

SKRIPSI

PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KONSUMEN ATAS IKLAN YANG MERUGIKAN DI MEDIA CETAK



DONNIE GUMILANG
039910422 U

**FAKULTAS HUKUM NON REGULER
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2005**

**PERLINDUNGAN HUKUM
TERHADAP KONSUMEN ATAS IKLAN
YANG MERUGIKAN DI MEDIA CETAK**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Melengkapi Tugas
Dan Memenuhi Syarat-Syarat
Untuk Mencapai Gelar Sarjana Hukum**

Dosen Pembimbing,



Leonora Bakarbessy, S.H., M.H.
NIP. 131 417 056

Penyusun,



Donnie Gumilang
NIM. 039910422 U

**FAKULTAS HUKUM NON REGULER
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA**

2004

**Skripsi Ini Telah Diuji Dan Dipertahankan Di Hadapan Panitia Penguji
Pada Tanggal, 18 Februari 2005**

Panitia Penguji Skripsi :

**Ketua : Sri Handayani, S.H., M.Hum.
Nip. 131 923 881**


.....

**Anggota : 1. Leonora Bakarbesy, S.H., M.H.
Nip. 131 417 056**


.....

**2. Naniek Endang Wrediningsih, S.H.
Nip. 130 675 527**


.....

**3. Gianto Al Imron, S.H.
Nip. 132 205 659**


.....

*“Janganlah takut, sebab Aku mengerti engkau,
janganlah bimbang sebab Aku ini Allahmu,
Aku akan meneguhkan,
Bahkan akan menolong engkau,*

Yesaya 41 : 10

KATA PENGANTAR

Sebagai syarat untuk dinyatakan lulus dan memperoleh gelas S-1, Sarjana Hukum, maka mahasiswa diwajibkan untuk membuat suatu tulisan atau skripsi. Untuk itu, saya membuat skripsi dengan judul “Perlindungan Hukum terhadap Konsumen atas Iklan yang Merugikan di Media Cetak”. Saya tertarik untuk membahas bagaimana iklan merugikan yang ada di media massa dapat merugikan konsumen dan mengulas perlindungan dari segi hukum terhadap konsumen yang dirugikan karena mengkonsumsi barang dan jasa tersebut.

Puji syukur kepada Allah Bapa di Sorga, akhirnya selesai sudah skripsi saya. Tanpa bantuan dari banyak pihak, rasanya sulit untuk mewujudkan tulisan ini. Untuk itu, saya banyak mengucapkan terima kasih terutama kepada.

1. Ibu Leonora Bakarbesy, S.H., M.H., sebagai dosen pembimbing yang dengan sabar membimbing dalam penulisan skripsi ini.
2. Papa dan Mama yang selalu berdoa dan memberikan dorongan tanpa kenal lelah.
3. Ibu Sri Handayani, S.H., M.Hum., Ibu Nanik Endang Wrediningsih, S.H., Bapak Gianto Al Imron, S.H., sebagai para dosen penguji yang telah banyak memberikan petunjuk dalam penyempurnaan skripsi ini.
4. Mbak Redda dan Dik Yakub, *thanks* atas doanya.
5. Endi, Windi, Harsoyo, Dian, Dimas, Robby, Samid, Rona, Aris, Ita, Tanto, Wisnu, Efke, Jojon, Tina, Yessil, Rahmat, Mas Martin, Mas Aji, Mbak

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Lembar Persetujuan.....	ii
Lembar Pengesahan.....	iii
Lembar Motto.....	iv
Kata Pengantar	v
Daftar Isi.....	vii
Bab I. Pendahuluan	1
1. Latar belakang	1
2. Rumusan masalah.....	9
3. Penjelasan judul.....	10
4. Metode penulisan	10
5. Tujuan penulisan	11
6. Sistematika penulisan.....	12
Bab II. Iklan yang merugikan konsumen.....	14
1. Hak dan kewajiban.....	14
1.1. Hak dan kewajiban konsumen.....	16
1.2. Hak dan kewajiban pelaku usaha	23
2. Batasan-batasan suatu iklan dikatakan merugikan.....	25
3. Contoh iklan di media cetak yang merugikan.....	29
Bab III. Upaya hukum melalui gugatan perdata, gugatan pidana, melalui BPSK terhadap iklan yang merugikan	38
1. Gugatan ganti rugi perdata	39

2. Pertanggungjawaban pidana.....	47
3. Gugatan konsumen melalui BPSK dalam mengatasi sengketa antara konsumen dan produsen atau pelaku usaha.....	48
Bab IV. Penutup.....	54
1. Kesimpulan	54
2. Saran.....	54
Daftar Bacaan	

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang.

Memasuki abad 21 kehidupan industri semakin mengalami perubahan dan kemajuan. Industri sekarang ini dapat dikatakan sebagai kehidupan industri modern yang dapat menghasilkan produk apa saja yang dibutuhkan oleh manusia, seperti makanan, minuman, pakaian, barang-barang rumah tangga bahkan sampai pada obat-obatan. Seiring dengan perubahan dan kemajuan dibidang industri tersebut, berkembang pulalah periklanan, yang merupakan wadah yang penting bagi suatu hasil industri dalam rangka pemasaran untuk mencapai target yang diinginkan.¹

Pada dasarnya bagian dari kehidupan industri modern adalah periklanan. Bila dibandingkan beberapa tahun yang lalu, bentuk suatu produk yang diiklankan tidak semenarik iklan-iklan seperti sekarang ini. Misalnya iklan "*Trim Spa*", iklan ini beberapa tahun yang lalu hanya menonjolkan kata-kata dan gambar dari produk tersebut. Dimana produk tersebut merupakan produk pelangsing tubuh dengan iming-iming akan langsing dalam 10 hari dengan penurunan berat badan kira-kira 3-6 Kg. Dengan menceritakan keberhasilan produk itu pada artis dan supermodel dunia Anna Nicole Smith yang berhasil menurunkan berat badannya dengan produk tersebut.

¹ Pemasaran dibagi menjadi 4 bagian yaitu dengan menggunakan Prinsip 4P yaitu *product (produk)*, *place (tempat)*, *price(harga)* dan *promotion (promosi)*. Unsur periklanan masuk ke dalam elemen *promotion (promosi)*. Prinsip 4P ini pertama kalinya diperkenalkan oleh E. Jerome McCarthy, yang kemudian dikembangkan oleh Philip Kotler, dan sekarang digunakan secara luas oleh para dosen pemasaran dan juga praktisi.

Hal ini akan membuat orang akan tertarik untuk membaca iklan tersebut dan orang akan tertarik untuk mencoba membeli dan merasakannya. Karena bila sepiantas kita membaca, iklan tersebut divisualisasikan tidak saja dengan kata-kata dan gambar tetapi juga dengan menggunakan jingle dan bintang iklan yang mendukung visualisasi iklan tersebut.

Periklanan sesungguhnya sama tuanya dengan peradaban manusia itu sendiri, dan sudah sejak lama digunakan sebagai wahana untuk mengkomunikasikan kebutuhan membeli atau menjual berbagai produk barang dan jasa. Dimasa lampau, perdagangan budak bahkan juga memanfaatkan periklanan. Periklanan mencerminkan karakter masyarakat yang bersangkutan pada masanya. Sebagai konsekuensinya, institusi periklanan mengalami proses perubahan yang tidak henti-hentinya dalam mewakili berbagai produk barang, jasa pasokan dan bentuk-bentuk permintaan yang baru, diiringi dengan media dan tehnik baru guna mengkomunikasikan perubahan situasi.

Periklanan juga cenderung mencerminkan kemajuan ekonomi suatu masyarakat, karena itulah, kondisi periklanan, termasuk tingkat kecanggihan penyajiannya. Tingkat kemakmuran suatu bangsa juga dicerminkan oleh sejauh mana bangsa yang bersangkutan telah menggunakan fungsi-fungsi iklan.

Pemasaran sebetulnya lebih dari sekedar mendistribusikan barang dari para produsen ke para konsumen pemakai. Pemasaran sesungguhnya meliputi suatu tahapan, yaitu mulai dari pencipta produk hingga ke pelayanan purna jual. Salah satu tahapan dalam pemasaran tersebut adalah periklanan. Tahapan-tahapan tersebut bagaikan mata rantai yang saling berhubungan dan jalinannya

akan terputus jika salah satu mata rantai tersebut lemah. Dengan demikian, periklanan merupakan tahap yang sangat penting, sama pentingnya dengan mata rantai yang lain dari proses pemasaran, keberhasilan mata rantai yang satu sangat menentukan keberhasilan yang lain.

Produk barang atau jasa baik penamaannya, pengemasannya, penetapan harga dan distribusinya, tercermin dalam kegiatan periklanan yang sering kali disebut sebagai darah kehidupan bagi suatu organisasi. Tanpa adanya periklanan, berbagai produk barang atau jasa tidak akan dapat mengalir secara lancar ke para distributor atau penjual, apalagi sampai ke tangan para konsumen atau pemakainya.

Keberhasilan dari suatu perekonomian banyak ditentukan oleh kegiatan-kegiatan periklanan dalam menunjang usaha penjualan yang menentukan kelangsungan hidup produksi pabrik-pabrik, terciptanya lapangan pekerjaan serta adanya hasil yang menguntungkan dari seluruh uang yang telah diinvestasikan. Apabila proses tersebut berhenti, maka terjadilah resesi.

Dalam strategi pemasaran banyak berkaitan dengan komunikasi, dan periklanan merupakan salah satu bentuk khusus komunikasi untuk memenuhi fungsi pemasaran. Untuk dapat menjalankan fungsi pemasaran, maka apa yang harus dilakukan dalam kegiatan periklanan tentu saja harus dilakukan dalam kegiatan periklanan tentu saja harus lebih sekedar memberikan informasi kepada khalayak, periklanan harus mampu *membujuk* khalayak ramai agar berperilaku sedemikian rupa sesuai dengan strategi pemasaran perusahaan untuk mencetak penjualan dan keuntungan, periklanan harus mampu

mengarahkan konsumen membeli produk-produk yang oleh departemen pemasaran telah dirancang sedemikian rupa, sehingga diyakini dapat mempengaruhi pemilihan dan keputusan pembeli. Segi positif peiklanan juga dapat dikemukakan melalui definisi lain yang mengatakan bahwa "*periklanan merupakan cara menjual penyebaran informasi*". Tentu saja tidak sembarangan informasi yang perlu dikemukakan dan tidak semua informasi merupakan iklan, karena ada beberapa iklan yang mengandung informasi yang merugikan konsumen.

