

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Manusia merupakan makhluk ciptaan Tuhan YME yang paling sempurna diantara makhluk hidup ciptaan Tuhan lainnya. Hal ini dikarenakan manusia memiliki akal budi yang digunakan untuk menghasilkan suatu cipta, rasa, dan karsa. Adanya akal budi yang dimiliki oleh manusia ini dapat mendorong untuk terciptanya suatu ide atau gagasan. Ide atau gagasan tersebut diterapkan dalam kehidupan manusia sebagai individu dan anggota kelompok masyarakat.

Hubungan manusia sebagai anggota masyarakat tak lepas dari kodrat manusia sebagai makhluk sosial. Manusia akan selalu melakukan interaksi dengan anggota masyarakat lainnya untuk memenuhi kebutuhannya. Interaksi antar manusia dalam kelompok masyarakat dilakukan dengan komunikasi. Pengertian sederhana tentang komunikasi adalah proses penyampaian atau kehendak seseorang kepada orang lain.¹ Adanya komunikasi tersebut sebagai sarana atau penghubung antar sesama manusia untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia.

Bentuk komunikasi ini merupakan suatu proses yang selalu berada dekat dengan lingkungan hidup kita, misalnya interaksi yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan konsumen. Produsen tentunya akan menawarkan barang atau jasa kepada konsumen, sehingga barang atau jasanya tersebut dapat dibeli oleh konsumen. Sebaliknya, konsumen akan memilih dan menentukan barang atau jasa yang ditawarkan oleh produsen atau konsumen. Proses interaksi tersebut tentunya akan terjadi melalui proses komunikasi.

Proses komunikasi antara konsumen dengan pelaku usaha tersebut yang berlangsung tersebut dapat berlangsung secara lisan atau tertulis. Proses interaksi yang dilakukan secara lisan antara pelaku usaha dengan konsumen dapat dilihat pada proses jual beli barang di pasar-pasar tradisional. Para pihak akan melakukan tawar menawar secara lisan tanpa bantuan alat-alat teknis. Edward Sapir berpendapat bahwa teknik komunikasi tanpa ada bantuan alat-alat teknis disebut *primary technique*. Sedangkan, proses komunikasi yang menggunakan alat-alat

¹Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Komunikasi Massa Indonesia*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1989), hal. 31.

teknis lainnya disebut *secondary techniques*.² Komunikasi dengan *secondary techniques* dapat dilakukan secara lisan atau tertulis. Interaksi komunikasi *secondary techniques* antara pelaku usaha dengan konsumen tersebut dilakukan melalui media elektronik maupun media cetak.

Bentuk komunikasi *secondary techniques* ini sering dimanfaatkan pelaku usaha untuk menarik minat pelanggan lebih banyak. Hal ini dapat ditinjau dari pemasangan iklan penawaran atas barang atau jasa yang dilakukan melalui media massa. Adanya media massa dalam menunjang proses komunikasi pelaku usaha ini tentunya *probability* untuk menarik minat pelanggan lebih besar. Iklan penawaran atas barang atau jasa tersebut dapat tersebar secara efektif kepada konsumen di berbagai daerah. Hal ini tentunya berdampak pada peningkatan laba perusahaan yang didapat pelaku usaha.

Konsumen juga sering memanfaatkan media massa untuk memenuhi kebutuhannya. Penggunaan media massa oleh konsumen digunakan untuk mencari barang atau jasa yang sesuai dengan keinginan dengan kehendak konsumen. Hal ini terkadang dinilai oleh konsumen lebih efektif dibandingkan konsumen harus terjun sendiri ke “pasar” untuk memenuhi kebutuhan terhadap barang atau jasa. Proses ini membuat konsumen bersifat pasif, karena konsumen hanya bersifat menunggu datangnya produsen untuk menawarkan barang atau jasa yang dimilikinya. Selain itu, pemanfaatan media massa oleh konsumen digunakan untuk mendukung implementasi hak konsumen yang diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UU Perlindungan Konsumen).³

² H. Marfuddin Kosasih, *Peranan Media Massa Dalam Penegakkan Hukum Lingkungan di Tangerang*. Makalah ini dipresentasikan dalam Seminar Lingkungan Hidup pada tanggal 26 November 1994, (Depok : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 194), hal 8.

³Hak dan kewajiban konsumen diatur pada pasal 4 UU Perlindungan Konsumen. Pasal 4 mengatur Hak Konsumen terdiri dari :

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

Pers sebagai wadah media massa mempunyai hubungan erat dengan implementasi hak konsumen, terutama tentang hak konsumen untuk didengar pendapat dan keluhannya oleh pelaku usaha. Konsumen seringkali menggunakan pers sebagai jembatan untuk menyalurkan aspirasinya, berupa pendapat atau keluhan. Pelaku usaha seringkali melakukan kesalahan baik secara disengaja atau lalai dalam memasarkan barang atau jasa. Hal ini berakibat pada buruknya kualitas dan pelayanan atas penjualan barang atau jasa terhadap konsumen. Konsumen seringkali melakukan keluhan secara langsung kepada pihak pelaku usaha. Namun, pelaku usaha cenderung hanya bersikap acuh tak acuh terhadap keluhan yang disampaikan oleh konsumen. Pelaku usaha seringkali hanya memikirkan berbagai upaya untuk meningkatkan laba sebanyak-banyaknya tanpa memperhatikan pelayanan yang baik terhadap konsumen. Oleh karena itu, upaya lainnya yang dilakukan oleh konsumen adalah mengadukan atas tindakan pelaku usaha yang mengecewakan tersebut melalui pers.

