



UNIVERSITAS INDONESIA

**PELANGGARAN IKLAN ROKOK MELALUI MEDIA DITINJAU DARI
UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG
PERLINDUNGAN KONSUMEN (STUDI KASUS: PUTUSAN
MAHKAMAH AGUNG NOMOR 1494 K/Pdt/2004)**

SKRIPSI

**FINA ATIKAH
0606079566**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM SARJANA REGULER
DEPOK
JUNI 2010**



UNIVERSITAS INDONESIA

**PELANGGARAN IKLAN ROKOK MELALUI MEDIA DITINJAU DARI
UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG
PERLINDUNGAN KONSUMEN (STUDI KASUS: PUTUSAN
MAHKAMAH AGUNG NOMOR 1494 K/Pdt/2004)**

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum

**FINA ATIKAH
0606079566**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM SARJANA REGULER
DEPOK
JUNI 2010**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

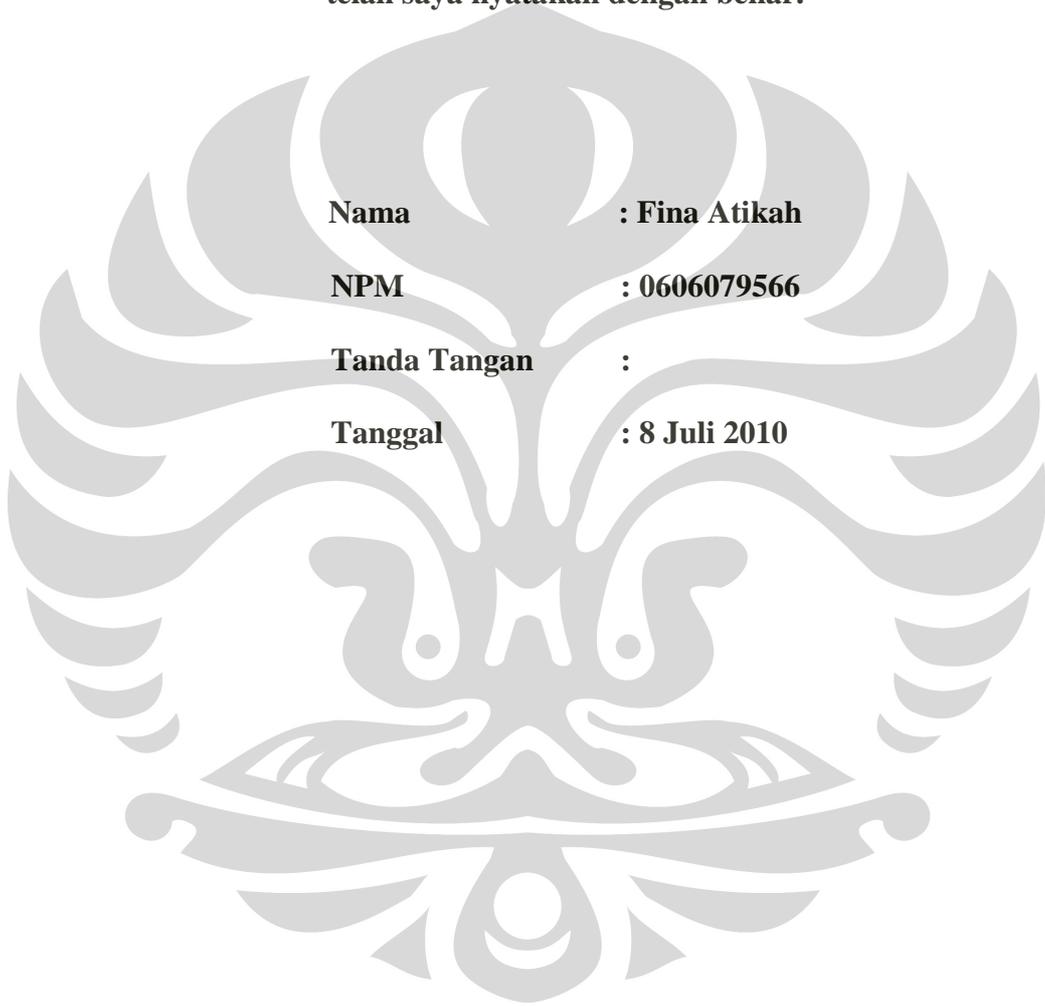
**Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Fina Atikah

NPM : 0606079566

Tanda Tangan :

Tanggal : 8 Juli 2010



HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh:

Nama : Fina Atikah
NPM : 0606079566
Program Studi : Sarjana Reguler
Judul Skripsi : Pelanggaran Iklan Rokok Melalui Media Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Studi Kasus: Putusan Mahkamah Agung Nomor 1494 K/Pdt/2004)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Sarjana Reguler Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Heri Tjandrasari, S.H., M.H. ()
Pembimbing : Henny Marlyna, S.H., M.H., MLI ()
Penguji : Myra R.B. Setiawan, S.H., M.H ()
Penguji : Rosewitha Irawaty, S.H., MLI ()
Penguji : Surini Ahlan Syarif, S.H., M.H ()

Ditetapkan di :
Tanggal :

KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMA KASIH

Alhamdulillah, puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan skripsi ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Ibu Heri Tjandrasari, S.H., M.H. selaku Pembimbing I atas kesediaannya meluangkan waktu di sela-sela kesibukan untuk memberikan bimbingan dan bantuan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Terima kasih untuk dukungan beliau dalam membantu penulis dalam pengerjaan skripsi ini;
- (2) Ibu Henny Marlyna, S.H, M.H, MLI. selaku Pembimbing II yang telah memberikan bimbingan dan saran bagi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini. Terima kasih telah mengajarkan banyak hal dan menyediakan waktu kepada penulis untuk bertukar pikiran dalam mengerjakan analisis skripsi ini;
- (3) Ibu Fatmawati S.H. selaku pembimbing akademis penulis yang telah dengan sabar dan baik hati memberikan nasihat-nasihat dan dorongan serta semangat kepada penulis dalam melalui masa perkuliahan sampai akhirnya sampai pada tahap penyusunan skripsi ini;
- (4) Bapak Eddy Latief selaku Kasubdit Pengawasan Jasa Kementrian Perdagangan RI dan Bapak Michael Manurung selaku Kepala Seksi Jasa Distribusi Kementrian Perdagangan RI yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan penjelasan dan arahan dalam wawancara dengan penulis dalam rangka penyusunan skripsi ini;

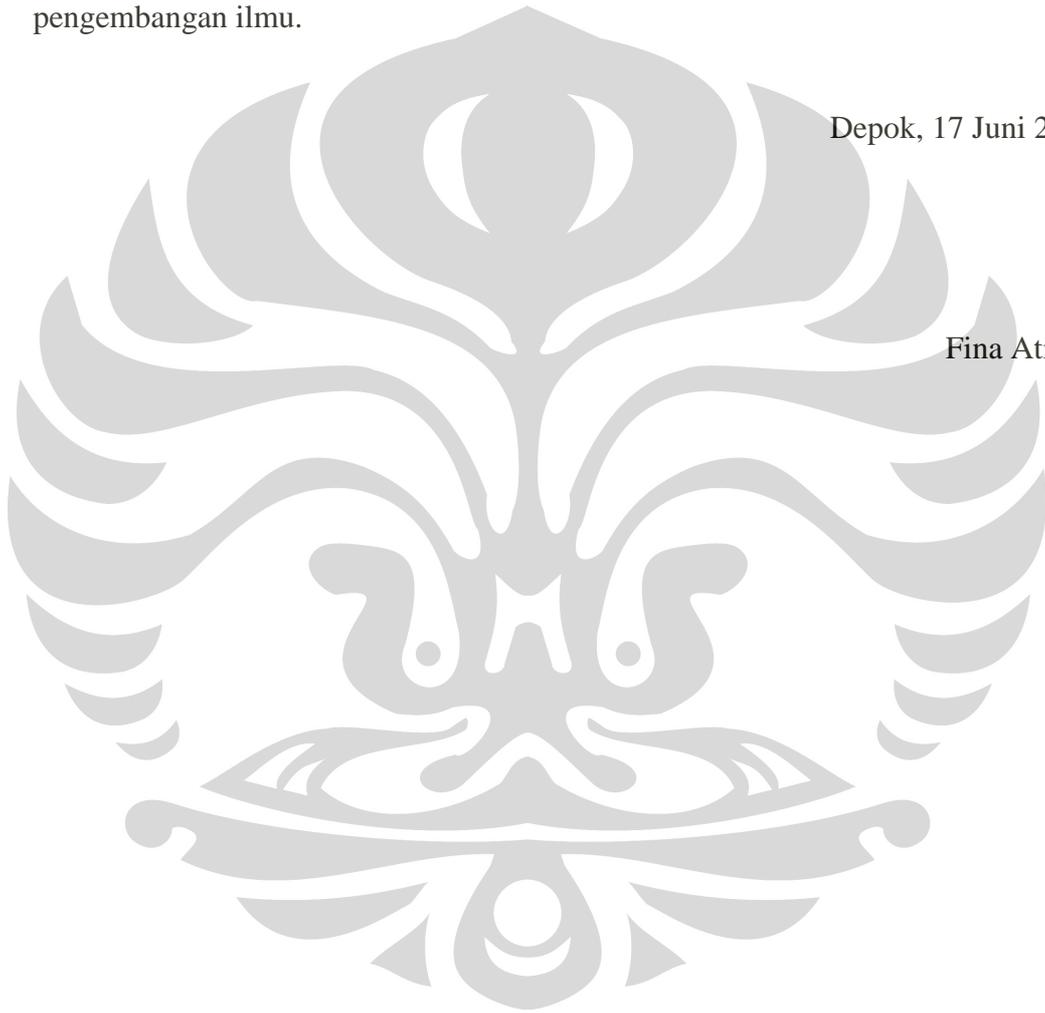
- (5) Seluruh pengurus Perpustakaan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) yang telah membantu penulis untuk memperoleh putusan Mahkamah Agung sebagai lampiran dari skripsi ini;
- (6) Farouk Yahya dan Irmawati sebagai orangtua dari penulis. Terima kasih atas segalanya, penulis bukanlah apa-apa tanpa kasih sayang, bimbingan, dan doa dari mama dan papa. Terima kasih atas usaha dan kerja keras papa dan mama, sehingga penulis dapat mengakhiri masa kuliah dengan lancar. This is for u, mom and dad. Hope u guys proud of me. I love u :)
- (7) dr. Dina Nurdjannah, Yunita Rachmah, S.T, dan Chairani Mutiara, S.E.Ak sebagai kakak-kakak tersayang. Terima kasih atas semua pengalaman-pengalaman, pelajaran hidup, dan dorongan semangat yang telah kalian berikan kepada penulis, semua canda tawa, dan susah senang. Semoga penulis selalu menjadi adik yang baik bagi kalian.
- (8) Farah Aulia Ramadhani, Raiva Ardissa Yuliansyah, dan Alya Hafiza Yuliansyah selaku keponakan-keponakan tersayang. Terima kasih atas tawa dan tangis yang dihadirkan di masa-masa penulisan skripsi ini. Semoga kalian dapat menjadi anak-anak pintar, solehah, dan membanggakan keluarga.
- (9) Angga Hersyah Putra. Terima kasih atas kasih sayang, perhatian, dorongan semangat, dan dukungan yang diberikan kepada penulis. Walaupun selama masa penyusunan skripsi ini kita mengalami masa-masa kesulitan, tetapi Alhamdulillah bisa dilalui dengan baik.
- (10) “Keluarga Kurcaci” selaku sahabat penulis sejak duduk di bangku SMA, yaitu Rhibka Amalia, Alfernia Oktavia, dan Rizky Nugraha. Terima kasih atas semua pengalaman-pengalaman, tawa, dan tangis yang telah kita lalui bersama. Hope our friendship will last forever :)
- (11) “G8” selaku sahabat penulis di masa perkuliahan, yaitu Annisa Farikhati, Dayu Tyas K, Gina Aprilitasari, Hana Badrina, Herlambang Novita H, Maurene Ayu S, dan Putri Lenggo S. Terima kasih atas semua pengalaman-pengalaman, baik yang menyenangkan maupun menyedihkan, yang telah dilalui selama 4 (empat) tahun ini bersama penulis. Hope our friendship will last forever :)

- (12) Teman-teman FHUI angkatan 2006 yang telah mengisi masa-masa perkuliahan dengan canda dan tawa. Penulis tidak akan melupakan kenangan selama kuliah di FHUI bersama teman-teman semuanya.
- (13) Pihak-pihak yang tidak dapat disebut satu persatu.

Akhir kata, saya berharap Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga skripsi ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Depok, 17 Juni 2010

Fina Atikah



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

=====

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Fina Atikah

NPM : 0606079566

Program Studi : Sarjana Reguler

Departemen : -

Fakultas : Hukum

Jenis Karya : Skripsi

demikian demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**PELANGGARAN IKLAN ROKOK MELALUI MEDIA DITINJAU DARI
UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG
PERLINDUNGAN KONSUMEN (STUDI KASUS: PUTUSAN
MAHKAMAH AGUNG NOMOR 1494 K/Pdt/2004)**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di:

Pada tanggal:

Yang menyatakan

(Fina Atikah)

ABSTRAK

Nama : Fina Atikah
Program Studi : Hukum – (Hukum Tentang Kegiatan Ekonomi)
Judul : Pelanggaran Iklan Rokok Melalui Media Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Studi kasus: Putusan MA No. 1494 K/Pdt/2004)

Penelitian ini membahas mengenai pengaturan hukum terhadap iklan pada umumnya dan khususnya rokok menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh PT. Djarum Kudus dkk, dan sanksi hukum yang dapat dikenakan terhadap PT. Djarum Kudus dkk dalam kasus pelanggaran iklan rokok di media. Penelitian ini adalah penelitian yang bersifat yuridis normatif. Hasil penelitian menyarankan bahwa pelaku usaha periklanan harus lebih memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai periklanan, sehingga tidak lagi terjadi pelanggaran-pelanggaran di bidang periklanan; pemerintah, khususnya menteri teknis terkait, lebih mengawasi penegakan hukum dari ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan; dan pemerintah segera menyusun Undang-Undang yang mengatur bidang periklanan secara khusus, sehingga tidak terjadi kesalahpahaman dalam pengaturan bidang periklanan.

Kata kunci:
Iklan rokok, pelanggaran, perlindungan konsumen

ABSTRACT

Name : Fina Atikah
Study Program : Law – (Law on Economic Activities)
Title : *Violations of Cigarette Advertising Through the Media Reviewed from Law Number 8 Year 1999 concerning Consumer Protection (Case Study: Supreme Court Decision No. 1494 K/Pdt/2004)*

This study generally discusses about the legal regulation of advertising and especially regarding cigarettes advertisements according to the laws and regulations, the form of the offenses committed by PT. Djarum Kudus et al, and which PT Djarum Kudus may be subject to legal sanctions in the case of violations of cigarette advertisements in the media. This research is a normative juridical nature. The results suggest that businesses should pay more attention to the advertising provisions of legislation regulating the advertising, so there is no more violations occur in the field of advertising; government, particularly the relevant technical minister, overseeing more enforcement of the provisions of legislation on advertising; and the government immediately prepare an Act to regulate the field of advertising in particular, so that no misunderstandings in the regulation of advertising.

Keywords:
Cigarette advertising, violations, consumer protection

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	vii
ABSTRAK.....	viii
DAFTAR ISI.....	x
1. PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Pokok Permasalahan.....	6
1.3 Tujuan Penelitian.....	6
1.3.1 Tujuan Umum.....	6
1.3.2 Tujuan Khusus.....	7
1.4 Definisi Operasional.....	7
1.5 Metode Penelitian.....	9
1.6 Sistematika Penulisan.....	12
2. TINJAUAN UMUM HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN.....	13
2.1 Pengertian dan Batasan Hukum Konsumen dan Hukum Perlindungan Konsumen.....	13
2.2 Asas dan Tujuan Perlindungan Konsumen.....	16
2.2.1 Asas Perlindungan Konsumen.....	16
2.2.2 Tujuan Perlindungan Konsumen.....	17
2.3 Pihak-Pihak Terkait Perlindungan Konsumen.....	18
2.3.1 Konsumen.....	18
2.3.2 Pemerintah.....	20
2.3.3 Pelaku Usaha.....	22
2.3.4 Lembaga Penyelesaian Sengketa Perlindungan Konsumen Luar Peradilan dan/atau Pengadilan.....	23
2.3.4.1 Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).....	23
2.3.4.2 Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM).....	24
2.4 Hak dan Kewajiban Konsumen dan Pelaku Usaha.....	27
2.4.1 Hak Konsumen.....	27
2.4.2 Kewajiban Konsumen.....	29
2.4.3 Hak Pelaku Usaha.....	31
2.4.4 Kewajiban Pelaku Usaha.....	31
2.5 Penyelesaian Sengketa Konsumen.....	33
2.5.1 Penyelesaian Sengketa Secara Damai.....	34
2.5.2 Penyelesaian Sengketa Melalui Lembaga atau Instansi yang Berwenang.....	34
2.5.2.1 Melalui Peradilan Umum.....	35
2.5.2.2 Melalui BPSK.....	36

3. TINJAUAN UMUM MENGENAI ASPEK HUKUM PERIKLANAN...	38
3.1 Pengertian Periklanan Menurut Para Ahli.....	38
3.2 Jenis dan Bentuk Iklan.....	40
3.3 Fungsi Dasar Iklan.....	41
3.4 Pihak-Pihak yang Terkait dalam Periklanan.....	42
3.5 Proses Pembuatan Iklan.....	43
3.5.1 Jalur Umum.....	44
3.5.2 Jalur Tidak Umum.....	45
3.6 Pengaturan Iklan Pada Umumnya.....	46
3.6.1 Pengaturan Iklan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.....	46
3.6.2 Pengaturan Iklan pada Etika Pariwara Indonesia (EPI).....	50
3.6.3 Pengaturan Iklan pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.....	58
3.6.4 Syarat-syarat Iklan yang Baik.....	63
3.7 Pengaturan Iklan Rokok.....	63
3.7.1 Pengaturan Iklan Rokok pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.....	63
3.7.2 Pengaturan Iklan Rokok pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers.....	64
3.7.3 Pengaturan Iklan Rokok pada Etika Pariwara Indonesia (EPI).....	64
3.7.4 Pengaturan Iklan Rokok pada Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan.....	65
3.7.5 Pengaturan Iklan Rokok pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.....	68
4. ANALISIS KASUS PUTUSAN GUGATAN <i>LEGAL STANDING</i> ANTARA YLKI dkk. MELAWAN PT. DJARUM KUDUS dkk.....	71
4.1 Uraian Perkara No. 1494 K/Pdt/2004 antara YLKI dkk. melawan PT. Djarum Kudus dkk.....	71
4.1.1 Para Pihak.....	71
4.1.2 Objek Gugatan.....	72
4.1.3 Duduk Perkara.....	72
4.2 Analisis Kasus Putusan Mahkamah Agung No. 1494 K/Pdt/2004.....	87
4.2.1 Berdasarkan Bentuk Pelanggaran dan Sanksi Hukum yang Dapat Dijatuhkan.....	87
4.2.1.1 Analisis Kasus Berdasarkan UU Penyiaran.....	87
4.2.1.2 Analisis Kasus Berdasarkan UU Pers.....	90
4.2.1.3 Analisis Kasus Berdasarkan TKTCPI yang Disempurnakan.....	92
4.2.1.4 Analisis Kasus Berdasarkan PP Nomor 38 Tahun 2000 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan.....	95
4.2.1.5 Analisis Kasus Berdasarkan UU Perlindungan Konsumen.....	100
4.2.2 Berdasarkan Pertimbangan dan Putusan Hakim.....	103

5. KESIMPULAN DAN SARAN.....	106
5.1 Kesimpulan.....	106
5.2 Saran.....	112

DAFTAR REFERENSI.....	113
------------------------------	------------

LAMPIRAN



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam era globalisasi ini, berbagai jenis dan bentuk barang dan/atau jasa diproduksi oleh para pelaku usaha dalam negeri sebagai bentuk keikutsertaan dalam dunia industri di Indonesia. Hal itu menjadi tuntutan tersendiri bagi bangsa Indonesia sebagai negara berkembang untuk mengejar ketinggalan dari negara-negara berkembang lainnya. Oleh karena banyaknya barang dan/atau jasa yang bersaing antar pelaku usaha dalam negeri, maka diperlukan iklan sebagai sarana promosi yang tepat dan paling efektif untuk menarik daya beli masyarakat terhadap barang dan/atau jasa mereka. Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (yang selanjutnya disebut sebagai “UUPK”) dijelaskan:¹

“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.”

