

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan dan perkembangan perekonomian secara umum dan bidang perindustrian dan perdagangan pada khususnya telah menghasilkan keragaman barang dan jasa yang dapat dibutuhkan dan dikonsumsi masyarakat. Kegiatan ekonomi terutama di sektor perdagangan yang didukung oleh kemajuan teknologi telekomunikasi dan informatika telah memperluas dan mempermudah pergerakan arus transaksi barang jasa, sehingga barang dan/atau jasa yang ditawarkan oleh produsen semakin mudah dikenal dan diterima oleh konsumen. Kondisi tersebut pada satu pihak mempunyai manfaat bagi konsumen karena kebutuhan akan barang dan jasa yang diinginkan dapat terpenuhi, dan konsumen mempunyai kebebasan yang lebih luas dalam memilih berbagai jenis dan kualitas barang dan jasa sesuai dengan keinginan dan kemampuan konsumen.

Setiap orang, pada suatu waktu, dalam posisi tunggal/sendiri maupun berkelompok bersama orang lain, dalam keadaan apapun pasti menjadi konsumen untuk suatu produk barang atau jasa tertentu. Keadaan yang universal ini pada beberapa sisi menunjukkan adanya berbagai

kelemahan pada konsumen sehingga konsumen tidak mempunyai kedudukan yang “ aman “.¹

Posisi konsumen sebagai pihak yang lemah juga diakui secara internasional sebagaimana tercermin dalam Resolusi Majelis Umum PBB No.A/RES/39/248 Tahun 1985, tentang *Guidelines for Consumer Protection*, yang menyatakan bahwa :²

“ Taking into account the interest and needs of consumers in all countries, particularly those in developing countries, recognizing that consumers often face imbalance in economic terms, educational levels, and bargaining power, and bearing in mind that consumers should have the right of access to nonhazard-ous products, as well as the right to promote just, equitable and sustainable economic and social development,”.

Oleh karena itu secara mendasar konsumen juga membutuhkan perlindungan hukum yang sifatnya universal juga. Mengingat lemahnya kedudukan konsumen pada umumnya dibandingkan dengan kedudukan produsen yang lebih kuat dalam banyak hal, maka pembahasan perlindungan konsumen akan selalu terasa aktual dan selalu penting untuk dikaji.³

Perlindungan terhadap konsumen dipandang secara materiil maupun formal makin terasa sangat penting, mengingat makin majunya ilmu pengetahuan dan teknologi yang merupakan motor penggerak bagi

¹ Sri Redjeki Hartono, *Aspek-aspek Hukum Perlindungan Konsumen dalam Kerangka Perdagangan Bebas*, dalam Husni Syawali & Neni Sri Imaniyati, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Bandung : Mandar Maju, Bandung, 2000. hlm. 33.

² Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau Dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2008, h. 3.

³ Yusuf Sofie, *Kapita Selekta Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 2007, (selanjutnya disingkat Yusuf Sofie I), h. 17.

produktifitas dan efisiensi produsen atas barang atau jasa yang dihasilkannya dalam rangka mencapai sasaran usaha. Dalam rangka mengejar dan mencapai kedua hal tersebut, akhirnya baik langsung atau tidak langsung, maka konsumenlah yang pada umumnya akan merasakan dampaknya.⁴ Oleh karena itu, upaya untuk memberikan perlindungan yang memadai terhadap kepentingan konsumen merupakan suatu hal yang penting dan mendesak, untuk segera dicari solusinya, mengingat sedemikian kompleksnya permasalahan yang menyangkut perlindungan konsumen di Indonesia lebih-lebih menyongsong era perdagangan bebas.

Konsumen yang begitu majemuk dengan keberadaan mereka yang tidak terbatas menyebabkan produsen melakukan kegiatan pemasaran dan distribusi produk barang atau jasa dengan cara seefektif mungkin agar dapat mencapai konsumen yang sangat majemuk tersebut. Untuk itu semua cara pendekatan diupayakan sehingga mungkin menimbulkan berbagai dampak termasuk keadaan yang menjurus pada tindakan yang bersifat negatif bahkan tidak terpuji yang berawal dari itikad buruk. Dampak buruk yang lazim terjadi, antara lain menyangkut kualitas, atau mutu barang, informasi yang tidak jelas bahkan menyesatkan, pemalsuan dan sebagainya.⁵

Bagi konsumen, informasi tentang barang dan/atau jasa memiliki arti yang sangat penting. Informasi-informasi tersebut meliputi tentang

⁴ Happy Susanto, *Hak-Hak Konsumen Jika Dirugikan*, Jakarta : Visimedia, 2008. h. 39.

⁵ Zumroetin K. Soesilo, *Penyambung Lidah Konsumen*, Jakarta : Swadaya, 1996 . h. 12.

ketersediaan barang atau jasa yang dibutuhkan masyarakat konsumen, tentang kualitas produk, keamanannya, harga, tentang berbagai persyaratan dan/atau cara memperolehnya, tentang jaminan atau garansi produk, persediaan suku cadang, tersedianya pelayanan jasa purna jual, dan lain-lain yang berkaitan dengan itu.

