

BAB II

SANKSI PIDANA DAN ADMINISTRATIF PADA IKLAN YANG MENYESATKAN

2.1 Pengertian dan Fungsi Iklan

Iklan merupakan sarana komunikasi yang digunakan pelaku usaha untuk menyampaikan informasi mengenai barang atau jasa kepada konsumen melalui media massa. Pengaruh iklan terhadap konsumen secara umum dapat menambah pengetahuan dan memberikan informasi, sedangkan secara khusus setelah melihat tayangan iklan tersebut diharapkan konsumen secara langsung dapat terpengaruh sehingga dapat mengerti isi pesan yang terdapat pada iklan tersebut, dan akhirnya dapat memberikan respon yang positif karena seringnya iklan tersebut ditayangkan (Sri, 2013).

Tanpa adanya iklan berbagai produk barang dan atau jasa tidak dapat mengalir secara lancar dari pelaku usaha sampai ke tangan para konsumen. Keterangan atau informasi yang diberikan oleh pelaku usaha akan berdampak signifikan kepada konsumen baik dampak positif atau dampak negatif. Dampak positifnya adalah meningkatkan kesetiaan dalam pemakaian produk dan hal tersebut secara otomatis akan meningkatkan keuntungan untuk pelaku usaha, tetapi dampak negatif jika informasi yang diberikan keliru maka konsumen dapat menggugat jika terjadi kerugian dan secara otomatis akan merugikan pelaku usaha.

Sebutan iklan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen yang selanjutnya disebut UUPK adalah promosi. Promosi menurut Pasal 1 angka 6 UUPK 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. Sebutan iklan dalam beberapa perundang-undangan

cukup berbeda-beda tetapi dengan pengertian yang sama. Seperti dalam Undang-Undang No 7 Tahun 1996 tentang Pangan dan Undang-Undang No 69 Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan sebutan iklan adalah iklan pangan dan dalam Undang-Undang No 24 Tahun 1997 Tentang Penyiaran disebut dengan Siaran Iklan Niaga, maka sebutan iklan, promosi, siaran iklan niaga memiliki arti yang sama.

Masyarakat Periklanan Indonesia mendefinisikan iklan sebagai segala bentuk pesan tentang suatu produk yang disampaikan lewat media, yang ditujukan kepada sebagian atau seluruh masyarakat. Secara sederhana iklan adalah pesan yang menawarkan dan menginformasikan suatu produk yang ditujukan kepada masyarakat lewat suatu media. Sedangkan menurut Kotler & Keller yang dialih bahasakan oleh Benyamin Molan iklan adalah segala bentuk presentasi nonpribadi dan promosi gagasan, barang, atau jasa oleh sponsor tertentu yang harus dibayar. Berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa iklan adalah semua bentuk presentasi nonpersonal yang dimaksudkan untuk mempromosikan gagasan, atau memberikan informasi tentang keunggulan dan keuntungan suatu produk yang dibiayai pihak sponsor tertentu.

Muatan iklan juga tidak boleh menyesatkan mengenai mutu, asal, isi, ukuran, sifat, komposisi maupun keaslian suatu produk. Contoh dalam iklan produk makanan maka iklan harus mencantumkan informasi mengenai komposisi produk makanan tersebut misalnya makanan ini mengandung babi. Memberikan informasi tentang mutu makanan yang tidak dilebih-lebihkan misalnya semestinya tidak mengandung vitamin c tetapi dalam iklan tersebut memuat bahwa ada vitamin di makanan tersebut, begitu pula dengan ukuran, isi dari produk makanan tersebut.

Para pihak dalam periklanan ada tiga yaitu pelaku usaha, konsumen, dan perusahaan periklanan dengan memanfaatkan media massa. Konsumen sebagaimana Pasal 1 angka 2

UUPK 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. Secara harfiah, konsumen mempunyai pengertian sebagai pemakai barang dan jasa yang dihasilkan produsen. Kata konsumen berasal dari bahasa Belanda, yaitu *konsument* yang oleh para ahli hukum disepakati berarti sebagai pemakai terakhir dari benda dan jasa (*uitenindelijk gebruiker van goederen en diensten*) yang diserahkan oleh mereka kepada pengusaha (*ondernemer*), jadi mereka yang mengkonsumsi untuk dijual kembali (pemakai perantara) tidak termasuk kelompok yang dikategorikan dalam pengertian konsumen (Badruszaman, 1986)

Pelaku usaha menurut pasal 1 Angka 3 UUPK adalah setiap orang perorangan 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 . Pelaku usaha dapat menggunakan jasa pelaku usaha periklanan dalam hal pembuatan iklan suatu barang yang di produksi pelaku usaha dan pelaku usaha periklanan akan membuat iklan sesuai permintaan dari pelaku usaha yang akan ditayangkan pada media periklanan. Pelaku usaha periklanan merupakan perusahaan yang menjual jasa periklanan untuk barang dan/atau jasa. Pelaku usaha periklanan juga berfungsi sebagai perantara antara pelaku usaha dengan media periklanan, dimana iklan yang telah dibuat oleh pelaku usaha periklanan akan ditayangkan melalui media periklanan.

