

LAPORAN PENELITIAN

TANGGUNG JAWAB PELAKU USAHA PERIKLANAN UNTUK MENJAMIN KEBENARAN INFORMASI DALAM IKLAN PRODUKNYA SEBAGAI UPAYA PERLINDUNGAN KONSUMEN

Oleh :
Hj. Renny Supriyatni SH.MH.
Hj. Eidy Sandra, SH.MH.
Muhamad Amirulloh, SH.

Dibiayai oleh Dana DIPA Universitas Padjadjaran
Tahun Anggaran 2007

No. SPK : 260 A/J06.14/LP/PL/2007
Tanggal : 3 April 2007

LEMBAGA PENELITIAN
UNIVERSITAS PADJADJARAN



PUSAT PENELITIAN PERKEMBANGAN HUKUM DAN DINAMIKA SOSIAL
UNIVERSITAS PADJADJARAN
BANDUNG
NOVEMBER
2007

**TANGGUNG JAWAB PELAKU USAHA PERIKLANAN
UNTUK MENJAMIN KEBENARAN INFORMASI DALAM IKLAN PRODUKNYA
SEBAGAI UPAYA PERLINDUNGAN KONSUMEN**

ABSTRAK

Teknologi yang terus berkembang dari waktu ke waktu, semakin mempermudah proses produksi barang-barang industri, barang dan / jasa. Salah satu upaya yang mendukung percepatan pemasaran produk tersebut adalah dengan menginformasikannya lewat iklan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimanakah hukum positif mengatur tanggungjawab pelaku usaha periklanan, tindakan hukum yang dapat dilakukan konsumen apabila dirugikan, dan tanggung jawab pelaku usaha periklanan.

Penelitian yang dilakukan merupakan penelitian deskriptif analitis dengan pendekatan yuridis normatif. Data diperoleh dari penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan, dan selanjutnya dianalisis secara kualitatif. Penelitian ini dilakukan di Bandung dan Jakarta.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: **Pertama**, Hukum Positif telah mengatur ketentuan tanggungjawab pelaku usaha periklanan, namun belum memadai. **Kedua**, Konsumen yang mengalami kerugian dapat melakukan tindakan hukum, melalui: Organisasi Konsumen; dan melalui Peraturan perundang-undangan. **Ketiga**, Tanggung jawab pelaku usaha periklanan terhadap konsumen yang dirugikan adalah menerapkan prinsip tanggung jawab mutlak (*strict Liability*) dan beban pembuktian terbalik.

(Kata-kata kunci: Iklan, Produk, Perlindungan Konsumen, sengketa, dan Tanggung jawab).

**RESPONSIBILITY OF THE ADVERTISING ACTIVIST TO GUARANTEE
THE TRUTHFUL INFORMATION IN ITS ADVERTISING PRODUCT
AS AN EFFORT IN PROTECTING CONSUMER**

Abstract

The development of technology from time to time, has easily made the process of industrial production, material and / contributiveness. One of effort that supports to fasten the product marketing is by informing it through advertisement. The aim of this research to acknowledge how the positive law in coordinating responsibility of the advertising activist, the act of law can be done by the lost consumer, and responsibility of the advertising activist.

This research is an analytical descriptive research by normative juridical approach. The data is gained from bibliographical research and observing research, further more it is analyzed qualitatively. This research was done in Bandung and Jakarta.

The result proved that: First, Positive law has coordinated the principal of the activist of advertising's responsibility, but had not been adequate. Second, the lost consumer can do the act of regulation by: Consumer organization; and by constitution. Third, the activist of advertising's responsibility upon the lost consumer is to absorb the principal of strict liability and "lex ipso requitor".

(Keywords: Advertisement, Product, Protection of Consumer, Dispute, and Responsibility).