Konsumen juga sering menggunakan instrumen pers dalam melakukan keluhan terhadap pelaku usaha, karena instrumen pers sebagai cara yang efektif dalam mendorong kesadaran pelaku usaha untuk bertanggungjawab atas kesalahan atau kelalaian terhadap barang atau jasa yang dijual. Fasilitas yang diberikan oleh pers terhadap partisipasi konsumen dalam penyampaian pesan atas keluhan barang atau jasa tersebut adalah surat pembaca. Surat Pembaca merupakan bentuk partisipasi aktif dari konsumen sebagai pembaca dalam mengisi substansi dalam pers. Surat pembaca adalah ruang terbuka di media cetak untuk diisi oleh pembaca, baik secara perorangan maupun mewakili suatu lembaga.⁴

Surat Pembaca dinilai efektif untuk mendorong atau memberikan kesadaran terhadap pelaku usaha untuk lebih memperhatikan hak-hak konsumen

-
- g. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
 - h. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
 - i. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya. Lihat Indonesia (a), *Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen*. UU No. 8 Tahun 1999, LN. No. 42 Tahun 1999 TLN. No. 3821, Pasal 4.

⁴ Teddy K Wirakusumah. *Social Marketing Lewat Tulisan di Media Massa*. <http://teddykw2.wordpress.com/2008/02/25/social-marketing-lewat-tulisan-di-media-massa/>, diakses pada tanggal 5 Oktober 2009.

yang dirugikan. Surat Pembaca merupakan instrumen media massa yang diminati untuk dibaca oleh masyarakat lainnya sebagai konsumen. Hal ini dikarenakan adanya kedekatan dan kesamaan posisi sebagai konsumen, adanya persamaan pengalaman terhadap masalah-masalah keseharian dan bersifat publik.⁵ Pelaku usaha tentunya berusaha untuk menjaga nama baiknya di hadapan khalayak umum, terutama konsumen. Nama baik merupakan salah satu modal utama dalam keberhasilan dalam pemasaran barang atau jasa yang ditawarkan kepada konsumen. Pelaku usaha tentunya tidak mau nama baiknya tercemar atau terdengar di hadapan khalayak umum atau konsumen yang lainnya. Hal ini tentunya dapat mengurangi pembelian atas barang atau jasa yang ditawarkannya. Adanya surat pembaca ini juga berguna sebagai bahan awal penyelidikan bagi pihak wartawan dalam pencarian berita dan sebagai kontrol sosial bagi lembaga yang memiliki komitmen dalam advokasi perlindungan konsumen.⁶

Pelaku usaha biasanya akan memberikan tanggapan yang cepat terhadap keluhan konsumen dalam surat pembaca. Pelaku usaha dapat melakukan dua tanggapan yang satu sama lain bertolak belakang, yaitu tanggapan *positif* dan tanggapan *negatif*. Bentuk tanggapan positif yang dilakukan adalah melakukan tindakan penanganan terhadap keluhan konsumen sebelum terbentuk menjadi isu yang besar dan dapat mencemarkan nama baiknya.⁷ Tindakan pelaku usaha tersebut biasanya dilakukan dengan penyelesaian secara musyawarah mufakat.

Penghargaan terhadap aspirasi dan pendapat dari konsumen seringkali juga tidak didengarkan oleh pelaku usaha. Pelaku usaha seharusnya menghargai aspirasi dan pendapat konsumen yang tidak puas terhadap pelayanan dan pemasaran atas barang atau jasa. Pelaku usaha seringkali melakukan tanggapan secara negative untuk menjawab pengaduan nasabah dalam surat pembaca. Pelaku usaha yang bersangkutan akan menuntut lantaran merasa nama baiknya dicemarkan.⁸ Tuntutan hukum yang dilakukan adalah melalui upaya hukum

⁵*Ibid.*

⁶*Ibid*

⁷ *Ketika Surat Pembaca Berbuah Gugatan*
<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=17319&cl=Berita>, diakses pada tanggal 8 Oktober 2009.

mengajukan gugatan atau melaporkan secara pidana kepada polisi atas tuduhan pencemaran nama baik. Selain itu, Ada pelaku bisnis merespons peristiwa yang merugikan masyarakat dengan memojokkan konsumen dan mencari kelemahan korban. Hal ini dilakukan dengan tujuan melepaskan tanggung jawabnya dan menuduh balik konsumen sebagai penyebab terjadinya peristiwa.⁹ Tanggapan pelaku usaha yang negative dengan melakukan upaya hukum tersebut merupakan bukti ketidakbebasan konsumen dalam melaksanakan haknya untuk didengar pendapat atau keluhan.

