

TESIS

**TANGGUNG GUGAT PELAKU USAHA TERHADAP
IKLAN OBAT YANG MENYESATKAN MELALUI MEDIA
CETAK**



**MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA**

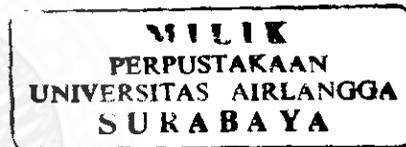
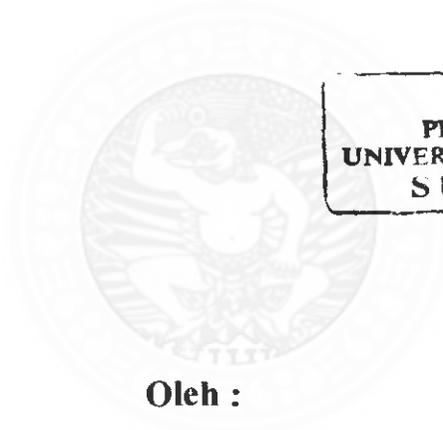
Oleh :

SRI MAHARANI MARDIANANINGRUM T., S.H.

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2002**

TESIS

**TANGGUNG GUGAT PELAKU USAHA TERHADAP
IKLAN OBAT YANG MENYESATKAN MELALUI MEDIA
CETAK**



Oleh :

SRI MAHARANI MARDIANANINGRUM T., S.H

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2002**

**TANGGUNG GUGAT PELAKU USAHA TERHADAP
IKLAN OBAT YANG MENYESATKAN MELALUI MEDIA
CETAK**

TESIS

Untuk memperoleh Gelar Magister
dalam Program Studi Ilmu Hukum
pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga

Oleh :

SRI MAHARANI MARDIANANINGRUM T., S.H

Nim : 099913249 M

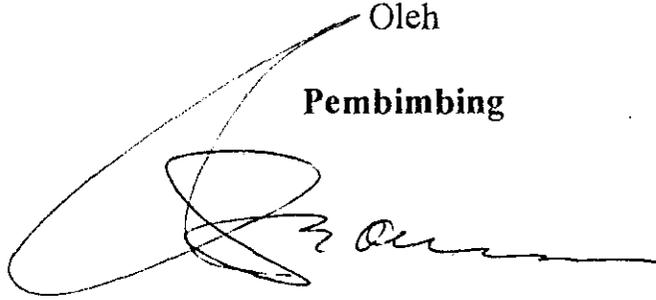
**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
Tanggal 12 Juni 2002**

TESIS INI TELAH DISETUJUI

TANGGAL 12 Juni 2002

Oleh

Pembimbing



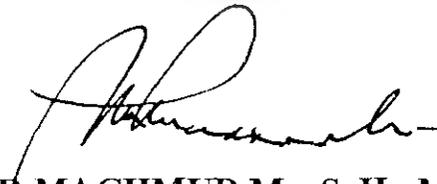
Prof Dr. MOCH. ISNAENI, S.H., MS.

Nip : 130604270

MENGETAHUI

KETUA PROGRAM STUDI ILMU HUKUM

PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS AIRLANGGA



Dr. PETER MACHMUD Mz, S. H., M. S., LL.M

Nip : 130517142

Telah diuji pada

Tanggal 15 November 2001

PANITIA PENGUJI TESIS

Ketua :Dr. ABDUL RASJID, S.H., LL.M

Anggota :1. Prof Dr. MOCH. ISNAENI, S.H., MS.

2. SRI HANDAJANI, S.H., MS.

3. Hj. SRI HAYATI, S. H., M. S.

4. MACHSOEN ALI, S. H., M. S.

5. YOHANES SOGAR SIMAMORA, S.H., M.S.

UCAPAN TERIMA KASIH

Alhamdulillah, atas perkenan ALLAH SWT, akhirnya tesis berjudul “Tanggung Gugat Pelaku Usaha Terhadap Iklan Obat Yang Menyesatkan Melalui Media Cetak” dapat diselesaikan. Tuntasnya tesis ini berarti menyempurnakan kewajiban akademik yang dipersyaratkan untuk mendapatkan gelar Magister dalam bidang ilmu hukum di Universitas Airlangga.

Oleh karena itu, atas selesainya tesis ini, saya ucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof Dr. Moch. Isnaeni, S.H., MS., selaku pembimbing atas segala bantuan bahan dan ilmu pengetahuan serta kesediaan membimbing dan memotivasi saya untuk menyempurnakan penulisan tesis ini.
2. Bapak Dr. Abdul Rasjid, S.H., LL.M, Hj. Sri hayati, S. H., M. S., Machsoen Ali, S. H., M. S., Sri Handajani, S.H., M.S., Yohanes Sogar Simamora, S.H., M.S. untuk kesediaan menjadi panitia penguji tesis ini.
3. Bapak Dr. Peter Machmud Mz., S.H., M. S., LL.M selaku ketua program studi Ilmu Hukum Pascasarjan Universitas Airlangga.
4. Bapak Direktur Pascasarjana Universitas Airlangga yang telah memberikan kesempatan, fasilitas, sarana dan prasarana untuk menempuh jenjang pendidikan S-2.
5. Orang Tuaku Tercinta
6. Suamiku Tercinta Hariman Syaifulah S.T.
7. Sahabat-sahabatku yang sangat kusayangi yang telah membantu selama penelitian tesis ini hingga selesai.

DAFTAR ISI

	halaman
Daftar isi	
Sampul depan	i
Sampul Dalam	ii
Prasyarat Gelar	iii
Lembar Pengesahan	iv
Panitia Penguji Tesis	v
Ucapan Terima Kasih	vi
Daftar Isi	vii
 BAB I : PENDAHULUAN	
1. latar Belakang dan Rumusan Masalah.....	1
2. Tujuan Penelitian	7
3. Manfaat Penelitian	7
4. Kajian Pustaka	8
5. Metode Penelitian	19
6. Sistematika Penulisan	20
 BAB II : IKLAN MENYESATKAN MELALUI MEDIA CETAK	
1. Iklan Dalam Media Cetak	22
2. Klasifikasi dan Kriteria Iklan yang Menyesatkan Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan.....	28

**BAB III : TANGGUNG GUGAT PELAKU USAHA TERHADAP IKLAN OBAT
YANG MENYESATKAN**

1. Produsen Sebagai Pihak Yang Bertanggung Gugat	44
2. Tanggung Gugat Iklan Obat Yang Menyesatkan Menurut BW.....	45
A. Tangung gugat kontraktual	45
B. Tanggung Gugat Atas Dasar PMH	53
C. Product Liability Dalam Hukum Konsumen	56
D. UU Perlindungan Konsumen.....	60
3. Hukum Acara dalam Pengadilan Menurut UUPK.....	63
A. Batas Waktu Gugatan	63
B. Forum Litigasi	66
C. Pembuktian dalam Product liability	68
D. Ganti Rugi	69

BAB IV : PENUTUP

1. Kesimpulan	72
2. Saran	73

DAFTAR BACAAN

BAB I
PENDAHULUAN



1. Latar Belakang dan Rumusan Masalah

Pertumbuhan perekonomian di Indonesia diwarnai dengan pertumbuhan usaha pada berbagai bidang. Pertumbuhan usaha ini tidak dapat lepas dari persaingan usaha yang sangat tinggi, karena para produsen/pelaku usaha berusaha untuk saling menguasai pasar dan menarik perhatian konsumen dengan produk-produknya. Karena itu terdapat beraneka macam produk barang dan jasa yang terus membanjiri pasaran. Mereka berupaya untuk memperoleh banyak konsumen disamping mendapatkan keuntungan sebesar mungkin. Dalam hal ini peranan pemasaran sangat besar dalam meningkatkan penjualan produk barang dan jasa.¹ Apalagi dalam era perdagangan bebas, kita dituntut untuk memproduksi barang dan jasa yang kompetitif di pasaran nasional maupun internasional. Itu berarti para produsen dituntut untuk lebih bersifat kreatif dalam meningkatkan penjualan produknya. Dalam mewujudkan produk yang kompetitif di pasaran tersebut, peranan periklanan akan semakin berarti dalam memasarkan produk barang dan/atau jasa.

Iklan merupakan sarana bagi produsen untuk memperkenalkan produknya (baik berupa barang dan/atau jasa) kepada masyarakat. Produsen melalui iklan, menginformasi

¹Yusuf Shofie, Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, h. 131.

tentang keunggulan, kualitas dan atau manfaat produk tersebut kepada masyarakat. Dengan iklan masyarakat diharapkan dapat terbujuk untuk membeli produk yang ditawarkan itu dan menjadikannya bagian dari kebutuhan hidupnya. Iklan juga membantu masyarakat untuk memilih dan menentukan produk mana yang akan mereka beli. Iklan-iklan tersebut selalu dirancang dengan sedemikian rupa untuk menarik perhatian para konsumen terhadap barang dan atau jasa yang ditawarkan, terutama dalam media cetak, sehingga di harapkan produk-produk yang di pasarkan oleh para produsen dapat meningkat penjualannya.

Usaha dengan cara apapun untuk meningkatkan penjualan melalui iklan (baik secara langsung maupun tidak langsung) yang mempunyai daya pengaruh yang tinggi ternyata menimbulkan masalah karena kemudian iklan yang seharusnya jujur, bertanggung jawab dan sesuai dengan peraturan yang berlaku dalam kenyataannya justru sebaliknya. Iklan yang muncul justru menyesatkan konsumen, karena memberikan keterangan yang tidak sesuai dengan kenyataannya, mengelabui bahkan memberikan janji-janji yang berlebihan. Sehingga konsumen banyak yang dirugikan oleh iklan-iklan tersebut. Beberapa iklan menyesatkan yang sering dilakukan oleh para pelaku usaha salah satunya adalah iklan obat, dimana obat pada dasarnya merupakan bahan atau sediaan yang dapat mempengaruhi keadaan atau fungsi tubuh manusia. Oleh karena itu pelaku usaha dalam memproduksi, mengedarkan atau pemasarannya dan penggunaannya perlu diatur secara ketat.²

Kasus pengurangan dosis pada obat flu dan obat batuk yang mengandung

phenylpropanolamine (PPA) yang dapat menyebabkan stroke dengan perdarahan otak apabila dosisnya melebihi 75 mg per hari, seharusnya diikuti dengan mencantumkan komposisi zat aktif dan aturan pakai pada setiap iklan obat flu maupun obat batuk.³ Namun dapat kita baca pada salah satu media cetak, dimana terdapat iklan obat batuk “WOODS“ yang tidak mencantumkan informasi mengenai komposisi zat aktif.⁴ Selain iklan obat batuk tersebut juga terdapat iklan-iklan obat kuat dalam media cetak yang tidak mencantumkan nama badan usaha yang memproduksi atau yang memasukkan ke wilayah Indonesia.⁵ Konsumen yang tidak well-informed terhadap istilah-istilah dan perkembangan kesehatan akan mudah dirugikan oleh kata-kata yang bernuansa medis yang digunakan oleh pengirim pesan dalam iklan media cetak.⁶ Meskipun saat ini ada perbaikan dalam tampilan iklan obat dengan dicantumkannya “baca aturan pakai”, “jika sakit berlanjut hubungi dokter”, namun tindakan ini belum menyelesaikan masalah, dan tidak menimbulkan kerugian pada konsumen akibat iklan akibat iklan yang menyesatkan. Tampilan iklan yang disertai peringatan tersebut

²Slamet Soesilo, “Isu-isu Global Dalam Perdagangan, Perlindungan Konsumen dan Lingkungan Hidup”, Makalah Panel Diskusi, Jakarta, 1991, h. 2.

³WWW. MediaIndonesia. Co. id, 2 Desember 2000.

⁴Ibid, 31 Maret 2000.

⁵Indra Ismawan, “Iklan dan Perlindungan Konsumen”, Media Indonesia, 9 September 2000, h. 3.

⁶Ibid, h. 3.

tersebut seakan-akan kembali lagi pada prinsip “*caveat emptor*” (*let the buyer beware*), yang mestinya untuk masa kini prinsip tersebut harus ditinggalkan dan diganti dengan dengan “*caveat vendor*” (*let the seller beware, or let the seller take care*).⁷

Pada bulan November 1992 Menteri Kesehatan RI pernah melontarkan suatu kritikan yang sangat tajam terhadap iklan obat yang beredar di masyarakat, bahwa iklan-iklan obat tersebut sangat menyesatkan konsumen.⁸ Sebab obat tidak ubahnya seperti mata uang bersisi dua, di satu sisi mempunyai manfaat untuk penyembuhan penyakit dan sisi lain mengandung risiko pada tubuh penderita. Terutama konsumen kelas bawah yang tanpa konsultasi ke dokter langsung membeli obat yang tampak ampuh dan berkhasiat mujarab sebagaimana yang digambarkan oleh iklan.⁹ Dengan pernyataan Menteri kesehatan tersebut dapat diduga bahwa jumlah iklan yang merugikan konsumen itu tidak terbatas karena itu baru pada media cetak. Sesungguhnya apa yang diungkapkan oleh Menteri Kesehatan sejak lama menjadi keluhan pangamat dan aktivis perlindungan konsumen. Frekuensi ini terus meningkat, terutama sejak masa reformasi ini yang sangat menghargai kebebasan mengeluarkan pendapat dengan munculnya

⁷Shidarta, Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia (selanjutnya disebut Shidarta I), Grasindo, Jakarta, 2000, h. 50.

⁸Shidarta, “Iklan Obat dan Mekanisme Pengawasannya” (selanjutnya disebut Shidarta II), Harian Bernas, 13 Desember 1992, H. 4.

⁹Djulaeka, Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Terhadap Iklan yang Menyesatkan, Tesis (tidak dipublikasikan), Universitas Airlangga, Surabaya, 1996, H. 6.

beberapa media cetak yang tak terhitung jumlahnya.

Dibandingkan dengan instansi-instansi lainnya, Departemen Kesehatan sebenarnya memiliki rambu-rambu pengaman yang relatif lebih lengkap dalam melindungi konsumen. Departemen ini mempunyai lembaga tersendiri yang mengawasi peredaran dan penggunaan obat, makanan, kosmetika, dan alat kesehatan. Tugas demikian dibebankan kepada Direktorat Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan (Ditjen POM). Untuk melakukan pengawasan demikian, khususnya yang berkaitan dengan periklanan diterbitkan Surat Keputusan bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Penerangan (Nomor 252/MenKes/SKBS/VIII/80 dan Nomor 22/Kep/MenPen/1980) tentang Pengendalian dan Pengawasan Iklan Obat, Makanan, Minuman, Kosmetika, dan Alat Kesehatan (OMKA). Menurut Surat Keputusan Bersama itu, Menteri Kesehatan berkewajiban mengawasi materi periklanan sesuai dengan kriteria teknis medis dan etis, sedangkan Menteri Penerangan melakukan pengawasan materi secara umum. Untuk itu selanjutnya dibentuk panitia khusus/bersama, yang keanggotaannya berasal dari dua departemen serta kalangan periklanan dan anggota masyarakat lainnya. Namun, ide yang diamanatkan Surat Keputusan Bersama tersebut tidak dilanjutkan. Panitia yang dimaksud tidak pernah dibentuk dan konsekuensinya, surat keputusan itu tidak dapat dijadikan dasar pegangan penertiban periklanan OMKA.

