menurut keyakinan majelis dan rasa keadilan adalah sebesar Rp. 4.000.000,- (empat juta rupiah);
- e. Menghukum pelaku usaha untuk membayar ganti rugi tersebut kepada konsumen;
- f. Menghukum pelaku usaha untuk membayar denda sebesar Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) setiap harinya apabila lalai/tidak mau melaksanakan keputusan pada poin 4 dan 5 tersebut, sejak keputusan ini berkekuatan hukum tetap;
- g. Menolak gugatan lain dan selebihnya.

Anggapan bahwa BPSK Medan telah salah dalam menerapkan hukum karena telah menafsirkan undang-undang secara tidak benar terutama dalam mengaitkan Pasal 1365 KUHPerdara oleh pelaku usaha tidaklah beralasan. Karena perbuatan melawan hukum sebagaimana ketentuan Pasal 1365 KUHPerdara sepatutnya memenuhi unsur-unsur, yaitu sebagai berikut :

- a. adanya suatu perbuatan ;
- b. perbuatan tersebut melawan hukum ;
- c. adanya kesalahan dari pihak pelaku ;
- d. adanya kerugian bagi pihak korban ;
- e. adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian.

BPSK Medan tidak membuktikan unsur tersebut, BPSK mendasarkannya hanya berdasarkan pengakuan dan penafsiran pasal-pasal secara apa adanya yang tertulis dalam undang-undang. Hal itu terjadi karena dalam

Undang-Undang Perlindungan Konsumen tidak mencantumkan prinsip kesalahan dalam mengatur tentang tanggung jawab pelaku usaha dalam menyampaikan informasi.

Berdasarkan gambaran diatas, berdasarkan Pasal 52 angka k Undang-Undang Perlindungan Konsumen memberikan tugas dan kewenangan kepada BPSK untuk menetapkan dan memutuskan ada atau tidaknya ganti kerugian yang diderita oleh konsumen. Sehingga BPSK harus membuktikan bahwa konsumen telah dirugikan. Jika dikaitkan dengan kasus Jhon Parlyn Sinaga dengan PT. Excelcomindo diatas, maka kerugian yang diderita oleh konsumen dapat dibuktikan sebesar Rp. 9.054,- (sembilan ribu lima puluh empat rupiah).

Pada prinsipnya Undang-Undang Perlindungan Konsumen hanya mensyaratkan adanya kerugian oleh konsumen sehingga konsumen dapat menggugat pelaku usaha sebagaimana yang disyaratkan dalam Pasal 45 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Dan dengan alasan terdapatnya kerugian yang diderita oleh konsumen tersebut maka konsumen dapat mengajukan gugatan kepada lembaga yang bertugas untuk menyelesaikan sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha. Dan jika pun dikaitkan dengan Pasal 1365 KUHPerdara, maka unsur-unsur perbuatan melawan hukum dalam kasus PT. Excelcomindo dengan Jhon Parlyn tersebut juga terpenuhi. Adanya suatu perbuatan, unsur tersebut sudah terpenuhi karena adanya perbuatan menyebarkan brosur Tarif Ngirit Malam yang seharusnya belum diinformasikan kepada publik, kemudian adanya unsur melawan hukum juga sudah terpenuhi karena adanya brosur tersebut menyebabkan informasi yang tidak benar kepada masyarakat, terkait dengan unsur kesalahan dari pelaku usaha juga terpenuhi karena pelaku usaha telah salah menyebarkan informasi kepada masyarakat, dengan adanya kesalahan informasi tersebut menimbulkan kerugian bagi konsumen dan tentunya terdapat hubungan kausal antara perbuatan menyebarkan brosur yang tidak sesuai dengan kenyataan dengan kerugian yang diderita oleh konsumen akibat informasi yang disampaikan dalam brosur tersebut. Jadi menurut hemat penulis dikaitkan ataupun tidak dengan Pasal 1365 KUHPerdara, dengan adanya kerugian tentunya unsur-unsur dalam Pasal 1365 KUHPerdara tersebut otomatis akan terpenuhi.