Menurut Troelstrup, konsumen pada saat ini membutuhkan lebih banyak informasi yang lebih relevan dibandingkan lima puluh tahun lalu, karena pada saat ini terdapat lebih banyak produk, merek dan tentu saja penjualnya, saat ini daya beli konsumen makin meningkat, saat ini lebih banyak variasi merek yang beredar di pasaran, sehingga belum banyak diketahui semua orang, saat ini model-model produk lebih cepat berubah saat ini transportasi dan komunikasi lebih mudah sehingga akses yang lebih besar kepada bermacam-macam produsen atau penjual.⁶

Menurut sumbernya, informasi barang dan/atau jasa tersebut dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu :

Pertama, informasi dari kalangan Pemerintah dapat diserap dari berbagai penjelasan, siaran, keterangan, penyusun peraturan perundang-undangan secara umum atau dalam rangka deregulasi, dan/atau tindakan Pemerintah pada umumnya atau tentang sesuatu produk konsumen. Dari sudut penyusunan peraturan perundang-undangan terlihat informasi itu termuat sebagai suatu keharusan. Beberapa di antaranya, ditetapkan harus dibuat, baik secara dicantumkan pada maupun dimuat di dalam wadah atau

⁶ Erman Raja Guguk, et. al, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta : Mandar Maju, 2003. h.86

pembungkusnya (antara lain label dari produk makanan dalam kemasan sebagaimana diatur dalam PP No. 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan). Sedang untuk produk hasil industry lainnya, informasi tentang produk itu terdapat dalam bentuk standar yang ditetapkan oleh Pemerintah, standar internasional, atau standar lain yang ditetapkan oleh pihak yang berwenang.

Kedua informasi dari konsumen atau organisasi konsumen tampak pada pembicaraan dari mulut ke mulut tentang suatu produk konsumen, surat-surat pembaca pada media massa, berbagai siaran kelompok tertentu, tanggapan atau protes organisasi konsumen menyangkut sesuatu produk konsumen. Siaran pers organisasi konsumen, seperti Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) tentang hasilhasil penelitian dan/atau riset produk konsumen tertentu, dapat ditemukan pada harian-harian umum, majalah dan/atau berita resmi YLKI, yaitu warta konsumen. Ketiga, informasi dari kalangan pelaku usaha (penyedia dana, produsen, importir, atau lain-lain pihak yang berkepentingan), diketahui sumber-sumber informasi itu umumnya terdiri dari berbagai bentuk iklan baik melalui media nonelektronik atau elektronik, label termasuk pembuatan berbagai selebaran, seperti brosur, pamflet, catalog, dan lain-lain sejenis itu. Bahan-bahan informasi ini pada umumnya disediakan atau dibuat oleh kalangan usaha dengan Tujuan memperkenalkan produknya, mempertahankan, dan/atau meningkatkan pangsa pasar produk yang telah dan/atau ingin lebih lanjut diraih.

Diantara berbagai informasi tentang barang atau jasa konsumen yang diperlukan konsumen, tampaknya yang paling berpengaruh pada saat ini adalah informasi yang bersumber dari kalangan pelaku usaha. Terutama dalam bentuk iklan dan label, tanpa mengurangi pengaruh dari berbagai bentuk informasi pengusaha lainnya. Bagi pengusaha promosi merupakan salah satu faktor penentu keberhasilan suatu program pemasaran. Betapapun berkualitasnya suatu produk, bila konsumen belum pernah mendengarnya dan tidak yakin bahwa produk itu akan berguna bagi mereka, maka mereka tidak akan membelinya⁷. Sedangkan menurut pendapat Kotler mengenai promosi :”*Promotion includes all the activity the company undertakes to communicate and promote its product to target market.*”⁸

Iklan (*advertising*) merupakan bentuk penyampaian informasi mengenai barang dan atau jasa dari pelaku usaha kepada konsumennya, maka dari itu iklan tersebut sangat penting kedudukannya bagi perusahaan sebagai alat untuk membantu memperkenalkan produk atau jasa yang ditawarkan kepada konsumen. Tanpa adanya iklan berbagai produk barang dan atau jasa tidak dapat mengalir secara lancar ke para distributor atau penjual, apalagi sampai ke tangan para konsumen atau pemakainya, Nazution berpendapat bahwa melalui iklan, pelaku usaha berupaya untuk menginformasikan berbagai hal mengenai produk yang dipasarkannya kepada konsumen, antara lain tentang ketersediaan barang atau jasa yang

⁷ Fandy Tjiptono . *Strategi Pemasaran*. Yogyakarta : Penerbit Andi. h.219

⁸ Philip Kotler, *Marketing Management*. 11th Edition. New Jersey : Pearson Education, Inc, 2003. h.114.

dibutuhkan masyarakat kualitas produk, keamanan, harga, tentang berbagai persyaratan dan atau cara memperolehnya, tentang jaminan atau garansi produk, ketersediaan suku cadang, pelayanan purna jual, dan hal-hal lain yang berkenaan dengan itu.⁹