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil 'alamien, segala puji dan syukur Penulis panjatkan kepada Allah SWT. yang telah melimpahkan rahmat dan karunia yang tidak terhingga, akhirnya dengan segala keterbatasan penyusunan Laporan Penelitian dengan judul: ” **TANGGUNG JAWAB PELAKU USAHA PERIKLANAN UNTUK MENJAMIN KEBENARAN INFORMASI DALAM IKLAN PRODUKNYA SEBAGAI UPAYA PERLINDUNGAN KONSUMEN** ” dapat diselesaikan.

Laporan penelitian ini dapat diselesaikan dengan baik atas bantuan dan kerja sama dari berbagai pihak, untuk itu dalam kesempatan ini ingin menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang tinggi kepada para pihak yang tidak mungkin disebutkan satu persatu. Semoga Allah SWT. Membalas segala kebaikannya, amien.

Laporan ini masih jauh dari sempurna, untuk itu mohon kritik dan masukan yang membangun demi kesempurnaan penelitian ini. Semoga bermanfaat.

Bandung, November 2007

Salam,

Penulis

DAFTAR ISI

Halaman

LEMBAR IDENTITAS PENGESAHAN

ABSTRAK	1
ABSTRACT	2
KATA PENGANTAR	3
DAFTAR ISI	4
BAB I PENDAHULUAN	5
A. Latar Belakang Masalah.....	5
B. Perumusan Masalah	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	13
A. Pelaku Usaha Periklanan Di Indonesia	13
1. Pengertian Pelaku Usaha Periklanan	13
2. Hak Dan Kewajiban Pelaku Usaha Periklanan	16
B. Sistem Tanggung Jawab Dalam Hukum Indonesia	17
C. Pemasaran Produk Melalui Iklan	22
1. Iklan	22
a. Pengertian Iklan	22
b. Tujuan Iklan	23
c. Format Iklan	24
2. Periklanan	26
a. Pengertian Periklanan.....	26
b. Tujuan Periklanan	26
c. Manfaat Periklanan	27
d. Karakteristik Periklanan	28
e. Dampak Periklanan	29
f. Strategi Periklanan Yang Efisien Dan Efektif.....	30
D. Perlindungan Konsumen	31
1. Pengertian Konsumen Dan Perlindungan Konsumen	31
2. Penyelesaian Sengketa Konsumen	37
BAB III TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN	38
BAB IV METODE PENELITIAN	40
BAB V HASIL PEMBAHASAN	43
A. Ketentuan Periklanan Dalam Hukum Positif.....	43
B. Tindakan Hukum Yang Dapat Dilakukan Konsumen Atas Kerugian yang Dideritanya Dikarenakan Pelaku Usaha Melanggar Ketentuan Periklanan.	
C. Tanggung Jawab Pelaku Usaha Periklanan Dalam menjamin Kebenaran Informasi Dalam Iklan Produknya.....	59
BAB VI KESIMPULAN	72
DAFTAR PUSTAKA	74
LAMPIRAN-LAMPIRAN	
Curriculum Vitae	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Meluasnya era globalisasi di dunia, mendorong negara-negara untuk melakukan efisiensi perekonomiannya agar kelangsungan peningkatan dan perluasan pembangunan serta peningkatan produktivitas dapat terjamin. Keadaan ini menimbulkan persaingan yang ketat dalam perdagangan dunia. Para pelaku usaha untuk mencapai tujuannya melakukan berbagai cara bahkan adakalanya termasuk cara yang tidak sehat. Cara-cara yang dilakukan oleh para pelaku usaha ini tidak hanya melibatkan para pelaku usaha sendiri, tetapi juga dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat luas yaitu konsumen. Berkembangnya dunia usaha dan perdagangan jelas merupakan pendorong bagi berkembangnya perekonomian suatu bangsa. Untuk mencapai tingkat kemajuan ekonomi nasional ini biasanya berbagai kemudahan serta fasilitas diberikan oleh pemerintah guna merangsang hidupnya bisnis dan perdagangan di berbagai sektor pemenuhan kebutuhan manusia akan barang dan jasa.