Media massa sebagai salah satu sarana dalam penyampaian informasi mempunyai berbagai jenis media seperti media cetak (tabloid, koran, majalah dan lain-lain) dan media elektronik (radio, televisi dan lain-lain). Pelaku usaha akan mengiklankan produknya melalui perusahaan periklanan. Tujuan pelaku usaha menyewa jasa perusahaan mengiklankan adalah agar produknya mendapatkan perhatian konsumen yang kemudian melakukan pembelian

produk, oleh karena itu periklanan yang dibuat oleh perusahaan harus dapat menginformasikan, mengingatkan serta membujuk konsumen secara baik dan menarik agar konsumen mendapatkan rangsangan dari periklanan tersebut yang mendorong konsumen melakukan tindakan membeli. Maka dari itu periklanan harus membuat iklan yang memberikan informasi, mempersuasi, mengingatkan, memberikan nilai tambah untuk menumbuhkan minat beli konsumen.

Pelaku usaha, konsumen dan perusahaan periklanan memiliki hubungan yang saling mempengaruhi. Pelaku usaha adalah orang yang menyewa jasa dari perusahaan periklanan untuk membuat iklan untuk memasarkan produknya agar konsumen tertarik untuk membeli produknya. Dalam iklan tersebut pelaku usaha dan perusahaan periklanan harus memastikan bahwa iklan tersebut sesuai dengan tata cara periklanan dan memperhatikan hal-hal yang dilarang dalam periklanan. Saat konsumen tertarik untuk membeli maka konsumen ada kewajiban untuk membayar produk yang dibelinya kepada pelaku usaha, tetapi jika produk yang dibeli tidak sesuai dengan iklan tersebut maka akan menjadi tanggung jawab pelaku usaha atas kerugian yang timbulkan.

Hak konsumen untuk mengakses informasi dari penayangan iklan sudah diatur dengan tegas, yaitu berupa informasi-informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi barang dan/atau jasa. Informasi yang benar, jelas, dan jujur wajib diberikan pelaku usaha, secara hukum mutlak harus diinformasikan. Kewajiban pelaku usaha sebagai timbal balik hak konsumen menjadi kewajiban bagi pelaku usaha untuk menginformasikannya dengan benar, jelas dan jujur. Hak konsumen juga mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian barang dan/atau jasa apabila barang dan/atau jasa tidak sesuai dengan iklan yang ditayangkan.

Kewajiban pelaku usaha juga untuk memberikan kompesasi ganti rugi dan/atau penggantian barang dan/atau jasa jika tidak sesuai dengan produk yang dibeli konsumen.

Hubungan diantara masing-masing pihak dapat terikat ataupun tidak bisa terikat. Hubungan tersebut dapat terikat apabila konsumen melihat iklan dan membeli barang yang ditawarkan oleh pelaku usaha, maka jelas akan timbul hak dan kewajiban antara pelaku dan konsumen. Lain hal jika konsumen melihat tetapi tidak membeli barang yang diiklankan oleh pelaku usaha. konsumen dan pelaku usaha jelas tidak terikat dalam hal apapun, maka tidak akan timbul hak dan kewajiban dari kedua pihak.

2.1.1 Pengertian Dan Karakteristik Iklan Yang Menyesatkan

Iklan yang menyesatkan adalah suatu berita pesanan yang mendorong, membujuk konsumen mengenai suatu barang atau jasa yang dijual oleh pelaku usaha, yang ditayangkan di media periklanan seperti koran, televisi, radio, majalah, brosur, internet dan lain-lain, namun isi berita yang disajikan tidak sesuai kebenarannya sehingga dapat merugikan konsumen. Bagi pelaku usaha, promosi niaga merupakan sarana yang bertujuan meningkatkan keuntungan. Promosi lewat iklan merupakan bentuk kegiatan promosi niaga. Kalau dikaitkan ketentuan yang merupakan asas umum tata krama periklanan dengan promosi niaga, maka selayaknya iklan harus memuat pernyataan produk yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