Berkaitan dengan alasan PT. Excelcomindo bahwa ganti rugi yang ditetapkan oleh BPSK tidak sesuai dengan Pasal 12 ayat (2) huruf a dan b Surat Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan No.350 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPSK, yang menyatakan bahwa:

"Ganti rugi atas kerugian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat berupa (a) pengembalian uang dan (b) penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya dan (c) perawatan kesehatan dan atau pemberian santunan".

Dan ketentuan dalam Pasal 12 ayat (2) huruf a dan b Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPSK tersebut memang sejalan dengan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Namun berdasarkan Pasal 12 ayat (2) huruf c Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPSK dan juga Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen juga mengatur tentang ganti kerugian berupa pemberian santunan. Dan Keputusan BPSK Medan tersebut yang memutuskan pemberian ganti kerugian sebesar Rp. 4.000.000,- (empat juta rupiah) bisa dimasukkan dalam ganti kerugian berupa santunan akibat tekanan psikis yang mungkin diterima oleh Jhon Parlyn Sinaga dan juga kelelahan psikis akibat masalah yang timbul karena diinformasikannya brosur yang pada kenyataannya tidak sesuai dengan apa yang diinformasikan.

Penulis dalam hal ini juga melihat bahwa sesungguhnya kesalahan yang dilakukan oleh PT. Excelcomindo sudah dapat diberikan sanksi pidana yang diatur dalam Pasal 62 ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen, karena telah melanggar Pasal 12 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yaitu:

"Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan suatu barang dan/atau jasa dengan harga atau tarif khusus dalam waktu dan jumlah tertentu, jika pelaku usaha tersebut tidak bermaksud untuk

melaksanakannya sesuai dengan waktu dan jumlah yang ditawarkan, dipromosikan, atau diiklankan.”

Dan pelanggaran terhadap Pasal 12 Undang-Undang Perlindungan Konsumen dapat diajukan sanksi pidana sebagaimana yang diatur dalam Pasal 62 ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yang menyatakan 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 huruf f dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah)”.

Sehingga sebarusnya PT. Excelcomindo juga dihukum dengan pemberian sanksi pidana sebagaimana yang dikemukakan diatas.

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi serta peraturan pelaksanaannya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi, mengikuti prinsip tanggung jawab yang diatur dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang sudah lahir sebelumnya, yaitu modifikasi terhadap tanggung jawab berdasarkan kesalahan dengan beban pembuktian terbalik.¹⁵⁹ Dimana ketentuan ganti kerugian dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 Bab V Pasal 68 dirumuskan bahwa:

- a. Atas kesalahan dan atau kelalaian penyelenggara telekomunikasi yang menimbulkan kerugian, maka pihak-pihak yang dirugikan berhak mengajukan ganti rugi kepada penyelenggara telekomunikasi.
- b. Penyelenggara telekomunikasi wajib memberikan ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), kecuali penyelenggara telekomunikasi dapat membuktikan bahwa kerugian tersebut bukan diakibatkan oleh kesalahan dan atau kelalaiannya.

¹⁵⁹ Inosentius Samsul, *op. cit.*, hal. 149.

- c. Ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terbatas kepada kerugian langsung yang diderita atas kesalahan dan atau kelalaian penyelenggaraan telekomunikasi.

Putusan Pengadilan Negeri Medan bahwa:

- a. Mengabulkan keberatan penggugat (pelaku usaha) untuk sebagian;
- b. Menyatakan penggugat (pelaku usaha) bersalah karena mengedarkan brosur dan iklannya yaitu Tarif Ngirit Malam yang tidak sesuai dengan yang diperjanjikan sebagaimana dalam pasal 8 ayat 1 butir f, pasal 9 ayat 1 butir k, dan pasal 10 butir a dari undang-undang perlindungan konsumen;
- c. Menghukum penggugat untuk tidak memberlakukannya kepada konsumen;
- d. Menyatakan adanya kerugian yang diderita oleh tergugat (konsumen) akibat perbuatan penggugat (pelaku usaha) sebesar Rp. 9.054,- (sembilan ribu lima puluh empat rupiah);
- e. Menghukum penggugat (pelaku usaha) untuk membayar ganti rugi kepada tergugat (konsumen) sebesar Rp. 9.054,- (sembilan ribu lima puluh empat rupiah);
- f. Menolak keberatan penggugat (pelaku usaha) selain dan selebihnya.

