

KARYA ILMIAH

**MENGENAL TANGGUNGJAWAB PENGUSAHA
PERIKLANAN BAGI PRODUK IKLANNYA TERHADAP
KONSUMEN**

Oleh:

NELLY PINANGKAAN, SH, MH



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS SAM RATULANGI
FAKULTAS HUKUM
MANADO
2010**

KATA PENGANTAR

Puji dan Syukur dipanjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat dan petunjuk-petunjukNya maka penulis dapat menyusun dan menyelesaikan Karya Ilmiah yang berjudul "Mengkaji Tanggung jawab Pengusaha Periklanan Bagi Produk Iklannya Terhadap Konsumen".

Banyak terima kasih pula tidak lupa penulis haturkan kepada para pihak yang telah membantu dalam penulisan Karya Ilmiah ini Khususnya Panitia Penilai Karya Ilmiah Fakultas Hukum Unsrat lebih Khusus kepada Dekan Merry E. Kakalo, SH, MH selaku Ketua Tim Penilai Karya Ilmiah yang telah memberikan saran dan masukkan ke dalam penulisan ini.

Akhirnya kritik yang membangun hingga terselesainya Karya Ilmiah ini senantiasa penulis terima dengan senang hati. Kiranya Karya Ilmiah ini dapat memberikan manfaat pada yang membutuhkan. Tuhan Memberkati

Manado, September 2010

Penulis,

Nelly Pinangkaan, SH, MH

DAFTAR ISI

	Halaman
JUDUL	i
PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI.....	v
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. LATAR BELAKANG MASALAH.....	1
B. PERUMUSAN MASALAH.....	5
C. TUJUAN PENULISAN.....	5
D. MANFAAT PENULISAN.....	5
BAB II : PEMBAHASAN.....	8
A. KREATIVITAS PENGUSAHA PERIKLANAN DALAM MEMASARKAN PRODUKNYA	8
B. TANGGUNG JAWAB PENGUSAHA PERIKLANAN TERHADAP KONSUMEN PERIKLANAN	13
1. NORMA ETIK DAN NORMA HUKUM	14
2. SISTEM PERTANGGUNGJAWABAN DALAM PERIKLANAN	16
BAB III : PENUTUP.....	24
A. KESIMPULAN.....	24
B. SARAN.....	25
DAFTAR PUSTAKA	26

- b. Secara *Induksi*, yaitu pembahasan yang bertitik tolak dari hal-hal yang bersifat khusus, kemudian dibahas menjadi suatu kesimpulan yang bersifat umum (merupakan kebalikan dari metode *Deduksi*).

Kedua metode dan teknik pengolahan data tersebut di atas dilakukan secara berganti-gantian bilamana diperlukan.

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Apapun adanya kita dan apapun jadinya kita, seluruh anggota masyarakat pada hakekatnya adalah konsumen dari barang dan jasa yang diberikan oleh pengusaha. Ternyata para konsumen merupakan pihak yang sangat menentukan dalam pembinaan modal yang diperlukan oleh pengusaha untuk memperkembangkan usahanya, yang pada gilirannya menggerakkan roda perekonomian.

Kedudukan konsumen sangat penting di dalam masyarakat, di mana dua pertiga dari jumlah uang yang dipergunakan dalam kehidupan ekonomi berasal dari konsumen. Namun demikian biasanya suara mereka tidak didengar dan acapkali pula ternyata bahwa para konsumen inilah yang biasanya kurang mendapat perlindungan, sehingga merekalah yang pertama-tama terkena akibat dari kualitas barang atau jasa yang tidak memenuhi persyaratan.

Banyak hal dapat merugikan konsumen, antara lain masalah yang menyangkut mutu barang, harga barang, persaingan curang, pemalsuan, penipuan, periklanan yang menyesatkan dan sebagainya; yang tidak saja telah merugikan harta benda atau kesehatan, tetapi bahkan dapat menimbulkan kematian, di samping dapat menumbuhkan pola konsumsi yang tinggi yang tidak sesuai dengan tingkat pendapatan dan pendidikan masyarakat kita yang relatif masih rendah.