Banyak iklan yang dapat dijumpai dalam kehidupan sehari-hari, mulai dari aktivitas di dalam rumah maupun di luar rumah, baik melalui media cetak maupun media elektronik. Dalam dunia ekonomi, pemasaran melalui iklan merupakan hal yang penting sebagai sarana promosi barang dan/atau jasa yang diproduksi pelaku usaha. Setiap perusahaan memberikan anggaran khusus untuk mempromosikan hasil produksi dalam meningkatkan penjualan barang dan/atau jasa mereka. Tidak jarang iklan dalam televisi dibuat semenarik mungkin sehingga mampu memikat masyarakat terhadap barang dan/atau jasa yang ditawarkan. Tentu saja dalam hal ini daya pikat konsumen menjadi sasaran utama sebagian besar pelaku usaha periklanan. Demi tujuan ini terkadang kreativitas yang digunakan para pelaku

¹ Indonesia (a), Undang-Undang Perlindungan Konsumen, UU No. 8, LN No. 42 Tahun 1999, TLN No. 3821, Pasal 1 angka 6.

usaha periklanan dalam membuat suatu iklan berada di luar batas atau di luar aturan.

Maraknya produk iklan yang hanya mementingkan aspek ekonomi untuk menarik minat beli konsumen dapat dilihat pada ajang unjuk kreativitas insan periklanan Indonesia dalam Citra Pariwara 2009 pada 16-22 November 2009 yang digelar di Senayan City Hall, lantai 8, Jakarta. Festival pelaku usaha periklanan tersebut mendapat catatan tersendiri bagi pemerhati teknologi komunikasi dan multimedia KRMT Roy Suryo.²

Menurutnya ada beberapa iklan yang bersifat tidak aman (*unsafe product*), yang menganjurkan orang untuk melanggar hukum dan bahkan dapat membahayakan orang lain, yaitu:

1. Iklan rokok yang menggambarkan kemeriahan pesta di sebuah gedung harus terhenti karena mati lampu. Kemudian, seorang pria yang bergaya seperti James Bond segera menarik penjepit rambut seorang wanita untuk mengganti sekering lampu yang putus setelah tersambar petir. Dari sudut teknologi kelistrikan, maka iklan itu membahayakan orang lain. Jika listrik korsleting, penjepit rambut dari besi itu bukan memutuskan aliran listrik, melainkan menjadi penghantar listrik;
2. Iklan mobil yang menampilkan seorang guru sebagai model, malah menganjurkan publik melanggar lalu lintas ketika ia menyalip sebuah mobil dengan melintasi garis tidak putus di jalan. Padahal, garis tidak putus itu penanda tidak boleh menyalip karena berbahaya di kondisi jalan menanjak dan banyak tikungan;
3. Iklan obat penambah stamina. Modelnya 2 (dua) orang selebriti diperlihatkan asyik memakai ponsel sambil mengemudikan mobil. Akan tetapi, setelah bertemu, keduanya bukan parkir terlebih dulu, melainkan malah berhenti di perlintasan kereta api untuk mengobrol.³

² Taufik H. Simatupang, *Aspek Hukum Periklanan dalam Perspektif Perlindungan Konsumen*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hal. 18, dikutip dari "Komunikasi Bisnis," *Media Indonesia*, (13 Oktober 2002) : 9.

³ Taufik H. Simatupang, *Aspek Hukum Periklanan dalam Perspektif Perlindungan Konsumen*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hal 18

Dari contoh-contoh tersebut terlihat suatu kebiasaan buruk (*unfair behavior*) dari pelaku usaha yang hanya melihat iklan dari sisi promosi untuk menarik minat beli konsumen, tetapi mengabaikan fungsi iklan sebagai alat informasi yang jujur dan bertanggung jawab. Sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen sampai sekarang perlindungan hukum bagi konsumen masih sangat rendah. Bentuk-bentuk iklan tersebut di atas, ditinjau dari aspek hukum sebagai hak konsumen untuk mendapatkan informasi yang jujur dan bertanggung jawab tidak patut ditayangkan, karena menganjurkan orang (konsumen) untuk melanggar hukum dan membahayakan orang lain.⁴

Dari banyaknya iklan yang melanggar etika periklanan dan peraturan terkait, iklan-iklan yang melanggar peraturan tersebut dibuat melalui pelaku usaha periklanan yaitu pengiklan, perusahaan periklanan, dan media periklanan. Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPPI) membagi pelaku usaha periklanan menjadi 3 (tiga), yaitu:

1. Pengiklan adalah pelaku usaha yang memesan perancangan/pembuat iklan pada perusahaan/biro iklan tertentu untuk mempromosikan produk hasil usahanya dengan memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur pada biro iklan tersebut.
2. Perusahaan periklanan adalah pelaku usaha periklanan yang menciptakan pesan-pesan iklan yang memuat unsur persuasif sesuai dengan informasi produk yang ia terima dari pengiklan.
3. Media periklanan adalah pelaku usaha yang menyiarkan (melalui media cetak) atau menayangkan (melalui media elektronik) iklan-iklan tersebut dengan menjaga kesepadanan antara iklan yang disiarkan atau ditayangkannya, mengikuti nilai-nilai hukum, sosial dan budaya yang hidup dalam masyarakat

Banyak pihak mengatakan bahwa segala kegiatan pemasaran melalui periklanan merupakan hal yang tidak bermoral karena tidak mengikuti Etika Pariwara Indonesia (EPI) yang telah diatur oleh Dewan Periklanan Indonesia (DPI) sejak Juli 2005 lalu. Namun, sebenarnya pendapat tersebut kurang tepat dikarenakan pendapat tersebut bukan menyalahkan pembuatnya, dalam hal ini

⁴ *Ibid.*

pelaku usaha periklanan, melainkan alatnya yakni iklannya. Karena dalam hal ini yang memiliki tanggung jawab penuh atas pelanggaran iklan adalah para pelaku usaha periklanan itu sendiri.

Di Indonesia belum terdapat peraturan perundang-undangan yang mengatur secara khusus tentang periklanan, maka pengaturan tentang periklanan tunduk pada beberapa peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran dan Pokok-Pokok Pers, dan Peraturan Pemerintah lainnya. Oleh karena banyaknya ketentuan mengenai periklanan, maka tidak jarang terdapat hambatan dalam menentukan kepada siapa beban tanggung jawab harus diarahkan ketika konsumen dirugikan, baik secara material maupun immaterial, oleh informasi suatu iklan. Selain itu, walaupun sudah terdapat banyak ketentuan yang dibuat oleh Pemerintah dalam rangka menghindari terjadinya pelanggaran dalam periklanan, akan tetapi masih saja terdapat pelanggaran-pelanggaran dalam beriklan. Hal ini disebabkan oleh kurangnya pengawasan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap peraturan tentang periklanan.

Karakteristik-karakteristik utama dari pengawasan hukum, melalui penetapan berbagai undang-undang dan aturan tercermin dari:

1. Pasal hukum atau peraturan tertulis yang menyatakan secara tegas bahwa pemasang iklan harus tunduk pada atau mengutamakan kepentingan masyarakat, dengan sanksi denda atau kurungan penjara jika terbukti bersalah melakukan pelanggaran.
2. Peraturan hukum diharapkan dapat mengungkap hal-hal illegal yang semula tersembunyi.
3. Makna dari pasal Undang-Undang sangat bergantung pada interpretasi pengadilan dan baru efektif sampai timbul kasus solid untuk dijadikan preseden.⁵

Dalam penulisan skripsi ini, Penulis mengkaji masalah pelanggaran iklan rokok di media sebagai salah satu bentuk pelanggaran iklan yang sering terjadi.

⁵ *Ibid*, hal 20.

Dengan pelanggaran iklan rokok yang terjadi belakangan ini, banyak anak di bawah umur yang terpengaruh dan terbujuk untuk mencoba dan menggunakan rokok tersebut. Berdasarkan polling Deteksi Jawa Pos (Maret 2000), menyatakan bahwa para pemuda merokok pertama kali salah satu pendorongnya karena buaian iklan rokok yang “sangat menarik”.⁶ Hal ini membuktikan bahwa iklan rokok mempunyai peran penting dalam menentukan dan mendorong kebiasaan merokok pada masyarakat. Selama ini, iklan dan promosi rokok semakin tidak etis karena melakukan pembodohan dan indoktrinasi *brand image* yang luar biasa dalam mempromosikan rokok, karena dimana-mana masyarakat harus berjumpa dengan iklan-iklan rokok. Rokok digambarkan sebagai lambang kejantanan, kesuksesan, kenikmatan, kebebasan, kedewasaan dan lain-lain.⁷

Menurut Tigor Nainggolan, Ketua Fakta Koalisi LSM Anti-Rokok, sesuai data survei yang dilakukan pada bulan Juni 2008, dampak merokok bagi kesehatan dan kesejahteraan rumah tangga Indonesia sangat memprihatinkan. Masyarakat yang berpenghasilan rendah membelanjakan sekitar 12 persen pendapatannya untuk membeli rokok, bahkan 2/3 penerima bantuan langsung tunai (BLT) membelanjakan lebih besar dari yang diterimanya untuk membeli rokok. Survei terakhir juga menunjukkan 61 persen anak jalanan di sepanjang jalur kereta api Jakarta-Bogor adalah perokok aktif.⁸

Oleh karena itu, Penulis menganggap pelanggaran iklan rokok membawa dampak negatif lebih besar dibandingkan dengan pelanggaran iklan lainnya. Selain karena alasan di atas, saat ini banyak iklan rokok telah melakukan kebohongan publik dan ada sekitar 50 persen rokok di pasaran yang tidak mencantumkan kadar kandungan nikotin dan tarnya secara benar. Selain itu, pelanggaran iklan rokok yang terjadi di antaranya menampilkan gambar bungkus

⁶ Rachmad Pua Geno, “Menyoal Pelanggaran Iklan Rokok,” <<http://www.jawapos.com/berita/2000.htm>>, 21 Januari 2010.

⁷ *Ibid.*

⁸ PAN Asia Bulletin Online, “Pemerintah dan DPR akan digugat akibat dampak merokok,” <<http://web.pab-indonesia.com/content/view/14742/9/>>

rokok, tidak mencantumkan peringatan kesehatan yang proporsional sehingga tidak terbaca, dan mencantumkan kata yang merangsang untuk merokok.⁹

Berdasarkan fakta yang terjadi mengenai pelanggaran iklan rokok yang membawa dampak cukup besar bagi masyarakat (konsumen), maka hal inilah yang mendorong Penulis untuk mengkaji masalah pelanggaran iklan rokok di media sebagai salah satu bentuk pelanggaran iklan yang sering terjadi. Penulis menjadikan kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor: 1494 K/Pdt/2004 antara YLKI dkk dan PT. Djarum Kudus dkk sebagai salah satu contoh pelanggaran iklan rokok di media.

Oleh karenanya, Penulis memberi judul skripsi ini adalah “Pelanggaran iklan rokok melalui media ditinjau dari perspektif Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Studi Kasus: Putusan Mahkamah Agung Nomor: 1494 K/Pdt/2004).

1.2 Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang di atas, pokok permasalahan yang akan dibahas adalah:

- a. Bagaimanakah pengaturan hukum terhadap iklan pada umumnya dan khususnya rokok menurut peraturan perundang-undangan?
- b. Bagaimanakah bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh PT. Djarum Kudus dkk?
- c. Bagaimana sanksi hukum yang dapat dijatuhkan atas pelanggaran yang dilakukan oleh PT. Djarum Kudus dkk?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan pokok permasalahan yang telah disebutkan, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1.3.1 Tujuan Umum

Penulisan skripsi ini mengkaji aspek hukum perlindungan konsumen dalam perkara pelanggaran iklan rokok melalui media televisi dengan studi kasus

⁹ Puslitbang Ekologi dan Status Kesehatan-Departemen Kesehatan RI, “YLKI : Cabut Izin PeredaranRokok yang Bohongi Publik,” <<http://www.jpkm-online.net/news.php?pid=468&act=detail>>, 21 Januari 2010.

Putusan Mahkamah Agung Nomor: 1494 K/Pdt/2004 antara YLKI dkk dan PT. Djarum Kudus dkk.

1.3.2. Tujuan Khusus

- a. Mengetahui pengaturan hukum tentang iklan pada umumnya dan khususnya rokok menurut peraturan perundang-perundangan.
- b. Mengetahui bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh PT. Djarum Kudus dkk.
- c. Mengetahui sanksi hukum yang dapat dijatuhkan atas pelanggaran yang dilakukan oleh PT. Djarum Kudus dkk.

1.4 Definisi Operasional

Dalam penelitian ini akan digunakan beberapa istilah dalam bidang hukum dan ekonomi yang akan dijelaskan definisinya sebagai berikut.

1. Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.¹⁰
2. 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.¹¹
3. 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 wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.¹²
4. Barang adalah setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dapat

¹⁰Indonesia (a), Pasal 1 angka 1

¹¹ *Ibid*, Pasal 1 angka 2

¹² *Ibid*, Pasal 1 angka 3

dihabiskan, yang dapat untuk diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen.¹³

5. Jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen.¹⁴
6. 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.¹⁵
7. Pengiklan adalah pelaku usaha yang memesan perancangan/pembuat iklan pada perusahaan/biro iklan tertentu untuk mempromosikan produk hasil usahanya dengan memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur pada biro iklan tersebut.¹⁶
8. Perusahaan periklanan adalah pelaku usaha periklanan yang menciptakan pesan-pesan iklan yang memuat unsur persuasif sesuai dengan informasi produk yang ia terima dari pengiklan.¹⁷
9. Media periklanan adalah pelaku usaha yang menyiarkan (melalui media cetak) atau menayangkan (melalui media elektronik) iklan-iklan tersebut dengan menjaga kesepadanan antara iklan yang disiarkan atau ditayangkannya, mengikuti nilai-nilai hukum, sosial dan budaya yang hidup dalam masyarakat.¹⁸

¹³ *Ibid*, Pasal 1 angka 4

¹⁴ *Ibid*, Pasal 1 angka 5

¹⁵ *Ibid*, Pasal 1 angka 6

¹⁶ Komisi Periklanan Indonesia, *Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia Yang Disempurnakan*, (Jakarta, 10 Agustus 1996), hal. 4-5, Bab II B, angka 1 c

¹⁷ *Ibid*.

¹⁸ *Ibid*.

10. Iklan adalah usaha dengan cara apapun untuk meningkatkan penjualan, baik secara langsung ataupun tidak langsung.¹⁹
11. Rokok adalah hasil olahan tembakau terbungkus termasuk cerutu atau bentuk lainnya yang dihasilkan dari tanaman *Nicotiana tabacum*, *Nicotiana rustica* dan spesies lainnya atau sintetisnya yang mengandung nikotin dan tar dengan atau tanpa bahan tambahan.²⁰
12. Iklan rokok adalah kegiatan untuk memperkenalkan, memasyarakatkan dan/atau mempromosikan rokok dengan atau tanpa imbalan kepada masyarakat dengan tujuan mempengaruhi konsumen agar menggunakan rokok yang ditawarkan.²¹

1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah yuridis normatif²² yaitu penelitian ini mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mengikat masyarakat dengan cara meneliti bahan pustaka atau disebut juga dengan penelitian kepustakaan. Dalam penelitian yuridis normatif ini, penelitian mengacu pada ketentuan hukum yang terdapat dalam peraturan nasional, khususnya mengenai perlindungan konsumen.

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yakni pada awalnya bersifat menggambarkan situasi yang ada yaitu kebutuhan keadilan masyarakat dengan standar perlindungan konsumen dalam hukum positifnya, produsen menangani

¹⁹ Departemen Kesehatan, Peraturan Menteri Kesehatan tentang Produksi dan Peredaran Makanan, PerMenKes Nomor 329 Tahun 1976, Pasal 1 angka 13

²⁰ Indonesia (b), Peraturan Pemerintah tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan, PP No. 19, LN No. 36 Tahun 2003, TLN No. 4276, Pasal 1 angka 6.

²¹ *Ibid*, Pasal 1 ayat (6)

²² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkatan*, cet VII (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004), hal. 13

resiko gugatan konsumen, kesenjangan antara standar norma dalam hukum positif dan kebutuhan perlindungan kepentingan dan hak-hak konsumen.

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini dikumpulkan dengan menggunakan jenis data sekunder, yaitu penelitian kepustakaan dengan menggunakan bahan-bahan pustaka hukum yang mendukung. Bahan pustaka berdasarkan kekuatan mengikatnya yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat seperti norma dasar, peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan.

Bahan hukum primer dalam penelitian ini yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
- b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran
- c. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers
- d. Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia (TKTCPI) yang disempurnakan.
- e. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 19 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas PP Nomor 38 Tahun 2000 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan
- f. Putusan Mahkamah Agung Nomor: 1494 K/Pdt/2004 antara YLKI dkk dan PT. Djarum Kudus dkk.

2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer dan isinya tidak mengikat. Bahan hukum sekunder yang digunakan penulis disini adalah buku yang membahas mengenai perlindungan konsumen, pengaturan mengenai periklanan pada umumnya dan periklanan rokok pada khususnya, penulis juga menggunakan bahan-bahan lain yang terkait dengan itu. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini bersumber dari buku, artikel ilmiah, bahan yang diperoleh dari internet, teori atau pendapat para sarjana, makalah, majalah dan surat kabar.²³

²³ *Ibid*, hal 14

3. Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun sekunder. Dalam kajian ini dipakai kamus dan ensiklopedi yang berkaitan dengan masalah yang dikaji. Bahan hukum tersier dalam penelitian ini adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia yang dipergunakan untuk menyamakan definisi dari istilah-istilah yang terkait dengan perlindungan konsumen.

Selain penelitian kepustakaan, Penulis juga akan mengadakan penelitian lapangan (*field research*) dengan cara mengadakan wawancara. Dalam penelitian ini, peneliti akan melakukan wawancara langsung kepada: Narasumber, yaitu orang yang memiliki keahlian dan kemampuan yang membidangi pengetahuan mengenai perlindungan konsumen. Dalam penulisan skripsi ini, Penulis akan melakukan wawancara langsung dengan Direktorat Perlindungan Konsumen Kementerian Perdagangan RI.

Pengolahan dan analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif, yang lebih ditujukan pada proses terhadap suatu peristiwa, dan bukan pada hasilnya. Metode penelitian ini seringkali disebut sebagai penelitian dengan pemahaman yang mendalam dan tuntas (*verstehen*). Hal ini disebabkan metode kualitatif mempertanyakan suatu obyek secara mendalam dan tuntas.²⁴ Pendekatan kualitatif dalam penelitian ini berdasarkan pada penelitian konsep yang menguraikan konsep mengenai keberlakuan hukum perlindungan konsumen terhadap pelaku usaha periklanan yang melanggar ketentuan dalam bidang periklanan, konsep mengenai tanggung jawab yang dianut dalam perlindungan konsumen, serta konsep tentang penanganan perlindungan konsumen oleh pemerintah dan konsumen.

²⁴ Sri Mamudji, et. al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 22.

I. 6. Sistematika Penulisan

BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan tentang: Latar Belakang Masalah; Perumusan Masalah; Tujuan Penelitian; Definisi Operasional; Metode Penelitian; dan Sistematika Penulisan.

BAB II: Tinjauan Umum Perlindungan Konsumen

Bab ini menguraikan tentang: Pengertian dan Batasan Hukum Konsumen dan Hukum Perlindungan Konsumen, Asas dan Tujuan Perlindungan Konsumen, Pihak-Pihak Terkait Perlindungan Konsumen, Hak dan Kewajiban Konsumen dan Pelaku Usaha, dan Penyelesaian Sengketa Perlindungan Konsumen.

BAB III: Tinjauan Umum Mengenai Aspek Hukum Periklanan

Bab ini menguraikan tentang: Pengertian Periklanan Menurut Para Ahli, Jenis dan Bentuk Iklan, Fungsi Dasar Iklan, Pihak-Pihak yang Terkait dalam Periklanan, Proses Pembuatan Iklan, Pengaturan Iklan pada Umumnya, dan Pengaturan Iklan Rokok.

BAB IV: Analisis Kasus Putusan Mahkamah Agung No. 1494 K/Pdt/2004 antara YLKI dkk melawan PT. Djarum Kudus dkk.

Bab ini menguraikan tentang: Uraian Perkara No. 1494 K/Pdt/2004 antara YLKI dkk melawan PT. Djarum Kudus dkk. dan Analisis Kasus Putusan Mahkamah Agung No. 1494 K/Pdt/2004.

BAB V: PENUTUP

Bab ini berisikan tentang: Kesimpulan dan Saran. Kesimpulan menguraikan secara garis besar hasil dari penelitian dan pembahasan serta menjawab dalam menyelesaikan permasalahan yang timbul. Serta saran-saran menguraikan tentang pemecahan dari hasil kesimpulan sehingga dapat mengatasi permasalahan yang ada dengan mengupayakan jalan yang terbaik.

