

BAB 3

PERLINDUNGAN KONSUMEN DALAM BIDANG PERIKLANAN

3.1. Perspektif Perlindungan Konsumen Pada UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

3.1.1. Batasan

Istilah konsumen berasal dari kata *consumer* (Inggris- Amerika) atau *consument/konsument* (Belanda), dimana secara harfiah artinya adalah setiap orang yang menggunakan barang.⁸⁴ AZ. Nasution membagi istilah konsumen dan memberikan definisi konsumen sebagai berikut.

1. Konsumen adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan jasa untuk tujuan tertentu
2. Konsumen -antara adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan/atau jasa untuk digunakan dengan tujuan membuat barang dan/atau jasa lain untuk diperdagangkan (tujuan komersial)
3. Konsumen-akhir, adalah setiap orang alami yang mendapatkan dan menggunakan barang dan/atau jasa untuk tujuan memenuhi kebutuhan hidup pribadi, keluarga dan atau rumah tangga dan tidak untuk diperdagangkan kembali (non komersial).⁸⁵

Menurut UU Perlindungan Konsumen definisi konsumen pada Pasal 1 angka 2 UU Perlindungan 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*”. Pernyataan tidak untuk diperdagangkan menunjuk kepada jenis konsumen tertentu yang dilindungi berdasarkan UU Perlindungan Konsumen. Konsumen yang dimaksudkan dalam UU Perlindungan Konsumen adalah konsumen akhir. Hal ini berarti bahwa konsumen membeli barang atau jasa

⁸⁴Az. Nasution SH, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, (Jakarta: Diadit Media, 2007), hal. 21.

⁸⁵ *Ibid*, hal. 29.

tersebut untuk dipakai atau dimanfaatkan untuk kepentingan diri sendiri atau orang lain.

UU Perlindungan Konsumen terdiri dari 15 Bab dan 65 Pasal dan mengatur mengenai aspek hukum tentang perlindungan konsumen. UU Perlindungan Konsumen memberikan pengertian dari perlindungan konsumen dengan cukup luas⁸⁶, yaitu: *“segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen”*.

Adanya konsumen tersebut tentunya berkaitan dengan pengertian pelaku usaha. Pengertian pelaku usaha dalam Pasal 1 angka 3 UU Perlindungan Konsumen adalah:

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

Pengertian pelaku usaha tersebut juga diartikan secara luas dalam UU Perlindungan Konsumen. Menurut Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani tidak hanya para produsen pabrikan yang menghasilkan barang dan atau jasa yang tunduk pada UU Perlindungan Konsumen. Akan tetapi, cakupan pelaku usaha tersebut juga para rekanan, termasuk para agen, distributor, serta jaringan-jaringan yang melaksanakan fungsi pendistribusian dan pemasaran barang dan atau jasa kepada masyarakat luas selaku pemakai dan atau penggunaan barang dan atau jasa.⁸⁷

Lebih lanjut kegiatan usaha yang dilakukan oleh pelaku usaha tersebut berkaitan pula dengan barang dan jasa. Barang dan jasa adalah obyek dari kegiatan usaha yang ditawarkan kepada para konsumen. Pengertian barang dan

⁸⁶Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hal. 4-5.

⁸⁷ *Ibid.*

atau jasa yang dimaksudkan dalam Pasal 1 ayat 4 jo Pasal 1 ayat 5 UU Perlindungan Konsumen adalah sebagai berikut.

“Barang adalah setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat di habiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat untuk diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen”; dan

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

Berdasarkan hal-hal di atas, maka Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani memberikan pendapat atas pengaturan tentang perlindungan konsumen dalam UU Perlindungan Konsumen, sebagai berikut⁸⁸:

1. Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen tidak memberikan perumusan maupun pengelompokan yang jelas mengenai macam dan jenis barang yang dilindungi. Hal ini erat kaitannya dengan sifat pertanggungjawaban yang dapat dikenakan atau dipikulkan kepada pelaku usaha dengan siapa konsumen telah berhubungan. Tidak adanya perumusan atau pengelompokan atau pembedaan yang jelas dari jenis/ macam barang dan atau jasatersebut pada satu sisi “dapat” memberikan keuntungan tersendiri pada “konsumen” yang memanfaatkan, mempergunakan, ataupun memakai suatu jenis barang dan jasa tertentu dalam kehidupan sehari-harinya.
2. Undang-undang perlindungan konsumen sangat menekankan pada pentingnya arti dari “Konsumen”, di mana dalam penjelasan Undang-undang Perlindungan Konsumen tersebut ditegaskan bahwa:

“Di dalam kepustakaan ekonomi dikenal istilah konsumen akhir dan konsumen antara. Konsumen akhir adalah pengguna atau pemanfaat akhir dari suatu produk, sedangkan konsumen antara adalah konsumen yang mempergunakan suatu produk sebagai bagian dari proses produksi suatu

⁸⁸ *Ibid.*, hal. 9.

produk lainnya. Pengertian konsumen dalam Undang-undang ini adalah konsumen akhir.”

Menurut Gunawan dan Ahmad Yani, Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen yang dijabarkan dalam UU Perlindungan Konsumen masih sangat terbuka untuk melahirkan berbagai macam penafsiran. Undang-undang Perlindungan Konsumen yang tampak sangat melindungi kepentingan konsumen, sesuai dengan yang dibutuhkan oleh konsumen, dan bukan hanya semata-mata perlindungan yang dikehendaki oleh pelaku usaha dan atau *the ruling class* untuk kepentingan mereka sendiri.⁸⁹

3.1.2 Konsumen

3.1.2.1 Hak Konsumen

UU Perlindungan merupakan salah satu pedoman yuridis dalam melakukan perlindungan hukum terhadap konsumen. Di dalam UU Perlindungan Konsumen diatur mengenai hak-hak konsumen yang harus dihormati dan dijamin pelaksanaannya serta penerapannya. Hak-hak konsumen yang diatur dan dijamin dalam UU Perlindungan Konsumen ditetapkan dengan 9 (sembilan) hak konsumen sebagaimana diatur dalam Pasal 4 UU Perlindungan Konsumen, yaitu:

- a. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. hak untuk memilih dan mendapatkan barang dan/atau jasa sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan
- e. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen

⁸⁹ *Ibid.*

- 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 lainnya.”

Hak-hak konsumen tersebut tentunya harus dihormati dan ditaati oleh para pihak yang berkaitan, terutama oleh pelaku usaha. Selain itu, hak-hak konsumen tersebut tentunya bagian dari hak dasar manusia sebagai konsumen. Ahmad Miru menyatakan bahwa rumusan hak-hak konsumen secara garis besar dapat dibagi dalam tiga hak yang menjadi prinsip dasar, yaitu:

- a. Hak yang dimaksudkan untuk mencegah konsumen dari kerugian, baik kerugian personal, maupun kerugian harta kekayaan;
- b. Hak untuk memperoleh barang dan/ atau jasa dengan harga yang wajar; dan
- c. Hak untuk memperoleh penyelesaian yang patut terhadap permasalahan yang dihadapi;⁹⁰

Oleh karena ketiga hak/ prinsip dasar tersebut merupakan himpunan beberapa hak konsumen sebagaimana diatur dalam UU Perlindungan Konsumen, maka hal tersebut sangat esensial bagi konsumen, sehingga dapat dijadikan/ merupakan prinsip perlindungan hukum bagi konsumen di Indonesia. Apabila konsumen benar-benar akan dilindungi, maka hak-hak konsumen yang disebutkan di atas harus dipenuhi baik oleh pemerintah maupun oleh produsen, karena pemenuhan hak-hak konsumen tersebut akan melindungi kerugian konsumen dari berbagai aspek.⁹¹

Hak atas informasi yang melekat pada konsumen tersebut berkaitan dengan iklan. Hal ini dikarenakan konsumen mempunyai hak untuk memperoleh informasi dari iklan tersebut. Adapun hak atas informasi sebagaimana dimaksud dalam UU Perlindungan Konsumen Pasal 4 merupakan perkembangan dari hak-

⁹⁰ Ahmadi Miru dan Sutarman Yudo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Rajawali Press Jakarta tahun 2004) hal . 47.

⁹¹ *Ibid.*, hal. 47.

hak dasar konsumen yang dikemukakan oleh Presiden Amerika Serikat J.F.Kennedy di depan kongres pada tanggal 15 Maret 1962, yaitu terdiri atas⁹²:

- a. hak memperoleh keamanan (*the right to save product*);
- b. hak memilih (*the right to be definite choice in selecting product*);
- c. hak mendapat informasi (*the right to be informed about products*);
- d. hak untuk didengar (*the right to be heard regarding consumer interesting*);

Di samping itu, hak Masyarakat Eropa (*Europese Economische Gemeenschap* atau *EEG*) juga telah menyepakati hak atas informasi (hak atas penerangan) sebagai salah satu dari lima hak dasar konsumen, yang terdiri atas⁹³:

- a. hak perlindungan kesehatan dan keamanan (*recht op bescherming van zijn gezondheid en veiligheid*);
- b. hak perlindungan kepentingan ekonomi (*recht op bescherming van zijn economische belangen*);
- c. hak mendapat ganti rugi (*recht op schadevergoeding*);
- d. hak atas penerangan (*recht op voorlichting en vorming*);
- e. hak untuk didengar (*recht om te worden gehord*).

Hak atas informasi sangatlah penting, karena dengan tidak memadainya informasi yang disampaikan kepada konsumen dapat dikategorikan sebagai salah satu bentuk cacat produk, yang dikenal dengan cacat instruksi atau cacat karena informasi yang tidak memadai. Hak atas informasi yang jelas dan benar dimaksudkan agar konsumen dapat memperoleh gambaran yang benar tentang produk, karena dengan informasi tersebut, konsumen dengan kesadarannya sendiri dapat memilih produk yang diinginkan atau sesuai kebutuhannya serta terhindar dari kerugian akibat kesalahan dalam penggunaan produk.

Informasi yang merupakan hak konsumen tersebut diantaranya adalah informasi mengenai manfaat kegunaan produk, efek samping atas penggunaan produk, tanggal kadaluwarsa, serta identitas produsen dari produk tersebut. Informasi tersebut dapat disampaikan baik secara lisan, maupun secara tertulis. Penyebarluasan informasi dapat dilakukan baik dengan pencantuman pada label

⁹² *Ibid.*, hal. 39.

⁹³ *Ibid.*

yang melekat pada kemasan produk, ataupun melalui iklan-iklan yang disampaikan oleh produsen, baik melalui media cetak maupun media elektronik.