Pengawasan iklan dibidang obat ditetapkan dalam Undang-Undang N0. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan pasal 41 ayat 2 yaitu iklan harus obyektif, lengkap dan tidak menyesatkan. Selain itu juga mengacu kepada keputusan menteri kesehatan N0. 232-

3/A/SK/XI/90 tentang Kriteria Terperinci, Kelengkapan Permohonan dan Tata Laksana Pendaftaran Obat Jadi. Dalam ketentuan ini disyaratkan bahwa setiap iklan obat harus memuat informasi sesuai dengan persetujuan yang diberikan Departemen Kesehatan pada saat didaftarkan. Jenis obat yang boleh diiklankan hanyalah jenis obat bebas dan terbatas, bukan jenis obat keras. Pelanggaran hak-hak konsumen oleh iklan yang menyesatkan, telah lama terjadi.¹⁰ Hal ini terjadi karena sebagian besar masyarakat atau konsumen Indonesia masih rendah pengetahuannya dan kesadarannya sebagai konsumen yang selektif.¹¹ Serta belum banyak mempunyai kepedulian terhadap penyiaran iklan, apakah iklan itu merugikan, menyesatkan atau menipu dan bahkan iklan yang dicetak dianggap sebagai hiburan yang segar. Padahal sebenarnya iklan tersebut dapat memberikan dampak yang negatif terutama bagi anak-anak.¹² Disamping juga baru disahkannya UU NO. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, sehingga ada kemungkinannya aspek-aspek dari hukum ini belum banyak dipahami baik oleh masyarakat sebagai konsumen maupun pihak produsen obat.

Dari uraian yang terdapat dalam latar belakang di atas, muncul permasalahan yang akan diteliti, yaitu :

¹⁰Sidharta I, op. cit, hal. 50.

¹¹Sri Anggarini, Upaya Penanggulangan Pelanggaran Hak-Hak Konsumen, Tesis (tidak dipublikasikan), Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1998, h. 1.

¹²Sri Anggarini, Ibid, h. 1.

- a. Bagaimana kriteria suatu iklan dalam media cetak dikategorikan sebagai iklan yang menyesatkan menurut peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang iklan?
- b. Bagaimana tanggung gugat produsen terhadap iklan obat yang tergolong iklan yang menyesatkan ?

2. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

- a. menganalisis kriteria iklan dalam media cetak sebagai iklan yang menyesatkan.
- b. Di samping itu juga menganalisis tanggung gugat produsen terhadap iklan obat yang tergolong sebagai iklan yang menyesatkan.

3. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi :

- a. ilmu hukum berkaitan dengan tanggung gugat pelaku usaha terhadap iklan obat yang menyesatkan.
- b. Selain itu diharapkan hasil penelitian dapat digunakan oleh aparat penegak hukum dalam rangka melaksanakan tugasnya dalam bidang periklanan obat.

4. Kajian Pustaka

Permasalahan yang menimpa konsumen Indonesia tidaklah jarang terjadi. Selama beberapa dasawarsa sejumlah peristiwa penting yang menyangkut keamanan dan keselamatan konsumen dalam mengkonsumsi barang dan jasa, mencuat kepermukaan sebagai keprihatinan nasional yang tak kunjung mendapat perhatian dari sisi perlindungan hukum bagi para konsumen. Padahal saat ini lebih dari 200 juta penduduk Indonesia tidak akan mungkin dapat menanggalkan predikat “Konsumen”. Seperti dikatakan oleh John F. Kennedy dalam “The American congress” pada tahun 1962: “Consumers, by definition, include us all”.¹³ Bahkan Abdul Hakim GN mengemukakan keheranannya mengapa masalah perlindungan konsumen yang jelas menyangkut hajat hidup orang banyak kurang mendapat perhatian.¹⁴ Perlindungan hukum bagi konsumen sebenarnya ditujukan untuk kepentingan nasional, oleh karenanya usaha-usaha perlindungan konsumen merupakan suatu mekanisme yang diperlukan dalam hubungan antara pemerintah-produsen-konsumen. Meskipun konsumen meliputi semua pihak, namun mekanisme hubungan segitiga ini merupakan perwujudan tugas dan fungsinya masing-masing dalam masyarakat. Produsen membutuhkan konsumen bagi pemasaran produknya, konsumen mendambakan hasil produksi untuk memenuhi kebutuhannya

¹³Sri Handajani, Tanggung Gugat Produsen Bahan Makanan Dalam Perlindungan Konsumen, Tesis (dipublikasikan), Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, h. 15

¹⁴Abdul Hakim GN, Politik Hukum Indonesia, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1988, h. 41.

dan sebaliknya pemerintah akan memperoleh manfaat dari hubungan produsen dan konsumen tersebut. Pemerintah selaku pembuat kebijaksanaan dan keputusan dapat mengatur dan menciptakan hubungan yang harmonis antara produsen dan konsumen.

Berdasarkan dari pemahaman bahwa warga negara berhak memperoleh perlindungan hukum yang sama dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, sebagaimana tersurat dalam pasal 27 Undang-Undang Dasar 1945 yang terinci dalam ayat-ayat sebagai berikut :

- (1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan Pemerintahan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu sehingga tidak ada kecualinya.
- (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat ditafsirkan bahwa ketentuan pasal 27 Undang-Undang Dasar 1945 mencerminkan “Asas Persamaan Hak atas Perlindungan Hukum” yang jika dikaitkan dengan perlindungan hukum bagi konsumen, diharapkan adanya perlindungan yang seimbang antar produsen dan konsumen. Pengaturan-pengaturan hukum yang memberikan kemudahan-kemudahan dan kelonggaran-kelonggaran dalam menopang perluasan produksi diharapkan seimbang dengan pengaturan-pengaturan hukum yang memberikan perlindungan bagi konsumen, sehingga memberi makna bagi tujuan pembangunan.

Diundangkannya Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan konsumen pada tanggal 20 April 1999 oleh pemerintah transisi (Kabinet Reformasi

Pembangunan) Presiden BJ Habibie tampaknya diiringi dengan harapan terwujudnya wacana baru hubungan konsumen dengan pelaku usaha (produsen, distributor, pengecer, pengusaha/perusahaan dan sebagainya) dalam menyongsong perdagangan bebas. Kritik dan berbagai keluhan dari berbagai pihak terhadap penegakan hukum dan perlindungan hukum bagi yang lemah menjadi referensi utama dalam perumusan norma-norma perlindungan konsumen dalam undang-undang baru ini. Istilah konsumen berasal dan alih bahasa dari kata *consumer* (Inggris-Amerika), atau *consument/konsument* (Belanda). Pengertian dari *consumer* atau *consument* tergantung dalam posisi mana dia berada. Secara harfiah arti kata *consumer* itu adalah “(lawan dari produsen) setiap orang yang menggunakan barang”.¹⁵ Tujuan penggunaan barang atau jasa itu akan menentukan termasuk konsumen kelompok mana pengguna tersebut. Begitu pula Kamus Bahas Inggris-Indonesia memberi arti kata *consumer* sebagai “pemakai atau konsumen”.¹⁶

Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, istilah “Konsumen” sebagai definisi yuridis formal ditemukan pada Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 dalam pasal 1 angka 2 adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain, dan tidak untuk diperdagangkan. Sebelum muncul UUPK–Yang diberlakukan

¹⁵AZ. Nasution, Hukum Perlindungan Konsumen (Suatu Pengantar), (Selanjutnya disebut AZ. Nasution I) Jakarta, Daya Widya, 1999, h. 3.

¹⁶John. M. Echols & Hasan Sadily, Kamus Inggris-Indonesia, Gramedia, Jakarta, 1986, h. 124.

Pemerintah mulai 20 April 2000— praktis hanya sedikit pengertian normatif yang tegas tentang konsumen dalam hukum positif Indonesia. Dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (Ketetapan MPR No. II/MPR/1993) secara eksplisit dicantumkan kata “perlindungan konsumen”, sekalipun tidak diuraikan lebih jauh mengenai pengertian dan substansinya. Secara implisit memang segera dapat ditemukan dalam GBHN tersebut berbagai hal yang berhubungan dengan kepentingan konsumen, seperti keharusan menghasilkan atau meningkatkan: barang yang bermutu, kualitas dan pemerataan pendidikan, kualitas pelayanan kesehatan, kualitas hunian dan lingkungan hidup, sistem transportasi yang tertib, lancar, aman dan nyaman, kompetisi yang sehat dan kesadaran hukum. Semua itu merupakan bagian dari kepentingan konsumen pula.

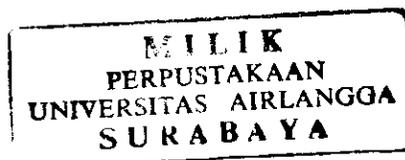
Di antara ketentuan normatif itu terdapat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. UU ini memuat suatu definisi tentang konsumen, yaitu setiap pemakai dan atau pengguna barang dan atau jasa, baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan orang lain. Batasan ini mirip dan garis besar maknanya diambil alih oleh UUPK. Istilah lain yang agak dekat dengan konsumen adalah “pembeli” (*koper*). Istilah ini dapat dijumpai dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Pengertian konsumen jelas lebih luas daripada pembeli.¹⁷

Pakar masalah konsumen di Belanda, Hondius menyimpulkan, para ahli hukum pada umumnya sepakat mengartikan konsumen sebagai, pemakai produksi terakhir dari

¹⁷Shidarta I, *op cit.*, h. 2.

benda dan jasa; (*uiteindelijke debruiker van goederen endiensten*).¹⁸ Dengan rumusan itu, Hondius ingin membedakan antara konsumen bukan pemakai terakhir (konsumen antara) dan konsumen pemakai terakhir. Konsumen dalam arti luas mencakup kedua kriteria itu, sedangkan konsumen dalam arti sempit hanya mengacu pada konsumen pemakai terakhir. Di Prancis, berdasarkan doktrin dan yurisprudensi yang berkembang, konsumen diartikan sebagai, “*The person who obtains goods or services for personal or family purposes*”. Dari definisi ini terkandung dua unsur, yaitu (1) konsumen hanya orang, dan (2) barang atau jasa yang digunakan untuk keperluan pribadi atau keluarganya. Sekalipun demikian, makna kata “memperoleh” (*to obtain*) masih kabur, apakah maknanya hanya melalui hubungan jual-beli atau lebih luas daripada itu. Undang-Undang Jaminan Produk di Amerika Serikat sebagaimana dimuat dalam Magnusson – Moss Warranty, Federal Trade Commission Act 1975 mengartikan konsumen persis sama dengan ketentuan di Prancis. Demikian pula dengan rumusan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Belanda (NBW Buku VI, pasal 236); walaupun terkesan lebih umum (karena dimuat dalam bab tentang syarat-syarat umum perjanjian), napas yang dikandung tetap kurang lebih sama. Dalam NBW itu konsumen dinyatakan sebagai orang aliamiah. Maksudnya, ketika mengadakan perjanjian tidak bertindak selaku orang yang menjalankan profesi atau perusahaan.¹⁹

¹⁸ Shidarta I, *Ibid.*, h. 3.



Di Spanyol, pengertian konsumen didefinisikan secara lebih luas, yaitu :

*“Any individual or company who is the ultimate buyer or user of personal or real property, products, services or activities, regardless of whether the seller, supplier or producer is a public or private entity, acting alone or collectively”*²⁰

Konsumen diartikan tidak hanya individu (orang), tetapi juga suatu perusahaan yang menjadi pembeli atau pemakai terakhir. Adapun yang menarik di sini, konsumen tidak harus terikat dalam hubungan jual beli sehingga dengan sendirinya konsumen tidak identik dengan pembeli. Sesuai dengan penjelasan Pasal 1 angka 2 UUPK, kata “pemakai” menekankan, konsumen adalah konsumen akhir (*ultimate consumer*). Istilah “pemakai” dalam hal ini tepat digunakan dalam rumusan ketentuan tersebut, sekaligus menunjukkan, barang dan atau jasa yang dipakai tidak serta merta hasil dari transaksi jual beli. Artinya, yang diartikan sebagai konsumen tidak selalu harus memberikan prestasinya dengan cara dengan cara membayar uang untuk memperoleh barang dan atau jasa itu. Dengan kata lain, dasar hubungan hukum antara konsumen dengan pelaku usaha tidak perlu harus kontraktual (*the Privity of contract*). Konsumen memang tidak sekedar pembeli (*buyer* atau *koper*), tetapi semua orang (perorangan atau badan usaha) yang mengkonsumsi barang dan/atau jasa. Jadi, yang paling penting terjadinya suatu

¹⁹Az. Nasution, Konsumen dan Hukum (Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia), Pustaka Sinar harapan, Jakarta, 1995, h. 72. (Selanjutnya disebut AZ. Nasution II)

²⁰Shidarta I, op. cit, h. 3.

suatu transaksi konsumen (*consumer transaction*) berupa peralihan barang dan/atau jasa, termasuk kata “memperoleh” (*to obtain*) peralihan kenikmatan dalam menggunakannya. Definisi dari Pelaku Usaha yang diberikan dalam Undang-Undang No. 8 tahun 1999 pasal 1 angka 3 adalah setiap orang perorang 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.

Undang-Undang Perlindungan Konsumen tampaknya berusaha menghindari penggunaan kata “produsen” sebagai lawan dari kata “konsumen”. Untuk itu digunakan kata “pelaku usaha” yang bermakna lebih luas. Istilah terakhir ini dipilih untuk memberi arti sekaligus bagi kreditur (penyedia dana), produsen, penyalur, penjual, dan terminologi lain yang lazim diberikan. Bahkan pelaku usaha ini juga mencakup perusahaan media, tempat iklan itu ditayangkan.

Berkaitan dengan istilah barang dan/atau jasa, sebagai pengganti terminologi tersebut digunakan kata produk. Saat ini produk sudah berkonotasi barang atau jasa. Semula kata produk hanya mengacu pada pengertian barang.²¹ Dalam dunia periklanan, misalnya, istilah produk dipakai juga untuk menamakan jenis-jenis layanan periklanan.

²¹Az. Nasution, “Profil Undang-Undang Perlindungan Konsumen”, Warta Konsumen No. 6, Juni 1999, h. 7. (Selanjutnya disebut AZ. Nasution III)

Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengartikan barang sebagai setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, baik dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat untuk diperdagangkan, dipakai dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen. UUPK tidak menjelaskan perbedaan istilah “dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan”. Sementara itu, jasa diartikan sebagai setiap pelayanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen. Pengertian “disediakan bagi masyarakat” menunjukkan, jasa itu harus ditawarkan kepada masyarakat. Artinya, harus lebih dari satu orang. Jika demikian halnya, layanan yang bersifat khusus (tertutup) dan individual, tidak tercakup dalam pengertian tersebut. Kata-kata “ditawarkan kepada masyarakat” itu harus ditafsirkan sebagai bagian dari suatu transaksi konsumen. Artinya, seseorang yang karena kebutuhan mendadak lalu menjual rumahnya kepada orang lain, tidak dapat perbuatan tersebut sebagai transaksi konsumen. Si pembeli tidak dapat dikategorikan sebagai “konsumen” menurut UUPK.

Barang dan/atau jasa yang ditawarkan kepada masyarakat sudah harus tersedia dipasaran, sesuai dengan ketentuan pasal 9 ayat (1) huruf (e) UUPK. Dalam perdagangan perdaganganyang makin kompleks dewasa ini, syarat itu tidak mutlak untuk dituntut oleh masyarakat konsumen. Transaksi konsumen ditujukan untuk kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, dan makhluk hidup lain. Unsur yang diletakkan dalam definisi itu mencoba untuk memperluas pengertian kepentingan. Kepentingan ini tidak sekedar ditujukan untuk diri sendiri dan keluarga, tetapi juga barang dan/atau jasa itu diperuntuka

bagi orang lain (di luar diri sendiri dan keluarganya), bahkan untuk makhluk hidup lain, seperti hewan dan tumbuhan. Dari sisi teori kepentingan, setiap tindakan manusia adalah bagian dari kepentingannya. Oleh sebab itu, penguraian unsur itu tidak menambah makna apa-apa karena pada dasarnya tindakan memakai suatu barang dan/atau jasa (terlepas ditujukan untuk siapa dan makhluk hidup lain), juga tidak terlepas dari kepentingan pribadi.

Iklan adalah segala bentuk pesan tentang suatu produk yang disampaikan lewat suara media dan dibiayai oleh pengiklan yang dikenal, serta ditujukan kepada sebagian atau seluruh masyarakat. Disini harus dibedakan antara iklan dan periklanan. Periklanan adalah keseluruhan proses yang meliputi penyiapan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan penyampaian iklan, jadi periklanan merupakan kegiatan yang melibatkan 3 (tiga) unsur yaitu :

1. Produsen yang juga disebut pengiklan yaitu pihak yang membiayai,
2. Perusahaan periklanan atau pihak yang membuat iklan
3. Media massa atau yang menyiarkan.