Adanya surat pembaca ini sebenarnya merupakan perwujudan kebebasan konsumen sebagai warganegara untuk berpendapat dalam Negara yang demokrasi ini. Kebebasan konsumen untuk menyatakan pendapat tersebut dilindungi oleh Negara. Hal ini berdasarkan pasal 28 UUD 1945 Amandemen IV dan Pasal 4 angka 4 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UU Perlindungan Konsumen). Selain itu, adanya implementasi kebebasan konsumen untuk mengemukakan pendapat atau keluhan di muka umum tersebut sebagai upaya untuk mensejajarkan kedudukan antara konsumen dengan pelaku usaha. Upaya perlindungan konsumen berfokus pada usaha peningkatan kesadaran dan kemandirian konsumen melindungi diri dan mengangkat harkat dan martabat konsumen.¹⁰

Upaya perlindungan konsumen dalam implementasi hak kebebasan berpendapat ini tidak berjalan dengan baik. Hal ini dapat ditinjau dalam kasus sengketa antara Pemilik kios ITC Mangga Dua-Apartemen Mangga Dua dengan PT. Duta Pertiwi Tbk. Penggunaan hak konsumen untuk menyampaikan keluhan melalui surat pembaca menjadi tindakan yang merugikan konsumen sendiri. Hal ini dikarenakan konsumen selaku pihak yang dirugikan tidak mendapat perlindungan sebagai konsumen dan pertanggungjawaban dari pelaku usaha. Akan

⁸*Ibid.*

⁹H Naungan Harahap, *Advokasi Perlindungan Konsumen*, <http://suaramerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2009/04/24/60855/Advokasi.Perlindungan.Konsumen>, diakses pada tanggal 5 Oktober 2009.

¹⁰Rudy Handoko, *Perlindungan Konsumen*, <http://www.wikimu.com/News/DisplayNews.aspx?id=12001>, diakses pada tanggal 6 Oktober 2009.

tetapi, konsumen justru mendapat hukuman atas pengaduannya melalui surat pembaca. Konsumen dituduh telah melakukan pencemaran nama baik pelaku usaha di depan khalayak umum.

Persengketaan antara Pemilik kios-apartemen Mangga Dua dengan PT. Duta Pertiwi Tbk diawali dengan pembelian kios ITC Mangga Dua dan apartemen Mangga Dua Court dari PT. Duta Pertiwi Tbk. PT. Duta Pertiwi Tbk dianggap tidak transparan terhadap para pembelinya tentang status hak atas tanah dari pemilik kios ITC Mangga Dua dan apartemen Mangga Dua Court. Konsumen merasa tidak diberitahu bahwa lahan tempat kios ITC dan apartemen Mangga Dua berstatus hak guna bangunan di atas hak penguasaan lahan milik pemerintah DKI Jakarta.¹¹ Konsumen mengetahui kebenaran akan status tanah tersebut pada tanggal 7 Juli 2006 melalui Badan Pertanahan Nasional. Badan Pertanahan Nasional memberitahukan bahwa lahan kios ITC dan Apartemen Mangga Dua berstatus HGB tidak murni.¹²

Adanya status hak atas tanah di atas hak penguasaan lahan tersebut tentunya sangat merugikan bagi pihak Konsumen. Para pemilik Kios ITC Mangga Dua dan Apartemen Mangga Dua Court berpendapat status HGB di atas hak penguasaan lahan sangat merugikan, karena tidak akan bisa ditingkatkan menjadi hak milik seperti hal HGB Murni.¹³ Hal ini tentunya konsumen dirugikan dari investasi yang ditanamkan dalam pembelian, karena status Hak Guna Bangunan mempunyai jangka waktu berlaku hanya selama 20 tahun. Akan tetapi, hak guna bangunan tersebut dapat diperpanjang jangka waktu berlakunya. Proses perpanjangan jangka waktu hak guna bangunan tersebut harus mendapatkan rekomendasi dari Pemerintah Daerah DKI Jakarta selaku pemilik Hak Penguasaan Lahan. Proses rekomendasi dari Pemerintah Daerah DKI Jakarta tersebut juga merupakan kendala dan kerugian bagi konsumen. Hal ini dikarenakan konsumen

¹¹*Sengketa Kios-Apartemen Mangga Dua (Bagian 1) Ribut Di Bekas Tiga Makam*. Koran Tempo (29 September 2009), hal. A12,

¹²*Ibid.*

¹³Maria Hasugian (a), *Sengketa Kios-Apartemen Mangga Dua (Bagian 1): Perang Gugat Dua Seteru*. Koran Tempo (1 Oktober 2009), hal. A.12.

wajib mengeluarkan biaya retribusi yang sangat mahal untuk mendapatkan rekomendasi DKI Jakarta memerlukan biaya yang sangat mahal.¹⁴