Iklan menyesatkan adalah cara promosi yang dilakukan oleh pelaku usaha periklanan di media massa dengan tujuan untuk menarik minat para konsumen untuk menggunakan barang dan/atau jasa yang ditawarkan, namun dalam hal menyesatkan bearti ada informasi-informasi yang tidak benar atau juga ada pesan yang diberikan dalam iklan tersebut yang dapat menyesatkan atau membohongi konsumen sehingga dapat merugikan kosumen. Padahal jelas asas-asas yang harus dimuat dalam periklanan menurut Tata Krama dan Tata Cara Periklanan

Indonesia, yaitu iklan harus jujur, bertanggung jawab, tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku, iklan tidak boleh menyinggung perasaan dan merendahkan martabat negara, agama, adat budaya, hukum, golongan dan iklan harus dijiwai oleh asas persaingan yang sehat.

Berikut adalah karakteristik dari iklan yang menyesatkan antara lain:

1. Iklan yang mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan, harga, tarif, jaminan, dan garansi barang dan/atau jasa dimana pelaku usaha tidak bisa bertanggungjawab dan memenuhi janji-janji sebagaimana yang telah dinyatakan.
2. Mendeskripsikan atau memberikan informasi secara keliru, salah, maupun tidak tepat mengenai barang.
3. Memberikan gambaran secara tidak lengkap mengenai informasi barang.
4. Memberikan informasi yang berlebihan mengenai kualitas, sifat, kegunaan, kemampuan barang.

Berikut adalah contoh-contoh dari iklan yang menyesatkan :



1. Minuman isotonik (gambar 1) adalah minuman yang ditambahkan gula dan elektrolit. Iklan yang muncul menganjurkan untuk mengosumsi produk tersebut agar terhindar dari (Gambar 1)

kekurangan elektrolit saat

berpuasa. Minuman isotonik sendiri sebenarnya kita konsumsi kalau memang kita membutuhkannya seperti saat berolahraga, dan tentu tidak pada saat kita habis bangun tidur seperti saat sahur. Larutan isotonik sendiri mengandung gula dan elektrolit, terutama garam atau natrium. Bagi orang obesitas atau penderita kencing manis dapat menyebabkan orang yang obesitas akan semakin gemuk dan orang dengan penyakit kencing manis gula darahnya menjadi tidak terkontrol.



2. Kental manis (gambar 2) juga merupakan contoh iklan yang menyesatkan karena kental manis tidak cocok dikonsumsi oleh balita. Hal ini didukung (Gambar 2)

dengan penuturan

Doddy Izwardi (Direktur Gizi Masyarakat Kementerian Kesehatan), kental manis tidak untuk dikonsumsi oleh balita, karena memiliki kadar gula yang tinggi. Merujuk pada Pasal 100 ayat (1) dan Pasal 104 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 44 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan untuk memperhatikan Label dan Iklan Susu Kental dan Analognya dilarang menampilkan anak-anak berusia di bawah lima tahun (balita) dalam bentuk apa pun. Dilarang menggunakan visualisasi bahwa produk kental manis dan analognya disetarakan dengan produk susu lain sebagai penambah atau pelengkap gizi.



(Gambar 3)

3. McDonalds Fruit and Maple Oatmeal (Gambar 3) pada iklan tersebut terlihat bagaimana McDonalds Fruit and Maple Oatmeal banyak buah-buahan dan terlihat porsi lumayan banyak, akan tetapi saat dibeli yang didapat porsinya sedikit tidak

seperti pada iklannya dan buahnya pun tidak sebanyak seperti digambar iklan tersebut. Maka McDonalds Fruit and Maple Oatmeal salah satu bentuk dari iklan yang menyesatkan yang juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 Tentang Label Dan Iklan Pangan Pasal 44 ayat (1) “Setiap Iklan tentang pangan yang diperdagangkan wajib memuat keterangan mengenai pangan secara benar dan tidak menyesatkan, baik dalam bentuk gambar dan atau suara, pernyataan, dan atau bentuk apapun lainnya.”

2.1.2 Hal Yang Dilarang Dalam Periklanan

Mengkaji iklan-iklan yang menyesatkan konsumen dalam praktik, sebenarnya pasal 8 ayat (1) huruf f UUPK telah mengatur bahwa pelaku usaha dilarang untuk memproduksi atau memperdagangkan produk yang tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan produk. Pelaku usaha seharusnya memperhatikan hal-hal yang diiklankan tersebut bertentangan dengan kepatutan masyarakat umum aturan kode etik iklan, misalnya mengiklankan hal yang tidak sesuai dengan realitas masalah yang jelas maka hal tersebut tentu merugikan sisi konsumen. (Herawati, 2006).