Media cetak adalah suatu media yang praktis dan mengutamakan pesan-pesan yang vital. Media cetak dapat disebut sebagai media utama karena :

1. jangkauan distribusinya yang tidak dibatasi seperti halnya media elektronik dan media luar ruangan.
2. Harga satuan media cetak murah dan dapat dibeli secara eceran.²²

Berdasarkan pada ketentuan Peraturan Menteri Kesehatan No.917/ MenKes/ Per/

X/ 1993 tentang Wajib Daftar Obat Jadi pasal 1 angka 1 :

“Obat jadi adalah sediaan atau paduan bahan-bahan yang siap untuk digunakan untuk mempengaruhi atau menyelidiki sistem fisiologi atau keadaan patologi dalam rangka penetapan diagnosa, pencegahan, penyembuhan, pemulihan, peningkatan, kesehatan dan kontrasepsi”.

Hubungan hukum dan atau masalah antara konsumen dengan pelaku usaha, umumnya terjadi melalui suatu perikatan, baik karena perjanjian atau karena undang-undang. Perikatan itu dapat terjadi secara tertulis maupun tidak tertulis. Perikatan terjadi karena undang-undang, baik karena undang-undang maupun sebagai akibat dari perbuatan seseorang. Perbuatan itu dapat perbuatan yang diperbolehkan atau perbuatan yang melanggar hukum (Pasal 1352, 1353, dan seterusnya). Dalam perikatan yang timbul karena perjanjian, tidak dipenuhi atau dilanggarnya butir-butir perjanjian itu, setelah dipenuhi syarat tertentu, dapat mengakibatkan terjadinya cedera-janji (*wanprestasi*). Perbuatan cedera janji ini memberikan hak pada pihak yang diciderai janji untuk menggugat ganti rugi berupa biaya, kerugian, dan bunga (pasal 1236 dalam hal perjanjian memberikan sesuatu, pasal 1239, dan pasal 1242 dalam hal perjanjian berbuat atau tidak berbuat sesuatu, jls, pasal 1243, 1244, 1246).²³

Pada pasal 1313 BW diberikan pengertian perjanjian sebagai suatu perbuatan

²²Rhenald Kasali, Manajemen Periklanan : Konsep dan Aplikasinya Di Indonesia, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1993, h. 101.

²³AZ. Nasution I, op. cit , Hal. 74.

gugat, atau si A (karyawan) yang bertanggung gugat sekaligus bertanggung jawab. Berdasarkan alasan ini, istilah tanggung jawab dalam rumusan Undang-Undang sepanjang berkaitan dengan masalah gugatan dan ganti rugi (materi perdata) diganti dengan istilah tanggung gugat.

Menurut Sri Handajani, “liability” adalah “tanggung gugat”, karena hak ganti rugi merupakan hak perdata yang pada umumnya dilakukan melalui suatu gugatan. Istilah tanggung gugat lebih berkonotasi sebagai tanggung gugat atas kerugian.²⁶ Tanggung gugat produsen ialah tanggung gugat yang ditujukan kepada para produsen atas produk yang telah dibawanya ke dalam peredaran melalui iklan, yang menimbulkan atau menyebabkan kerugian karena iklan produk tersebut menyesatkan.

5. Metode Penelitian

a. Sifat Penelitian

Kajian penelitian ini dilaksanakan dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu dengan memperhatikan norma-norma hukum yang terkandung di dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur periklanan obat dan perlindungan konsumen.

²⁵Sri Handajani, *op. cit.*, hal. 12.

²⁶Sri Handajani, *Ibid*, hal. 12.

b. Bahan Hukum yang Digunakan sebagai Acuan Analisis

Bahan hukum yang digunakan dalam melakukan penelitian adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, khususnya yang mengatur mengenai periklanan obat dan perlindungan konsumen. Bahan hukum sekunder terdiri dari literatur-literatur, hasil seminar-seminar, dokumen-dokumen dan lain-lain yang berkaitan dengan penelitian ini.

c. Analisis Bahan Hukum

Bahan-Bahan hukum yang diperoleh melalui studi kepustakaan akan diidentifikasi dan diinventarisasi yang selanjutnya dianalisis secara sistematis sehingga memperoleh gambaran yang menyeluruh tentang tanggung gugat produsen obat terhadap iklan yang menyesatkan melalui media cetak. Disamping itu juga akan diketahui kriteria iklan yang menyesatkan. Kemudian hasilnya disusun secara sistematis dalam uraian pembahasan. Berdasarkan penelitian dan analisa yang ada akan ditarik kesimpulan dan dilengkapi saran-saran yang dipandang bermanfaat bagi konsumen dan pelaku usaha khususnya dalam periklanan obat.

7. Pertanggung Jawaban Sistematika Penelitian

Untuk lebih memperjelas pemahaman materi dalam penulisan tesis ini, maka akan diuraikan lebih lanjut dalam bab-bab. Uraian dari bab-bab tersebut merupakan jawaban atas permasalahan tersebut, yang secara garis besar dapat diuraikan sebagai berikut :

Bab I merupakan pendahuluan yang meliputi latar belakang permasalahan dan rumusan masalah yang selanjutnya dapat memberikan gambaran tentang pembahasan yang akan dilakukan. Bab I ini meliputi pula tujuan dan manfaat penelitian yang mengarah pada hal-hal yang bersifat praktis, metode penelitian serta pertanggungjawaban sistematika penelitian. Kemudian pada Bab II, mengulas mengenai pokok permasalahan pertama yaitu kriteria iklan yang menyesatkan melalui media cetak. Pembahasan didahului dengan iklan dalam media cetak, iklan sebagai penawaran dalam perjanjian serta klasifikasi iklan yang menyesatkan menurut peraturan perundang-undangan.

Bab III, membahas tentang tanggung gugat pelaku usaha terhadap iklan obat yang menyesatkan. Pembahasan didahului dengan produsen sebagai pihak yang bertanggung gugat, tanggung gugat produsen berdasarkan wanprestasi dan perbuatan melawan hukum serta upaya-upaya hukumnya.

Bab IV, merupakan uraian akhir dari penulisan ini. Bab IV ini berisi tentang kesimpulan atas pembahasan permasalahan pada bab-bab sebelumnya serta saran-saran yang sekiranya dapat membantu menyelesaikan permasalahan.

BAB II

IKLAN MENYESATKAN MELALUI MEDIA CETAK

1. Iklan Dalam Media Cetak

Berdasarkan penjelasan atau uraian pada bab 1, tidak dapat disangkal lagi, bahwa iklan merupakan sarana atau upaya pemasaran atau penjualan barang dan/atau jasa yang semakin menempati posisi penting dalam kebijakan pemasaran barang dan/atau jasa. Dengan kemajuan teknologi komunikasi atau informasi, terutama teknologi media cetak, iklan-iklan dirancang dan dikemas semakin menarik untuk memikat dan mempengaruhi konsumen untuk membeli produk-produk yang ditawarkan oleh pihak produsen. Terdapat beberapa batasan atau definisi tentang iklan, yang satu berbeda dengan yang lain, tergantung yang menyatakannya. Undang-Undang No. 10 Tahun 1961 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 1961 tentang Barang menjadi Undang-Undang. Penerbitan undang-undang ini dimaksudkan untuk menguasai dan mengatur barang-barang apa pun yang diperdagangkan di Indonesia. Undang-undang ini, pasal 2 ayat (4) menyebutkan tentang “dan ... alat-alat reklame ...”. Sayangnya pengungkapan tersebut hanya sekali itu saja, tanpa penjelasan apa pun lainnya. Dalam UU No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, juga tidak memuat sesuatu hal tentang periklanan, kecuali pada penjelasan Pasal 41 ayat 2 disebutkan “pengertian informasi termasuk periklanan”.

Pengertian iklan berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Kesehatan (selanjutnya

disebut Permenkes) No. 329/Men kes/Per/XII/1976 tentang Produksi dan Peredaran Makanan adalah usaha dengan cara apapun untuk meningkatkan penjualan, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen pada pasal 9 (1) menyatakan :

“Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar dan atau seolah-olah ... dan seterusnya”.

Sayangnya dalam undang-undang ini tidak dicantumkan apa yang dimaksud dengan iklan. Yang terdapat dalam perundang-undangan ini hanyalah berbagai larangan dan suruhan berkaitan dengan periklanan saja. Lebih khusus lagi, Masyarakat Periklanan Indonesia mendefinisikan iklan sebagai segala bentuk pesan tentang suatu produk yang disampaikan melalui media yang ditujukan kepada sebagian atau seluruh masyarakat. Sedangkan America Marketing Association mendefinisikan iklan sebagai *any paid form of non-personal presentation and promotion of ideas, goods or services by an identified sponsor*.²⁷ Sementara itu, beberapa literatur menyebutkan *advertising is paid non-personal communication from an identified sponsor using mass media to persuade or influence an audience*.²⁸

Tujuan utama iklan adalah untuk meningkatkan penjualan barang dan atau jasa

²⁷Djulaeka, op. cit, Hal. 22.

²⁸Djulaeka, Ibid, hal. 23.



yang ditawarkan.²⁹ Sedangkan tujuan iklan, menurut Jefkins adalah “*advertising aims to persuade people to buy*”.³⁰

Dari beberapa rumusan tentang iklan tersebut di atas dapat disimpulkan unsur-unsur penting suatu iklan, yaitu :

- bentuk dan substansi : promosi dan pernyataan tentang karakteristik (sifat) dan mutu suatu produk dalam kemasan informasi (tertulis, verbal, dan gambar) dengan menggunakan media cetak;
- tujuan dan sasaran : memikat dan mempengaruhi konsumen untuk membeli suatu produk;
- penyampaian informasi : perusahaan-perusahaan tertentu yang diidentifikasi dalam iklan tersebut;
- kelompok sasaran : konsumen.

Gabungan unsur-unsur di atas akan membentuk pengertian iklan. Dengan demikian, iklan merupakan promosi dan pernyataan tentang sifat dan mutu barang dan atau jasa dengan menggunakan media audio visual dan cetak, yang dilakukan oleh

²⁹Shidarta, Pengetahuan Tentang Aspek Hukum Perlindungan Konsumen dan Status Sosial Media Cetak serta Perlindungan Hak-Hak Konsumen dalam Iklan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1994, hal. 39. (Selanjutnya disebut Shidarta III)

³⁰Yohanes Sogar Simamora, Penerapan Prinsip Caveat Vendor Sebagai Sarana Perlindungan Bagi Konsumen Perumahan Di Indonesia, , Tesis (tidak dipublikasikan), Universitas Airlangga, Surabaya, 1996, Hal. 111.

pelaku usaha, untuk memikat atau membujuk dan mempengaruhi konsumen untuk membeli barang dan atau jasa yang ditawarkan.

Dalam penulisan tesis ini, ada satu hal yang perlu diklarifikasi yaitu istilah “sifat dan mutu” produk. Istilah “sifat dan mutu” merangkum masalah asal, isi, komposisi, etiket atau label, serta kegunaan (sebagaimana disarikan dari pasal 2, pasal 1 ayat 2 dan pasal 7 ayat 1 dan 2 Peraturan Menteri kesehatan Nomor 79 tahun 1978 tentang Label dan Periklanan Makanan, dan pasal 2 ayat 4 Undang-Undang No. 10 Tahun 1961 tentang Barang). Selain itu, juga merangkum standar, berat isi, ukuran, kondisi, dan jaminan (sebagaimana disarikan dari pasal 9, 10, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen).

Disini harus dibedakan antara iklan dan periklanan. Periklanan adalah keseluruhan proses yang meliputi persiapan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan penyampaian iklan.³¹

Iklan yang menggunakan sarana media cetak adalah iklan yang di surat kabar, majalah, tabloid. Berdasarkan penggunaan media cetak ini iklan disesuaikan dengan ruangan yang tersedia oleh media yang bersangkutan, pengaturan itu merupakan wewenang dari media cetak , terutama tentang berapa besarnya biaya yang harus dibayar oleh pengiklan jika ia menggunakan ruang tertentu pada media cetak.

Didalam praktek media cetak dapat dibedakan menjadi dua jenis yaitu :

³¹Shidarta III, *op. cit*, hal. 52.

1. High Brow (quality) adalah media cetak yang diperuntukkan bagi golongan masyarakat menengah keatas. Media cetak ini memiliki ciri-ciri :
 - A. gaya bahasanya halus dan sopan.
 - B. pada umumnya dibaca oleh orang-orang yang berpendidikan menengah keatas.
 - C. tidak banyak menggunakan ilustrasi.
2. Boulevard adalah media cetak untuk golongan masyarakat menengah kebawah. Media cetak ini memiliki ciri-ciri :
 - A. gaya bahasa kasar, bahkan terlalu berani membeberkan suatu kejadian.
 - B. pada umumnya dibaca oleh orang-orang yang berpendidikan menengah kebawah, dan tidak memerlukan banyak pemikiran.
 - C. emosional dan memberi tekanan pada kejadian-kejadian yang dekat dengan masyarakat (perampokan, seks, pembunuhan, perkosaan, kecelakaan dan lain-lain).³²

Dari kedua jenis media cetak tersebut diatas, ternyata yang banyak memuat pelanggaran hak-hak konsumen adalah media cetak yang high brow. Hal ini disebabkan karena pembaca atau konsumennya adalah orang-orang yang berpendidikan menengah keatas sehingga cepat tanggap apabila terdapat indikator pelanggaran hak-hak konsumen dalam iklan-iklan yang dimuat.³³

³²Shidarta III, *ibid*, hal. 60.

Mengenai iklan yang ada di media cetak didalam praktek dibedakan menjadi dua jenis yaitu iklan standart dan iklan layanan masyarakat. Iklan standart adalah iklan yang ditata secara khusus untuk keperluan memperkenalkan dan menawarkan barang dan/atau jasa dengan tujuan untuk menggugah minat beli konsumen, sedangkan iklan layanan masyarakat adalah jenis iklan non profit yang tujuannya antara lain untuk mengajak masyarakat bersikap positif terhadap pesan yang disampaikan seperti ajakan untuk melestarikan lingkungan, ber KB, membayar pajak, mencegah HIV dan lain-lain.

Selain iklan standart dan iklan layanan masyarakat ada juga pembagian jenis iklan yang lebih spesifik pada media cetak yaitu:

1. Iklan baris yaitu iklan yang pertama kali dikenal didalam masyarakat. Pada umumnya iklan baris hanya terdiri dari pesan-pesan komersial yang berhubungan dengan kebutuhan pengiklan, seperti iklan lowongan pekerjaan, jual beli kendaraan bekas, menawarkan jasa-jasa tertentu dan lain lain. Meskipun ukurannya kecil dan banyak mengandung tingkatan namun iklan baris merupakan satu-satunya jenis iklan yang dibaca secara khusus oleh mereka sedang yang membutuhkannya. Iklan ini memang disediakan oleh media cetak sebagai pelayanan istimewa bagi pembacanya dan iklan ini masih dianggap sebagai pemasukan yang potensial

³³Sri Anggarini, *op. cit*, Hal. 24.

2. Iklan display yang merupakan iklan yang paling dominan dalam surat kabar ukurannya sangat bervariasi, biasanya minimal 2 kolom hingga $\frac{1}{4}$, $\frac{1}{2}$ dan satu halaman penuh.
3. Iklan suplemen yaitu iklan yang dipublikasikan oleh penerbit independen dan didistribusikan sebagai suplemen atau sisipan pada surat kabar atau majalah.

Iklan baris biasanya hanya dijumpai pada surat kabar harian baik high brow maupun boulevard. Sebaliknya iklan berbentuk suplemen biasanya hanya dijumpai pada media cetak yang berbentuk majalah baik yang terbit mingguan, tengah bulanan, ataupun bulanan.