Para pemilik kios ITC Mangga Dua dan Apartemen Mangga Dua kecewa terhadap perilaku PT. Duta Pertiwi Tbk yang dianggap berusaha menyembunyikan informasi tentang status hak atas tanah bersama tersebut dari konsumen. Kekesalan ini dilampiaskan oleh konsumen dengan melaporkan tindakan PT. Duta Pertiwi Tbk kepada Polisi dengan tuduhan penipuan.¹⁵ Selain itu, sebagian pemilik kios-apartemen juga melakukan pengaduan melalui Surat Pembaca. Salah seorang yang melakukan pengaduan melalui Surat Pembaca adalah Kho Seng-Seng. Kho Seng-Seng melakukan pengaduan melalui Surat Pembaca pada *Kompas* tanggal 26 September 2006 dan *Suara Pembaharuan* pada tanggal 21 November 2006.¹⁶

Balasan atas pengaduan Kho Seng Seng melalui Surat Pembaca yang disampaikan dengan tanggapan *negatif* dari PT. Duta Pertiwi Tbk. Tindakan yang dilakukan oleh PT. Duta Pertiwi Tbk adalah mengirim bantahan melalui Surat Pembaca yang berjudul “Status HGB di atas HPL” pada *Kompas* tanggal 3 Oktober 2009.¹⁷ Namun, tindakan yang membatasi kebebasan Kho Seng Seng sebagai konsumen untuk menyatakan pendapat di muka umum adalah melakukan penuntutan secara pidana. Kho Seng Seng dituduh telah melakukan tindak pidana

¹⁴Besarnya biaya retribusi atas rekomendasi tersebut diatur dalam Surat Keputusan Gubernur DKI Jakarta No. 122 Tahun 2001. Keputusan Gubernur DKI Jakarta No 122 Tahun 2001 mengatur besar biaya rekomendasi yang harus dikeluarkan sebesar 5% dari luas lahan dan nilai Jual Obyek Pajak (NJOP). Luas seluruh lahan seluruh kios ITC Mangga Dua mencapai 34.839 meter persegi. Jika dihitung berdasarkan NJOP pada 2007 sekitar Rp. 14.095.000, maka biaya retribusi sekitar yang harus dibayar per tahun 2007 oleh seluruh pemilik kios adalah 24,6 miliar. Lihat *Ibid*.

¹⁵ Salah satu pemilik Kios menuduh PT. Duta Pertiwi Tbk melakukan penipuan karena PT. Duta Pertiwi Tbk tidak pernah menjelaskan secara jujur kepada para pemilik kios-apartemen tentang status hak atas tanah kios ITC dan Apartemen Mangga Dua tersebut dibangun di atas lahan Pemerintah DKI Jakarta. Status hak atas tanah tersebut yang sebenarnya diberitahukan kepada para pemilik kios-apartemen ketika para pemilik kios hendak memperpanjang status hak atas tanah. Lihat *Ibid*.

¹⁶ Alasan Kho Seng Seng untuk melakukan pengaduan lewat media massa adalah PT. Duta Pertiwi tidak memberikan jawaban yang memuaskan atas persoalan yang ada. Selain itu, upaya pengaduan sebagai informasi kepada khalayak ramai yang bersifat *preventif* terhadap orang lain. Lihat *Ibid*.

¹⁷*Ibid*

pencemaran nama baik terhadap PT. Duta Pertiwi Tbk. Upaya peniadaan kebebasan pendapat sebagai konsumen ini juga didukung oleh Pihak Pengadilan Negeri Jakarta Timur. Pengadilan Negeri Jakarta Timur menjatuhkan sanksi kepada Kho Seng Seng dengan hukuman penjara selama 6 bulan dan denda 1 miliar.¹⁸

Ada peristiwa Kho Seng Seng tentunya merupakan bentuk ketidapastian hukum terhadap perlindungan konsumen dalam menyatakan keluhan melalui Surat Pembaca. Perkara ini menunjukkan kedudukan antara konsumen yang tidak sejajar dengan pelaku usaha dalam mendapatkan perlindungan hukum. Penerapan hukum atas jaminan kebebasan berpendapat oleh konsumen oleh Negara tidak terwujud. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul, sebagai berikut : **Analisa Yuridis Terhadap Peranan Pers Sebagai Sarana Perlindungan Konsumen Melalui Surat Pembaca (Studi Kasus : Sengketa Antara PT. Duta Pertiwi Tbk VS Pemilik Kios ITC Mangga Dua-Apartemen Mangga Dua Court)**

1.2. Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka permasalahan pada penelitian ini, sebagai berikut :

- 1.2.1. Bagaimana fungsi dan peranan pers terhadap perlindungan konsumen atas tindakan produsen yang merugikan konsumen?
- 1.2.2. Bagaimana pembatasan terhadap pertanggungjawaban hukum perusahaan media massa dan konsumen terhadap substansi surat pembaca sebagai sarana pengaduan konsumen?
- 1.2.3. Bagaimana bentuk upaya hukum yang dapat dilakukan oleh pelaku usaha yang dirugikan terhadap penerbitan surat pembaca sebagai sarana pengaduan konsumen?

