

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Kegiatan perekonomian tentunya selalu berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan hidup manusia yang dapat berupa barang atau jasa. Dengan semakin berkembangnya zaman maka pola transaksi juga berkembang. Dahulu kala transaksi antar manusia dilakukan dengan sistem barter dan lambat laun berkembang dengan penggunaan mata uang sebagai alat transaksi. Perubahan pola transaksi tersebut merupakan cerminan dimana pola pikir manusia semakin berkembang sehingga membutuhkan cara-cara baru untuk mengkomoditasinya. Hal ini juga berlaku dalam perkembangan cara-cara promosi barang dan jasa yang dilakukan oleh para pelaku usaha.

Dengan adanya perkembangan pesat di bidang teknologi, informasi dengan mudahnya diperoleh konsumen. Hal ini tentunya berdampak pada arus transaksi dari barang dan jasa yang diperdagangkan. Pada saat ini arus transaksi barang dan jasa tidak hanya terbatas pada ruang lingkup nasional tetapi dapat mencapai lintas batas negara. Dengan mudahnya konsumen dapat membeli barang-barang melalui cara transaksi elektronik tanpa harus keluar rumah atau beranjak dari depan komputer. Hal ini tentunya berdampak terhadap persaingan antara sesama pelaku usaha. Setiap pelaku usaha berlomba-lomba untuk menawarkan barang dan/atau jasa dengan cara-caranya sendiri guna menarik perhatian konsumen. Di lain pihak situasi ini tentunya sangat bermanfaat dan menguntungkan konsumen, karena banyaknya informasi yang dapat diperoleh konsumen terkait dengan barang dan/atau jasa yang tersedia di pasaran.

Dengan semakin kompetitifnya pasar, maka pelaku usaha dituntut untuk lebih kreatif guna menarik perhatian konsumen. Dahulu kala promosi atas suatu barang mungkin dapat dilakukan dengan cara dari mulut ke mulut (*"word of mouth"*), tetapi dengan perkembangan zaman, pelaku usaha dituntut untuk menyiapkan rencana pemasaran yang lebih komprehensif dengan memperhatikan kebutuhan manusia terhadap barang atau jasa yang dijualnya. Kegiatan pemasaran

merupakan aktifitas penting yang terdapat pada kegiatan perekonomian. Pemasaran dapat dinyatakan sebagai suatu bentuk perantara antara rasa ingin tahu konsumen dan pengenalan terhadap produk yang diperdagangkan oleh pelaku usaha. Adanya kegiatan pemasaran ini mempermudah pencarian dan rasa ingin tahun konsumen terhadap barang atau jasa yang sesuai dengan kebutuhan dari konsumen. Pelaku usaha harus jeli untuk melihat bahwa konsumen tidak hanya sekedar konsumen tetapi terbagi-bagi dalam berbagai segmen. Pembagian tersebut dapat ditentukan dari sisi kelas ekonomi, lokasi tempat tinggal, jenis kelamin ataupun umur. Pelaku usaha harus menentukan strategi pemasaran yang sesuai dengan pembagian konsumennya. Strategi pemasaran untuk kategori konsumen remaja putri akan berbeda dengan kategori pemasaran konsumen wanita dewasa kelas menengah dan tentunya akan berbeda dengan kategori konsumen wanita kelas ekonomi lemah.

Dengan adanya strategi pemasaran yang sesuai, pelaku usaha akan memperoleh keuntungan dengan diperolehnya peningkatan penjualan atas produknya. Karenanya berbagai upaya dilakukan oleh pelaku usaha guna memiliki strategi pemasaran yang maksimal. Beberapa strategi pemasaran yang dilakukan oleh pelaku usaha adalah dengan cara melakukan kegiatan atas pengenalan atas barang atau jasa yang diperdagangkan kepada masyarakat yang disebut disebut juga dengan promosi. Promosi dapat berupa acara *launching* produk, *sponsorship* dan iklan. Pengertian dari promosi ini berdasarkan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut **UU Perlindungan Konsumen**) adalah kegiatan pengenalan dan penyebarluasan informasi barang dan atau jasa untuk menarik minat beli konsumen terhadap barang dan/ atau jasa yang akan dan sedang dipersidangkan.¹ Kegiatan promosi tidak hanya dapat dilakukan dengan media iklan yang disebarluaskan kepada masyarakat. Akan tetapi, ada aspek pengenalan atau penyebarluasan informasi barang atau jasa dalam praktek pemasaran ditempuh dalam beberapa hal:²

¹Indonesia. *Undang-undang Tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, LN. No. 42 Tahun 1999, TLN No. 3821. Pasal 1 butir 6.

² N.H.T. Siahaan, *Hukum Konsumen (Perlindungan Konsumen Dan Tanggung Jawab Produk)*, (Jakarta : Penerbit Panta Rei, 2005), hal. 122-123.

- a. Penetapan harga tidak sebanding antara harga dengan tingginya kualitas barang atau jasa itu dilihat dari harga normal (harga promosi).
- b. Penyebaran barang atau jasa ke tengah pasar secara cuma-cuma.
- c. Aksi Pemotongan tingkat harga dalam tempo tertentu, biasanya dilakukan dalam momen-momen penting seperti hari raya, hari nasional, suatu bulan, minggu, hari istimewa, yang melibatkan kalangan masyarakat.
- d. Aksi bakti sosial atau kegiatan olahraga yang sifatnya merupakan dedikasi kepada kelompok masyarakat, seperti mahasiswa, pegawai, dan lain-lain akan tetapi merupakan bagian dari promosi juga.
- e. Merancang standar mutu tertentu, mengemas produk dengan gaya atau mode khusus atau membuat suatu produk dalam karakteristik yang menarik perhatian.
- f. Menggandeng lewat adanya hubungan-hubungan seperti sponsor, persetujuan atau afiliasi dengan pihak bisnis atau suatu jenis produk yang sudah terkenal didalam atau diluar negeri kepada produknya dengan menyatakan hal itu dalam label.
- g. Melakukan aksi promotif dengan kata-kata yang atraktif, seperti aman, bagus, berkhasiat tinggi, jaminan mutu, dan lain-lain.