Dari 3 (tiga) jenis iklan tersebut di atas (iklan baris, display dan suplemen), pelanggaran yang paling banyak terjadi adalah dalam iklan display. Iklan baris dan iklan suplemen memang jumlahnya tidak sebanyak iklan display yang umumnya terdapat pada semua jenis penerbitan yang memuat iklan.

2. 2. Klasifikasi dan Kriteria Iklan yang Menyesatkan Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan

Iklan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari *selling orientation* pada pihak pelaku usaha. Dengan *selling orientation*, tujuan memproduksi suatu barang dan jasa bukan terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, melainkan untuk memperdagangkan barang dan jasa itu.

Kuatnya *selling orientation* di satu sisi, dan tingginya tingkat persaingan usaha di

antara sesama pelaku usaha di sisi yang lain, pada akhirnya menumbuhkan cara-cara yang tidak fair dalam membuat iklan. Sebagai akibatnya, terdapat kecenderungan membuat pernyataan atau gambar yang melebih-lebihkan kualitas barang dan jasa yang diperdagangkan dengan tujuan untuk menyesatkan konsumen, bahkan mereka mengabaikan kode etik periklanan yang berlaku.

Pengertian iklan yang menyesatkan tidak dapat ditemukan baik dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia. Hal ini disebabkan belum dibentuknya peraturan perundang-undangan yang mengatur secara khusus tentang periklanan. Tetapi secara implisit dalam Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia dapat ditafsirkan bahwa iklan yang menyesatkan adalah iklan yang memberikan janji yang berlebihan tentang mutu dan sifat barang dan atau jasa. Belum adanya penafsiran secara autentik tentang “iklan yang menyesatkan” menimbulkan banyak kesulitan untuk memahami pengertian dari iklan yang menyesatkan tersebut.

Secara sederhana, istilah “menyesatkan” dapat dilihat dari dua perspektif, yaitu dari segi konsumen dan pelaku usaha. Dari segi konsumen, istilah menyesatkan dipahami sebagai pernyataan atau gambar yang mengakibatkan konsumen keliru atau salah dalam mengambil keputusan untuk membeli suatu produk. Sedangkan dari segi pelaku usaha, istilah tersebut mengarah kepada segala perbuatan yang sengaja atau lalai dalam memberikan gambaran atau pernyataan yang tidak benar dan tidak jujur tentang suatu produk kepada konsumen.

Dikaitkan dengan unsur-unsur suatu iklan, maka iklan yang menyesatkan

mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

- bentuk dan substansi : promosi dan pernyataan yang tidak benar dan tidak jujur tentang sifat dan mutu produk dalam kemasan informasi (tertulis, verbal, dan gambar) dengan menggunakan media audio-visual dan cetak;
- tujuan : menipu dan mengelabui konsumen agar membeli barang dan/atau jasa yang ditawarkan.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka “istilah iklan yang menyesatkan” menunjukkan adanya promosi dan pernyataan yang tidak benar dan tidak jujur tentang sifat dan mutu barang dengan sarana media audio-visual dan cetak, dalam bentuk tertulis, verbal dan gambar, yang bertujuan untuk menipu dan mengelabui konsumen (baik disengaja atau tidak) sehingga konsumen membeli barang dan/atau jasa dibawah gambaran yang keliru dan salah.

Kerugian konsumen akibat iklan yang menyesatkan terjadi pada tahapan, yaitu :

◆ Kerugian Transaksi

Yang dimaksud dengan kerugian transaksi ialah kerugian yang dialami konsumen sejak saat konsumen menerima barang dan/atau jasa yang ternyata sifat dan mutunya tidak sesuai dengan yang diperjanjikan (diiklankan). Kerugian ini dapat berupa kelebihan harga yang sepatutnya tidak perlu dibayarkan terhadap barang yang mutunya ternyata lebih rendah (selisih antara harga yang seharusnya dibayar dengan harga antara yang telah dibayar

ongkos-ongkos yang telah dikeluarkan untuk memperoleh barang dan/atau jasa tersebut (sejak menutup perjanjian sampai penerimaan barang dan/atau jasa), atau juga kerugian immaterial secara psikologis akibat penipuan dan penyesatan oleh pelaku usaha. Sehingga konsumen tidak menerima barang persisi seperti yang seharusnya menjadi haknya, di sini kerugian konsumen sebagai akibat iklan yang menyesatkan.

Dengan demikian, saya berpendapat bahwa iklan yang menyesatkan dapat dipastikan merugikan konsumen. Tentang hal ini, Wright menyatakan bahwa :

*Liability can also arise for misrepresentation. A misrepresentation is statement made before the contract is agreed which induces the other party to enter into it. E.g in sales brochures and pre-contract negotiations. The misrepresentation act 1967 provides remedies if such statement are untrue, even if made innocently.*³⁴

Persoalan iklan yang menyesatkan terfokus pada konsep *misrepresentation*. Konsep *misrepresentation* mengarah kepada adanya pernyataan-pernyataan (penyajian atau penggambaran) tertentu yang tidak benar dari salah satu pihak kepada pihak yang lain sebelum menutupan kontrak, yang berpengaruh terhadap penutupan kontrak, meskipun bukan merupakan bagian dari kontrak.³⁵ Namun haruslah dipahami bahwa pernyataan yang tidak benar (*untrue*) tersebut haruslah berkenaan dengan fakta (*fact*) dan

³⁴Christopher J Wright, Product Liability, Blackstone Press Limited, London, 1989, h. 15.

³⁵Yohanes Sogar Simamora, op. cit, hal. 128.

bukan pendapat (*opinion*).³⁶ Dengan demikian, *misrepresentation* selalu berkaitan dengan segala sifat dan mutu barang.³⁷

Secara prinsipil, *misrepresentation* dapat dibagi menjadi dua yaitu *fraudulent misrepresentation* dan *innocent misrepresentation*. Pada *fraudulent misrepresentation*, pemberian pernyataan secara tidak benar tersebut sengaja dilakukan untuk menggerakkan pihak lain agar bersedia menutup perjanjian. Sedangkan pada *innocent misrepresentation* adalah pernyataan yang tidak benar itu dilakukan secara tidak sengaja.

Dalam hal ini, Jennings menegaskan bahwa :

*“Misrepresentation can be innocent; that is, one party through misinformation or lack of knowledge provides the other party with inaccurate and misleading information. Misrepresentation can also be fraudulent, as when one party intentionally provides inaccurate information for purposes of inducing a sale”.*³⁸

Apabila ditinjau dari perbuatan melawan hukum terdapat dua macam *misrepresentation*, yaitu *“negligent misrepresentation”* dan *“fraudulent misrepresentation”*. Perbedaan antara keduanya dikaji dari pendapat di bawah ini :

*“Damages are available for misrepresentation because a negligent or fraudulent misrepresentation is a tort. Misrepresentation is negligent where it is made without due care and in breach of duty. A misrepresentation is fraudulent if it is made knowing of its falsity or made recklessly i. e., not caring whether it is true or false.”*³⁹

³⁶Yohanes Sogar Simamora, *Ibid*, hal. 128.

³⁷Djulaeka, *op. cit*, Hal. 29.

³⁸Djulaeka, *Ibid*, Hal. 29.

Pada dasarnya, kerugian dapat diakibatkan oleh *negligent* dan *fraudulent misrepresentation*, sebab keduanya merupakan perbuatan melanggar hukum (*tort*). *Misrepresentation* merupakan kelalaian (*negligent*) yang diakibatkan pelanggaran kewajiban untuk berhati-hati. Sedang *misrepresentation* sebagai kecurangan (*fraudulent*) apabila sengaja dibuat secara serampangan.

Bovee dan Arens menjabarkan apa yang dimaksud dengan praktek tidak jujur atau menyesatkan dalam iklan secara umum :

- Janji-janji palsu (*false promise*)
Yaitu membuat suatu iklan dengan janji-janji yang tidak dapat dipercaya dan tidak terpenuhi.
- Penggambaran yang tidak lengkap (*incomplete description*)
Yaitu hanya menyatakan beberapa bagian saja, tidak keseluruhan dari produk tersebut.
- Perbandingan yang menyesatkan (*misleading comparison*)
Yaitu membuat perbandingan yang tidak sesuai atau tidak terbukti.
- Penawaran tarik dan tukar (*bait and switch offer*)
konsumen mengunjungi toko tersebut, kemudian menukar stok dengan produk yang harganya lebih mahal dari produk yang diiklankan dengan alasan “persediaan habis”.

³⁹Yohanes Sogar Simamora, *op. cit*, hal. 129.

- Pengelabuhan gambar (*visual distortion*)
Yaitu membuat sebuah produk terlihat lebih besar dari aslinya.
- Kesaksian (*testimonia*)
Yaitu menekankan bahwa produk tersebut telah dipakai oleh orang ternama atau oleh badan tertentu, yang sebenarnya bukan pengguna produk.
- Perbandingan palsu (*false comparison*)
Yaitu menampilkan suatu produk lebih baik dari produk lainnya, tanpa membandingkannya dengan produk kompetitif terbaik yang ada.
- Penyembunyian bagian tertentu (*partial disclosure*)
Yaitu menyatakan apa yang dapat dilakukan oleh suatu produk tetapi tidak menyatakan apa yang tidak dapat dilakukan oleh produk tersebut.
- Kualifikasi cetak kecil (*small print qualification*)
Membuat pernyataan dalam huruf besar hanya untuk mengalihkan perhatian atas cetakan yang lebih kecil dalam iklan tersebut.⁴⁰

Dengan demikian, iklan yang menyesatkan dapat juga dinamakan dengan “Iklan Tidak Jujur atau curang”.

Persoalan berikut yang perlu mendapat kejelasan adalah kriteria suatu iklan dapat dikategorikan sebagai iklan yang menyesatkan. Secara awal, kriteria iklan yang

⁴⁰Roudlatul Jannah, Perlindungan Konsumen Atas Kerugian Yang disebabkan Oleh Iklan Perumahan Yang menyesatkan, Tesis (tidak dipublikasikan), Universitas Indonesia, Jakarta, 1997, Hal. 28.

menyesatkan ini berhadap-hadapan dengan prinsip kejujuran dalam periklanan (*the principles of truthfulness*) sebagaimana tertuang dalam Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia. Dalam Tata Krama dan Tata Cara Periklanan tersebut ditentukan bahwa yang dimaksud jujur mengandung arti iklan tidak boleh menyesatkan antara lain adalah dengan memberikan keterangan yang tidak benar, mengelabui, dan memberikan janji yang berlebihan.

Sayangnya Kode Etik periklanan tersebut tidak mengatur lebih lanjut sejauh mana iklan yang dikatakan tidak benar atau mengelabui atau mengandung opini berlebihan. Padahal kriteria tentang tiga hal tersebut secara paralel sangat bermanfaat untuk mengkaji kriteria “menyesatkan” dalam iklan. Untuk mengatasi persoalan tersebut, dapat digunakan pasal 9, 10, 12, 13 dan 17 Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Pasal 9 Undang-Undang Perlindungan Konsumen 1999 menentukan bahwa pelaku usaha dalam berusaha atau memasarkan barang dan/atau jasa atau ditujukan untuk diperdagangkan dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan dengan 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

- d) aksesoris tertentu;
- e) barang dan/atau jasa tersebut dibuat oleh perusahaan yang mempunyai sponsor, persetujuan atau afiliasi;
- f) barang dan/atau jasa tersebut tersedia;
- g) barang tersebut tidak mengandung cacat tersembunyi;
- h) barang tersebut merupakan perlengkapan dari barang tertentu;
- i) barang tersebut bersal dari daerah tertentu;
- j) secara langsung atau tidak langsung merendahkan barang dan/atau jasa lain;
- k) menggunakan kata-kata yang berlebihan, seperti aman, tidak berbahaya, tidak mengandung resiko atau efek samping tanpa keterangan yang lengkap;
- l) menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti.

Pasal 10 Undang-Undang Perlindungan Konsumen menentukan bahwa pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan atau membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai :

- a. harga atau tarif suatu barang dan/atau jasa;
- b. Kegunaan suatu barang dan/atau jasa;
- c. Kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti kerugian atas suatu barang dan/atau jasa;
- d. Tawaran potongan harga atau hadiah menarik yang ditawarkan;
- e. Bahaya penggunaan barang dan/atau jasa.

Pada pasal 12 Undang-undang Perlindungan Konsumen, Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan suatu barang dan/atau jasa dengan harga atau tarif khusus dalam waktu dan jumlah tertentu, jika pelaku usaha tersebut tidak bermaksud untuk melaksanakannya sesuai dengan waktu dan jumlah yang ditawarkan, dipromosikan, atau diiklankan.

Sedangkan dalam pasal 13 Pelaku Usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, atau mengiklankan suatu barang dan/atau jasa dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan/atau jasa lain secara cuma-cuma dengan maksud tidak memberikannya atau memberikan tidak sebagaimana yang dijanjikannya. Serta dilarang menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan obat, obat tradisional, suplemen makanan, alat kesehatan, dan jasa pelayanan kesehatan dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan/atau jasa.

Ketentuan yang lebih khusus mengatur pelaku usaha periklanan diatur dalam pasal 17, dimana 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 resiko 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 perundang-undangan mengenai periklanan.

Berdasarkan pada ketentuan-ketentuan Undang-Undang Perlindungan konsumen tersebut diatas, kriteria “menyesatkan” dapat dilihat dari cara penyampaian informasi (pernyataan), yaitu :

- a. dilakukan dengan mengelabui atau menipu ;
- b. dilakukan dengan membuat pernyataan tidak jujur dan tidak benar ;
- c. dilakukan dengan membuat janji yang berlebihan.

Sedangkan obyek yang dijadikan sasaran oleh cara-cara tersebut adalah : standar, kualitas, kuantitas (berat, isi dan ukuran), kemasan, komposisi, kondisi, jaminan atau garansi, keistimewaan produk, serta harga khusus atau potongan harga, dengan kesediaan produk yang memadai.

Sementara itu suatu iklan dalam media cetak khususnya iklan obat, dikategorikan sebagai iklan yang menyesatkan apabila dalam iklan tersebut selain bertentangan dengan ketentuan yang terdapat pada Undang-Undang Perlindungan Konsumen juga pada ketentuan Undang-Undang N0. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan pasal 41 angka 2 yaitu iklan harus obyektif, lengkap dan tidak menyesatkan. Sedangkan yang dimaksud dengan obyektif, lengkap dan tidak menyesatkan adalah :

- a) Obyektif : harus memberikan informasi yang sesuai dengan kenyataan yang

ada dan tidak boleh menyimpang dari sifat kemanfaatan dan keamanan obat yang telah disetujui;

- b) Lengkap : harus mencantumkan tidak hanya informasi tentang khasiat obat, tetapi juga memberikan informasi tentang hal-hal yang harus diperhatikan. Misalnya adanya kontra indikasi dan efek sampingan;
- c) Tidak menyesatkan : informasi obat harus jujur, akurat, bertanggung jawab serta tidak boleh memanfaatkan kekawatiran masyarakat akan suatu masalah kesehatan.

Dalam penyampaian informasi mengenai obat harus berselera baik dan pantas serta tidak boleh menimbulkan persepsi khusus di masyarakat yang mengakibatkan penggunaan obat yang berlebihan atau tidak berdasarkan pada kebutuhan.⁴⁴

Selain itu juga mengacuh kepada Keputusan Menteri Kesehatan (KepMenKes) NO. 02823/A/SK/XI/90 tentang Kriteria Terperinci, Kelengkapan Permohonan dan Tata Laksana Pendaftaran Obat Jadi. Ketentuan yang tercantum dalam peraturan ini antara lain adalah :

- a. obat yang dapat diiklankan kepada masyarakat yaitu obat yang sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku yang tergolong dalam obat bebas atau obat bebas terbatas,
- b. Obat yang dimaksud dalam butir (a) dapat diiklankan apabila telah mendapat

⁴⁴Wisnu Katim, Pengawasan Periklanan Di Bidang Obat Dan Makanan dalam Perlindungan konsumen, Universitas Tarumanegara, Jakarta, 1994, hal. 7.