Sesuai dengan tahapan pembangunan di negara kita tercinta ini, kini kita telah melihat dan merasakan berbagai kemajuan yang cukup pesat di bidang teknologi, industri dan perdagangan. Sementara di balik itu kedudukan konsumen masih sangat lemah. Akhir-akhir ini pula sering kita dengan kampanye pemakaian produksi dalam negeri, meskipun resesi ekonomi dunia telah melanda negeri tercinta ini. Pembangunan yang kita lakukan membawa pula akibat sampingan yang semakin kompleks yang memerlukan penanganan serius, khususnya masalah perlindungan konsumen.

barang dan jasa, maka pemerintah/negara penandatanganannya terikat untuk melaksanakan keputusan-keputusan *WTO*.

Era perdagangan bebas yang disponsori *WTO* ini, sangat memungkinkan terjadinya lalu lintas produk barang maupun jasa secara bebas dari suatu negara ke negara lainnya ataupun sebaliknya.

Batas-batas negara menjadi kabur ditinjau dan sudut aktivitas ekonomi. Dengan demikian terjadi interaksi antar pelaku ekonomi, yang meliputi Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Perusahaan Swasta/Pengusaha Swasta, Koperasi dan Konsumen, yang berbeda negara dan sistem hukumnya.¹

Perdagangan bebas membawa konsekuensi, antara lain produk barang dan jasa semakin beranekaragam (*diversifikasi produk*), baik produk ekspor maupun impor.

Segala hal ikhwal isu perdagangan bebas dengan segala konsekuensi hukumnya seyogianya menjadi perhatian instrumen hukum ekonomi di Indonesia, sekalipun cabang/instrumen hukum ini masih tergolong muda dan belum dikenal luas dalam tata hukum di Indonesia.²

Sikap Indonesia meratifikasi *WTO* memang tergolong cepat dan positif, tetapi kurang diimbangi dengan perangkat hukum (ekonomi) guna menyongsong era perdagangan bebas, kecuali sebatas memfasilitasi perusahaan-perusahaan swasta multinasional (*transnasional TNC*) dalam bentuk paket undang-undang *intellectual property rights* dan Undang-Undang Perseroan Terbatas.

Sebaliknya sampai diundangkannya Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, para konsumen belum mendapatkan perlindungan hukum bila ia mengalami kerugian, cacat, atau bahkan kematian akibat mengkonsumsi produk yang cacat.

Pengertian konsumen adalah konsumen akhir, yaitu pemakai barang atau jasa yang tersedia dalam masyarakat bagi keperluan dirinya, keluarganya, atau

¹ Permadi, Peranan Konsumen sebagai Pelaku Ekonomi, Makalah dalam Seminar Sehari Demokrasi Ekonomi dan Arah Gerakan Perlindungan Konsumen di Indonesia, YLKI, Jakarta, 1993, hal. 3.

² Sumantoro (ed.), Hukum Ekonomi, UI Press, Jakarta, 1986, hal. 3.

konsumen terhadap pengusaha, sekalipun salah satu asas negara hukum telah menegaskan bahwa setiap orang memiliki kedudukan yang sama/seimbang di mata hukum.

Dalam hubungannya dengan perdagangan bebas, bila kita tidak mampu menangkap atau menjabarkan pesan-pesan tersembunyi dari era perdagangan bebas, maka cepat atau lambat konsumen Indonesia akan mengalami/menghadapi persoalan yang makin kompleks dalam mengkonsumsi produk barang dan jasa yang semakin beraneka ragam.

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penulisan Karya Ilmiah ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kreatifitas pengusaha periklanan dalam memasarkan produknya ?
2. Sampai sejauhmanakah tanggung jawab pengusaha periklanan terhadap konsumen periklanan ?

C. TUJUAN PENULISAN

Berdasarkan uraian di atas, maka yang menjadi tujuan penulisan karya ilmiah ini, sebagai berikut :

1. Untuk mengkaji kreatifitas pengusaha periklanan dalam memasarkan produknya.
2. Untuk mengkaji tanggung jawab pengusaha periklanan terhadap konsumen periklanan.