Pasal 9 hingga 16 UUPK secara deskriptif telah mengatur karakteristik-karakteristik iklan yang dilarang, yaitu :

1. Iklan produk yang seolah-olah telah memenuhi dan/atau memiliki potongan harga, harga khusus, standar mutu tertentu, gaya atau mode tertentu, karakteristik tertentu, sejarah atau guna tertentu.
2. Iklan produk yang seolah-olah dalam keadaan baik dan/atau baru.
3. Iklan produk yang seolah-olah telah mendapatkan dan memiliki sponsor, persetujuan, perlengkapan tertentu, keuntungan tertentu, ciri-ciri kerja atau aksesori tertentu.

4. Iklan produk yang seolah-olah dibuat oleh perusahaan yang mempunyai sponsor, persetujuan atau afiliasi.
5. Iklan produk yang seolah-olah tersedia.
6. Iklan produk yang seolah-olah tidak mengandung cacat tersembunyi.
7. Iklan produk yang seolah-olah merupakan kelengkapan dari barang tertentu.
8. Iklan produk yang seolah-olah berasal dari daerah tertentu.
9. Iklan produk yang seolah-olah secara langsung atau tidak langsung merendahkan produk lain.
10. Iklan produk yang seolah-olah menggunakan kata-kata yang berlebihan, seperti aman, tidak berbahaya, tidak mengandung risiko atau efek sampingan tanpa keterangan yang lengkap.
11. Iklan produk yang seolah-olah menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti.

Secara khusus perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha periklanan diatur dalam Pasal 17 ayat (1) UUPK, dengan memproduksi iklan yang dapat:

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 mengenai barang dan/atau jasa.
4. Tidak memuat informasi mengenai risiko pemakaian barang dan/ atau jasa.
5. Mengeksploitasi kejadian dan/atau seseorang tanpa seizin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan.
6. Melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undang-an mengenai periklanan.

UUPK ditujukan untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak konsumen yang melakukan transaksi produk dengan pelaku usaha tanpa menghilangkan hak-hak yang dimiliki oleh pelaku usaha dan sejumlah kewajiban yang harus dilakukan oleh konsumen, baik sebelum dan setelah menggunakan produk.

Hal-hal yang dilarang dalam periklanan menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan terdapat pada Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan yang mengatur bahwa setiap label dan atau iklan tentang pangan yang diperdagangkan harus memuat keterangan mengenai pangan dengan benar dan tidak menyesatkan. Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan bahwa setiap orang dilarang memberikan keterangan atau pernyataan tentang pangan yang diperdagangkan melalui, dalam, dan atau dengan label atau iklan apabila keterangan atau pernyataan tersebut tidak benar dan atau menyesatkan. keterangan dianggap tidak benar apabila keterangan tersebut bertentangan dengan kenyataan sebenarnya atau tidak memuat keterangan yang diperlukan agar keterangan tersebut dapat memberikan gambaran atau kesan yang sebenarnya tentang pangan dan yang dimaksud dengan keterangan yang menyesatkan adalah pernyataan yang berkaitan dengan hal-hal seperti sifat, harga, bahan, mutu, komposisi, manfaat, atau keamanan pangan yang meskipun benar, dapat menimbulkan gambaran yang menyesatkan pemahaman mengenai pangan yang bersangkutan.

Hal yang dilarang dalam iklan menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Penyiaran terdapat pada Pasal 42 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Penyiaran yaitu siaran iklan niaga dilarang memuat promosi barang dan jasa yang berlebih-lebihan dan yang menyesatkan, baik mengenai mutu, asal, isi, ukuran, sifat, komposisi maupun keasliannya. Dan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 Tentang Label Dan Iklan Pangan pada Pasal 44 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 Tentang Label Dan Iklan Pangan hal yang dilarang ialah setiap iklan tentang

pangan yang diperdagangkan wajib memuat keterangan mengenai pangan secara benar dan tidak menyesatkan, baik dalam bentuk gambar dan atau suara, pernyataan, dan atau bentuk apapun lainnya. Setiap iklan tentang pangan tidak boleh bertentangan dengan norma-norma kesusilaan dan ketertiban umum.

Iklan yang baik adalah iklan yang diatur dalam tata cara periklanan di Indonesia menerapkan prinsip atau asas umum yaitu yang juga diatur dalam UUPK yaitu iklan harus jujur, bertanggung jawab dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku. Iklan tidak boleh menyinggung perasaan dan merendahkan martabat agama, tata susila, adat, budaya, suku dan golongan. Iklan harus dijiwai oleh asas persaingan yang sehat.