- nomor persetujuan pendaftaran dari departemen kesehatan,
- c. Iklan obat dapat ditayangkan pada media elektronik atau dimuat di media cetak setelah naskah dan rekaman atau hasil cetaknya disetujui oleh departemen kesehatan,
 - d. Nama obat yang dapat diiklankan adalah nama yang disetujui dalam pendaftaran,
 - e. Iklan obat hendaknya dapat bermanfaat bagi masyarakat untuk pemilihan penggunaan obat secara rasional,
 - f. Iklan obat tidak boleh mendorong penggunaan berlebihan dan penggunaan terus menerus, Iklan obat tidak boleh ditujukan untuk anak-anak atau menampilkan anak-anak tanpa adanya supervisi orang dewasa atau memakai narasi bahwa keputusan penggunaan obat diambil oleh anak-anak,
 - g. Iklan obat tidak boleh diperankan oleh tenaga profesi kesehatan atau aktor atau aktris yang berperan sebagai profesi kesehatan atau memakai “setting” yang beratribut profesi kesehatan dan laboratorium,
 - h. Iklan obat tidak boleh memberikan pernyataan superlatif, komparatif tentang indikasi, kegunaan atau manfaat obat,
 - i. Iklan obat tidak boleh :

Memberikan anjuran dengan mengacuh pada pernyataan profesi kesehatan mengenai khasiat, keamanan dan mutu obat (misalnya: “Dokter saya merekomendasi....”)

- memberikan anjuran mengenai khasiat, keamanan dan mutu obat yang berlebihan.
 - j. Iklan obat harus memuat anjuran untuk mencari informasi segera sesudah penggunaan obat,
 - k. Iklan obat tidak boleh menunjukkan efek kerja obat segera sesudah penggunaan obat,
 - l. Iklan obat tidak boleh menawarkan hadiah ataupun memberikan pernyataan garansi tentang indikasi, kegunaan dan manfaat obat,
 - m. Iklan obat harus mencantumkan spot peringatan-peringatan sebagai berikut :
 - **BACA ATURAN PAKAI**
 - **JIKA SAKIT BERLANJUT, HUBUNGI DOKTER**
- Kecuali untuk iklan vitamin, spot peringatan perhatian sebagai berikut :
- **BACA ATURAN PAKAI**
 - Ketentuan minimal yang harus dipenuhi oleh peringatan perhatian dalam butir (n) untuk media cetak adalah bahwa spot dicantumkan dengan ketentuan sebagai berikut:
 - Tulisan harus jelas terbaca dan terlihat mencolok.
 - Ukuran harus minimal harus sama dengan huruf “Body Copy”.
 - Huruf harus huruf kapital, hitam dan tebal (bold letter).
 - Diberi kotak bergaris hitam.
- n. Iklan obat harus mencantumkan informasi mengenai :

1. Komposisi zat aktif obat (nama generik),
2. Indikasi utama obat dan informasi mengenai keamanan obat,
3. Nama dagang obat,
4. Nomor pendaftaran (khusus untuk media cetak).

Berdasarkan KepMenKes No. 02823/A/SK/XI/90 tentang Kriteria Terperinci, Kelengkapan Permohonan dan Tata Laksanaan Pendaftaran Obat Jadi pada BAB I angka 4, komposisi adalah susunan kualitatif dan kuantitatif zat berkhasiat dalam obat jadi. Sedangkan pada angka 19 pada peraturan yang sama, Golongan obat adalah penggolongan yang dimaksud untuk meningkatkan keamanan dan ketepatan penggunaan serta pengamanan distribusi yang terdiri dari obat bebas, obat bebas terbatas, obat keras, psikotropika dan narkotika.

Pada ketentuan Surat Keputusan Menteri Kesehatan tanggal 21 Agustus No. 193/Kab/B, VII/71 Tentang Pembungkusan dan Penandaan Obat pasal 2 angka 2 mengatur :

“... pembuatan, peredaran, penjualan, dan penawaran obat yang tidak memenuhi persyaratan pembungkusan dan penandaan menurut peraturan ini dilarang”.

Menurut PerMenKes No. 917 tahun 1993 tentang Wajib Daftar Obat Jadi pasal 1 angka 2 Penandaan adalah keterangan yang lengkap mengenai obat jadi, khasiat, keamanan serta cara penggunaannya, tanggal kadaluarsa bila ada, yang dicantumkan pada etiket, brosur dan kotak yang disertakan pada obat jadi.

Selanjutnya, pasal 7 angka 1 ketentuan SK MenKes No. 193/Kab/B, VII/71

Tentang Pembungkusan dan Penandaan Obat ini mengatur :

“Pemasangan reklame atau iklan bagi obat yang hanya dapat dijual dengan resep dokter, dokter gigi, dan dokter hewan dan obat yang dimaksudkan untuk pengobatan atau pencegahan penyakit-penyakit : Tuberkolosis, Polyomitis, kanker, diabetes, penyakit kelamin, dan penyakit-penyakit lain yang ditetapkan kemudian dilarang, kecuali dalam majalah atau penerbitan yang bersifat profesional atau telah mendapat izin khusus untuk pemasangannya”.

Dengan ketentuan ini jelas bahwa pengiklanan obat dengan resep dokter dan obat untuk pencegahan atau pengobatan penyakit-penyakit tertentu dilarang. Pembuatan iklan hanya dibolehkan dalam penerbitan khusus profesional (seperti majalah Higina atau lain-lain majalah atau penerbitan yang bersifat profesional). Selain itu juga dilarang membuat iklan obat yang dianggap memperdaya atau mengandung keterangan yang terdensius dan tidak lengkap sifat preventif dan kuratif, maupun iklan yang tidak sesuai dengan penandaan pada pembungkus, etiket wadah, atau brosur obat yang telah disetujui pada saat pendaftarannya (Pasal 7 angka 3 dan 4).

Berdasarkan pada ketentuan-ketentuan UU Kesehatan dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya tersebut diatas jelas bahwa kriteria iklan obat yang menyesatkan dapat dilihat dari cara penyampaian informasi (pernyataan) yang sekurang-kurangnya tidak berisi nama produk dan/atau merek dagang, nama badan usaha yang memproduksi atau memasukkan sediaan farmasi dan alat kesehatan ke dalam wilayah Indonesia, komponen pokok sediaan farmasi dan alat kesehatan, tata cara penggunaan, tanda peringatan atau efek samping dan batas waktu kadaluwarsa untuk sediaan farmasi tertentu.

BAB III

Tanggung Gugat Pelaku Usaha Terhadap Iklan Obat Yang Menyesatkan

1. Pihak - Pihak Yang Bertanggung Gugat

Dalam proses terjadinya suatu iklan, yang melalui media cetak, pada umumnya inisiatif datang dari produsen atau perusahaan pengiklan (produsen, distributor, supplier, retailer). Kemudian perusahaan periklanan dan/atau media periklanan dengan persetujuan perusahaan pengiklan secara kreatif menerjemahkan inisiatif tadi dalam bahasa periklanan untuk ditayangkan atau dimuat dalam media cetak sebagai informasi produk bagi masyarakat konsumen luas.⁴⁶ Salah satunya yaitu produsen obat, dalam rangka memperkenalkan produk dan mempengaruhi konsumen untuk membelinya, produsen tersebut membuat suatu transaksi dengan perusahaan iklan untuk mendesain suatu tampilan iklan yang sesuai dengan misi, dan visi yang diinginkan oleh produsen obat tersebut. Berdasarkan pada transaksi tersebut, perusahaan iklan juga membuat transaksi dengan perusahaan media cetak agar iklan tersebut dapat disampaikan kepada konsumen oleh media cetak yang bersangkutan, dengan persetujuan oleh pihak produsen obat. Hasil akhir, dari pengaruh iklan tersebut adalah terjadinya transaksi jual beli antar konsumen dengan produsen, di mana konsumen menyerahkan sejumlah uang untuk mendapatkan produk yang diinginkan dan sebaliknya produsen menyerahkan produk tersebut untuk

⁴⁶Yusuf Shofic, *op. cit*, h. 142.

mendapatkan sejumlah uang. Dalam persoalan pengiklanan suatu produk, produsenlah yang mempunyai keputusan untuk membuat suatu iklan/tidak terhadap produknya. Bahkan lebih jauh lagi segala jenis, bentuk, visi dan misi suatu iklan, merupakan kekuasaan penuh produsen, baik jenis dan bentuknya. Sedangkan perusahaan periklanan dan media cetak hanya berperan pada bidang publikasi dan komunikasi terhadap iklan tersebut.

Berdasarkan pada uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa dari tiga pihak (produsen, perusahaan iklan, media cetak), ternyata yang paling bertanggung gugat atas segala misi dan visi dari suatu iklan obat yang dipublikasikan kepada para konsumen adalah produsen. Dengan demikian, pada permasalahan iklan obat, dimana informasi produk yang disajikan melalui iklan tersebut adalah menyesatkan. Pihak yang paling bertanggung jawab adalah produsen, dan untuk itu secara hukum harus bertanggung gugat atas segala kerugian yang dialami konsumen.⁴⁷

2. Tanggung Gugat Pelaku Usaha terhadap Iklan Obat Yang Menyesatkan Menurut BW

a. Tangung gugat kontraktual

Kasus iklan obat yang menyesatkan dapat dilukiskan sebagai berikut produsen melalui iklan yang dibuatnya menyatakan bahwa produknya mempunyai sifat dan mutu

⁴⁷Ibid, h. 146.

dengan kategori yang sangat baik dan mujarab. Atas dasar iklan tersebut, konsumen kemudian terpicat dan terpengaruh untuk membeli obat tersebut. Namun yang terjadi adalah setelah diterima ternyata sifat dan mutu produk tersebut hanya berkategori kurang baik. Dalam hubungan kontraktual antara produsen dengan konsumen di atas, produsen telah melakukan pelanggaran norma, yaitu melaksanakan prestasi tidak sebagaimana mestinya dengan menyerahkan produk dengan kualitas yang kurang baik padahal seharusnya menyerahkan yang berkualitas baik. Masalah tanggung gugat tidak dapat dilepaskan dari keberadaan pasal 1243 dan 1365 BW. Kedua pasal tersebut masing-masing mengatur tentang wanprestasi atas suatu perjanjian (kontraktual) dan perbuatan melanggar hukum yang menjadi dasar dimungkinkannya seorang korban untuk melakukan aksi litigasi pertanggunggugatan pada pelaku perbuat tersebut.

Wan prestasi merupakan pengabaian dari prestasi seperti memberi, melakukan atau tidak melakukan sesuatu sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati (pasal 1234 BW). Bentuk pengabaian dapat berupa tidak melakukan, melakukan kurang atau melakukan namun melampaui waktu yang telah diperjanjikan (pasal 1234 BW).

Dalam masalah konsumen iklan obat yang menyesatkan, tanggung gugat kontraktual tunduk pada klausula dalam perjanjian jual beli dan ketentuan UU yang mengatur jual beli seperti yang diatur dalam pasal 1457-1540 BW. Pembeli berkewajiban untuk membayar harga barang yang telah disepakati dan sekaligus berhak memiliki barang yang dibeli. Sebaliknya, seorang penjual akan dinyatakan wan prestasi apabila terbukti melalaikan kewajibannya seperti yang diatur pasal 1473 - 1512 BW.⁴⁸ Dalam

pasal 1474 BW, penjual berkewajiban untuk menyerahkan barang (*levering*) dan menanggung barang itu. Penanggung yang menjadi kewajiban penjual terhadap pembeli adalah untuk menjamin dua hal yaitu :

Pertama, penguasaan benda yang memang layak dan jaminan bebas dari kemungkinan tuntutan hukum pihak ketiga dan *kedua*, terhadap cacat-cacat barang yang tersembunyi atau yang sedemikian rupa hingga menerbitkan alasan untuk pembatalan pembelian (pasal 1491 BW).

Atas penyerahan barang tersebut, penjual berkewajiban menjamin kualitas produk yang akan dijualnya dengan *Implied terms warranty* maupun *express terms warranty*. *Implied terms* merupakan bentuk jaminan yang harus dilakukan oleh penjual tentang kualitas barang tanpa harus diucapkan secara tegas. Dalam jaminan *implied* ini, penjual harus menanggung bahwa :

- a. Barang sesuai dengan penjelasan atau deskripsi dalam perjanjian;
- b. Barang adalah sama dengan kualitas mutu industri yang berlaku;
- c. Barang telah disesuaikan dengan tujuan penggunaan;
- d. Barang sesuai dengan contoh kualitas yang diiklankan.⁴⁹

Sementara *express warranty* merupakan jaminan yang dinyatakan secara tegas, baik secara tertulis maupun tidak tertulis/lisan mengenai kualitas produk. *Express warranty* dilakukan oleh penjual sebagai :

⁴⁸A. Junaidi, Penyelesaian sengketa Konsumen Atas Kerugian Akibat Penggunaan Produk Makanan Olahan, Universitas Airlangga, Surabaya, 2000, h. 95.

⁴⁹Christopher J Wright, op. cit., h. 12.

- a. Penegas fakta atau janji yang dibuat oleh penjual kepada pembeli untuk menyakinkan bahwa barang yang dijual sesuai dengan yang diperjanjikan;
- b. Dalam hal terdapat penggambaran/keterangan, *EW* merupakan pernyataan jaminan bahwa barang sesuai dengan yang digambarkan;
- c. Jaminan barang sesuai dengan model atau contoh yang telah diiklankan.⁵⁰

Kewajiban penanggungan penjual atas kualitas barangnya adalah kewajiban UU/ hukum yang mengikat penjual untuk memenuhinya (*Implied terms warranty* atau *express terms warranty*). Hal ini sangat logis, karena secara praktis memang produsen yang menguasai teknologi serta menentukan sifat dan mutu produk. Sebaliknya, pembelipun dapat melakukan keluhan dan tindakan hukum tanpa kewajiban untuk membuktikan bahwa penjual telah benar-benar menjamin secara terbuka kualitas dari barang yang dibelinya pada saat penyerahan. Kontruksi perjanjian jual beli di Indonesia memandang jaminan (*terms*) sebagai bagian dari kewajiban dalam perjanjian khususnya perjanjian jual beli. Namun, berdasarkan BW, ruang lingkup penanggungan penjual adalah sebatas jaminan atas cacat tersembunyi dari barang dan tidak mencakup cacat yang kelihatan. Hal ini disebabkan penerimaan barang yang cacat “kelihatan” oleh pembeli dipandang sebagai bentuk kesanggupan untuk menanggung segala resiko kerugian yang akan terjadi akibat cacatnya barang tersebut (1505 BW).

⁵⁰ A. Junaidi, *op. cit.*, h. 97.

Cacad dalam pengertian pasal 1504 BW adalah cacad dari suatu barang yang dijual, yang membuat barang itu tak dapat digunakan atau berkurang kegunaannya untuk pemakaian yang dimaksudkan, sehingga seandainya si pembeli mengetahui adanya cacad itu ia tidak mungkin membelinya atau setidaknya membeli dengan harga yang murah. Sementara arti "tersembunyi" pada istilah cacad tersembunyi adalah bahwa cacad tersebut tidak mudah dilihat oleh pembeli yang normal (biasa) dan bukan pembeli yang terlampau teliti yang mungkin kerana ketelitiannya akan menemukan cacad tersebut.⁵¹ Sifat "tidak terlihat" dari cacad tersembunyi ini yang menyebabkan secara a contrario, penjual tidak berkewajiban untuk menanggung apabila seandainya cacad barang "terlihat" dan dapat diketahui sendiri oleh pembeli (1505 BW). Dalam hal iklan obat yang menyesatkan yang disengaja memberikan gambaran yang keliru tentang mutu dan sifat obat, produsen justru mengetahui bahwa sifat dan mutu obat yang sesungguhnya tidaklah seperti yang diiklankan. Bahkan meskipun produsen menyatakan dalam perjanjian tidak menanggung apa pun, ia tetap bertanggung jawab tentang apa yang berupa akibat suatu perbuatan yang dilakukan olehnya (pasal 1494 BW). Selain itu, Pasal ini menegaskan bahwa segala persetujuan yang bertentangan dengan hal tersebut adalah batal.