Jika dilihat Keputusan Pengadilan Negeri Kota Medan diatas pada dasarnya juga memutuskan adanya unsur kesalahan dari PT. Excelcomindo terhadap konsumen atas iklan yang disampaikan melalui brosur, yang ternyata tidak ditepati oleh pelaku usaha. Namun, jika dilihat keputusan tersebut tidak mempertimbangkan rasa keadilan atas jumlah ganti rugi yang harus dibayar oleh PT> Excelcomindo sebesar Rp. 9054. Menurut penulis, ganti rugi tersebut sangat kecil, sementara itu konsumen untuk menuntut haknya telah berusaha dengan susah payah dan mengalami kerugian waktu, uang, dan juga tekanan psikologis. Dan hakim Pengadilan Negeri Kota Medan tidak mempertimbangkan hal tersebut.

Kasus diatas, merupakan satu kasus kerugian konsumen yang diakibatkan oleh informasi yang disampaikan secara tidak benar kepada konsumen. Bisa terlihat bahwa, untuk menuntut kerugian yang sangat kecil, konsumen harus

melakukan usaha-usaha yang maksimal, sehingga diperlukan suatu mekanisme yang baik dalam menyelesaikan gugatan-gugatan konsumen tersebut.

Dan akibat yang dirasakan oleh pelaku usaha sendiri, atas gugatan konsumen yang diketahui oleh khalayak umum akan menciptakan stigma bagi perusahaan tersebut, yang akan menimbulkan kerugian bagi pelaku usaha sendiri.

Dan, masalah kerugian konsumen atas iklan tarif seluler ini tidak akan terjadi jika Pemerintah, masyarakat, dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat dapat bekerja dengan baik dalam melakukan pengawasan terhadap iklan yang diinformasikan pada masyarakat.

Mekanisme penyelesaian sengketa konsumen pengguna jasa telekomunikasi seluler akan dapat diselesaikan dengan baik, jika perusahaan penyedia jasa telekomunikasi seluler memberikan informasi yang benar dan jelas kepada masyarakat. Sementara itu Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat juga berperan aktif dalam melindungi masyarakat.

Selain itu dengan diterapkannya tanggung jawab mutlak pada Pelaku Usaha, maka akan menciptakan prinsip kehati-hatian bagi pelaku usaha. Dan karena pelaku usaha adalah pihak yang sangat berkepentingan terhadap iklan dan informasi yang disampaikan kepada masyarakat, disamping itu juga karena pelaku usaha adalah pihak yang membiayai dan mengetahui akan menjadikan dunia periklanan di Indonesia lebih baik.

BAB V PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian bab-bab diatas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

Pertama, bahwa pengaturan tentang iklan tarif jasa telekomunikasi seluler tunduk terhadap beberapa undang-undang, yaitu: Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, Undang-Undang 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan beberapa peraturan pelaksana dari masing-masing undang-undang. Selain itu masalah iklan tarif jasa telekomunikasi seluler juga tunduk pada Tata Krama dan Tata Cara Periklanan sebagai *self regulation*.

Kedua, bahwa berbagai bentuk iklan tarif jasa telekomunikasi seluler yang diinformasikan kepada masyarakat dapat berupa iklan yang menyesatkan dan juga iklan yang salah. Selain itu iklan tarif seluler yang diinformasikan menjadi ajang bagi operator seluler selaku penyelenggara jasa telekomunikasi untuk menarik konsumen sebanyak-banyaknya, sehingga terjadi perang iklan antar operator seluler. Namun, perang iklan tersebut menimbulkan persaingan yang tidak sehat antar operator. Disisi lain, iklan tarif seluler yang menjadi informasi bagi masyarakat tersebut juga sering melanggar Tata Krama dan Tata Cara Periklanan. Dan keadaan tersebut banyak menimbulkan kerugian bagi konsumen. Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, membagi tanggung jawab kepada pelaku usaha pemesan iklan dan juga kepada pelaku usaha periklanan. Pelaku usaha pemesan iklan dapat dimintai tanggung jawab atas pelanggaran Pasal 17 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Sementara itu pelaku usaha periklanan dapat dimintakan pertanggungjawabannya atas kreativitasnya bukan atas informasinya. Dan atas kerugian tersebut, konsumen dapat menuntut kerugiannya melalui cara damai ataupun melalui lembaga atau institusi yang berwenang.