Sebagai contoh iklan yang dianggap secara positif mengandung informasi yang merugikan konsumennya adalah pada akhir tahun 1992, Menteri Kesehatan Republik Indonesia menyoroti tentang iklan obat-obatan yang beredar di pasar, khususnya pada media massa. Menurut Menteri Kesehatan, semua iklan tersebut merugikan. Dapat dibayangkan jika pendapat Menteri Kesehatan tersebut benar, berarti iklan obat-obatan yang diiklankan di koran tersebut tidak satupun yang memberikan informasi yang jujur.² Apa yang diungkapkan oleh Menteri Kesehatan tersebut sejak lama menjadi keluhan pengamat dan aktivis perlindungan konsumen. Frekuensi keluhan tersebut terus meningkat, terutama sejak diperbolehkannya obat diiklankan melalui media massa (koran). Namun, keluhan-keluhan seperti ini tidak mendapatkan publikasi yang luas karena berbagai pertimbangan komersial.

² Shidarta, "**Iklan Obat dan Mekanisme Pengawasannya.**" *Harian Bernas*, 13 Desember 1992, 4. Pernyataan Menteri Kesehatan ini (pertengahan November 1992) dibantah oleh Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPPI) dalam jumpa persnya beberapa saat kemudian.

Selain contoh iklan tersebut diatas, berikut ini adalah 2 (dua) contoh iklan-iklan yang dapat kita baca di media cetak, yang dianggap merugikan konsumen :

a. Iklan Body Lotion, Seperti Citra White.

Bila melihat iklan *Citra White* di televisi, para remaja putri banyak yang tertarik untuk mencobanya. Seperti yang diketahui iklan tersebut membujuk konsumennya dengan kata-kata “...memutihkan hanya dalam jangka waktu 6 (enam) minggu ...”. Siapapun yang merasa kulitnya berwarna gelap, pasti tertarik untuk mencobanya, tidak peduli lagi perempuan atau laki-laki. Jangka waktu 6 (enam) minggu tersebut masih dipertanyakan kebenarannya, secara logika saja sudah diragukan apakah dapat membuat kulit seseorang menjadi lebih putih hanya dengan jangka waktu 6 (enam) minggu saja dengan memakai body lotion *Citra White*. Iklan tersebut dapat dikategorikan sebagai iklan yang memuat pernyataan yang menyesatkan atau tidak proposional (*misked statement*), jika konsumen yang menggunakan produk ini ternyata tidak sesuai dengan apa yang ditawarkan melalui iklan.

b. Iklan DR OIL.

Bila kita membaca iklan *DR Oil* di media cetak, pada umumnya banyak kalangan pria tertarik untuk mencoba produk tersebut, dikarenakan adanya tawaran yang menarik bagi konsumen khususnya kaum pria untuk mencoba produk tersebut, dan pada iklan tersebut menawarkan bahwa alat kelamin kaum

pria dalam “1 menit dioles langsung besar dan panjang + 6 cm”, pada pernyataan tersebut sebenarnya masih dipertanyakan kebenarannya, dan secara logika sudah diragukan, apakah dapat membuat alat kelamin pria hanya dengan jangka waktu 1 menit dapat langsung besar dan memanjang kurang lebih 6 cm. Sebagai contoh untuk ukuran alat kelamin pria dewasa khususnya orang Indonesia, apabila mengalami ereksi akan memanjang kurang lebih 12-14 cm. Hal tersebut tidak masuk akal apabila menggunakan produk tersebut akan melebihi ukuran tersebut. Iklan tersebut dapat dikategorikan sebagai iklan yang memuat pernyataan yang menyesatkan dan tidak proposional, karena konsumen akan merasa rugi apabila setelah menggunakan produk tersebut ternyata tidak sesuai dengan yang diharapkan dengan apa yang ditawarkan melalui iklan tersebut.

Kedua contoh iklan tersebut diatas hanyalah sebagian contoh iklan yang merugikan bahkan menyesatkan konsumen, sedangkan pada kenyataannya ada begitu banyak iklan yang *membujuk* konsumen untuk mengkonsumsi produk dari iklan tersebut.

Pembangunan dan perkembangan perekonomian dan khususnya di bidang perindustrian dan perdagangan telah menghasilkan berbagai variasi barang dan/atau jasa yang dapat dikonsumsi. Di samping itu, globalisasi dan perdagangan bebas yang didukung oleh kemajuan teknologi telekomunikasi dan informatika telah memperluas ruang gerak arus transaksi barang dan/atau jasa, kondisi yang demikian pada salah satu pihak mempunyai manfaat bagi konsumen karena kebutuhan akan barang dan/atau jasa yang diinginkan dapat

terpenuhi serta semakin terbuka lebar kebebasan untuk memilih aneka jenis dan kualitas barang dan/atau jasa sesuai dengan keinginan dan kemampuan konsumen. Di sisi lain, kondisi dan fenomena tersebut diatas dapat mengakibatkan kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang, dan konsumen berada pada posisi yang lemah. Konsumen menjadi objek aktivitas bisnis untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha melalui kiat promosi, cara penjualan yang merugikan konsumen.

Faktor utama yang menjadi kelemahan konsumen adalah tingkat kesadaran konsumen akan haknya masih rendah. Hal ini terutama disebabkan oleh rendahnya pendidikan atau pengetahuan konsumen. Upaya pemberdayaan ini penting karena tidak mudah mengharapkan kesadaran pelaku usaha yang pada prinsip ekonomi, pelaku adalah mendapatkan keuntungan yang semaksimal mungkin dengan modal seminimal mungkin. Prinsip ini sangat potensial merugikan konsumen, baik secara langsung maupun tidak langsung. Seyogyanya pembangunan dan perkembangan perekonomian untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat banyak dan sekaligus mendapatkan kepastian atas barang dan/atau jasa yang diperoleh dari perdagangan tanpa mengakibatkan kerugian konsumen, serta kepastian atas mutu, jumlah, dan keamanan barang dan/atau jasa yang diperolehnya di pasar. Tentunya bagi konsumen perlu meningkatkan kesadaran serta pengetahuan. Keperdulian, kemampuan dan kemandirian untuk melindungi dirinya serta menumbuhkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab.

Ruang lingkup hukum perlindungan konsumen sulit dibatasi hanya dengan menampungnya dalam satu jenis undang-undang, yaitu Undang-Undang No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Hukum perlindungan konsumen selalu berhubungan dan berinteraksi dengan berbagai bidang dan cabang hukum lain, karena pada tiap bidang dan cabang hukum itu senantiasa terdapat pihak yang berpredikat “konsumen”.⁵ Dengan memahami pengertian konsumen, maka perbedaan antara hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen, antara hak-hak pokok dari konsumen dan keterkaitan hukum perlindungan konsumen dengan bidang-bidang hukum yang lain dapat memberikan gambaran menyeluruh tentang hukum perlindungan konsumen.

Melalui **Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42)** (untuk selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Perlindungan Konsumen), dapat didefinisikan yang dimaksud dengan *Perlindungan Konsumen* adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen, sedangkan *Konsumen* adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. *Pelaku usaha* adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam

⁵ Setiap manusia adalah konsumen, disadari atau tidak. Dalam perspektif yang lebih luas, bahkan ada anggapan bahwa kita adalah konsumen dari produk yang disebut “hukum”. Baca : Edmond Cahn, “Law in the Consumer Perspective,” *University of Pennsylvania Law Review*, No. 112 (1963) : 1-27.

wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian penyelenggaraan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi. *Promosi* adalah kegiatan pengenalan atau penyebarluasan informasi suatu barang dan/atau jasa untuk menarik minat beli konsumen terhadap barang dan/atau jasa yang akan dan sedang diperdagangkan.

Perlindungan konsumen menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dari keselamatan konsumen, serta kepastian hukum.⁶ Iklan yang merugikan merupakan bentuk penyimpangan dari asas perlindungan konsumen yaitu asas keamanan dan keselamatan konsumen serta asas kepastian hukum. Namun bila dicermati jarang sekali ada pelaku usaha produsen pemasang iklan atau pelaku usaha periklanan yang dijatuhi sanksi hukum, maka timbul pertanyaan *“betulkah iklan dapat merugikan konsumen ?”*.

2. Rumusan Masalah.

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan tersebut diatas, maka terdapat beberapa permasalahan Hukum yang dapat dirumuskan dalam penulisan skripsi ini :

1. Dalam hal-hal apakah, iklan dapat merugikan konsumen ?
2. Upaya-upaya hukum apa saja yang dapat dilakukan terhadap pelanggaran-pelanggaran pada iklan produk yang merugikan konsumen?

⁶ Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang No.8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yaitu perlindungan konsumen diselenggarakan sebagai usaha bersama berdasarkan 5 (lima) asas yang relevan dalam pembangunan nasional, yaitu asas manfaat ... s/d asas kepastian hukum.

3. Penjelasan Judul.

Tema yang penulis angkat dalam penulisan skripsi ini adalah **“Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Atas Iklan Yang Merugikan Di Media Cetak”**. Adapun yang penulis maksudkan dengan perlindungan konsumen adalah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Perlindungan Konsumen adalah segala sesuatu yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen.

Iklan yang merugikan sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 17 ayat (1) Undang-undang Perlindungan Konsumen yaitu : 1) Mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan dan harga barang dan/atau tarif jasa serta ketepatan waktu penerimaan barang dan/atau jasa. 2) Mengelabui jaminan/garansi terhadap barang dan/atau jasa. 3) Memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat barang dan/atau jasa. 4) Tidak memuat informasi mengenai resiko pemakaian barang dan/atau jasa. 5) Mengeksploitasi kejadian dan/atau seseorang tanpa seijin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan. 6) Melanggar etika dan/atau peraturan perundang-undangan mengenai periklanan.

4. Metode Penulisan.

a. Pendekatan masalah.

Pendekatan masalah yang digunakan adalah aspek yuridis normatif.

b. Sumber bahan hukum.

Sumber bahan hukum terdiri bahan hukum primer yaitu berupa peraturan perundang-undangan seperti Undang-undang nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen dan bahan hukum sekunder yaitu berupa literatur, bahan perkuliahan hukum konsumen, serta media cetak.

c. Prosedur pengumpulan bahan hukum.

Prosedur pengumpulan bahan hukum melalui studi kepustakaan, dengan mengumpulkan, membaca, dan mempelajari bahan hukum primer dan sekunder.

d. Pengolahan dan analisa bahan hukum.

Setelah melakukan identifikasi terhadap sumber bahan hukum yang terkait, maka diolah sumber bahan hukum secara sistematis dengan menggunakan metode deduktif. Metode deduktif merupakan suatu metode berfikir yang bertolak dari hal-hal yang umum menuju hal-hal yang khusus. Dalam arti bahwa berbagai peraturan perundang-undangan berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap konsumen, akan saya terapkan dalam skripsi saya yaitu mengenai perlindungan hukum terhadap konsumen atas iklan yang merugikan di media cetak.

5. Tujuan Penulisan.

1. Ingin mengetahui apakah iklan body lotion seperti citra white dan iklan Dr. oil dapat merugikan konsumen.
2. Ingin mengetahui upaya hukum yang dapat dilakukan terhadap pelanggaran – pelanggaran pada iklan produk yang merugikan konsumen.