Dalam hubungannya dengan informasi yang disampaikan pengusaha maka masyarakat atau konsumen mempunyai hak untuk mendapatkan informasi yang sebenar-benarnya dan lengkap mengenai produk yang ditawarkan. Hak atas informasi adalah salah satu dari sekian banyak hak-hak yang dimiliki konsumen, sebagaimana dirumuskan didalam pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Adapun hak-hak konsumen tersebut antara lain :

- 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;

⁹ A.Z. Nasution. *Hukum Perlindungan Konsumen (Suatu Pengantar)*. Yogyakarta: Diadit Media.2001. h.143

- e. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya

Disamping hak-hak dalam pasal 4 UUPK, juga terdapat hak-hak konsumen yang dirumuskan dalam pasal-pasal berikutnya, khususnya dalam pasal 7 yang mengatur tentang kewajiban pelaku usaha. Kewajiban dan hak merupakan antinomi dalam hukum, sehingga kewajiban pelaku usaha dapat dilihat sebagai hak konsumen.

Pentingnya informasi yang akurat dan lengkap atas suatu barang dan/atau jasa mestinya menyadarkan pelaku usaha untuk menghargai hak-hak konsumen, memproduksi barang dan jasa berkualitas, aman dikonsumsi atau digunakan, mengikuti standar yang berlaku, dengan harga yang wajar (*reasonable*).

Disisi lain konsumen harus pula menyadari hak-haknya sebagai seorang konsumen sehingga dapat melakukan pengawasan sosial (*social control*) terhadap perbuatan dan perilaku pengusaha dan pemerintah.

Bagaimanapun juga pada kenyataannya, konsumen pada masyarakat modern akan dihadapkan pada beberapa persoalan antara lain: Pertama, bisnis modern menampakkan kapasitas untuk mempertahankan produksi secara massal barang baru sehubungan dengan adanya teknologi canggih serta penelitian dan manajemen yang efisien. Kedua, banyaknya barang dan jasa yang dipasarkan berada di bawah standar, berbahaya atau sia-sia. Ketiga, ketidaksamaan posisi tawar merupakan masalah serius (kebebasan berkontrak). Keempat, konsep kedaulatan mutlak konsumen bersandar pada persaingan sempurna yang ideal, namun persaingan terus menurun sehingga kekuatan konsumen di pasar menjadi melemah.

Menurut pasal 2 UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Perlindungan konsumen diselenggarakan sebagai usaha bersama berdasarkan 5 (lima) asas yang relevan dalam pembangunan nasional, yaitu :

1. Asas manfaat dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan.
2. Asas keadilan dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil.
3. Asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil ataupun spiritual.
4. Asas keamanan dan keselamatan konsumen dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.
5. Asas kepastian hukum dimaksudkan agar baik pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam

penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum.

Dalam hubungannya dengan periklanan, maka informasi yang diberikan pengusaha melalui periklanan dengan berbagai media harus memperhatikan lima azas yang dikemukakan di atas sehingga pihak-pihak yang terkait dalam penyelenggaraan periklanan sebuah produk (perusahaan pengiklan, perusahaan periklanan dan media) menghasilkan sebuah iklan produk/jasa dengan informasi yang benar dan tidak merugikan konsumen.

Kegiatan periklanan menyangkut banyak pihak, seperti yang dikemukakan oleh Lamtasim bahwa kegiatan periklanan melibatkan banyak pelaku ekonomi, yaitu pengiklan sebagai pihak yang berkepentingan dalam pengiklanan, perusahaan periklanan sebagai pembuat iklan, media periklanan sebagai sarana penyampaian pesan-pesan iklan, juga melibatkan konsumen selaku penerima informasi yang disajikan melalui iklan.¹⁰

Media memiliki peran yang sangat penting dan strategis bagi kegiatan periklanan. Media yang digunakan di dalam periklanan terdiri dari beragam jenis. Iklan dapat disampaikan di antaranya melalui media cetak (surat kabar, majalah, brosur, leaflet, poster dan sebagainya), media elektronik baik media audio maupun audio visual (radio, televisi, film, video dan sebagainya), media luar ruang (billboard, spanduk, neon sign, dan sebagainya), dan lain-lain. Dalam penelitian ini, media yang akan diteliti

¹⁰ Lamtasim Dasustra, "Iklan Sumber Informasi yang Benar atau Menyesatkan", *Koran Tempo* 31 Agustus 2004

adalah surat kabar yang merupakan salah satu media cetak dalam periklanan, surat kabar atau koran sebagai salah satu media periklanan merupakan sarana penyampaian informasi yang sudah memasyarakat. Menurut Totok Djuroto yang dimaksud dengan surat kabar adalah :

“Kumpulan berita, artikel, cerita, iklan, dan sebagainya yang dicetak dalam lembaran kertas ukuran plano, terbit secara teratur, bisa setiap hari atau seminggu satu kali”¹¹

