

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan perekonomian yang semakin pesat telah menghasilkan berbagai jenis dan variasi dari masing-masing jenis barang dan jasa yang dapat dikonsumsi dapat terlihat pada perkembangan segi-segi kehidupan, baik di bidang ekonomi, sosial, budaya dan politik. Sejalan dengan semakin meningkatnya kegiatan Pembangunan Nasional, dengan begitu peran serta pihak swasta dalam pelaksanaan pembangunan akan semakin ditingkatkan pula.

Dengan kemajuan teknologi telekomunikasi dan informatika, dimana terjadi perkembangan dalam bertransaksi barang dan jasa yang melintasi batas-batas wilayah suatu negara, yang pada akhirnya konsumen dihadapkan pada berbagai jenis barang dan jasa yang ditawarkan secara variatif, baik yang berasal dari produksi dalam negeri maupun barang-barang import.¹

Kondisi tersebut dapat mengakibatkan kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang, di mana konsumen berada pada posisi yang lemah. Konsumen menjadi objek aktivitas bisnis untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha melalui berbagai promosi, cara penjualan, serta penerapan perjanjian standar yang merugikan konsumen.

Semakin berkembangnya waktu membuat konsumen menjadi lebih kritis dan selektif dalam menentukan pilihannya dari berbagai macam produk yang ditawarkan di pasaran. Namun disini konsumen harus mencari tahu informasi yang dianggap relevan untuk membuat suatu keputusan tentang pemanfaatan ataupun pemakaian barang dan jasa tertentu. Konsumen tidak hanya dihadapkan pada suatu keadaan untuk memilih yang terbaik, melainkan juga pada keadaan di mana ia tidak dapat melakukan pilihan karena penguasaan secara monopoli oleh satu atau lebih pelaku usaha atas kebutuhan utama konsumen dalam menjalani kehidupan sehari-hari.

¹ Gunawan Widjaya, Ahmad Yani. *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2001), hal.17.

Konsumen mempunyai hak untuk menentukan sendiri pilihan terhadap barang atau jasa yang akan dipakai, dipergunakan atau dimanfaatkan olehnya. Sebagai implementasi dari hak tersebut, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (untuk selanjutnya disebut UUPK) telah mengatur berbagai macam larangan yang dikenakan kepada para pelaku usaha, baik produsen maupun distributornya serta kewajiban yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha. Larangan-larangan tersebut bertujuan untuk menjamin barang atau jasa yang akan dipakai, dipergunakan ataupun dimanfaatkan oleh konsumen adalah layak untuk dikonsumsi, dan yang tidak kalah pentingnya juga bahwa pemilihan barang atau jasa tersebut sesuai dengan kehendak, dan kemampuan masing-masing konsumen secara ekonomis.

Dalam menghadapi masa perdagangan bebas dan persaingan usaha, dewasa ini berbagai macam cara penjualan dilakukan untuk mencapai target penjualan dan kemampuan untuk meraih pangsa pasar dalam mencari keuntungan, para pelaku usaha akan berusaha memproduksi barang dengan harga yang dapat terjangkau oleh masyarakat. Untuk menarik daya beli konsumen berbagai cara yang menarik dilakukan oleh pelaku usaha mulai dari kegiatan promosi, periklanan yang amat merayu konsumen pun bermunculan. Hal-hal tersebut yang menyebabkan pelaku usaha menjual produk menjadi lebih beragam di tengah masyarakat dikarenakan persaingan yang semakin kompetitif.

Pelaku usaha harus melakukan promosi kepada konsumen mengenai produk yang dihasilkan agar konsumen tertarik untuk membeli dan menggunakan produk tersebut. Promosi merupakan salah satu hal penting dalam konsep pemasaran yaitu 4P yang pertama kali diperkenalkan oleh E. Jerome McCarthy antara lain: *Product* (produk), *Place* (tempat), *Price* (harga), dan *Promotion* (promosi).²

Berbagai cara dilakukan oleh pelaku usaha dalam mempromosikan barang atau jasa yang dihasilkan agar dikenal dan mendapat sambutan yang baik dari masyarakat. Dalam UUPK diatur hal-hal penting mengenai promosi dan arti promosi itu sendiri, yaitu tercantum dalam Pasal 1 butir 6 :

² Frank Jefkins, *Periklanan*, (Jakarta: Erlangga, 1997), hal. 9

“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”.