6. Sistematika Penulisan.

Penulisan ini diawali dengan Bab I sebagai Pendahuluan yang memaparkan latar belakang permasalahan. Kemudian pada bab yang sama akan dijelaskan pula rumusan masalah yang diangkat dari latar belakang permasalahan tersebut, dilanjutkan dengan pembahasan metode penulisan, tujuan penulisan dan diakhiri dengan sistematika penulisan. Sebagai pembahasan masalah akan dijabarkan lebih rinci di dalam bab-bab selanjutnya.

Bab II, sebagai bentuk uraian atau pembahasan pada permasalahan pertama, penulis bermaksud menulis terlebih dahulu tentang hak dan kewajiban konsumen serta hak dan kewajiban pelaku usaha. Kemudian dilanjutkan dengan pembahasan mengenai bentuk-bentuk dari iklan di media cetak yang merugikan, batasan-batasan suatu iklan dikatakan merugikan dan sejauh mana iklan tersebut dapat merugikan konsumen yang mengkonsumsinya, ditinjau dari contoh iklan yang merugikan konsumen yang dapat dibaca di media massa (koran) seperti iklan pemutih kulit pada produk lotion dan iklan DR. Oil.

Dalam Bab III ini dibahas tentang upaya hukum melalui gugatan perdata, gugatan pidana dan melalui BPSK terhadap pelanggaran-pelanggaran pada iklan produk yang merugikan konsumen.

Bab IV, untuk mengakhiri seluruh rangkaian penulisan skripsi ini, akan dikemukakan kesimpulan dari penjelasan-penjelasan dan uraian-uraian yang ada pada bab-bab sebelumnya, kemudian memberikan saran dari kedua

permasalahan yang tercantum pada bab I, yang diharapkan dapat menjadi masukan dan dipertimbangkan oleh pembaca.

BAB II

IKLAN YANG MERUGIKAN KONSUMEN

Perlindungan konsumen merupakan suatu hal yang “cukup baru” dalam dunia peraturan perundang-undangan di Indonesia. Kedudukan konsumen diletakan pada posisi yang kurang menguntungkan dalam menghadapi para pelaku usaha. Ketidakberdayaan konsumen dalam menghadapi pelaku usaha ini jelas sangat merugikan kepentingan masyarakat.

Kemudian pada tanggal 20 April 1999, Pemerintah Republik Indonesia telah mengeluarkan dan mengundangkan Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen ini diharapkan dapat mendidik masyarakat Indonesia untuk lebih menyadari akan segala hak-hak dan kewajiban-kewajibannya yang dimiliki terhadap pelaku usaha.

Dalam konsiderans Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen ini dikatakan bahwa untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya, serta menumbuhkembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab. Dengan kata lain baik konsumen maupun pelaku usaha harus mengetahui hak dan kewajibannya masing-masing.

1. Hak dan Kewajiban.

Jika berbicara mengenai hak dan kewajiban, maka kita harus kembali kepada Undang-undang. Undang-undang yang dimaksud, dalam hukum

perdata, selain dibentuk oleh pembuat undang-undang (lembaga Legislatif), juga dapat dilahirkan dari perjanjian dari perjanjian antara para pihak yang berhubungan hukum satu dan yang lainnya. Baik perjanjian yang dibuat dan disepakati oleh para pihak maupun undang-undang yang dibuat oleh pembuat undang-undang, keduanya membentuk perikatan di antara para pihak yang membuatnya. Perikatan tersebutlah yang menentukan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan atau yang tidak boleh dilaksanakan oleh salah satu pihak dalam perikatan.

Hubungan hukum antara pelaku usaha dan konsumen sangat sering terjadi hanya sebatas kesepakatan lisan mengenai “harga” dan “barang dan/atau jasa”, tanpa diikuti atau ditindaklanjuti dengan suatu bentuk perjanjian tertulis yang ditandatangani oleh para pihak yang bersangkutan.

Pada ketentuan umum mengenai perjanjian yang dianut dalam BW, suatu perjanjian memang tidak diharuskan untuk dibuat secara tertulis, kecuali untuk perjanjian-perjanjian tertentu yang secara khusus disyaratkan adanya formalitas ataupun perbuatan (fisik) tertentu seperti yang tercantum secara tegas dalam pasal 1320 BW. Selanjutnya dalam ketentuan pasal 1338 ayat (1) BW ditegaskan lagi bahwa perjanjian yang dibuat secara sah adalah mengikat para pihak yang membuatnya sebagai undang-undang di antara mereka. Persetujuan tersebut tidak dapat ditarik kembali atau dibatalkan oleh salah satu pihak dalam perjanjian, kecuali jika hal tersebut memang dikehendaki secara bersama oleh kedua belah pihak, atau berdasarkan alasan yang dianggap cukup oleh undang-undang.

Artinya, selama terjadi kesepakatan antara para pihak mengenai “harga” yang harus dibayar oleh konsumen dan “barang dan/atau jasa” yang wajib disediakan oleh pelaku usaha, maka perjanjian telah mengikat, baik untuk konsumen maupun untuk pelaku usaha, kecuali kesepakatan itu terjadi atas diri konsumen, paksaan, kekhilafan maupun penipuan.

Jika kita kembali pada alasan pokok terjadinya hubungan hukum terjadinya perjanjian antara konsumen dan pelaku usaha, yaitu kebutuhan akan barang dan/atau jasa tertentu, diharapkan konsumen mengerti akan hak dan kewajibannya menggunakan, memanfaatkan atau memakai barang dan/atau jasa yang ditawarkan oleh pelaku usaha dan sebaliknya pelaku usaha juga mengetahui hak dan kewajibannya terhadap barang atau/jasa yang ditawarkan kepada konsumen. Berikut ini akan diuraikan mengenai hak-hak dan kewajiban-kewajiban antara konsumen dan pelaku usaha.

1.1. Hak dan Kewajiban Konsumen.

Sebelum diuraikan lebih lanjut mengenai hak dan kewajiban konsumen, dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, istilah “konsumen” sebagai definisi yuridis formal terdapat pada Undang-Undang Perlindungan Konsumen pasal 1 angka 2 bahwa konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik untuk kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

Setiap orang, subjek yang disebut sebagai konsumen berarti setiap orang yang berstatus sebagai pemakai barang dan/atau jasa. Istilah “orang” sebetulnya menimbulkan keraguan, apakah hanya orang individual (*natuurlijke persoon*) ataukah termasuk badan hukum (*rechtspersoon*), tetapi yang paling tepat tidak membatasi pengertian konsumen sebatas pada orang perseorangan.⁹

Pemakai, istilah ini menunjukan barang dan/atau jasa yang dipakai konsumen tidak selalu harus memberikan prestasinya dengan cara membayar uang untuk memperoleh barang dan/atau jasa, dengan kata lain hubungan hukum antara konsumen dan pelaku usaha tidak perlu harus kontraktual.

Barang dan/atau jasa, berkaitan dengan istilah ini dapat digunakan kata “produk” yang sudah berkonotasi barang atau jasa. Semula memang kata produk hanya mengacu pada pengertian barang saja, tetapi kemudian dapat juga mengacu untuk jasa.¹⁰

Yang tersedia dalam masyarakat, barang dan/atau jasa yang ditawarkan kepada masyarakat sudah harus tersedia di pasaran¹¹, meskipun pada kenyataannya dalam perdagangan sekarang ini syarat tersebut tidak mutlak lagi. Sebagai contoh, perusahaan pengembang (developer) perumahan sudah dapat melakukan transaksi terlebih dahulu sebelum bangunan jadi. Bahkan, untuk

⁹ Az. Nasution, salah seorang penyusun draf RUU Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa konsumen yang dilindungi UUPK adalah manusia atau mahluk lain yang menggunakan dan/atau memanfaatkan barang dan/atau jasa untuk kepentingan sendiri dan rumah tangga, tidak untuk tujuan komersial. Dari penjelasan tersebut tetap tidak jelas, apakah “badan hukum” sengaja dikecualikan oleh penyusun UUPK. Lihat : Az. Nasution, “Profil Undang-undang Perlindungan Konsumen,” *Warta Konsumen* No. 6 (Juni 1999) :7.

¹⁰ Lihat : H.C. Black, *Black's Law Dictionary*, ed 6 (St.Paul : West Publishing Co, 1990), 1209.

¹¹ Lihat : Pasal 9 ayat (1) huruf e UUPK.

jenis-jenis transaksi konsumen tertentu, seperti *futures trading*, keberadaan barang yang diperjualbelikan tidak diutamakan.

Bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, makhluk hidup lain, unsur yang ada dalam definisi ini adalah mencoba untuk memperluas kepentingan, yaitu bila di lihat dari sisi kepentingan setiap tindakan manusia adalah bagian dari kepentingannya, misalnya manusia membeli makanan untuk keluarga, anak, istri, suami atau hewan peliharaannya, hal ini berkaitan dengan kepentingan orang tersebut yaitu kepentingan untuk memiliki hewan peliharaan yang sehat.

Barang dan/atau jasa itu tidak diperdagangkan (hanya untuk dikonsumsi bukan untuk dijual lagi), kalimat ini menegaskan bahwa pengertian konsumen dalam UUPK dipertegas hanya sampai pada “konsumen akhir”. Secara teoritis hal ini cukup untuk mempersempit pengertian konsumen, meskipun pada kenyataannya sulit menetapkan batasan konsumen akhir tersebut sampai dimana.

Setelah diuraikan mengenai pengertian konsumen, maka berdasarkan Bab III tentang hak dan kewajiban Pasal 4 UU Perlindungan Konsumen (UUPK), dijelaskan hak-hak konsumen adalah Hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam konsumsi barang dan/atau jasa., Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan, Hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa, Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang

digunakan, Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif, Hak untuk mendapatkan dispensasi, ganti rugi dan/atau penggantian jika barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya, Hak-hak yang diatur dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lain.

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

Konsumen berhak untuk memperoleh kenyamanan, keamanan dan keselamatan atas barang dan/atau jasa yang ditawarkan. Produk barang dan/atau jasa tidak boleh membahayakan jika dikonsumsi sehingga konsumen tidak dirugikan secara jasmani maupun rohani. Hak ini penting ditempatkan pada kedudukan yang utama, karena selama ini berkembang suatu pemikiran bahwa konsumenlah (terutama pembeli) adalah pihak yang wajib berhati-hati, bukan pelaku usaha, termasuk juga konsumen wajib berhati-hati atas barang yang dibeli karena tertarik melihat dan/atau membaca suatu iklan.¹² Pemikiran yang disebut *caveat emptor* (*let the buyer beware*) ini, mencapai puncaknya pada abad ke-19 seiring dengan berkembangnya paham rasional-individualisme di

¹² "Pengetahuan tentang Aspek Hukum Perlindungan Konsumen dan Status Media Cetak serta Pelanggaran Hak-hak Konsumen dalam Iklan" (thesis Shidarta, Program Studi Ilmu Hukum, Jurusan Ilmu-ilmu Sosial, Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mad, Yogyakarta, 1994).