Bahwa iklan harus lebih menekankan pada pengenalan dan penyebarluasan informasi untuk menarik minat beli konsumen. Seringkali para pelaku usaha menafsirkan iklan sebagai alat, dengan menghalalkan segala muatan informasi apa saja, semata-mata untuk daya tarik konsumen agar membeli. Tanpa disadari bahwa secara hukum ada informasi-informasi yang dilarang, meskipun menurut pertimbangan teknis pemasaran sangat mungkin membangkitkan minat konsumen untuk membeli.

Hak konsumen untuk mengakses informasi dari penayangan iklan seharusnya berupa informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa. Meskipun ukuran dari benar, jelas, dan jujur tidak begitu jelas, namun persoalan yang terkait dengan diperbolehkan atau dilarang secara hukum menjadi hal yang sensitif dalam dunia usaha, agar dapat bersaing dalam iklan dan promosi secara sehat dan *fair*. Kewajiban dari pelaku usaha untuk menyampaikan semua informasi yang harus senyatanya yaitu secara benar, jelas dan jujur tentang hal-hal yang terkait dengan barang dan/atau jasa yang ditawarkannya.

2.2 Sanksi Atas Iklan Yang Menyesatkan

2.2.1 Sanksi Administratif

Pertanggungjawaban secara administrasi negara, pemahaman masyarakat pada umumnya tertuju kepada sanksi-sanksi berupa penghentian kegiatan untuk sementara, pencabutan izin usaha dan sebagainya, sebagai tindak lanjut dari kewenangan pemerintah dalam mengatur, menata, dan mengendalikan, berbagai kegiatan dalam kehidupan masyarakat, termasuk di antaranya membuat peraturan perundang-undangan, pemberian izin atau lisensi, mengadakan perencanaan dan subsidi. Oleh karena itu, pengenaan sanksi administratif dapat ditemukan pada berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur berbagai kegiatan dalam kehidupan masyarakat.

Pemanfaatan sanksi administrasi guna meminta pertanggungjawaban pelaku usaha juga dapat ditemukan dalam UUPK, yaitu sebagaimana ketentuan Pasal 60 ayat (2) UUPK Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen selanjutnya cukup disebut BPSK dapat menjatuhkan sanksi administratif berupa penetapan ganti rugi sampai setinggi-tingginya Rp 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) terhadap pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap:

1. Tidak dilaksanakannya pemberian ganti rugi oleh pelaku usaha kepada konsumen, dalam bentuk pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis, maupun perawatan kesehatan atau pemberian santunan atas kerugian yang diderita oleh konsumen;
2. Terjadinya kerugian sebagai akibat kegiatan produksi iklan yang dilakukan oleh pelaku usaha periklanan;
3. Pelaku usaha yang tidak dapat menyediakan fasilitas jaminan purna jual, baik dalam bentuk suku cadang maupun pemeliharaannya, serta pemberian jaminan atau garansi yang telah ditetapkan sebelumnya, baik berlaku terhadap pelaku usaha yang memperdagangkan barang dan/atau jasa.

Kegiatan memproduksi iklan oleh pelaku usaha periklanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 UUPK adalah salah satu kegiatan yang dapat diancam dengan pengenaan sanksi administratif oleh BPSK, apabila iklan yang dihasilkan pelaku usaha tersebut telah melanggar ketentuan dalam UUPK atau berakibat menimbulkan kerugian kepada konsumen.

Aturan sanksi administratif jika melanggar Pasal 33 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, setiap label dan atau iklan tentang pangan yang diperdagangkan harus memuat keterangan mengenai pangan dengan benar dan tidak menyesatkan, dan setiap orang dilarang memberikan keterangan atau pernyataan tentang pangan yang diperdagangkan melalui, dalam, dan atau dengan label atau iklan apabila keterangan atau pernyataan tersebut tidak benar dan atau menyesatkan.

Sanksi administratif yang akan diberikan berupa peringatan secara tertulis, larangan mengedarkan untuk sementara waktu dan atau perintah untuk menarik produk pangan dari peredaran apabila terdapat risiko tercemarnya pangan atau pangan tidak aman bagi kesehatan manusia, pemusnahan pangan jika terbukti membahayakan kesehatan dan jiwa manusia, penghentian produksi untuk sementara waktu, pengenaan denda paling tinggi Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan/atau pencabutan izin produksi atau izin usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 54 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan.

Iklan yang menyesatkan seperti yang memuat di Pasal 72 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Penyiaran yang mengatur bahwa promosi barang dan/atau jasa yang berlebihan dan yang menyesatkan, baik mengenai mutu, asal, isi, ukuran,

sifat, komposisi maupun keasliannya, maka akan dikenai sanksi administratif sesuai dengan Pasal 63 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 yaitu berupa

1. peringatan tertulis
2. pembatasan pelayanan administrasi tertentu
3. pembatasan kegiatan siaran
4. pembekuan kegiatan siaran untuk waktu tertentu
5. pencabutan izin penyelenggara penyiaran.