Kewajiban produsen untuk menanggung cacad tersembunyi dari barang ini dipandang menjadi bagian dari kewajiban seorang penjual dan bersifat memaksa yang tidak boleh serta merta disampingi dengan klausula eksonerasi dari penjual untuk

⁵¹Subekti, Aneka Perjanjian, Cet. III, Alumni, Bandung, 1979, h. 31.

menghindarinya. Klausula eksonerasi ini membatasi tanggung jawab dari penjual. Meskipun pada prinsipnya dibenarkan sebagai bagian dari asas kebebasan berkontrak seperti diatur pasal 1338 BW, karena sifatnya perjanjian, klausula ini dapat pula dianggap tidak ada (dilarang) apabila terbukti bertentangan dengan kesusilaan, UU dan ketertiban umum (pasal 1320 jo 1337 BW), dibuat dengan menyalahgunakan keadaan/ternyata tidak diberitahukan secara pantas kepada pembeli.⁵² Klausula eksonerasi seperti : “Barang yang sudah dibeli tidak dapat ditukar/dikembalikan”, atau “Cacad tersembunyi dari barang ditanggung oleh pembeli”.

Pengabaian atas hal-hal diatas memberikan hak bagi pembeli untuk :

1. apabila cacadnya memang dari semula diketahui oleh penjual, maka selain mengembalikan harga pembelian yang telah diterimanya, penjual berkewajiban mengganti segala biaya, kerugian, dan bunga (1246),⁵³ sebagai kerugian ekonomis dari cacadnya barang tersebut (1508);
2. apabila cacad tidak diketahui oleh penjual sendiri, dia hanya berkewajiban mengembalikan harga pembelian yang dikeluarkan (1509);
3. apabila barang musnah karena cacad tersembunyi itu, maka penjual tetap

⁵²Harry Duintjer Tebbens, International Product Liability(A Study Of Comparative and International Legal Aspect of Product Liability), Sijthoff & Noordhoff International Publisher, Netherlands, 1980, h. 99

⁵³Wirnjono Projodikoro, Perbuatan melanggar hukum, Sumur Bandung, 1960, h. 37.)

mengembalikan harga penjualan disamping mengganti segala kerugian yang diakibatkan oleh musnahnya barang tersebut (pasal 1510).

Nampak bahwa perlindungan konsumen atas dasar jual beli terbatas pada tuntutan untuk mengembalikan barang dan/ atau tuntutan pengurangan/potongan harga atas cacatnya barang yang dibeli. Tidak terdapat hak bagi konsumen yang dirugikan untuk menuntut ganti rugi atas keracunan, kecelakaan atau kerugian fisik konsumen dari penggunaan barang yang mengandung cacat tersembunyi tersebut.

Beberapa hal penting dari ketentuan kedua pasal di atas adalah :

- (1) Perikatan atas dasar paksaan, kekhilafan (kesesatan) dan penipuan dapat dibatalkan;
- (2) Produsen diwajibkan untuk membayar ganti rugi, jika ada alasan untuk itu.

Sifat dan mutu produk merupakan sifat-sifat dan keadaan-keadaan yang sangat menentukan (esensialia) bagi konsumen. Tanpa ada gambaran yang menyakinkan tentang spesifikasi produk yang disampaikan oleh produsen dipastikan konsumen tidak akan mengaseptasi penawaran (untuk menerbitkan hubungan kontraktual) iklan yang ditampilkan. Di sini produsen dianggap mengenali/mengetahui sifat dan keadaan produk yang menimbulkan kesesatan konsumen bersifat menentukan. Rangkaian tipu muslihat (yang disyaratkan pada pasal 1328) yang terdapat pada iklan obat yang menyesatkan dapat dilihat dari produsen yang menentukan sifat dan mutu barang hanya berdiam diri²⁴ (tidak melakukan usaha-usaha untuk mencegah agar konsumen tidak menutup perjanjian), bahkan terkesan produsen memperdaya konsumen dengan iklan yang

dibuatnya. Sehingga hubungan antara kesesatan dan penipuan sangat jelas dalam kasus ini, karena tanpa adanya gambaran yang keliru tentang sifat dan mutu produk (yang sengaja disesatkan oleh produsen) konsumen tidak akan memutuskan untuk membeli produk tersebut atau paling tidak membelinya dengan harga yang lebih murah.

b. Tanggung Gugat Atas Dasar Perbuatan Melanggar Hukum

Menurut Wiryono Prodjodikoro yang dimaksud dengan perbuatan melanggar hukum adalah .

Perbuatan yang mengakibatkan kegoncangan dalam neraca keseimbangan dari masyarakat. Kegoncangan itu tidak hanya terdapat apabila perbuatan-perbuatan hukum dalam suatu masyarakat dilanggar, melainkan juga apabila peraturan-peraturan kesusilaan, keagamaan, dan sopan santun dalam masyarakat dilanggar.⁵⁵

Sedangkan menurut Hoge Raad yang dimaksud dengan perbuatan melanggar hukum dalam arti luas harus ditafsirkan sebagai :

Perbuatan atau tak perbuatan yang melanggar hak orang lain atau bertentangan dengan kewajiban hukum dari pelaku perbuatan, atau bertentangan dengan baik dengan kesusilaan, maupun dengan ketelitian yang patut diindahkan dalam pergaulan di dalam masyarakat dengan orang lain atau barang milik orang lain, sedangkan yang karena kesalahannya melakukan perbuatan yang menimbulkan kerugian kepada orang lain berkewajiban membayar ganti rugi.⁵⁶

⁵⁴J. H. Nievwenhuis, op. cit., h. 18.

⁵⁵Wirjono Prodjodikoro, op. cit., h. 13.

⁵⁶Suryodiningrat, Perikatan-Perikatan Bersumber Undang-Undang, Porsito Bandung, 1980, h. 31.

Berkaitan dengan hal tersebut diatas, menurut pasal 1365 BW pada dasarnya apabila seseorang melakukan perbuatan melanggar hukum dan bersalah dalam perbuatan itu, yang membawa kerugian pada orang lain, maka ia wajib membayar ganti rugi. Sehubungan dengan itu yang termasuk unsur – unsur perbuatan melanggar hukum :

(a)perbuatan melanggar hukum; (b)adanya kesalahan atau kelalaian (*schuld*) pada pelakunya; (c)adanya kerugian yang dialami konsumen dan (d)adanya hubungan kausal (hubungan sebab akibat) antara perbuatan melawan hukum dengan kerugian yang diderita konsumen.⁵⁷ Suatu perbuatan dianggap melanggar hukum apabila bertentangan dengan (a) hak orang lain; (b) bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku; (c) bertentangan dengan kesusilaan; (d) bertentangan dengan kecermatan yang harusnya diindahkan dalam lalu- lintas masyarakat terhadap diri dan barang orang lain. Perbuatan ini baru dapat dikenakan tanggung gugat apabila terbukti menyebabkan kerugian pada orang lain. Oleh karena itu, korban disamping membuktikan perbuatan melawan hukum pelaku dan kerugian yang dideritanya, juga dibebani untuk membuktikan adanya kausalitas antara perbuatan itu dengan kerugian yang dideritanya, meskipun harus diakui bahwa tidak semua perbuatan yang mengganggu kepentingan orang lain serta merta menimbulkan kerugian pada orang tersebut.

Kerugian tidak sekedar berupa berkurangnya harta kekayaan, namun juga

⁵⁷Eli Hernawati, Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Pada Produksi Makanan Kemasan Kaleng dan Karton, Universitas Ailangga, Surabaya, 1995, h. 23.

menurunnya kepentingan sosial yang harus dinominalkan dalam suatu nilai kerugian yang tidak berbeda dengan kerugian wan prestasi dalam kontraktual, yaitu unsur kerusakan, keuntungan, dan biaya seperti yang secara tetap digariskan pasal 1246 BW.⁵⁸

Dalam iklan obat yang menyesatkan, jelas sekali bahwa kerugian konsumen tidak akan timbul jika produsen tidak memberikan gambaran yang keliru tentang sifat dan mutu produk (penyesatan atau penipuan). Selain itu kerugian ini dapat dianggap sebagai akibat yang wajar dari iklan yang menyesatkan. Iklan obat yang menyesatkan dapat diklasifikasikan sebagai melanggar hak konsumen, disebabkan produsen telah melanggar hak konsumen sebagai pemilik produk obat yang dibeli dan hak konsumen untuk menikmati hak-haknya. Hak konsumen yang dilanggar oleh produsen adalah hak atas tidak cacatnya produk atau mendapatkan produk sebagaimana yang diperjanjikan (pasal 1491 jis 1504 dan 1506 BW). Sedangkan hak konsumen untuk menikmati produknya juga dilanggar oleh produsen karena tidak dapat menikmati produk yang dibelinya (disarikan dari pasal 1491 jis 1504 dan 1506 BW). Iklan yang menyesatkan juga merupakan pelanggaran terhadap kewajiban hukum produsen, dengan menafsirkan pasal 1491 jis 1504 dan 1506 BW, kewajiban hukum produsen adalah untuk memberitahukan adanya cacad tersembunyi pada produk yang dijualnya (bukan malah memberikan keterangan atau gambaran yang keliru atau menyesatkan), bahkan terhadap cacad tersembunyi atau yang tidak ia ketahui pun produsen harus tetap menanggungnya.

⁵⁸Wirjono Projodikoro, *op. cit.*, h.37.

Di sini kewajiban produsen adalah menjaga mutu barang sejak proses produksi hingga penyerahan produk tersebut kepada konsumen.

Pasal 1365 BW mengandung konsep tanggung gugat berdasarkan kesalahan, yang dapat dianalogikan dengan *liability based fault*, seperti halnya doktrin pertanggunggugatan tradisional *negligence* dalam sistem *anglo saxon*. Apabila ditinjau dari BW, *negligence* tidak lain merupakan ketidakcermatan pelaku untuk mencegah agar orang lain tidak terjerumus dalam bahaya yang merugikan kepentingan orang lain. Dengan mengandalkan doktrin ini, setidaknya konsumen harus membuktikan bahwa perbuatan melanggar hukum dari produsen telah memenuhi unsur *negligence* atau *fault* yaitu kegagalan melakukan upaya yang kehati-hatian dan wajar yang semestinya dilakukan orang, sehingga apabila tergugat atau produsen berhasil membuktikannya bahwa dirinya telah cukup berupaya untuk berhati-hati, maka dia dapat terbebas dari pertanggunggugatan meskipun akibat tindakannya itu menimbulkan kerugian.

Dengan iklan obat yang menyesatkan sekaligus penyerahan produk dengan sifat dan mutu yang tidak sesuai dengan yang diperjanjikan berarti produsen telah merugikan kepentingan konsumen atas produk sebagaimana mestinya dan sengaja tidak mencegah konsumen untuk tidak membeli produk dengan sifat dan mutu lebih rendah. Kriteria kecermatan ini memberikan keleluasaan kepada hakim menilai semua kepentingan produsen dan konsumen yang saling terkait.

Di samping itu, kesalahan dalam pasal 1365 BW tidak membedakan kesalahan dalam kesengajaan atau lalai sebagaimana hukum pidana. Pembuktian seperti ini sulit

dilakukan oleh konsumen karena kesalahan menyangkut hubungan kerohanian⁵⁹ pelaku usaha dengan pelanggaran hukum yang dilakukannya. Konsumen hanya dapat membuktikan bahwa sifat dan mutu obat tidak sesuai dengan atau pada saat obat tersebut diiklankan pada media cetak. Dimana pada saat obat tersebut diiklankan dicetak mengandung zat yang sangat ampuh untuk menyembuhkan, tetapi ternyata setelah konsumen membeli dan menggunakannya tidak muncul hasil yang diharapkan setelah memakai obat tersebut. Apalagi apabila pelaku usaha yang diduga terlibat mendalilkan bahwa sifat dan mutu obat tidak sesuai dengan yang diiklankan tidak murni dari pihaknya namun karena kesalahan yang dilakukan oleh konsumen. Hal yang akan menyulitkan konsumen untuk membuktikan.

Alhasil, seperti pendapat Yusuf Sofie⁶⁰, membuktikan dalam kondisi dimana konsumen lemah dan ekonomis dibandingkan dengan pelaku usaha yang digugatnya, menjadikan tanggung gugat berdasarkan perbuatan melawan hukum tidak efektif melindungi konsumen dari tindakan merugikan pelaku usaha.

C. Product Liability Dalam Hukum Konsumen

Pada mulanya, tanggung gugat produk berdasarkan pada prinsip “tidak ada hubungan kontraktual, tidak ada tanggung jawab”. Artinya, penggugat yang merasa

⁵⁹Ibid, h. 24.

⁶⁰Yusuf Sofie, op. Cit., h. 9.

dirugikan atas penggunaan produk dari pelaku usaha adalah konsumen yang memang telah melakukan transaksi atau perikatan kontraktual. Bentuk kerugian ini adalah kegagalan pihak pelaku usaha dalam memberikan jaminan kualitas barang sebagaimana diperjanjikan dan daya guna produk sesuai dengan standar pabrikan, sebab keduanya merupakan bagian dari prestasi itu sendiri. Kualitas barang, pada kenyataannya tidak diperdagangkan secara terbatas, namun diproduksi secara massal, diiklankan secara nasional dan didistribusikan secara luas, sehingga berpotensi mempengaruhi kepentingan masyarakat.

Inggris

Product Liability di Inggris amat ditentukan oleh apresiasi pengadilan dalam bentuk doktrin hukum melalui putusan-putusannya khususnya untuk kasus yang berkaitan dengan masalah perlindungan konsumen. *Product Liability* dikembangkan dari mulai doktrin *negligence* hingga akhirnya ditegaskan dalam *the Consumer Protection Act 1997 Landmark decision* untuk doktrin *negligence* dalam konteks ini adalah kasus *Donoghue Vs. Stevenson duty (1932)*.⁶¹ Diungkapkan bahwa Donoghue (penggugat) dan temannya pergi ke kafe dimana temannya itu membeli es cream dan bir (ginger) yang berbotol gelap. Ketika temannya itu menuangkan minuman ke gelas ternyata dalam bir itu ikut pula bangkai keong. Akibatnya, penggugat shock dan menderita gastroentiritis (muntah-muntah bila melihat bir). Dalam kasus ini jelas bahwa bir tersebut tidak layak untuk dijual dan diminum. Nampak bahwa penggugat pada dasarnya bukan pembeli dari bir itu sehingga tidak dapat menggugat manajemen kafe

karena memang tidak memiliki hubungan kontraktual. Akhirnya dia menggugat Stevenson selaku produsen bir tersebut yang oleh *Lord of house* diputuskan bahwa produsen telah lalai melakukan kewajiban perhatian (*duty of care*) pada keselamatan konsumen.

Lord Atkin mengomentari kasus ini :

A manufacturer of products, which he sells in such a form as to show that he intends them to reach the ultimate consumer in the form in which they left him with no reasonable possibility of intermediate examination, and with the knowledge that the absence of reasonable care in the preparation or putting up duty to the consumer to take *reasonable care*.⁶²
Implied Warranty

Kasus lain adalah Lambert Vs. Lewis⁶³ yang bermula dari kecelakaan hebat pada tahun 1972 yang menewaskan bapak dan anak keluarga Lewis terkecuali ibu dan anak perempuan yang segera mengadakan gugatan terhadap Lexmead Ltd. Selaku produsen coupling. Diceritakan bahwa kecelakaan terjadi karena mobil keluarga Lewis bertabrakan dengan Land Rover yang dikendarai petani akibat mobil petani ini tidak dapat dihentikan dan menimpa mobil Lewis. Berdasarkan penyelidikan diketahui bahwa tidak dapatnya petani mengendalikan mobilnya disebabkan cacat desain pada kopling mobil Land Rover. Atas dasar itu, istri Lewis menggugat secara bersama petani, penjual mobil dan produsen kopling mobil tersebut. Pada akhir kasus, produsen mobil diwajibkan membayar ganti

⁶¹Christopher J. Wright, *op. cit.*, h. 73.