Namun, penelitian ini hanya akan berfokus terhadap terhadap promosi yang dilakukan melalui iklan saja. Media iklan sering dipandang sebagai sarana yang efektif dalam penyampaian informasi atas produk yang dijual oleh pelaku usaha. Posisi iklan kini menjadi sangat dominan, bahkan booming, seiring dengan membanjirnya media massa dan kebebasan pers. Dominasi iklan ini bisa dilihat dengan intensitas jumlah iklan yang dibuat dan ditayangkan.

Intensitas iklan semakin banyak terlihat dan muncul dalam kehidupan konsumen. Bahkan, tanpa kita sadari setiap hari kita selalu berhadapan dengan iklan, baik iklan televisi, radio, koran, majalah atau bahkan iklan-iklan yang dipajang dalam spanduk, papan petunjuk ataupun billboard-billboard iklan di sepanjang jalan. Sering kali kata-kata atau kalimat dalam iklan melekat dalam ingatan kita dan kita pergunakan dalam percakapan sehari-hari.

Dari sisi pelaku usaha iklan yang baik adalah iklan yang dapat mengingatkan konsumen akan suatu produk dan diingat oleh konsumen tersebut

sehingga menjadi dasar pemilihan produk tersebut. Di sisi marketing hal ini sering disebut dengan istilah ”*first moment of truth*”, yaitu saat dimana konsumen masuk ke suatu toko dan memilih produk tersebut berdasarkan ingatannya akan suatu produk. Salah satu hal yang mendukung ingatan konsumen adalah iklan itu sendiri. Karenanya informasi yang terkandung dalam iklan menjadi sangat penting.

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, iklan atau reklame didefinisikan sebagai suatu pemberitahuan kepada umum tentang barang dagangan (dengan pujian, gambar, dan sebagainya) supaya laku.³ Sementara itu, pengertian iklan menurut tata krama dan tata cara periklanan Indonesia adalah segala bentuk pesan suatu produk yang disampaikan melalui media, dibiayai oleh pemrakarsa yang dikenal serta ditujukan kepada sebagian atau seluruh masyarakat.⁴ Berdasarkan definisi-definisi tentang iklan tersebut, maka unsur-unsur tentang iklan dapat diketahui, yaitu :

- a. Pemberitahuan dari pelaku usaha sebagai pemrakarsa
- b. Berupa informasi tentang barang atau jasa yang diperdagangkan. Akan tetapi, informasi tersebut kadang-kadang pesan-pesan sosial.
- c. Sasaran dari informasi adalah masyarakat sebagai konsumen.

Adanya unsur-unsur ini mempermudah kita untuk mengenal informasi yang diklasifikasikan sebagai iklan.

Dengan persaingan usaha yang semakin kompetitif, pelaku usaha perlu menghasilkan iklan yang dapat mendorong niat dan daya beli dari konsumen. Hal ini berarti iklan tersebut membantu pelaku usaha untuk memperkenalkan barang atau jasa yang diperdagangkan kepada konsumen sekaligus menarik perhatian konsumen sehingga ingin membeli barang atau jasa yang ditawarkan. Fungsi iklan sebagai media informasi pelaku usaha atas produk yang diperdagangkan juga

³ Poerwadarminto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta : PN. Balai Pustaka, 1976), hal. 372.

⁴ Nada Nazeeb, *Perjanjian Pemasangan Iklan Pada Media Cetak Majalah Lisa Dengan Iklan PT. X*, (Jakarta:Tesis Magister Kenotariatan Universitas Indonesia, 2006), hal. 2.

dinyatakan oleh Az Nasution. Az Nasution dalam bukunya berjudul "Hukum dan Konsumen", mengemukakan sebagai berikut.⁵

"Informasi barang atau jasa sifatnya menentukan sekali lagi bagi konsumen dalam menentukan pilihannya atas sesuatu barang atau jasa kebutuhannya. Tetapi, informasi yang tersedia atau lebih banyak tersedia, biasanya hanyalah informasi yang mendorong-dorong untuk membeli dan bukan informasi yang memberikan alasan secara sosial ekonomi mengapa ia harus membelinya."

Berdasarkan dari pendapat Az. Nasution, informasi yang terdapat dalam iklan tersebut sangat menentukan dalam pemilihan barang atau jasa yang ditawarkan oleh pelaku usaha.

Iklan pada awalnya hanya terbatas pada papan nama sederhana yang menunjukkan nama sebuah penginapan, nama bar kecil, serta kios tukang cukur yang dihiasi dengan tabung putar warna-warni atau hiasan lainnya yang sederhana.⁶ Namun seiring dengan perkembangan dunia media, iklan mengalami evolusi yang luar biasa. Penggunaan media massa dan media elektronik dalam penyampaian iklan telah mengubah fungsi iklan yang semula sekedar sebagai sarana memperkenalkan produk menjadi sarana untuk merayu atau membujuk konsumen untuk membeli atau menggunakan produk yang diiklankan tersebut. Hal ini menunjukkan kekuatan dari informasi dari iklan yang dapat menarik minat konsumen. Oleh karena itu, iklan ternyata mengalami pergeseran atau perubahan fungsinya.