Informasi dapat memberikan dampak yang signifikan untuk meningkatkan efisiensi dari konsumen dalam memilih produk serta meningkatkan kesetiaan konsumen terhadap produk tersebut, sehingga akan memberikan keuntungan bagi perusahaan yang telah dapat memenuhi kebutuhan konsumen tersebut.⁹⁴ Dengan demikian, pemenuhan hak ini akan menguntungkan baik konsumen maupun produsen.

3.1.2.2 Kewajiban Konsumen

UU Perlindungan Konsumen selain mengatur dan memberikan jaminan atas terlaksananya hak-hak kepada konsumen, juga mengatur tentang kewajiban konsumen yang harus ditaati. Pengaturan kewajiban tersebut tentunya bertujuan untuk menciptakan iklim usaha yang lancar dan aman. Pengaturan tentang UU Perlindungan Konsumen berkaitan dengan kewajiban konsumen diatur dalam Pasal 5 UU Perlindungan Konsumen, yaitu:

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

Tujuan dibebankannya kewajiban kepada konsumen adalah agar konsumen memperoleh hasil yang optimum atas perlindungan hukum bagi dirinya sendiri. Pembebanan kewajiban ini pada akhirnya bertujuan untuk melindungi konsumen itu sendiri.

3.1.3. Pelaku Usaha

3.1.3.1 Hak Pelaku Usaha

Kegiatan usaha yang dilakukan oleh pelaku usaha dan konsumen tentunya melibatkan kegiatan yang saling timbal balik. Hal ini dapat dilihat bahwa ketika konsumen melakukan kegiatan usaha sesuai dengan kewajibannya dan prestasi yang dijanjikan/disepakati, maka pelaku usaha mempunyai hak-hak yang juga

⁹⁴ James F.Engel, et. al., *Consumer Behavior, Fifth Ed.*, (New York: The Dryden Press), hal. 593.

harus dihormati dan dijamin oleh peraturan perundang-undangan. Selain itu, adanya jaminan terhadap terpenuhinya hak-hak dari pelaku usaha tersebut tentunya akan menarik para investor dan pelaku usaha untuk melakukan transaksi atau kegiatan usaha. Untuk menciptakan kenyamanan berusaha bagi para pelaku usaha dan sebagai keseimbangan atas hak-hak yang diberikan kepada konsumen, kepada para pelaku usaha diberikan hak sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UU Perlindungan Konsumen.

“Hak Pelaku Usaha adalah:

- a. hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- b. hak untuk mendapatkan perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
- c. hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
- d. hak untuk rehabilitasi nama baik apabila tidak terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- e. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.⁹⁵

Hak pelaku usaha untuk menerima pembayaran sesuai dengan kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan, menunjukkan bahwa pelaku usaha tidak dapat menuntut lebih banyak jika kondisi barang/jasa yang diberikan kepada konsumen tidak atau kurang memadai menurut harga yang berlaku pada umumnya atas barang dan/atau jasa yang sama.⁹⁶ Menyangkut hak pelaku usaha yang tersebut pada huruf b, c, dan d diatas, sesungguhnya merupakan hak-hak yang lebih banyak berhubungan dengan pihak aparat pemerintah dan/atau Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen/Pengadilan dalam tugasnya melakukan

⁹⁵ Indonesia. Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen, UU No. 8 Tahun 1999, Lembaran Negara Tahun 1999 No. 42. TLN. 3821.

⁹⁶ Abdul Halim Barkatullah, *Hukum Perlindungan Konsumen Kajian Teoritis dan Perkembangan Pemikiran*, (Banjarmasin: FH Unlam Press, 2008), hal. 37.

penyelesaian sengketa.⁹⁷ Melalui hak-hak tersebut diharapkan perlindungan konsumen tidak mengabaikan kepentingan pelaku usaha.

3.1.3.2 Kewajiban Pelaku Usaha

Upaya perlindungan konsumen ini tentunya memerlukan suatu perangkat untuk mengatur tentang tingkah laku dari pelaku usaha untuk melakukan transaksi yang jujur dan tidak merugikan konsumen. Hal ini tentunya perlu diatur tentang sikap dan tingkah laku dari konsumen, sehingga tercipta iklim usaha yang kondusif, terutama terhadap konsumen dan perekonomian nasional. Sebagai konsekuensi dari adanya hak konsumen tersebut, maka kepada pelaku usaha tersebut dibebankan kewajiban-kewajiban sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 UU Perlindungan Konsumen, sebagai berikut.

“Kewajiban pelaku usaha adalah:

- a. beriktikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b. memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan;
- c. memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- d. menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
- e. memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau diperdagangkan;
- f. memberi kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan konsumen tidak sesuai dengan perjanjian.”⁹⁸

⁹⁷*Ibid.*

⁹⁸Indonesia, Op. cit, Pasal 7

3.1.4. Prinsip-prinsip Tanggung Jawab Dalam Perlindungan Konsumen

Sejak berkembangnya hukum perlindungan konsumen, konsep dalam adagium *caveat emptor* (konsumen bertanggung jawab) telah ditinggalkan sehingga kini yang berlaku adalah *caveat venditor* (pelaku usaha bertanggung jawab). Pertanggung jawaban produsen kepada konsumen merupakan pertanggung jawaban atas barang (*product liability*) bukan atas jasa, karena pertanggung jawaban jasa telah diatur khusus yaitu dengan *professional liability*, yang bersandar pada *contractual liability*.

Product liability adalah suatu tanggung jawab secara hukum dari orang atau badan yang menghasilkan suatu produk (*producer, manufacture*) atau dari orang atau badan yang bergerak dalam suatu proses untuk menghasilkan produk (*processor, assembler*) atau orang atau badan yang menjual atau mendistribusikan produk tersebut.⁹⁹ Prinsip *product liability* ini terus berkembang seiring dengan berkembangnya pemikiran dan kebutuhan untuk mencari prinsip tanggung jawab produk yang dapat memberikan perlindungan yang lebih baik kepada konsumen. Prinsip *Product liability* ini berkaitan dengan produk yang dihasilkan atau dijual oleh pelaku usaha tersebut cacat produksi atau tidak sesuai standar tertentu. Pelaku usaha tentunya bertanggung jawab untuk atas kerugian yang dialami oleh konsumen atas cacat produk tersebut. Adapun *product liability* yang diterapkan pada hukum nasional Indonesia dilatarbelakangi oleh 3 (tiga) prinsip pertanggung jawaban produk, yang akan diuraikan sebagai berikut.

3.1.4.1 Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Kelalaian/Kesalahan

Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan (*fault liability atau liability based on fault*) adalah prinsip yang cukup umum berlaku dalam hukum pidana dan perdata¹⁰⁰. Dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata, khususnya Pasal 1365, 1366, dan 1367, prinsip ini dipegang teguh.¹⁰¹ Berdasarkan teori ini, kelalaian produsen yang berakibat pada munculnya kerugian konsumen

⁹⁹Barkatulah, Op.cit. hal. 52

¹⁰⁰*Ibid*, hal. 53.

¹⁰¹Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Edisi Revisi (Jakarta: Grasindo, 2004), hal. 13.

merupakan faktor penentu adanya hak konsumen untuk mengajukan tuntutan ganti kerugian kepada produsen.¹⁰² Disamping faktor kesalahan atau kelalaian produsen, tuntutan ganti kerugian berdasarkan kelalaian produsen diajukan pula dengan bukti-bukti lain, yaitu pertama, pihak tergugat merupakan produsen yang benar-benar mempunyai kewajiban untuk melakukan tindakan yang menghindari terjadinya kerugian konsumen. Kedua, produsen tidak melaksanakan kewajibannya untuk menjamin kualitas produknya sesuai dengan standar yang aman untuk dikonsumsi atau digunakan. Ketiga, konsumen menderita kerugian. Keempat, kelalaian produsen merupakan faktor yang mengakibatkan adanya kerugian pada konsumen.¹⁰³

Teori murni dalam prinsip tanggung jawab berdasarkan kelalaian (negligence) adalah suatu tanggung jawab yang didasarkan pada adanya unsur kesalahan dan hubungan kontrak (*privity of contract*). Teori tanggung jawab produk berdasarkan kelalaian ini tidak memberikan perlindungan yang maksimal bagi konsumen, karena konsumen dihadapkan pada dua kesulitan dalam mengajukan gugatan kepada produsen yaitu pertama tuntutan adanya hubungan kontrak antara konsumen sebagai penggugat dengan produsen sebagai tergugat. Kedua, argumentasi produsen bahwa kerugian konsumen diakibatkan oleh kerusakan barang yang tidak diketahui.¹⁰⁴

3.1.4.2 Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Wanprestasi

Pertanggungjawaban dari pelaku usaha dapat dinilai dari kelalaian produsen terhadap konsumen. Prinsip tanggungjawab ini dikenal juga prinsip tanggung jawab berdasarkan wanprestasi. Padatanggung jawab berdasarkan wanprestasi ini, maka pertanggungjawaban pelaku usaha tersebut timbul karena dilandasi adanya kontrak (*contractual liability*) antara pelaku usaha dengan konsumen. Pelaku usaha tidak melakukan tindakan-tindakan sebagaimana yang disepakati oleh para pihak yang biasanya dituangkan dalam bentuk perjanjian.

¹⁰²Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2004), hal. 47.

¹⁰³ *Ibid*

¹⁰⁴David A.Fischer dan Willian Powers Jr., *Products Liability: Cases and Materials*, (St. Paul, Minnesota: West Publishing Co., 1998), hal. 3.

Ketika konsumen merasa dirugikan atas kerusakan produk yang dibelinya, maka untuk meminta pertanggung jawaban kepada produsen, pertama-tama yang harus dilihat konsumen adalah isi dari kontrak yang mendasari pembelian produk tersebut, apakah kerusakan atas produk tersebut dijamin atau tidak, atau kalau dijamin atas kerusakan seperti apa produsen bertanggung jawab.

Keuntungan konsumen dalam gugatan berdasarkan teori ini adalah penerapan kewajiban yang sifatnya mutlak (*strict obligation*) yaitu suatu kewajiban yang tidak didasarkan pada upaya yang telah dilakukan penjual untuk memenuhi janjinya.¹⁰⁵ Hal ini berarti apabila produsen telah berupaya memenuhi janjinya, tetapi konsumen tetap mengalami kerugian, maka produsen tetap dibebani tanggung jawab untuk mengganti kerugian.