BAB 2

TINJAUAN UMUM HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN

2.1 Pengertian dan Batasan Hukum Konsumen dan Hukum Perlindungan Konsumen

Dalam tata hukum Indonesia, Hukum Konsumen dan/atau Hukum Perlindungan Konsumen belum dikenal. Begitu pula di kalangan ahli hukum, bahkan tentang eksistensinya pun belum ada kesepakatan. Kaidah hukum konsumen sulit ditemukan dalam berbagai peraturan perundangan yang berlaku di Indonesia, karena tidak dipakainya istilah konsumen dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Pada peraturan perundang-undangan tersebut menggunakan istilah lain selain konsumen, meskipun memiliki makna yang sama. Keadaan sedikit berubah setelah hadirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut “UUPK”).²⁵ Hal ini dikarenakan UUPK mengatur mengenai hukum konsumen dan perlindungan konsumen.

Sebelum hadirnya UUPK, Prof. Mochtar Kusumaatmadja memberikan batasan hukum konsumen. Menurut beliau, pengertian hukum konsumen yaitu:

“Keseluruhan kaidah-kaidah dan asas-asas yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak berkaitan dengan barang dan atau jasa konsumen satu sama lain, di dalam pergaulan hidup.”²⁶

Dari pengertian tersebut disimpulkan bahwa segala kegiatan yang diatur dalam Undang-Undang dalam rangka pemenuhan kebutuhan hidup manusia sehari-hari disebut hukum konsumen. Dengan demikian, hukum konsumen terdiri dari beberapa peraturan perundang-undangan yang bersentuhan dengan kebutuhan konsumen.²⁷

²⁵ Az. Nasution, S.H (a), *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, (Jakarta: Daya Widya, 1999), hal. 18.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ “Buku Ajar Hukum Perlindungan Konsumen”, <<http://www.ocw.unnes.ac.id/.../hukum/...hukum...hukum-perlindungan-konsumen/.../file>>, 28 Maret 2010.

Selain pendapat Prof. Mochtar Kusumaatmadja di atas, Az. Nasution membedakan antara pengertian hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen. Menurut beliau, hukum konsumen adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk (barang atau jasa) antara penyedia dan penggunaannya dalam kehidupan bermasyarakat.²⁸ Sedangkan hukum perlindungan konsumen adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaannya dalam kehidupan bermasyarakat.²⁹

Hukum perlindungan konsumen memuat asas-asas atau kaidah-kaidah yang bersifat mengatur dan juga mengandung sifat yang melindungi kepentingan konsumen. Sehingga hukum perlindungan konsumen lebih spesifik dan khusus untuk memberikan perlindungan kepada konsumen.³⁰ Berdasarkan pengertian tersebut, dapat dilihat bahwa aspek hukum konsumen lebih luas dibandingkan dengan hukum perlindungan konsumen. Hukum perlindungan konsumen hanya salah satu aspek di dalam hukum konsumen yang mengatur bagaimana melindungi konsumen akan hak-haknya dari gangguan pihak-pihak lain.

Tinjauan pada hukum positif Indonesia menunjukkan bahwa hukum konsumen yaitu rangkaian peraturan perundang-undangan yang memuat asas dan kaidah yang berkaitan dengan hubungan dan masalah konsumen, tersebar di dalam berbagai lingkungan hukum antara lain lingkungan hukum perdata, hukum pidana, hukum acara, hukum administrasi, dalam berbagai konvensi internasional dan lain-lain.³¹

Seperti yang telah dijelaskan di atas, sebelum terbentuknya UUPK, telah ada peraturan perundang-undangan lain yang secara tidak langsung mengatur perihal masalah perlindungan konsumen, yaitu:

1. Burgerlijk Wetboek atau disebut juga dengan KUHPperdata. Dalam BW terdapat ketentuan-ketentuan yang mengatur masalah perlindungan konsumen,

²⁸ Az. Nasution (a), *op. cit.*, hal. 37

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*, hal. 36.

misalnya dalam Buku III, Bab V, dan bagian II yang dimulai dari Pasal 1365 BW;

2. Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD). Dalam KUHD, terdapat ketentuan tentang perlindungan barang atau muatan pada hukum maritim, asuransi, dan lain sebagainya;
3. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Dalam KUHP dapat ditemukan ketentuan-ketentuan yang melindungi konsumen dari suatu tindak pidana disertai dengan ancaman hukumannya, misalnya penipuan (Pasal 362), dan sebagainya;
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup;
5. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang lainnya;
6. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun.³²

Pasal 64 UUPK juga menyatakan bahwa segala ketentuan peraturan perundang-undangan yang bertujuan melindungi konsumen yang telah ada pada saat Undang-Undang ini diundangkan tetap berlaku sepanjang tidak diatur secara khusus dan/atau tidak bertentangan dengan ketentuan dalam UUPK. Hal ini menegaskan bahwa UUPK merupakan suatu undang-undang yang menjadi payung hukum bagi semua ketentuan hukum yang mengatur mengenai perlindungan konsumen yang tersebar di dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada. Oleh karena itu, setiap peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu hukum positif, tetap dapat digunakan dalam upaya perlindungan konsumen, sepanjang tidak diatur secara khusus atau bertentangan dengan ketentuan dalam UUPK. Menurut Az. Nasution, makna adagium hukum yang termuat dalam Pasal 64 UUPK, "*lex specialis derogat lege generali*" berlaku pula dalam hubungan antara hukum umum dan hukum khusus perlindungan konsumen.³³

³² *Ibid*, hal.222.

³³ *Ibid*.

2.2 Asas dan Tujuan Perlindungan Konsumen

2.2.1 Asas Perlindungan Konsumen

Asas perlindungan konsumen diatur pada Pasal 2 UUPK yang menyatakan bahwa perlindungan konsumen berasaskan:

1. Asas manfaat dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam menyelenggarakan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan.
2. Asas keadilan dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil.
3. Asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil dan spiritual.
4. Asas keamanan dan keselamatan konsumen dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.
5. Asas kepastian hukum dimaksudkan agar pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam menyelenggarakan perlindungan konsumen serta Negara menjamin kepastian hukum.”³⁴

Asas manfaat mengandung makna bahwa penerapan UUPK harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya kepada kedua pihak, baik konsumen maupun pelaku usaha. Sehingga tidak ada satu pihak yang kedudukannya lebih tinggi dibanding pihak lainnya. Kedua belah pihak harus memperoleh hak-haknya. Pada asas keadilan, penerapannya dapat dilihat di Pasal 4 – 7 UUPK yang mengatur mengenai hak dan kewajiban konsumen serta pelaku usaha. Diharapkan

³⁴ Indonesia (a), Pasal 2.

melalui asas ini konsumen dan pelaku usaha dapat memperoleh haknya dan menunaikan kewajibannya secara seimbang.³⁵

Sedangkan dalam asas keseimbangan, melalui penerapan asas ini, diharapkan kepentingan konsumen, pelaku usaha serta pemerintah dapat terwujud secara seimbang, tidak ada pihak yang lebih dilindungi. Pada asas keamanan dan keselamatan konsumen, diharapkan penerapan UUPK akan memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan. Asas kepastian hukum dimaksudkan agar konsumen dan pelaku usaha mentaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum.³⁶

2.2.2 Tujuan Perlindungan Konsumen

UUPK ditujukan sebagai landasan hukum yang kuat bagi pemerintah dan lembaga perlindungan swadaya bagi masyarakat sebagai perwakilan konsumen dari pelaku usaha yang melakukan kegiatan ekonomi yang merugikan bagi kepentingan konsumen³⁷. Pasal 3 UUPK mengatur mengenai tujuan perlindungan konsumen yaitu:

- a. meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
- b. mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
- c. meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
- d. menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;

³⁵ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2004), hal. 29

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Az Nasution (b), *Perlindungan Konsumen, Tinjauan Pada UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen-LN '99 No. 42, TLN '99 No. 3821*, hal. 8.

- e. menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
- f. meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.

Tujuan umum UUPK adalah melindungi kepentingan konsumen, dan di satu sisi menjadi pelepas bagi pelaku usaha untuk meningkatkan kualitasnya. Pengaturan Pasal 3 UUPK merupakan pengaturan mengenai tujuan khusus dari perlindungan konsumen. Keenam tujuan khusus dari perlindungan konsumen akan berlaku secara maksimal apabila didukung oleh seluruh subsistem perlindungan yang diatur dalam UUPK, tanpa mengabaikan fasilitas penunjang dan kondisi masyarakat.³⁸

2.3 Pihak-Pihak Terkait Perlindungan Konsumen

Dalam UUPK terdapat beberapa pihak terkait perlindungan konsumen, yaitu Pemerintah, Pelaku Usaha, Konsumen, dan Lembaga Penyelesaian Sengketa Perlindungan Konsumen luar pengadilan dan/atau pengadilan.

2.3.1 Konsumen.

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 UUPK, 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.”

Penjabaran lebih lanjut diatur dalam penjelasan Pasal 1 angka 2 UUPK, yaitu :

“Di dalam kepastiaan ekonomi dikenal konsumen akhir dan konsumen antara. Konsumen akhir adalah pengguna atau pemanfaat akhir dari suatu produk, sedangkan konsumen antara adalah konsumen yang menggunakan

³⁸ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *op. cit.*, hal 34-45.

suatu produk sebagai bagian dari proses produksi suatu produk lainnya. Pengertian konsumen dalam undang-undang ini adalah konsumen akhir.”

Tidak semua barang yang telah melalui proses produksi akan langsung sampai ke tangan konsumen. Oleh karena itu, konsumen dapat dibedakan menjadi konsumen antara dan konsumen akhir, seperti yang telah dijelaskan pada penjelasan Pasal 1 angka 2 UUPK. Az. Nasution, S.H pun membagi konsumen menjadi 3 (tiga) macam, yaitu:

1. Konsumen dalam arti umum, adalah setiap orang yang mendapatkan barang atau jasa digunakan untuk tujuan tertentu.
2. Konsumen antara, adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan/atau jasa untuk digunakan dengan tujuan membuat barang dan/atau jasa lain atau untuk diperdagangkan (tujuan komersial).
3. Konsumen akhir, adalah setiap orang alami yang mendapatkan dan menggunakan barang dan/atau jasa untuk tujuan memenuhi kebutuhan hidupnya pribadi, keluarga dan atau rumah tangganya dan tidak untuk diperdagangkan kembali (non-komersial).

Bagi konsumen antara, barang atau jasa adalah barang atau jasa kapital berupa bahan baku dan bahan penolong atau komponen dari produk lain yang akan diproduksinya kembali. Jika ia distributor atau pedagang, maka barang yang ia jual merupakan barang setengah jadi atau barang jadi. Sedangkan bagi konsumen akhir, barang dan/atau jasa adalah barang atau jasa konsumen. Barang atau jasa konsumen merupakan barang atau jasa yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan pribadi, keluarga atau rumah tangganya.³⁹

Selain 3 (tiga) macam konsumen di atas, Tim Hukum Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut Tim Hukum) yang dibentuk oleh Menteri Kehakiman RI (1998), menafsirkan pengertian pemakai yang digunakan dalam pengertian konsumen dalam Pasal 1 angka 2 UUPK ini dengan dua pengertian lain yaitu pengguna dan pemanfaat. Rincian dari pengertian tersebut adalah:

³⁹ Az. Nasution (a), *op. cit.*, hal. 15.

1. Pemakai, adalah setiap konsumen yang memakai barang/barang-barang yang tidak menggunakan listrik atau elektronika, seperti pemakaian pangan, sandang, dan papan, dsb.
2. Pengguna, adalah setiap konsumen yang menggunakan barang-barang yang mengandung listrik atau elektronika, seperti penggunaan lampu listrik, radio tape, TV, atau komputer.
3. Pemanfaat, adalah setiap konsumen yang memanfaatkan jasa-jasa konsumen, seperti jasa kesehatan, jasa angkutan, jasa pengacara, jasa pendidikan, dsb.⁴⁰

2.3.2 Pemerintah

Pasal 29 dan 30 UUPK mengatur mengenai peran pemerintah dalam bidang pembinaan dan pengawasan. Hal-hal yang dapat disimpulkan dari kedua pasal tersebut adalah:

1. Pemerintah (Menteri/menteri teknis) bertanggung jawab membina (koordinasi dan pelaksanaan) penyelenggaraan perlindungan konsumen yang meliputi:
 - a. Hubungan dan iklim sehat antara pelaku usaha dan konsumen;
 - b. Berkembangnya Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (selanjutnya disebut "LPKSM");
 - c. Meningkatnya sumber daya manusia serta meningkatnya kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang perlindungan konsumen.
2. Menteri, menteri teknis, masyarakat dan LPKSM mengawasi penyelenggaraan perlindungan konsumen. Apabila terdapat penyimpangan terhadap Undang-Undang, maka penyimpangan tersebut akan ditindak lanjuti oleh pemerintah.
3. Pengawasan oleh masyarakat dan LPKSM dilakukan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar. Hasil pengawasan tersebut disebarluaskan ke masyarakat atau disampaikan pada pemerintah.⁴¹

Yang dimaksud dengan menteri teknis adalah menteri yang bertanggung jawab secara teknis menurut bidang tugasnya. Menteri, menteri teknis, masyarakat, dan LPKSM pun turut serta mengawasi penyelenggaraan perlindungan

⁴⁰ Keputusan Menteri Kehakiman RI tentang Pembentukan Tim Penelaah Peraturan Perundang-undangan di bidang Hukum dalam rangka Reformasi Hukum, No.M.59-PR.09.04 Tahun 1998, Jakarta, 1 Desember 1998

⁴¹ Tim Pengajar FHUI, *Bahan Ajar Hukum Perlindungan Konsumen*, (Depok), hal. 22

konsumen. Pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat dan LPKSM dilakukan dengan cara penelitian, pengujian, dan/atau survei. Aspek pengawasan tersebut meliputi pemuatan informasi tentang risiko penggunaan barang jika diharuskan, pemasangan label, pengiklanan, dan lain-lain yang disyaratkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebiasaan dalam praktek dunia usaha.⁴²

Adanya keterlibatan pemerintah dalam pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen berdasarkan ketentuan Pasal 29 dan 30 UUPK, didasarkan pada kepentingan yang diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945 bahwa kehadiran negara adalah untuk mensejahterakan rakyatnya. Amanat ini dijabarkan dalam Pasal 33 UUD 1945 dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) serta peraturan perundang-undangan lainnya.

Sehubungan dengan ketentuan Pasal 29 UUPK tersebut, dalam Penjelasan Umum UUPK menentukan faktor utama yang menjadi kelemahan konsumen adalah tingkat kesadaran terhadap haknya masih rendah, yang terutama disebabkan oleh pendidikan yang masih rendah di negara ini. Oleh karena itu, UUPK dimaksudkan menjadi landasan hukum yang kuat bagi pemerintah dan LPKSM untuk melakukan pemberdayaan konsumen melalui pembinaan dan pendidikan konsumen. Upaya pemberdayaan sangat penting, karena tidak mudah mengharapkan kesadaran pelaku usaha yang berupaya mendapatkan keuntungan yang semaksimal mungkin dengan modal seminimal mungkin sesuai prinsip ekonomi. Prinsip ini sangat potensial merugikan konsumen, baik secara langsung maupun tidak langsung.⁴³

Sesuai dengan ketentuan Pasal 30 UUPK, pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah cukup menjanjikan dalam hal upaya perlindungan konsumen melalui pemberdayaan setiap unsur yang ada yaitu masyarakat dan LPKSM disamping pemerintah sendiri melalui menteri dan/atau menteri teknis yang terkait.

Selain itu, pengawasan lebih banyak menitikberatkan pada peran masyarakat dan LPKSM, dibanding dengan peran pemerintah yang

⁴² Indonesia (a), Penjelasan Pasal 29 UUPK

⁴³ Ahmadi Miru dan Yodo, *op. cit.*, hal. 180.

pelaksanaannya dilakukan oleh menteri dan/atau menteri teknis yang terkait. Sesuai dengan Pasal 30 UUPK tersebut, pemerintah disertai tugas melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen dan penerapan ketentuan peraturan perundang-undangannya, serta melakukan pengawasan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar.⁴⁴

2.3.3 Pelaku usaha

Pengertian pelaku usaha dalam Pasal 1 angka 3 UUPK adalah:

“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 wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.”

Penjabaran lebih lanjut diatur dalam penjelasan Pasal 1 angka 3 UUPK, yaitu:

“Pelaku Usaha yang termasuk dalam pengertian ini adalah perusahaan, korporasi, BUMN, koperasi, importir, pedagang, distributor, dan lain-lain.”

Penggunaan istilah pelaku usaha menurut Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI) dapat diperinci sebagai berikut.

1. Pelaku usaha penyedia dana (*investor*) bagi pelaku usaha atau konsumen.
2. Pelaku usaha produsen yaitu pelaku usaha pembuat barang/jasa.
3. Pelaku usaha distributor

Selanjutnya, pelaku usaha di bidang periklanan terdiri atas:

1. Pengiklan, yaitu pelaku usaha yang memesan perancangan/pembuat iklan pada perusahaan/biro iklan tertentu untuk mempromosikan produk hasil

⁴⁴ *Ibid*, hal. 185.

usahanya dengan memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur pada biro iklan tersebut.

2. Perusahaan periklanan, yaitu pelaku usaha periklanan yang menciptakan pesan-pesan iklan yang memuat unsur persuasif sesuai dengan informasi produk yang ia terima dari pengiklan, dan
3. Media periklanan, yaitu pelaku usaha yang menyiarkan (melalui media cetak) atau menayangkan (melalui media elektronik) iklan-iklan tersebut dengan menjaga kesepadanan antara iklan yang disiarkan atau ditayangkannya, mengikuti nilai-nilai hukum, sosial dan budaya yang hidup dalam masyarakat.⁴⁵

Pengertian pelaku usaha yang bermakna luas tersebut, akan memudahkan konsumen dalam menuntut ganti kerugian. Konsumen yang dirugikan akibat penggunaan produk tidak begitu kesulitan dalam menemukan kepada siapa tuntutan diajukan, karena banyak pihak yang dapat digugat.

2.3.4 Lembaga Penyelesaian Sengketa Perlindungan Konsumen Luar Peradilan dan/atau Pengadilan

Lembaga-lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa perlindungan konsumen luar peradilan diantaranya Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM).

2.3.4.1 Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)

Pasal 1 angka 11 UUPK menyatakan bahwa Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (selanjutnya disebut “BPSK”) adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen. Sementara dalam Penjelasan Pasal 1 angka 11 UUPK dikatakan bahwa BPSK dibentuk untuk menangani penyelesaian sengketa konsumen yang efisien, cepat, murah, dan profesional.

Selanjutnya pengaturan mengenai BPSK diatur pada Pasal 49-58 UUPK. BPSK dibentuk sebagai tempat penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan. Anggota-anggota BPSK terdiri dari unsur pemerintah, unsur

⁴⁵ Komisi Periklanan Indonesia, *op. cit.*, hal. 4-5, Bab II B, angka 1 c.

konsumen, dan unsur pelaku usaha. Anggota setiap unsur tersebut berjumlah sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang, dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang. Pengangkatan dan pemberhentian anggota BPSK dan sekretariat BPSK ditetapkan oleh menteri.⁴⁶

2.3.4.2 Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM)

Pengertian dan pengaturan mengenai Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (yang selanjutnya disebut “LPKSM”), telah diatur dalam Pasal 1 angka 9 jo. Pasal 44 UUPK. Pada pasal-pasal tersebut disebutkan bahwa “Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat adalah lembaga non pemerintah yang terdaftar dan diakui oleh pemerintah yang mempunyai kegiatan menangani perlindungan konsumen”. Walaupun LPKSM dikatakan sebagai lembaga non pemerintah, tetapi pada kenyataannya LPKSM yang dimaksud dalam UUPK harus didaftarkan dan mendapat pengakuan Pemerintah, dengan tugas-tugas yang masih harus diatur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2001 tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat.

Kehadiran LPKSM di negara Indonesia sangat penting untuk memberikan perlindungan terhadap konsumen, dan juga untuk memfasilitasi konsumen dalam memperoleh keadilan. LPKSM melakukan upaya perlindungan konsumen dari arus bawah yang kuat dan tersosialisasi secara luas di masyarakat dan sekaligus secara representatif dapat menampung dan memperjuangkan aspirasi konsumen.⁴⁷

Pasal 44 ayat (3) UUPK mengatur mengenai tugas-tugas LPKSM yaitu:

- a. Menyebarkan informasi dalam rangka meningkatkan kesadaran atas hak dan kewajiban dan kehati-hatian konsumen dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa

Dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2001 tentang LPKSM ditentukan bahwa penyebaran informasi yang dimaksud meliputi penyebarluasan berbagai pengetahuan mengenai perlindungan konsumen termasuk peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah

⁴⁶ *Ibid*, Pasal 49.