D. MANFAAT PENULISAN

Berdasarkan uraian di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penulisan Karya Ilmiah ini, sebagai berikut :

1. Memberikan pemahaman kepada para konsumen periklanan mengenai kreatifitas pengusaha periklanan dalam memasarkan produknya.
2. Memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang tanggung jawab

BAB II PEMBAHASAN

A. KREATIVITAS PENGUSAHA PERIKLANAN DALAM MEMASARKAN PRODUKNYA.

Peranan pemasaran sangat besar dalam meningkatkan penjualan produk barang dan jasa. Apalagi dalam era perdagangan bebas, kita dituntut untuk memproduksi barang dan jasa yang *kompetitif* di pasaran nasional maupun internasional. Itu berarti para pengusaha/produsen dituntut lebih bersikap kreatif dalam meningkatkan penjualan produknya. Dalam mewujudkan produk yang kompetitif di pasaran tersebut, peran periklanan akan semakin besar dan berarti dalam memasarkan produk barang dan jasa. Produk yang dihasilkan perusahaan periklanan, berupa iklan, diharapkan mampu memberikan kepuasan bagi pengusaha pengiklan (produsen, distributor, supplier, retailer), sekaligus juga bagi para konsumen (akhir) suatu produk barang/jasa yang diiklankan.

Di dalam menjual suatu produk, pada dasarnya keberhasilan atau kegagalannya tidak jarang, ditentukan oleh sikap kreatif dan para pelakunya. Oleh karenanya tidaklah mudah berbicara tentang kreativitas dalam penjualan. Apalagi hal ini menyangkut banyak variabel, antara lain:

1. para pelakunya;
2. keadaan keuangan;
3. kecenderungan masyarakat konsumen;
4. persyaratan hukum;
5. perkembangan teknologi.⁶

Itulah sebabnya mengapa pembahasan mengenai hal ini hanya menekankan pada kreativitas dalam membaca dan memperhatikan kecenderungan masyarakat konsumen saat ini.

Adanya ideologi persaingan di kalangan pengusaha/produsen setidaknya memacu seorang pengusaha/produsen untuk senantiasa bersikap kreatif membaca

⁶ R. Rogers, Meraup Uang Dengan Ide Dan Penemuan (How To Make Money From Ideas and Inventions), Gramedia, Jakarta, 1996, hal. 95.

situasi pasar dan kemudian menjabarkannya dalam berbagai kebijakan guna meningkatkan penjualan, termasuk di bidang periklanan.

Untuk meningkatkan penjualan, kegiatan periklanan gencar dilakukan, antara lain dalam bentuk iklan yang dirancang dan disajikan sedemikian rupa untuk menembak sisi psikologis konsumen, bukan rasio konsumen yang bersangkutan. Promosi besar-besaran sampai saat ini masih terus dijalankan sebagai wujud kebijakan manajemen perusahaan, antara lain melalui undian, dan *voucher*. Promosi demikian hanya diperlukan untuk produk baru yang belum dikenal konsumen.

Pertanyaannya, apakah promosi akan senantiasa membangkitkan loyalitas konsumen untuk mengkonsumsi suatu produk? Jangan lupa, kesadaran konsumen semakin tinggi apalagi dengan tingkat pendidikan yang semakin tinggi. Inilah sebenarnya salah satu keberhasilan konsumerisme di Indonesia. Para manajemen perusahaan sering melupakan hal ini. Mereka menganggap bahwa konsumen itu hanya sebagai objek sasaran produk mereka. Mereka lupa bahwa di dalam berbagai literatur ekonomi, selalu ada peran produsen dan konsumen. Jadi, konsumen tidak lain juga sebagai subjek/pelaku ekonomi. Fenomena konsumerisme sebagai suatu fenomena logis hubungan produsen/pengusaha dan konsumen kurang mendapat perhatian. Bukankah sebenarnya tujuan dari pemasaran adalah untuk memuaskan kebutuhan dan keinginan konsumen?