Amerika Serikat. Dalam perkembangannya kemudian prinsip yang merugikan konsumen ini telah ditinggalkan.

Konsumen berhak untuk memilih barang dan/atau jasa sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan. Dengan hak ini berarti konsumen harus dilindungi dari permainan harga yang tidak wajar atau dengan kata lain kuantitas dan kualitasnya harus sesuai dengan nilai uang yang dibayarkan. Namun, pada kenyataannya pelaku usaha dapat saja mendikte pasar untuk menaikkan harga, dan konsumen menjadi korban dari ketiadaan pilihan yaitu dihadapkan pada kondisi *take it or leave it*. Akibat tidak berimbangnya posisi tawar menawar (*bargaining position*) antara pelaku usaha dan konsumen maka pelaku usaha dapat saja membebankan biaya tertentu yang sewajarnya tidak ditanggung oleh konsumen.

Setiap produk yang diperkenalkan kepada konsumen harus disertai dengan informasi yang benar.¹³ Informasi ini diperlukan agar konsumen tidak sampai mempunyai gambaran yang keliru atas produk barang dan/atau jasa. Bentuk informasi ini dapat disampaikan dengan berbagai cara, seperti lisan kepada konsumen melalui iklan atau mencantumkan dalam kemasan produk. Jika dikaitkan dengan hak konsumen atas keamanan, maka setiap produk yang mengandung resiko terhadap keamanan konsumen, wajib disertai informasi petunjuk pemakaian yang jelas.

¹³ Informasi yang benar atas suatu iklan adalah untuk mencegah adanya *Consumer Ignorance* yaitu ketidakmampuan konsumen menerima informasi akibat kemajuan teknologi dan keragaman produk yang dipasarkan dapat saja dimanfaatkan secara tidak sewajarnya oleh pelaku usaha.

Hak konsumen yang erat kaitannya dengan hak untuk mendapatkan informasi adalah hak untuk didengar pendapat dan keluhannya. Ini disebabkan informasi yang diberikan sering tidak memuaskan konsumen, untuk itu konsumen berhak mengajukan permintaan informasi lebih lanjut. Dalam tata krama dan tata cara periklanan Indonesia disebutkan bahwa bila diminta oleh konsumen maka baik perusahaan periklanan, media maupun pelaku usaha yang mengiklankan harus bersedia memberikan penjelasan tentang suatu iklan tertentu. Pengaturan demikian sekalipun masih berbentuk kode etik (*self regulation*) akan mengarah kepada hal yang positif dalam rangka menghormati hak konsumen untuk didengarkan pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan.

Jika permintaan yang diajukan konsumen untuk mendapatkan ganti kerugian atas barang dan/atau jasa tidak mendapatkan tanggapan dari pihak pelaku usaha atau pihak yang terkait, maka konsumen berhak mendapatkan penyelesaian hukum termasuk advokasi. Dengan kata lain konsumen berhak menuntut untuk mendapatkan ganti kerugian.

Masalah perlindungan konsumen di Indonesia bisa dibilang termasuk masalah yang baru, oleh karena itu wajar bila masih banyak konsumen yang belum menyadari hak-haknya. Kesadaran akan hak sejalan dengan kesadaran hukum, sehingga semakin tinggi tingkat kesadaran hukum masyarakat maka makin tinggi pula penghormatannya pada hak-hak dirinya dan orang lain. Untuk

itu upaya pendidikan konsumen¹⁴ tidak selalu harus melalui jenjang pendidikan formal tetapi dapat melalui media massa ataupun kegiatan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

Hak konsumen untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur, serta tidak diskriminatif ini adalah konsumen dilayani secara benar dan jujur dengan tidak memandang berdasarkan suku, agama, budaya, daerah, pendidikan, kaya, miskin dan status sosial lainnya.

Jika konsumen merasakan kuantitas dan/atau kualitas barang dan/atau jasa yang dikonsumsi tidak sesuai dengan nilai tukar yang diberikannya, konsumen berhak mendapatkan ganti kerugian yang pantas. Jenis dan jumlah ganti kerugian itu tentu saja harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku atau atas kesepakatan masing-masing pihak, tetapi seringkali pelaku usaha menghindar dari kewajibannya memberikan ganti kerugian dengan cara mencantumkan klausula di dalam hubungan hukum antara produsen atau penyalur produk dan konsumennya. Umumnya isi klausula seperti "*barang yang dibeli tidak dapat dikembalikan*" ditemukan pada toko-toko. Pencantuman secara sepihak yang demikian ini tetap tidak dapat menghilangkan hak konsumen untuk mendapatkan ganti kerugian.

Selain memiliki sejumlah hak sebagaimana tersebut diatas, sebagai *balance*, konsumen juga diwajibkan seperti tercantum dalam Pasal 5 UU Perlindungan Konsumen yaitu sebagai berikut :

¹⁴ Di Singapore, konsumen bahkan diajarkan untuk memecahkan masalahnya dengan cara menggugah kesadaran hukum warganya. (Ho Peng Kee, "Consumer Protection in Singapore," dalam ASEAN Law Association, Singapore : ALA, 1984).

- Konsumen diwajibkan untuk membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan.
- Konsumen diwajibkan untuk mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

Kewajiban-kewajiban konsumen tersebut diatas, dimaksudkan agar konsumen sendiri dapat memperoleh hasil yang maksimal atas perlindungan dan/atau kepastian hukum bagi dirinya.

1.2. Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha.

Sebagai balance, pelaku usaha juga mempunyai hak-hak dan kewajiban-kewajiban atas produknya, pelaku usaha yang bagaimanakah yang dimaksud, maka berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen pasal 1 angka 3 diuraikan pengertian pelaku usaha yaitu setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi, sehingga pelaku usaha yang termasuk dalam pengertian pasal 1 angka 3 UUPK tersebut adalah perusahaan, korporasi, BUMN, koperasi, importir, pedagang, distributor, dan lain-lain.

Pada awal Bab II telah diuraikan bahwa pada pokoknya hak dan kewajiban satu pihak terhadap pihak lainnya lahir dari suatu perjanjian maupun

Undang-undang, dan telah dijelaskan perjanjian antara konsumen dan pelaku usaha sering tidak dapat ditemukan, sehingga kebanyakan orang hanya berbicara mengenai pemenuhan kebutuhan dari konsumen yang menggunakan, memanfaatkan maupun memakai barang dan/atau jasa yang disediakan oleh pelaku usaha.

Dalam memberikan kepastian hukum, Undang-Undang Perlindungan Konsumen memberikan kejelasan tentang hak-hak dan kewajiban-kewajiban pelaku usaha. Pada Bab III tentang Hak dan kewajiban, pada Pasal 6 diuraikan hak-hak pelaku usaha yaitu :

- Hak menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan.
- Hak untuk mendapatkan perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik.
- Hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya didalam penyelesaian hukum sengketa konsumen.
- Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Hak-hak tersebut diatas untuk menciptakan kenyamanan berusaha bagi para pelaku usaha dan dimaksudkan sebagai keseimbangan atas hak-hak yang diberikan pada konsumen. Kemudian sebagai konsekuensi dari hak konsumen maka pelaku usaha dibebankan kewajiban-kewajiban sebagai berikut :

- Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya.

- Memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa, serta memberikan penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan.
- Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur, serta tidak diskriminatif.
- Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku.
- Memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu, serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau diperdagangkan.

Jika diperhatikan maka jelaslah kewajiban-kewajiban pelaku usaha tersebut merupakan manifestasi hak konsumen untuk menciptakan “budaya” tanggung jawab pada para pelaku usaha.

2. Batasan-batasan Suatu Iklan Dikatakan Merugikan.

Periklanan adalah sebagai salah satu sarana pemasaran dan sarana penerangan yang memegang peranan penting didalam pembangunan yang dilaksanakan bangsa Indonesia. Sebagai sarana pemasaran dan penerangan, periklanan merupakan bagian dari kehidupan media komunikasi yang vital bagi pengembangan dunia usaha serta harus berfungsi menunjang pembangunan. Oleh karena itu iklan harus jujur, bertanggung jawab dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku, iklan tidak boleh menyinggung perasaan dan/atau

merendahkan martabat, agama, tata susila, adat, budaya, suku dan golongan serta iklan harus dijiwai oleh asas persaingan yang sehat.

Sebuah iklan yang dimuat di koran terkadang sepintas terlihat sangat cerdas, sehingga mudah diingat oleh pembacanya (konsumen). Bila bisa mengingat sebagian dari tanda-tanda seperti gambar yang menarik atau hiasan yang unik pada iklan tersebut, maka dapat dikatakan konsumen terbujuk untuk mengkonsumsinya. Umumnya pesan iklan di koran memang dibuat sesederhana mungkin untuk menarik konsumen, karena konsumen jarang menyediakan waktu yang cukup lama untuk memperhatikan sebuah iklan, sehingga tidak dapat membedakan mana iklan yang jujur dan mana yang merugikan.

Iklan yang jujur adalah iklan yang *tidak boleh merugikan bahkan menyesatkan* antara lain dengan memberikan keterangan yang tidak benar, mengelabui dan memberikan janji yang berlebihan. Kemudian selain suatu iklan dikatakan jujur, isi dari iklan juga harus diperhatikan pernyataannya dan janji mengenai produk dan/atau jasa dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Suatu iklan harus menggunakan bahasa yang baik dan istilah yang tepat.

Menurut pengakuan orang yang berkecimpung di bidang iklan yaitu David Ogilvy, bahwa iklan yang baik adalah iklan yang menarik khalayak juga masyarakat dan dunia iklan mengingatnya sebagai iklan yang pantas dikagumi.¹⁵ Iklan yang baik tidak hanya terpaku pada kreativitas iklan yang dihasilkan, tetapi juga mampu menampilkan produk yang aman dikonsumsi oleh konsumen dan berkualitas bagus. Bila konsumen melontarkan pendapat

¹⁵ David Ogilvy, "Pengakuan Orang iklan," (Jakarta : *Pustaka Tangga*, tanpa tahun), hal. 123.

tentang adanya cacat dalam suatu produk, keluhan tersebut jangan dikesampingkan, apabila perlu harus diakui bila ternyata memang benar terdapat cacat. Konsumen yang mengajukan pengaduan demikian, belum tentu selanjutnya konsumen meninggalkan produk tersebut. Hal ini supaya menjadi masukan bagi pelaku usaha tentang apa-apa saja yang harus diperbaiki terhadap produknya.