⁴⁷ Miru dan Yodo, *op. cit.*, hal. 217.

perlindungan konsumen. Informasi yang dimaksud misalnya hal-hal yang berkaitan dengan pengetahuan mengenai proses produksi, standar, label, promosi dan periklanan, klausula baku dan lain-lain. Sedangkan penyebaran informasi yang dilakukan LPKSM dapat dilakukan melalui kegiatan pendidikan, pelatihan, penyuluhan, pelayanan informasi, dan lain-lain.⁴⁸

b. Memberikan nasihat kepada konsumen yang memerlukannya

Pemberian nasihat kepada konsumen yang memerlukan dilaksanakan oleh LPKSM secara lisan atau tertulis agar konsumen dapat melaksanakan hak dan kewajibannya.⁴⁹ Hal ini diatur pada Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2001 tentang LPKSM.

c. Bekerja sama dengan instansi terkait dalam upaya mewujudkan perlindungan konsumen

Dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2001 tentang LPKSM ditentukan bahwa pelaksanaan kerja sama LPKSM dengan instansi terkait meliputi pertukaran informasi mengenai perlindungan konsumen, pengawasan atas barang dan/atau jasa yang beredar, dan penyuluhan serta pendidikan konsumen.⁵⁰ Dalam hal ini, LPKSM dapat bekerja sama dengan dinas pemerintah daerah dan kepolisian dalam upaya mewujudkan perlindungan konsumen.

d. Membantu konsumen dalam memperjuangkan haknya termasuk menerima keluhan atau pengaduan konsumen

Dalam membantu konsumen untuk memperjuangkan haknya, LPKSM dapat melakukan advokasi atau pemberdayaan konsumen agar mampu memperjuangkan haknya secara mandiri, baik secara perorangan maupun kelompok.⁵¹ Hal ini diatur pada Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2001 tentang LPKSM.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Miru dan Yodo, *op. cit.*, hal. 218.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

- e. Melakukan pengawasan bersama pemerintah dan masyarakat terhadap pelaksanaan perlindungan konsumen

Pada Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2001 tentang LPKSM menentukan bahwa pengawasan perlindungan konsumen oleh LPKSM bersama Pemerintah dan masyarakat dilakukan atas barang dan/atau jasa yang beredar di pasar dengan cara penelitian, pengujian, dan/atau survei. Adapun pelaksanaan penelitian, pengujian dan/atau survei dilakukan terhadap barang dan/atau jasa yang diduga tidak memenuhi unsur keamanan, kesehatan, kenyamanan dan keselamatan konsumen.⁵²

Selain itu, berdasarkan ketentuan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2001 ditentukan bahwa pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud, LPKSM dapat bekerja sama dengan organisasi atau lembaga lainnya, baik yang bersifat nasional maupun internasional. LPKSM melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada Pemerintah Kabupaten/Kota setiap tahun. Laporan tersebut dimaksudkan sebagai sarana komunikasi antara Pemerintah Kabupaten/Kota dengan LPKSM. Sedangkan, dalam rangka penyelenggaraan perlindungan konsumen secara nasional, Menteri dapat meminta laporan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota mengenai LPKSM yang ada di wilayahnya.

Saat ini LPKSM telah berkembang sebanyak kurang lebih 200 lembaga yang tersebar di berbagai propinsi, kabupaten dan kota. LPKSM yang telah terdaftar dan diakui pemerintah akan mendapatkan Tanda Daftar Lembaga Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut "TDLPK"). LPKSM yang telah memiliki TDLPK hingga bulan Juli 2006 tercatat mencapai 107 LPKSM.⁵³

Dalam hal ini, LPKSM posisinya amat strategis dalam ikut mewujudkan perlindungan konsumen. Selain menyuarakan kepentingan konsumen, lembaga ini juga memiliki hak gugat (legal standing) dalam konteks litigasi kepentingan konsumen di Indonesia. Hak gugat tersebut dapat dilakukan oleh LPKSM yang telah berbentuk Badan Hukum atau Yayasan yang dalam anggaran dasarnya

⁵² *Ibid.*

⁵³ Direktorat Perlindungan Konsumen, "*Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat*", <<http://pkditjenpdn.depdag.go.id/index.php?page=lpksm>>, 24 Februari 2010.

memuat tujuan perlindungan konsumen. Gugatan oleh lembaga konsumen hanya dapat diajukan ke Badan Peradilan Umum (Pasal 46 UUPK).

2.4 Hak dan Kewajiban Konsumen dan Pelaku Usaha

2.4.1 Hak Konsumen

Berdasarkan Pasal 4 UUPK, hak konsumen adalah:

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;

Hak atas keamanan dan keselamatan ini dimaksudkan untuk menjamin keamanan dan keselamatan konsumen dalam penggunaan barang dan/atau jasa yang diperolehnya, sehingga konsumen dapat terhindar dari kerugian (fisik maupun psikis) apabila mengkonsumsi suatu produk.⁵⁴

- 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;

Hak untuk memilih dimaksudkan bahwa konsumen memiliki hak untuk mengakses dan memilih produk/jasa pada tingkat harga yang wajar. Konsumen tidak boleh ditekan atau dipaksa untuk melakukan pilihan tertentu yang akan merugikan dirinya. Jenis pasar yang dihadapi konsumen akan menentukan apakah konsumen bebas memilih atau tidak suka membeli produk atau jasa tertentu. Namun, dalam struktur pasar monopoli, konsumen dan masyarakat umum digiring berada dalam posisi yang lemah dengan resiko mengalami kerugian bila tidak memilih atau membeli produk dan jasa dari kaum monopolis.

- c. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;

Hak atas informasi sangat penting, karena tidak memadainya informasi yang disampaikan kepada konsumen ini dapat juga merupakan salah satu bentuk cacat produk, yaitu yang dikenal dengan cacat instruksi atau cacat karena informasi yang tidak memadai. Hak atas informasi yang jelas dan benar dimaksudkan agar konsumen dapat memperoleh gambaran yang benar tentang

⁵⁴ Miru dan Yodo, *op. cit.*, hal. 41.

suatu produk, karena dengan informasi tersebut, konsumen dapat memilih produk yang diinginkan/sesuai kebutuhannya serta terhindar dari kerugian akibat kesalahan dalam penggunaan produk.⁵⁵

- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;

Konsumen memiliki hak untuk didengarkan kebutuhan dan klaimnya, karena hak ini terkait dengan hak untuk memperoleh informasi. Walaupun perlindungan konsumen sudah diatur oleh UUPK, namun masih ada saja pelaku usaha yang seringkali tidak berorientasi pada konsumen dan/atau mencari celah ketidaktahuan konsumen tentang hak-hak konsumen yang sengaja ditutupi-tutupi demi memperoleh laba.

Hak untuk didengar pendapat dan keluhan konsumen atas barang dan/atau jasa yang digunakan ditujukan untuk mencegah dan mengurangi kerugian konsumen. Hak untuk didengar ini dapat berupa pertanyaan-pertanyaan mengenai informasi yang masih kurang lengkap atas barang dan/atau jasa, pengaduan atas kerugian yang dialami akibat penggunaan suatu barang dan/atau jasa, pernyataan atau pendapat mengenai kebijakan yang ditetapkan pemerintah yang berkaitan dengan kepentingan konsumen.⁵⁶

- e. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;

Hak ini ditujukan untuk memulihkan keadaan konsumen yang telah dirugikan akibat penggunaan suatu produk barang dan/atau jasa melalui jalur hukum.

- f. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;

Hak ini ditujukan agar konsumen mendapatkan pendidikan dan pengetahuan maupun ketrampilan yang diperlukan agar dapat terhindar dari kerugian akibat penggunaan produk, sehingga dapat lebih teliti dan kritis dalam memilih produk yang dibutuhkan.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Miru dan Yodo, *op. cit.*, hal. 43.

- g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;

Hak ini dijelaskan lebih lanjut dalam penjelasan Pasal 4 huruf g UUPK yang menyatakan bahwa konsumen berhak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif berdasarkan suku, agama, budaya, daerah, pendidikan, kaya, miskin, dan status sosial lainnya.

- h. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;

Hak untuk memperoleh ganti kerugian ini dimaksudkan untuk memulihkan keadaan yang telah menjadi rusak (tidak seimbang) akibat adanya penggunaan barang dan/atau jasa yang tidak sesuai dengan harapan konsumen. Hak ini terkait dengan penggunaan produk yang telah merugikan konsumen baik yang berupa kerugian materi, maupun kerugian yang menyangkut diri konsumen. Pemulihan keadaan ini dapat diperoleh melalui jalur damai (di luar pengadilan) atau diselesaikan melalui pengadilan.

- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya. Hak-hak yang termasuk diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya dapat berupa hak untuk memperoleh kebutuhan hidup dan hak memperoleh lingkungan hidup yang bersih dan sehat. Hak untuk memperoleh kebutuhan hidup merupakan hak yang mendasar, karena menyangkut hak untuk hidup. Sedangkan hak untuk memperoleh lingkungan hidup yang bersih dan sehat dianggap sangat penting bagi setiap konsumen dan lingkungan, sehingga para konsumen berhak untuk memperoleh informasi tentang keterkaitan penggunaan produk mereka dan lingkungan hidup.⁵⁷

2.4.2 Kewajiban Konsumen

Berdasarkan Pasal 5 UUPK kewajiban konsumen, yaitu :

- a. Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan.

⁵⁷ *Ibid*, hal. 44-45.

Tidak dapat dipungkiri bahwa seringkali konsumen tidak memperoleh manfaat yang maksimal, atau bahkan dirugikan dari mengkonsumsi suatu barang/jasa. Namun setelah diselidiki, kerugian tersebut terjadi karena konsumen tidak mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian yang telah disediakan oleh pelaku usaha. Oleh karena itu, konsumen berkewajiban untuk membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atas pemanfaatan barang dan/atau jasa demi keamanan dan keselamatan, karena sering kali pelaku usaha telah memberi peringatan menyangkut pemakaian produk di label produk mereka. Namun apabila konsumen tidak melakukan kewajibannya maka pelaku usaha lepas dari tanggung jawab mereka apabila terjadi kerugian yang diderita konsumen akibat dari penggunaan produk mereka.⁵⁸

- b. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa
Itikad baik sangat diperlukan ketika konsumen akan bertransaksi. Dengan itikad yang baik, kebutuhan konsumen terhadap barang dan jasa yang diinginkannya bisa terpenuhi dengan penuh kepuasan.
- c. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati
Konsumen perlu membayar barang dan jasa yang telah dibeli, tentunya dengan nilai tukar yang disepakati. Kewajiban ini merupakan suatu ketentuan umum dan memang sudah sepatutnya demikian.
- d. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut
Ketika dirasa ada keluhan terhadap barang/jasa yang telah didapat, konsumen perlu secepatnya menyelesaikan masalah tersebut dengan pelaku usaha. Perlu diperhatikan agar penyelesaian masalah sebisa mungkin dilakukan dengan cara damai. Jika tidak ditemui titik penyelesaian, cara hukum bisa dilakukan dengan memperhatikan norma dan prosedur yang berlaku. Hal ini dimaksudkan untuk mendapatkan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut.⁵⁹

⁵⁸ Miru dan Yodo, *op. cit.*, hal. 47-48.

⁵⁹ Bandingkan dengan, Indonesia (a), *op.cit.*, Pasal 4 huruf e.

2.4.3 Hak Pelaku Usaha

Hak pelaku usaha diatur dalam Pasal 6 UUPK, yaitu:

- a. Hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
 Dalam hal ini, konsumen tidak dapat menuntut jika kondisi barang dan/atau jasa yang diberikan kepada konsumen kurang sesuai dengan harga yang berlaku pada umumnya atas barang dan/atau jasa yang sama.⁶⁰ Hal ini dikarenakan harga yang diperoleh pelaku usaha merupakan kesepakatan antara konsumen dan pelaku usaha.
- b. Hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
- c. Hak untuk melakukan pembelaan diri sepatunya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
- d. Hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- e. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

2.4.4 Kewajiban Pelaku Usaha

Kewajiban pelaku usaha diatur dalam Pasal 7 UUPK, yaitu:

- a. beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
 Hal ini merupakan salah satu asas yang dikenal dalam hukum perjanjian. Ketentuan tentang itikad baik ini diatur dalam pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara, bahwa perjanjian harus dilakukan dengan itikad baik. Ketentuan mengenai itikad baik sangatlah penting, sehingga dalam perjanjian kedua belah pihak akan bertindak dengan mengingat kepentingan-kepentingan yang wajar dari pihak lain.⁶¹

⁶⁰ Miru dan Yodo, *op. cit.*, hal. 50.

⁶¹ J.M Van Dunne dan van der Brught,Gr, *Perbuatan Melawan Hukum*, (Ujung Pandang:Dewan Kerja Sama Ilmu Hukum Belanda dengan Indonesia, Proyek Hukum Perdata, 1988), hal.15.

- b. memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;

Penyampaian informasi merupakan hak konsumen, karena apabila informasi tidak memadai maka konsumen akan mengalami kerugian. Pentingnya penyampaian informasi yang benar terhadap konsumen mengenai suatu produk bertujuan agar konsumen tidak salah terhadap gambaran mengenai suatu produk tertentu. Penyampaian informasi tersebut dapat berupa representasi, peringatan, maupun instruksi.⁶²

- c. memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;

Kewajiban pelaku usaha ini dijelaskan lebih lanjut dalam penjelasan Pasal 7 huruf c UUPK yang menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang membedakan konsumen dalam memberikan pelayanan dan dilarang membedakan mutu pelayanan kepada konsumen.⁶³

- d. menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;

Kewajiban pelaku usaha ini juga sangat penting. Hal ini dikarenakan dengan dilaksanakannya kewajiban ini, maka diharapkan dapat mencegah dan mengurangi adanya sengketa konsumen.

- e. 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 yang diperdagangkan;

Kewajiban pelaku usaha ini dijelaskan lebih lanjut dalam penjelasan Pasal 7 huruf e UUPK yang menyatakan bahwa barang dan/atau jasa tertentu adalah barang yang dapat diuji atau dicoba tanpa mengakibatkan kerusakan atau kerugian.⁶⁴

⁶² Miru dan Yodo, *op. cit.*, hal. 54-55.

⁶³ Indonesia (a), *op. cit.*, penjelasan Pasal 7 huruf c.

⁶⁴ Indonesia (a), *op. cit.*, penjelasan Pasal 7 huruf e.

- f. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- g. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Bila diperhatikan dengan seksama, tampak bahwa hak dan kewajiban pelaku usaha bertimbal balik dengan hak dan kewajiban konsumen. Hal ini menandakan bahwa hak bagi konsumen adalah kewajiban yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha. Demikian pula dengan kewajiban konsumen merupakan hak yang akan diterima pelaku usaha. Bila dibandingkan dengan ketentuan umum di KUHPerdata, tampak bahwa pengaturan UUPK lebih spesifik. Karena di UUPK pelaku usaha selain harus melakukan kegiatan usaha dengan itikad baik, pelaku usaha juga harus mampu menciptakan iklim usaha yang kondusif, tanpa terjadi persaingan yang tidak sehat antar pelaku usaha.

2.5 Penyelesaian Sengketa Konsumen

Sengketa konsumen menurut Az. Nasution, S.H., dapat dirumuskan sebagai sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha (publik atau privat) tentang produk konsumen, barang dan/atau jasa konsumen tertentu. Ada dua unsur yang harus dipenuhi berdasarkan perumusan definisi tersebut, yakni:

1. Konsumen yang bersengketa itu haruslah konsumen sebagaimana yang dimaksud dalam UUPK, yaitu pemakai, pengguna, dan/atau pemanfaat barang dan/atau jasa untuk memenuhi kebutuhan hidup diri, keluarga, atau rumah tangganya, dan tidak untuk tujuan komersil.
2. Produk yang disengketakan haruslah produk konsumen, artinya produk itu merupakan barang dan/atau jasa yang umumnya dipakai, digunakan, atau dimanfaatkan untuk memenuhi kepentingan diri, keluarga, dan/atau rumah tangganya.⁶⁵

⁶⁵ N.H.T Siahaan, *Hukum Konsumen: Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Produk*, Cet.1, (Jakarta: Panta Rei, 2005), hal. 202.

Pengaturan mengenai penyelesaian sengketa di bidang konsumen merupakan kebijakan yang baik dalam upaya memberdayakan (*empowerment system*) konsumen. Sebagaimana diketahui, konsumen perlu diberdayakan karena adanya suatu karakteristik khusus dalam dunia konsumen, yakni adanya perbedaan kepentingan yang tajam antara pihak pelaku usaha dengan pihak konsumen yang juga memiliki posisi tawar yang berbeda (*bargaining position*).

Setiap sengketa konsumen pada umumnya dapat diselesaikan melalui 2 (dua) cara penyelesaian, yang terdiri dari penyelesaian sengketa secara damai dan penyelesaian sengketa melalui lembaga atau instansi yang berwenang.

2.5.1 Penyelesaian Sengketa Secara Damai

Sebagaimana yang diatur dalam penjelasan Pasal 45 UUPK, yang dimaksud dengan penyelesaian sengketa secara damai adalah penyelesaian yang dilakukan oleh kedua belah pihak yang bersengketa (pelaku usaha dan konsumen) tanpa melalui pengadilan atau Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (selanjutnya disebut “BPSK”) dan tidak bertentangan dengan UUPK. Penyelesaian sengketa melalui cara damai dilaksanakan melalui perundingan secara musyawarah dan/atau mufakat antar pihak yang bersangkutan. Biasanya perundingan perdamaian dapat dibantu oleh pihak ketiga lainnya, yang dapat berfungsi sebagai mediator, misalnya Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) selaku pembela konsumen, atau Lembaga lainnya sebagai pembela pelaku usaha. Penyelesaian sengketa secara damai diharapkan dapat diselesaikan dalam bentuk penyelesaian yang mudah, murah, dan relatif lebih cepat. Dasar hukum penyelesaian ini terdapat dalam Buku III, Bab 18, Pasal 1851-1854 KUHPerdara mengenai perdamaian/*dadding* dan Pasal 45 ayat (2) jo. Pasal 47 UUPK.⁶⁶

2.5.2 Penyelesaian Sengketa Melalui Lembaga atau Instansi yang Berwenang

Penyelesaian melalui lembaga atau instansi yang berwenang merupakan penyelesaian sengketa melalui peradilan umum atau melalui lembaga yang khusus dibentuk oleh UUPK, yakni Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

⁶⁶ *Ibid*, hal. 224-229.

2.5.2.1 Melalui peradilan umum

Hukum acara yang diberlakukan adalah hukum yang berlaku untuk peradilan umum. Pengadilan memiliki kewajiban untuk memperhatikan ketentuan Pasal 45 UUPK dan/atau hukum lainnya yang ditetapkan khusus bagi perlindungan konsumen. Penyelesaian sengketa melalui peradilan umum ini membawa beberapa keuntungan maupun kerugian bagi pihak konsumen, antara lain dalam hal mengenai beban pembuktian, dan biaya pada pihak yang menggugat secara perdata.

Dalam hal beban pembuktian, UUPK mengatur pada Pasal 28 UUPK yang menyatakan bahwa pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti rugi merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha. Keadaan tersebut sebenarnya merugikan konsumen, karena pada kenyataannya lebih mudah bagi pelaku usaha untuk membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah. Hal tersebut ditambah dengan ketidaktahuan konsumen mengenai kegiatan produksi serta pemasaran barang/jasa yang dilakukan oleh pelaku usaha. Oleh karena itu, dalam hal ini konsumen pun harus ikut membuktikan bahwa benar terjadi kerugian pada dirinya. Selain itu, proses yang harus ditempuh oleh konsumen untuk mendapatkan keputusan pengadilan yang memberikan kepastian hukum harus melampaui waktu yang cukup panjang.⁶⁷

Proses penyelesaian sengketa melalui peradilan umum dapat diajukan oleh satu atau beberapa pihak. Hal ini diatur pada Pasal 46 ayat (1) UUPK yang menyatakan bahwa gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh:

- a. Seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan;
- b. Sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama;
- c. LPKSM yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, yang dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya;
- d. Pemerintah dan/atau instansi terkait apabila barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit.

⁶⁷ Az. Nasution (b), *Perlindungan Konsumen dan Peradilan*, (Jakarta: BPHN-Departemen Kehakiman RI, 1993/1994)

Berdasarkan pasal 46 ayat (2) UUPK dikatakan bahwa gugatan yang diajukan oleh sekelompok konsumen, LPKSM, masyarakat, atau pemerintah diajukan ke peradilan umum.