¹⁸ *Ibid.* hal. A13.

1.3. Tujuan Penelitian

1.3.1. Tujuan Umum Penelitian

Tujuan umum dari penelitian ini untuk meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya. Adanya penelitian ini membantu masyarakat sebagai konsumen untuk melindungi dirinya melalui peranan media massa, terutama pers. Masyarakat dapat menggunakan pers sebagai sarana untuk menuntut pertanggungjawaban dari pihak pelaku usaha, terutama melalui instrument surat pembaca.

Adanya penelitian ini mendorong peranan pers menjadi lebih efektif sebagai sarana perlindungan konsumen. Sehingga, surat pembaca sebagai bagian dari pers dapat meningkatkan harkat dan martabat konsumen, serta mengembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggungjawab. Hal ini tentunya membantu terciptanya perekonomian nasional dalam dunia usaha yang dapat menjamin kesejahteraan masyarakat serta kepastian atas mutu, jumlah, dan keamanan barang dan/atau jasa yang diperolehnya di pasar.

1.3.2. Tujuan Khusus Penelitian

Adapun tujuan khusus pada penelitian ini, adalah :

- 1.3.2.1. Mengetahui fungsi dan peranan pers terhadap perlindungan konsumen atas tindakan produsen yang merugikan konsumen?
- 1.3.2.2. Mengetahui pembatasan terhadap pertanggungjawaban hukum dari perusahaan media massa dan konsumen terhadap substansi surat pembaca sebagai sarana pengaduan konsumen.
- 1.3.2.3. Mengetahui bentuk upaya hukum yang dapat dilakukan oleh Produsen yang dirugikan terhadap penerbitan surat pembaca sebagai sarana pengaduan konsumen

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1. Kegunaan Teori

Kegunaan penelitian ini membantu menambah wawasan dan informasi yuridis bagi masyarakat tentang perlindungan hukum terhadap konsumen.

Masyarakat menjadi sadar akan haknya sebagai konsumen yang sejajar dengan pihak pelaku usaha. Uraian-uraian pada penelitian ini mendorong masyarakat melakukan upaya penuntutan haknya dengan bertanggungjawab dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, Penelitian ini sebagai pengenalan yuridis atas peranan dan fungsi media massa sebagai sarana perlindungan konsumen, terutama pers. Masyarakat mengetahui tentang upaya penuntutan haknya sebagai konsumen dilindungi oleh negara melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan perspektif ilmu hukum, penelitian ini berguna untuk membantu kemajuan ilmu pengetahuan, terutama di bidang ilmu hukum. Penelitian ini dapat dijadikan referensi untuk memperluas materi-materi pengetahuan di bidang ilmu hukum.

1.4.2. Kegunaan Praktis

Adanya penelitian ini dapat membantu dan mendukung masyarakat untuk melakukan upaya penuntutan pertanggungjawaban dari pihak produsen atas tindakan kesewenang-wenangan dalam penjualan barang dan jasanya. Hal ini sangat penting untuk menciptakan kondisi pasar nasional yang memperhatikan dari keseimbangan peranan dari pihak produsen dan konsumen. Selain itu, penelitian ini mendukung dan meningkatkan peranan pers dalam melakukan pelayanan terhadap konsumen. Peranan media massa tersebut dapat menjadi jembatan komunikasi yang efektif antara konsumen dan produsen. Hal ini tentunya berguna juga bagi pihak produsen sebagai sarana untuk meningkatkan kualitas terhadap produksi dan pemasaran dari barang dan jasanya. Adanya jembatan komunikasi yang efektif tersebut dapat menciptakan simbiosis mutualisme dalam meningkatkan perekonomian nasional.

1.5. Kerangka Teori

Komunikasi merupakan proses interaksi yang dilakukan oleh setiap manusia dengan manusia yang lainnya dalam kehidupannya sehari-hari. Hal ini sesuai yang dinyatakan oleh Barelson dan Steiner. Mereka berpendapat unsur “penyampaian” sebagai unsur utama dalam komunikasi.¹⁹ Komunikasi tersebut merupakan suatu

¹⁹ Bachsan Mustafa, *Op. Cit.*, hal. 30.

proses penyampaian sesuatu hal dari seseorang kepada seseorang pada pihak lain. Hal-hal yang disampaikan dalam suatu proses komunikasi, adalah informasi, ide, emosi, ketrampilan dan sebagainya.²⁰

Proses komunikasi dapat tercapai dengan baik, apabila pesan yang disampaikan oleh pemberi pesan dapat dimengerti dengan baik oleh penerima pesan. Pesan-pesan tersebut disampaikan melalui penggunaan simbol kata, gambar, angka, grafik-grafik dan lain-lain.²¹ Komunikasi sebagai proses penyampaian pesan-pesan ini juga ditegaskan oleh pendapat dari Carl I. Hovland. Ia berpendapat bahwa komunikasi adalah proses di mana seseorang (komunikator) menyampaikan perangsang- perangsang-perangsang (biasanya lambang-lambang dalam bentuk kata-kata) untuk mengubah tingkah laku orang lain.²² Adanya pengertian dari Carl I. Hovland dapat memberikan gambaran bahwa komunikasi tersebut terjalin antara dua pihak, yaitu pihak menyampaikan pesan (komunikator) dan pihak yang menerima pesan (komunikan).