3.1.4.3 Prinsip Tanggung Jawab Mutlak

Prinsip tanggung jawab mutlak atau sering disebut *strict liability* biasanya diterapkan oleh regulator dikarenakan beberapa faktor. Faktor-faktor tersebut adalah :

1. Konsumen tidak dalam posisi menguntungkan untuk membuktikan adanya kesalahan dalam suatu proses produksi dan distribusi yang kompleks,
2. Produsen diasumsikan lebih dapat mengantisipasi jika sewaktu-waktu ada gugatan atas kesalahannya, misal dengan asuransi atau menambah komponen biaya tertentu pada harga produknya,
3. Asas ini dapat memaksa produsen lebih berhati-hati.¹⁰⁶

Tanggung jawab mutlak (*strict liability*) adalah bentuk khusus dari *trot* (perbuatan melawan hukum), yaitu prinsip pertanggung jawaban dalam perbuatan melawan hukum yang tidak didasarkan kepada kesalahan. tetapi prinsip ini mewajibkan pelaku langsung bertanggung jawab atas kerugian yang timbul karena perbuatan

¹⁰⁵Inosentius Samsul, *op.cit*, hal. 61.

¹⁰⁶*Hukum Perlindungan Konsumen : Prinsip tanggung jawab*, <http://kuliahade.wordpress.com/2010/01/16/perlindungan-konsumen-prinsip-tanggung-jawab/>, diakses pada tanggal 15 Mei 2010.

melawan hukum itu. Karenanya, prinsip *strick liability* ini disebut juga dengan *liability without fault*.¹⁰⁷

Konsep strict liability (tanggung gugat mutlak, tanggung jawab resiko) secara implisit ditinjau pada pasal 1367 dan pasal 1368 KUH Perdata. Pasal 167 KUH Perdata mengatur tentang tanggung jawab seseorang atas kerugian yang disebabkan oleh barang-barang yang ada di bawah pengawasannya. Penerapan pasal 1367 KUH Perdata memang membutuhkan penafsiran yang cukup berani, tetapi sudah dapat dijadikan sebagai salah satu dasarnya. Kata-kata yang berada di bawah pengawasannya pada pasal 1367 KUH Perdata itu dapat dipandang sebagai factor yang berdiri sendiri sebagai penyebab timbulnya kerugian, yang berarti tidak membutuhkan adanya kesalahan pemilik barang.¹⁰⁸

Penerapan konsep *strict liability* pada bidang perlindungan konsumen, khususnya tanggung jawab produk, akan memudahkan pembuktian, yang pada akhirnya benar-benar memberikan perlindungan kepada konsumen. Hal ini tidak dimaksudkan untuk menempatkan produsen pada posisi yang sulit, akan tetapi perlu dilakukan karena kedudukan produsen yang jauh lebih kuat dibandingkan konsumen. Alasan lain yang dapat dijadikan dasar untuk memberlakukan atau memakai konsep *strict liability* dalam perlindungan konsumen, khususnya tanggung jawab produk, adalah dengan melihat pada tujuan dari perlindungan itu sendiri. Kata perlindungan mengandung arti memberi kemudahan bagi konsumen untuk mempertahankan dan atau memperoleh apa yang menjadi haknya. Menurut shidarta, dengan memberlakukan konsep pertanggungjawaban mutlak, maka apa yang diharapkan dari perlindungan konsumen dapat tercapai sebab pihak konsumen yang akan dilindungi itu aka dapat dengan mudah mempertahankan atau memperoleh haknya jika dibandingkan dengan konsep kesalahan, dimana konsumen masih di bebani kewajiban untuk membuktikan kesalahan produsen.¹⁰⁹

¹⁰⁷Nur Khalimatus Sa'diyah, *Perbandingan Prinsip Pertanggungjawaban Pelaku Usaha Terhadap "Product liability" dan "Strict Liability" Indonesia-Amerika*, <http://anoons2unair.blogspot.com/2008/06/perbandingan-prinsip-ertanggungjawaban.html>, diakses pada tanggal 15 Mei 2010.

¹⁰⁸*Ibid.*

¹⁰⁹*Ibid.*

UU Perlindungan Konsumen sebagai dasar hukum yang dipakai oleh konsumen untuk mempertahankan haknya dengan menuntut ganti kerugian didasarkan pada beberapa ketentuan, diantaranya pasal 4 dan 5 UU Perlindungan Konsumen mengenai hak dan kewajiban konsumen. Selain itu, Pasal 6 sampai dengan Pasal 13 UU Perlindungan Konsumen mengenai hak dan kewajiban pelaku usaha serta perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha juga dapat dijadikan dasar gugatan konsumen. Sedangkan pasal yang khusus mengenai tanggung jawab pelaku usaha/ produsen terdapat pada pasal 19, 23, 24, 25, 27 dan 28 UU Perlindungan Konsumen. Ketentuan bentuk pertanggung jawaban pelaku usaha terhadap produk (*product liability*) dan (*strict liability*) di Negara Indonesia dapat dijabarkan pada pasal 19 UU Perlindungan Konsumen sebagai berikut.

- (1) Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.
- (2) Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi.
- (4) Pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan.
- (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.

Pada pasal 19 UU Perlindungan Konsumen tersebut menjelaskan tentang tanggung jawab produsen (pelaku usaha) yang merupakan tanggung jawab berdasarkan kesalahan, sesuai dengan pasal 1365 KUHP, hanya saja sepanjang pelaku usaha benar-benar bersalah, dan memenuhi unsur-unsur dalam pasal tersebut. Namun jika produsen dapat membuktikan bahwa kesalahan bukan

pada pihaknya tetapi pada pihak konsumen, maka resiko ditanggung sendiri oleh konsumen. Adanya pertanggungjawaban dari pihak produsen ini menerangkan penerapan pertanggungjawaban mutlak yang dipadukan dengan pembuktian terbalik. Hal ini menjadi ciri khas dalam prinsip pertanggungjawaban pelaku usaha dalam UU Perlindungan Konsumen.

3.2. Iklan dan Perlindungan Konsumen

Iklan adalah salah satu informasi yang paling berpengaruh bagi konsumen. Publikasi suatu iklan merupakan suatu cerminan atas pelaksanaan hak-hak konsumen, karenanya sudah seyogyanya iklan memiliki rambu-rambu guna tetap menjaga dan menghormati hak-hak konsumen. Undang-undang tentang periklanan sampai saat ini belum kita punyai, karenanya ketentuan tentang periklanan ini harus dicari dalam perundang-undangan lain.

KUHPerdata maupun KUHD tidak memuat pengaturan khusus tentang kaidah-kaidah periklanan. Tampaknya hanya pasal 1365 KUHPerdata yang dapat dipergunakan yaitu ketentuan perbuatan melanggar atau melawan hukum. Pasal 7 Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengatur mengenai salah satu kewajiban pelaku usaha yang dapat dikaitkan dengan periklanan. Kewajiban tersebut ialah memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan. Hal ini penting untuk dilaksanakan, karena informasi yang harus diberikan oleh pelaku usaha merupakan hak konsumen, dan ketiadaan informasi atau informasi yang tidak memadai dari pelaku usaha merupakan salah satu jenis cacat produk (cacat informasi), yang akan sangat merugikan konsumen. Pasal 17 UU Perlindungan Konsumen merupakan pasal yang secara khusus ditujukan bagi pelaku usaha periklanan yang mengelabui konsumen melalui iklan yang diproduksinya.¹¹⁰

¹¹⁰Ahmadi Miru dan Sutarman Yudo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Rajawali Press Jakarta tahun 2004), hal. 102.

3.2.1 Bentuk-Bentuk Iklan Yang Menyesatkan

Unsur penting dari praktek periklanan adalah adanya *output* berupa *selling effect*¹¹¹. Artinya iklan diharapkan dapat meningkatkan penjualan produk barang dan/atau jasa. Meskipun idealnya iklan dirancang untuk menyajikan informasi jujur dan bertanggungjawab, kreativitas yang disajikan dirancang sedemikian rupa untuk menembak sisi psikologis konsumen. Sehingga akhirnya, iklan tersebut tidak lagi hanya sebagai sarana menjual/ mempromosikan nilai/ *value* produk barang/ jasa, melainkan lebih ditekankan pada kegunaan sekundernya berupa harapan, *prestise*, dan kekhawatiran konsumen dalam kehidupan sehari-hari.

Pelaku usaha seringkali membuat iklan yang menyesatkan yang bersifat mengelabui konsumen dalam penawaran barang atau jasa yang diperdagangkan tersebut. Sehingga, masyarakat memandang barang atau jasa yang diperdagangkan tersebut tanpa ada cacat satupun. Hal ini tentunya merugikan konsumen, karena konsumen tidak mengetahui cacat daripada barang atau jasa yang diperdagangkan tersebut.

Menurut Ari Purwadi mengelabui konsumen melalui iklan dapat terjadi dalam bentuk: (1) pernyataan yang salah, (2) pernyataan yang menyesatkan dan (3) iklan yang berlebihan. Pernyataan yang salah terjadi misalnya dalam iklan tersebut mengungkapkan hal-hal yang tidak benar. Sementara pernyataan yang menyesatkan apabila iklan tersebut mengandung opini subyektif untuk mengungkapkan kualitas produk secara berlebihan. Adapun yang dimaksud sebagai iklan yang berlebihan apabila menggunakan tiruan dalam visualisasi iklan.¹¹²

Sementara Erman Rajagukguk menyebutkan prakterk-praktek yang kurang lebih sama dimana berbagai bentuk pengelabuhan produsen melalui iklan dapat dilihat dalam bentuk: (1) pernyataan yang salah (*false statement*), (2) pernyataan yang menyesatkan (*mislead*), (3) Iklan yang berlebihan (*puffery*), dan (4)

¹¹¹ Zaim Saidi, *Fraudulent Misrepresentation dalam periklanan*, dalam Kiki Pranasari dan Adrianus Meliala (ed), *Praktek pemberian Keterangan tidak benar* (Jakarta: UI Press, 1991), hal. 40.

¹¹² Op Cit.

pemakaian tiruan (*mock ups*).¹¹³ Pada “*false statement*”, produsen mengungkapkan faktor-faktor yang tidak benar, misalnya menyatakan suatu zat ada pada suatu produk padahal tidak ada; atau sebaliknya mengatakan tidak ada padahal ada. Contoh: iklan sirop untuk diet. Untuk “*puffery*” dapat berwujud penggunaan opini subyektif yang berlebihan tanpa didukung suatu fakta tertentu. Contohnya dengan menggunakan kata-kata “nomor satu”, “terbaik”, “terpilih”. “*Mocks Ups*” adalah menggunakan tiruan dalam visualisasi iklan. Contohnya, iklan es krim yang jika dipergunakan es krim sungguhan, maka es tersebut mencair terkena sorotan cahaya lampu. Untuk mencegah hal itu maka digunakan bubuk kentang. Sementara untuk “*mislead*” dapat ditemukan dalam iklan beberapa vitamin.

Untuk kepentingan penulisan ini, penulis akan memakai pembagian seperti dimaksud oleh Ari Purwadi.