2.5.2.2 Melalui BPSK

BPSK adalah badan yang dibentuk di setiap daerah tingkat II. BPSK dibentuk untuk menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan. Badan ini mempunyai anggota-anggota yang terdiri dari unsur-unsur kegiatan usaha, yakni unsur pemerintah, unsur konsumen, dan unsur pelaku usaha. Setiap unsur tersebut berjumlah 3 (tiga) orang, atau sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang, yang kesemuanya diangkat dan diberhentikan oleh Menteri, dalam hal ini adalah Menteri Perindustrian dan Perdagangan.⁶⁸ Keanggotaan Badan ini terdiri dari ketua yang juga merangkap anggota, wakil ketua yang merangkap anggota, dan anggota dengan dibantu oleh sebuah sekretariat, sebagaimana diatur dalam Pasal 50 jo. Pasal 51 UUPK.

Pasal 54 ayat (1) dan (2) UUPK menyatakan bahwa dalam menyelesaikan sengketa konsumen dibentuk Majelis yang terdiri dari sedikitnya 3 (tiga) anggota yang dibantu oleh 1 (satu) orang panitera. Putusan yang dijatuhkan oleh Majelis BPSK itu bersifat final dan mengikat,⁶⁹ BPSK wajib menjatuhkan putusan selama-lamanya 21 (dua puluh satu) hari sejak diterimanya gugatan dan keputusan itu wajib dilaksanakan oleh pelaku usaha dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari sejak putusan tersebut telah diterima olehnya.⁷⁰

Apabila pelaku usaha merasa keberatan dengan putusan Majelis BPSK, maka ia dapat mengajukan keberatannya kepada Pengadilan Negeri dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari. Pengadilan Negeri yang menerima keberatan pelaku usaha akan memutus perkara tersebut dalam jangka waktu 21 (dua puluh satu) hari sejak diterimanya keberatan tersebut. Selanjutnya, peluang untuk mengajukan

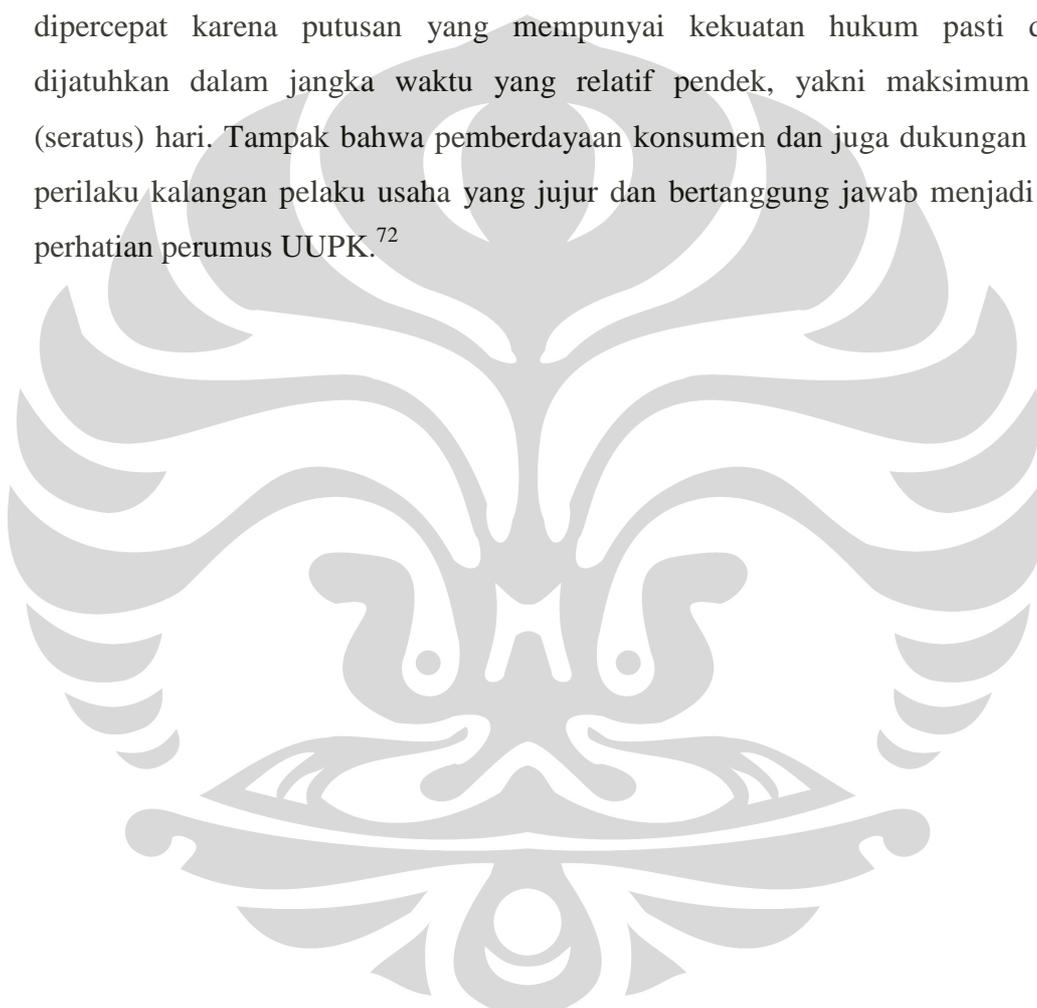
⁶⁸ Indonesia (a), *op. cit.*, Pasal 49.

⁶⁹ *Ibid*, Pasal 54 ayat (3).

⁷⁰ *Ibid*, Pasal 55.

kasasi kepada Mahkamah Agung terhadap keputusan Pengadilan Negeri ini diberikan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari dan Mahkamah Agung wajib mengeluarkan putusan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya permohonan kasasi.⁷¹

Dari keseluruhan proses persidangan berdasarkan ketentuan UUPK tersebut, dapat dilihat bahwa penyelenggaraan keadilan bagi pelaku usaha yang jujur dan bertanggung jawab maupun pihak konsumen dimudahkan dan dipercepat karena putusan yang mempunyai kekuatan hukum pasti dapat dijatuhkan dalam jangka waktu yang relatif pendek, yakni maksimum 100 (seratus) hari. Tampak bahwa pemberdayaan konsumen dan juga dukungan pada perilaku kalangan pelaku usaha yang jujur dan bertanggung jawab menjadi titik perhatian perumus UUPK.⁷²



⁷¹ *Ibid*, Pasal 58.

⁷² Az. Nasution, *op. cit.*, hal. 230.

BAB 3

TINJAUAN UMUM MENGENAI ASPEK HUKUM PERIKLANAN

3.1 Pengertian Periklanan Menurut Para Ahli

Periklanan, yang dalam bahasa Latin disebut *advertere*, memiliki arti mengalihkan perhatian, sehingga periklanan dapatlah diartikan sebagai sesuatu yang dapat mengalihkan perhatian konsumen terhadap sesuatu. Periklanan merupakan media informasi yang sangat penting dalam rangka promosi dan pemasaran produk. Oleh karena itu, media iklan merupakan jembatan penting antara pelaku usaha dan konsumen.⁷³

Dalam dunia periklanan, para ahli memiliki pengertian masing-masing mengenai periklanan. Menurut pendapat Frank Jefkins, periklanan memiliki tujuan membujuk konsumen untuk membeli. Sedangkan menurut *Institute of Practitioners in Advertising* (IPA) di Inggris, periklanan didefinisikan sebagai suatu kegiatan yang mengupayakan suatu pesan penjualan yang sepersuasif mungkin kepada calon pembeli yang paling tepat atas suatu produk berupa barang atau jasa tertentu dengan biaya yang semurah-murahnya.⁷⁴ Selain itu, Drs. Basu Swastha memberikan pengertian periklanan adalah komunikasi non individu, dengan sejumlah biaya, melalui berbagai media yang dilakukan perusahaan, lembaga, non lembaga, non laba, serta individu-individu.⁷⁵ Sedangkan, menurut Saladin, periklanan adalah suatu bentuk penyajian yang sifatnya non personal dan promosi ide, barang-barang atau jasa yang dibayar oleh sponsor. Wells, Burnett, dan Moriarty, juga memberikan pengertian periklanan yang dapat diartikan sebagai komunikasi nonpersonal yang dibayar oleh sponsor yang dikenali, menggunakan media massa untuk membujuk atau mempengaruhi penonton.⁷⁶

⁷³ Taufik H. Simatupang, *op. cit.*, hal. 5

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ “Peminatan Manajemen Pemasaran”, <<http://peminatanmanajemenpemasaran004.blogspot.com/>>, 6 April 2010 – dikutip dari Basu Swastha, “*Azas-Azas Marketing*”, (Yogyakarta: Liberty, 1999).

⁷⁶ *Advertising is paid nonpersonal communication from an identified sponsor using mass media to persuade or influence an audience*, William Wells, John Burnett, dan Sandra Moriarty, *Advertising : Principles & Practice, Fifth Edition* (New Jersey: Prentice Hall International, Inc, 2000), hal 6.

Dibayar artinya bahwa waktu dan tempat bagi iklan pada dasarnya harus dibeli. Pengecualian bagi hal ini hanyalah dalam iklan layanan masyarakat, yang penyediaan waktu dan tempatnya disumbangkan oleh media secara cuma-cuma.⁷⁷ Nonpersonal artinya bahwa iklan melibatkan media massa seperti televisi, radio, majalah atau koran, dan sebagainya yang dapat mengantarkan pesan pada kelompok besar dari perorangan pada saat bersamaan.⁷⁸ Ini berarti bahwa pada dasarnya tidak ada kesempatan bagi penonton untuk langsung memberikan tanggapan atas iklan.

Selain pengertian di atas, periklanan memiliki batasannya tersendiri untuk diikuti oleh para pelaku usaha periklanan. Kalangan ekonom berpendapat bahwa batasan pengertian periklanan tersebut dituangkan dalam definisi standar periklanan, yang antara lain:

1. Periklanan adalah bentuk komunikasi yang dibayar, walaupun beberapa bentuk periklanan biasanya menggunakan ruang khusus yang gratis, misalnya iklan layanan masyarakat. Apabila pembuatan iklan layanan masyarakat harus membayar, tetapi biasanya dengan jumlah yang sedikit.
2. Selain pesan yang disampaikan harus dibayar, dalam iklan juga terjadi proses identifikasi sponsor. Iklan bukan hanya menampilkan pesan mengenai kehebatan produk yang ditawarkan, melainkan juga menyampaikan pesan agar konsumen sadar mengenai perusahaan yang memproduksi produk yang ditawarkan itu. Kita sering mendengar atau melihat iklan yang selain menawarkan produknya juga menyampaikan siapa produsennya. Misalnya iklan obat batuk hitam (OBH) Combi, selain menyampaikan pesan mengenai keampuhan obat batuk OBH, juga menyampaikan produsen OBH Combi, yaitu Combiphar.
3. Maksud utama suatu iklan adalah untuk membujuk atau mempengaruhi konsumen untuk melakukan sesuatu. Dalam iklan, pesan dirancang sedemikian rupa agar bisa membujuk dan mempengaruhi konsumen.

⁷⁷ William Wells, John Burnett, dan Sandra Moriarty, *Advertising : Principles & Practice, Fifth Edition*, hal. 17

⁷⁸ George E. Belch, dan Michael A. Belch, *Advertising and Promotion: An Intergrated Marketing Communications Perspective* (New York: McGraw-Hill Companies, 2007), hal. 17.

4. Periklanan memerlukan media massa sebagai media penyampai pesan. Media massa merupakan sarana untuk menyampaikan pesan kepada penonton target (*target audience*).
5. Penggunaan media massa ini menjadikan periklanan dikategorikan sebagai komunikasi massal, sehingga periklanan mempunyai sifat bukan pribadi (*nonpersonal*).
6. Perancangan iklan harus menentukan kelompok konsumen mana yang akan menjadi target pesan. Tanpa identifikasi konsumen yang jelas, pesan yang disampaikan dalam iklan tidak akan efektif.⁷⁹

3.2 Jenis dan Bentuk Iklan

Jenis dan bentuk iklan dapat dibedakan dalam 9 (sembilan) jenis, yakni:

1. Iklan Merek (*Brand Advertising*);
Jenis Iklan Merek sering disebut sebagai iklan konsumen nasional. Iklan ini memfokuskan pada pengembangan dari identitas merek secara jangka panjang serta mengembangkan gambaran yang menyeluruh bagi produk tertentu.
2. Iklan eceran atau iklan lokal (*Retail or Local Advertising*);
Iklan ini adalah iklan lokal yang memfokuskan pada toko yang menjual banyak variasi produk atau menawarkan suatu jasa. Pesannya memperkenalkan produk secara lokal, merangsang lalu lintas toko, dan membuat gambaran menyeluruh tentang toko tersebut. Iklan eceran ini menjabarkan tentang harga, ketersediaan, lokasi, dan jam operasi toko.
3. Iklan politik (*Political Advertising*)
Politisi menggunakan iklan ini untuk mempengaruhi konsumen untuk memilih mereka dalam suatu pemilihan.
4. Iklan Direktori (*Directory Advertising*)
Iklan ini digunakan untuk mencari data dalam membeli barang dan jasa. Contoh yang sering kita temui adalah iklan dalam lembaran Yellow Pages.
5. Iklan Tanggap Langsung (*Direct Response Advertising*)
Iklan ini menggunakan berbagai perantara, termasuk surat langsung. Hal yang membedakan iklan tanggap langsung dengan iklan yang lain adalah iklan ini

⁷⁹ Taufik H. Simatupang, *op. cit.*, hal. 6

mencoba merangsang penjualan terhadap konsumen secara langsung. Konsumen dapat merespon melalui surat dan telepon, dan produk dikirimkan secara langsung kepada konsumen melalui pos atau jasa pengiriman lain.

6. Iklan bisnis ke bisnis (*Business to Business Advertising*)

Merupakan iklan yang diarahkan kepada pengecer, tingkat grosir dan distributor, termasuk pembeli industri dan profesional seperti pengacara dan dokter. Pengiklan menempatkan iklannya pada publikasi bisnis dan jurnal profesional.

7. Iklan Institusi atau Iklan Perusahaan (*Institutional Advertising*)

Pada iklan ini pesannya terfokus untuk mendirikan identitas perusahaan atau mengarahkan konsumen pada sudut pandang dari perusahaan.

8. Iklan Layanan Masyarakat (*Public Service Advertising*)

Iklan ini menyampaikan pesan yang sifatnya baik dan perlu, seperti berhenti menyetir saat mabuk atau menghindari penyiksaan terhadap anak. Iklan ini biasanya dibuat secara gratis oleh pelaku iklan dan media yang mendonasikan ruang dan waktunya.

9. Iklan interaktif (*Interactive Advertising*)

Merupakan iklan yang diantarkan pada konsumen perorangan yang memiliki akses terhadap komputer dan internet melalui halaman situs, iklan baris dan sebagainya.⁸⁰

3.3 Fungsi Dasar Iklan

Iklan juga memiliki 3 (tiga) fungsi dasar, antara lain:

1. Menyediakan informasi terhadap merek dan produk;

Fungsi utama dari iklan adalah memberikan konsumen informasi yang relevan dan membantu dalam hal pengambilan keputusan. Informasi yang diberikan tergantung pada kebutuhan dari konsumen, contohnya harga dan lokasi pembelian.

2. Menyediakan insentif untuk melakukan tindakan;

Konsumen cenderung sulit untuk mengubah perilaku yang ada. Meskipun mereka tidak puas terhadap produk, kebiasaan telah tercipta, dan mempelajari

⁸⁰ Wells, Burnett, Moriarty, *Advertising: Principles & Practice*, hal.7

produk baru bagi mereka akan terasa sulit. Iklan menyediakan konsumen alasan mengganti merek dengan menjabarkan alasan melalui grafik. Kenyamanan, kualitas tinggi, harga lebih murah, garansi adalah alasan tersebut.

3. Menyediakan pengingat dan penggerak (*reinforcement*);

Konsumen dapat saja lupa atau tidak mengingat mengapa mereka membeli suatu produk tertentu. Iklan harus mengingatkan konsumen secara terus menerus tentang nama merek, kegunaan, nilai, dan sebagainya. Kebanyakan guna ini terdapat pada iklan televisi.⁸¹

3.4 Pihak-Pihak yang Terkait dalam Periklanan

Sebagai salah satu bentuk jasa, mutu iklan sangat bervariasi. Hal ini sangat dipengaruhi oleh kualifikasi, kualitas, dan itikad baik dari pihak-pihak yang terkait dalam bisnis periklanan tersebut. Pihak-pihak dimaksud adalah:

1. Perusahaan periklanan (*Advertising Agency*), yaitu perusahaan yang menjual jasa periklanan bagi produk barang atau jasa.⁸² Pengiklan mempekerjakan perusahaan iklan independen untuk merencanakan dan menerapkan sebagian atau seluruh iklan. Sistem kerjanya adalah kerjasama antara perusahaan dan klien. Pengiklan menggunakan perusahaan periklanan luar karena percaya bahwa perusahaan itu akan lebih efisien dalam menciptakan iklan dan kampanye. Perusahaan periklanan yang sukses biasanya memiliki kemampuan dan pengalaman kreatif, pengetahuan media, daya kerja kuat dan kemampuan menegosiasikan keputusan yang menguntungkan bagi kliennya.⁸³
2. Media periklanan, yaitu setiap media komunikasi massa, baik berupa media cetak (surat kabar, majalah, tabloid) maupun media elektronik (televisi dan radio), termasuk juga media luar ruangan, seperti pamflet, spanduk, dan

⁸¹ *Ibid*, hal. 11

⁸² Taufik H. Simatupang, *op. cit.*, hal. 15.

⁸³ Wells, Burnett, Moriarty, *op. cit.*, hal 11

billboard.⁸⁴ Media adalah perantara komunikasi yang mengantarkan pesan dari pengiklan pada penonton.

3. Pengiklan (*Advertiser*), pelaku usaha yang memesan perancangan/pembuat iklan pada perusahaan/biro iklan tertentu untuk mempromosikan produk hasil usahanya dengan memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur pada biro iklan tersebut. Pengiklan juga membuat keputusan final tentang penonton target, media yang menyajikan iklan, anggaran iklan, dan lamanya iklan.⁸⁵
4. Konsumen, yaitu setiap pemakai dan penikmat produk barang atau jasa yang diiklankan, atau disebut juga penonton target (*target audience*).⁸⁶
5. Pemerintah selaku pengawas berjalannya aturan main (*rule of the game*) yang baik dan jelas dalam bisnis periklanan.⁸⁷
6. *Vendors*, adalah kelompok dari organisasi jasa yang membantu pengiklan, perusahaan periklanan, dan media periklanan. Sering pula disebut sebagai *freelancers* atau *consultants*. Contohnya adalah penulis naskah dan seniman grafis, fotografer, pengarang lagu dan sebagainya. *Vendor* dipekerjakan karena berbagai alasan, antara lain karena lebih ahli dalam bidangnya atau menginginkan sudut pandang yang baru dan segar. Namun, alasan utamanya adalah upah kerjanya yang lebih murah sebagai pegawai lepas dibandingkan dengan upah dari pegawai dalam perusahaan.⁸⁸

3.5 Proses Pembuatan Iklan

Dalam memproduksi iklan, maka pihak yang akan terlibat adalah 3 (tiga) pihak, yakni pengiklan, perusahaan periklanan (biro iklan), dan media periklanan. Terdapat 2 (dua) jalur untuk memproduksi iklan, yakni melalui jalur umum dan jalur tidak umum. Berikut penjelasannya secara singkat:

⁸⁴ Taufik H. Simatupang, *op. cit.*, hal. 15

⁸⁵ Wells, Burnett, Moriarty, *op. cit.*, hal 11

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Taufik H. Simatupang, *op. cit.*, hal. 16

⁸⁸ Wells, Burnett, Moriarty, *op. cit.*, hal 11

3.5.1 Jalur Umum⁸⁹

Pada jalur ini pengiklan akan datang sebagai klien kepada perusahaan periklanan. Perusahaan periklanan akan melakukan kajian terhadap strategi kreatif, yakni melakukan produksi ide-ide kreatif yang akan digunakan dalam iklan. Kemudian perusahaan periklanan akan melakukan kajian terhadap strategi media, yang mencakup 4 (empat) hal, yaitu:

1. *Media Research*

Merupakan riset untuk menentukan segmen dan jenis media yang akan ditempatkan oleh iklan tersebut. Media dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

a. Media Konvensional

- 1) Media cetak (tabloid, koran, majalah)
- 2) Media elektronik (radio, televisi)
- 3) Media luar ruangan (*billboard*, spanduk, poster)

b. Media baru (*new media*)

Riset ini hendak mengetahui pasar dari produk yang akan diiklankan; apakah iklan tersebut perlu untuk ditempatkan di *billboard*, atau media lainnya. Riset ini akan dilakukan sebanyak dua kali, yaitu pada saat sebelum iklan disiarkan atau diedarkan (*pre buy analysis*), dan sesudah iklan disiarkan atau diedarkan (*post buy analysis*). Riset ini dapat melalui internet, SMS, dan sebagainya.