Begitu pula jika Pasal 44 Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 Tentang Label Dan Iklan Pangan mengatur iklan yang memuat tentang pangan wajib memuat keterangan mengenai pangan secara benar dan tidak menyesatkan, baik dalam bentuk gambar dan atau suara, pernyataan, dan atau bentuk apapun lainnya dan setiap iklan tentang pangan tidak boleh bertentangan dengan norma-norma kesusilaan dan ketertiban umum. Jika tidak sesuai maka akan dikenai sanksi administratif sesuai pasal 61 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 Tentang Label Dan Iklan Pangan yaitu berupa

1. Peringatan secara tertulis,
2. Larangan untuk mengedarkan untuk sementara waktu dan/atau perintah untuk menarik produk pangan dari peredaran, pemusnahan pangan
3. Jika terbukti membahayakan kesehatan dan jiwa manusia, penghentian produksi untuk sementara waktu, pengenaan denda paling tinggi Rp 50.000.000,00 (limapuluh juta rupiah) dan/atau pencabutan izin produksi atau izin usaha.

Diterapkannya sanksi administratif dalam bentuk pengenaan ganti rugi kepada pelaku usaha adalah memberikan sanksi yang bukan hanya menimbulkan efek jera kepada pelaku usaha tetapi juga dapat memberikan manfaat kepada konsumen. Ganti rugi tersebut diharapkan mampu mengganti segala kerugian yang diderita konsumen, biaya-biaya, serta ongkos yang telah dikeluarkan konsumen selama beracara di BPSK . Dalam rangka pengembangan sanksi

administratif berkenaan dengan kegiatan periklanan, perlu kiranya dalam perumusan undang-undang khusus periklanan diterapkan sanksi administratif yang baru dalam bentuk kewajiban bagi pelaku usaha periklanan untuk membuat iklan perbaikan (*corrective advertising*). Melalui informasi dalam iklan perbaikan ini, pelaku usaha periklanan dapat memperbaiki persepsi konsumen yang telah mengalami penyesatan informasi serta untuk menghindarkan konsumen dari kemungkinan kerugian yang dapat timbul di kemudian hari.

2.2.2 Sanksi Pidana

Pada dasarnya semua norma perlindungan konsumen dalam UUPK memiliki sanksi pidana. Hukum pidana sebagai sarana perlindungan sosial (*social defence*) bertujuan melindungi kepentingan-kepentingan masyarakat. Sanksi pidana dalam UUPK dalam batas-batas tertentu dipandang sepadan dengan kebutuhan untuk melindungi dan mempertahankan kepentingan-kepentingan tersebut, yang secara lebih khusus kepentingan hak dari konsumen.

Hukum acara pidana dalam UUPK mengedepankan suatu sistem beban pembuktian terbalik, sebagaimana dalam Pasal 22 UUPK sebagai berikut bahwa pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam kasus pidana sebagaimana dimaksud Pasal 19 ayat 4, Pasal 20 dan Pasal 21 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha tanpa menutup kemungkinan bagi jaksa untuk melakukan pembuktian. Namun sistem pembuktian terbalik pada Pasal 22 UUPK tersebut terbatas hanya pada kasus pidana saja (F, 2010).

Untuk itu apabila pelaku usaha dapat membuktikan ketidakbersalahannya akan membebaskannya dari hukuman. Suatu konsepsi hukum yang dimaksudkan memberi perlindungan pada konsumen yaitu dengan membebaskan konsumen dari beban membuktikan bahwa kerugian konsumen timbul dari kesalahan dalam proses produksi dan sekaligus melahirkan tanggung gugat pelaku usaha untuk memberikan ganti rugi. Selain itu juga mengatur tentang tanggung gugat mutlak dengan tanpa membuktikan kesalahan, maka pelaku

dapat dikenakan hukuman. Saat ini untuk menyeret pelaku usaha tidak lagi dengan hanya menggunakan asas kesalahan. Karena perkembangan teknologi, ekonomi dan perdagangan yang berdampak pada kejahatan, sering kali kita dihadapkan pada masalah pembuktian termasuk kasus perlindungan konsumen yang sulit dan kompleks sehingga sering mengalami hambatan di dalam pembuktiannya, sehingga UUPK menganut azas pertanggungjawaban mutlak/*strict liability* (Hetrik, 1996: 23).