Perubahan fungsi iklan ini dapat ditinjau dari pendapat Monle Lee dan Carla Johnson yang menegaskan tentang fungsi Iklan. Menurut pendapat Monlee Lee dan Carla Johnson, iklan menjalankan tiga fungsi, sebagai berikut.⁷

⁵ Az Nasution, *Konsumen dan Hukum*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1995), hal. 35.

⁶ Frank Jefkins, *Periklanan* [Advertising], diterjemahkan oleh Haris Munandar (Jakarta: Erlangga, 1996), hal. 3.

⁷ Monle Lee dan Carla Johnson, *Prinsip-prinsip Pokok Periklanan dalam Perspektif Global* [Principles of Advertising: A Global Perspective], diterjemahkan oleh Haris Munandar dan Dudy Priatna (Jakarta: Prenada, 2004), hal.10.

- a. Fungsi pertama adalah fungsi informasi yaitu mengkomunikasikan informasi produk, ciri-ciri dan lokasi penjualan suatu produk.
- b. Fungsi kedua adalah fungsi persuasif yaitu membujuk para konsumen untuk membeli merek-merek tertentu atau mengubah sikap mereka terhadap produk atau produsen tertentu.
- c. Fungsi ketiga adalah fungsi pengingat yaitu mengingatkan para konsumen secara terus-menerus tentang sebuah produk sehingga mereka akan tetap membeli produk yang diiklankan tanpa mempedulikan merek pesaingnya.

Berdasarkan pendapat dari Monlee Lee dan Carla Johnson, perubahan iklan tersebut dapat diketahui bahwa pada awalnya sebagai media perkenalan terhadap produk yang diperdagangkan oleh pelaku usaha. Seiring dengan perkembangan zaman, iklan tersebut berubah fungsi sebagai sarana untuk mengubah pola pikir seseorang secara "paksa". Namun, paksaan ini secara halus dilakukan oleh pelaku usaha melalui iklan. Pelaku usaha menampilkan berbagai informasi tentang keunggulan-keunggulan dari produk-produknya secara lengkap sehingga membujuk konsumen. Hal ini tentu sebagai tindakan rayuan atau godaan dari pelaku usaha untuk berpindah kepada barang atau jasa yang ditawarkan oleh pelaku usaha tersebut.

Produsen berusaha menarik perhatian atau minat konsumen kepada produknya dengan membuat Iklan yang semenarik mungkin dan memberikan berbagai informasi atas kelebihan-kelebihan produk atau jasa yang diperdagangkan. Oleh karena itu, informasi-informasi dalam iklan tersebut sangat berpengaruh besar terhadap kehidupan masyarakat baik secara positif maupun negatif. Fungsi positif dari iklan adalah konsumen dapat mengetahui tentang barang atau jasa yang dijual oleh pelaku usaha. Dengan informasi tersebut konsumen dapat mempertimbangkan apakah konsumen telah melakukan pemilihan barang atau jasa sesuai dengan kebutuhannya.⁸ Akan tetapi, iklan juga memberikan dampak negatif terhadap masyarakat, karena konsumen dapat terpengaruh untuk dapat membeli produk yang sebenarnya tidak dibutuhkan, akan

⁸ Siti Rahma Tagor, *Tinjauan Yuridis Perlindungan Konsumen Dalam Iklan Testimoni*, (Jakarta: Tesis Magister Hukum Universitas Indonesia, 2006), hal. 5.

tetapi dengan adanya iklan tersebut terpengaruh untuk mengkonsumsi barang/jasa yang terdapat pada iklan tersebut.

Pelaku usaha seharusnya melakukan pemasaran atas barang atau jasa yang diperdagangkannya dengan muatan informasi dalam iklan yang jujur, bertanggungjawab, tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku, dan tidak boleh menyinggung perasaan dan martabat negara, agama dan susila, adat, budaya, suku, golongan, serta iklan harus dijiwai oleh asas persaingan yang sehat.⁹ Akan tetapi, sering kali hal ini tidak dilaksanakan sepenuhnya oleh kalangan pelaku usaha dan pembuat iklan. Ternyata banyak unsur-unsur yang tidak sesuai dengan fakta atas barang atau jasa yang diperdagangkan. Pelaku usaha seringkali mempromosikan iklan dengan informasi yang tidak benar dan tidak jujur atas barang atau jasa yang diperdagangkan.¹⁰

Iklan-iklan tersebut seringkali menggunakan informasi dengan kata-kata yang berlebihan, sehingga iklan tersebut menyampaikan informasi yang menyesatkan konsumen. Contoh sederhana dari informasi iklan yang menyesatkan adalah penggunaan kata "nomor 1" atau kata "paling" dalam iklan yang tidak didukung oleh data penelitian yang sah. Kesalahan penggunaan kata-kata "nomor 1" dan "paling" dalam suatu iklan sering kali terlihat kecil dan dianggap sebagai kata-kata yang wajar karena dimaksudkan untuk menarik minat konsumen lebih dalam lagi terhadap produk yang ditawarkan. Namun dilain pihak, kata-kata "nomor 1" dan "paling" dalam iklan memberikan dampak yang besar karena dapat mendorong konsumen untuk membeli produk tersebut dan berharap memperoleh manfaat yang maksimal dari produk yang dibelinya. Sehingga ketika konsumen tidak memperoleh manfaat sesuai dengan pengharapannya akhirnya konsumen merasa kecewa dan tertipu oleh iklan tersebut. Hal ini pulalah yang kemudian menimbulkan istilah "namanya juga iklan" atau "semua kecap nomor 1" di kalangan konsumen dengan maksud mengejek yaitu untuk tidak percaya dan

⁹*Ibid.*

¹⁰ N.H.T. Siahaan, *Hukum Konsumen (Perlindungan Konsumen Dan Tanggung Jawab Produk)*, (Jakarta : Penerbit Panta Rei, 2005), hal. 122-123.

tertipu oleh iklan. Informasi yang berlebihan ini tentunya sangat merugikan konsumen dan bahkan dapat dikatakan penipuan.