Pada tahun 1960-an, produsen mobil *General Motor* di Amerika Serikat diperintahkan untuk menarik sejumlah besar kendaraan produksinya dan peredaran karena cacat rancang bangunnya. Kendaraan yang diiklankan/dipasarkan tangguh dan aman di jalan raya, ternyata banyak menimbulkan korban dalam kecelakaan lalu lintas. Sebelum perintah penarikan *Federal Trade Commission (FTC)* melalui pengadilan, Ralph Nader, seorang ahli hukum terkenal telah melakukan penyelidikan yang cukup lama atas kecelakaan-kecelakaan tersebut. Citra atau nama baik produsen mobil-mobil bermerek ini sempat, tercoreng.

Pada awalnya peningkatan penjualan kendaraan tersebut, tidak lepas pula dari peran perusahaan periklanan yang secara gigih juga terlibat dalam

1. produk apakah yang dibutuhkan konsumen ?;
2. apakah produk tersebut sesuai dengan selera dan keinginan konsumen ?⁷

Barangkali pertanyaan-pertanyaan tersebut belum terjawab tuntas, atau sekalipun terjawab, ternyata kegiatan pemasaran sudah di ambang pintu perdagangan bebas, di mana diprediksikan produk yang unggul di mata konsumen adalah produk yang kompetitif. Setidaknya bagi pengusaha pengiklan dibutuhkan jawaban pragmatis, berupa sikap kreatif dalam menangkap isu konsumerisme.

Kalau konsumen melontarkan pendapat tentang adanya cacat dalam suatu produk, keluhan itu jangan dikesampingkan, apabila perlu harus diakui, bila ternyata memang benar demikian. Konsumen yang mengajukan komplain/pengaduan belum tentu selanjutnya akan meninggalkan produk tersebut. Ia tentu akan mengemukakan hal-hal apa yang membuatnya tidak puas (kecewa). Dan situlah perusahaan pengiklan akan mengetahui hal-hal apa yang harus diperbaiki tentang produknya.

Dalam kerangka hubungan kemitraan antara perusahaan pengiklan dengan perusahaan periklanan seyogianya perusahaan periklanan tidak hanya terpaku pada kreativitas iklan yang dihasilkan. Memang menurut pengakuan David Ogilvy, bahwa ciri iklan yang baik selain menarik khalayak ramai, juga masyarakat dan dunia iklan mengingatnya sebagai karya yang pantas dikagumi.⁸ Perusahaan periklanan diharapkan juga kreatif dalam menangkap isu konsumerisme. Jangan lupa, suksesnya suatu merek produk tertentu dicapai melalui iklan yang dibuat perusahaan periklanan dan disajikan/ditayangkan media periklanan. Sudah bukan saatnya lagi, perusahaan periklanan beranggapan tugasnya hanya mementingkan kreativitas iklan (baca: seni) saja, sedangkan kompetitif tidaknya suatu produk hanya menjadi urusan perusahaan pengiklan. Justru kreativitas yang dihasilkan, tidak hanya bernilai seni, lucu, hiburan atau sejenisnya, melainkan juga mampu menampilkan produk yang kompetitif. Perkembangan teknologi informasi/komunikasi sudah sedemikian majunya, seperti jaringan Internet yang demikian canggihnya. Perkembangan ini tentu saja

⁷ Yusuf Shofie, Op.Cit., hal. 42.

⁸ David Ogilvy, Pengakuan Orang Iklan, Pustaka, Jakarta, 1974, hal. 123.

mengakibatkan banyak kemajuan dan kemudahan, bahkan batas-batas antar negara pun sudah merupakan hambatan bagi para pelaku ekonomi. Pada sisi lain, kemajuan teknologi informasi ini bukan tidak menimbulkan masalah, baik perusahaari pengiklan, perusahaan periklanan, organisasi profesi periklanan dan media periklanan, maupun bagi konsumen akhir. Padahal, kemajuan teknologi informasi ini merupakan sarana untuk bersikap kreatif dalam meningkatkan penjualan produk melalui media periklanan.