Batasan suatu *Iklan yang merugikan* adalah sebagaimana yang tersirat dalam Pasal 17 ayat (1) UU Perlindungan Konsumen adalah : 1) Mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan dan harga barang dan/atau tarif jasa serta ketepatan waktu penerimaan barang dan/atau jasa. 2) Mengelabui jaminan/garansi terhadap barang dan/atau jasa. 3) Memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat barang dan/atau jasa. 4) Tidak memuat informasi mengenai risiko pemakaian barang dan/atau jasa. 5) Mengeksploitasi kejadian dan/atau seseorang tanpa seijin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan. 6) Melanggar etika dan/atau peraturan perundang-undangan mengenai periklanan.

Sebagai bahan perbandingan tentang batasan iklan yang merugikan konsumen, dapat dilihat pada ketentuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan yaitu disyaratkan setiap iklan obat¹⁶ harus memuat informasi sesuai dengan persetujuan yang diberikan departemen kesehatan pada saat obat tersebut didaftarkan. Sehingga jenis obat yang boleh diiklankan

¹⁶ Masalah iklan obat, misalnya dijabarkan lebih lanjut dalam Surat Keputusan Menteri Kesehatan No. 0282-3/A/SK/XI/90 tentang kriteria terperinci, kelengkapan permohonan, dan tata laksana pendaftaran obat jadi.

Dengan adanya kedua perbandingan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, diharapkan lebih dapat memperjelas batasan-batasan iklan yang merugikan bahkan menyesatkan konsumen.

3. Contoh Iklan di Media Cetak Yang Merugikan.

Tanpa disadari kehidupan modern kita saat ini sangat tergantung pada iklan. Tanpa iklan para produsen dan distributor tidak akan dapat menjual barangnya, sedangkan disisi yang lain para pembeli tidak memiliki informasi yang memadai mengenai produk-produk barang dan jasa yang tersedia di pasar. Jika sebuah perusahaan ingin mempertahankan tingkat keuntungannya, maka ia harus melangsungkan kegiatan periklanan secara memadai dan terus-menerus, dengan adanya iklan tersebut target suatu perusahaan untuk memenuhi keuntungannya dapat terpenuhi, karena suatu iklan yang diiklankan merupakan siaran iklan layanan masyarakat.¹⁸

Iklan yang dipublikasikan melalui media cetak menjadi wadah yang paling mengena sasaran yaitu konsumen. Konsumen akan lebih tertarik untuk mencoba mengkonsumsi barang yang diiklankan di media massa (koran) tersebut. Iklan yang dicantumkan di koran wajar-wajar saja jika sangat menarik pembacanya, karena terdapat faktor gambar, warna, suara, tulisan dan model iklan, sehingga bentuk produk yang diiklankan lebih jelas.

¹⁸ UU RI No. 24 tahun 1997 tentang **Penyiaran menjabarkan mengenai Siaran Iklan Layanan Masyarakat** adalah mata acara yang *mempromosikan pesan-pesan* kepada masyarakat dengan tujuan agar khalayak berpikir, berbuat dan bertingkah laku sesuai dengan yang diharapkan penjaja iklan, yang disiarkan melalui lembaga penyiaran dengan atau tanpa bayaran.

Berikut ini terdapat 2 contoh iklan yang dicantumkan di media cetak dan sangat menarik untuk dibaca bahkan untuk dikonsumsi, yang juga tanpa disadari konsumen iklan tersebut ternyata mengandung unsur menyesatkan¹⁹, yaitu :

a. Iklan BODY LOTION.

Bila melihat iklan *Citra White* di koran, para remaja putri banyak yang tertarik untuk mencobanya. Seperti yang diketahui iklan tersebut membujuk konsumennya dengan kata-kata “...memutihkan hanya dalam jangka waktu 6 (enam) minggu ...”. Siapapun yang merasa kulitnya berwarna gelap, pasti tertarik untuk mencobanya, tidak peduli lagi perempuan atau laki-laki.

Iklan inipun dapat dikategorikan sebagai iklan yang merugikan konsumennya, karena iklan ini terdapat unsur menawarkan janji yang berlebihan yaitu bila konsumen menggunakan produk *Citra White* ini maka dalam jangka waktu 6 (enam) minggu kulitnya akan lebih putih dari sebelumnya.

Berdasarkan ketentuan pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen, bahwa pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang :

- (huruf d) Tidak sesuai dengan kondisi, *jaminan*, keistimewaan atau *kemanjuran* sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket, atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut,

¹⁹ Iklan yang *menyesatkan* (Mock-up Ad) adalah di dalam suatu iklan tersebut terdapat keadaan/keampuhan produk yang digambarkan dengan cara *berlebihan* dan menjurus ke arah yang menyesatkan. Iklan ini umumnya menggunakan media televisi, karena tayangan di layar televisi lebih mengesankan. (Bruce G.Donald and G.D. Heydon “Trade Practices Law, The Law Book Company Ltd., Sydney 1978, hal. 523).

- (huruf e) Tidak sesuai dengan *mutu*, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut,
- (huruf f) Tidak sesuai dengan *janji* yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut.

Produsen Citra White telah melanggar ketentuan pasal 8 ayat (1) yang terurai seperti tersebut diatas dan iklannya yang dicantumkan di koran termasuk sebagai iklan yang merugikan, karena telah memberikan janji yang terlalu berlebihan kepada konsumen mengenai kemanjuran dari pemakaian produk ini dan bagaimana mutu atau jaminannya.

Produk Citra White ini merupakan hasil dari proses kimiawi, yang dapat saja menyebabkan penyakit kulit (bahkan penyakit kanker kulit) bila jenis kulit pemakainya tidak cocok dengan produk ini, dengan slogan “...*memutihkan hanya dalam jangka waktu 6 (enam) minggu ...*” seolah-olah siapapun dengan jenis kulit apapun seperti jenis kulit normal, kering, berminyak atau kombinasi aman saja menggunakan produk ini dan akan menjadi lebih putih warna kulitnya dalam jangka waktu yang relatif singkat yaitu sekitar 1,5 (satu setengah) bulan.

Setelah konsumen mencoba menggunakan produk ini, banyak konsumen yang kecewa, ternyata setelah 6 (enam) minggu menggunakannya tidak ada perubahan warna kulit menjadi lebih putih seperti yang dijanjikan di dalam

iklan. Iklan²⁰ ini cenderung melebih-lebihkan mutu yang dijanjikan, sementara hasil dari apa yang dijanjikan tidak diketahui kejelasannya.

Masih banyak lagi iklan-iklan di koran yang berdampak merugikan konsumennya. Seolah-olah konsumen kedudukannya sangat lemah dan menjadi target produsen untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya, padahal kita masih ingat dengan ungkapan “pembeli adalah raja” yang selalu menjadi pedoman berdagang oleh para pedagang, dengan konsekuensi pembeli harus dilayani dengan sebaik-baiknya, tetapi ungkapan ini bertolak belakang dengan kedudukan konsumen terhadap barang dan/atau jasa yang diiklankan di media cetak. Kedudukan konsumen dalam hubungannya dengan pelaku usaha dikenal dengan teori-teori²¹ : *let the buyer beware*, *the due care theory* dan *the privity of contract*.

Teori *let the buyer beware* ini terkesan konsumenlah yang harus berhati-hati dalam membeli barang dan/atau jasa, termasuk membeli karena “termakan” iklan. Menurut teori ini, dalam suatu hubungan jual beli keperdataan, yang wajib berhati-hati adalah konsumen dan adalah kesalahan konsumen sendiri jika sampai membeli dan menggunakan atau memanfaatkan barang dan/atau jasa yang tidak layak. Dengan adanya Undang-Undang Perlindungan Konsumen maka kecenderungan *let the buyer beware (caveat emptor)* dapat diarahkan

²⁰ Yusuf Shofie, “Sistem dan Tanggung Jawab dalam Periklanan”, makalah pada Seminar Aspek Hukum dan Etika Periklanan, diselenggarakan BPHN Departemen Kehakiman di Jakarta, 16-17 Januari 1996. Makalah ini dimuat dalam Hukum dan Pembangunan, 1996 : 2, Tahun XXVI, April 1996, hal. 136-144.

²¹ Teori *Let the Buyer Beware*, *The Due Care Theory* dan *The Privity of Contract* muncul sejalan dengan perjalanan sejarah hukum perlindungan konsumen di Indonesia dengan cara “belajar” banyak melihat kemajuan perkembangan perlindungan konsumen di Amerika Serikat. (Sidarta, “Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia”).

sebaliknya menuju pada *caveat venditor* yaitu pelaku usaha juga perlu berhati-hati.

Kemudian teori *the due care theory* menyatakan bahwa pelaku usaha mempunyai kewajiban untuk berhati-hati dalam mempromosikan produknya, selama berhati-hati dengan produknya, pelaku usaha tidak akan disalahkan. Jika diartikan secara *a contrario* maka untuk mempersalahkan si pelaku usaha, konsumen (seseorang yang ahli di bidangnya) yang harus dapat membuktikan bahwa pelaku usaha melanggar prinsip kehati-hatian. Dalam realita konsumen akan mengalami kesulitan untuk membuktikan kesalahan pelaku usaha, disinilah letak kelemahan teori ini. Konsumen semakin dalam kedudukan yang tidak menguntungkan.

Teori yang terakhir adalah *the privity of contract*²², dengan teori ini pelaku usaha mempunyai kewajiban untuk melindungi konsumen, tetapi hal ini baru dapat dilakukan jika diantara pelaku usaha dan konsumen telah terikat suatu hubungan kontraktual. Pelaku usaha tidak dapat disalahkan atas hal-hal di luar yang diperjanjikan, artinya konsumen boleh menggugat berdasarkan wanprestasi. Prinsip inipun masih menunjukkan kelemahannya, untuk pembelian suatu barang dan/atau jasa yang diiklankan di koran yang tidak memerlukan hubungan kontraktual antara pelaku usaha dengan konsumen, maka tetap kedudukan konsumen adalah lemah untuk membela haknya atas iklan yang merugikan.

²² A. Zen Umar Purba, "Kesederajatan Kedudukan Antara Konsumen dan Pengusaha : Beberapa Catatan", makalah pada Diskusi Terbatas Development of Indonesia Consumer Protection Act, diselenggarakan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), 27 Oktober 1994.

Komisi Periklanan Indonesia pada tanggal 19 Agustus 1996, pada saat membahas mengenai kode etik periklanan Indonesia menegaskan kalau mereka akan menegakan periklanan di Indonesia dengan tata krama dan tata cara yang jujur dan santun. Tetapi masih ada beberapa pihak, seperti pihak pelaku usaha periklanan yang keberatan, karena dengan adanya tata krama dan tata cara iklan tersebut dianggap sebagai penghambat “kebebasan” berekspresi.