Interaksi manusia dapat berlangsung antara para pihak secara individual. Interaksi komunikasi yang individual ini terbentuk antara seorang komunikator dengan seorang komunikan.²³ Contohnya komunikasi yang terjadi antara penjual dan pembeli. Interaksi komunikasi yang terjalin antara penjual dan pembeli berkaitan proses tawar menawar dalam pembelian barang atau jasa. Akan tetapi, ada bentuk komunikasi lainnya yang terbentuk antara para pihak. Bentuk komunikasi tersebut ialah komunikasi antara seorang komunikator dengan umum, khalayak banyak atau massa sebagai komunikannya.²⁴ Hal ini disebut dengan bentuk dari komunikasi massa.

Manusia melakukan komunikasi massa tentunya melakukannya dengan suatu instrumen. Instrumen yang digunakan dalam komunikasi massa tersebut sering disebut dengan media massa. Perkataan media massa dalam bahasa Inggris

²⁰*Ibid.*

²¹*Ibid.*

²²*Ibid.* hal. 30-31.

²³*Ibid.*

²⁴*Ibid.* hal. 32.

mass media adalah kependekan dari *mass media of communication*.²⁵ Adanya istilah massa pada media komunikasi tersebut, karena media tersebut digunakan untuk penyampaian pesan secara meluas kepada orang banyak atau masyarakat. Hal ini dipertegas terhadap definisi massa adalah sekumpulan orang banyak yang tidak selalu dapat dilihat, kadangkala juga bisa dilihat. Definisi massa tersebut tidak membedakan individu-individu, bahkan terkadang diantara mereka terdapat kesamaan-kesamaan, baik pengalaman pribadi, sejarah, maupun cirri-ciri fisik.

Komunikasi massa ini dapat disebarluaskan melalui media cetak atau media elektronik. Media elektronik biasanya digunakan untuk penyebaran informasi yang dilakukan secara lisan. Contoh media elektronik yang digunakan adalah radio, film, televisi, video tape, dan video disc. Apabila komunikasi masa berlangsung secara tertulis, maka digunakanlah media cetak sebagai media massanya.²⁶ Contoh media cetak yang digunakan untuk komunikasi massa, seperti surat kabar, brosur, bulletin dan media cetak lainnya yang bersifat umum yang dapat diketahui dan dibaca oleh umum, orang banyak atau khalayak banyak.

Pers adalah salah satu media massa yang digunakan dalam proses komunikasi massa. Ada dua perspektif terhadap definisi pers, yaitu definisi secara luas dan sempit. Prof Oemar Seno Adji berpendapat tentang definisi Pers adalah .²⁷

“ Pers dalam arti yang sempit seperti diketahui mengandung penyiaran-penyiaran fikiran, gagasan ataupun berita-berita dengan jalan tertulis. Sebaliknya, pers dalam arti luas memasukkan di dalamnya semua media massa communications yang memancarkan fikiran dan perasaan seseorang baik dengan kata-kata tertulis maupun dengan kata-kata lisan ”

Selain itu, Drs. I. Taufik dalam bukunya Hukum dan Kebebasan Pers memberikan definisi tentang pers, sebagai berikut :

²⁵ M. Marfuddin Kosasih. *Op. cit.*, hal. 8.

²⁶ Bachsan Mustafa, *Op. Cit.*, hal. 32

²⁷ *Ibid.* hal. 83

“..... Pengertian yang umum tentang pers, ialah usaha dari alat-alat komunikasi massa untuk memenuhi kebutuhan anggota-anggota masyarakat akan penerangan, hiburan atau keinginan mengetahui peristiwa-peristiwa atau berita-berita yang

telah/akan terjadi di sekitarnya berwujud dalam bentuk surat kabar, bulletin, kantor berita dan lain-lain media yang dicetak atau diusahakan melalui radio-radio, televise, film, dan lain sebagainya. ”

Ada beberapa unsur penting yang terdapat dalam ciri khas suatu pers. Unsur-unsur penting tersebut, adalah :

- 1.5.1. Komunikasikan merupakan masyarakat/khalayak umum;
- 1.5.2. Gagasan-gagasan, berita-berita, atau peristiwa-peristiwa yang ingin diketahui oleh orang banyak;
- 1.5.3. Media massa dalam pers adalah media cetak;

Hal ini juga dipertegas oleh Bachsan Mustafa mengenai unsur-unsur pers. Ia memandang pers sebagai suatu sistem, karena pers tersebut terdiri dari 3 yang saling berinteraksi. Unsur-unsur yang terkandung dan pers menurut Bachsan, adalah :²⁸

- 1.5.4. Adanya orang atau suatu badan yang menyampaikan suatu fikiran, perasaan, ataupun gagasan yang dalam kegiatan pers disebut wartawan.
- 1.5.5. Adanya berita sebagai hasil pemikiran dari data yang diperoleh seorang wartawan.
- 1.5.6. Adanya Media Pers sebagai saran untuk menyampaikan berita kepada masyarakat.