3.2.1.1 Pernyataan Yang Salah

Untuk kategori iklan yang termasuk dalam pernyataan yang salah, hal ini mudah ditelusuri. Karena nyata kiranya iklan tersebut memberikan informasi yang tidak benar. Misalnya apabila disebutkan suatu produk memiliki zat tertentu padahal tidak ada, maka jelas kiranya terjadi pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 17 ayat 1 huruf c. Beban pembuktiannya pun akan lebih mudah karena jelas-jelas pihak pengiklan memberikan pernyataan yang salah.

3.2.1.2 Pernyataan Yang Menyesatkan

Terkait dengan pernyataan yang menyesatkan dikenal istilah *puffery* atau *sales talk*, yaitu penggunaan opini subyektif yang berlebihan tanpa didukung suatu fakta tertentu. Ivan L. Preston memasukkan 4 hal dalam kategori *puffery*, yaitu:

- a. *obvious falsity (kebohongan yang nyata)*
- b. *social-psychological misrepresentations (ketidakbenaran secara sosial psikologis)*
- c. *literally misdescriptive name (kesengajaan dalam menyebutkan nama) and*

¹¹³Erman Rajagukguk, *Hukum Bisnis Indonesia yang Dicita-Citakan dalam Hubungannya dengan Etika Bisnis*, (Usahawan, No.7 Th. XXII Juli 1993), hal. 19.

d. *mock ups (alat-alat peraga iklan)*.¹¹⁴

Menurut hukum Amerika Serikat *puffery* bukanlah suatu hal yang bertentangan dengan hukum dan bukan termasuk kategori pernyataan yang tidak benar/ menyesatkan. *Law For Business* mengemukakan bahwa “*the element of misrepresentation are ordinarily given as: Misrepresentation of a material facts justifiably relied upon to the detrimen (causing harm) to the person relying.*”¹¹⁵ Misrepresentasi sendiri merupakan pernyataan yang tidak benar yang dilakukan oleh suatu pihak untuk membujuk pihak lainnya masuk dalam suatu perjanjian.¹¹⁶

Hal penting yang membedakan adalah apakah yang dinyatakan tersebut merupakan misrepresentasi tergantung apakah pernyataan yang disajikan merupakan fakta atau opini. Apabila merupakan suatu fakta maka hal tersebut mengikat secara hukum (*legally binding*) namun apabila ia hanya berupa opini (*puffery/ sales talk*) maka ia tidak mengikat secara hukum. Contohnya apabila si penjual mobil mengatakan “*this would be a great car to own*”(ini merupakan mobil terbaik untuk dimiliki) maka kalimat tersebut termasuk dalam kategori *puffery*. Tetapi apabila ia mengatakan “*this car is own by old widow lady who only drove it to church on sunday*” (mobil ini dimiliki oleh janda tua yang hanya mengendarainya pada hari minggu untuk ke gereja) tetapi mobil tersebut sebenarnya dimiliki oleh Hollywood Stuntman, maka si penjual telah melakukan pernyataan yang tidak benar.¹¹⁷

Pemakaian kata-kata seperti “*best*,” “*finest*,” “*greatest*” dianggap merupakan suatu *puffery* karena tidak bertentangan dengan hukum. Contohnya pemakaian kalimat:

- a. “*The Best A Man Can Get*” (Gillete)
- b. “*The Finest 200-speed filem*” (Kodak)
- c. “*The Greatest Show on Earth*” (Sirkus)

¹¹⁴ Ivan L. Preston, *The Great American Blowup Puffery in Advertising and Selling* (Wisconsin: The Univeristy of Wisconsin Press tahun 1996), hal. 12.

¹¹⁵ Robert D Hisrich dan Ralph W. Jackson, *Selling and Sales Management*, (NewYork: Baron tahun 1992), hal. 254.

¹¹⁶ Ahmadi Miru dan Sutarman Yudo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Rajawali Press Jakarta tahun 2004), hal. 106.

¹¹⁷ Op Cit., hal. 255.

Uniform Commercial Code 1978 menyatakan bahwa tidak ada tanggung jawab terhadap penjual yang mempergunakan bahasa penjualan yang hanya terkait dengan nilai barang atau hanya sekedar opini atau rekomendasi barang dari penjual. (*no liability shall exist for sales language that relates only to the value of the goods or constitutes the mere opinion or commendations of the goods by the seller*)¹¹⁸

Federal Trade Commission (FTC) sebagai regulator masalah iklan di Amerika Serikat hanya memberikan tiga pedoman untuk iklan, yaitu

- a. *Advertising must be truthful and non-deceptive;*
- b. *Advertisers must have evidence to back up their claims; and*
- c. *Advertisements cannot be unfair.*¹¹⁹

Selain itu hukum common law yang dianut Amerika Serikat memberikan persyaratan pembuktian yang cukup berat untuk menyatakan suatu pernyataan adalah suatu pernyataan menyesatkan yang bertentangan dengan hukum, yaitu:

1. penggugat harus menunjukkan bahwa ia merupakan penerima dari pernyataan yang menyesatkan tersebut;
2. penggugat mengetahui bahwa pernyataan tersebut merupakan suatu fakta
3. penggugat beranggapan bahwa pernyataan tersebut benar
4. penggugat dapat membuktikan bahwa ia telah melakukan sesuatu karena menganggap pernyataan tersebut benar;
5. penggugat menderita kerugian karenanya.¹²⁰

Dalam beberapa kasus, penggugat gagal menunjukkan bahwa penjual memberikan pernyataan tersebut sebagai suatu fakta.

Hal unik yang dapat ditarik kesimpulan dari pengaturan *puffery* di Amerika Serikat adalah, apabila konsumen tahu bahwa kalimat atau klaim yang

¹¹⁸John Hoft, *Crossing The Line: Express Warranty or Mere Sales Talk?* (The Entrepreneurial Executive diunduh dari www.alliedacademies.org pada tanggal 2 Mei 2010), hal. 67.

¹¹⁹ Truth in Advertising Business_gov.mht. (www.ftc.gov), diunduh pada tanggal 2 Mei 2010.

¹²⁰ Ivan L. Preston, *The Great American Blowup Puffery in Advertising and Selling* (Wisconsin: The University of Wisconsin Press tahun 1996), hal. 93.

disajikan merupakan suatu kebohongan, maka hal ini tidak melanggar hukum. Hukum Amerika Serikat tidak mengakui bahwa klaim *puffery* tersebut menipu konsumen, jadi walaupun Gillette mungkin bukan *the best a man can get*, tetapi menurut hukum Amerika Serikat pernyataan tersebut diperbolehkan. Walaupun demikian hal ini bukan berarti tidak menimbulkan permasalahan, karena sulitnya menentukan batasan *puffery* itu sendiri dan mencoba untuk membedakan antara janji dengan *puffery*, pengadilan Amerika Serikat telah mencoba memberikan beberapa faktor penentu sebagai berikut.

- a. kekhususan atau sifat umum dari pernyataan tersebut (*the specificity or generality of the statement*);
- b. pernyataan terkait dengan kualitas barang (*the statement's relation to the quality of the goods*);
- c. apakah penjual menyembunyikan sesuatu dalam pernyataannya (*whether the seller hedged in the statement*);
- d. apakah produknya bersifat *experimental* (*whether the product was experimental*);
- e. apakah pembeli memiliki pengetahuan dengan sebenarnya atas kondisi barang (*whether the buyer had actual or imputed knowledge of the true condition of the goods*); dan
- f. apakah barang sebenarnya mengandung kecacatan (*whether the goods were, in fact, defective*)¹²¹

Namun demikian seperti dikemukakan oleh John Hoft dari Colombia State University, bahwa walaupun sudah diberikan definisinya dan faktor-faktor penentunya oleh hukum tetapi tetap sulit untuk menentukan batas dimana kalimat tersebut merupakan *puffing* atau merupakan janji.¹²²

Tetapi pandangan berbeda dianut oleh PPPI. Etika Pariwisata Indonesia tetap menentukan batasan-batasan terhadap kalimat superlative dan tidak semata-

¹²¹ John Hoft, *Crossing The Line: Express Warranty or Mere Sales Talk?* (The Entrepreneurial Executive diunduh dari www.alliedacademies.org pada tanggal 2 Mei 2010), hal. 69.

¹²² *Ibid.*, hal. 74.

mata mengakuinya sebagai *puffery*. Contohnya untuk kalimat “*The Best A Man Can Get*”. PPPI memberikan teguran kepada biro iklan karena penggunaan kalimat tersebut. Menurut PPPI kalimat tersebut termasuk dalam kategori penggunaan pernyataan superlatif tanpa pendukung yang obyektif karenanya merupakan pelanggaran ketentuan EPI.¹²³

Indonesia tidak secara khusus mengenal istilah *puffery* namun dalam Etika Pariwara Indonesia dikenal istilah hiperbolisasi, yaitu *teknik menampilkan pesan periklanan yang dengan sengaja melebih-lebihkan secara amat sangat, sehingga membuat sesuatu pesan atau adegan pesan periklanan tampil jauh melampaui ambang penalaran atau akal sehat. Teknik ini kadang digunakan untuk menciptakan keunikan, humor, atau sekadar sebagai unsur penarik perhatian.* Hiperbolisasi boleh dilakukan sepanjang ia semata-mata dimaksudkan sebagai penarik perhatian atau humor yang secara sangat jelas berlebihan atau tidak masuk akal, sehingga tidak menimbulkan salah persepsi dari khalayak yang disasarinya.

Hiperbolisasi tidak dapat disamakan dengan *puffery* karena hiperbolisasi lebih ditujukan ke visual atau gambaran yang bersifat humor atau yang nyata-nyata melebihkan dengan amat sangat, contohnya iklan jasa telekomunikasi dimana seseroang yang bersepeda seolah-olah menarik beberapa buah truk dan truk-truk tersebut bertuliskan tarif SMS, GPRS dan sebagainya. *Puffery* bersifat lebih luas karena *puffery* bisa berupa kata-kata superlative seperti “terbaik”, ”no.1” yang nyata-nyata dilarang oleh Etika Pariwara Indonesia dan tidak termasuk kategori hiperbolisasi.

3.2.1.3 Iklan Yang Berlebihan

Seperti diuraikan di atas iklan yang berlebihan adalah apabila menggunakan tiruan dalam visualisasi iklan (Mock Up). Dalam kaitan dengan hukum Amerika Serikat, Mock Up juga dapat dikategorikan sebagai *puffery* yang karenanya tidak melanggar hukum, sepanjang Mock Up yang digunakan tetap berpedoman pada tiga pedoman iklan sebagaimana diuraikan diatas.