Kebebasan memang menjadi ciri-ciri dari budaya bangsa barat, padahal beberapa negara maju²³ tegas terhadap iklan-iklan yang dicantumkan di koran yang dianggap merugikan konsumen. Sebagai contoh negara Australia, iklan-iklan yang dicantumkan di koran (termasuk media-media lain) yang dianggap merugikan dan melanggar kode etik periklanan bisa diadukan ke Dewan Media Australia (DMA), sedangkan di negara Amerika pengawasan iklan dilakukan oleh Federal Trade Commission (FTC) dan Justice Departement yang mencakup substansi iklan²⁴. Di negara Inggris, penilaian iklan diserahkan kepada masyarakat, tetapi tetap ada sejumlah ketentuan menyangkut masalah kesopanan, tidak boleh mengandung hal-hal yang bersifat rasial, agama maupun imajinasi seksual. Sebagai pembanding terakhir adalah negara Singapore, kode etik periklanan di negara tersebut adalah Singapore Code of Advertising Practice yang diawasi oleh Kementerian Penerangan dan Kesenian Singapore, serta untuk melindungi konsumen dari iklan-iklan yang merugikan konsumen

²³ Majalah *Forum Keadilan* Nomor 12 Tahun V, 23 September 1996, “Menangkal Iklan dengan Etika,”.

²⁴ Kasus iklan obat kumur Listerine (USA), perusahaan produk tersebut didenda US \$ 10 juta, karena dapat menyebabkan deman dan radang tenggorokan, dan FTC juga menggugat pengiklan yang menjual obat kumur Listerine tersebut. (Rhenald Kasali-Chicago-, *Forum Keadilan* : Nomor 12, Tahun V, 23 September 1996).

ada sebuah lembaga yang melindungi konsumen yang disebut dengan CASE (*Consumers Association of Singapore*).

b. Iklan DR OIL.

Bila melihat iklan *DR Oil* di media cetak, konsumen pria banyak yang tertarik untuk mencobanya. Seperti yang diketahui iklan tersebut membujuk konsumennya dengan kata-kata “...1 menit dioles langsung besar dan panjang...”. Salah satu tujuan kaum pria untuk mencoba produk tersebut dapat menimbulkan rasa percaya diri bila hal tersebut dapat terbukti kebenarannya dengan apa yang sudah dijanjikan dalam iklan produk tersebut, dan selain itu juga merupakan suatu kebutuhan seks bagi kaum pria dan pasangannya.

Iklan inipun dapat dikategorikan sebagai iklan yang merugikan konsumennya, karena iklan ini terdapat unsur menawarkan janji yang berlebihan yaitu bila konsumen menggunakan produk *DR Oil* ini maka dalam jangka waktu 1 (satu) menit alat kelamin pria akan lebih besar dan memanjang + 6 cm.

Berdasarkan ketentuan pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen, bahwa pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang :

- (huruf d) Tidak sesuai dengan kondisi, *jaminan*, keistimewaan atau *kemanjuran* sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket, atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut,

- (huruf e) Tidak sesuai dengan *mutu*, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut,
- (huruf f) Tidak sesuai dengan *janji* yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut.

Produsen DR Oil telah melanggar ketentuan pasal 8 ayat (1) yang terurai seperti tersebut diatas dan iklannya yang dicantumkan di koran termasuk sebagai iklan yang merugikan, karena telah memberikan janji yang terlalu berlebihan kepada konsumen mengenai kemanjuran dari pemakaian produk ini dan bagaimana mutu atau jaminannya.

Produk DR Oil ini merupakan hasil dari proses kimiawi, yang dapat saja menyebabkan efek samping bila produk tersebut digunakan pada alat kelamin kaum pria yang diantaranya gatal-gatal pada alat kelamin apabila tidak cocok untuk digunakan dan juga tidak terbukti sesuai dengan slogan “...1 menit dioles langsung besar dan panjang – 6 cm...” seolah-olah siapapun juga kaum pria dengan tidak percaya diri akan ukuran alat kelaminnya untuk menggunakan produk ini dan akan menjadi lebih besar dan memanjang dalam jangka waktu yang relatif sangat singkat yaitu sekitar 1 (satu) menit.

Setelah konsumen (kaum pria) mencoba menggunakan produk ini, banyak konsumen yang kecewa, ternyata setelah 1 (satu) menit menggunakannya tidak ada perubahan terhadap alat kelaminnya seperti yang dijanjikan di dalam iklan, dan juga dapat menyebabkan iritasi pada kulit bila kulit tidak cocok terhadap produk ini bahkan ada yang sampai meninggal . Iklan ini cenderung melebih-

lebihkan mutu yang dijanjikan, sementara hasil dari apa yang dijanjikan tidak diketahui kejelasannya.

Iklan yang menyesatkan sangat merugikan konsumen baik dari segi kesehatan, materiil maupun mental spiritual, untuk itu dengan diundangkannya Undang-Undang Perlindungan Konsumen diharapkan konsumen mengetahui hak-hak dan kewajiban-kewajibannya, serta mengetahui hak-hak dan kewajiban-kewajiban pelaku usaha, sehingga bila dirugikan iklan yang merugikan konsumen mengerti bagaimana harus bertindak. Supaya konsumen mengetahui apa saja upaya hukum yang dapat dilakukan atas iklan yang merugikan, pada bab berikutnya akan dibahas mengenai hal ini.

BAB III

UPAYA HUKUM MELALUI GUGATAN PERDATA, GUGATAN PIDANA, DAN MELALUI BPSK TERHADAP IKLAN YANG MERUGIKAN

Untuk menghindari ketidakseimbangan kedudukan pelaku usaha dan konsumen juga agar konsumen tidak menjadi objek aktivitas bisnis untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha melalui kiat promosi, cara penjualan, terutama terhadap iklan yang merugikan, perlu memahami pertanggung jawaban dalam periklanan.

Di dalam Kode Etik Periklanan ditetapkan prinsip-prinsip etika yang harus dijalankan usaha periklanan, yaitu : 1. Iklan harus jujur, bertanggung jawab dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku. 2. Iklan tidak boleh menyinggung perasaan, merendahkan martabat, agama, tata susila, adat, budaya, suku dan golongan. 3. Iklan dijiwai asas persaingan sehat.

Periklanan melibatkan banyak pelaku ekonomi, diantaranya pengusaha pengiklan (produsen, distributor, supplier, retailer), pengusaha periklanan, organisasi profesi periklanan dan media periklanan²⁵. Di samping itu juga melibatkan konsumen selaku penerima informasi yang di sajikan melalui iklan dan pemerintah sebagai pengawas atas periklanan. Idealnya iklan dipandang sebagai sarana mewujudkan hak-hak konsumen, khususnya hak untuk mendapatkan informasi dan hak untuk memilih, dan informasi mengenai manfaat barang atau jasa bagi konsumen, dari sisi perusahaan pengiklan,

²⁵ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000, hal : 35-49.

terdapat kepentingan peningkatan kuantitas pembeli barang atau jasa konsumen tanpa mempersoalkan pembelian tersebut bersifat konsumtif atau tidak

Ada 2 aspek pertanggungjawaban pada sengketa konsumen, yaitu pertanggungjawaban pidana dan pertanggungjawaban perdata, dan peranan penting Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam mengatasi kerugian yang dialami konsumen akibat dari pelaku usaha periklanan atau produsen yang telah menjual dan mengiklankan produk di media massa yang merugikan konsumen.

1. Gugatan ganti rugi perdata.

Pertanggungjawaban perdata timbul karena adanya kerugian pada konsumen dan produsen bertanggung gugat atas kerugian yang timbul tersebut. Jika kita kembali kepada asas umum dalam hukum perdata, dapat dikatakan bahwa siapapun yang tindakannya merugikan pihak lain, wajib memberikan ganti rugi kepada pihak yang menderita kerugian tersebut. Perbuatan yang merugikan tersebut dapat lahir karena :

1. Adanya hubungan hukum antara para pihak misalkan penjual dan pembeli, sehingga jika salah satu pihak tidak memenuhi kewajiban maka pihak yang lain dapat menggugat berdasarkan *wanprestasi*.
2. Semata-mata lahir karena suatu perbuatan tersebut (yang dikenal dengan *perbuatan melawan hukum*).

Kedua hal diatas mempunyai konsekuensi hukum yang cukup signifikansi perbedaannya. Pada tindakan pertama, terdapat hubungan hukum antara para

pihak, dimana salah satu pihak dalam hubungan hukum tersebut telah melakukan suatu perbuatan yang merugikan pihak lain, dengan cara tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana yang harus ia lakukan berdasarkan kesepakatan yang telah mereka capai. Tindakan yang merugikan ini memberikan hak kepada pihak yang dirugikan untuk meminta pembatalan atas perjanjian yang telah dibuat, beserta penggantian atas segala biaya, bunga, dan kerugian yang telah dideritanya.

Secara umum, adapun tuntutan ganti kerugian atas kerugian yang dialami oleh konsumen sebagai akibat penggunaan produk, baik yang berupa kerugian materi, fisik atau jiwa, dapat didasarkan pada beberapa ketentuan yang telah disebutkan, yang secara garis besarnya hanya ada 2 (dua) kategori, yaitu: tuntutan ganti kerugian berdasarkan wanprestasi dan tuntutan ganti kerugian yang berdasarkan perbuatan melawan hukum.

Dalam tanggung gugat berdasarkan adanya wanprestasi, kewajiban untuk membayar ganti kerugian tidak lain daripada akibat penerapan klausula dalam perjanjian, yang merupakan ketentuan hukum yang oleh kedua belah pihak secara suka rela tunduk berdasarkan perjanjian.

Berbeda dengan tuntutan ganti kerugian yang didasarkan pada perikatan yang lahir dari perjanjian (karena terjadinya wanprestasi), tuntutan ganti kerugian yang didasarkan pada perbuatan melanggar hukum tidak perlu didahului dengan perjanjian antara produsen dengan konsumen, sehingga tuntutan ganti kerugian dapat dilakukan oleh setiap pihak yang dirugikan, walaupun tidak pernah terdapat hubungan perjanjian antara produsen dengan

konsumen. Dengan demikian, pihak ketigapun dapat menuntut ganti kerugian. Untuk dapat menuntut ganti kerugian, maka kerugian tersebut harus merupakan akibat dari perbuatan melanggar hukum. Hal ini berarti bahwa untuk dapat menuntut ganti kerugian harus dipenuhi unsur-unsur yaitu : a) ada perbuatan melanggar hukum; b) ada kerugian; c) ada kesalahan; dan d) ada hubungan kausalitas antara perbuatan melanggar hukum dan kerugian.²⁷

a) Perbuatan melanggar hukum.

Perbuatan melanggar hukum tidak hanya sekedar melanggar undang-undang, melainkan perbuatan melanggar hukum tersebut dapat berupa²⁶: melanggar hak orang lain; bertentangan dengan kewajiban hukum si pembuat; berlawanan dengan kesusilaan baik; dan berlawanan dengan sikap hati-hati yang seharusnya diindahkan dalam pergaulan masyarakat terhadap diri atau benda orang lain.