Sedangkan Lowe menjelaskan bahwa surat kabar merupakan salah satu media penyampai pesan yang mempunyai daya jangkauan yang luas dan masal. Hal ini terjadi karena surat kabar datang secara langsung ke setiap orang, surat kabar dibaca setiap hari oleh masyarakat dalam segala usia. Oleh sebab itu, surat kabar dapat digunakan secara efektif sebagai alat periklanan¹²

Efektifitas surat kabar sebagai media periklanan juga dijelaskan oleh Morisson yang menyatakan bahwa surat kabar yang biasa terbit setiap hari memiliki karakteristik yang memungkinkan pemasang iklan untuk menyajikan informasi secara lebih detail atau perinci yang dapat diolah menurut tingkat kecepatan pemahaman pembacanya. Hal ini merupakan salah satu keunggulan dari surat kabar. Keunggulan lain dari surat kabar adalah daya jangkauannya yang ekstensif khususnya pada wilayah pemasaran lokal, fleksibilitas yang tinggi, memiliki banyak pilihan dalam hal geografis yang menjadi target iklan atau pilihan cakupan geografis,

¹¹ Totok Djuroto, *Manajemen Penerbitan Pers*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2000 . hal.11

¹² B.W. Lowe, *Periklanan Yang Efektif*:. Jakarta : Elex Media Komputindo, 1993. h.68

keterlibatan pembaca yang lebih baik terhadap isi iklan dan memiliki pelayanan tambahan bagi pemasang iklan misalnya memberikan jasa pembuatan iklan secara gratis bagi pemasang iklannya¹³.

Fandi Tjiptono melihat bahwa kebutuhan konsumen akan informasi sebuah produk sangat penting adanya terutama dalam tahap pra-transaksi konsumen, karena dengan ketersediaan informasi tersebut konsumen dapat lebih berhati-hati mempergunakan sumber dana yang tersedia untuk membeli produk yang sesuai dengan kebutuhannya. Apabila konsumen memperoleh informasi yang salah, maka akan berakibat konsumen akan salah pula dalam menjatuhkan pilihan sehingga dapat menimbulkan kerugian. Selain itu, dapat pula merusak citra pelaku usaha dalam jangka panjang, serta menghilangkan kepercayaan dan loyalitas konsumen terhadap produk yang dihasilkan pelaku usaha.¹⁴

Namun, realitas yang terjadi di masyarakat tidak selamanya berjalan sebagaimana yang diharapkan. Masih kerap kali ditemukan tindakan pelaku usaha yang menyampaikan informasi menyesatkan melalui iklan, misalnya dengan membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai harga, kegunaan, tanggungan, jaminan, bahaya penggunaan barang dan/atau jasa dan sebagainya. Hal tersebut dapat dibuktikan dari banyaknya laporan kasus pelanggaran iklan melalui berbagai media yang masuk BADAN

¹³ Morissan. *Periklanan: Komunikasi Pemasaran Terpadu*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group: Jakarta, 2010.h.112

¹⁴ Tjiptono F, op.cit.,h.240-243

PENGAWAS PERIKLANAN (PPPI) 2009 - 2011¹⁵. Contoh iklan yang masuk dalam pelanggaran iklan adalah Iklan Cetak XL versi "HP Termurah" yang mana iklan tersebut mencantumkan pernyataan superlatif "termurah" tanpa data pendukung. Dalam Etika Pariwisata Bab III A.No. 1.2.2 yang berbunyi 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 otentik¹⁶.

Pada kasus yang lain Badan Pengawas Periklanan (BPP) juga memutuskan bahwa iklan *Scott's Emulsion with DHA* versi "Gulliver" yang ditayangkan di beberapa media cetak tahun 2009 dianggap melanggar SK Menkes RI No 386/Men.Kes/SK/IV/1994¹⁷. Butir A.15. yaitu berbunyi :

” Iklan Obat harus mencantumkan spot peringatan perhatian sebagai berikut:

- Baca aturan pakai
- Jika sakit berlanjut, hubungi dokter

Kecuali untuk iklan vitamin spot peringatan perhatian sebagai berikut:

- Baca aturan pakai ”

Iklan cetak di surat kabar *Scott's Emulsion with DHA* yang merupakan produk kesehatan kategori vitamin tidak mencantumkan

¹⁵ Status Dan Laporan Kasus Badan Pengawas Periklanan PPPI 2009 - 2012 (sampai dengan Oktober 2011)

¹⁶ “Etika Pariwisata Indonesia”, <http://www.pppi.or.id>. diakses 10 Desember 2011

¹⁷ SK Menkes RI No 386/Men.Kes/SK/IV/1994 tentang Pedoman Periklanan: Obat Bebas, Obat Tradisional, Alat Kesehatan, Kosmetika, Perbekalan Kesehatan Rumah Tangga Dan Makanan-Minuman

peringatan “baca aturan pakai” sehingga dianggap melanggar ketentuan yang ada.