Seorang pelaku usaha yang baik adalah yang beritikad baik. Itikad baik tersebut dapat dilihat dari upaya-upaya memberikan informasi yang sebenarnya (jujur) dan sejelas-jelasnya tentang kondisi dan jaminan dari produknya, baik mengenai soal penggunaannya, perbaikannya maupun pemeliharannya. Itikad baik, adalah prinsip dimana pihak yang kuat posisinya tidak menggunakan posisi tersebut untuk menetapkan isi kontrak guna kepentingan dirinya sendiri.

Periklanan merupakan salah satu media informasi yang terpenting dalam rangka promosi atau pemasaran suatu produk. Iklan erat hubungannya dengan dunia usaha dimana dengan iklan menjadi jalan bagi para pelaku usaha untuk memperkenalkan produknya kepada konsumen. Tanpa adanya iklan, para pelaku usaha tidak akan dapat menjual produknya, sedangkan di sisi lain para konsumen tidak akan memiliki informasi yang memadai mengenai produk-produk yang tersedia di pasar. Jika hal tersebut terjadi, maka dunia industri dan perekonomian modern pasti akan lumpuh.³

Media periklanan dapat dibedakan dalam tiga jenis, yakni:⁴

1. media lisan;
2. media cetak, seperti surat kabar, majalah, brosur, pamflet, selebaran;
3. media elektronik, seperti televisi, radio, komputer atau internet.

Melakukan promosi dengan iklan yang hanya memakan waktu sangat singkat, dapat menaikkan suatu omset/pemasukan dalam suatu perusahaan. Seperti dikatakan oleh Zaim Saidi bahwa praktik demikian dalam periklanan di Indonesia cukup sulit. Namun selanjutnya terhadap itu dapat ditentukan dua kategori, berupa:⁵

³ Frank Jefkins, *op. cit*, hal. 2

⁴ NHT Siahaan, *Hukum Konsumen, Perlindungan Konsumen dan Tanggungjawab Produk*, (Jakarta: Panta Rei, 2004), hal. 129

⁵ *Ibid*, hal. 127

1. Pemakaian pernyataan-pernyataan yang secara jelas-jelas salah (*false*). Misalnya menyebutkan adanya sesuatu yang sebenarnya tidak ada, atau menyebutkan tidak adanya sesuatu yang sebenarnya sesuatu itu ada dalam produksi yang diiklankan.
2. pernyataan-pernyataan yang menyesatkan (*mislead*).

Selain dari dua kategori itu ditemukan istilah-istilah, yakni berupa *puffery*, *mock-ups* dan *deceptive*. *Puffery* adalah iklan yang menyatakan suatu produksi secara berlebihan dengan menggunakan opini subjektif. Contohnya iklan yang menggunakan kata-kata: nomor satu!, terbaik, lebih unggul, pasti cocok, tiada tandingan dan ungkapan lain tanpa memberikan suatu fakta tertentu. *Mock-ups* adalah cara mengiklankan sesuatu produksi dengan menggunakan tiruan. Misalnya, es krim yang akan diiklankan melalui televisi. Oleh karena es krim akan mencair terkena panas, maka ketika diproduksi, es krim diganti dengan bubur kentang. *Deceptive* adalah iklan yang dapat memperdaya konsumen, misalnya iklan yang menyatakan bahwa Cerebrovit dapat meningkatkan daya tangkap belajar.⁶

Konsumen yang menggunakan suatu produk dan tidak mendapatkan hasil yang diharapkan, sudah pasti merasa kecewa dan merasa dirugikan oleh produk tersebut serta merasa ditipu iklan yang dibuat oleh pelaku usaha. Namun pada kenyataannya para konsumen pun tidak terlalu mepedulikan kerugian yang dialaminya karena mereka tidak memiliki kemampuan untuk menyewa pengacara, memeriksakan bukti yang didapat ke laboratorium atau membayar ongkos perkara.

Sudah seharusnya aparat pemerintah dapat mengambil langkah-langkah yang harus diambil dalam menghadapi pelaku usaha yang melanggar ketentuan yang ada, dengan tidak mengurangi hak konsumen. Namun Sampai sekarang belum ada tindakan serius yang diambil oleh pemerintah mengenai permasalahan yang ada di dalam dunia periklanan. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka dengan ini penulis ingin melakukan penelitian untuk mencari solusi, sehingga konsumen memperoleh perlindungan hukum dari tindakan pelaku usaha yang tidak bertanggung jawab, yaitu dengan judul **”Tinjauan Yuridis Terhadap**

⁶ Ibid, hal. 128

Tanggung Jawab Pelaku Usaha Dikaitkan Dengan Iklan-Iklan Yang Menyesatkan Konsumen”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan penelitian ini, yaitu :

1. Bagaimana fungsi periklanan dalam hubungan atau transaksi antara pelaku usaha dengan konsumen?
2. Bagaimanakah pengaturan mengenai periklanan di Indonesia?
3. Bagaimanakah sistem tanggung jawab pihak-pihak yang terkait dalam usaha periklanan?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Menganalisis fungsi periklanan dalam hubungan atau transaksi antara pelaku usaha dengan konsumen.
2. Menganalisis pengaturan mengenai periklanan di Indonesia.
3. Menganalisa sistem tanggung jawab pihak-pihak yang terkait dalam usaha periklanan.