Unsur perbuatan melanggar hukum yang pertama adalah melanggar hak orang lain, yaitu tidak seorang pun boleh merusak barang orang lain tanpa suatu kewenangan. Bertentangan dengan kewajiban hukum si pembuat, sebagai bentuk kedua dari perbuatan melanggar hukum, dimana kewajiban hukum yang dimaksud adalah kewajiban menurut undang-undang, baik yang termasuk hukum publik maupun hukum privat. Berbeda dengan dua bentuk perbuatan melanggar hukum di atas, pelanggaran terhadap kesusilaan, tidak banyak mendapat pembahasan.

²⁷ Mr. J.H. Nieuwenhuis, *Pokok-pokok Hukum Perikatan*, terjemahan Djasadin Saragih, S.H. LL.M, hlm 118.

²⁶ J.M. van Dunne dan Van der Burght, *Perbuatan Melawan Hukum*, terjemahan KPH Hapsoro Jayaninprang, Dewan Kerja Sama Ilmu Hukum Belanda dengan Indonesia-Proyek Hukum Perdata, Ujung Pandang, 1988, hlm 63-64

Sedangkan pelanggaran terhadap sikap hati-hati dalam masyarakat terhadap orang, atau barang orang lain, menjadi favorit bagi penasihat hukum dan hakim bahkan melepaskan tiga rumusan atau unsur lain tersebut di atas. Hal ini berarti, unsur kesalahan telah diterima sebagai syarat berdiri sendiri telah dilepaskan. Kata kesalahan dalam sikap tersebut bukan berarti dihilangkan, namun pemakaiannya sinonim dengan perbuatan melanggar hukum.

Apabila diperhatikan berbagai bentuk perbuatan yang dapat digolongkan sebagai perbuatan melanggar hukum, maka jika disederhanakan dapat dikatakan bahwa perbuatan melanggar hukum adalah perbuatan yang melanggar hukum adalah perbuatan yang bertentangan dengan standar perilaku dalam masyarakat²⁸.

b) Kerugian.

Pengertian kerugian menurut Nieuwenhuis adalah berkurangnya harta kekayaan pihak yang satu yang disebabkan oleh perbuatan (melakukan atau membiarkan) yang melanggar norma oleh pihak lain²⁹. Kerugian yang diderita seseorang secara garis besar dapat dibagi atas dua bagian yaitu kerugian yang menimpa diri dan kerugian yang menimpa harta benda seseorang. Sedangkan kerugian harta benda sendiri dapat berupa kerugian nyata yang dialami serta kehilangan keuntungan yang diharapkan. Walaupun kerugian dapat berupa kerugian diri (fisik)

²⁸ Ahmadi Miru, *Prinsip-prinsip Perlindungan Hukum bagi konsumen di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2000, hlm. 98.

²⁹ Nieuwenhuis, *Pokok-pokok Hukum Perikatan*, terjemahan Djasadin Saragih, Universitas Airlangga, Surabaya, 1985, hlm. 57.

seseorang atau kerugian yang menimpa harta benda, namun jika dikaitkan dengan ganti kerugian, maka keduanya dapat dinilai dengan uang (harta kekayaan). Demikian pula karena kerugian harta benda dapat pula berupa kehilangan keuntungan yang diharapkan, maka pengertian kerugian seharusnya adalah berkurangnya atau tidak diperolehnya harta kekayaan pihak yang satu, yang disebabkan oleh perbuatan (melakukan atau membiarkan) yang melanggar norma oleh pihak lain³⁰.

c) Kesalahan.

Berdasarkan Pasal 1365 BW, salah satu syarat untuk membebani tergugat dengan tanggung gugat berdasarkan perbuatan melanggar hukum adalah adanya kesalahan. Kesalahan ini memiliki 3 unsur, yaitu³¹ : 1) perbuatan yang dilakukan dapat disesalkan; 2) perbuatan tersebut dapat diduga akibatnya dalam arti obyektif sebagai manusia normal dapat menduga akibatnya dan dalam arti subyektif sebagai seorang ahli dapat menduga akibatnya; 3) dapat dipertanggungjawabkan debitur dalam keadaan cakap.

d) Hubungan sebab akibat.

Untuk menentukan apakah antara perbuatan melanggar hukum dan kerugian ada syarat hubungan kausal, prosedur berikut ini dilakukan. harus diselidiki apakah perbuatan dalam hubungannya dengan kerugian dapat dinilai sebagai syarat yang sedemikian sehingga tanpa perbuatan tersebut kerugian tidak akan timbul. Kedua harus dipastikan apakah

³⁰ Ahmadi Miru, op. cit., hlm. 99.

³¹ Purwahid Patrik, *Dasar-dasar Hukum Perikatan*, Mandar Maju, Bandung, 1994., hlm 10-11.

kerugian itu dapat dianggap sebagai akibat yang wajar diharapkan dari perbuatan melanggar hukum. Jika kedua test ini positif, ada hubungan kausal yang cukup antara perbuatan melanggar hukum dan kerugian.

Ketentuan mengenai pembuktian dapat ditemukan pada BW yang diatur dalam pasal 1865 BW yang dapat dikatakan bahwa setiap pihak mendalilkan adanya sesuatu hak (dalam hal ini konsumen sebagai pihak yang dirugikan) maka konsumen harus membuktikan bahwa kerugian tersebut terjadi sebagai akibat dari penggunaan, pemanfaatan, atau pemakaian barang dan atau jasa tertentu yang telah merugikan konsumen. Ketidaklayakan dari penggunaan, pemanfaatan atau pemakaian dari barang dan atau jasa tersebut merupakan tanggung gugat pelaku usaha karena konsumen secara aktual telah mengalami kerugian. Dan apabila menimbulkan kerugian yang berupa luka dan cedera yang dialami konsumen akibat dari kesalahan pelaku usaha maka dapat dijerat pasal 1371 BW, dimana pelaku usaha selain harus mengganti biaya penyembuhan dan penggantian kerugian yang menyebabkan konsumen luka atau cedera, penggantian kerugian tersebut harus dinilai menurut kedudukan dan kemampuan dan keadaan kedua belah pihak yaitu konsumen dan pelaku usaha. Tanggung gugat pelaku usaha atas kerugian konsumen dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen diatur dalam pasal 28. Dalam pasal 28 yang mengatur beban pembuktian dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen dimana pembuktian tersebut dibalikan menjadi beban dan tanggung jawab dari pelaku usaha sepenuhnya. Pelaku usaha harus membuktikan ada atau tidak adanya unsur kesalahan. Dalam hal yang demikian, maka selama pelaku usaha tidak

dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut bukan merupakan kesalahan yang terletak pada pihaknya, maka demi hukum pelaku usaha bertanggung gugat dan wajib mengganti kerugian yang diderita konsumen.

Iklan merupakan bagian yang tidak terlepas dari promosi tentunya dengan tujuan melakukan kegiatan pengenalan atau penyebarluasan informasi suatu barang atau jasa untuk menarik konsumen untuk membeli barang atau jasa yang akan atau sedang diperdagangkan³². Untuk menyatakan suatu iklan menimbulkan kerugian bahkan kesesatan, seperti dalam iklan body lotion dan dr. oil dimana hanya menonjolkan kualitasnya, manfaat produk tersebut, atau memanfaatkan suatu penawaran harga atau kondisi istimewa untuk menarik kunjungan konsumen, padahal maksud sebenarnya adalah hanya menarik konsumen untuk mengenal bahkan membeli produk tersebut³³. Padahal produk tersebut banyak menimbulkan kerugian bagi konsumen karena kebenarannya belum tentu benar bahkan menyesatkan konsumen. Dilihat dari contoh iklan body lotion dan dr. oil, maka pasal 1365 BW dapat dijadikan dasar gugatan oleh konsumen, karena disini konsumen menderita kerugian dimana konsumen telah termakan iming-iming yang terdapat pada iklan produk tersebut yang tidak ada kebenarannya tapi malah menimbulkan kerugian dari konsumen. Undang-undang Perlindungan Konsumen disini juga jelas mengatur ketentuan mengenai tanggung gugat dan ganti rugi yang merupakan suatu *lex specialis* terhadap ketentuan umum yang ada dalam BW.

³² Jefkins Frank, "Periklanan", Erlangga, 1997, hal. 5.

³³ Julian Cummins, "Sales Promotion", edisi kedua, London : Kogan Page, 1993.

Masalah tanggung gugat muncul dalam hal :

1. Informasi yang disajikan melalui iklan tidak sesuai dengan kenyataan sebenarnya. Dalam hal ini yang bertanggung gugat adalah pengusaha atau perusahaan pengiklan, karena menyangkut produk yang dijanjikan kepada konsumen.
2. Menyangkut kreatifitas perusahaan pengiklan dan atau media periklanan ternyata bertentangan dengan asas-asas etik periklanan. Dalam hal ini yang bertanggung gugat adalah perusahaan periklanan dan atau media pengiklan³⁴.

Dilihat dari masalah tanggung gugat diatas, dapat diambil kesimpulan bahwa yang bertanggung gugat adalah pengusaha atau perusahaan pengiklan dan atau media pengiklan. Disini penjual tidak turut bertanggung gugat atas kerugian konsumen sebagaimana diatur dalam tujuh pasal dalam Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen yaitu pasal 19, pasal 20, pasal 21, pasal 24, pasal 25, pasal 26, dan pasal 27 yang mengatur tentang pertanggungjawaban pelaku usaha. Bila kita amati dan berbicara soal pertanggungjawaban hukum, kita harus berbicara soal ada tidaknya suatu kerugian yang telah diderita konsumen sebagai akibat dari penggunaan, pemanfaatan, serta pemakaian oleh konsumen atas barang dan atau jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha. Undang-undang Perlindungan Konsumen tidak memberikan rumusan yang jelas dan tegas tentang definisi dari jenis barang yang dapat secara hukum dapat dipertanggungjawabkan. Tapi yang jelas, kita

³⁴ Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen Dan Instrumen-instrumen Hukumnya*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2000, hal. 146.

semua berharap bahwa Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen memberikan kemudahan bagi konsumen yang dirugikan, untuk meminta pertanggungjawaban dan sekaligus ganti rugi atas kerugian yang telah dideritanya.

2. Pertanggung jawaban Pidana.

Pertanggung jawaban pidana yang timbul karena iklan yang berisikan kebohongan yang berakibat menimbulkan kerugian bagi pihak konsumen dapat dikategorikan sebagai perbuatan pidana penipuan.