Agar produk yang ditawarkan oleh pelaku usaha memiliki nilai jual yang tinggi terkadang pelaku usaha menghalalkan segala cara. Salah satunya dengan melalui iklan yang memuat janji yang muluk-muluk mengenai kegunaan dan manfaat produk yang sesuai dengan kebutuhan konsumen meskipun pada kenyataannya bahwa produk tersebut kegunaan dan manfaatnya tidak sesuai dengan janji yang terdapat dalam iklan tersebut hal ini sesuai dengan evaluasi iklan obat yang dilakukan oleh BOM pada tahun 2003,¹⁸ iklan yang dievaluasi tim tersebut mencakup iklan obat bebas, iklan suplemen makanan, dan iklan obat tradisional dan hasilnya 703 iklan obat bebas yang diawasi, sekitar 18 persen masih belum sesuai dengan yang disetujui Badan POM, sementara dari 717 iklan produk obat tradisional yang dipantau, sekitar 60 persen masih tidak memenuhi syarat karena menyampaikan klaim yang berlebihan dan iklan tersebut sebagian besar tidak melalui *prereview* (tinjauan awal) Badan POM, Dari 517 iklan suplemen makanan yang diamati, sekitar 31 persen masih membuat klaim yang tidak sesuai dengan yang disetujui lembaga tersebut. Untuk iklan kosmetik, dari sekitar 3.572 iklan yang diawasi, hanya sekitar 2 persen yang memberikan klaim berlebihan, tidak etis, atau tidak relevan dengan kandungan produknya. Sedangkan untuk produk pangan, dari sekitar 1.052

¹⁸ “Sebagian Besar Iklan Obat dan Makanan Menyesatkan” www.tempo.co/read/news/2004/01/08/05638150/null

iklan, sekitar 30 persen memberikan informasi yang berlebihan dan menyesatkan.

Sedangkan menurut Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo¹⁹ praktek bisnis tidak sehat (*unfair trade practice*) yang dilakukan pelaku usaha dengan mempergunakan iklan akan berpotensi dapat menimbulkan kerugian kepada konsumen. Kerap kali ditemukan konsumen yang merasa tidak puas terhadap produk yang telah dipilih dan dibelinya karena terdapat perbedaan kondisi, harga, fasilitas umum sebagaimana dilihatnya melalui iklan dengan kenyataan yang sebenarnya bahkan dalam beberapa kasus tertentu janji-janji yang disampaikan melalui iklan tidak terbukti sama sekali. Oleh karena itu kepada konsumen yang mengalami kerugian akibat menerima informasi menyesatkan melalui iklan dapat menuntut pertanggungjawaban pelaku usaha yang terlibat dalam kegiatan periklanan tersebut.

Dimaksudkan agar iklan menyampaikan suatu informasi secara benar didasarkan atas pedoman yang telah ada, maka Undang-Undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999 pada pasal 9, pasal 10, pasal 12, dan pasal 13 memberikan batasan secara tegas bahwa pelaku usaha dilarang untuk memproduksi, mempergunakan iklan yang menyesatkan dalam mempromosikan produk atau jasanya sedangkan dalam pasal 17 dan pasal 20 Undang-Undang Perlindungan Konsumen memberikan batasan

¹⁹, Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo. *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta :PT Raja Grafindo, 2004. h.87

yang jelas kepada pelaku usaha periklanan tentang bentuk iklan yang dilarang.

Dalam Pasal 9 dinyatakan :

1. Pelaku usaha dilarang menawarkan, memproduksi, mengiklankan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar, dan/atau seolah-olah:
 - a. barang tersebut telah memenuhi dan/atau memiliki potongan harga, harga khusus, standar mutu tertentu, gaya atau mode tertentu, karakteristik tertentu, sejarah atau guna tertentu;
 - b. barang tersebut dalam keadaan baik dan/atau baru;
 - c. barang dan/atau jasa tersebut telah mendapatkan dan/atau memiliki sponsor, persetujuan, perlengkapan tertentu, keuntungan tertentu, ciri-ciri kerja atau aksesoris tertentu;
 - d. barang dan/atau jasa tersebut dibuat oleh perusahaan yang mempunyai sponsor, persetujuan atau afiliasi;
 - e. barang dan/atau jasa tersebut tersedia;
 - f. barang tersebut tidak mengandung cacat tersembunyi;
 - g. barang tersebut merupakan kelengkapan dari barang tertentu;
 - h. barang tersebut berasal dari daerah tertentu;
 - i. secara langsung atau tidak langsung merendahkan barang dan/atau jasa lain;
 - j. menggunakan kata-kata yang berlebihan, seperti aman, tidak berbahaya, tidak mengandung risiko atau efek sampingan tampak keterangan yang lengkap;
 - k. menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti.
2. Barang dan/atau jasa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang untuk diperdagangkan.
3. Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap ayat (1) dilarang melanjutkan penawaran, promosi, dan pengiklanan barang dan/atau jasa tersebut.

Memperhatikan substansi ketentuan pasal 9 UUPK ini pada intinya merupakan bentuk larangan yang tertuju pada perilaku pelaku usaha yang menawarkan, memproduksi, mengiklankan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar dan/atau seolah-olah barang tersebut telah memenuhi hal-hal yang menjadi harapan konsumen.