Iklan seharusnya mencantumkan informasi yang tidak menyesatkan konsumen dalam melakukan kegiatan konsumsi. Patokan pembuat iklan dalam memproduksi iklan dapat mengacu pada etika tentang periklanan yang diadakan oleh panitia Muktamar Gereja Illinois dan gereja Probiteria. Pertemuan tersebut menetapkan Etika Periklanan pada tahun 1962, prinsip-prinsip antara lain, sebagai berikut.

- a. Metode periklanan tidak boleh menumpulkan persepsi dan penilaian lewat godaan atau melelahkan pikiran.
- b. Imbauan haruslah lebih ditujukan pada emosi dan kehendak yang lebih tinggi daripada yang lebih rendah, seperti kesombongan, status, kesan yang salah tentang kegembiraan, kegembiraan pribadi, atau kegilaan pada kekuasaan.
- c. Produk-produk yang diiklankan harus memenuhi kebutuhan sejati dalam kehidupan konsumen, bukan kebutuhan artifisial yang merangsang. Pemakaian yang boros tidak boleh dirangsang semata-mata untuk menciptakan pasar yang besar. Produk-produk yang sebenarnya haruslah memberikan peningkatan kenyamanan, kesenangan, atau pelayanan.
- d. Manfaat dan keistimewaan produk harus disajikan secara jujur daripada mengubah fakta walaupun masih ada yang berbeda dalam batasan resmi kebenaran.
- e. Imbauan haruslah dalam cita rasa yang baik. Beberapa imbauan dengan cita rasa buruk akan menimbulkan sensasi menciptakan kesan yang salah, suara rebut yang menjengkelkan yang bertujuan untuk menarik perhatian atau kata-kata dan gambar yang merendahkan derajat yang berani, hal-hal tiruan yang biasanya kita terima sebagai sesuatu yang pribadi atau keramat.
- f. Metode periklanan harus wajar dan terhormat, bukan sebaliknya. Hal-hal yang harus dihindari adalah perbandingan yang tidak beralasan, tuntutan atas ciri-ciri atau unsur-unsur tambahan yang berlebih jauh melampaui bentuk sebenarnya, perbandingan yang merendahkan produk lain lewat pernyataan; animasi atau dramatisasi yang memberikan kesan salah, tuntutan berlebih

yang memanfaatkan ketidaktahuan konsumen atau menghina intelegensi mereka.¹¹

Penyampaian informasi yang menyesatkan dalam iklan tentunya sangat merugikan konsumen, sehingga pemerintah kemudian membuat peraturan yang melarang pemberian informasi yang menyesatkan dalam iklan. Larangan tersebut diatur dalam UU Perlindungan Konsumen. Salah satu tujuan pembentukan UU Perlindungan Konsumen adalah mengangkat harkat kehidupan konsumen dengan menghindarkan akibat pemakaian barang atau jasa.¹² UU Perlindungan Konsumen dibuat berdasarkan landasan pada Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pembukaan, Alinea ke-4 berbunyi, yaitu ” ... Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia ...”. Berdasarkan landasan tersebut, UU Perlindungan Konsumen lahir sebagai bentuk implementasi tugas pemerintah untuk melakukan perlindungan konsumen sebagai bagian dari segenap bangsa Indonesia. Perlindungan yang diberikan terhadap konsumen dengan tujuan untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya serta menumbuhkan sikap pelaku usaha yang bertanggungjawab. Konsep perlindungan hukum tersebut diberikan secara normatif, sehingga memberikan kepastian hukum terhadap konsumen dalam rangka melindungi haknya dan hal ini merupakan kewajiban negara. Hal ini berarti kepentingan konsumen yang dilakukan melalui perangkat hukum, diharapkan mampu menciptakan norma hukum perlindungan konsumen dan di sisi lain memberikan rasa tanggungjawab kepada dunia usaha.¹³

¹¹ Dedy Mulyana, *Bercinta Dengan Televisi Ilusi, Impresi, dan Imaji Sebuah Kotak Ajaib (Etika Iklan TV)*, (Bandung : PT. Remaja Rosda Karya), hal. 106-107.

¹² Indonesia. *Undang-undang Tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, LN. No. 42 Tahun 1999, TLN No. 3821. Penjelasan Umum.

¹³ Antonius Prabowo Aji, *Pengaturan Hukum Periklanan Rokok Melalui Media Televisi Dalam Rangka Perlindungan Konsumen*. (Jakarta: Tesis Magister Hukum Universitas Indonesia, 2006), hal. 3.

Perlindungan yang terdapat pada UU Perlindungan Konsumen juga memberikan kepastian hukum terhadap konsumen atas informasi iklan yang bersifat menyesatkan dan merugikan pihak konsumen. Tindakan atas pemberian informasi iklan yang menyesatkan ini diatur sebagai tindakan yang dilarang untuk dilakukan oleh pelaku usaha. Hal ini dapat ditinjau dari Bab IV tentang Perbuatan yang Dilarang Bagi Pelaku Usaha, terutama berkaitan dengan iklan. .