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu hukum perdata pada umumnya dan bagi ilmu hukum perlindungan konsumen pada khususnya, yaitu berkaitan aspek-aspek hukum perlindungan konsumen terhadap pelaku usaha yang merugikan hak-hak konsumen.
2. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan saran dan kritik bagi :
 - a. Pemecahan masalah-masalah yang mungkin dihadapi oleh masyarakat berkaitan dengan perlindungan hukum bagi konsumen terhadap pelaku usaha yang merugikan hak-hak konsumen.
 - b. Penyempurnaan peraturan-peraturan hukum yang menyangkut hukum perlindungan konsumen mengenai perlindungan hukum

bagi konsumen terhadap pelaku usaha yang merugikan hak-hak konsumen.

- c. Para pihak yang berwenang dalam penanganan para pelaku usaha yang merugikan hak-hak konsumen.

D. Kerangka Teori dan Konseptional

Perlindungan terhadap konsumen atas iklan-iklan yang merugikan hak-hak konsumen adalah merupakan upaya agar konsumen dalam memilih barang dan/atau jasa, dapat memahami dan mengerti apa saja hak dan kewajiban konsumen sesuai UUPK, maka untuk itu perlu kiranya mengetahui konsep-konsep dasar yang dipergunakan sebagai pedoman di dalam penelitian.

Definisi konsumen menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah “setiap pemakai dan/atau pengguna barang dan/atau jasa, baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan orang lain”.

Istilah lain yang agak lebih dekat dengan konsumen adalah “pembeli”. Istilah ini dapat dijumpai dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata. Pengertian konsumen jelas lebih luas dari pembeli. Secara sederhana, mantan Presiden Amerika Serikat, John F. Kennedy mengatakan *Consumers bay definition include us all*.⁷

Pakar masalah konsumen di Belanda, Hondius menyimpulkan konsumen sebagai pemakai produksi terakhir dari benda dan jasa.⁸ Sementara di Perancis, berdasarkan doktrin dan yurisprudensi yang berkembang, konsumen diartikan sebagai “*The person who obtains goods or services for personel or family purpose*”. Dari definisi ini terkandung dua unsur, yaitu konsumen hanya orang, dan barang atau jasa yang digunakan untuk keperluan pribadi atau keluarganya. Sedangkan definisi “konsumen” berdasarkan UUPK adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri

⁷ Duane R. Monette Thomas J. Sullivan, Cornel R. Dejong, *Applied Social Research*, (Chicago, San Fransisco:Halt, Reinhart and Wiaston Inc, 1989), hal. 31. Dikutip oleh Sri Gambir Melati Hatta, *Beli Sewa Sebagai Perjanjian Tak Bernama: Pandangan masyarakat dan Sikap Mahkamah Agung Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2000), hal.17.

⁸ Shidarta, *Op.cit*, hal.2.

sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

Kata “pemakai” tersebut, menekankan bahwa konsumen adalah konsumen akhir. Istilah “pemakai” dalam hal ini tepat digunakan dalam rumusan ketentuan tersebut, sekaligus menunjukkan barang dan/atau jasa yang dipakai tidak termasuk sebagai obyek dari transaksi jual beli. Artinya konsumen tidak selalu harus memberikan prestasinya dengan cara membayar uang untuk memperoleh barang dan/atau jasa itu. Dengan kata lain, dasar hubungan hukum antara konsumen dan pelaku usaha tidak selalu harus kontraktual.

Istilah “perlindungan konsumen” berkaitan dengan perlindungan hukum. Oleh karena itu perlindungan konsumen mengandung aspek hukum yang terdapat kepentingan pihak konsumen di dalamnya. Kata aspek hukum ini sangat bergantung pada kemauan kita mengartikan istilah “hukum”, termasuk juga hukum diartikan sebagai asas dan norma. Salah satu bagian dari hukum konsumen ini adalah aspek perlindungannya, adapun materi yang mendapatkan perlindungan itu bukan sekedar fisik, melainkan terlebih-lebih haknya yang bersifat abstrak. Dengan kata lain, perlindungan konsumen sesungguhnya identik dengan perlindungan yang diberikan hukum terhadap hak-hak konsumen.