Larangan terhadap pelaku usaha tersebut dalam UUPK, membawa akibat bahwa pelanggaran atas larangan tersebut dikualifikasikan sebagai perbuatan melanggar hukum. Tujuan dari pengaturan ini menurut Nurmadjito adalah untuk mengupayakan terciptanya tertib perdagangan dalam rangka menciptakan iklim usaha yang sehat. Ketertiban tersebut sebagai bentuk perlindungan konsumen, karena larangan itu untuk memastikan bahwa produk yang diperjualbelikan dalam masyarakat dilakukan dengan cara tidak melanggar hukum. Seperti praktek menyesatkan pada saat menawarkan, mempromosikan, mengiklankan, memperdagangkan atau mengedarkan produk barang dan/atau jasa yang palsu, atau hasil dari suatu kegiatan pembajakan²⁰

Dalam pasal 17 ini dinyatakan :

- 1) Pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang:
 - a. mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan dan harga barang dan/atau tarif jasa serta ketepatan waktu penerimaan barang dan/atau jasa;
 - b. mengelabui jaminan/garansi terhadap barang dan/atau jasa;
 - c. memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat mengenai barang dan/atau jasa;
 - d. tidak memuat informasi mengenai risiko pemakaian barang dan/atau jasa;
 - e. mengeksploitasi kejadian dan/atau seseorang tanpa seizin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan;
 - f. melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundangundangan mengenai periklanan.
- 2) Pelaku usaha periklanan dilarang melanjutkan peredaran iklan yang telah melanggar ketentuan pada ayat (1).

²⁰ Nurmadjito, *Kesiapan Perangkat Peraturan Perundang-Undangan tentang Perlindungan Konsumen di Indonesia*, dalam *hukum Perlindungan Konsumen* Penyunting Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, Bandung : Mandar Maju, ,2000,h.18

Sedangkan dalam pasal 20 Undang-Undang Perlindungan Konsumen No.

8 Tahun 1999 dinyatakan :

“Pelaku usaha periklanan bertanggung jawab atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut”

Hal tersebut menjelaskan bahwa tanggung jawab atas iklan yang menyesatkan merupakan tanggung jawab semua pihak yang terlibat dalam pembuatan iklan tersebut baik pengiklan, perusahaan iklan, media periklanan. Mengenai bentuk tanggung jawab dapat berupa *product liability* atau *profesional liability* atau kedua-duanya tergantung bobot dan sejauh mana pelaku usaha itu terlibat dalam pembuatan iklan tersebut.

Proses terjadinya suatu iklan, baik melalui media cetak atau elektronik, pada umumnya inisiatifnya datang dari para pengiklan (produsen, distributor, supplier dan retailer). Kemudian perusahaan iklan dan/atau media periklanan dengan persetujuan pengiklan secara kreatif menerjemahkan inisiatif tadi dalam bahasa periklanan untuk ditayangkan atau dimuat dalam media sebagai informasi produk bagi konsumen luas. Menurut Yusuf Sofie masalah tanggung jawab muncul dalam hal :²¹

1. Informasi produk yang disajikan iklan sesuai dengan kenyataan yang sebenarnya.
2. Menyangkut kreatifitas perusahaan periklanan dan atau media periklanan ternyata bertentangan dengan asas-asas etika periklanan.

²¹ Yusuf Shofie..*Perlindungan Konsumen & Instrumen-instrumen Hukumnya*. Bandung :PT Citra Aditya Bakti.2009. h.182-183

Dalam butir 1 di atas, yang bertanggung jawab adalah pengiklan, karena sudah menyangkut produk yang dijanjikan pada konsumen melalui iklan. Konsumen dapat meminta pertanggungjawaban pelaku usaha didasarkan pada *product liability*.

Sebaliknya dalam butir 2, yang bertanggung jawab adalah pengiklan serta perusahaan iklan dan/atau media. Perusahaan dan media iklan ini tidak dapat begitu saja menolak bertanggung jawab dengan dalih “kami hanya membuat dan menayangkan iklan, materinya tanggung jawab pengiklan”. Ketiga pelaku usaha tersebut dapat dimintakan pertanggungjawaban secara renteng apabila iklan yang ditayangkan menyesatkan konsumen, mengingat dalam peristiwa tersebut pelakunya tidak hanya seorang atau satu pihak saja.

Pelaku usaha dalam mengiklankan produknya di media cetak atau elektronik harus mempunyai itikad yang baik dan memenuhi prestasinya secara baik. Jika kemudian konsumen membeli produk yang diiklankan oleh pelaku usaha tidak sesuai dengan isi kebenaran yang ditayangkan dalam iklan tersebut, maka pelaku usaha tidak melakukan prestasi secara benar.

Untuk itu maka konsumen perlu diberikan suatu perlindungan khusus terhadap iklan-iklan yang menyesatkan. Perlunya peraturan yang mengatur perlindungan konsumen karena lemahnya posisi konsumen dibandingkan posisi pelaku usaha, karena mengenai proses sampai hasil produksi barang atau jasa yang telah dihasilkan campur tangan konsumen sedikitpun. Sehingga kenyataannya konsumen selalu berada dalam posisi yang dirugikan.