Hukum pidana berpijak pada perbuatan dan orangnya, dapat pula diartikan bahwa unsur penjatuhan pidana diisyaratkan adanya kesalahan pada si pembuat. Dari uraian mengenai pengertian kesalahan diatas dapat dikatakan bahwa kesalahan adalah dasar untuk pertanggungjawaban pidana. Kesalahan merupakan keadaan jiwa seseorang dari si pembuat dan hubungan batin antara si pembuat dengan perbuatannya. Adanya kesalahan pada seseorang, maka orang tersebut dapat dicela (dihukum). Dari sudut pidana, penyampaian produk seperti produk body lotion dan dr. oil melalui iklan telah dapat dikategorikan sebagai perbuatan curang (penipuan) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 378 KUHP. Disini apabila dalam aspek perkara pidana, dapat menggunakan mekanisme “turut serta” melakukan perbuatan pidana (Pasal 55 KUHP), sehingga yang dinyatakan sebagai pelaku perbuatan pidana tidak hanya perusahaan periklanan tetapi juga pengiklan (produsen). Adapun pasal-pasal didalam KUHP yang memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen dan memberi sanksi-sanksi pidana terhadap pelaku usaha periklanan yang telah

merugikan konsumen, terdapat pada Pasal 204, Pasal 359, Pasal 382 bis, dan Pasal 390 KUHP bila dikaitkan dengan produk body lotion dan dr. oil. Tetapi juga dapat kita sadari bahwa betapa terbatasnya usaha konsumen menuntut hak-haknya secara hukum pidana, yang dikarenakan juga ketidak mungkinan menggugat pelaku usaha atau produsen ke pengadilan karena produk yang dari segi harga sangat terjangkau tidak seimbang dengan biaya tuk mengajukan gugatan ke pengadilan, itupun terjadi jika belum ada peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan sandaran. Dengan demikian juga kembali pihak konsumen ditempatkan pada posisi yang tidak menguntungkan.

3. Gugatan Konsumen melalui BPSK dalam mengatasi sengketa antara konsumen dan produsen atau pelaku usaha.

Penyelesaian sengketa mengenai konsumen diatur dalam pasal 45 sampai dengan pasal 48 UUPK yaitu 1) Penyelesaian sengketa melalui pengadilan menurut UUPK adalah penyelesaian sengketa dalam ruang lingkup peradilan umum dengan menggunakan hukum acara perdata (HIR) untuk sengketa keperdataan atau hukum acara pidana (KUHP) untuk sengketa di bidang hukum pidana selama tidak diatur secara khusus dalam UUPK. 2) Penyelesaian sengketa diluar peradilan atau biasa disebut dengan ADR (*alternative Dispute Resolution*).

Melihat dari contoh produk seperti produk body lotion dan dr.oil yang merugikan konsumen disini, penyelesaian sengketa dapat dilakukan diluar peradilan, yaitu dengan dilakukan dengan jalan damai yaitu

menggunakan cara negoisasi ataupun dengan cara melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Penyelesaian di luar pengadilan merupakan penyelesaian untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak terulang kembali atau terjadinya kembali kerugian yang diderita oleh konsumen.

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) merupakan suatu lembaga khusus yang dibentuk oleh pemerintah di tiap-tiap Daerah Tingkat II untuk menyelesaikan sengketa konsumen di luar peradilan. Adapun tugas dan wewenang BPSK yang diatur dalam pasal 52 UUPK sebagai berikut :

- a. Melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen, dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau koalisi.
- b. Memberikan konsultasi perlindungan konsumen.
- c. Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku.
- d. Melaporkan kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran ketentuan dan Undang-undang ini.
- e. Menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen.
- f. Melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen.
- g. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen.

- h. Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, dan atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap undang-undang ini.
- i. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap oarang sebagaimana dimaksud pada huruf g dan huruf h, yang tidak bersedia memenuhi panggilan badan penyelesaian sengketa konsumen.
- j. Mendapatkan, meneliti dan atau menilai surat, dokumen atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan.
- k. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak konsumen.
- l. Memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen.
- m. Menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini.

Pada pasal 52 butir a penyelesaian sengketa dilakukan BPSK dengan cara mediasi, konsiliasi, dan arbitrase. 1) Mediasi adalah merupakan proses penyelesaian sengketa konsumen diluar peradilan dengan perantaraan BPSK sebagai penasehat, didampingi oleh majelis yang bertindak aktif sebagai mediator dan penyelesaiannya diserahkan kepada para pihak, berdasarkan pasal 1 angka 10 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/KEP/12/2001. Kemudian penyelesaian sengketa dilakukan dalam bentuk kesepakatan yang dibuat dalam perjanjian tertulis dan ditandatangani oleh para pihak yaitu konsumen dan

pelaku usaha. Perjanjian tertulis tersebut dikuatkan dalam bentuk keputusan BPSK yang bentuknya adalah perdamaian sehingga keputusannya tidak mengikat para pihak. 2) Konsiliasi adalah proses penyelesaian sengketa konsumen diluar pengadilan dengan perantaraan BPSK untuk mempertemukan para pihak yang bersengketa didampingi oleh majelis yang bertindak pasif sebagai konsiliator, dan penyelesaiannya diserahkan kepada para pihak, berdasarkan pasal 1 angka 9 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/KEP/12/2001. Kemudian penyelesaian sengketa dilakukan dalam bentuk kesepakatan yang dibuat dalam perjanjian tertulis, ditandatangani oleh pihak yang bersengketa. Perjanjian tertulis tersebut dikuatkan dalam keputusan BPSK yang bentuknya adalah perdamaian sehingga keputusannya tidak mengikat para pihak. 3) Arbitrase adalah penyelesaian sengketa konsumen di luar peradilan yang dalam hal ini para pihak yang bersengketa menyerahkan sepenuhnya penyelesaian sengketa kepada BPSK dan diputuskan oleh majelis yang bertindak sebagai arbiter, berdasarkan pasal 1 angka 11 dan pasal 5 ayat 3 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/KEP/12/2001.

Penyelesaian secara mediasi dan konsiliasi dilakukan oleh para pihak didampingi oleh pihak yang netral yaitu mediator pada penyelesaian secara mediasi dan konsiliator pada penyelesaian konsiliasi. Penyelesaian didahului dengan adanya kesepakatan para pihak dituangkan dalam perjanjian tertulis dan ditandatangani oleh para pihak, kemudian

kesepakatan tersebut akan dikuatkan dalam bentuk putusan, berdasarkan pasal 6 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/KEP/12/2001. Penyelesaian secara arbitrase dilakukan sepenuhnya dan diputuskan oleh majelis yang bertindak sebagai arbiter berdasarkan perjanjian arbitrase yang dibuat para pihak. Hasil dari putusan arbitrase bersifat final dan mengikat memiliki kekuatan aksetutorial dengan meminta eksekusi ke pengadilan.

Apabila terjadi kerugian pada konsumen maka menurut Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan, maka menjadi wewenang dari BPSK untuk memutuskan dan menetapkan ada atau tidaknya kerugian di pihak konsumen. Berdasarkan pasal 12 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/KEP/12/2001, putusan dan penetapan dari BPSK meliputi juga ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan atau jasa dari pelaku usaha. Ganti rugi itu dapat berupa pengembalian uang, penggantian barang dan atau jasa yang sejenis atau setara nilainya atau perawatan kesehatan dan atau pemberian santunan yang dilakukan pelaku usaha kepada konsumen. Apabila terhadap keputusan BPSK para pihak keberatan maka dapat mengajukan banding kepada pengadilan negeri dalam waktu 14 hari setelah menerima putusan dari BPSK, kemudian pihak yang bersangkutan dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung terhadap putusan pengadilan negeri paling lambat 14 hari setelah dikeluarkan putusan pengadilan negeri.

Pada pasal 52 butir e sampai dengan butir m UUPK sebenarnya telah terserap dalam fungsi utama BPSK. Tugas BPSK dalam memberikan konsultasi perlindungan konsumen (pasal 52 butir b UUPK) dapat dipandang sebagai salah satu upaya sosialisasi UUPK, baik terhadap konsumen maupun pelaku usaha.

Yang terpenting disini selain BPSK turut serta bekerja untuk membantu konsumen dalam mengatasi pelanggaran-pelanggaran terhadap konsumen, perlu juga campur tangan masyarakat luas pada umumnya dimana untuk mengatasi pelanggaran-pelanggaran terhadap konsumen. Sangat diharapkan juga kesadaran para pelaku usaha dalam melaksanakan kewajibannya dengan baik sesuai yang tercantum pada pasal 7 UUPK.

BAB IV

P E N U T U P

1. Kesimpulan.

- a. Suatu iklan yang diterbitkan di media cetak tidak boleh merugikan dan menyesatkan dalam mengiklankan barang dan atau jasa, yaitu tidak mengandung unsur-unsur : Mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan dan harga barang dan atau jasa serta ketepatan waktu penerimaan barang dan atau jasa, Memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat barang dan atau jasa, Tidak memuat informasi mengenai resiko pemakaian barang dan atau jasa, Melanggar etika dan atau peraturan-peraturan mengenai periklanan.
- b. Perlindungan konsumen secara khusus telah diatur dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (walaupun dalam peraturan perundang-undangan seperti hukum perdata dan hukum pidana dapat memberikan perlindungan hukum pada konsumen). Upaya hukum disini mencegah agar konsumen terhindar dari iklan produk yang merugikan konsumen di media cetak, juga terdapat peranan BPSK dalam mengatasi pelanggaran terhadap iklan yang merugikan konsumen.

2. Saran.

- a. Agar supaya tidak terjadi kerugian yang lebih banyak lagi seperti yang dialami oleh konsumen pada khususnya, kita membenahi dahulu mutu pendidikan atau pengetahuan konsumen agar tidak mudah terbujuik oleh iming-iming iklan produk yang merugikan di media cetak.
- b. Terhadap produsen dan pelaku usaha periklanan juga diharapkan kesadarannya dalam menjual dan mengiklankan produk pada media cetak. Dan juga peranan masyarakat luas juga aparat hukum untuk ikut berperan serta mencegah terjadinya pelanggaran iklan produk yang di iklankan pada media cetak.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Gunawan Wijaya / Ahmad Yani, Hukum Tentang Perlindungan Konsumen, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000.

Jefkins Frank, Periklanan, Erlangga, Jakarta, 1997.

Nasution. A Z, Konsumen dan Hukum, Tinjauan Sosial, Ekonomi, dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995.

Nieuwenhuis, Pokok – pokok Hukum Perikatan, terjemahan Djasadin Saragih. SH. LL. M, Surabaya, 1985.

Shidarta, Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia, Citra Aditya Bakti, 1996.

Sudaryatmo, Masalah Perlindungan Konsumen di Indonesia, Citra Aditya Bakti, 1996.

Yusuf Sofhie, Perlindungan Konsumen dan Instrumen – instrumen Hukumnya, Citra Bakti, Bandung, 2000.

Yusuf Sofhie, Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut UUPK, Teori dan Praktek Penegakan Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.

Subekti R, Kitab Undang – undang Hukum Perdata, Pradya Paramita, Jakarta, 1994.

Andi Hamzah, Kitab Undang – undang Hukum Pidana dan KUHP, Rineka Cipta, Jakarta, 2003.

Peraturan Perundang-undangan

Undang – undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/ MPP/ Kep/ 12/ 2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

Media Cetak

Memorandum tanggal 21 Januari 2004.