Unsur pembuat berita pada pers tidak hanya dilakukan oleh wartawan saja. Namun, masyarakat dapat turut serta dalam menyampaikan suatu fikiran, perasaan, ataupun gagasan yang dalam kegiatan pers. Salah satu bentuk partisipasi masyarakat dalam menyalurkan gagasan dalam pers tersebut adalah Surat

²⁸ *Ibid.*

Pembaca. Surat pembaca disediakan sebagai ruang untuk masyarakat menyampaikan informasi kepada publik.²⁹ Adanya surat pembaca ini sebagai upaya komunikasi yang disampaikan oleh masyarakat sebagai individu kepada masyarakat luas tentang gagasan atau permasalahan pribadi. Hal ini dipertegas oleh pendapat praktisi hukum Hinca Panjaitan. Ia berpendapat surat pembaca adalah ruang bagi masyarakat untuk memberitahukan informasi kepada publik, yang belum atau tidak tercover oleh pemberitaan media.

Peran Pers sebagai sarana media massa dapat berfungsi sebagai sarana mediasi atau penghubung segenap anggota masyarakat satu sama lain. Hal ini dapat ditinjau dari peranan surat pembaca sebagai media komunikasi dari masyarakat untuk masyarakat. Adanya surat pembaca sebagai media massa ini berfungsi mediasi atau penghubung antara masyarakat sebagai pemberi informasi kepada masyarakat yang lebih luas atau khalayak umum.

Peranan pers dapat juga digunakan untuk sebagai sarana perlindungan konsumen. Adanya surat pembaca tersebut memungkinkan masyarakat sebagai konsumen untuk mengadakan terhadap barang atau jasa yang digunakan. Konsumen yang merasa kecewa terhadap pelayanan dari pelaku usaha atas barang atau jasa yang ditawarkan dapat menyuarakan aspirasi untuk didengar oleh khalayak umum, terutama pelaku usaha dan instansi pemerintah yang terkait. Peranan surat pembaca tersebut mendukung terlaksananya hak konsumen yang dilindungi dalam UU Perlindungan Konsumen. Pasal 4 huruf d UU Perlindungan Konsumen melindungi hak konsumen mengadakan atau mengeluhkan perilaku pelaku usaha atas pelayanan barang atau jasanya yang tidak memuaskan.

Adanya surat pembaca ini sebagai kontrol sosial dalam masyarakat. Hal ini sesuai menurut pendapat Sabam Leo Batubara selaku Wakil Ketua Dewan Pers. Ia menyatakan bahwa surat pembaca sebagai wadah bagi masyarakat guna mengutarakan persoalannya atau mengkritik penguasa dan pengusaha.³⁰ Namun,

²⁹ *Ketika Surat Pembaca Berbuah Gugatan*, <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=17319&cl=Berita>, diakses pada tanggal 5 Oktober 2009.

³⁰ *Dewan Pers: Surat Pembaca Tanggung Jawab Redaksi*, http://www.tempointeraktif.com/hg/layanan_publik/2009/05/13/brk,20090513-176061.id.html, diakses pada tanggal 5 Oktober 2009.

hubungan surat pembaca dengan perlindungan konsumen adalah terfokus untuk mengkritik kinerja pelaku usaha. Hal ini tentunya dapat menciptakan simbiosis mutualisme antara pelaku usaha dengan konsumen. Konsumen dapat terbantu aspirasinya untuk didengar oleh pelaku usaha, sehingga ketidakpuasan konsumen terhadap barang atau jasa tersebut dapat ditanggulangi. Perspektif pelaku usaha terhadap surat pembaca ini sebagai tolak ukur untuk meningkatkan kualitas pelayanan atas perdagangan barang dan jasanya tersebut.

1.6. Kerangka Konseptual

Untuk menghindari timbulnya beberapa pengertian dari istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian ini, maka penulis memberi batasan pengertian terhadap istilah-istilah tersebut sesuai dengan literature yang penulis gunakan, yaitu :

- 1.6.1. Konsumen adalah Pemakai barang atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, bagi kepentingan diri sendiri, keluarga atau orang lain dan tidak untuk diperdagangkan kembali.³¹
- 1.6.2. Pelaku Usaha adalah setiap orang perorangan 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.³²
- 1.6.3. Perlindungan Konsumen adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk (barang dan/atau jasa) antara penyedia dan penggunaannya dalam kehidupan masyarakat.³³
- 1.6.4. Yang dimaksud dengan Pers itu adalah merupakan sebagian dari media komunikasi massa, ialah bagian yang tertulis berupa media cetak, yaitu

³¹ YLKI, *Perlindungan Konsumen Indonesia, sumbangan pikiran terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen*, (Jakarta : BPHN, 1980-1981), hal. 4.

³²Indonesia (a), *Op. Cit.*. Pasal 1 angka 3.