Dalam kode etik periklanan menegaskan bahwa iklan itu harus jujur, harus dijiwai oleh rasa persaingan sehat. Iklan tidak boleh menggunakan kata “ter”, “paling”, “nomor satu” dan atau seterusnya yang berlebihan tanpa menjelaskan dalam hal apa keunggulan tersebut, dan harus dapat membuktikan sumber-sumber otentik pernyataan itu. Jadi untuk mencegah iklan yang merugikan konsumen perlu ada pengaturan yang mengatur mengenai periklanan.

Iklan seharusnya tidak hanya berdasar pada sebuah pesan untuk menarik calon konsumen agar menggunakan sebuah produk yang ditawarkan, tapi semestinya juga harus mengindahkan kaidah-kaidah periklanan dan undangundang yang terkait. Mengenai periklanan belum ada peraturan yang mengatur secara khusus, tetapi masalah iklan terdapat dalam beberapa pasal di Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UUPK). Pasal yang mengatur tentang periklanan sebagai sarana promosi seperti Pasal 9, Pasal 10, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 17, dan Pasal 20. Peraturan perundangan lain yang mengatur masalah periklanan ini adalah:

1. UU No. 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan

- a. Keputusan Menteri kesehatan Nomor 368/Men.kes/SK/IV/1994 Tentang Pedoman Periklanan Obat Bebas, Obat Tradisional, Alat Kesehatan, Kosmetik, Perbekalan Rumah Tangga dan Makanan-makanan

- b. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 917/Menkes/Per/X/1993
Tentang Wajib Daftar Obat Jadi
- c. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 76/Menkes/Per/XII/1975
Tentang Ketentuan Peredaran dan penandaan Susu Kental Manis
- d. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 220/Menkes/Per/IX/1976
Tentang Produksi dan Peredaran Kosmetik dan Alat Kesehatan
- e. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 329/Menkes/Per/XII/1976
Tentang Produksi dan Peredaran Makanan
- f. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 86/Menkes/Per/IV/1977
Tentang Minuman Keras
- g. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 96/Menkes/Per/V/1977
Tentang Wadah, Pembungkus, Penandaan serta Periklanan Kosmetik dan Alat Kesehatan
- h. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 79/Menkes/Per/II/1978
Tentang Label dan Periklanan Makanan
- i. KEPUTUSAN MENTERI KESEHATAN REPUBLIK INDONESIA NO. 368/MEN.KES/SK/IV/1994 TENTANG PEDOMAN PERIKLANAN OBAT BEBAS, OBAT TRADISIONAL, ALAT KESEHATAN, KOSMETIKA, PERBEKALAN KESEHATAN RUMAH TANGGA, MAKANAN DAN MINUMAN
- j. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 240/Menkes/Per/V/1985
Tentang Pengganti Air Susu Ibu

- k. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 246/Menkes/Per/V/1990 Tentang Bahan, Zat Warna, Zat Pengawet, dan Tabir Surya pada Kosmetik
- l. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 760/Menkes/Per/IX/1992 Tentang Fitofarmaka
- m. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 193/Kab/B.VII/1971 Tentang Pembungkus dan Penandaan Obat
- n. Keputusan Direktorat Jenderal pengawasan Obat dan Makanan Nomor 02240/B/SK/VII/91 Tentang Pedoman Persyaratan Mutu serta Label dan Periklanan Makanan
- o. keputusan bersama Menteri Kesehatan dan menteri penerangan Nomor 252/Men.Kes/SKB/VII/1980 dan Nomor 122/Kep.Men.Pen/1980 Tentang pengendalian dan pengawasan Iklan Obat, Obat tradisional, Makanan, Minuman, Kosmetik dan Alat kesehatan.
- p. Surat Keputusan Bersama antara Menteri Penerangan dan menteri Kesehatan No. 252/Menkes/SKB/VII/1980; No. 122/Kep/Menpen/1980 tentang Pengendalian dan pengawasan Terhadap Iklan Obat, Makanan, Kosmetik dan Alat Kesehatan.
- q. Surat Keputusan Menteri Kesehatan No. 193/Kab/B.VII.71 Tentang Pembungkus dan penandaan Obat
- r. Surat Keputusan No. 02823/A/SK/IX/90 Tentang Kriteria Terperinci, Kelengkapan dan Tata Laksana pendaftaran Obat Jadi

- s. Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan.
2. UU No. 7 Tahun 1996 Tentang Pangan
 - PP No. 69 Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Makanan
3. UU No. 24 Tahun 1997 Tentang Penyiaran
4. UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen
5. UU No. 40 Tahun 1999 Tentang Pers
6. Tata Krama dan Tata cara Periklanan yang Disempurnakan Tahun 1996

Meskipun ketentuan mengenai periklanan secara umum telah ada tetapi tidak diatur secara khusus, namun pada kenyataannya masih banyak terdapat pelanggaran-pelanggaran yang telah dilakukan oleh pelaku usaha yang merugikan konsumen.