Dilihat dan perspektif kreativitas yang dihasilkan perusahaan periklanan, menurut Pasal 12, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta memberikan perlindungan bagi produk perusahaan periklanan. Ciptaan yang dilindungi adalah ciptaan dalam bidang ilmu pengetahuan, seni, dan sastra yang mencakup:

- a. buku, program komputer, *pamflet*, perwajahan (*lay out*) karya tulis yang diterbitkan, dan semua hasil karya tulis lain;
- b. ceramah, kuliah, pidato, dan ciptaan lain yang sejenis dengan itu;
- c. alat peraga yang dibuat untuk kepentingan pendidikan dan ilmu pengetahuan;
- d. lagu atau musik dengan atau tanpa teks;
- e. drama atau drama musikal, tari, koreografi, pewayangan, dan pantomim;
- f. seni rupa dalam segala bentuk seperti seni lukis, gambar, seni ukir, seni kaligrafi, seni pahat seni patung, kolase, dan seni terapan;
- g. arsitektur;
- h. peta;
- i. sine batik;
- j. fotografi;
- k. sinematografi;
- l. terjemahan, tafsir, saduran, bunga rampai, database, dan karya lain dari hasil pengalihwujudan.⁹

Terdapat masalah penting menyangkut hubungan kemitraan antara perusahaan pengiklan dengan perusahaan periklanan, berupa siapa yang bertanggung jawab apabila ada komplain/pengaduan dari konsumen. *The Thalidomide Tragedy* merupakan salah satu kasus yang menggemparkan masyarakat konsumen internasional. Tragedi ini bermula dari Sejenis obat yang dipublikasikan secara

⁹ Tim Redaksi Tatanusa, Undang-Undang, Rahasia Dagang, Desain Industri, Desain Tat Letak Sirkuit Terpadu, Paten Merek dan Hak Cipta, PT. Tatanusa, Jakarta 2002, hal. 308.

luas pada akhir tahun 1950-an guna mengontrol rasa mual selama beberapa minggu kehamilan. Mengonsumsi obat tersebut ternyata mengakibatkan kegagalan pembentukan janin di dalam rahim dan lahirnya beribu-ribu bayi tanpa anggota badan di Eropa dan Australia. Dari kasus ini, publik terutama perusahaan pengiklan dan perusahaan periklanan diingatkan agar selalu berhati-hati dalam membuat dan menyajikan kreativitas iklan obat-obatan. Perusahaan periklanan harus memperoleh keyakinan terlebih dahulu bahwa obat yang akan diiklankan sudah lolos seleksi/sensor dan institusi publik di bidang kesehatan, dalam hal ini Departemen Kesehatan RI, dalam bentuk dokumen tertulis. Hal ini sangat penting untuk diketahui karena menyangkut sistem pertanggung-jawaban secara hukum.

Pengiklanan untuk obat hanya diperkenankan untuk obat bebas terbatas dan obat bebas dengan syarat bahwa indikasi yang diiklankan harus sesuai dengan indikasi yang dilaporkan dan disetujui Departemen Kesehatan pada waktu pendaftaran. Di samping itu kreativitas iklan yang diciptakan tidak boleh dikaitkan dengan profesi kesehatan.

B. TANGGUNG JAWAB PENGUSAHA PERIKLANAN TERHADAP KONSUMEN PERIKLANAN

Membahas norma etik, hukum dan tanggung jawab dalam periklanan, bukanlah hal yang mudah dengan dasar dua pertimbangan. pertama, kegiatan periklanan melibatkan banyak pelaku ekonomi, dalam hal ini pengusaha pengiklan (*produsen, distributor, supplier, retailer*), pengusaha periklanan, Organisasi profesi periklanan (Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia) dan media periklanan. Di samping itu, juga melibatkan konsumen selaku penerima informasi yang disajikan melalui iklan, dan Pemerintah dalam hal ini Departemen Penerangan.

Kedua, tempat periklanan sendiri dalam pembidangan hukum di Indonesia lebih banyak dikelompokkan dalam bidang hukum administrasi negara, khususnya kelompok hukum pers. Oleh karena tidak ada Undang-undang Periklanan, maka acuan setingkat undang-undang yang bisa digunakan adalah

sambil berbicara,¹¹ padahal norma-norma pergaulan yang disosialisasikan orang tua secara turun temurun melarang berbicara apabila mulut penuh dengan makanan.