¹²³ Data ini berasal dari Status dan Laporan Kasus Badan Pengawas Periklanan PPPI 2008-2012 sampai dengan Mei 2009, (<http://www.pppi.or.id/assets/templates/images/pdf/Laporan%20BPP%20Jan09-Jun09.pdf>) diunduh pada tanggal 2 Mei 2010.

Salah satu contoh kasus Mock Up yang berlebihan adalah kasus iklan Volvo dimana Volvo menciptakan visual “monster truk” melindas atap-atap kendaraan termasuk Volvo namun tidak menghancurkan atap Volvo tersebut. Untuk melakukan visualisasi ini atap-atap kendaraan mobil lain dibuat lebih lemah/ tipis sehingga menunjukkan Volvo lebih kuat.¹²⁴ Iklan ini berdampak besar pada reputasi Volvo dan mengakibatkan Volvo harus membayar ganti rugi.

Akibat lebih lanjut dari kasus ini adalah timbulnya petunjuk untuk penggunaan Mock Up dari iklan televisi, sebagai berikut.

1. Tidak ada iklan televisi yang menunjukkan suatu demonstrasi visual yang mempergunakan Mock-Up, model atau material apapun yang seolah-olah merupakan material lain tanpa memberitahukan fakta ini kepada konsumen.
2. Setiap visual atau demonstrasi produk harus akurat dan jujur (*Chief Justice Earl Warren*¹²⁵)

Di Indonesia Mock Up yang berlebihan juga termasuk kategori pelanggaran ketentuan Etika Pariwisata Indonesia. Badan Pengawas Periklanan PPPI pernah memperlakukan iklan suatu shampo dimana model yang bersangkutan memanipulasi panjang rambutnya.¹²⁶

Selain dari cara-cara penyampaian informasi yang dapat mengelabui konsumen sebagaimana diuraikan diatas, cara-cara penyajian iklan sendiri dapat merugikan konsumen, karena iklan yang disajikan sebenarnya tidak ditujukan untuk mempromosikan barang yang dimaksud, tetapi agar konsumen mengganti membeli barang yang dimaksud dengan barang jualan lainnya yang lebih mahal atau iklan yang membujuk konsumen untuk berhubungan dengan pengiklan dan tidak menjelaskan bahwa sebenarnya tujuan iklan adalah menjual barang dan jasa,

¹²⁴ In one of its television commercials, the Volvo car company showed a monster truck rolling over a row of cars, crushing every one except the Volvo. It turned out however, that the Volvo had been reinforced with steel beams and the frames of the other cars had been weakened. Volvo ran newspaper ads to apologize and paid Texas (the state where the ad was shot) \$316,250 to avoid a deceptive advertising lawsuit. (<http://library.thinkquest.org/17067/protect/nfftc.html>) diunduh pada tanggal 2 Mei 2010.

¹²⁵(<http://library.thinkquest.org/17067/protect/nfftc.html>, diunduh pada tanggal 2 Mei 2010.

¹²⁶ Data ini berasal dari Status dan Laporan Kasus Badan Pengawas Periklanan PPPI 2008-2012 sampai dengan Mei 2009, (<http://www.pppi.or.id/assets/templates/images/pdf/Laporan%20BPP%20Jan09-Jun09.pdf>) diunduh pada tanggal 2 Mei 2010.

sehingga ketika konsumen berhubungan dengan si pengiklan konsumen merasa kecewa karena seolah-olah dipaksa untuk membeli barang atau jasa serta terkadang produsen tidak memberikan identitas yang jelas dalam iklan tersebut. Bentuk-bentuk iklan seperti ini dikenal dengan *bait advertising* dan *blind advertising*.¹²⁷ Iklan dalam bentuk *bait advertising* dan *blind advertising* dapat memuat informasi yang benar tentang apa yang diiklankan, namun tujuan akhir dari pengiklan bukanlah menjual barang atau jasa yang diiklankan tersebut.

3.2.2. Norma etika dan norma hukum Sebagai Acuan Larangan Pembuatan Iklan Yang Menyesatkan

3.2.2.1 Norma Etika

Pemberantasan terhadap efek negatif tentunya sangat diperlukan dalam melakukan perlindungan terhadap konsumen. Upaya untuk mengurangi dan memberantas dampak negatif dari aktivitas periklanan, dan sebagai wujud tanggung jawab sosial dari perusahaan, maka penegakan etika dalam beriklan sangat relevan untuk dikedepankan. Etika adalah standar-standar moral yang mengatur perilaku: bagaimana kita bertindak dan mengharapkan orang lain bertindak. Etika pada dasarnya merupakan dialektika antara kebebasan dan tanggung jawab, antara tujuan yang hendak dicapai dan cara untuk mencapai tujuan tujuan itu. Ia berkaitan dengan penilaian tentang perilaku benar atau tidak benar, yang baik atau tidak baik, yang pantas atau tidak pantas, yang berguna atau tidak berguna, dan yang harus dilakukan atau tidak boleh dilakukan.

Pemahaman terhadap etika juga ditekankan oleh Bertens. Bertens membedakan kata “etika” dalam tiga pengertian. *Pertama*, etika adalah nilai-nilai dan norma-norma moral yang dipakai oleh seseorang atau suatu kelompok sebagai pegangan bagi tingkah lakunya. *Kedua*, etika dimaksudkan sebagai kumpulan prinsip dan nilai moral yang mengatur perilaku suatu kelompok, khususnya suatu

¹²⁷ *Bait advertising* adalah suatu iklan yang menarik, tapi penawaran yang disampaikan tidak jujur untuk menjual produk karena pengiklan tidak bermaksud menjual barang yang diiklankan. Tujuannya agar konsumen mengganti membeli barang yang diiklankan dengan barang jualan lainnya yang biasanya lebih mahal atau lebih menguntungkan pengiklan. *Blind Advertising* adalah suatu iklan yang cenderung membujuk konsumen untuk berhubungan langsung dengan pengiklan namun tidak menyatakan tujuan utama iklan tersebut untuk menjual barang atau jasa dan tidak menyatakan identitas pengiklan. Diambil dari Ahmadi Miru dan Sutarman Yudo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Rajawali Press Jakarta tahun 2004) hal . 105.

profesi atau sering disebut dengan kode etik. *Ketiga*, etika mempunyai arti ilmu. Disini “etika” diartikan sebagai ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk; tentang yang harus dilakukan manusia dan yang tidak boleh dilakukannya. Dalam artian ini etika disebut sebagai filsafat moral. Persoalan etika bukanlah hal yang sederhana karena dalam prakteknya tidak ada etika yang mutlak. Seandainya etika dapat diletakkan pada suatu rentang (*continuum*), maka terdapat perilaku tidak etis ala Machiavelli yang menghalalkan segala cara untuk mencapai tujuan, hingga perilaku etis ala Nabi Musa, Nabi Isa atau Nabi Muhammad yang berdasarkan cinta dan penghormatan terhadap orang lain. Secara teoritis ada etika yang bersifat universal, namun masalahnya adalah sistem-sistem etika tadi tidak bisa diterima secara universal; sehingga secara *de facto* tidak ada etika universal. Etika terikat budaya (*culture-bound*): berkembang secara inheren dalam budaya, tepatnya dalam filsafat atau pandangan hidup masyarakat. Sistem-sistem etika dikonstruksi oleh manusia, bukan bawaan, namun dipelajari oleh setiap generasi penerus. Individu-individu mengembangkan dan menetapkan etika melalui *typications* yang berasal dari *stock of preconstituted knowledge* mereka untuk mencapai individu-individu, motif-motif, tujuan-tujuan dan pola-pola tindakan.¹²⁸

Iklan berkaitan dengan prinsip-prinsip etika bisnis, khususnya prinsip kejujuran dan otonomi. Dalam hal ini berarti bahwa iklan dituntut untuk selalu mengatakan hal yang benar kepada konsumen tentang produk, sambil membiarkan konsumen bebas menentukan untuk membeli atau tidak membeli produk. Karena iklan langsung menyangkut konsumen dan sekaligus menyangkut persoalan penerapan prinsip kejujuran dan otonomi konsumen, iklan sering dianggap sebagai salah satu tolok ukur bisnis yang etis atau tidak. Iklan ikut menentukan penilaian masyarakat mengenai baik-buruknya kegiatan bisnis. Sayangnya, karena kehausan atas keuntungan bisnis yang besarm maka untuk menarik konsumen agar membeli barang produksi tertentu dilakukan dengan memberi kesan dan pesan yang berlebihan tanpa terlalu memperhatikan aspek

¹²⁸ Kees Bertens, *Etika Bisnis Menjadi Urusan Siapa*, (Usahawan No. 7 Th. XXII Juli 1993), hal. 12-13.

kejujuran dan otonomi konsumen, iklan sering menyebabkan citra bisnis tercemar sebagai kegiatan tipu-menipu.¹²⁹

Atas adanya keinginan untuk berperilaku secara etis dalam beriklan agar tidak merugikan masyarakat atau perusahaan pesaingnya, maka Federasi Periklanan Amerika (*The American Advertising Federation*) berhasil merumuskan Prinsip-prinsip Periklanan Bisnis Amerika (*Advertising Principles of American Business*) yang secara garis besar berisi hal-hal sebagai berikut.

- a. Periklanan harus mengatakan yang sebenarnya, dan sebaiknya menyatakan fakta yang signifikan, tidak mencantumkan hal-hal yang menyesatkan masyarakat.
- b. Klaim periklanan harus didukung oleh bukti yang dimiliki pengiklan atau agen periklanan, sebelum membuat klaim tersebut.
- c. Pengiklan harus menahan diri dari membuat pernyataan yang salah, menyesatkan atau tidak mendukung tentang pesaing atau tentang produk atau jasa pesaing.
- d. Periklanan tidak boleh menawarkan produk atau jasa untuk dijual, kecuali jika penawaran tersebut merupakan usaha yang jujur untuk menjual produk atau jasa yang diiklankan dan bukan merupakan alat untuk mengalihkan konsumen ke barang-barang atau jasa lain, yang biasanya berharga lebih tinggi.
- e. Periklanan tentang jaminan dan garansi harus jelas.
- f. Periklanan harus menghindari klaim harga yang salah atau menyesatkan, atau klaim penghematan yang tidak menawarkan penghematan yang bisa dibuktikan.
- g. Periklanan harus bebas dari pernyataan, ilustrasi, atau implikasi yang menghina cita rasa yang baik atau kesopanan masyarakat.¹³⁰

Masyarakat Periklanan Indonesia juga melakukan tindakan yang sama dengan federasi periklanan di Amerika dengan jalan menyusun dalam Etika

¹²⁹ Sonny A. Keraf dan Imam, Robert Haryono, *Etika Bisnis: Membangun Citra Bisnis sebagai Profesi Luhur*, (Kanisius, Yogyakarta tahun 1995), hal. 142-143.