Bidang usaha periklanan mempunyai keunikan dalam peraturan yang mengatur perilaku pelaku usaha di bidang periklanan. Peraturan yang berlaku dalam bidang usaha periklanan tidak hanya peraturan normatif yang dibuat oleh negara, akan tetapi mempunyai peraturan atau kode etik di bidang periklanan yang bersifat *self regulatory*, yang berarti peraturan ini dibuat bukan oleh pemerintah, tetapi dibuat oleh para pihak di sektor swasta yang bergerak di bidang periklanan. Masyarakat Periklanan Indonesia sebagai komunitas sektor swasta yang bergerak di bidang periklanan telah memberikan larangan mengenai pemberian informasi yang menyesatkan dalam iklan, sebagaimana diatur dalam Etika Pariwara Indonesia ("EPI")¹⁴. EPI merupakan tata krama dan tata cara periklanan yang disusun oleh Dewan Periklanan Indonesia.¹⁵ Sepanjang mengenai periklanan, EPI menjadi induk yang memayungi semua standar etika periklanan intern yang terdapat pada kode etik masing-masing asosiasi atau lembaga pengembangan dan pendukungnya.¹⁶ Dokumen-dokumen kode etik dimaksud antara lain:

- a. Pedoman Prilaku Televisi Indonesia – ATVSI
- b. Standar Profesional Radio Siaran – PRSSNI
- c. Standar Usaha Periklanan Indonesia – PPPI¹⁷
- d. Kode Etik Periklanan Surat kabar - SPS

¹⁴EPI ialah ketentuan-ketentuan normatif yang menyangkut profesi dan usaha periklanan yang telah disepakati untuk dihormati, ditaati dan ditegakkan oleh semua asosiasi dan lembaga pengembannya. Dikutip dari Etika Pariwara Indonesia (Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia), hal. 16.

¹⁵Dewan Periklanan Indonesia (DPI) adalah suatu lembaga independent dan nirpamong (non-government) yang dibentuk oleh dan masyarakat periklanan Indonesia, untuk menghimpun, menyalurkan dan mengembangkan dan mendayagunakan seluruh aset periklanan nasional, baik itu untuk masyarakat periklanan sendiri, maupun untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Dikutip dari *Ibid*, hal. 110.

¹⁶*Ibid*, hal. 4.

¹⁷*Ibid*

Berbicara mengenai informasi yang menyesatkan dalam iklan, pertanyaan lebih lanjut, siapakah yang bertanggung jawab atas penyampaian informasi yang menyesatkan tersebut? Apakah pihak produsen atau pihak perusahaan periklanan? Apakah suatu iklan yang mengandung informasi yang menyesatkan dikarenakan informasi yang salah dari produsen kepada perusahaan periklanan sebagai pihak pembuat iklan merupakan tanggung jawab perusahaan periklanan? Ataukah iklan yang menyesatkan tersebut murni merupakan kesalahan perusahaan periklanan yang tidak mengindahkan aturan-aturan dan kode etik dalam periklanan? Apabila pembuatan iklan yang menyesatkan konsumen tersebut merupakan kesalahan perusahaan periklanan apa dan bagaimanakah tanggung jawab perusahaan periklanan tersebut? Dapatkah perusahaan periklanan mengelak dari tanggung jawabnya dengan dalih bahwa iklan yang menyesatkan tersebut dibuatnya berdasarkan informasi yang diterima dari pihak produsen atau pelaku usaha.

Para pelaku usaha yang berkaitan langsung dengan bidang iklan adalah produsen dan perusahaan iklan. Produsen sebagai pihak yang memerlukan jasa dari perusahaan iklan untuk membuat iklan yang menarik guna memasarkan barang atau jasa yang diperdagangkan kepada konsumen. Sedangkan perusahaan iklan tentunya sebagai pembuat iklan akan menjual ide kreatifnya guna memasarkan barang atau jasa kepada konsumen. Tidak ketinggalan media televisi ataupun radio atau surat kabar sebagai media yang menyiarkan atau menayangkan iklan tersebut kepada masyarakat luas. Para pelaku usaha tersebut tentunya mempunyai partisipasi dalam proses pembuatan iklan. Oleh karena itu, adanya kesalahan atau pelanggaran hukum terhadap proses pembuatan iklan tersebut tentunya menuntut pertanggungjawaban dari produsen, perusahaan iklan dan media yang menayangkannya.

Penelitian ini hanya memfokuskan tentang batasan pertanggungjawaban yang dilakukan oleh perusahaan iklan dalam proses pembuatan iklan yang menyesatkan. Berkaitan dengan kinerja perusahaan iklan, ada suatu asosiasi yang terbentuk oleh para perusahaan iklan yang berfungsi untuk melakukan pembinaan dalam industri periklanan nasional. Asosiasi yang menampung keanggotaan dari perusahaan iklan tersebut adalah Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (selanjutnya disebut dengan PPPI). Tugas pembinaan dan pengawasan terhadap

perusahaan periklanan di Indonesia sebagaimana dimana yang ditegaskan dalam anggaran dasar PPPI, yaitu :

1. Menghimpun, membina, dan mengarahkan segenap potensi perusahaan periklanan, agar secara aktif, positif, dan kreatif, turut serta dalam upaya mewujudkan cita-cita dengan persaingan sehat dan bertanggungjawab.
2. Mewujudkan kehidupan periklanan nasional yang sehat, jujur, dan bertanggungjawab dengan cara menegakkan Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia secara murni dan konsisten, baik dalam lingkup internal maupun eksternal.
3. Meningkatkan keberdayaan segenap potensi periklanan yang sejajar dengan tuntutan industri komunikasi pemasaran dunia.¹⁸

Berdasarkan maksud dan tujuan dibentuknya PPPI, maka PPPI juga ikut bertanggungjawab untuk melakukan pengawasan dan penegakkan hukum atas pelanggaran iklan yang menyesatkan. Adanya iklan yang menyesatkan tersebut tentunya akan berdampak dengan tidak terwujudnya periklanan nasional yang sehat, jujur dan bertanggungjawab. Hal ini tentunya menuntut peranan PPPI untuk turut andil memberantas tindakan perusahaan yang menciptakan berbagai iklan yang menyesatkan konsumen.