Di dalam mendesain iklan, praktisi periklanan hendaknya memperhatikan juga asas umum kode etik periklanan sebagai berikut:

- a. Iklan harus jujur, bertanggung jawab dan tidak bertentangan dengan ketentuan Hukum yang berlaku.
- b. Iklan tidak boleh menyinggung perasaan dan atau merendahkan martabat, agama, tata susila, adat, budaya, suku dan golongan;
- c. Iklan harus di jiwai oleh asas persaingan yang sehat.¹²

Self-Regulation ini memang kewenangan masyarakat profesi periklanan sendiri untuk melakukan tindakan atas berbagai praktek periklanan yang bertentangan dengan kode etik.

Di tengah-tengah kekosongan Undang-Undang Periklanan, akan lebih terhormat kiranya bila kaidah/norma itu ditegakkan melalui organisasi profesi periklanan. Organisasi profesi lebih tahu, apakah suatu iklan merupakan kreativitas kompetitif atau semu belaka. Diharapkan produk iklan yang dihasilkan penuh muatan kreativitas yang menjunjung asas- asas umum kode etik periklanan. *Kretivitas* iklan yang *kompetitif*, tidak lain kreatiuvitas yang berorientasi konsumerisme.

Seharusnya dengan patokan Kode Etik Periklanan sebagai *self-regulation*.¹³ Organisasi profesi periklanan seyogianya tidak hanya mengontrol saja, melainkan juga mengambil tindakan terhadap anggotanya yang melakukan pelanggaran kode etik. Tampaknya pelanggaran terhadap kode etik ini jarang terdengar adanya tindakan pelanggarnya dipublikasikan, sehingga masyarakat bertanya-tanya tindakan apa yang diambil akibat pelanggaran tersebut.

Untuk bidang periklanan kejelasan kaidah hukum/norma-norma hukum yang secara khusus mengaturnya dalam hal ini Undang-Undang Periklanan belum

¹¹ Emmy LS, Ketika Konsumen Menggugat Iklan artikel dalam Warta Konsumen, Jakarta, No.03, Maret 1993, hal.4.

¹² Az. Nasution dkk., Laporan Tim Pengkajian Hukum tentang Aspek Hukum dan Etika Bisnis Periklanan di Indonesia, BPHN, Jakarta, 1994, hal. 13.

¹³ Az. Nasution, Konsumen dan Hukum: Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen di Indonesia, Sinar Harapan, Jakarta, 1995, hal.141.

a) hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa; b) hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan; c) hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa; d) hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan; e) hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut; f) hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen; g) hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak *diskriminatif*; h) hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/ atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagai mestinya; i) hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Dikatakan pula periklanan (*advertising*) merupakan bagian dari kegiatan pemasaran (*marketing*). Dari kegiatan pemasaran suatu produk, konsumen memperoleh informasi mengenai manfaat barang atau jasa bagi konsumen serta keunggulannya dibandingkan produk-produk sejenis lainnya. Dari sisi perusahaan pengiklan, terdapat kepentingan peningkatan kuantitas pembeli barang atau jasa konsumen tanpa mempersoalkan pembelian tersebut bersifat konsumtif atau tidak.

Permasalahan muncul apabila hal-hal yang diiklankan bertentangan dengan asas-asas umum kode etik periklanan, misalkan: hal-hal yang diiklankan tidak sesuai dengan kenyataan sebenarnya seperti yang terjadi dalam kasus-kasus rumah fiktif, fasilitas-fasilitas fiktif, dan lain- lain. Dalam hubungan ini muncul pertanyaan siapakah yang bertanggung jawab atas kerugian yang dialami konsumen disebabkan iklan yang bertentangan dengan asas-asas umum kode etik periklanan ? Bagaimana sistem pertanggungjawabannya, apabila instrumen hukum digunakan untuk menyelesaikan kasus-kasus demikian?