Bagi pelaku usaha yang menimbulkan informasi iklan menyesatkan bagi konsumen dapat dikenakan sanksi pidana sesuai dengan yang dicantumkan dalam Pasal 61 dan 62 UUPK. Apabila ditinjau Buku kedua Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) Bab XXV (dua puluh lima), terdapat pasal-pasal yang dapat dikenakan kepada pelaku usaha yang membuat informasi iklan barang dan jasa yang menyesatkan. Seperti Pasal 204 KUHP, Pasal 378 KUHP, Pasal 383 KUHP, Pasal 386 KUHP, dan Pasal 390 KUHP. (Tongat, 2003)

Selain dalam UUPK ketentuan sanksi pidana juga terdapat dalam Undang-Undang yang lain sebagaimana Pasal 58 huruf i Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan bahwa memberikan keterangan atau pernyataan secara tidak benar dan atau menyesatkan mengenai pangan yang diperdagangkan melalui, dalam, dan atau dengan label dan atau iklan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan atau denda paling banyak Rp360.000.000,00 (tiga ratus enam puluh juta rupiah).

Ketentuan sanksi pidana juga terdapat di pasal 72 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Penyiaran yang berisi bahwa promosi barang dan jasa yang berlebih-lebihan dan yang menyesatkan, baik mengenai mutu, asal, isi, ukuran, sifat, komposisi maupun keasliannya, dapat dikenai sanksi Pidana sesuai dengan pasal 74 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Penyiaran yang menyatakan bahwa barangsiapa menyiarkan

iklan niaga, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (2) huruf b, huruf c, dan huruf d, dipidana dengan pidana kurungan paling lama 9 (sembilan) bulan atau denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

1.3 Kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Dalam Iklan Menyesatkan

Upaya untuk melindungi konsumen dari iklan yang menyesatkan, pemerintah telah menetapkan UUPK yaitu Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen yang selanjutnya disingkat BPSK . BPSK diharapkan mampu untuk memberikan penyelesaian yang adil kepada pihak-pihak yang bersengketa, dengan mendasarkan pada ketentuan hukum yang ada. Penyelesaian sengketa untuk mempertahankan hak-hak konsumen diatur Pasal 45 ayat (2) UUPK menentukan bahwa penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui pengadilan dan di luar pengadilan. Pengaturan lebih lanjut tentang penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan di atur dalam Pasal 49 ayat (1) UUPK yang menyatakan bahwa pemerintah membentuk BPSK di daerah tingkat II untuk penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan. Tindak lanjut dari ketentuan UUPK ini kemudian dibentuklah BPSK berdasarkan Kepmenperindag No.350/MPP/12/2001 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPSK.

UUPK memberi jalan alternatif dengan menyediakan penyelesaian sengketa di luar pengadilan. BPSK merupakan suatu lembaga khusus yang dibentuk diatur dalam UUPK, yang tugas intinya adalah menyelesaikan sengketa atau perselisihan antara konsumen dan pelaku usaha.

....BPSK bukanlah badan yang menjalankan fungsi yudisial sepenuhnya, BPSK memegang prinsip penyelesaian sengketa secara cepat, murah dan sederhana. Karena metode penyelesaian sengketa yang diterapkan oleh BPSK bersifat *Quasi-judicial*, sehingga lebih menekankan pada aspek konsiliasi, mediasi dan arbitrase di mana ketiga cara tersebut pada hakikatnya merupakan

pilihan penyelesaian sengketa yang dilakukan secara nonlitigasi sehingga putusan BPSK cenderung bersifat *win-win solution* daripada *win lose solution*.

BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa alternatif diluar peradilan diberi kewenangan yudikatif untuk menyelesaikan sengketa konsumen secara cepat, mudah dan murah. Penyelesaian sengketa ditentukan selama 21 (dua puluh satu) hari kerja wajib menghasilkan sebuah perjanjian atau putusan arbitrase BPSK. Kemudahan dalam prosedur administratif dan proses pengambilan putusan yang sangat sederhana. Murahny pembiayaan atas persidangan dibebankan kepada pelaku usaha sesuai dengan nilai kerugian yang dibuktikan.

Keberadaan BPSK dalam bilangan relatif mudah, harus menanggung beban yang sangat berat, ditambah lagi cakupan layanan yang tidak dibatasi oleh teritorial, karena menurut Keppres Nomor 90/2001, konsumen dalam hal ini dapat mengadu atau mengajukan permohonan pengaduan kepada BPSK terdekat, sepanjang di tempat konsumen berada belum terbentuk atau ada BPSK.