Adanya peran serta pengawas dan pembinaan perusahaan periklanan tersebut diperlukan dalam rangka melindungi konsumen dan pelaku usaha lainnya. Hal ini disebabkan karena penerbitan iklan yang menyesatkan tentunya tidak hanya merugikan pihak konsumen, akan tetapi para pelaku usaha lainnya karena adanya informasi yang tidak benar tersebut. Selain itu, pemerintah juga ikut bertanggungjawab dalam upaya perlindungan konsumen atas tindakan perusahaan periklanan yang tidak bertanggungjawab dalam penerbitan iklan. Tanggungjawab dan partisipasi pemerintah tersebut sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 alinea ke-4 seperti yang telah disebutkan sebelumnya. Kepentingan pemerintah untuk melindungi konsumen, karena konsumen merupakan bagian dari segenap bangsa Indonesia yang wajib dilindungi oleh Pemerintah Indonesia.

¹⁸ *Tentang PPPI-Anggaran Dasar*, <http://www.pppi.or.id/Anggaran-Dasar.html>, diakses dengan pada tanggal 17 Januari 2010.

Uraian-uraian latar belakang tersebut, membuat penulis ingin meneliti lebih dalam lagi mengenai peranan PPPI dan pemerintah terhadap penegakkan hukum atas adanya iklan yang menyesatkan sehingga penulis berkeinginan untuk membuat tulisan dengan judul **”Peranan PPPI dan Pemerintah Indonesia Terhadap Penegakkan Hukum Atas Iklan yang Mengandung Informasi Menyesatkan”**

1.2. Perumusan Masalah

Iklan menyesatkan merupakan tindakan pelaku usaha yang merugikan konsumen. Perusahaan periklanan mempunyai partisipasi dalam pembuatan iklan tersebut. PPPI sebagai wadah yang menaungi perusahaan periklanan berkewajiban turut serta melakukan pengawasan dan bertindak terhadap perilaku perusahaan periklanan yang tidak memberikan informasi yang sesuai dan bermanfaat bagi konsumen. Hal ini mengingat tujuan dibentuknya PPPI sebagai pembina dan pengawas keanggotaan dari perusahaan iklan, sehingga tercipta iklim periklanan nasional yang sehat, jujur, dan bertanggungjawab. Penerbitan iklan yang menyesatkan tersebut tentunya merugikan pihak konsumen dan pihak pelaku usaha lainnya. Berdasarkan latar belakang seperti yang terurai di atas, terdapat beberapa pokok permasalahan yang menjadi fokus perhatian dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana peranan pemerintah dalam melakukan perlindungan dan penegakkan hukum atas iklan yang menyesatkan?
2. Bagaimanakah peranan PPPI dalam melakukan perlindungan dan penegakkan hukum atas iklan yang menyesatkan?
3. Bagaimana upaya hukum yang dapat ditempuh oleh konsumen dan pelaku usaha yang merasa dirugikan atas iklan yang menyesatkan tersebut?

1.3. Tujuan Penelitian

1.3.1. Tujuan Umum Penelitian

Tujuan umum dari penelitian ini untuk meningkatkan pengetahuan, konsumen dalam melindungi dirinya dari berbagai bentuk iklan yang menyesatkan. Konsumen dapat terdorong untuk lebih selektif dan berhati-hati dalam memahami informasi yang disajikan dalam iklan. Dengan adanya

kesadaran masyarakat tersebut, maka tindakan merugikan dari perusahaan iklan dapat dicegah dan tidak menimbulkan kerugian bagi konsumen.

Adanya penelitian ini juga dimaksudkan untuk mendorong peranan perusahaan iklan untuk lebih peduli terhadap peran sertanya dalam melindungi konsumen. Selain itu, tindakan perusahaan periklanan yang jujur dapat membantu menciptakan iklim periklanan nasional yang sehat, jujur, dan bertanggungjawab. Penelitian ini dapat menunjang tindakan pemerintah dan PPPI sebagai pihak yang berperan dalam pembinaan periklanan nasional demi meningkatkan kinerjanya dalam upaya perlindungan konsumen. Hal ini tentunya berguna untuk mendorong perekonomian nasional yang mengarah pada kesejahteraan sosial terhadap seluruh aspek masyarakat.

1.3.2. Tujuan Khusus Penelitian

Adapun tujuan khusus pada penelitian ini, adalah :

- a. Mengetahui peranan pemerintah dalam melakukan perlindungan dan penegakkan hukum atas iklan yang menyesatkan.
- b. Mengetahui peranan PPPI dalam melakukan perlindungan dan penegakkan hukum atas iklan yang menyesatkan.
- c. Mengetahui upaya hukum yang dapat ditempuh oleh konsumen dan pelaku usaha yang merasa dirugikan atas iklan yang menyesatkan tersebut.

1.4. Kerangka Konseptual dan Teori

Sebagaimana diuraikan diatas iklan sering digunakan oleh para pelaku usaha dalam kegiatan pemasaran atas produk dan jasa yang diperdagangkan kepada konsumen. Faisal Afiff mengatakan bahwa dengan adanya iklan akan memperluas popularitas individu berikut kelompoknya atau meningkatkan volume penjualan barang dan jasa tertentu yang tengah ditawarkan, demi tercapainya tujuan memenangkan persaingan.¹⁹

Oleh karenanya, para pebisnis saling berlomba menaruh iklan mereka, baik yang berbentuk lisan, tulisan, gambar, maupun audio visual di berbagai

¹⁹ Faisal Afiff, "Persebaran Iklan Melalui Buah Bibir Konsumen", Jurnal Universitas Paramadina, (September 2002), hal. 60-74.