Ketiga, bahwa pengawasan yang terhadap iklan tarif seluler dapat dilakukan oleh pemerintah, masyarakat, Lembaga Perlindungan Konsumen

Swadaya Masyarakat (IPKSM), serta Komisi Tata Krama Periklanan Indonesia (TKPI). Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah dilakukan oleh Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI) dan Komisi Penyiaran. BRTI, melakukan pengawasan terhadap tarif yang diterapkan oleh operator seluler dan Komisi Penyiaran mengawasi siaran iklan yang juga termasuk iklan tarif jasa telekomunikasi seluler. Dari pihak-pihak yang berwenang untuk melakukan pengawasan terhadap iklan tarif jasa telekomunikasi seluler yang diinformasikan pada masyarakat, yang paling efektif dan tepat menjadi ujung tombak atas pengawasan tersebut ada di tangan pemerintah, karena pemerintahlah yang menetapkan formula tarif dan melakukan evaluasi berkala atas tarif tersebut, serta kewajiban operator seluler untuk meminta persetujuan pemerintah atas tarif yang akan dikenakan pada pengguna jasa telekomunikasi seluler di Indonesia. Salah satu kasus yang terkait dengan iklan tarif jasa telekomunikasi seluler adalah kasus PT. Excelcomindo dengan Jhon Parlyn Sinaga. Dalam kasus tersebut terlihat bahwa untuk menuntut kerugian konsumen yang sangat kecil, namun akhirnya harus diselesaikan dengan waktu dan biaya yang cukup besar. Dari putusan Mahkamah Agung terlihat bahwa peradilan di Indonesia masih melihat hak-hak konsumen, karena memenangkan konsumen dari perusahaan yang cukup besar dan berpengaruh.

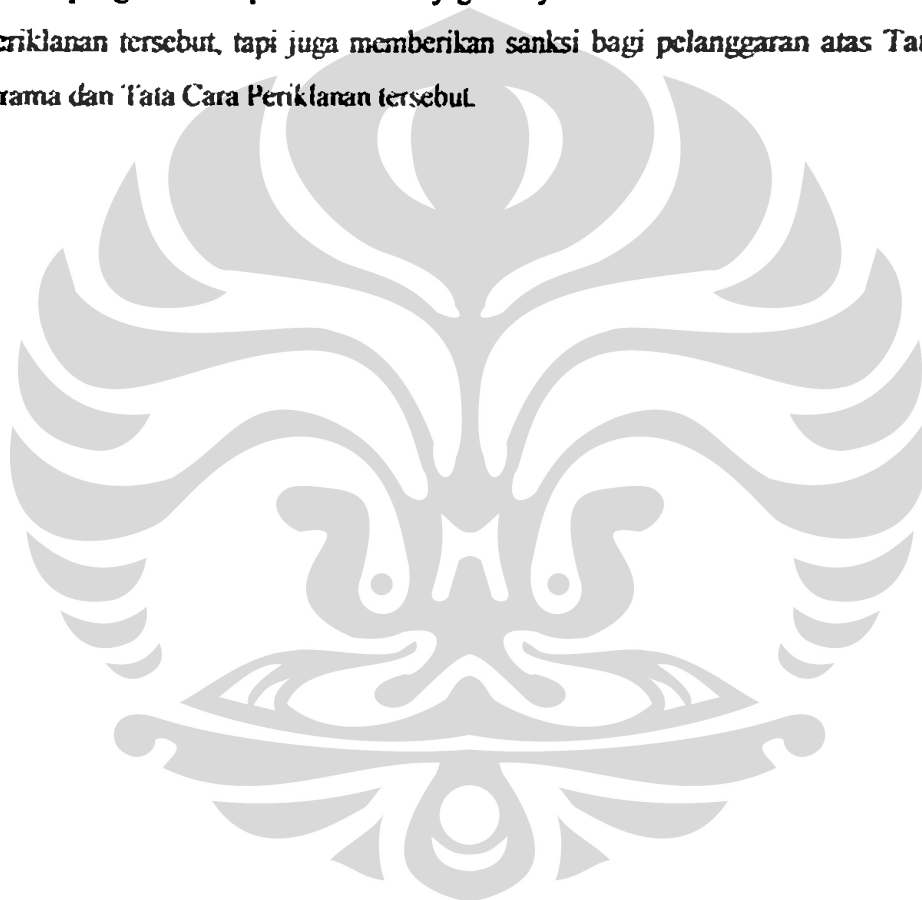
B. SARAN

Dari pembahasan dan kesimpulan diatas, dapat direkomendasikan hal-hal sebagai berikut:

1. Diperlukannya sebuah Undang-Undang Periklanan yang dapat mengatur secara lebih rinci dan tegas tentang periklanan. Hal tersebut dikarenakan dari sebuah iklan dapat merugikan masyarakat banyak dan juga terganggunya iklim berusaha di Indonesia (adanya persaingan curang).
2. Diberalukannya tanggung jawab mutlak atas iklan yang merugikan konsumen dan bertentangan dengan peraturan yang berlaku kepada pelaku usaha, karena pelaku usaha yang mengiklankan produknya adalah pihak yang membiayai

dan mempunyai kepentingan paling tinggi atas iklan yang dipesannya serta mengetahui seluk beluk yang dipasarkan.

3. Perlu dilakukan perbaikan terhadap kinerja Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI) dan Komisi Penyiaran, karena saat ini banyak iklan tarif jasa telekomunikasi seluler yang menyimpang dari ketentuan yang berlaku. Serta, perlu perbaikan terhadap *self regulation* dalam bidang periklanan, tidak hanya memberikan tugas kepada Komisi Tata Krama Periklanan Indonesia sebatas menampung masalah periklanan dan juga hanya memberi saran atas masalah periklanan tersebut, tapi juga memberikan sanksi bagi pelanggaran atas Tata Krama dan Tata Cara Periklanan tersebut.



DAFTAR REFERENSI

PERATURAN PERUNDANGAN

- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen*. UU No. 8 Tahun 1999, LN No. 42 Tahun 1999, TLN No. 3821
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Telekomunikasi*. UU No. 36 Tahun 1999
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Ketentuan –Ketentuan Pokok Pers*. UU No. 21 Tahun 1982
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Penyiaran*. UU No. 32 Tahun 2002
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah Tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi*, PP No. 52 Tahun 2000
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah Tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat*. PP No. 59 Tahun 2001
- Departemen Kesehatan. *Peraturan Menteri Kesehatan Tentang Produksi dan Peredaran Makanan*. Permenkes No. 329 Tahun 1976
- Departemen Perhubungan. *Keputusan Menteri Perhubungan Tentang Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi*. Kepmen Perhubungan No. 21 Tahun 2001
- Departemen Komunikasi dan Informatika. *Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Tentang Interkoneksi*. Permen Kominfo No. 08/Per/M.Kominfo/02/2006
- _____. *Keputusan Menteri Komukasi dan Informatika Tentang Tata Cara Penetapan Tarif Jasa Telekomunikasi*. Kepmen Kominfo No. 9 Tahun 2008
- _____. *Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Tentang Permen Kominfo No. 25/P/M.Kominfo/11/2005*

BUKU

- Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman. *Simposium Aspek-Aspek Hukum Masalah Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Binacipta, 1986
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. *Laporan Tim Analisa Dan Evaluasi Tentang Perlindungan Hukum Dalam E-Commerce*. Jakarta: BPHN, 2000
- Barkatulah, Abdul Halim. *Hukum Perlindungan Konsumen: Kajian Teoritis dan Perkembangan Pemikiran*. FH Unlam Press, Banjarmasin, 2008
- Estiko, Didit Hariadi dan Novianto M Hendro. Editor. *Reformasi Hukum Nasional*. Jakarta: Sekretariat Jendral DPR RI Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi, 2008
- Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan Departemen Perindustrian dan Perdagangan. *Naskah Akademik Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen*
- Goldring, John; Laurence W Maher, and Jill Mckeough. *Consumer Protection Law, Australia*: The Federal Press, 1993
- Judhariksawan. *Pengantar Hukum Telekomunikasi*. Jakarta: P1. Raja Grafindo Persada, 2005
- Miru, Ahmadi dan Sutarman Yodo. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004
- Nasution, A. Z.. *Hukum Perlindungan Konsumen: Suatu Pengantar*. Jakarta: Diadir Media, 2002
- _____. *Konsumen dan Huku*. Cet.1. (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995
- Nugroho, Susanti Adi. *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008
- Peter, J. Paul dan Jerry C. Olson. *Consumer Behavior: Perilaku Konsumen dan Strategi Pemasaran*. Jilid I Edisi 4. Jakarta: Erlangga
- Samsul, Inosentius. *Perlindungan Hukum: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004
- Shidarta. *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*. Cet. 3. Jakarta, PT. Grasindo, 2006