2. *Media planning*

Merupakan riset untuk merencanakan media yang akan digunakan sebagai tempat mengiklankan. Misalnya, apakah iklan tersebut akan ditempatkan di majalah remaja atau majalah dewasa. Selanjutnya, setelah perusahaan periklanan memutuskan bahwa iklan tersebut harus ditempatkan di majalah dewasa, akan ditentukan apakah iklan tersebut akan dipasang di TEMPO, GATRA, atau FORUM.

3. *Media Buying*

Perusahaan periklanan kemudian melakukan pembelian ruang (*space*) dan pemasangan atau penyiaran iklan di media yang dituju.

⁸⁹ "Proses Kreatif Pembuatan Iklan," <<http://peni-usd.vox.com/library/post/kegiatan-belajar-1-proses-kreatif-pembuatan-iklan.html>>, 18 April 2010.

4. *Media Monitoring*

Perusahaan periklanan kemudian akan melakukan pengawasan dan pemantauan, apakah iklan tersebut telah sesuai dengan target penayangan atau pengedaran. Misalnya apakah benar iklan telah disiarkan oleh RCTI sesuai dengan perjanjian.

Pada prakteknya, perusahaan periklanan dapat mengalihkan sebagian pekerjaannya kepada pihak lain, dalam hal ini biasanya menggunakan jasa dari *Production House* (untuk membuka casting *talent* iklan, mempersiapkan *shooting* iklan, dan sebagainya), atau *Event Organizer* (untuk mengatur pemeran, seminar yang mempromosikan barang dan jasa, dan sebagainya).

3.5.2 Jalur Tidak Umum⁹⁰

Apabila melalui jalur tidak umum, maka 4 (empat) fungsi dari perusahaan periklanan seperti yang telah dijelaskan di atas akan dijalankan oleh departemen iklan yang dimiliki oleh pengiklan itu sendiri (*in-house*).

Di dalam perusahaan periklanan biasanya terdapat 3 (tiga) departemen, yaitu:

- a. Departemen *Account Executive* sebagai penghubung atau perantara langsung dengan klien.
- b. Departemen *Creative* sebagai penghasil ide-ide kreatif bagi iklan.
- c. Departemen *Media* sebagai perantara dengan media.

Biasanya di dalam hubungan pemberian jasa pembuatan iklan, *Account Executive* harus mengetahui 6 (enam) info dari klien, yaitu:

1. Keunikan produk, keunggulan produk, dan sebagainya.
2. Konsumen yang akan dijadikan sasaran produk.
3. Tujuan dari iklan tersebut.
4. Pesaing dari klien.
5. Anggaran yang dimiliki klien untuk memproduksi iklan.
6. Media yang dikehendaki.

⁹⁰ *Ibid.*

Tetapi, pada kenyataannya, keputusan akhir tentang produksi iklan dan segala unsur dan aspek di dalamnya ada di pihak pengiklan (klien), bukan di pihak perusahaan iklan. Karena dalam sebuah perusahaan periklanan, langkah terakhir yang dilakukan adalah presentasi di hadapan pengiklan untuk memperoleh persetujuan. Apabila telah disetujui, rancangan iklan tersebut diproduksi dan dipublikasikan melalui media-media yang telah ditetapkan.⁹¹

3.6 Pengaturan Iklan pada Umumnya

3.6.1 Pengaturan Iklan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran

Pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (selanjutnya disebut “UU Penyiaran”) mengatur mengenai ketentuan iklan yang layak untuk dikonsumsi penonton. Hal tersebut diatur pada Pasal 46 dan Pasal 47. Pasal 46 UU Penyiaran berbunyi sebagai berikut.⁹²

1. Siaran iklan terdiri dari siaran iklan niaga dan siaran iklan layanan masyarakat.
2. Siaran iklan wajib menaati asas, tujuan, fungsi, dan arah penyiaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, dan Pasal 5.
3. Siaran iklan niaga dilarang melakukan:
 - a. promosi yang dihubungkan dengan ajaran suatu agama, ideologi, pribadi dan/atau kelompok, yang menyinggung perasaan dan/atau merendahkan martabat agama lain, ideologi lain, pribadi lain, atau kelompok lain;
 - b. promosi minuman keras atau sejenisnya dan bahan atau zat adiktif;
 - c. promosi rokok yang memperagakan wujud rokok;
 - d. hal-hal yang bertentangan dengan kesusilaan masyarakat dan nilai-nilai agama; dan/atau
 - e. eksploitasi anak di bawah umur 18 (delapan belas) tahun.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Indonesia (c), Undang-Undang Penyiaran, UU No. 32 Tahun 2002, LN. No. 139 Tahun 2002, TLN No. 4252, Pasal 46.

Perlakuan eksploitasi, misalnya tindakan atau perbuatan memperlalat, memanfaatkan, atau memeras anak untuk memperoleh keuntungan pribadi, keluarga, atau golongan.⁹³

4. Materi siaran iklan yang disiarkan melalui lembaga penyiaran wajib memenuhi persyaratan yang dikeluarkan oleh KPI.
5. Siaran iklan niaga yang disiarkan menjadi tanggung jawab lembaga penyiaran. Lembaga penyiaran adalah penyelenggara penyiaran, baik lembaga penyiaran publik, lembaga penyiaran swasta, lembaga penyiaran komunitas maupun lembaga penyiaran berlangganan yang dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan tanggung jawabnya berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹⁴
6. Siaran iklan niaga yang disiarkan pada mata acara siaran untuk anak-anak wajib mengikuti standar siaran untuk anak-anak.
7. Lembaga Penyiaran wajib menyediakan waktu untuk siaran iklan layanan masyarakat.
8. Waktu siaran iklan niaga untuk Lembaga Penyiaran Swasta paling banyak 20% (dua puluh per seratus), sedangkan untuk Lembaga Penyiaran Publik paling banyak 15% (lima belas per seratus) dari seluruh waktu siaran.
9. Waktu siaran iklan layanan masyarakat untuk Lembaga Penyiaran Swasta paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) dari siaran iklan niaga, sedangkan untuk Lembaga Penyiaran Publik paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus) dari siaran iklannya.
10. Waktu siaran lembaga penyiaran dilarang dibeli oleh siapa pun untuk kepentingan apa pun, kecuali untuk siaran iklan.
11. Materi siaran iklan wajib menggunakan sumber daya dalam negeri.
Yang dimaksud dengan sumber daya dalam negeri adalah pemeran dan latar belakang produk iklan bersumber dari dalam negeri.⁹⁵

⁹³ *Ibid*, Penjelasan Pasal 46 ayat 3 e.

⁹⁴ *Ibid*, Pasal 1 angka 9.

⁹⁵ *Ibid*, Penjelasan Pasal 46 ayat (11).

Seperti yang telah dijelaskan pada Pasal 46 ayat (1) UU Penyiaran di atas, siaran iklan terdiri atas siaran iklan niaga dan siaran iklan layanan masyarakat. Berikut adalah masing-masing pengertian dari siaran iklan, siaran niaga, dan siaran layanan masyarakat yang dituangkan dalam Pasal 1 angka 5, Pasal 1 angka 6, dan pasal 1 angka 7 UU Penyiaran:

1. Siaran iklan adalah siaran informasi yang bersifat komersial dan layanan masyarakat tentang tersedianya jasa, barang, dan gagasan yang dapat dimanfaatkan oleh khalayak dengan atau tanpa imbalan kepada lembaga penyiaran yang bersangkutan.⁹⁶
2. Siaran iklan niaga adalah siaran iklan komersial yang disiarkan melalui penyiaran radio atau televisi dengan tujuan memperkenalkan, memasyarakatkan, dan/atau mempromosikan barang atau jasa kepada khalayak sasaran untuk mempengaruhi konsumen agar menggunakan produk yang ditawarkan.⁹⁷
3. Siaran iklan layanan masyarakat adalah siaran iklan nonkomersial yang disiarkan melalui penyiaran radio atau televisi dengan tujuan memperkenalkan, memasyarakatkan, dan/atau mempromosikan gagasan, cita-cita, anjuran, dan/atau pesan-pesan lainnya kepada masyarakat untuk mempengaruhi khalayak agar berbuat dan/atau bertindak laku sesuai dengan pesan iklan tersebut.⁹⁸

Penjabaran pengertian dari masing-masing jenis siaran iklan di atas dapat dijadikan patokan oleh konsumen untuk membedakan antara siaran iklan niaga dan siaran iklan layanan masyarakat. Sehingga tidak terjadi kesalahpahaman dalam membedakan jenis siaran iklan tersebut.

Selanjutnya, berdasarkan pengaturan pada Pasal 46 ayat (2) UU Penyiaran bahwa siaran iklan wajib menaati asas, tujuan, fungsi, dan arah penyiaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, dan Pasal 5, yang mengatur sebagai berikut.

⁹⁶ *Ibid*, Pasal 1 angka 5.

⁹⁷ *Ibid*, Pasal 1 angka 6.

⁹⁸ *Ibid*, Pasal 1 angka 7.

a. Pasal 2

Penyiaran diselenggarakan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan asas manfaat, adil dan merata, kepastian hukum, keamanan, keberagaman, kemitraan, etika, kemandirian, kebebasan, dan tanggung jawab.⁹⁹

b. Pasal 3

Penyiaran diselenggarakan dengan tujuan untuk memperkuat integrasi nasional, terbinanya watak dan jati diri bangsa yang beriman dan bertakwa, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum, dalam rangka membangun masyarakat yang mandiri, demokratis, adil dan sejahtera, serta menumbuhkan industri penyiaran Indonesia.¹⁰⁰

c. Pasal 4

(1) Penyiaran sebagai kegiatan komunikasi massa mempunyai fungsi sebagai media informasi, pendidikan, hiburan yang sehat, kontrol dan perekat sosial.

(2) Dalam menjalankan fungsi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), penyiaran juga mempunyai fungsi ekonomi dan kebudayaan.¹⁰¹

d. Pasal 5

Penyiaran diarahkan untuk :

- a. menjunjung tinggi pelaksanaan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. menjaga dan meningkatkan moralitas dan nilai-nilai agama serta jati diri bangsa;
- c. meningkatkan kualitas sumber daya manusia;
- d. menjaga dan mempererat persatuan dan kesatuan bangsa;
- e. meningkatkan kesadaran ketaatan hukum dan disiplin nasional;
- f. menyalurkan pendapat umum serta mendorong peran aktif masyarakat dalam pembangunan nasional dan daerah serta melestarikan lingkungan hidup;

⁹⁹ *Ibid*, Pasal 2.

¹⁰⁰ *Ibid*, Pasal 3.

¹⁰¹ *Ibid*, Pasal 4.

- g. mencegah monopoli kepemilikan dan mendukung persaingan yang sehat di bidang penyiaran;
- h. mendorong peningkatan kemampuan perekonomian rakyat, mewujudkan pemerataan, dan memperkuat daya saing bangsa dalam era globalisasi;
- i. memberikan informasi yang benar, seimbang, dan bertanggung jawab;
- j. memajukan kebudayaan nasional.¹⁰²

Setiap siaran iklan harus sesuai dengan ketentuan Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, dan Pasal 5 UU Penyiaran seperti yang telah dijabarkan di atas agar siaran iklan tetap sejalan dengan norma-norma yang berlaku di Indonesia dan layak untuk dikonsumsi masyarakat.

Selain itu, pada Pasal 47 UU Penyiaran mengatur mengenai sensor isi siaran yang berbunyi: “isi siaran dalam bentuk film dan/atau iklan wajib memperoleh tanda lulus sensor dari lembaga yang berwenang”. Tanda lulus sensor yang dimaksud dalam Pasal ini, hanya berlaku bagi jasa penyiaran televisi.¹⁰³

3.6.2 Pengaturan Iklan pada Etika Pariwara Indonesia (EPI)

Para penyusun menyebut Kode Etik yang mereka susun dengan sebutan Etika Pariwara Indonesia (selanjutnya disebut “EPI”). EPI ini disusun atas penyempurnaan kedua atas dokumen serupa yang pertama kali diikrarkan tanggal 17 September 1981, yang juga adalah penyempurnaan atas kitab pertama yang diikrarkan tanggal 19 Agustus 1996,¹⁰⁴ yang dahulu diberi nama Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia. Pada dasarnya, pengaturannya masih sama tidak begitu banyak perbedaan. Secara umum, EPI dimaksudkan untuk menjaga citra bisnis periklanan di mata masyarakat dan untuk menjaga persaingan antar pengusaha periklanan agar berjalan dengan wajar dan mencegah terjadinya persaingan tidak sehat dalam penyelenggaraan bisnis periklanan. Jadi, tujuan

¹⁰² *Ibid*, Pasal 5.

¹⁰³ *Ibid*, Pasal 47.

¹⁰⁴ Gugus Tugas Penyempurnaan TKTCPI, *Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia 2005*, (Jakarta: 1 Juli 2005).

disusunnya EPI, sama halnya dengan TKTCPI, adalah agar terdapat praktek usaha periklanan yang wajar dan sehat. EPI bukan merupakan produk Undang-Undang yang mengikat secara luas (publik), melainkan sebagai *self regulation* bagi para anggotanya. Kode etik ini memiliki arti penting dalam rangka memberikan kejelasan aturan main (*rule of the game*) dalam periklanan dan juga untuk menjaga tindakan dan perilaku anggotanya agar tetap menjunjung etika dalam melakukan bisnis periklanan. Sehingga persaingan bisnis periklanan untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya tidak menimbulkan penyesatan informasi yang pada akhirnya sangat merugikan konsumen.

EPI sebagai penyempurnaan kedua dilakukan karena banyaknya perubahan yang terjadi dalam industri periklanan dalam lima tahun terakhir yang belum tercakup dalam TKTCPI lama. Dalam kaitan ini, sebagian dari penyempurnaan yang diperlukan adalah untuk memperluas perspektif setiap permasalahan etika, namun di lain pihak, mempertajam subyek klausal terkait. Sebagian lainnya dari penyempurnaan ini adalah untuk menampung tiga gejala penting yang menjadi penyebab terjadinya perubahan besar dalam industri periklanan saat ini, yaitu:

- a. Lompatan teknologi komunikasi dan informasi yang memunculkan berbagai wujud pesan dan media periklanan baru.
- b. Konvergensi media yang mengharuskan adanya konsistensi perlakuan antar media, antar klausal.
- c. Kebutuhan untuk berkampanye pemasaran yang menyeluruh dan terpadu, sehingga memunculkan juga bentuk-bentuk jasa dan metode baru dalam berprofesi dan berpraktik usaha.¹⁰⁵

Para pengurus pusat atau pimpinan dari berbagai asosiasi atau lembaga telah meratifikasi dan menyepakati diberlakukannya EPI ini. Mereka adalah:

1. AMLI (Asosiasi Perusahaan Media Luar Griya Indonesia)
2. APPI (Asosiasi Perusahaan Pengiklan Indonesia)
3. ASPINDO (Asosiasi Pemrakarsa dan Penyantun Iklan Indonesia)
4. ATVLI (Asosiasi Televisi Lokal Indonesia)

¹⁰⁵ *Ibid.*

5. ATVSI (Asosiasi Televisi Swasta Indonesia)
6. GPBSI (Gabungan Perusahaan Bioskop Indonesia)
7. PPPI (Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia)
8. PRSSNI (Persatuan Radio Siaran Swasta Nasional Indonesia)
9. SPS (Serikat Penerbit Surat kabar)
10. TVRI (Televisi Republik Indonesia).¹⁰⁶

EPI juga mendapat masukan dari Komisi Penyiaran Indonesia, Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), International Advertising Association (IAA), serta sumber dari dalam dan luar negeri yang terkait. Selain para asosiasi atau lembaga pengemban tersebut, EPI ini juga terbuka bagi pihak-pihak lain yang ingin secara resmi - melalui pernyataan tertulis - menjadi pengemban, atau pendukungnya.¹⁰⁷

Kemudian EPI menyebutkan bahwa iklan dan pelaku periklanan harus mematuhi asas-asas umum periklanan antara lain:

1. Jujur, benar, dan bertanggungjawab.
2. Bersaing secara sehat.
3. Melindungi dan menghargai khalayak, serta tidak merendahkan agama, budaya, negara, dan golongan, serta tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku.¹⁰⁸

Penerapan umum sesuai dengan asas-asas umum periklanan di atas yang diatur pada EPI adalah sebagai berikut.

1. Hak Cipta

Penggunaan, penyebaran, penggandaan, penyiaran atau pemanfaatan lain materi atau bagian dari materi periklanan yang bukan milik sendiri, harus atas ijin tertulis dari pemilik atau pemegang merek yang sah.

2. Bahasa

1. Iklan harus disajikan dalam bahasa yang bisa dipahami oleh khalayak sasarannya, dan tidak menggunakan persandian (enkripsi) yang dapat

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Gugus Tugas Penyempurnaan TKTCPI, *op. cit.*, BAB II C.

menimbulkan penafsiran selain dari yang dimaksudkan oleh perancang pesan iklan tersebut.

2. Iklan tidak boleh menggunakan kata-kata superlatif seperti "paling", "nomor satu", "top", atau kata-kata berawalan "ter", dan atau yang bermakna sama, tanpa secara khas menjelaskan keunggulan tersebut yang harus dapat dibuktikan dengan pernyataan tertulis dari otoritas terkait atau sumber yang otentik.
3. Penggunaan kata-kata tertentu harus memenuhi ketentuan berikut:
 - a. Penggunaan kata "100%", "murni", "asli" untuk menyatakan sesuatu kandungan, kadar, bobot, tingkat mutu, dan sebagainya, harus dapat dibuktikan dengan pernyataan tertulis dari otoritas terkait atau sumber yang otentik.
 - b. Penggunaan kata "halal" dalam iklan hanya dapat dilakukan oleh produk-produk yang sudah memperoleh sertifikat resmi dari Majelis Ulama Indonesia, atau lembaga yang berwenang.
 - c. Pada prinsipnya kata halal tidak untuk diiklankan. Penggunaan kata "halal" dalam iklan pangan hanya dapat ditampilkan berupa label pangan yang mencantumkan logo halal untuk produk – produk yang sudah memperoleh sertifikat resmi dari Majelis Ulama Indonesia atau lembaga yang berwenang.
 - d. Kata-kata "presiden", "raja", "ratu" dan sejenisnya tidak boleh digunakan dalam kaitan atau konotasi yang negatif.
3. Tanda Asteris (*)
 4. Tanda asteris pada iklan di media cetak tidak boleh digunakan untuk menyembunyikan, menyesatkan, membingungkan atau membohongi khalayak tentang kualitas, kinerja, atau harga sebenarnya dari produk yang diiklankan, ataupun tentang ketidaktersediaan sesuatu produk.
 4. Tanda asteris pada iklan di media cetak hanya boleh digunakan untuk memberi penjelasan lebih rinci atau sumber dari sesuatu pernyataan yang bertanda tersebut.

4. Penggunaan Kata "Satu-satunya"

Iklan tidak boleh menggunakan kata-kata "satu-satunya" atau yang bermakna sama, tanpa secara khas menyebutkan dalam hal apa produk tersebut menjadi yang satu-satunya dan hal tersebut harus dapat dibuktikan dan dipertanggungjawabkan.

5. Pemakaian Kata "Gratis"

Kata "gratis" atau kata lain yang bermakna sama tidak boleh dicantumkan dalam iklan, bila ternyata konsumen harus membayar biaya lain. Biaya pengiriman yang dikenakan kepada konsumen juga harus dicantumkan dengan jelas.

6. Pencantuman Harga

Jika harga sesuatu produk dicantumkan dalam iklan, maka ia harus ditampakkan dengan jelas, sehingga konsumen mengetahui apa yang akan diperolehnya dengan harga tersebut.

7. Garansi

Jika suatu iklan mencantumkan garansi atau jaminan atas mutu suatu produk, maka dasar-dasar jaminannya harus dapat dipertanggung-jawabkan.

8. Janji Pengembalian Uang (*warranty*)

Jika suatu iklan menjanjikan pengembalian uang ganti rugi atas pembelian suatu produk yang ternyata mengecewakan konsumen, maka:

1. Syarat-syarat pengembalian uang tersebut harus dinyatakan secara jelas dan lengkap, antara lain jenis kerusakan atau kekurangan yang dijamin, dan jangka waktu berlakunya pengembalian uang.
2. Pengiklan wajib mengembalikan uang konsumen sesuai janji yang telah diiklankannya.

9. Rasa Takut dan Takhayul

Iklan tidak boleh menimbulkan atau mempermainkan rasa takut, maupun memanfaatkan kepercayaan orang terhadap takhayul, kecuali untuk tujuan positif.

10. Kekerasan

Iklan tidak boleh - langsung maupun tidak langsung – menampilkan adegan kekerasan yang merangsang atau memberi kesan membenarkan terjadinya tindakan kekerasan.

11. Keselamatan

Iklan tidak boleh menampilkan adegan yang mengabaikan segi-segi keselamatan, utamanya jika ia tidak berkaitan dengan produk yang diiklankan.