⁶²*Ibid*, h. 74.

⁶³A. Junaidi, *op. cit.*, h. 115.

rugi kepada penggugat, meskipun sebelumnya tidak terdapat hubungan kontratual. Hal ini yang menurut kepustakaan Inggris menjadi tonggak dari berlakunya *strict liability*.

Belanda

Semula tanggung gugat produsen di Belanda didasarkan pada hukum perikatan yang meliputi gugatan wanprestasi dan perbuatan melawan hukum. Pembuktiannya dibebankan pada pihak penggugat atau konsumen yang harus membuktikan adanya kesalahan dan hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian. Kesulitan-kesulitan bagi asas tanggung gugat kesalahan berdasarkan perbuatan melawan hukum kemudian dalam perkembangannya mengalami perubahan-perubahan melalui putusan pengadilan. Asas pembalikan beban pembuktian mulai diterapkan dalam kasus-kasus konsumen. Demikian pula tanggung gugat resiko menyusul dalam kasus-kasus konsumen berikutnya. Dalam pada itu rancangan BW baru sudah dipersiapkan, dan di dalamnya juga mengatur tentang *produktenaanspraakelijkheid*. Di Nederland Tanggung gugat produsen telah diatur dalam Buku Keenam BW yang baru (NBW) dan telah disahkan pada bulan Januari 1992. Peraturan Tanggung Gugat produsen di negara ini disebut dengan terminologi "*Produktenaansprakelijkheid*". Sistem tanggung gugat risiko bagi gugatan konsumen diterapkan dalam ketentuan Buku 6 bagian 3, tentang Perikatan khususnya pasal 185 NBW. Pada ketentuan ini nampak bahwa pengecualian tanggung gugat sama sekali tidak menyinggung masalah kesalahan dari tergugat atau penggugat sendiri.

D. UU Perlindungan Konsumen

Atas dasar asas konkordasi, BW Belanda yang dalam redaksi yang pertama yakni yang diberlakukan tahun 1838 yang menjadi dasar dari tanggung gugat kontraktual dan tanggung gugat dipertajam seperti dipaparkan pada paragraf sebelumnya dapat dijadikan dasar untuk melindungi kepentingan konsumen. Namun, untuk mengatasi kelemahan normatif tanggung gugat kontraktual dan perbuatan melawan hukum para konsumen iklan obat yang menyesatkan, nampaknya pembentuk UU lebih memilih memberlakukan UUPK yang menggariskan pertanggunggugatan pelaku usaha. Bertanggunggugatnya pelaku usaha atas kerugian konsumen akibat mutu dan sifat produk yang diiklankan tidak sesuai dengan kenyataan berdasarkan hubungan non kontraktual ini dikenal sebagai *Product liability*. Dalam *Oxford Distionary of Law* sebagaimana dikutip oleh Gunawan Wijaya,⁶⁴ dikatakan bahwa :

“Product liability are the liability of manufacturers and other person for defective product. Under consumer Protection Act 1987, passed to conform with the requirement of European Community Law, the producer of defective product that causes death or personal injury or damage to property is strictly liable for damage...”

Dalam *Black's Law Dictionary*⁶⁵, *Product liability* di Amerika Serikat didefinisikan sebagai :

“Product liability are legal liability of manufacturer and seller to compensate buyers, users, and even by standart, for damaged or injuries suffered because of

⁶⁴Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, Hukum Tentang Perlindungan Konsumen, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000, h. 60.

defect in good purchased. A tort which makes a manufacture liable if his product has a defective condition that makes it reasonable dangerous to users or consumers”

Sedangkan menurut *Convention on Law Applicable to Product Liability (The Hague Convention)* sebagaimana yang diterjemahkan oleh H. E. Syaefullah⁶⁶, yang dimaksud dengan *Product Liability* adalah suatu tanggung jawab hukum dari orang atau badan hukum yang menghasilkan suatu produk (*producer, manufacture*) atau dari orang atau badan hukum yang menjual atau mendistribusikan (*seller, distributor*) bahkan terhadap orang atau badan hukum yang terlibat dalam rangkaian komersial tentang persiapan atau penyebaran dari produk, termasuk para pengusaha bengkel dan pergudangan.

Dalam masalah perlindungan konsumen iklan obat yang menyesatkan, hukum perlindungan konsumen yang berkompeten adalah UU Kesehatan sebagai *Lex specialis* terhadap UU PK. Artinya, sebagai UU yang bersifat umum, dalam menghadapi masalah iklan obat yang menyesatkan, UUPK baru berlaku apabila UU Kesehatan memang tidak mengaturnya demikian juga sebaliknya, UUPK tidak akan digunakan apabila secara khusus sudah diatur dalam UU Kesehatan. Tetapi dalam masalah bertanggungjawabnya pelaku usaha atas kerugian konsumen akibat iklan obat yang menyesatkan, undang-undang Kesehatan tidak mengatur secara khusus sehingga UU yang berkompeten

⁶⁵Henry Cambell Black, *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co. Sixth edition, St. Paul minn, 1990, h. 120s.

⁶⁶H. E. Saefullah, Tanggung Jawab Produsen Terhadap Akibat hukum Yang Ditimbulkan dari Produk pada Era Pasar Bebas, Mandar Maju, Bandung, 2000, h. 46.

adalah UUPK. Dalam masalah product liability, UUPK menggariskannya pada pasal 19 bab VI, tentang Tanggung Jawab Pelaku Usaha :

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

Pasal ini mengandung tiga hal penting yaitu :

- A. Hubungan antara pelaku usaha dan konsumen tidak mensyaratkan adanya hubungan kontraktual;
- B. Tidak dibutuhkan unsur kesalahan dalam mengajukan gugatan;
- C. pembelaan pelaku usaha dengan pembuktian terbalik (pembuktian oleh pelaku usaha tentang kesalahan yang dilakukan oleh konsumen), (pasal 22 jo. Pasal 19).

A. *Hubungan antara pelaku usaha dan konsumen tidak mensyaratkan adanya hubungan kontraktual*; Hal ini dapat diinterpretasikan dari kalimat :

“(1) Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan”

B. Tidak dibutuhkan unsur kesalahan dalam mengajukan gugatan. Persyaratan utama yang harus dibuktikan oleh penggugat atau ahli waris adalah bahwa yang bersangkutan mengalami kerugian kesehatan, dalam hal tersebut merupakan akibat langsung dari mengkonsumsi obat yang diproduksi oleh tergugat tanpa harus dibebani kewajiban membuktikan kesalahan produsen. Pasal 19 ayat 4 UUPK meninggalkan persyaratan kontraktual dalam melindungi kepentingan perdata konsumen yang dirugikan serta tidak mensyaratkan adanya kesalahan dalam tuntutan ganti rugi oleh konsumen, sebagaimana diatur pasal 1365 BW.

C. Pembelaan pelaku usaha dengan pembuktian terbalik (pembuktian oleh pelaku usaha tentang kesalahan yang dilakukan oleh konsumen). Tergugat mempunyai hak untuk membuktikan bahwa yang bersangkutan tidak bersalah, atau bahwa alasan yang mendasari gugatan bukan disebabkan oleh kesalahan/kelalaiannya/ bahwa kerugian yang diderita penggugat akibat oleh kesalahan/kelalaian pihak lain. Pertanggungjawaban pelaku usaha dalam pasal 19 UUPK di atas, ketika produknya terbukti tidak sesuai dengan yang diiklankan dan menyebabkan kerugian pada konsumen, tanpa mensyaratkan ada tidaknya kesalahan pelaku usaha tersebut merupakan penegasan dari berlakunya konsep *product liability* berlakunya dalam tanggung gugat iklan obat yang menyesatkan.

3. Hukum Acara dalam Pengadilan Menurut UUPK

a. Batas Waktu Gugatan

UU kesehatan merupakan hukum substantif dari perlindungan konsumen iklan

obat yang menyesatkan. Untuk menegakkannya, diperlukan hukum formil atau hukum acara bagi konsumen yang hendak menggugat ganti rugi akibat obat yang dikonsumsi. UU Kesehatan tidak mengatur secara khusus tentang hukum acara yang dimaksud, sehingga menyebabkan keberlakuan UUPK yang notabene merupakan UU payung (umum) dari perlindungan konsumen secara umum termasuk dalam masalah iklan obat yang menyesatkan. Ketentuan diatas, mempertegas tentang hukum acara yang harus dipedomani para pihak yang terlibat sengketa konsumen di pengadilan⁶⁷ yaitu berdasarkan pasal 5 ayat 1 UU Dar. 1/1951 yang menyebutkan bahwa hukum acara perdata pada Pengadilan Negeri dilakukan dengan memperhatikan ketentuan UU Dar. tersebut menurut peraturan-peraturan Republik Indonesia terdahulu.

Hukum acara perdata peradilan umum di atas tidak digunakan apabila hal-hal tertentu telah diatur secara khusus oleh UU perlindungan Konsumen. Salah satunya adalah ketentuan batas waktu pengajuan gugatan sengketa konsumen.

Jangka waktu penuntutan menentukan berhasil tidaknya gugatan dalam sengketa konsumen. Pengabaian atas hal tersebut akan tidak diterimanya⁶⁸ gugatan berdasarkan penetapan hakim. Oleh karena itulah diperlukan pemahaman tentang batas waktu (daluarsa) gugatan yang secara khas berbeda dengan batas waktu gugatan perdata pada umumnya. Diantara standart waktu yang diatur dalam UUPK terdapat rumusan pasal 19

⁶⁷Sudikno Mertokusumo, Hukum Acara Perdata Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1993, h. 6-7.

⁶⁸A. Junaidi, op. cit., h. 132.

ayat 3 UUPK yang menentukan : “pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi”, sementara pasal 27 ayat 4 :

Pelaku usaha yang memproduksi barang dibebaskan dari tanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh konsumen, apabila ;

- a.;
- b. cacad barang yang timbul dikemudian hari ;
penjelasan :
cacad timbul di kemudian hari adalah sesudah tanggal yang mendapat jaminan dari pelaku usaha sebagaimana yang diperjanjikan, baik tertulis maupun lisan.
- c.;dst
- d. lewatnya jangka waktu penuntutan 4 tahun sejak barang dibeli atau lewatnya jangka waktu yang diperjanjikan.
Jangka waktu yang diperjanjikan itu adalah masa garansi.

Jangka waktu pemenuhan pembayaran ganti kerugian dalam 7 hari seperti diatur pasal 19 (3) UUPK adalah jangka waktu transaksi pelaku usaha-konsumen dalam suatu hubungan kontraktual yaitu perjanjian jual beli. Pelaku usaha yang dimaksud adalah para distributor seperti pengusaha supermarket atau penjual eceran. Hal ini mempertegas ketidakjelasan rumusan pasal 1511 BW yang mengatur tuntutan wanprestasi dalam jual beli yang didasarkan pada jangka waktu menurut kebiasaan yang berlaku.

Berbeda dengan batas waktu dalam kontraktual, pasal 27 UUPK diperuntukkan untuk para produsen barang dalam hal ini produsen obat (*product liability*). Jangka waktu 4 tahun adalah hasil penafsiran *a contrario* dari dapat digugatnya produsen oleh konsumen. Jangka waktu pengajuan dimulai dari saat dibelinya barang atau obat tersebut dari pengusaha retailer. Dengan demikian, bagi seorang konsumen terdapat dua batas waktu pengajuan gugatan atau permintaan ganti rugi bila pada dirinya terdapat kerugian

setelah mengkonsumsi suatu produk obat yaitu :

- a. 7 (tujuh) hari sejak transaksi untuk gugatan terhadap penjual atau pengusaha retailer
- b. 4 (empat) tahun sejak barang yang dibeli terhadap produsen obat.

Batas waktu pengajuan yang lain adalah selama masa garansi untuk cacadnya barang, sepanjang diperjanjikan baik secara lisan/tertulis. Penggunaan kata atau dalam rumusan tentang daluarsa penuntutan pada pasal 27 ayat 4 : “lewatnya jangka waktu penuntutan 4 tahun sejak barang dibeli atau lewatnya jangka waktu yang diperjanjikan”, menunjukkan bahwa dalam hal terhadap suatu produk obat tidak diperjanjikan masa garansi, maka standar yang dipakai adalah waktu 4 tahun sebagaimana umumnya.

b. forum Litigasi

Penggunaan hukum acara perdata umum dalam sengketa konsumen sebagaimana ditegaskan pada pasal 45 UUPK, dengan pengecualian kompetensi relatif berdasarkan pasal 23 UUPK, menjadikan patokan penentuan kompetensi relatif dalam hal terdapat gugatan dalam suatu sengketa konsumen iklan obat, menyimpang dari pasal 118 HIR/142R.Bg :

1. gugatan diajukan pada Pengadilan Negeri tempat kediaman tergugat;
2. apabila yang digugat lebih dari seorang tergugat dan mereka ini tidak tinggal dalam satu wilayah hukum suatu Pengadilan Negeri, maka gugatan diajukan kepada Pengadilan Negeri di tempat salah seorang tergugat tinggal. Penggugat dapat memilih tempat tinggal dari salah seorang tergugat;
3. apabila gugatan mengenai benda tetap, maka gugatan diajukan kepada Pengadilan Negeri di tempat benda tetap terlatak; Gugataan dapat pula diajukan di Pengadilan Negeri tempat tinggal penggugat apabila kediaman

- tergugat tidak diketahui atau tergugat berasal dari luar negeri dan tidak memiliki tempat tinggal di Indonesia.
4. Apabila ada tempat tinggal yang dipilih dengan suatu akta, gugatan diajukan kepada Pengadilan Negeri tempat tinggal yang dipilih dalam akta tersebut.

Kekhususan forum litigasi dalam sengketa konsumen adalah bahwa dalam hal pelaku usaha menolak untuk memenuhi ganti rugi atas tuntutan konsumen sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 19, konsumen dapat mengajukan gugatan ke BPSK atau Pengadilan Negeri di tempat kedudukan konsumen. Hal ini mempermudah gugatan konsumen terhadap pelaku usaha dalam hubungan non kontraktual berdasarkan *product liability* yang memungkinkan konsumen untuk menggugat produsen, meskipun keduanya tidak berhubungan langsung saat transaksi dan bertempat tinggal di wilayah hukum yang dibedakan propinsi atau wilayah negara.

Dalam masalah ini, masyarakat Eropa (EC) mengaturnya secara khusus dalam konvensi : *the Convention on Jurisdiction and Enforcement of Jugments in civil and Commercial Matters (the Brussel Convention)*⁷⁸ seringkali dibedakan oleh wilayah propinsi atau batas wilayah yang mengatur kemungkinan pengajuan gugatan pada banyak pelaku usaha. Prinsip ini tidak berbeda jauh dengan prinsip/asas penggugatan seperti diatur pasal 23 UUPK di atas. Hanya, dalam konvensi ini berlaku pula prinsip “Forum Shopping” yaitu gugatan yang diajukan di tempat dimana barang tersebut dibeli atau didapatkan oleh konsumen.⁷⁹

⁷⁸Christopher J. Wright, *op. cit.*, hal 68.

Hal ini memudahkan gugatan konsumen terhadap pelaku usaha dalam hubungan non kontraktual berdasarkan *product liability* yang memungkinkan konsumen untuk menggugat produsen, meskipun keduanya tidak berhubungan langsung saat transaksi dan bertempat tinggal di wilayah hukum yang dibedakan propinsi atau bahkan wilayah negara.

c. Pembuktian dalam Product liability

Perihal pembuktian ini, memang tidak diatur secara tegas dalam UU Kesehatan sehingga pengaturan lebih lanjut tentang hal ini merujuk pada UU Perlindungan Konsumen sebagaimana azas *lex specialis derogat legi generalis*. Dalam UUPK, hal ini diatur dalam pasal 19 ayat 4 jo pasal 28 :

Pasal 19 ayat 4 :

Pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dan ayat 2 tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan.