¹³⁰ Arif Hartono, *Moralitas Iklan: Menghindari Keterjebakan Produsen dari Praktek Periklanan Yang Kontra Produktif*, (Jurnal Siasat Bisnis Edisi No. 5 Vol. 1, Th. 2000), hal. 53.

Pariwara Indonesia. Etika Pariwara Indonesia merupakan etika yang harus ditaati oleh perusahaan iklan dalam melakukan pembuatan iklan. Perusahaan periklanan diharapkan untuk membuat iklan tersebut yang memperhatikan kepentingan umum dan tidak merugikan konsumen. Asas-asas yang diatur dalam Etika Pariwara Indonesia, yaitu :

Iklan dan perusahaan periklanan harus :

- a. Jujur, benar, dan bertanggungjawab.
- b. Bersaing secara sehat.
- c. Melindungi dan menghargai khalayak, tidak merendahkan agama, budaya, negara, dan golongan, serta tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku.

Etika Pariwara Indonesia ini mengatur secara terperinci tentang tata krama yang menjadi acuan dari perusahaan periklanan dalam membuat iklan. Adapun hal ini bertujuan untuk perlindungan kepentingan konsumen. Lebih lanjut, yang kemudian menjadi permasalahan adalah tolak ukur yang dipakai dalam penerapan larangan tersebut. Jelas kiranya etika menjadi tolak ukur, tetapi etika inipun kembali dipertanyakan etika yang bagaimana?

Self regulation memang kewenangan masyarakat profesi periklanan sendiri untuk melakukan tindakan atas berbagai praktek periklanan yang bertentangan dengan kode etik. 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 asas-asas umum kode etik periklanan. Kreativitas iklan yang kompetitif, tidak lain kreativitas yang berorientasi konsumerisme.

Seharusnya dengan patokan 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.

Periklanan merupakan suatu bidang usaha yang cukup unik, di satu sisi ia terikat hubungan kerja dengan pelaku usaha yang mempekerjakannya, namun di sisi lain dia diwajibkan untuk turut bertanggung jawab atas hasil kerja/ hasil karya yang dibuat berdasarkan atas perjanjian dan perintah kerja yang diterima. Pada umumnya usaha periklanan hanya bekerja berdasarkan data dan informasi yang disediakan oleh pelaku usaha yang mempekerjakannya. Prestasi yang dihasilkannya pun banyak dipengaruhi atas kehendak dari pihak yang mempekerjakannya. Untuk mengakomodasi itu semua, pelaku usaha periklanan harus dapat menempatkan posisinya secara netral dan seimbang, dengan tidak melupakan kewajibannya untuk menaati ketentuan hukum yang berlaku dan mengindahkan asas kepatutan, kesusilaan, ketertiban umum, dan kebiasaan yang berlaku pada masyarakat luas.

Perumusan terhadap perilaku yang etis dan untuk dapat memformulasikan secara eksplisit tentang perilaku etis dalam beriklan bukan merupakan tindakan yang mudah. Adapun paling tidak ada tiga prinsip dasar yang mendukung pedoman etis dalam beriklan, yaitu:

1. Tanggung jawab utama untuk periklanan yang dapat dapat dipercaya dan tidak menipu terletak pada pengiklan. Pengiklan harus siap untuk membuktikan setiap klaim dan menampilkan bukti dengan segera kepada media periklanan atau *the better business bureau*,
2. Iklan-iklan yang tidak benar, menyesatkan, menipu, curang, menyepelekan para pesaing atau tidak jujur menawarkan penjualan, tidak boleh digunakan,
3. Suatu iklan secara menyeluruh dapat menyesatkan, walaupun setiap kalimat secara terpisah yang dipertimbangkan benar secara harfiah. Salah penggambaran mungkin dihasilkan tidak hanya dari pernyataan langsung, tetapi dengan menghilangkan atau mengaburkan fakta bahan.¹³¹

3.2.2.2 Norma Hukum

Untuk bidang periklanan kejelasan kaidah hukum/ norma-norma hukum yang secara khusus mengaturnya dalam hal ini undang-undang periklanan belum

¹³¹ Richard L. Johannsen, *Ethics in Human Communication*, (Wavelend Press, Inc. US, 1990), hal. 187.

ada di Indonesia. Berbeda dengan di Amerika Serikat dimana *Federal Trade Commission* (FTC) bertanggung jawab untuk semua peraturan. Tugas FTC adalah melindungi konsumen dan competitor dari iklan yang menyesatkan dan praktek iklan yang merupakan persaingan usaha tidak sehat¹³². Pasal 13 ayat (6) Undang-Undang Pokok Pers beserta penjelasannya menegaskan bahwa ketentuan mengenai periklanan akan diatur oleh pemerintah setelah mendengar pertimbangan dewan pers. Ketentuan pelaksanaan dari pasal tersebut belum dikeluarkan. Selain itu terkait dengan penyiaran iklan UU Penyiaran telah memberikan amat bahwa KPI merupakan badan yang berperan dalam menyusun pedoman perilaku penyiaran. Oleh karenanya kontrol/ pengawasan periklanan dilakukan oleh Departemen Penerangan, KPI dan oleh Masyarakat Periklanan Indonesia melalui Etika Pariwara Indonesia.

Permasalahan muncul apabila hak-hal yang diiklankan bertentangan dengan asas-asas umum kode etik periklanan, misalkan: hal-hal yang diiklankan tidak sesuai dengan kenyataan sebenarnya seperti yang terjadi dalam kasus-kasus rumah fiktif, fasilitas-fasilitas fiktif, dan lain-lain. Sehingga lebih lanjut muncul pertanyaan mengenai bagaimana pertanggung jawaban hukum iklan tersebut.

Guna menjawab pertanyaan tersebut kita harus melihat iklan dalam suatu sistem pertanggungjawaban, mengingat banyaknya pihak yang berperan dalam menghasilkan suatu iklan. Sistem memiliki pengertian suatu kesatuan yang bersifat kompleks, yang terdiri dari bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain. Dalam sistem terkandung adanya metode atau prosedur untuk mengerjakan sesuatu.¹³³ Sedangkan tanggung jawab berarti bahwa seseorang tidak boleh mengelak, bila dimintai penjelasan tentang perbuatan/perilakunya.¹³⁴ Seperti yang dikemukakan oleh Oemar Seno Adji, dalam kata tanggung jawab terkandung dua aspek, yaitu aspek etik dan aspek hukum.¹³⁵ Orang bertanggungjawab atas sesuatu

¹³² FTC is responsible for most of the regulation. Its job is to protect consumers and competitors from deceptive and unfair advertising (<http://library.thinkquest.org/17067/protect/nfftc.html>) diunduh pada tanggal 2 Mei 2010

¹³³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Alumni, 1986), hal. 88.

¹³⁴ Kees Bertens, *Etika* (Jakarta: Gramedia, 1993), hal. 125.

¹³⁵ Oemar Seno Adji, *Perkembangan Delik Pers* (Jakarta: Press Perpustakaan CSIS, 1987), hal. 7.

yang disebabkan olehnya. Jadi, sistem tanggung jawab dapat diartikan sebagai metode atau prosedur agar seseorang/badan hukum tidak dapat mengelakkan diri dari akibat perilaku/perbuatannya. Dalam pengertian hukum, sistem tanggung jawab menimbulkan konsekuensi pemberian kompensasi/ ganti rugi terhadap pihak yang dirugikan akibat perilaku tertentu.

Kaidah/ norma hukum yang demikian diharapkan merupakan muatan atau materi undang-undang periklanan yang belum pernah ada di Indonesia. Dalam teori dan praktek penegakan hukum telah sering dikemukakan bahwa untuk meminta suatu pertanggungjawaban hukum terhadap seseorang/ badan hukum, harus ada kejelasan kaidah hukum/ norma-norma hukum apa yang dilanggar.

Karena periklanan termasuk kelompok atau keluarga (hukum) pers, maka sistem pertanggungjawabannya dengan menggunakan instrumen ini menganut sistem water fall (sistem pertanggungjawaban air terjun) atau seperti istilah yang digunakan Oemar Seno Adji sebagai pertanggungjawaban secara suksesif/ berurutan¹³⁶ (pemimpin umum – pemimpin redaksi – pemimpin perusahaan – anggota redaksi – wartawan/ penulis). Sistem ini banyak memberi peluang atasan membebaskan diri dari tanggung jawab yang seharusnya mereka pikul dan sebaliknya membebankan tanggungjawab kepada bawahan.

Dalam proses terjadinya suatu iklan, baik melalui media elektronik ataupun media cetak, pada umumnya inisiatif datang dari pengusaha/perusahaan pengiklan (produsen, distributor, supplier, retailer). Kemudian perusahaan periklanan dan/atau media periklanan dengan persetujuan perusahaan pengiklan secara kreatif menerjemahkan inisiatif tadi dalam bahasa periklanan untuk ditayangkan/dimuat dalam media elektronik/media cetak sebagai informasi produk bagi masyarakat konsumen luas.

Masalah tanggung jawab muncul dalam hal¹³⁷:

- a. informasi produk yang disajikan melalui iklan tidak sesuai dengan kenyataan sebenarnya

¹³⁶ *Ibid.*, hal. 29.

¹³⁷ Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya*. (Bandung : Citra Aditya Bhakti, 2004), hal. 136-144.

Dalam hal ini, yang bertanggungjawab adalah pengusaha/perusahaan pengiklan, karena sudah menyangkut produk yang dijanjikan kepada konsumen melalui iklan. Dengan instrumen hukum perdata, konsumen dapat meminta pertanggungjawaban/menggugat perusahaan pengiklan dengan kualifikasi wanprestasi, apabila diketahuinya ketidaksesuaian janji dalam iklan dengan kenyataannya dibuktikan adanya hubungan kontraktual. Kualifikasi perbuatan melawan hukum dapat saja digunakan meskipun terdapat hubungan kontraktual, sepanjang unsur-unsur perbuatan melawan hukumnya yang menonjol.

- b. menyangkut kreativitas perusahaan periklanan dan atau media periklanan ternyata bertentangan dengan asas-asas etik periklanan seperti yang telah dikemukakan di atas.

Dalam hal ini, yang bertanggung jawab adalah perusahaan pengiklan serta perusahaan periklanan dan/atau media periklanan. Dua yang terakhir ini tidak dapat begitu saja menolak bertanggungjawab dengan dalih: “Kami hanya membuat dan menayangkan iklan, materinya tanggung jawab perusahaan pengiklan”. Analog dengan ajaran penyertaan dalam hukum pidana, dalam suatu peristiwa pelakunya tidak hanya seorang atau satu pihak saja, ada pelaku lainnya.