12. Perlindungan Hak-hak Pribadi

Iklan tidak boleh menampilkan atau melibatkan seseorang tanpa terlebih dahulu memperoleh persetujuan dari yang bersangkutan, kecuali dalam penampilan yang bersifat massal, atau sekadar sebagai latar, sepanjang penampilan tersebut tidak merugikan yang bersangkutan.

13. Hiperbolisasi

Boleh dilakukan sepanjang ia semata-mata dimaksudkan sebagai penarik perhatian atau humor yang secara sangat jelas berlebihan atau tidak masuk akal, sehingga tidak menimbulkan salah persepsi dari khalayak yang disasarinya.

14. Waktu Tenggang (*elapse time*)

Iklan yang menampilkan adegan hasil atau efek dari penggunaan produk dalam jangka waktu tertentu, harus jelas mengungkapkan memadainya rentang waktu tersebut.

15. Penampilan Pangan

Iklan tidak boleh menampilkan penyia-nyiaan, pemborosan, atau perlakuan yang tidak pantas lain terhadap makanan atau minuman.

16. Penampilan Uang

1. Penampilan dan perlakuan terhadap uang dalam iklan haruslah sesuai dengan norma-norma kepatutan, dalam pengertian tidak mengesankan pemujaan ataupun pelecehan yang berlebihan.
2. Iklan tidak boleh menampilkan uang sedemikian rupa sehingga merangsang orang untuk memperolehnya dengan cara-cara yang tidak sah.
3. Iklan pada media cetak tidak boleh menampilkan uang dalam format frontal dan skala 1:1, berwarna ataupun hitam-putih.

4. Penampilan uang pada media visual harus disertai dengan tanda "specimen" yang dapat terlihat jelas.

17. Penampilan Hewan

Iklan tidak boleh menampilkan perlakuan yang tidak pantas terhadap hewan, utamanya dari spesies langka dan dilindungi, maupun hewan peliharaan.

18. Kesaksian Konsumen (*testimony*)

1. Pemberian kesaksian hanya dapat dilakukan atas nama perorangan, bukan mewakili lembaga, kelompok, golongan, atau masyarakat luas.
2. Kesaksian konsumen harus merupakan kejadian yang benar-benar dialami, tanpa maksud untuk melebih-lebihkannya.
3. Untuk produk-produk yang hanya dapat memberi manfaat atau bukti kepada konsumennya dengan penggunaan yang teratur dan atau dalam jangka waktu tertentu, maka pengalaman sebagaimana dimaksud dalam butir 1.18.2 di atas juga harus telah memenuhi syarat-syarat keteraturan dan jangka waktu tersebut.
4. Kesaksian konsumen harus dapat dibuktikan dengan pernyataan tertulis yang ditanda tangani oleh konsumen tersebut.
5. Identitas dan alamat pemberi kesaksian jika diminta oleh lembaga penegak etika, harus dapat diberikan secara lengkap. Pemberi kesaksian pun harus dapat dihubungi pada hari dan jam kantor biasa.

19. Anjuran (*endorsement*)

1. Pernyataan, klaim atau janji yang diberikan harus terkait dengan kompetensi yang dimiliki oleh penganjur.
2. Pemberian anjuran hanya dapat dilakukan oleh individu, tidak diperbolehkan mewakili lembaga, kelompok, golongan, atau masyarakat luas.

20. Perbandingan

1. Perbandingan langsung dapat dilakukan, namun hanya terhadap aspek-aspek teknis produk, dan dengan kriteria yang tepat sama.
2. Jika perbandingan langsung menampilkan data riset, makametodologi, sumber dan waktu penelitiannya harus diungkapkan secara jelas. Penggunaan data riset tersebut harus sudah memperoleh persetujuan atau

verifikasi dari organisasi atau lembaga yang berkompeten untuk menilai riset atau analisis yang dimaksud.

3. Perbandingan tak langsung harus didasarkan pada kriteria yang tidak menyesatkan khalayak.

21. Perbandingan Harga

Hanya dapat dilakukan terhadap efisiensi dan kemanfaatan penggunaan produk, dan harus disertai dengan penjelasan atau penalaran yang memadai.

22. Merendahkan

Iklan tidak boleh merendahkan produk pesaing secara langsung maupun tidak langsung.

23. Peniruan

1. Iklan tidak boleh dengan sengaja meniru iklan produk pesaing sedemikian rupa sehingga dapat merendahkan produk pesaing, ataupun menyesatkan atau membingungkan khalayak. Peniruan tersebut meliputi baik ide dasar, konsep atau alur cerita, setting, komposisi musik maupun eksekusi. Dalam pengertian eksekusi termasuk model, kemasan, bentuk merek, logo, judul atau subjudul, slogan, komposisi huruf dan gambar, komposisi musik baik melodi maupun lirik, ikon atau atribut khas lain, dan properti.
2. Iklan tidak boleh meniru ikon atau atribut khas yang telah lebih dulu digunakan oleh sesuatu iklan produk pesaing dan masih digunakan hingga kurun dua tahun terakhir.

24. Istilah Ilmiah dan Statistik

Iklan tidak boleh menyalahgunakan istilah-istilah ilmiah dan statistic untuk menyesatkan khalayak, atau menciptakan kesan yang berlebihan.

25. Ketiadaan Produk

Iklan hanya boleh dimediasi jika telah ada kepastian tentang tersedianya produk yang diiklankan tersebut.

26. Ketaktersediaan Hadiah

Iklan tidak boleh menyatakan "selama persediaan masih ada" atau kata-kata lain yang bermakna sama.

27. Pornografi dan Pornoaksi

Iklan tidak boleh mengeksploitasi erotisme atau seksualitas dengan cara apa pun, dan untuk tujuan atau alasan apa pun.

28. Khalayak Anak-anak

1. Iklan yang ditujukan kepada khalayak anak-anak tidak boleh menampilkan hal-hal yang dapat mengganggu atau merusak jasmani dan rohani mereka, memanfaatkan kemudahpercayaan, kekurangpengalaman, atau kepolosan mereka.
2. Film iklan yang ditujukan kepada, atau tampil pada segmen waktu siaran khalayak anak-anak dan menampilkan adegan kekerasan, aktivitas seksual, bahasa yang tidak pantas, dan atau dialog yang sulit wajib mencantumkan kata-kata "Bimbingan Orangtua" atau simbol yang bermakna sama.¹⁰⁹

3.6.3 Pengaturan Iklan pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

UUPK tidak memberikan definisinya tentang iklan. UU tersebut hanya memuat definisinya tentang promosi. Definisi promosi yang terdapat dalam pasal 1 angka 6 UUPK yaitu:

“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.”

Perbedaan iklan dengan promosi yaitu iklan merupakan salah satu bentuk aktualisasi dari promosi. Sementara itu, beberapa contoh kegiatan promosi yang sering dilakukan pelaku usaha dalam mempromosikan barang dan/atau jasanya adalah sebagai berikut.

1. Penetapan harga tidak sebanding dengan tingginya kualitas barang dan/atau jasa itu.

¹⁰⁹ *Ibid*, BAB III A1.

2. Aksi pemotongan tingkat harga dalam tempo tertentu, biasanya dilakukan dalam momen-momen penting seperti hari raya, hari nasional, suatu bulan, minggu, hari istimewa yang melibatkan kalangan masyarakat.
3. Penyebaran barang atau jasa ke tengah pasar secara cuma-cuma.
4. Aksi bakti sosial atau kegiatan olahraga yang merupakan dedikasi kepada kelompok masyarakat, seperti pelajar/mahasiswa, pegawai, dan lain-lain.
5. Mengenalkan dan menyebarkan informasi suatu produk dengan memakai media iklan, selebaran, spanduk, atau reklame.
6. Merancang standar mutu tertentu, mengemas produk dengan gaya atau desain khusus, atau membuat suatu produk dalam karakteristik yang menarik perhatian.
7. Menggandeng sponsor, persetujuan/afiliasi dengan pihak bisnis atau dengan suatu jenis produk yang sudah terkenal di dalam atau di luar negeri kepada produknya dengan mencantumkan hal tersebut dalam label.
8. Melakukan aksi promotif dengan kata-kata atraktif, seperti aman, bagus, berkhasiat tinggi, jaminan mutu, dan lain-lain.¹¹⁰

UUPK memberikan batasan-batasan dan pengaturan menyangkut iklan. Berikut merupakan ketentuan tentang iklan yang terkandung di dalam UUPK:

1. Pasal 9

1. Pelaku usaha dilarang menawarkan, memproduksi, mengiklankan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar, dan/atau seolah-olah:
 - a. barang tersebut telah memenuhi dan/atau memiliki potongan harga, harga khusus, standar mutu tertentu, gaya atau mode tertentu, karakteristik tertentu, sejarah atau guna tertentu;
 - b. barang tersebut dalam keadaan baik dan/atau baru;
 - c. barang dan/atau jasa tersebut telah mendapatkan dan/atau memiliki sponsor, persetujuan, perlengkapan tertentu, keuntungan tertentu, ciri-ciri kerja atau aksesoris tertentu;
 - d. barang dan/atau jasa tersebut dibuat oleh perusahaan yang mempunyai sponsor, persetujuan atau afiliasi;

¹¹⁰ N.H.T Siahaan, *Hukum Konsumen*, hal. 122.

- e. barang dan/atau jasa tersebut tersedia;
 - f. barang tersebut tidak mengandung cacat tersembunyi;
 - g. barang tersebut merupakan kelengkapan dari barang tertentu;
 - h. barang tersebut berasal dari daerah tertentu;
 - i. secara langsung atau tidak langsung merendahkan barang dan/atau jasa lain;
 - j. menggunakan kata-kata yang berlebihan, seperti aman, tidak berbahaya, tidak mengandung risiko atau efek sampingan tampak keterangan yang lengkap;
 - k. menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti.
2. Barang dan/atau jasa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang untuk diperdagangkan.
 3. Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap ayat (1) dilarang melanjutkan penawaran, promosi, dan pengiklanan barang dan/atau jasa tersebut.¹¹¹
2. Pasal 10
- Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan atau membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai:
- a. harga atau tarif suatu barang dan/atau jasa;
 - b. kegunaan suatu barang dan/atau jasa;
 - c. kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi atas suatu barang dan/atau jasa;
 - d. tawaran potongan harga atau hadiah menarik yang ditawarkan;
 - e. bahaya penggunaan barang dan/atau jasa.¹¹²
3. Pasal 12
- Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan suatu barang dan/atau jasa dengan harga atau tarif khusus dalam waktu dan jumlah tertentu, jika pelaku usaha tersebut tidak bermaksud untuk melaksanakannya

¹¹¹ Indonesia (a), *op. cit.*, Pasal 9.

¹¹² *Ibid*, Pasal 10.

sesuai dengan waktu dan jumlah yang ditawarkan, dipromosikan, atau diiklankan.¹¹³

4. Pasal 13

1. Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, atau mengiklankan suatu barang dan/jasa dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan/atau jasa lain secara cuma-cuma dengan maksud tidak memberikannya atau memberikan tidak sebagaimana yang dijanjikannya.
2. Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan obat, obat tradisional, suplemen makanan, alat kesehatan, dan jasa pelayanan kesehatan dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan/atau jasa lain.¹¹⁴

5. Pasal 17

1. Pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang:
 - a. mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan dan harga barang dan/atau tarif jasa serta ketepatan waktu penerimaan barang dan/atau jasa;
 - b. mengelabui jaminan/garansi terhadap barang dan/atau jasa;
 - c. memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat mengenai barang dan/atau jasa;
 - d. tidak memuat informasi mengenai risiko pemakaian barang dan/atau jasa;
 - e. mengeksploitasi kejadian dan/atau seseorang tanpa seizin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan;
 - f. melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan.
2. Pelaku usaha periklanan dilarang melanjutkan peredaran iklan yang telah melanggar ketentuan pada ayat (1).¹¹⁵

¹¹³ *Ibid*, Pasal 12.

¹¹⁴ *Ibid*, Pasal 13.

¹¹⁵ *Ibid*, Pasal 17.

Dari ketentuan pasal-pasal seperti yang tersebut di atas, ada beberapa hal yang patut dikaji terkait dengan aspek hukum periklanan, yaitu:

1. Definisi

Iklan diidentikkan dengan kata promosi sebagai suatu kegiatan pengenalan dan penyebarluasan informasi untuk menarik minat beli konsumen. Apabila dianalisis, definisi tersebut lebih menekankan pada pengenalan informasi untuk menarik minat beli konsumen. Secara *de facto* pemahaman terhadap definisi tersebut sering kali ditafsirkan pelaku usaha menjadi semacam alat, dengan menghalalkan muatan informasi apa saja, semata-mata untuk menggugah konsumen untuk membeli. Tanpa disadari bahwa secara hukum ada informasi-informasi yang dilarang, meskipun menurut pertimbangan teknis pemasaran (*marketing*) sangat mungkin menggugah konsumen untuk membeli.

2. Hak konsumen

Hak konsumen untuk mengakses informasi dari penayangan iklan sudah diatur dengan tegas, yaitu berupa informasi-informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa. Ketiga muatan informasi (benar, jelas, dan jujur) wajib diberikan oleh pelaku usaha dalam menginformasikan produknya. Meskipun di sisi lain, ukuran-ukuran dari ketiga muatan informasi tersebut tidak begitu jelas. Batasan diperkenankan atau dilarangnya suatu iklan menjadi hal yang sensitif bagi dunia usaha untuk bersaing dalam iklan dan promosi secara sehat.

3. Kewajiban Pelaku Usaha

Sebagai timbal balik hak konsumen sebagaimana yang tersebut dalam butir 2 di atas, maka menjadi kewajiban bagi pelaku usaha untuk menginformasikan produknya. Akan tetapi, sering kali dalam prakteknya pelaku usaha tidak menginformasikan tentang kondisi yang sebenarnya dari produk yang ditawarkan dalam iklan.

4. Tanggung jawab Pelaku Usaha

Khusus untuk usaha periklanan, dalam hal ini pelaku usaha dapat disamakan dengan Perusahaan Periklanan (*advertising*) atau Biro Iklan. Menurut Pasal 20 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999, pelaku usaha periklanan bertanggung

jawab atas iklan yang diproduksinya dan bertanggung jawab pula terhadap segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut.¹¹⁶

3.6.4 Syarat-Syarat Iklan yang Baik

Berdasarkan wawancara penulis dengan Bapak Michael Manurung sebagai Kepala Seksi Jasa Distribusi Kementerian Perdagangan RI, syarat-syarat iklan yang baik dan layak adalah sebagai berikut.

1. Tidak berlebihan dalam mengidentifikasi barang yang ditawarkan.
2. Tidak memberikan janji yang belum pasti.
3. Tidak mencantumkan klausula baku yang bertentangan dengan Pasal 18 UUPK.
4. Tidak menawarkan sesuatu dengan maksud ingin menjual produk yang lain.
5. Tidak menawarkan produk yang belum tersedia.
6. Tidak menayangkan iklan yang tidak memberikan keterangan mengenai syarat-syarat yang harus dipenuhi.¹¹⁷

3.7 Pengaturan Iklan Rokok

3.7.1 Pengaturan Iklan Rokok pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran

UU Penyiaran mengatur mengenai ketentuan iklan rokok pada Pasal 46 ayat (3) huruf c yang telah dijelaskan di atas yang berbunyi sebagai berikut.

“(3) Siaran iklan niaga dilarang melakukan: c. Promosi rokok yang memperagakan wujud rokok”

Dalam hal ini, yang dimaksud dengan wujud rokok adalah bentuk atau tampilan dari rokok yang dijual oleh pelaku usaha tersebut. Jadi, UU Penyiaran melarang adanya iklan rokok yang menampilkan atau memperagakan bentuk atau tampilan rokok. Hal ini tentu saja agar tidak mempengaruhi atau membujuk konsumen untuk membeli rokok. Alasan tersebut terdengar aneh karena tujuan awal dari suatu promosi adalah untuk mempengaruhi konsumen untuk membeli

¹¹⁶ Taufik H. Simatupang, *op. cit.*, hal. 22

¹¹⁷ Berdasarkan wawancara penulis dengan Bapak Michael Manurung sebagai Kepala Seksi Jasa Distribusi Kementerian Perdagangan RI, tanggal 9 April 2010.

produk yang diiklankan. Tetapi, dalam hal tersebut terdapat pengecualian atau batasan-batasan tersendiri terhadap produk rokok, minuman keras, alat kontrasepsi, dan sebagainya.

3.7.2 Pengaturan Iklan Rokok pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers

Pada UU Pers, ketentuan mengenai iklan rokok diatur pada Pasal 13 huruf c yang berbunyi sebagai berikut.

“Pasal 13

Perusahaan iklan dilarang memuat iklan:

- a. yang berakibat merendahkan martabat suatu agama dan atau mengganggu kerukunan hidup antarumat beragama, serta bertentangan dengan rasa kesusilaan masyarakat;
- b. minuman keras, narkotika, psikotropika, dan zat aditif lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. peragaan wujud rokok dan atau penggunaan rokok.”

Sama seperti pengaturan dalam UU Penyiaran, bahwa perusahaan periklanan dilarang memuat iklan yang memperagakan wujud rokok dan/atau penggunaannya. Yang dimaksud dengan wujud rokok adalah bentuk atau tampilan dari rokok yang dijual oleh pelaku usaha tersebut.

3.7.3 Pengaturan Iklan Rokok pada Etika Pariwara Indonesia (EPI)

EPI mengatur ketentuan iklan rokok pada bagian tersendiri di Bab III huruf A bagian 2C tentang penerapan khusus iklan rokok. Pengaturan iklan rokok pada EPI berbunyi sebagai berikut.

1. Iklan rokok tidak boleh dimuat pada media periklanan yang sasaran utama khalayaknya berusia di bawah 17 tahun.
2. Penyiaran iklan rokok dan produk tembakau wajib memenuhi ketentuan berikut:
 - a. Tidak mempengaruhi atau merangsang khalayak untuk mulai merokok.

- b. Tidak menyarankan bahwa tidak merokok adalah hal yang tidak wajar.
- c. Tidak menampilkan produk rokok, atribut rokok maupun perlengkapan merokok, atau memperagakan dalam bentuk gambar, tulisan atau gabungan keduanya, rokok atau orang sedang merokok, atau mengarah pada orang yang sedang merokok.
- d. Tidak menampilkan ataupun ditujukan terhadap khalayak di bawah usia 17 tahun.¹¹⁸

Seperti yang telah dijabarkan di atas, bahwa EPI disusun dengan tujuan agar terdapat praktek usaha periklanan yang wajar dan sehat. Dalam hal ini, pengaturan EPI mengenai iklan rokok memberikan batasan bagi para pelaku usaha periklanan rokok untuk menaati ketentuan-ketentuan tersebut. Hal tersebut pada akhirnya juga bertujuan untuk menciptakan praktek usaha periklanan yang wajar dan sehat.

3.7.4 Pengaturan Iklan Rokok pada Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan

Pada Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan mengatur mengenai ketentuan iklan rokok pada Pasal 16-21 tentang iklan dan promosi. Lebih lanjut isi dari Pasal 16-21 PP Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan yaitu antara lain:

1. Pasal 16.
 - (1) Iklan dan promosi rokok hanya dapat dilakukan oleh setiap orang yang memproduksi rokok dan/atau yang memasukkan rokok ke dalam wilayah Indonesia.
 - (2) Iklan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dilakukan di media elektronik, media cetak atau media luar ruang.

Yang dimaksud media luar ruang antara lain *billboard* dan media elektronik (*billboard electronic*) yang berada di luar ruangan.¹¹⁹

¹¹⁸ Gugus Tugas Penyempurnaan TKTCP, *op. cit.*, BAB III 2C.

¹¹⁹ *Ibid*, Penjelasan Pasal 16 ayat (2).

(3) Iklan pada media elektronik sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) hanya dapat dilakukan pada pukul 21.30 sampai dengan pukul 05.00 waktu setempat.¹²⁰

2. Pasal 17.

Materi iklan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (2) dilarang:

- a. merangsang atau menyarankan orang untuk merokok;
Termasuk dalam hal ini antara lain menampilkan adegan menawarkan rokok, membuka bungkus rokok, mengajak orang merokok.¹²¹
- b. menggambarkan atau menyarankan bahwa merokok memberikan manfaat bagi kesehatan;
Termasuk dalam hal ini antara lain merokok membuat langsing, menambah konsentrasi dan lain-lain yang bertentangan dengan aspek kesehatan.¹²²
- c. memperagakan atau menggambarkan dalam bentuk gambar, tulisan atau gabungan keduanya, bungkus rokok, rokok atau orang sedang merokok atau mengarah pada orang yang sedang merokok;
Termasuk dalam hal ini antara lain menampilkan gambar bungkus rokok baik sebagian atau secara utuh, gambar batang rokok, tulisan rokok, gambar asap rokok.¹²³
- d. ditujukan terhadap atau menampilkan dalam bentuk gambar atau tulisan atau gabungan keduanya, anak, remaja, atau wanita hamil;
- e. mencantumkan nama produk yang bersangkutan adalah rokok;
- f. bertentangan dengan norma yang berlaku dalam masyarakat.¹²⁴

Yang dimaksud dengan norma yang berlaku dalam masyarakat adalah norma hukum, norma agama, norma kesusilaan dan norma kesopanan.¹²⁵

¹²⁰ Indonesia (b), *op. cit.*, Pasal 16.