Transaksi perdagangan barang dan jasa yang dimaksud adalah transaksi antara pelaku usaha dan konsumen seyogyanya kedudukan para pihak sejajar. Masing-masing pihak memiliki hak dan kewajiban yang seimbang satu sama lainnya. Namun dalam kenyataannya kedudukan konsumen pada umumnya berada pada posisi yang tidak seimbang dengan pelaku usaha, karena dilihat secara ekonomis, baik tingkat pendidikan maupun dilihat dari daya saing atau daya tawarnya. Kelemahan-kelemahan itu konsumen sering berada dalam posisi

yang dirugikan dalam hubungannya dengan pelaku usaha. Akibatnya apabila konsumen dirugikan yang disebabkan kesalahan dari pelaku usaha, maka konsumen tidak mampu melindungi dirinya untuk menuntut ganti kerugian.

Gambaran kedudukan konsumen yang tidak seimbang dibandingkan dengan kedudukan pelaku usaha tersebut, didalam sejarah perkembangannya maka lahir dasar pemikiran untuk memberikan perlindungan konsumen, diantaranya : ¹

1. Waspadalah konsumen (*Caveat Emptor atau Let The Buyer Beware*)

Dasar pemikiran ini telah dimulai pada abad pertengahan (*Middle Ages*). Pada masa itu konsumen harus waspada dalam mengkonsumsi barang atau jasa yang ditawarkan oleh pelaku usaha, oleh karena konsumen tidak banyak memiliki peluang untuk memilih barang atau jasa yang akan dikonsumsinya sesuai dengan selera, daya beli dan kebutuhannya dan konsumen memikul sendiri resiko dari kerugian yang ditimbulkan akibat kerusakan dari produk yang dikonsumsinya. Strategi bisnis yang digunakan pelaku usaha berorientasi terutama pada kemampuannya untuk menghasilkan produk (*production oriented /product out*). Pada jaman Renaissance, dimana individualisme tumbuh dan berkembang dasar pikiran ini semakin kokoh mempengaruhi situasi perdagangan pada masa itu.

2. Waspadalah pelaku usaha (*Caveat venditor atau Let The Producer Beware*).

Mulai abad ke 19 mulai disadari bahwa *caveat emptor* tidak dapat dipertahankan lagi untuk melindungi konsumen. Hal ini seiring dengan perkembangan ilmu dan teknologi, konsumen mengalami peningkatan daya kritis dalam menjalani

¹ Johannes Gunawan, *Tinjauan Hukum Terhadap UUPK Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen*, Makalah, Astra Internasional, Jakarta, 1999, hlm, hlm. 2-3.

kehidupannya, termasuk dalam memilih barang atau jasa yang akan dikonsumsi. Di dalam kondisi semacam itu, pelaku usaha tidak lagi dapat bertahan pada strategi bisnisnya yang lama dengan resiko barang atau jasa yang ditawarkan tidak laku di pasaran, melainkan harus mengubah strategi bisnisnya ke arah pemenuhan kebutuhan, selera dan daya beli pasar (*market oriented/market -in*) Pada masa ini produsenlah yang harus waspada dalam memenuhi kebutuhan barang dan jasa dari konsumen, oleh karena itu dasar pemikiran *caveat emptor* berubah menjadi *caveat venditor*.

Selanjutnya, perkembangan dunia bisnis/perdagangan dewasa ini ada kecenderungan untuk memperhatikan kembali pada *caveat emptor*, berdampingan dengan *caveat venditor*, dengan alasan dunia bisnis/perdagangan didominasi oleh strategi untuk mengubah pola kebutuhan konsumen, dengan sasaran bahwa konsumen akan berusaha keras membeli sekalipun barangkali barang atau jasa tersebut tidak dibutuhkannya; tidak sesuai dengan selernya; serta tidak sesuai dengan kemampuan daya belinya.