Jika dikembalikan kepada Undang-Undang Pers, sistem pertanggungjawaban suksesif sebagaimana dianut dalam undang-undang tersebut, kurang tepat bila diterapkan dalam bidang periklanan, karena dalam bidang periklanan tidak ada hubungan atas bawah di antara para pekaku di bidang periklanan. Artinya, kesemua pelaku di bidang periklanan (pengusaha/perusahaan pengiklan, perusahaan periklanan, dan media periklanan) memiliki kedudukan yang sama dan berdiri sendiri serta tidak ada hubungan atas-bawah. Dalam keadaan tertentu, dapat saja media periklanan sekaligus juga berperan sebagai perusahaan periklanan.¹³⁸

¹³⁸ Az Nasution, *Konsumen dan Hukum*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1995), hal. 148.

Masyarakat dan pihak yang terkait sebenarnya dapat memantau perkembangan iklan-iklan yang buruk dan menyesatkan terhadap konsumen. Adapun data-data mengenai kasus periklanan sebenarnya bisa ditelusuri secara periodik melalui surat-surat pembaca berbagai media massa. Berdasarkan data yang ada di Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) menunjukkan bahwa pengaduan konsumen tentang praktek buruk periklanan relatif banyak jumlahnya. Hal ini sebagai gambaran, misalnya daerah DKI Jakarta selama kurun waktu tahun 1999, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia menerima pengaduan berupa 848 keluhan praktek buruk perbankan (20,17%), penipuan oleh pengembang perumahan (14,50%), buruknya pelayanan telepon (14,27%), produk elektronika (8,37%), listrik dan jasa PLN (7,67%), dan sisanya yang 35,02% terdiri dari *pengaduan iklan menipu*, air minum, asuransi, makanan, jasa angkutan dan pelayanan kesehatan.¹³⁹

Salah satu aturan hukum yang harus ditaati oleh pelaku usaha periklanan adalah yang diatur dalam undang-undang tentang Perlindungan Konsumen. Beberapa pasal yang perlu diperhatikan dari ketentuan undang-undang tersebut adalah larangan-larangan yang diatur dalam Pasal 9, Pasal 10, Pasal 12, dan Pasal 13 Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang berhubungan dengan berbagai macam larangan dalam mempromosikan barang atau jasa tertentu, serta ketentuan Pasal 17 Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang khusus diperuntukkan bagi perusahaan periklanan.

Pasal 9 UU Perlindungan Konsumen mengatur tentang larangan untuk setiap pelaku usaha untuk menawarkan, mempromosikan, mengiklankan maupun memperdagangkan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar dan/atau seolah-olah, sebagai berikut.

- a. Barang tersebut telah memenuhi dan atau memiliki potongan harga, harga khusus, standar mutu tertentu, gaya atau mode tertentu, karakteristik tertentu, sejarah atau guna tertentu;
- b. Barang tersebut dalam keadaan baik dan/atau baru;

¹³⁹ Arif Hartono, *Moralitas Iklan: Menghindari Keterjebakan Produsen dari Praktek Periklanan Yang Kontra Produktif*, (Jurnal Siasat Bisnis Edisi No. 5 Vol. 1, Th. 2000), hal. 44.

- c. Barang dan/atau jasa tersebut telah mendapatkan dan/atau memiliki sponsor, persetujuan, perlengkapan tertentu, keuntungan tertentu cirri-ciri kerja aksesoris tertentu;
- d. Barang dan/atau jasa tersebut dibuat oleh perusahaan yang mempunyai sponsor, persetujuan atau afiliasi;
- e. Barang dan/atau jasa tersebut tersedia;
- f. Barang tersebut tidak mengandung cacat tersembunyi;
- g. Barang tersebut merupakan kelengkapan dari barang tertentu;
- h. Barang tersebut berasal dari daerah tertentu;
- i. Secara langsung 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.

Selain itu, Pasal 10 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, pelaku usaha yang menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang untuk 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.

Pasal 12 Undang-Undang Perlindungan Konsumen berhubungan dengan larangan yang dikenakan bagi pelaku usaha yang menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan suatu barang dan/atau jasa dengan harga atau tariff khusus dalam suatu waktu dan dalam jumlah waktu tertentu, jika pelaku usaha tersebut sesungguhnya tidak bermaksud untuk melaksanakannya sesuai dengan jumlah yang ditawarkan, dipromosikan, atau diiklankan tersebut. Selanjutnya, ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Perlindungan Konsumen melarang pelaku usaha untuk menawarkan, mempromosikan, mengiklankan:

1. Suatu barang dan atau jasa dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan/atau jasa lain secara cuma-cuma dengan maksud tidak memberikannya atau memberikannya tidak sebagaimana yang dijanjikannya;
2. Obat, obat tradisional, suplemen makanan alat kesehatan dan jasa pelayanan kesehatan, dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan/ atau jasa lain.

Adapun Pasal 17 Undang-Undang Perlindungan Konsumen secara khusus memberlakukan larangan bagi pelaku usaha periklanan untuk memproduksi iklan yang:

- a. Mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan, 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 keliru, saah dan tidak tepat mengenai barang dan/atau jasa;
- d. Mengeksploitasi kejadian dan/atau seseorang tanpa seizin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan;
- e. Melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan.

Mengacu kepada pengkategorian iklan diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa Pasal 17 ayat 1 huruf a dan b mengatur mengenai pernyataan yang menyesatkan, Pasal 17 ayat 1 huruf c mengatur mengenai pernyataan yang salah dan Pasal 17 ayat 1 huruf e mengatur mengenai iklan yang berlebih-lebihan. Sedangkan Pasal 17 ayat 1 huruf f dapat mengatur ketiga kategori tersebut. Pengaturan subtansi ini memiliki permasalahan terutama apabila dikaitkan dengan pasal 20 UU Perlindungan Konsumen. Pasal 20 UU Perlindungan konsumen menegaskan bahwa pelaku usaha periklanan bertanggung jawab terhadap iklan yang diproduksinya dan segala akibatnya. Bagaimana apabila pelaku usaha periklanan tidak mengetahui adanya pernyataan yang menyesatkan atau pernyataan yang salah dari kliennya. Seharusnya pelaku usaha periklanan hanya bertanggung jawab terhadap kreasi iklan dan bukan menyangkut informasi yang disampaikan. Soal kesalahan informasi seharusnya hal ini merupakan tanggung jawab si pemesan iklan. Kemungkinan pelaku usaha periklanan dapat dimintai

pertanggung jawaban apabila ia sudah mengetahui bahwa informasi tersebut tidak benar tetapi tetap memproduksi iklan dimaksud.¹⁴⁰

Salah satu kasus klasik yang terkait dengan iklan dalam hukum perlindungan konsumen ialah suatu kasus gugatan sejumlah konsumen terhadap iklan pengembang perumahan dalam bentuk brosur yang diterbitkan salah satu pengembang di Jakarta.¹⁴¹ Pengembang menjanjikan dalam brosurinya ada fasilitas pemancingan dan rekreasi sehingga para konsumen membeli rumah di dekat lokasi fasilitas tersebut. Ternyata setelah konsumen akad kredit dan menempati rumahnya masing-masing, di atas lokasi itu sudah dibangun rumah-rumah baru.

Para penggugat menggugat pengembang dengan kualifikasi wanprestasi dengan argumentasi bahwa brosur merupakan bagian dari Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) antara konsumen dengan pengembang. Sebaliknya tergugat mendalilkan bahwa apa yang dinyatakan dalam brosur hanya sekedar pengumuman, dan karenanya bukan merupakan apa yang dijanjikan tergugat kepada konsumen. Gugatan konsumen ini ditolak pengadilan tanpa pertimbangan sejauh mana kekuatan mengikat brosur secara hukum. Sebaliknya konsumen dihukum untuk membayar ganti rugi sebesar Rp 34.000.000,00 (tiga puluh empat juta rupiah) karena dianggap mencemarkan nama baik pengembang. Putusan ini dikuatkan pada tingkat banding (Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta tanggal 7 Februari 1994 no. 496/pdt/1993/PT DKI)

Pada tingkat kasasi, putusan *judex facti* (pengadilan negeri dan pengadilan tinggi) dibatalkan melalui putusan mahkamah agung tanggal 29 April 1997 No. 3138/pdt/1994. meskipun menurut Mahkamah Agung, dasar gugatan para penggugat/ konsumen adalah brosur, gugatan itu ditolak karena kerugian para penggugat tidak terbukti. Namun itu tidak berarti gugatan rekonsvansi dengan kualifikasi perbuatan melawan hukum dari tergugat (pengembang) dikabulkan.

¹⁴⁰ Ahmadi Miru dan Sutarman Yudo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Rajawali Press Jakarta tahun 2004), hal. 151.

¹⁴¹ Gugatan 34 konsumen melawan PT Kentanix Supra international (PT KSI) dalam masalah iklan Fasilitas pemancingan dan rekreasi. Lihat: Putusan pengadilan negeri Jakarta Timur tanggal 6 April 1993 no 237/pdt.g/PN.Jak.tim. Putusan yang memenangkan pengembang ini dikuatkan pada tingkat banding (putusan pengadilan tinggi DKI Jakarta tanggal 7 Februari 1994 No. 496/PDT/PT DKI), tetapi dibatalkan di tingkat kasasi (Putusan Mahkamah Agung RI tanggal 29 April 1997 no. 3138 K/Pdt/1994). Disarikan dari Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2004), hal. 139-140.

Menurut MA, pemberitaan di media massa tentang kekecewaan para konsumen tidak dapat dijadikan alasan untuk menuntut kerugian, karena pemberitaan itu sendiri bersumber dari tergugat (pengembang) itu sendiri dalam bentuk promosi yang berlebihan. Sayangnya tuntutan ganti rugi konsumen ditolak Mahkamah Agung karena konsumen tidak merinci seberapa besar nilai kekecewaan itu. Akibatnya, tidak ada konsekuensi hukum apa pun bagi pengembang atas penerbitan brosur yang dijadikan sebagai sarana promosi yang berlebihan. Namun demikian, Mahkamah Agung telah membuat terobosan baru dari segi hukum menyangkut pemberitaan kekecewaan konsumen atas promosi yang berlebihan dari pengembang. Pemberitaan seperti ini bukanlah perbuatan melawan hukum. Selain itu dalam salah satu pertimbangannya Majelis Hakim menyatakan bahwa karena sarana-sarana rekreasi pemancingan bukan merupakan fasilitas umum atau sosial maka kepada termohon kasasi/Tergugat asal sebagai *developer* tidak dapat dibebankan untuk membangun fasilitas rekreasi pemancingan tersebut, sehingga gugatan para Penggugat asal harus ditolak.