“lahan” strategis, melalui pemasangan spanduk, poster, papan reklame atau di beragam media cetak, elektronik dan internet. .

Unsur penting dalam iklan adalah pesan atau informasi yang disampaikan kepada masyarakat dan hal ini harus dilakukan dengan penuh tanggung jawab. Janji yang disampaikan melalui iklan haruslah benar, realistik dan konkret. Perusahaan periklanan harus memperhatikan asas-asas umum kode etik periklanan yang menjadi acuan dalam pembuatan iklan, yakni :²⁰

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

Berangkat dari pemikiran tersebut peneliti mempergunakan dua teori yaitu teori sistem hukum dan teori tentang intervensi pemerintah melalui kebijakan-kebijakannya (*public regulation*).

Friedman menyatakan bahwa sistem hukum terdiri dari tiga elemen yaitu struktur, substansi dan budaya hukum. Aspek stuktur menyangkut pengadilan beserta organisasinya, Departemen Perdagangan, Departemen Komunikasi dan Informatika, Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Dalam hal ini peneliti ingin melihat peranan struktur yang ada terkait dengan permasalahan iklan yang menyesatkan.²¹ Subtansi terkait dengan subtansi hukum sendiri dimana dalam hal ini terkait dengan peraturan tentang periklanan.²² Sedangkan budaya hukum

²⁰Barbanand Sandage, *Readings in Advertising and Promotion Strategyinc*, dalam Ronny Rahmana, “Studi Pemberlakuan Pasal-Pasal Yang Terkait Dengan Undang-Undang Perlindungan Konsumen.” (FHUI, 2002), hal. 12.

²¹ Oleh Friedman *structure* dirumuskan sebagai: *The structure of a legal system consists of elements of this kind, the member and size of courts; their jurisdiction (that is what kind of cases they hear and how and why) and modes of appeal from one court to another. Structure also means how the legislature is organized, how many members sit on the Federal Trade Commission, what a president can legally do or not do, what procedhures the police deparrrment follows and so on.* Diambil dari Inosentius Samsul, “Perlindungan Konsumen” (Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak),(Jakarta: PPS FHUI, 2005), hal. 22.

²² Oleh Friedman Subtansi dirumuskan sebagai: *By this is meant the actual rules, norms and behavious patters of people inside the system. This is first of all “the law” in the popular sense of the term- the fact that speed limit is fifty five miles an hour, that burglars can be sent to prison, that “by law” a pickle makes has to list his ingredient on the label of the jar. Ibid.,* hal. 23.

diartikan sebagai sikap dari masyarakat terhadap hukum.²³ Tentunya hal ini terkait akan penerimaan masyarakat terhadap peraturan yang ada dan pelaksanaannya oleh struktur yang ada. Berdasarkan dari teori ini peneliti akan meneliti ruang lingkup kaidah-kaidah periklanan terkait dengan struktur, substansi dan budaya hukum masyarakat.

Sedangkan terkait dengan teori *public regulation*, hal ini dikarenakan peranan Negara diperlukan untuk melakukan penegakkan hukum dalam arti melindungi konsumen atau pelaku usaha terhadap periklanan yang merugikan konsumen atau pelaku usaha tersebut. Artinya Negara perlu ikut campur tangan dalam permasalahan ini, khususnya terkait dalam peran pemerintah dalam melindungi konsumen. Pentingnya intervensi pemerintah ini didasarkan pada beberapa argumentasi yang berkaitan dengan perlindungan konsumen, yaitu :

1. Pada masyarakat modern, produsen menawarkan berbagai jenis produk baru hasil kemajuan teknologi dan manajemen. Barang-barang tersebut untuk diproduksi secara massal (*mass production dan consumption*).²⁴
2. Hasil produksi dengan cara missal dan teknologi canggih, potensial bagi munculnya resiko produk-produk cacat yang mengakibatkan kerugian pada konsumen dalam hal ini, barang yang ditawarkan kepada konsumen tidak memenuhi standard (*substandard*) dan bahkan berbahaya.²⁵
3. Hubungan antara konsumen dan produsen berada pada posisi yang tidak seimbang.²⁶
4. Persaingan yang sempurna (*perfect competition*) sebagai pendukung *consumer sovereignty theory* dalam prakteknya yang jarang terjadi.²⁷

²³ Sedangkan budaya dimaksudkan sebagai :*by this mean people's attituded toward law and the legal system, their believe, values, ideas, expectations. In other words it is the part of the general culture which concerns the legal system. Ibid.*, hal. 24.

²⁴ *Ibid.*, hal. 30.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Samueson dalam A.A. Tarr, *Consumer Protection*, dalam arbanand Sandage, *Readings in Advertising and Promotion Strategyinc*, dalam Ronny Rahmana, "Studi Pemberlakuan Pasal-Pasal Yang Terkait Dengan Undang-Undang Perlindungan Konsumen." (FHUI, 2002), hal. 20.