Di dalam suasana seperti itulah, di Indonesia telah lahir sebuah Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen yang esensinya mengatur perilaku pelaku usaha dengan tujuan agar konsumen terlindungi. Bahkan dalam dasar pertimbangannya diberlakukannya undang-undang tersebut, disebutkan, antara lain:

1. dapat menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat serta kepastian akan mutu, jumlah dan keamanan barang dan/atau jasa yang diperoleh di pasar;

2. dapat meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya serta menumbuhkan kembangkan sikap pelaku usaha sehingga terciptanya perekonomian yang sehat.

Sementara itu, tujuan lahirnya Undang-undang Perlindungan Konsumen seperti yang tercantum dalam konsideran adalah untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen serta menumbuhkan kembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab. Upaya memberikan perlindungan bagi konsumen yang bertujuan untuk menciptakan system perlindungan yang mengandung unsure kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi ini berlandaskan pada Pancasila sebagai ideology dan dasar falsafah negara. Maka dapat dikatakan bahwa prinsip perlindungan hukum bagi konsumen di Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila²

Selain dari itu, teknologi yang terus berkembang dari waktu ke waktu semakin mempermudah proses produksi barang-barang industri dan jasa. Sementara itu salah satu upaya yang mendukung percepatan pemasaran produk barang dan jasa adalah mempromosikan produk yang dihasilkannya baik yang berupa barang maupun jasa. Salah satu kegiatan promosi yang dilakukan pelaku usaha untuk menarik konsumen adalah promosi melalui iklan. Keberadaan iklan hanyalah salah satu dari sekian banyak metode promosi dan paling populer, oleh karena itu bagi pelaku usaha iklan merupakan media yang

² Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Bina Cipta, 1987, Bandung, hlm.20.

sangat penting untuk menyampaikan informasi tentang produk (barang dan/atau jasa) tersebut kepada konsumen.

AZ. Nasution berpendapat bahwa:

Informasi barang atau jasa sifatnya menentukan sekali bagi konsumen dalam menentukan pilihannya atas sesuatu barang atau jasa sifatnya menentukan sekali bagi konsumen dalam menentukan pilihannya atas sesuatu barang atau jasa kebutuhannya. Tetapi informasi yang tersedia atau lebih banyak tersedia, biasanya hanyalah informasi yang “mendorong-dorong” untuk membeli dan bukan informasi yang memberikan alasan secara sosial ekonomi mengapa ia harus membelinya.³

Dengan demikian suka atau tidak, iklan mempunyai pengaruh yang sangat besar terhadap kehidupan masyarakat baik secara positif maupun negatif. Pengaruh positif iklan adalah memberikan informasi kepada konsumen agar konsumen dapat dengan mudah memilih produk apa yang akan digunakan. Melalui informasi yang didapat dari iklan, konsumen dimudahkan untuk mengetahui keunggulan suatu produk dibandingkan dengan produk yang lain sehingga konsumen dapat mempertimbangkannya dengan sesakma sebelum memutuskan untuk memilih. Pengaruh negatifnya adalah iklan dapat mempengaruhi konsumen untuk membeli produk yang sebenarnya tidak mereka butuhkan. Masyarakat yang sebenarnya tidak membutuhkan barang dan/ atau jasa tertentu terkadang dengan adanya iklan terpengaruh untuk membeli dan memanfaatkan barang dan/ atau jasa tersebut karena iklan digambarkan seolah-olah masyarakat membutuhkannya.

Sebagai sarana komunikasi dan pemasaran, iklan memegang peranan penting sehingga iklan harus memenuhi kriteria yang ditetapkan oleh ketentuan-