Sistem memiliki pengertian suatu kesatuan yang bersifat kompleks, yang terdiri dari bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain. Dalam sistem terkandung adanya metode atau prosedur untuk mengerjakan sesuatu. Sedangkan tanggung jawab berarti bahwa seseorang tidak boleh mengelak, bila diminta

Koordinator Bidang Ekonomi, Keuangan, dan Pengawasan Pembangunan (Menko Ekuwasbang) dalam Rancangan Undang-Undang Persaingan Usaha.¹⁸

Pemikiran ini belakangan telah direspon Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam pembahasan RUU Perlindungan Konsumen yang kini sudah menjadi Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Undang-Undang Perlindungan Konsumen, disingkat UUPK). Norma-norma kegiatan penawaran, promosi dan periklanan barang dan/atau jasa secara detail dirumuskan dalam pasal 9, 10, 13, 15, 16, dan 17 disertai dengan sanksi pidana penjara maksimal 5 (lima) tahun atau pidana denda maksimal Rp. 2 milyar.

Sementara UUPK belum berlaku secara efektif, karena masih disosialisasikan, campur tangan instrumen hukum untuk menyelesaikan praktek periklanan yang melanggar *selfregulation*, dilakukan dengan menerapkan Pasal 378 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)/delik penipuan. Penggunaan instrumen ini belum tentu mengembalikan kerugian yang dialami konsumen, malahan konsumen justru harus mondar-mandir ke kantor polisi. Belum lagi ancaman pengusaha kepada konsumen dengan tindak pidana penghinaan atau pencemaran nama baik.

Karena periklanan termasuk kelompok atau keluarga (hukum pers, maka sistem pertanggungjawabannya dengan menggunakan instrumen ini menganut sistem *water fall* (sistem pertanggungjawaban air terjun) atau seperti istilah yang digunakan Oemar Seno Adji sebagai pertanggungjawaban secara sukses/berurutan¹⁹ (Pemimpin Umum–Pemimpin Redaksi–Pemimpin Perusahaan–Anggota Redaksi–Wartawan/Penulis). Sistem ini banyak memberi peluang atasan membebasakan diri dari tanggung jawab yang seharusnya mereka pikul, dan sebaliknya membebankan tanggung jawab kepada bawahan.

¹⁸ Normin S. Pakpahan, Pokok-Pokok Pikiran tentang Hukum Persaingan Usaha, Proyek ELIPS Kantor Menko Ekuwasbang, Jakarta, 1994, hal. 26.

¹⁹ Wina Armada, Wajah Hukum Pidana Pers, Pustaka Kartini, Jakarta, 1989, hal. 93.

periklanan tidak ada hubungan atas-bawah di antara para pelaku di bidang periklanan. Artinya, kesemua pelaku di bidang periklanan (pengusaha/perusahaan pengiklan, perusahaan periklanan, dan media periklanan) memiliki kedudukan yang sama dan berdiri sendiri serta tidak ada hubungan atas-bawah. Dalam keadaan tertentu, dapat saja media periklanan sekaligus juga berperan sebagai perusahaan periklanan.

Penulis tidak sependapat dengan pendapat yang menyatakan bahwa (dengan merujuk pada hasil penelitian majalah Femina beberapa tahun lalu), hampir tidak pernah terdengar kasus periklanan sampai masuk ke pengadilan, sebagai indikator rendahnya keluhan konsumen atas iklan.²⁰ Justru dengan pernyataan tersebut, penulis sampai pada pendapat adanya keengganan konsumen untuk memejahijaukan pengusaha bila dirugikan. Bila pendapat ini betul, maka hal ini merupakan peringatan dini tentang apa yang dicanangkan sebagai kesadaran hukum masyarakat, pembinaan hukum dan yang sejenis dengan itu.

Data-data mengenai kasus-kasus periklanan sebenarnya bisa ditelusuri secara periodik melalui surat-surat pembaca berbagai media massa. Data resmi atas pengaduan konsumen tentang iklan ke Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) selama lima tahun terakhir ini (1991-1995) tergolong rendah. Rendahnya data kuantitas pengaduan iklan, dapat diasumsikan:

- a. Masih rendahnya tingkat pendidikan masyarakat konsumen;
- b. Masih adanya kesenjangan ekonomi di kalangan masyarakat luas.

Jangankan berbicara tentang iklan, masih banyak saudara-saudara kita yang masih memikirkan dengan apa saya bisa mendapatkan sesuap nasi untuk anak dan istri saya. Itulah sebabnya mengapa meskipun sekarang dalam era perdagangan bebas, kebijakan nasional pada awal PJP II (Pelita Keenam) ditekankan pada Pemerataan Pembangunan dan hasil-hasilnya.