Tugas dan wewenang BPSK menurut Pasal 52 UUPK meliputi:

- a. Melaksanakan penyelesaian sengketa konsumen, dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi.
- b. Memberikan konsultasi perlindungan konsumen.
- c. Melakukan pengawasan terhadap pencatuman klausula baku.
- d. Melaporkan kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran ketentuan dalam undang-undang ini.
- e. Melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen.
- f. Menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis, dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen.

- g. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen.
- h. Memanggil, menghadirkan saksi, saksi ahli dan/atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran undang-undang ini.
- i. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang 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.

Berdasarkan tugas dan wewenang tersebut, maka dengan demikian terdapat fungsi inti dari BPSK yaitu sebagai instrumen hukum penyelesaian sengketa di luar pengadilan (*alternative dispute resolution*), yaitu melalui konsiliasi, mediasi dan arbitrase.

Setiap konsumen yang merasa dirugikan oleh pelaku usaha dapat mengadukan masalahnya kepada BPSK, baik secara langsung, diwakili kuasanya maupun oleh ahli warisnya. Pengaduan yang disampaikan oleh kuasanya atau ahli warisnya hanya dapat dilakukan apabila konsumen yang bersangkutan dalam keadaan sakit, meninggal dunia, lanjut usia, belum dewasa atau warga negara asing (WNA). Pengaduan tersebut dapat disampaikan secara lisan atau tulisan kepada sekretariat BPSK di kota/kabupaten tempat domisili konsumen atau di kota/kabupaten terdekat dengan domisili konsumen. Penyelesaian sengketa konsumen di BPSK diselenggarakan semata-mata untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya

ganti kerugian dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita oleh konsumen (Pasal 47 UUPK).

Contoh kasus yang ditangani oleh BPSK adalah pada kasus Jarlyn H.Sinaga sebagai pemohon dengan PT.Exelcomindo Pratama Tbk sebagai termohon atas iklan TARIF NGIRIT ALAM (TNM)

1. Tanggal 16 April 2006 Jarlyn H.Sinaga membuat permohonan sengketa konsumen kepada BPSK kota Medan dan atas iklan TARIF NGIRIT ALAM (TNM) yang dibuat oleh PT.Exelcomindo Pratama Tbk.
2. Atas permohonan sengketa konsumen tersebut BPSK Medan telah memanggil Pemohon dan untuk acara arbitrase dalam nomor perkara No. 7/PEN/BPSK/2006/Mdn.
3. Pada tanggal 1 Juni 2006 majelis BPSK Kota Medan membacakan putusan arbitrase BPSK yang amarnya berbunyi, menyatakan bahwa pelaku usaha bersalah karena mengedarkan brosur dan iklannya yaitu TARIF NGIRIT ALAM (TNM) yang tidak sesuai dengan yang diperjanjikkannya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat 1 butir f, Pasal 9 ayat 1 butir k dan Pasal 10 butir a dari UUPK.
4. Penjatuhan sanksi administrasi BPSK kepada pelaku usaha yaitu dalam Putusan Mahkamah Agung No.01/Per.Kons/2007 yang menyatakan bahwa sah putusan BPSK Kota Medan Nomor : 7/PEN/BPSK/2006/MDN tanggal 01 Juni 2006. Maka, PT. Excelcomindo Pratama Tbk (XL) diharuskan membayar ganti kerugian yang diatur dalam Pasal 19 ayat (2) UUPK. BPSK berhak menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha sebagaimana diatur dalam pasal 60 ayat (2) UUPK paling banyak sebesar

Rp 200.000.000 (dua ratus juta rupiah). Tetapi dalam pertimbangannya BPSK dan Mahkamah Agung berdasar asas keseimbangan keadilan maka PT. Exelcomindo Pratama Tbk (XL) harus membayar ganti rugi kepada Jarlyn H.Sinaga sebesar Rp.4.000.000,- (empat juta rupiah).

Berdasarkan analisa diatas, iklan harus jujur, bertanggung jawab dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku. Hal yang dilarang dalam periklanan yaitu iklan yang menyesatkan. Iklan yang menyesatkan yang menimbulkan akibat hukum akan dikenai sanksi administratif dan sanksi pidana, atau tanggung gugat pelaku usaha secara perdata. Sanksi pidana dalam UUPK diatur dalam Pasal 62 ayat (1) UUPK yang mana ancaman pidana paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda Rp 2.000.000.000 (dua milyar rupiah). Sanksi administratif diberikan apabila pelaku usaha melakukan iklan yang menyesatkan sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (2) dan (3) UUPK *jo* Pasal 20 UUPK yang mana berupa ganti rugi paling banyak Rp.200.000.000 (dua ratus juta rupiah). BPSK mempunyai kewenangan dalam memutus perkara sengketa konsumen dalam kasus iklan yang menyesatkan.