Adapun beberapa istilah yang digunakan dalam penelitian ini akan dirumuskan untuk menghindari kesalahpahaman dari para pembaca. Istilah-istilah tersebut adalah :

- a. Konsumen adalah setiap orang pemakai barang atau jasa yang tersedia dimasyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.²⁸
- b. Iklan adalah sebuah media yang berupa poster, film, atau lagu (jingle) untuk mempromosikan sebuah produk. Selain itu juga periklanan dapat didefinisikan sebagai komunikasi komersil dan non personal tentang sebuah organisasi dan produk-produknya yang ditransmisikan ke suatu khalayak target melalui media bersifat missal seperti televisi, radio, Koran, majalah, *direct mail* (pengeposan langsung), reklame ruang, atau kendaraan umum.²⁹
- c. Perlindungan Konsumen adalah suatu hal yang signifikan, tidak hanya memberikan memberikan *bargaining position* yang lebih kuat pada konsumen untuk menegakkan hak-haknya, melainkan juga agar dapat tercipta aturan main yang lebih fair bagi semua pihak.³⁰
- d. Pelaku usaha adalah setiap perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum, maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.³¹

²⁸ Indonesia. *Undang-undang Tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, LN. No. 42 Tahun 1999, TLN No. 3821., Pasal 1 angka 2

²⁹ Monle Lee dan Carla Johnson, *Prinsip-prinsip Pokok Periklanan dalam Perspektif Global* [Principles of Advertising: A Global Perspective], diterjemahkan oleh Haris Munandar dan Dudy Priatna (Jakarta: Prenada, 2004), hal. 3.

³⁰ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hal. 4.

³¹ Ester Marissa, *Perlindungan Konsumen Terhadap Informasi Iklan Yang Menyesatkan*, Tesis Megister Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2006, hal. 16.

1.5. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif. Pengertian penelitian Yuridis normatif ialah penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan keputusan pengadilan serta norma-norma yang berlaku dan mengikat masyarakat atau juga menyangkut kebiasaan yang berlaku di masyarakat.³² Penulis melakukan analisa yuridis terhadap peranan pemerintah dan PPPI terhadap pengawasan dan penegakkan hukum atas pembentukan dan penerbitan iklan yang berisi informasi yang menyesatkan para konsumen oleh perusahaan periklanan. Penelitian ini dilakukan dengan menganalisa pengaturan hukum terhadap peranan media dalam mendukung gerakan perlindungan konsumen.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan penelitian kepustakaan. Penelitian kepustakaan ini dilakukan dengan melakukan pengelolaan data-datanya berasal pada bahan-bahan kepustakaan. Penelitian kepustakaan ini untuk mengumpulkan dan mengelola data-data sekunder yang berasal dari bahan-bahan hukum. Proses pengumpulan data-data bersifat kualitatif. Data-data sekunder ini diperoleh melalui pengelolaan dari bahan-bahan hukum, sebagai berikut.³³

1. bahan-bahan hukum primer, adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat yang berhubungan dengan penulisan ini. Contoh bahan-bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah undang-undang, peraturan pemerintah, dan keputusan menteri keuangan.
2. Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang menjelaskan mengenai bahan hukum primer, dalam hal ini berupa buku-buku, artikel, tesis, karya tulis ilmiah, dokumen-dokumen dari internet yang berkaitan dengan penelitian ini.

³² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Peranan dan Penggunaan Kepustakaan di dalam Penelitian Hukum*, (Jakarta: Pusat Dokumentasi UI, 1979), hal. 18.

³³ Sri Mamudji et al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 31.

3. Bahan-bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Penulis juga melakukan wawancara terhadap berbagai narasumber yang mendukung topik pada penelitian ini. Wawancara akan dilakukan terhadap narasumber, seperti pihak produsen, PPPI maupun pihak-pihak yang berkaitan dengan penelitian ini.

1.6. Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan disusun dalam lima bab dengan sistematika penulisan, sebagai berikut.

Bab I yang berjudul “Pendahuluan” berisikan gambaran umum mengenai latar belakang masalah yang menjadi dasar penulisan, pokok permasalahan, tujuan penelitian, kerangka konseptual dan teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II berjudul tentang “Iklan dan Pelaku Usaha Periklanan”. Bab ini terdiri dari uraian mengenai tinjauan umum mengenai iklan, peraturan-peraturan yang berlaku yang berkaitan dengan bidang usaha periklanan, dan hubungan hukum antara produsen dan perusahaan periklanan dan etika pariwisata Indonesia sebagai *self regulatory*.

Bab III berjudul tentang “Perlindungan Konsumen dalam Bidang Periklanan”. Bab ini akan menguraikan tentang Konsep Perlindungan Konsumen dan iklan dalam UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, tinjauan umum mengenai iklan yang menyesatkan, Permasalahan yang timbul dalam kaitannya dengan iklan yang menyesatkan. Uraian dalam bab ini mencakup jenis-jenis pertanggungjawaban, dan pengertian dari hak-hak konsumen terhadap iklan. Selain itu juga akan menguraikan mengenai bentuk-bentuk praktek iklan menyesatkan dan jenis-jenisnya serta contoh-contoh iklan yang menyesatkan.

Bab IV berjudul tentang “Peranan Pemerintah dan PPPI Terhadap Pengawasan dan Penegakkan Hukum Atas Iklan Yang Mengandung Informasi Menyesatkan”. Bab ini merupakan analisa hukum terhadap permasalahan yang diuraikan pada pokok permasalahan. Analisa kasus ini akan dimulai dengan menguraikan dan menganalisa peranan pemerintah dan PPPI dalam memberantas

pembentukan iklan yang menyesatkan konsumen. Penulis juga akan menguraikan dan menganalisa kasus yang berkaitan dengan tuntutan hukum dan penyelesaian sengketa yang diajukan oleh konsumen atas informasi pada iklan yang menyesatkan.

Bab V ini sebagai akhir dan penutup pada penelitian ini. Bab V ini berjudul tentang kesimpulan dan saran yang diikuti daftar pustaka dan lampiran.