²⁰ Yusca Ismail, Tanggung jawab Pengusaha terhadap Konsumen, makalah pada Seminar Hukum Perlindungan bagi Konsumen dari Dampak iklan, Senat Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam AS-Syafi' yah, Jakarta, 6 Mei 1995, hal 11

Menarik sekali untuk bahan kajian dan pendidikan konsumen tentang suatu kasus gugatan sejumlah konsumen (34 konsumen) terhadap iklan pengembang perumahan dalam bentuk brosur yang diterbitkan salah satu pengembang di Jakarta. Pengembang menjanjikan dalam brosur adanya fasilitas pemancingan dan rekreasi sehingga para konsumen membeli rumah di dekat lokasi fasilitas tersebut. Ternyata setelah konsumen akad kredit dan menempati rumahnya masing-masing, di atas lokasi itu sudah dibangun rumah-rumah baru.

Para penggugat menggugat pengembang dengan kualifikasi *wanprestasi* dengan argumentasi bahwa brosur merupakan bagian dari perjanjian pengikatan jual beli (PPJB) antara konsumen dengan pengembang. Sebaliknya tergugat mendalilkan bahwa apa yang dinyatakan dalam brosur hanya sekadar pengumuman, dan karenanya bukan merupakan apa yang dijanjikan tergugat kepada konsumen. Gugatan konsumen ini ditolak pengadilan tanpa pertimbangan sejauhmana kekuatan mengikat brosur secara hukum. Sebaliknya konsumen dihukum untuk membayar ganti rugi sebesar Rp. 34 juta karena dianggap mencemarkan nama baik pengembang. Putusan ini dikuatkan pada tingkat banding (Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta tanggal 7 Februari 1994 No. 496/PDT/1993/PT DKI).

Pada tingkat kasasi, putusan *judex facti* (Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi) dibatalkan melalui putusan Mahkamah Agung tanggal 29 April 1997 No. 3138/Pdt/1994. Meskipun menurut Mahkamah Agung, dasar gugatan para penggugat/konsumen adalah brosur, gugatan itu ditolak karena kerugian para penggugat tidak terbukti. Namun itu tidak berarti gugatan rekonsensi dengan kualifikasi perbuatan melawan hukum dari tergugat (pengembang) dikabulkan. Menurut MA, pemberitaan di media massa tentang kekecewaan para konsumen tidak dapat dijadikan alasan untuk menuntut kerugian, karena pemberitaan itu sendiri bersumber dari tergugat (pengembang) itu sendiri dalam bentuk promosi yang berlebihan.²¹

²¹ Putusan Mahkamah Agung RI tanggal 29 April 1997 No. 3138/Pdt/1994, Varia Peradilan, MA RI, Jakarta, 1997, hal 25.

Rentang waktu yang harus dijalani konsumen untuk memperoleh keadilan begitu lama, panjang, melelahkan serta menimbulkan kerugian material dan immaterial. Memperhatikan fenomena ini, akan lebih baik, cepat dan efisien, jika ada semacam lembaga seperti *Federal Trade Commission (FTC)* di Amerika Serikat. Di bidang periklanan, FTC ini diberi kewenangan meminta pertanggungjawaban pengusaha pengiklan melalui pengadilan berupa hukuman membuat iklan perbaikan.

periklanan) memiliki kedudukan yang sama dan berdiri sendiri serta tidak ada hubungan atas-bawah. Dalam keadaan tertentu, dapat saja media periklanan sekaligus juga berperan sebagai perusahaan periklanan.

B. SARAN

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat dikemukakan saran, sebagai berikut:

Penulis tidak sependapat dengan pendapat yang menyatakan bahwa hampir tidak pernah terdengar kasus periklanan sampai masuk ke pengadilan, sebagai indikator rendahnya keluhan konsumen atas iklan. Sebab hal tersebut akan menimbulkan keengganan konsumen untuk memejahijaukan pengusaha bila dirugikan. Dengan demikian maka hal yang sangat urgen adalah bagaimana meningkatkan kesadaran hukum masyarakat melalui pembinaan hukum dan yang sejenis dengan itu.