Pasal 28 :

Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam pasal 19, pasal 22, dan pasal 23 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha.

Pembuktian menurut pasal 28 jo pasal 19 ayat 4. menunjukkan bahwa sistem pembuktian dalam tanggung gugat konsumen menurut UUPK adalah sistem pembuktian terbalik yang mewajibkan pihak tergugat dalam hal tanggung gugat pelaku usaha atau terdakwa dalam

⁷⁹A. Junaidi, *op. cit.*, hal. 136.

pidana untuk membuktikan ketidaksalahannya dengan mengajukan alat bukti. Seperti yang dijelaskan pada halaman sebelumnya, unsur ada atau tidaknya kesalahan sebenarnya merupakan argumentasi yang digunakan dalam perbuatan melanggar hukum dalam pasal 1365 BW, dimana tergugat dapat melepaskan dari kewajibannya apabila dia dapat membuktikan ketidakersalahannya dengan cara menunjukkan : (1) bahwa dirinya telah berupayah sungguh-sungguh untuk menghindari kerugian dan bahkan (2) mengajukan gugatan Rekonvensi (pasal 132 b ayat (2) HIR) dengan mengalihkan beban kesalahan dengan mendalilkan bahwa kerugian yang diderita penggugat disebabkan oleh kesalahan orang lain atau korban (penggugat) sendiri dan bukan oleh dirinya. Atas dasar ini, konsumen pada akhirnya harus ikut membuktikan kesalahan atau kelalaian tergugat pula.

d. Ganti Rugi

Dalam masalah konsumen iklan obat yang menyesatkan, pengaturan ganti rugi diatur dalam pasal 19 ayat 2 UUPK, yang meliputi :

1. pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya; atau
2. perawatan kesehatan;
3. pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Masuknya perawatan kesehatan dan santunan sebagai obyek ganti rugi merupakan tambahan dari standar kompensasi ganti rugi pada wan prestasi dalam hukum perjanjian

jual-beli pasal 1508-1510 BW yang hanya mengenal pengembalian barang dan tuntutan pengurangan atau potongan harga atas cacadnya barang yang dibeli. Pemberian santunan tidak dapat diidentikkan dengan penggantian uang, perawatan kesehatan apalagi pembayaran asuransi. Pada kerugian konsumen akibat iklan yang menyesatkan, hakim dapat memerintahkan pelaku usaha untuk memberi santunan pada korban berupa :

1. biaya pengobatan dan/atau biaya pemakaman, apabila konsumen meninggal;
2. biaya pengobatan jika terjadi cedera terhadap badan atau kesehatan konsumen.

Hal yang harus diperhatikan adalah bahwa pemberian santunan ini tidak menghapuskan kewajiban perdata tergugat untuk membayar ganti rugi baik yang terjadi atas dasar kontraktual atau *product liability* dalam hal kerugian akibat iklan obat yang menyesatkan sebagaimana yang diuraikan pasal 19 UUPK.

Lembaga ganti rugi ini patut diatur karena sebenarnya penentuan ganti rugi sengketa konsumen hanya diletakkan pada kesepakatan atau putusan BPSK. Apalagi, legislatif belum mengeluarkan undang-undang khusus mengenai kompensasi atau pembayaran ganti rugi.

Dari uraian diatas, dapat diketahui bahwa disamping tanggung gugat atas dasar kontraktual dan perbuatan melanggar hukum dalam BW, tanggung gugat produk (*product liability*) dalam hukum konsumen diatur dalam pasal 19 UUPK dengan beban pembuktian terbalik. Forum pertanggunggugatan pelaku usaha tunduk pada acara perdata umum dengan pengecualian kompetensi relatif di tempat kedudukan konsumen, sementara ganti rugi dalam konteks ini tidak hanya bersifat pengembalian barang dan

tuntutan pengurangan atau potongan harga seperti dalam kontraktual, atau terbatas penggantian kerugian ekonomis sebagaimana perbuatan melanggar hukum, namun juga meliputi juga ganti rugi atas kerugian nyata.



BAB IV

PENUTUP

I. Kesimpulan

- a. Pengertian iklan yang menyesatkan adalah promosi serta pernyataan yang tidak benar dan jujur tentang sifat dan mutu produk dengan menggunakan media cetak, dalam bentuk tertulis dan gambar, yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan tujuan untuk menipu dan mengelabui konsumen (baik karena disengaja atau kelalaian) agar membeli produk tersebut. Iklan yang menyesatkan dengan sendirinya menimbulkan kerugian bagi konsumen. Kerugian tersebut dapat berupa kerugian materiil dan immateriil. Bahasan utama iklan yang menyesatkan adalah *misrepresentation* yaitu pernyataan-pernyataan (penyajian atau gambaran) tidak benar, terutama berkaitan dengan fakta-fakta tentang sifat dan mutu produk. Iklan obat yang menyesatkan dapat dilihat dari cara penyampaian informasi (pernyataan) yang sekurang-kurangnya tidak berisi nama produk dan/atau merek dagang; nama badan usaha yang memproduksi atau memasukkan sediaan farmasi dan alat kesehatan ke dalam wilayah Indonesia; komponen pokok sediaan farmasi dan alat kesehatan; tata cara penggunaan; tanda peringatan atau efek samping dan batas waktu kadaluwarsa untuk sediaan farmasi tertentu.
- b. Disamping tanggung gugat atas dasar kontraktual dan perbuatan melanggar hukum dalam BW, tanggung gugat produk (*product liability*) dalam hukum konsumen diatur

dalam pasal 19 UUPK dengan beban pembuktian terbalik. Forum pertanggunggugatan pelaku usaha tunduk pada acara perdata umum dengan pengecualian kompetensi relatif di tempat kedudukan konsumen, sementara ganti rugi dalam konteks ini tidak hanya bersifat pengembalian barang dan tuntutan pengurangan atau potongan harga seperti dalam kontraktual, atau terbatas penggantian kerugian ekonomis sebagaimana perbuatan melanggar hukum, namun juga meliputi juga ganti rugi atas kerugian nyata

2. Saran

- a. Kenyataan pelanggaran praktek periklanan yang bertentangan dengan Kode Etik, mendorong campur tangannya instrumen hukum, berupa kejelasan kaidah atau norma hukum di bidang periklanan, yaitu melarang penggunaan iklan yang disampaikan dengan cara-cara :
 - Iklan yang isinya mengungkapkan hal-hal yang tidak benar (*False statement*);
 - Iklan yang memuat hal-hal yang menyesatkan (*misleading statement*);
 - Iklan yang menggunakan opini subjektif yang berlebihan (*puffery*).
- b. Perumusan tanggung gugat dalam rangka *product liability*, diharapkan menghapus kemungkinan pengalihan beban kesalahan, untuk memudahkan pembuktian konsumen menuntut hak perdatanya. Serta perlu perumusan lebih lanjut dalam bentuk Peraturan Pemerintah tentang batasan dan kriteria ganti rugi sehingga memberi kepastian para pihak khususnya hakim dalam membebaskan kewajiban ganti rugi pada pelaku usaha.

Daftar Bacaan

- Atmasasmita, Romli, *Pentingnya Hukum Perlindungan Konsumen dalam Era Perdagangan Bebas*, Bandung, Mandar Maju, 2000.
- Darus Badruzaman, Mariam, *Perlindungan terhadap Konsumen Dilihat dari Sudut Perjanjian Baku*, Bandung, Binacipta, 1986.
- Djulaeka, *Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Terhadap Iklan yang Menyesatkan*, Tesis, Surabaya, Universitas Airlangga, 1996.
- Fuady, Munir, *Perlindungan Konsumen dalam Berbagai Peraturan Perundang-Undangan dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Tesis, Jakarta, Universitas Indonesia, 1993.
- Hakim GN, Abdul, *Politik Hukum Indonesia*, Jakarta, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1988.
- Hidjrahingsih, Sri Anggarini, *Upaya Penanggulangan Pelanggaran Hak-Hak Konsumen*, Yogyakarta, Tesis, Universitas Gajah Mada.
- Handajani, Sri, 1994. *Tanggung Gugat Produsen Bahan Makanan Dalam Perlindungan Konsumen*, Tesis, Surabaya, Universitas Airlangga, 1998.
- Hartono, Sri Redjeki, *Aspek-Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Menghadapi Era Perdagangan Bebas*, Bandung, Mandar Maju, 2000.
- Hadad, Tini, *Peranan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) Dalam Perlindungan Konsumen*, Bandung, Mandar maju, 2000.
- Hernawati, Eli, *Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Pada Produksi Makanan Kemasan Kaleng dan Karton*, Surabaya, Universitas Airlangga, 1995.
- Harnowo, Tri, *Tanggung Gugat Produsen Terhadap iklan Yang Tidak Sesuai Dengan Kenyataan*, Tesis, Surabaya, Universitas Airlangga, 1996.
- Ishak, Sugandi, *Perlindungan Hukum Konsumen Makanan atas Hak-hak Konsumen dan Tanggung Jawab Hukum terhadap pelanggaran Etika Periklanan dalam Iklan Televisi*, Jakarta, Universitas Indonesia, 1996.
- Junaidi, A., *Penyelesaian Sengketa Konsumen Atas Kerugian Akibat Penggunaan Produk Makanan Olahan*, Surabaya, Universitas Airlangga, 2000.

- Jannah, Roudlatul, *Perlindungan Konsumen Atas Kerugian Yang disebabkan Oleh Iklan Perumahan Yang menyesatkan*, Tesis, Jakarta, Universitas Indonesia, 1997..
- Katim, Wisnu, *Pengawasan Periklanan Di Bidang Obat dan Makanan Dalam Perlindungan konsumen*, Jakarta, Universitas Tarumanegara, 1994.
- Loqman, Loebby, *Tinjauan Hukum Terhadap Perlindungan Konsumen Dalam Periklanan Di Indonesia*, Jakarta, Universitas Tarumanegara, 1994.
- Muhammad, Abdulkadir, *Hukum Perdata Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1993.
- Mulyatjatmika, Nugraha, *Tanggung Jawab Produsen Atas Kerugian Konsumen Akibat Cacat Produksi*, Jakarta, Universitas Indonesia, 1995.
- Mertokusumo, Sudikno, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1988.
- Nasution, Az., "Konsumen dan Hukum : Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia", Jakarta, Pustaka Sinar harapan, 1995.
- Nurmadjito, *Kesiapan Perangkat Peraturan Perundang-Undangan Tentang Perlindungan Konsumen dalam Menghadapi Era Perdagangan Bebas*, Bandung, Mandar Maju, 2000.
- Nievwenhuis, J. H., "Hoofdstukken Verbintenissenrecht/Pokko-Pokok Hukum Perikatan" (terjemahan Djasadin Saragih), Surabaya, Universitas Airlangga, 1985.
- Permadi, *Tinjauan Hukum terhadap Perlindungan konsumen dalam Periklanan Di Indonesia*, Jakarta, 1995.
- Rajagukguk, Erman, *Pentingnya Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Era Perdagangan Bebas*, Bandung, Mandar Maju, 2000.
- Projodikoro, Wirjono, *Perbuatan Melanggar Hukum*, Bandung, Sumur Bandung, 1960.
- , *Azas-azas Hukum Perjanjian*, Bandung, Mandar Maju, 2000.
- Suryodiningrat, *Perikatan-Perikatan Bersumber Undang-Undang*, Bandung, Tarsito, 1980.
- Shofie, Yusuf, "Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya", Bandung, Citra Aditya Bakti, 2000.
- , "Sistem Tanggung Jawab dalam Periklanan", Jakarta, Universitas Indonesia, 1996.
- Shidarta, "Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia", Jakarta, Grasindo, 2000.

-----, *Pengetahuan Tentang Aspek Hukum Perlindungan Konsumen dan Status Sosial Media Cetak serta Perlindungan Hak-Hak Konsumen dalam Iklan*, Tesis, Yogyakarta, Universitas Gadjah Mada, 1994.

Subakti, Baty, *Peranan Masyarakat Periklanan Dalam Perlindungan Konsumen*, Jakarta, 1994.

Saefullah, H. E., *Tanggung Jawab Produsen terhadap Akibat Hukum Yang Ditimbulkan Dari Produk Pada Era Pasar Bebas*, Bandung, Mandar maju, 2000.

Sudaryatmo, *Hukum dan Advokasi Konsumen*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1999.

Subekti, *Aneka Perjanjian*, Cet. III, Bandung, Alumni, 1979.

-----, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Jakarta, Intermesa, 1985.

-----, *Hukum Acara Perdata*, Bandung, Bin cipta, 1982.

Saidi, Z., *Fraudulent mis representation dalam Periklanan*, Jakarta, UI Press, 1991.

Subekti dan Tjitrosudibyo, R. *Terjemahan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Jakarta, Pradnya Paramita, 1992.

Simamora, Yohanes Sogar, *Penerapan Prinsip Caveat Vendor Sebagai Sarana Perlindungan Bagi Konsumen Perumahan Di Indonesia*, Tesis, Surabaya, Universitas Airlangga, 1996.

Wright, Christopher J., *Product Liability (the Law and the Implications For Risk Management)*, London: Blackstone Press Limited, 1989.

Widjaya, Gunawan, dan Ahmad Yani, *"Hukum Tentang Perlindungan Konsumen"*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2000.

Wicaksono, Arief, *Perjanjian Iklan Perusahaan Antara Biro Iklan Dengan Pengiklanan (Suatu Tinjauan yuridis)*, Jakarta, Universitas Indonesia, 1995.

Makalah/ Jurnal

Abdullah, Imam Baehaqie dkk, *Menggugat Hak (Panduan Konsumen Bila Dirugikan)*, Jakarta, YLKI, 1990.

Agung, AM Lilik, *Praktek Iklan Curang*, Media Indonesia, 2 Agustus 2000.

-----, Melanggar Hukum Iklan, Menuai Kegagalan, Media Indonesia, 4 Nopember 2000.

Ismawan, Indra, Iklan dan Perlindungan Konsumen, Media Indonesia, 9 September 2000.

Joewono, Handito Hadi, Iklan merangsang Konsumerisme?, Media Indonesia, 1 Agustus 2000.

Nasution, Az., Profil Undang-Undang Perlindungan konsumen, Warta konsumen No. 6, Juni 1999.

Shidarta, "Iklan Obat dan Mekanisme Pengawasannya", Harian Bernas, 13 Desember 1992.

Zoemrotin, 1992. Lembaga Konsumen Periklanan dan Perlindungan Konsumen, makalah dalam Kode Etik Periklanan Indonesia, Jakarta.

Internet

WWW. MediaIndonesia. Co. id.

Perundangan dan Peraturan-Peraturan

1. Kitab Undang-Undang hukum Perdata;
2. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata;
3. UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman;
4. UU Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum;
5. UU Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat;
6. Undang-Undang No. 10 Tahun 1961 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 1961 tentang Barang
7. UU Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
8. UU nomor 23 tahun 1992 tentang Kesehatan;
9. PP Nomor 72 tahun 1998 tentang Pengamanan Sediaan Farmasi Dan Alat Kesehatan;

10. Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor : 917/ MENKES/ Per/ X/ 1993 tentang Wajib Daftar Obat Jadi;
11. Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 329/Men kes/Per/XII/1976 tentang Produksi dan Peredaran Makanan
12. Peraturan Menteri kesehatan Nomor 79 tahun 1978 tentang Label dan Periklanan Makanan
13. Keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor : 02823/ A/ SK/ XI/ 90 tentang Kriteria Terperinci, Kelengkapan Permohonan dan Tata Laksanaan Pendaftaran Obat Jadi;
14. Surat Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 193/Kab/B, VII/71 Tentang Pembungkusan dan Penandaan Obat.
15. Surat Direktur Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan Nomor : 13650/ D/ SE/ 73 tentang Penandaan, Periklanan dan Promosi Yang Menyimpang dari Persetujuan Pada Pendaftaran Obat jadi.