Hukum dalam pengertiannya secara umum adalah keseluruhan kaidah dan asas yang berfungsi sebagai alat atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan.⁹

Secara umum dikenal ada empat hak dasar konsumen yaitu:¹⁰

1. hak untuk mendapatkan keamanan (the right to safety),
2. hak untuk mendapatkan informasi (the right to be informed),
3. hak untuk memilih (the right to choose),
4. hak untuk didengar (the right to be heard)

Keempat hak dasar tersebut diakui secara internasional. Dalam perkembangannya, organisasi-organisasi konsumen yang tergabung dalam The Internasional Organization of Consumers Union (IOCU) menambahkan lagi beberapa hak,

⁹ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, (Jakarta: Bina Cipta, 1986), hal.13.

¹⁰ Shidarta, op.cit. hal.16

seperti hak mendapatkan pendidikan konsumen, hak mendapatkan ganti kerugian, dan hak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Ada delapan hak konsumen yang secara eksplisit dituangkan dalam Pasal 4 UUPK, yaitu¹¹ :

1. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
2. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
3. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
4. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
5. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
6. Hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen;
7. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
8. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
9. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, maupun putusan pengadilan ataupun pendapat para ahli.¹²

¹¹ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen .

¹² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta Rajawali Pers,1990), hal. 14.

Data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan dan untuk lebih melengkapi dan mendukung analisis data sekunder diperlukan adanya wawancara dengan beberapa konsumen serta pelaku usaha dan pelaku usaha periklanan yang mengerti mengenai pertanyaan yang diajukan dan akan digunakannya sebagai data pendukung dalam penelitian ini. Dan juga akan diperlukan perjanjian-perjanjian antara pelaku usaha dengan pelaku usaha periklanan atau antara pelaku usaha periklanan dengan media.

Data kepustakaan yang ada digolongkan dalam 3 (tiga) bahan hukum, yaitu :

1. Bahan Hukum Primer (*primary sources*), yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang merupakan produk lembaga legislatif, seperti peraturan perundang-undangan, asas, kebiasaan, yurisprudensi, dan traktat.
Contohnya : UUPK, Kitab Undang-undang Hukum Perdata, Kitab Undang-undang Hukum Dagang atau peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan hukum perlindungan konsumen di Indonesia.
2. Bahan Hukum Sekunder (*secondary sources*), bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti penelitian, makalah dalam buku, jurnal hukum, majalah ilmiah hukum, hasil karya dari kalangan hukum (tulisan hukum), rancangan undang-undang (RUU).
3. Bahan Hukum Tersier, bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, ansiklopedia, dll.

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dan wawancara. Studi kepustakaan dilakukan di beberapa perpustakaan di Perguruan Tinggi dan Instansi Pemerintah antara lain Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Dewan Perwakilan Rakyat RI, Departemen Perindustrian dan Perdagangan RI, Yayasan Lembaga Konsumen

Indonesia, Kompas, CSIS. Sedangkan pengumpulan data melalui wawancara dilakukan terhadap masyarakat yang merupakan konsumen dan pelaku usaha.

F. Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini dikemukakan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka teori dan konseptual, metode penelitian dan pada bagian terakhir adalah sistematika penulisan yang merupakan uraian singkat dari penulisan yang dibuat.

BAB II : FUNGSI PERIKLANAN DALAM HUBUNGAN ATAU TRANSAKSI ANTARA PELAKU USAHA DENGAN KONSUMEN

Dalam bab ini dibahas mengenai pengertian periklanan dan fungsi serta sifat dan tujuan periklanan dalam hubungan atau transaksi antara pelaku usaha dengan konsumen.

BAB III : PENGATURAN PERIKLANAN DI INDONESIA

Pada bab ini diuraikan peraturan perundang-undangan yang mengatur dunia periklanan di Indonesia.

BAB IV : SISTEM TANGGUNG JAWAB PIHAK-PIHAK YANG TERKAIT DALAM USAHA PERIKLANAN

Dalam bab ini diuraikan mengenai peran dan tanggung semua pihak yang terkait dalam usaha periklanan.

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Pada bab terakhir ini, penulis mengemukakan kesimpulan dari analisa yang telah dilakukan serta saran terhadap masalah dalam penelitian ini.