Surat kabar sebagai media periklanan mempunyai tanggung jawab untuk menjaga keseimbangan antara pesan iklan yang disampaikan dengan nilai sosial budaya dari iklan tersebut agar segala pesan yang disampaikan dalam iklan tersebut tidak berbenturan dengan tatanan sosial budaya yang ada.

Media periklanan termasuk surat kabar sebagai media cetak merupakan saringan (*filter*) terakhir sebelum pesan dalam periklanan sampai ke tangan masyarakat. karena itu media periklanan ikut bertanggung jawab dalam memilah dan memilih, sehingga hanya memuat atau menyiarkan pesan iklan yang sesuai dengan keadaan masyarakat.

Sebagai perantara antara pengiklan dan masyarakat penerima pesan iklan tersebut, media akan dihadapkan pada dua kepentingan yaitu pengiklan sebagai sumber pendapatan bagi media dan masyarakat sebagai penerima pesan iklan yang mempunyai hak mendapatkan informasi lengkap dan benar dari iklan tersebut., dan diharapkan media termasuk surat kabar dapat menjadi pihak yang benar-benar bertanggung jawab untuk menjaga keseimbangan antara dua pihak yang berkepentingan tersebut. Terhadap iklan yang menyesatkan diharapkan media dapat menjadi *gate keeper* terhadap informasi yang tidak benar dari produk atau jasa yang diiklankan, tidak sesuai dengan efek yang akan muncul jika informasi itu disebarluaskan kepada masyarakat luas. Sebagai satu kekuatan kreatif, *gatekeeper* tidak bersifat pasif-negatif

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk menuangkannya ke dalam sebuah penelitian yang berjudul : ***Model Perlindungan Hukum Konsumen Terhadap Periklanan Menyesatkan di Surat Kabar (Studi Kasus Surat Kabar Solo Pos)***

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dalam penelitian ini dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah perlindungan hukum konsumen terhadap iklan menyesatkan di surat kabar?

2. Seberapa jauh iklan di surat kabar sesuai dengan perundangan yang memberikan perlindungan hukum bagi konsumen ?
3. Bagaimana model periklanan surat kabar dalam perspektif perlindungan konsumen?

C. Tujuan Penelitian

Dari perumusan masalah tersebut, maka dapat diketahui tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui arah yang tepat dalam proses penelitian agar penelitian yang dilakukan sesuai yang diharapkan. Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mendeskripsikan dan mengeksplanasikan perlindungan konsumen terhadap iklan menyesatkan di surat kabar.
2. Untuk mendeskripsikan dan mengeksplanasikan seberapa jauh iklan di surat kabar sesuai dengan perundangan dalam memberikan perlindungan hukum bagi konsumen.
3. Untuk mengeksplorasi model periklanan surat kabar dalam perspektif perlindungan konsumen.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara Teoritis

Secara teoritis dapat menjadi bahan masukan bagi penyusunan peraturan tentang perlindungan konsumen khususnya perlindungan hukum terhadap iklan menyesatkan serta dapat menambah dan

memperkaya pengetahuan tentang upaya hukum yang dapat dilakukan oleh konsumen yang dirugikan dalam transaksi itu. Karena semakin banyak pelaku usaha maupun konsumen yang bertransaksi karena adanya komunikasi lewat iklan di surat kabar, maka hasil penelitian ini kiranya dapat menambah pengetahuan tentang model perlindungan ke depan yang lebih aman dan terlindungi posisi konsumen.

2. Secara Praktis.

Penelitian ini diharapkan mampu menjadi pendukung dalam perlindungan konsumen khususnya dalam periklanan, dan diharapkan pula menjadi masukan bagi peneliti lain yang akan membahas tentang perlindungan konsumen khususnya dalam iklan yang menyesatkan. Juga menjadi bahan pertimbangan untuk penelitian lebih lanjut tentang perlindungan konsumen terhadap iklan yang menyesatkan yang belum dibahas dalam penelitian ini bagi peneliti yang akan datang.

E. Sistematika Pembahasan

Penulisan tesis ini dibagi menjadi lima bab, yang tersusun secara beruntun dari bab pertama hingga bab ke lima, dimana yang satu dengan yang lain saling berkaitan, hingga merupakan kesatuan yang utuh.

Penulisan diawali dengan

Bab I Pendahuluan, berisi tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian , Manfaat Penelitian, serta Sistematika Pembahasan.

Bab II Kajian Pustaka berisi tentang Tinjauan Umum Perlindungan Hukum, Hak dan Kewajiban Konsumen, Asas dan Tujuan Perlindungan Konsumen, Tinjauan Tentang Periklanan dan Periklanan Surat Kabar, penelitian yang relevan serta kerangka pemikiran.

Bab III Metodologi Penelitian, berisi tentang jenis penelitian, lokasi penelitian, data dan sumber data, metode pengumpulan data serta teknik analisa data.

Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan, berisi tentang hasil penelitian yang diperoleh melalui penelitian dan pengumpulan data selanjutnya dianalisa berdasarkan teori dan peraturan perundangan yang berlaku.

Bab V Penutup, berisi tentang kesimpulan dan saran yang pada hakekatnya merupakan kristalisasi dari analisa dan informasi data penelitian ini.