³³Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, (Bandung : Bina Cipta, 1975), hal. 5

surat-surat kabar harian, majalah-majalah dan mass media yang dicetak lainnya yang bersifat umum, sebagai sarana untuk menyampaikan fikiran, perasaan, dan gagasan seseorang atau suatu badan kepada umum.³⁴

1.6.5. Perusahaan Pers adalah badan hukum Indonesia yang menyelenggarakan usaha pers meliputi perusahaan media cetak, media elektronik, dan kantor berita, serta perusahaan media lainnya yang secara khusus menyelenggarakan, menyiarkan, atau menyalurkan informasi.³⁵

1.6.6 Definisi Surat Pembaca menurut Denis Mc.Quil adalah jaringan interaktif yang menghubungkan pengirim dan penerima melalui berbagai macam umpan balik.³⁶

1.7. 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.³⁷ Penulis melakukan analisa yuridis terhadap kasus sengketa antara PT. Duta Pertiwi Tbk selaku *developer* dengan Pemilik Kios ITC Mangga Dua-Apartemen Mangga Dua Court dikaitkan dengan pengaduan konsumen melalui pers. Penelitian ini dilakukan dengan menganalisa pengaturan hukum terhadap peranan pers dalam mendukung gerakan perlindungan konsumen.

³⁴Bachsani Mustafa, *Op cit.*, hal. 83.

³⁵ Indonesia (b), *Undang-Undang Tentang Pers*, UU No. 40 Tahun 1999, LN. No. 245 Tahun 1999, TLN No. 3887, Pasal 1 ayat 2.

³⁶ *Analisis isi topik, nada dan tanggapan surat pembaca metropolis wacht harian jawa pos terhadap PDAM kota Surabaya, PT Telkom Divre V 5 Jatim dan PT PLN distribusi Jawa Timur*
Area
pelayanan.<http://docs.google.com/gview?a=v&q=cache:paXvqk17y8YJ:digilib.petra.ac.id/jiunkpe/s1/ikom/2006/jiunkpe-ns-s1-2006-51402079-4027-metropolis-Chapter2.pdf+fungsi+surat+pembaca&hl=id&gl=id&sig=AFQjCNH5AoGVpwTSWTlm06dhWD8twcq-Og>, diakses pada tanggal 5 Oktober 2009.

³⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Peranan dan Penggunaan Kepustakaan di dalam Penelitian Hukum*, (Jakarta: Pusat Dokumentasi UI, 1979), hal. 18.

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 :³⁸

- 1.7.1. 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.
- 1.7.2. 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.
- 1.7.3. 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 topic pada penelitian ini. Wawancara akan dilakukan terhadap narasumber, seperti para pihak yang bersengketa pada kasus ini (Pihak PT. Duta Pertiwi Tbk VS Pemilik Kios-Apartemen Mangga Dua), wartawan-wartawan, praktisi hukum, pejabat negara yang berkaitan dengan penelitian ini.

1.8. Sistematika Penulisan

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

³⁸ Sri Mamudji et al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 31.

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

Bab II berjudul tentang “Tinjauan Umum Terhadap Surat Pembaca Sebagai Media Massa dalam Pers”. Bab ini terdiri dari uraian mengenai media massa, pers, dan surat pembaca. Uraian tentang media massa akan menjelaskan tentang pengertian, fungsi dan klasifikasi dari Media Massa. Pers sebagai bagian dari media massa juga akan diuraikan terhadap pengertian, asas-asas dan fungsi peranan pers, hak dan kewajiban pers, serta tanggungjawab pers.

Bab III berjudul tentang “Tinjauan Umum Terhadap Perlindungan Konsumen”. Bab ini akan menguraikan tentang Konsep Perlindungan Konsumen. Konsep perlindungan konsumen yang diuraikan adalah mengenai pengertian, hak dan kewajiban konsumen, bentuk pengaduan konsumen, regulasi tentang penyelesaian sengketa konsumen.

Bab IV berjudul tentang “Analisa Yuridis Terhadap Peranan Pers Sebagai Sarana Perlindungan Konsumen Melalui Surat Pembaca Terhadap Pertanggungjawaban Pihak Pelaku Usaha (Studi Kasus : Sengketa Antara PT. Duta Pertiwi Tbk VS Pemilik Kios ITC Mangga Dua -Apartemen Mangga Dua)”. Bab ini merupakan analisa hukum terhadap permasalahan yang diuraikan pada pokok permasalahan. Analisa kasus ini akan dimulai dengan kronologis kasus sengketa antara PT. Duta Pertiwi Tbk dengan pemilik kios-apartemen Mangga Dua. Penulis melakukan analisa hukum terhadap pengaturan penulisan Surat Pembaca yang efektif dan sesuai peraturan perundang-undangan. Bab ini juga memfokuskan analisa pada tanggungjawab terhadap klaim penerbitan dalam Surat Pembaca. Selain itu, penulis menguraikan analisa hukum pada penyelesaian sengketa antara pengusaha dengan pelaku usaha yang dirugikan dengan pemberitaan dalam surat pembaca.

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