- Shofie, Yusuf. *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*. Bandung: PT. Aditya Bakti, 2003
- Shofie, Yusuf. Editor. *Percakapan tentang Pendidikan Konsumen dan Kurikulum Fakultas Hukum*. Jakarta: Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) USAID
- Siahaan, N. H. T. *Hukum Konsumen: Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Prodruk*. Jakarta: Panta Rei, 2005
- Sidabalok, Janus. *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006
- Simatupang, Taufik H. *Aspek Hukum Periklanan*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1986
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Cet. 6. Jakarta: UI Press, 2001
- Susanto, Happy. *Hak-Hak Konsumen Jika Dirugikan*. Jakarta: Visi Media, 2008
- Susanto, Phil Astrid S. *Komunikasi Dalam Teori dan Praktek*. Cet II. Bandung: Binacipta, 1977
- Usman, Rachmadi. *Hukum Ekonomi dalam Dinamika*. Jakarta: Djambatan, 2002
- Whitford, William C. "Common on A Theory of the Consumer Product Warranty" dalam *Hukum Perlindungan Konsumen I*, dikumpulkan oleh Inosentius Samsul. Jakarta: Program Magister Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia

SUMBER LAINNYA

- Abadi, Tulus. "Waspada! "Perang" Iklan Tarif Seluler." *Media Konsumen* (Edisi 03/XXXIV/2008)
- Asshiddiqie, Jimmy. *Undang-Undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Madya. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1998
- Barutu, Christophorus. *Perlindungan Konsumen Dalam Praktek Iklan Produk Komersial*. Tesis Magister Universitas Indonesia, Jakarta, 2005
- Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI), 8 Desember 2008
<<http://www.brti.or.id>>
- Ester Marissa. *Perlindungan Konsumen Terhadap Informasi Iklan Yang Menyesatkan*. Tesis Magister Universitas Indonesia, Jakarta, 2006
- "Iklan Tarif Ponsel Murah Menyesatkan," 31 Maret 2008
<<http://ponsel.sayanginanda.com/search/perlindungan%20konsumen>>
- Merina, Septi. "Tips Memilih Provider Telepon Seluler" *Majalah Konsumen* (Edisi 04/XXXIV/2008)
- Rajagukguk, Erman. "Peran Hukum di Indonesia: Menjaga Persatuan, Memulihkan Ekonomi dan Memperluas Kesejahteraan Sosial." *Pidato Yang Disampaikan Dalam Rangka Dies Natalis Dan Peringatan Tahun Emas Universitas Indonesia*
- Rizal, Jufrina. "Mengakomodasikan Masalah Perlindungan Terhadap Konsumen Dalam Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* (No. 1-3 Tahun XXVIII Januari-Juni 1998)
- "Tarif Murah, Bisnis Meriah," *Koran Tempo* (14 April 2008);
- "Persepsi Konsumen atas Iklan Operator Seluler", 31 Maret 2008,
<<http://forum.detikinet.com/archive/index.php/t-18722.html>>;
- Tata Cara dan Tata Krama Periklanan
Sumber Dari Cetak Biru Kebijakan Pemerintah tentang Telekomunikasi
- "Tarif Seluler Turun, Konsumen Kecewa, Industri Mati." 26 Mei 2008
<<http://www.detikinet.com> Tarif Seluler Turun, Konsumen Kecewa, Industri Mati.mht>

“Tarif Scluler.” 11 Oktober 2008

<<http://seputarhp.wordpress.com/2008/07/01/siati-promo/>>

“Tarif Murah XL.” 11 Oktober 2008

<<http://www.agenpalsa.info/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&arti d=187>>

“YLKI Ingatkan Operator Soal Iklan”. *Koran Tempo* (8 April 2008)