³ Az. Nasution, *Konsumen dan hukum*, Pustaka Sinar Harapan, 1995, Jakarta, hlm. 35

ketentuan yang berlaku seperti iklan haruslah jujur, bertanggung jawab, tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku, dan tidak boleh menyinggung persaan dan martabat negara, agama, susila, adat, budaya, suku, golongan, serta iklan harus dijiwai oleh asas persaingan yang sehat. Sebagai contoh, iklan-iklan Nestle di media cetak dan elektronik mengatakan bahwa susu formula produk Nestle adalah susu formula terbaik karena dapat berfungsi menggantikan Air Susu Ibu (ASI). Akibat iklan Nestle yang gencar tersebut, penjualan Nestle di seluruh dunia meningkat tajam sampai US \$ 1,5 milyar dimana US \$ 600 juta merupakan kontribusi penjualan Nestle di beberapa negara berkembang. Jadi bisa dibayangkan bahwa ternyata konsumen sangat terpengaruh oleh iklan susu formula tersebut, terlebih konsumen di negara berkembang seperti Indonesia.⁴

Bersamaan dengan meningkatnya secara drastis penjualan susu formula produk Nestle, tingkat kematian bayi di Eropah dan di beberapa negara lain juga meningkat termasuk Indonesia. Ternyata berdasarkan penelitian para ahli kesehatan anak dan ahli gizi, salah satu penyebabnya adalah para ibu menghentikan pemberian ASI kepada bayi mereka dan sebagai pengganti ASI mereka memberikan susu formula karena terpengaruh oleh iklan Nestle.

Perihal iklan baik di media cetak maupun media elektronik telah diatur dalam ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

1. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan.

Salah satu ketentuan mengenai label dan iklan pangan diatur dalam Pasal 33 dan Pasal 34 Undang-undang Pangan.

⁴ Agus Pambagio, *Memahami Pelaku Bisnis Yang Ideal Terhadap UUPK*, Makalah, Astra Management Development Institut, Jakarta, 1999, hlm. 1.

2. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen mengatur secara tersirat yaitu mengenai larangan-larangan tertentu dalam periklanan seperti Pasal 9, Pasal 10, Pasal 13 ayat (2), dan Pasal 17 mengenai larangan bagi pelaku usaha periklanan;

3. Undang-undang Nomor 32 Tentang Penyiaran.

Pemberlakuan Undang-undang Penyiaran mempunyai peranan yang sangat penting dalam mengatur dan mengawasi penyiaran di media elektronik, karena bila suatu media melanggar ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dalam undang-undang ini, maka akan dikenakan sanksi berupa sanksi administrasi atau sanksi pidana.

4. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 Tentang Label Dan Iklan Pangan.

Dalam Peraturan Pemerintah ini, khusus mengatur mengenai label periklanan pangan.

5. Kode Etik Periklanan (Tata Krama Dan Tata Cara Periklanan Indonesia).

Meskipun iklan, baik di media cetak maupun elektronik telah diatur di dalam beberapa ketentuan tersebut di atas, akan tetapi di dalam praktek sehari-hari masih menemukan beberapa iklan yang melanggar ketentuan-ketentuan tersebut dengan memberi informasi yang tidak benar dan menyesatkan. Konsumen, dalam hal ini enggan dan berpikir dua kali untuk menyelesaikan kasusnya karena lamanya proses, dan ditambah adanya beban pembuktian terbalik merupakan kendala lain bagi konsumen.

Hal-hal tersebut di atas, mendorong penulis untuk mengkaji permasalahannya melalui penelitian yang berjudul: **“Tanggung Jawab Pelaku Usaha Periklanan Untuk Menjamin Kebenaran Informasi Dalam Iklan Produknya Sebagai Upaya Perlindungan Konsumen”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada bagian pendahuluan tersebut di atas, permasalahan yang akan diteliti dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana hukum positif mengatur mengenai tanggung jawab pelaku usaha periklanan untuk menjamin kebenaran informasi dalam iklan produknya, sebagai upaya perlindungan konsumen?;
2. Bagaimana tindakan hukum yang dapat dilakukan konsumen atas kerugian yang dideritanya apabila pelaku usaha melanggar ketentuan periklanan sebagai upaya perlindungan konsumen?;
3. Bagaimanakah tanggung jawab pelaku usaha periklanan dalam menjamin kebenaran informasi dalam iklan produknya, sebagai upaya perlindungan konsumen yang dirugikan?.