Berdasarkan kasus di atas, dapat diketahui bahwa penyelesaian dari kasus perseteruan antara Penghuni Perumahan Narogong Indah di Bekasi vs. PT Kentanix Supra Internasional sangat terasa bahwa perlindungan terhadap konsumen dari iklan yang tidak bertanggung jawab masih sangat kurang.

Selain itu rentang waktu yang harus dijalani konsumen untuk memperoleh keadilan begitu lama, panjang, melelahkan serta menimbulkan kerugian material dan imaterial. Memperhatikan fenomena ini, akan lebih baik, cepat dan efisien, jika ada semacam lembaga seperti *Federal Trade Commission* (FTC) di Amerika Serikat. Di bidang periklanan, FTC ini diberi kewenangan meminta pertanggungjawaban pengusaha pengiklan ini melalui pengadilan berupa hukuman membuat iklan perbaikan.¹⁴²

¹⁴² Gregory Churchill, *Pranata-Pranata Perlindungan Konsumen di Amerika Serikat*, makalah pada Lokakarya Hukum Perlindungan Konsumen, diselenggarakan YLKI, Jakarta, 23-24 Februari 1981.

3.3. Contoh Kasus dan Permasalahan Berkaitan Iklan Menyesatkan

3.3.1 Iklan Telekomunikasi

Iklan telekomunikasi seringkali memberikan penawaran yang menarik minat konsumen dengan memberikan harga yang murah. Adanya harga yang murah tersebut tentunya konsumen sangat ingin memanfaatkannya. Konsumen merasa tertarik tentunya dapat mendukung kegiatan perekonomian dari konsumen. Telekomunikasi diperlukan dalam kegiatan perekonomian sebagai salah satu faktor utama dalam berinteraksi mengatur dan mengkoordinasi kegiatan bisnis.

Harga telekomunikasi yang murah tersebut tentunya bermanfaat bagi pelaku usaha, karena pelaku usaha dapat memperluas pangsa pasarnya tersebut. Hal ini dikarenakan adanya pemakaian telekomunikasi yang murah, maka konsumennya dapat tidak hanya orang-orang dewasa atau orang dengan golongan ekonomi ke atas. Akan tetapi, konsumen tersebut juga bisa mencakup kalangan pelajar dan orang dengan golongan ekonomi ke bawah. Adanya perluasan jenis konsumen tersebut tentunya dapat menambah keuntungan bagi perusahaan tersebut.

Permasalahan yang muncul tersebut terhadap iklan telekomunikasi tersebut adalah adanya ketidakjujuran pelaku usaha dalam memberikan penawaran harga yang murah. Penawaran harga yang murah tersebut ternyata tidak sesuai dengan iklan yang ditayangkan, sehingga konsumen merasa dirugikan atas ulah pelaku usaha tidak jujur.

Contoh iklan telekomunikasi yang menyesatkan tersebut, antara lain XL-Bebas yang memberikan penawaran harga murah kepada konsumen.¹⁴³ Iklan telekomunikasi tersebut memberikan penawaran pemakaian telepon dengan *Tarif XL-BEBAS Rp.10,00/detik ke operator manapun dan tanpa syarat apapun*. Penawaran yang diberikan oleh perusahaan telekomunikasi tersebut tidak sesuai dengan keadaan sebenarnya. Hal ini dikarenakan penawaran yang diberikan oleh konsumen tersebut ternyata ada persyaratan yang berlaku tersebut. Persyaratan untuk mendapatkan tarif Rp.10/detik tersebut, antara lain harus melakukan panggilan telepon ke sesama operator yakni PRO-XL. Apabila menelepon ke

¹⁴³Iklan Yang Mengandung Pernyataan Yang Menyesatkan, <http://folorensus.blogspot.com/2008/07/iklan-yang-mengandung-pernyataan-yang.html>, diakses pada tanggal 1 Juni 2010.

operator lain, tarif Rp.10 berlaku pada menit ketiga dan dua menit pertama dikenakan tarif biasa. Adanya persyaratan tersebut tentunya konsumen tidak murni mendapatkan penawaran dengan harga murah tersebut. Bentuk pelanggaran yang dilakukan pelaku usaha adalah dengan memberikan informasi yang salah, sehingga konsumen dirugikan.

3.3.2. Iklan *Superlative*

Perusahaan periklanan seringkali membuat iklan yang menunjukkan bahwa pelaku usaha atau barang atau jasa yang diperdagangkan merupakan produk paling unggul dibandingkan produk yang ada di pasaran (*superlative*). Hal ini tentunya bertujuan untuk menarik minat konsumen dalam memperdagangkan barang atau jasa dari pelaku. Adanya pernyataan produk yang paling unggul tersebut tentunya akan membuat masyarakat/konsumen memilih barang atau jasa dengan kualitas paling bagus dibandingkan yang lain. Hal ini tentunya merugikan pihak pelaku usaha juga. Iklan tersebut cenderung merendahkan barang atau jasa yang dipasarkan oleh pelaku usaha yang lain dan nama baik dari pelaku usaha lainnya. Sehingga, pelaku usaha lain merasa dirugikan terhadap penjualan barang atau jasanya yang diperdagangkannya tersebut.

Adanya iklan *superlative* sebenarnya tidak dilarang dalam Etika Pariwara Indonesia. Substansi dalam Etika Pariwara Indonesia yang mengatur tentang *superlative* terdapat pada Pasal 1.2.2 dan Pasal 1.4, sebagai berikut.

- 1.2.2 .Iklan tidak boleh menggunakan kata-kata *superlative* seperti “paling”, “nomor satu” , “top”, atau kata-kata berawalan “ter” dan atau bermaknan sama, tanpa secara khas menjelaskan keunggulan tersebut yang harus dapat dibuktikan dengan pernyataan tertulis dari otoritas terkait atau sumber yang otentik.
- 1.4 Penggunaan kata “satu-satunya”
Iklan tidak boleh menggunakan kata-kata “satu-satunya” atau yang bermakna sama, tanpa secara khas, menyebutkan dalam hal apa produk tersebut menjadi yang satu-satunya dan hal tersebut harus dapat dibuktikan dan dipertanggungjawabkan”

Hal ini berarti bahwa iklan *superlative* tersebut diperbolehkan akan tetapi harus dipenuhi persyaratan-persyaratan oleh pelaku usaha periklanan. Adapun persyaratan tersebut antara lain :

1. ada bukti yang mendukung pernyataan *superlative*.
2. menguraikan dalam *kategori* tertentu.

Akan tetapi, pelaku usaha periklanan tersebut seringkali mencantumkan kata-kata *superlative* tanpa disertai dengan bukti-bukti pendukung yang sesuai. Sehingga, penyampaian informasi tersebut tidak dijabarkan secara lengkap dan dipertanggungjawabkan oleh pelaku usaha dan perusahaan periklanan.

Banyak contoh kasus iklan yang bersifat *superlative* tanpa disertai bukti-bukti pendukungnya. Contoh iklan tersebut antara “Iklan TV Pertamina XP versi “Rally”. Iklan ini menggunakan pernyataan *superlative* dengan memasukkan unsur “perlindungan terbaik” dan “no. 1” tanpa ada pendukung yang obyektif.¹⁴⁴ Pencantuman iklan ini dapat merugikan pihak pelaku usaha lainnya, karena menyatakan bahwa barang yang dipasarkan seolah-olah paling bagus dibandingkan barang yang sejenis dari pelaku usaha lainnya. Iklan tersebut telah ditegur oleh Badan Pengawas Periklanan dan telah memberikan keputusan bahwa iklan tersebut melanggar Etika Pariwara Indonesia Bab III A. No. 1.2.2 (Iklan tidak boleh menggunakan kata-kata superlatif seperti “paling”, “nomor satu”, ”top”, atau kata-kata berawalan “ter“, dan atau yang bermakna sama, tanpa secara khas menjelaskan keunggulan tersebut yang harus dapat dibuktikan dengan pernyataan tertulis dari otoritas terkait atau sumber yang otentik)

3.3.3. Iklan Merendahkan produk pesaing

Penayangan iklan dapat berpengaruh terhadap persaingan usaha yang tidak sehat. Hal ini dikarenakan banyak substansi iklan tersebut yang cenderung merendahkan produk pesaingnya dan tentunya ditujukan untuk meningkatkan penjualan dari barang atau jasa yang diiklankan tersebut. Cara yang dipergunakan untuk mengiklan barang atau jasa tersebut akan merugikan pihak pelaku usaha

¹⁴⁴ Data ini berasal dari Status dan Laporan Kasus Badan Pengawas Periklanan PPPI 2008-2012 sampai dengan Mei 2009, (<http://www.pppi.or.id/assets/templates/images/pdf/Laporan%20BPP%20Jan09-Jun09.pdf>) diunduh pada tanggal 2 Mei 2010

pesaingnya secara finansial dan nama baik dari pelaku usaha tersebut. Bentuk penyampaian iklan ini dapat dikategorikan sebagai bentuk iklan yang mengandung informasi yang menyesatkan. Apalagi iklan yang merendahkan produk pesaing tersebut tanpa disertai bukti yang mendukung dan ditujukan terhadap suatu pelaku usaha tertentu. Hal ini tentunya juga dapat dikategorikan sebagai suatu tindak pidana, yaitu pencemaran nama baik.

Salah satu contoh iklan yang termasuk iklan yang merendahkan pesaingnya adalah iklan Radio Espresso Candy versi “Kopi Kosong”.¹⁴⁵ Badan Pengawas Periklanan menyatakan bahwa iklan radio ini berpotensi merendahkan produk pesaing, karena iklan ini membandingkan kopi dari pelaku usaha “klien” dengan pelaku usaha pesaingnya, dimana dalam iklan dinyatakan bahwa kopi yang lain hanya seperti minum kopi kosong. Adanya gambaran tersebut tentunya menggambarkan bahwa kopi pesaing tidak mempunyai kualitas dan rasa yang bagus dibandingkan pelaku usaha “kliennya”. Badan Pengawas Periklanan menyatakan bahwa iklan tersebut telah melanggar Etika Pariwara Indonesia Bab III. A. No. 1.2.1. (Iklan harus disajikan dalam bahasa yang bisa dipahami oleh khalayak sasarannya, dan tidak menggunakan persandian (enkripsi) yang dapat menimbulkan penafsiran selain dari yang dimaksudkan oleh perancang pesan iklan tersebut)

¹⁴⁵ Data ini berasal dari Status dan Laporan Kasus Badan Pengawas Periklanan PPPI 2008-2012 sampai dengan Mei 2009, (<http://www.pppi.or.id/assets/templates/images/pdf/Laporan%20BPP%20Jan09-Jun09.pdf>), diunduh pada tanggal 2 Mei 2010