¹²¹ *Ibid*, Penjelasan Pasal 17 huruf (a).

¹²² *Ibid*, Penjelasan Pasal 17 huruf (b).

¹²³ *Ibid*, Penjelasan Pasal 17 huruf (c).

¹²⁴ *Ibid*, Pasal 17.

¹²⁵ *Ibid*, Penjelasan Pasal 17 huruf (f).

3. Pasal 18.

(1) Setiap iklan pada media elektronik, media cetak dan media luar ruang harus mencantumkan peringatan bahaya merokok bagi kesehatan.

Pencantuman peringatan dimaksud dalam ketentuan ini hendaknya mengacu pada tulisan peringatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2). Pencantuman peringatan bahaya merokok pada penyiaran televisi lamanya harus dapat memberikan kesempatan pada orang untuk membacanya dengan baik. Peringatan bahaya merokok pada penyiaran radio harus diberikan dengan suara yang jelas.¹²⁶

(2) Pencantuman peringatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus ditulis dengan huruf yang jelas sehingga mudah dibaca, dan dalam ukuran yang proporsional disesuaikan dengan ukuran iklan tersebut.¹²⁷

Yang dimaksud ukuran yang proporsional dalam ketentuan ini yaitu untuk media cetak dan media luar ruang antara lain luas kolom yang memuat peringatan kesehatan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari luas total iklan, dengan tulisan yang jelas dan mudah dibaca oleh masyarakat.¹²⁸

4. Pasal 19.

Setiap orang yang memproduksi rokok dan/atau memasukkan rokok ke dalam wilayah Indonesia dilarang melakukan promosi dengan memberikan secara cuma-cuma atau hadiah berupa rokok atau produk lainnya dimana dicantumkan bahwa merek dagang tersebut merupakan rokok.¹²⁹

5. Pasal 20.

Kegiatan sponsor dalam rangka iklan dan promosi yang dilakukan oleh setiap orang yang memproduksi rokok dan/atau yang memasukkan rokok ke dalam wilayah Indonesia, hanya dapat dilakukan dengan tetap mengikuti ketentuan

¹²⁶ *Ibid*, Penjelasan Pasal 18 ayat (1).

¹²⁷ *Ibid*, Pasal 18.

¹²⁸ *Ibid*, Penjelasan Pasal 18 ayat (2).

¹²⁹ *Ibid*, Pasal 19.

periklanan dan promosi sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah ini.¹³⁰

6. Pasal 21.

(1) Setiap orang yang memproduksi rokok dan/atau memasukkan rokok ke wilayah Indonesia dalam melakukan iklan dan promosi rokok pada suatu kegiatan harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19 dan Pasal 20.

(2) Pimpinan atau penanggung jawab suatu kegiatan berkewajiban menolak bentuk promosi rokok yang tidak memenuhi Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19 dan Pasal 20.¹³¹

3.7.5 Pengaturan Iklan Rokok pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Iklan rokok tidak diatur secara khusus dalam UUPK, tetapi dalam pengaturan mengenai perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha, hal tersebut diatur secara tersirat pada:

1. Pasal 9 ayat (1) huruf j jo. Pasal 9 ayat (2) dan (3)

1. Pelaku usaha dilarang menawarkan, memproduksi, mengiklankan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar, dan/atau seolah-olah:

j. menggunakan kata-kata yang berlebihan, seperti aman, tidak berbahaya, tidak mengandung risiko atau efek sampingan tanpa keterangan yang lengkap;

2. Barang dan/atau jasa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang untuk diperdagangkan.

3. Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap ayat (1) dilarang melanjutkan penawaran, promosi, dan pengiklanan barang dan/atau jasa tersebut.¹³²

¹³⁰ *Ibid*, Pasal 20.

¹³¹ *Ibid*, Pasal 21.

¹³² Indonesia (a), *op. cit.*, Pasal ayat (1) huruf j jo. ayat (2) dan ayat (3).

Jika dikaitkan dengan ketentuan mengenai iklan rokok, maka sesuai dengan Pasal di atas iklan rokok tidak diperbolehkan menggunakan kata-kata yang berlebihan dan harus menggunakan keterangan yang lengkap mengenai efek samping dari penggunaan rokok tersebut. Keterangan yang lengkap tersebut pada iklan rokok berupa pencantuman peringatan bahaya merokok bagi kesehatan. Apabila iklan rokok terbukti melanggar ketentuan tersebut, maka produk rokok tersebut dilarang untuk diperdagangkan di masyarakat dan iklan rokoknya dihentikan penayangannya.

2. Pasal 10 huruf e

Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan atau membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai:

- a. bahaya penggunaan barang dan/atau jasa.¹³³

Ketentuan dalam Pasal 10 ini merupakan kelanjutan dari Pasal 9 sebelumnya, bahwa iklan rokok yang ditayangkan dilarang membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai pencantuman peringatan bahaya merokok bagi kesehatan. Maksudnya dalam hal ini adalah peringatan bahaya merokok harus diberitahukan sejelas-jelasnya kepada masyarakat, tidak boleh dikurangi-kurangi atau dilebih-lebihkan.

3. Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2).

1. Pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang:

- a. mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan dan harga barang dan/atau tarif jasa serta ketepatan waktu penerimaan barang dan/atau jasa;
- b. mengelabui jaminan/garansi terhadap barang dan/atau jasa.
- c. memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat mengenai barang dan/atau jasa;

¹³³ Indonesia (a), *op. cit.*, Pasal 10 huruf e.

- d. tidak memuat informasi mengenai risiko pemakaian barang dan/atau jasa;
 - e. mengeksploitasi kejadian dan/atau seseorang tanpa seizin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan;
 - f. melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan.
2. Pelaku usaha periklanan dilarang melanjutkan peredaran iklan yang telah melanggar ketentuan pada ayat (1).¹³⁴

Dalam Pasal ini, yang sesuai dengan ketentuan mengenai iklan rokok terdapat pada Pasal 17 ayat (1) huruf b, c, dan e jo. Pasal 17 ayat (2). Sama seperti ketentuan dalam Pasal 9 dan Pasal 10 sebelumnya bahwa pelaku usaha periklanan dilarang untuk memproduksi iklan rokok yang memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat mengenai rokok tersebut. Iklan rokok juga dilarang untuk tidak memuat informasi mengenai risiko pemakaian rokok, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa informasi tersebut berupa pencantuman bahaya merokok bagi kesehatan. Selain itu, iklan rokok tidak diperbolehkan melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan khususnya mengenai ketentuan iklan rokok. Pelaku usaha periklanan yang melanggar ketentuan-ketentuan tersebut dilarang melanjutkan peredaran iklan rokok di masyarakat.

¹³⁴ Indonesia (a), *op. cit.*, Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2).

BAB 4
ANALISIS KASUS PUTUSAN GUGATAN *LEGAL STANDING* ANTARA
YLKI dkk MELAWAN PT. DJARUM KUDUS dkk.

4.1 Uraian Perkara No. 1494 K/Pdt/2004 antara YLKI dkk melawan PT. Djarum Kudus dkk.

4.1.1 Para Pihak

Para pihak dalam perkara ini yaitu:

1. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (selanjutnya disebut “Pemohon Kasasi/Pembanding/Penggugat I”).
2. Yayasan Lembaga Menanggulangi Masalah Merokok (selanjutnya disebut “Pemohon Kasasi/Pembanding/Penggugat II”).
3. Yayasan Jantung Indonesia (selanjutnya disebut “Pemohon Kasasi/Pembanding/Penggugat III”).
4. Yayasan Wanita Indonesia Tanpa Tembakau (selanjutnya disebut “Pemohon Kasasi/Pembanding/Penggugat IV”).
5. Yayasan Kanker Indonesia (selanjutnya disebut “Pemohon Kasasi/Pembanding/Penggugat V”).

YLKI dkk menggunakan mekanisme dan atau prosedur gugatan organisasi/lembaga swadaya masyarakat (*legal standing*) yang bertindak untuk kepentingan umum perlindungan konsumen dan atau perlindungan kesehatan masyarakat di Indonesia. Para pemohon kasasi, dahulu merupakan para Penggugat/para Pembanding mengajukan permohonan kasasi secara tertulis pada tanggal 23 Maret 2004 melawan:

1. PT. Djarum Kudus Tbk. (selanjutnya disebut “Termohon Kasasi/Terbanding I/Tergugat I”).
2. PT. HM. Sampoerna Tbk. (selanjutnya disebut “Termohon Kasasi/Terbanding II/Tergugat II”).
3. PT. Perada Swara Productions (selanjutnya disebut “Termohon Kasasi/Terbanding III/Tergugat III”).
4. PT. Citra Lintas Indonesia (selanjutnya disebut “Termohon Kasasi/Terbanding IV/Tergugat IV”).

5. PT. Metro Perdana Indonesia Advertising (selanjutnya disebut “Termohon Kasasi/Terbanding V/Tergugat V”).
6. PT. Rajawali Citra Televisi Indonesia (RCTI) (selanjutnya disebut “Termohon Kasasi/Terbanding VI/Tergugat VI”).
7. PT. Surya Citra Televisi (SCTV) (selanjutnya disebut “Termohon Kasasi/Terbanding VII/Tergugat VII”).
8. PT. Jurnalindo Aksara Grafika (Penerbit Koran Bisnis Indonesia) (selanjutnya disebut “Termohon Kasasi/Terbanding VIII/Tergugat VIII”).
9. PT. Era Media Informasi (Penerbit Majalah Gatra) (selanjutnya disebut “Termohon Kasasi/Terbanding IX/Tergugat IX”).

4.1.2 Objek Gugatan

Dalam perkara antara YLKI dkk melawan PT. Djarum Kudus dkk, yang menjadi objek gugatan adalah pelanggaran iklan rokok di beberapa media yang dilakukan oleh PT. Djarum Kudus dkk pada tahun 2002. Gugatan ini diajukan ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Iklan rokok yang ditayangkan oleh para Termohon Kasasi/para Terbanding/para Tergugat melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai iklan rokok, yaitu melanggar ketentuan UU Penyiaran, UU Pers, Etika Pariwisata Indonesia (EPI), PP Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan, dan UUPK. Pelanggaran yang telah dilakukan oleh para Termohon Kasasi/para Terbanding/para Tergugat yaitu menayangkan iklan rokok yang menampilkan bungkus rokok dan isi rokok, serta menayangkan iklan rokok di luar ketentuan jam tayang yang diberlakukan yaitu pada siang hari dan sebelum jam 21.30 malam waktu setempat.

4.1.3 Duduk Perkara

Para Pemohon Kasasi/para Pembanding/para Penggugat dalam surat gugatannya tanggal 30 Mei 2002 yang terdaftar di Kantor Kepaniteraan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan pada tanggal 30 Mei 2002 di bawah daftar/ Register No. 278/Pdt.G/2002/PN.Jak.Sel telah mengemukakan dalil-dalil yang pada pokoknya adalah sebagai berikut:

1. Kedudukan dan kepentingan hukum Para Penggugat sebagai Lembaga Swadaya Masyarakat yang bergerak di bidang Perlindungan Konsumen dan atau Perlindungan Kesehatan Masyarakat;
2. Bahwa fakta yang terjadi, Para Penggugat telah menemukan fakta-fakta penayangan iklan rokok yang telah dilakukan oleh Para Tergugat antara lain menampilkan bungkus rokok, isi rokok, dan penggambaran wujud rokok.
3. Sifat perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Para Penggugat telah melanggar:
 - a. Penjelasan Pasal 17 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan yang menentukan bahwa: “Iklan rokok pada media elektronik hanya dapat dilakukan pada pukul 21.30 sampai dengan pukul 05.00 waktu setempat”. Fakta-fakta yang diajukan yaitu:
 - 1) Tergugat I (untuk merek produk Djarum Black), Tergugat III, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat I pada hari Selasa tanggal 6 November 2001 jam 13:51:50 siang.
 - 2) Tergugat I (untuk merek produk Djarum Black), Tergugat III, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat I pada hari Selasa tanggal 6 November 2001 jam 14:04:19 siang.
 - 3) Tergugat I (untuk merek produk Djarum Black), Tergugat III, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat I pada hari Rabu tanggal 7 November 2001 jam 10:47:12 siang.
 - 4) Tergugat I (untuk merek produk Djarum Black), Tergugat III, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat I pada hari Rabu tanggal 7 November 2001 jam 11:05:24 siang.
 - 5) Tergugat I (untuk merek produk Djarum Black), Tergugat III, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat I pada hari Rabu tanggal 7 November 2001 jam 11:22:38 siang.
 - 6) Tergugat I (untuk merek produk Mustang Light), Tergugat III, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat I pada hari Kamis tanggal 8 November 2001 jam 21:26:05 malam.

- 7) Tergugat I (untuk merek produk Mustang Light), Tergugat III, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat I pada hari Kamis tanggal 8 November 2001 jam 21:26:10 malam.
 - 8) Tergugat I (untuk merek produk Djarum Super), Tergugat III dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat I pada hari Kamis tanggal 8 November 2001 jam 21:28:10 malam.
 - 9) Tergugat I (untuk merek produk Mustang Light), Tergugat III, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat I pada hari Kamis tanggal 8 November 2001 jam 21:29:55 malam.
 - 10) Tergugat I (untuk merek produk Djarum Black), Tergugat III, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat I pada hari Selasa tanggal 13 November 2001 jam 10:47:37 siang.
- b. Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan yang menyatakan bahwa: “Materi iklan dilarang: merangsang atau menyarankan orang untuk merokok; memperagakan atau menggambarkan dalam bentuk gambar, tulisan, atau gabungan keduanya rokok atau orang sedang merokok atau mengarahkan pada orang yang sedang merokok; mencantumkan nama produk yang bersangkutan adalah rokok”. Fakta-fakta yang diajukan yaitu:
- 1) Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat IX yang menayangkan iklan rokok Tergugat dalam bentuk menampilkan bungkus rokok dan isi rokok.
 - 2) Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat VI yang menayangkan iklan rokok Tergugat dalam bentuk menampilkan bungkus rokok dan isi rokok.
 - 3) Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat VII yang menayangkan iklan rokok Tergugat dalam bentuk menampilkan bungkus rokok.
 - 4) Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat VIII yang menayangkan iklan rokok Tergugat dalam bentuk penggambaran wujud rokok.
 - 5) Tergugat II, Tergugat IV, dan Tergugat VI yang menayangkan iklan rokok Tergugat dalam bentuk menampilkan bungkus rokok.

- 6) Tergugat II, Tergugat V, dan Tergugat VI yang menayangkan iklan rokok Tergugat dalam bentuk menampilkan bungkus rokok.
- c. Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia (TKTCPI) Yang Disempurnakan Komisi Periklanan Indonesia (KPI) yang menentukan bahwa: “Iklan rokok tidak boleh mempengaruhi dan merangsang orang untuk merokok.” Fakta-fakta yang diajukan yaitu:
- 1) Bahwa Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat IX menayangkan iklan rokok Tergugat dengan menampilkan bungkus rokok dan isi rokok.
 - 2) Bahwa Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat dengan menampilkan bungkus rokok dan isi rokok.
 - 3) Bahwa Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat VII menayangkan iklan rokok Tergugat dengan menampilkan bentuk bungkus rokok.
 - 4) Bahwa Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat VIII menayangkan iklan rokok Tergugat dengan menggambarkan wujud rokok.
 - 5) Bahwa Tergugat II, Tergugat IV, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat dengan menampilkan bentuk bungkus rokok.
 - 6) Bahwa Tergugat II, Tergugat V, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat dengan menampilkan bentuk bungkus rokok.
- d. Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menentukan bahwa “Pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang melanggar etika dan atau ketentuan Peraturan Perundang-Undangan mengenai periklanan”. Fakta-fakta yang diajukan yaitu:
- 1) Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat IX yang menayangkan iklan rokok Tergugat, menampilkan bungkus rokok dan isi rokok, yang bertentangan dengan TKTCPI.
 - 2) Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat VI yang menayangkan iklan rokok Tergugat, menampilkan bungkus rokok dan isi rokok, yang bertentangan dengan TKTCPI.
 - 3) Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat VII yang menayangkan iklan rokok Tergugat, menampilkan bungkus rokok, yang bertentangan dengan TKTCPI.

- 4) Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat VIII yang menayangkan iklan rokok Tergugat, menampilkan penggambaran wujud rokok, yang bertentangan dengan TKTCPI.
 - 5) Tergugat II, Tergugat IV, dan Tergugat VI yang menayangkan iklan rokok Tergugat, menampilkan bentuk bungkus rokok, yang bertentangan dengan TKTCPI.
 - 6) Tergugat II, Tergugat V, dan Tergugat VI yang menayangkan iklan rokok Tergugat, menampilkan bentuk bungkus rokok, yang bertentangan dengan TKTCPI.
- e. Pasal 42 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran yang menentukan bahwa: “siaran iklan niaga dilarang memuat iklan minuman keras dan sejenisnya, bahan/zat adiktif serta iklan yang menggambarkan penggunaan rokok”. Fakta-fakta yang diajukan yaitu:
- 1) Tergugat I dengan melalui Tergugat III telah menayangkan iklan rokok dalam bentuk iklan rokok yang menampilkan bungkus rokok dan isi rokok dengan waktu tayang 25-28 Juni 2001 di media Tergugat VI dan 9-10 Juli 2001 di media Tergugat VII.
 - 2) Tergugat II dengan melalui Tergugat IV telah menayang iklan rokok dalam bentuk bungkus rokok dengan waktu tayang 27-30 Juni 2001 di media Tergugat VI.
 - 3) Tergugat II dengan melalui Tergugat V telah menayangkan iklan rokok dalam bentuk bungkus rokok dengan waktu tayang 29 Juni 2001 di media Tergugat VI.
- f. Pasal 13 huruf c Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers yang menentukan bahwa: “Perusahaan Pers dilarang memuat iklan peragaan wujud rokok dan atau penggunaan rokok”. Fakta-fakta yang diajukan yaitu:
- 1) Bahwa Tergugat I, dengan melalui Tergugat III telah menayangkan iklan rokok dalam bentuk menampilkan bungkus rokok dan isi rokok di media Tergugat IX.

- 2) Bahwa Tergugat I, dengan melalui Tergugat III telah menayangkan iklan rokok dalam bentuk penggambaran wujud rokok di media Tergugat VIII.
- g. Tindakan-tindakan para Termohon Kasasi/para Terbanding/para Tergugat juga bertentangan dengan prinsip ketelitian, kepatuhan, dan kehati-hatian yang sudah diakui dalam doktrin dan praktek yurisprudensi di Indonesia.
- h. Para Termohon Kasasi/para Terbanding/para Tergugat telah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku usaha dan melanggar kesusilaan atau adanya unsur kesalahan serta bertentangan dengan hak orang lain atau dengan kata lain adanya hak subyektif yang dilanggar. Pelanggaran hak tersebut bertentangan dengan Undang-Undang, dan atau Peraturan Pemerintah, kepatutan, kesusilaan yang dilakukan dengan unsur sengaja.
4. Kerugian yang ditimbulkan oleh Para Tergugat:
- a. Meningkatnya konsumsi rokok;
 - b. Menimbulkan kerugian bagi Para Penggugat selaku organisasi perlindungan konsumen atau perlindungan kesehatan non pemerintah yang secara terus menerus telah melakukan upaya untuk melakukan kegiatan pencegahan dan penanggulangan bahaya rokok.
 - c. Para Penggugat harus melakukan kegiatan pencegahan berupa kampanye tandingan terhadap promosi yang dilakukan Para Tergugat sebesar kurang lebih Rp. 500.000.000.000,- (lima ratus milyar rupiah).
 - d. Dana yang dikeluarkan oleh Para Penggugat untuk melakukan penelitian dan investigasi di lapangan menjadi sia-sia.
 - e. Dapat menyebabkan berkurangnya kepercayaan masyarakat.

Dalam Jawabannya para Tergugat

Oleh karena kuasa Tergugat I dan III diberikan kepada kuasa hukum yang sama, yaitu Tony Hartono, SH. dan Soenardi SH., maka jawaban Tergugat I dan Tergugat III tidak begitu berbeda. Berikut adalah jawaban Tergugat I dan III dalam eksepsi:

1. Gugatan Para Penggugat tidak memenuhi Pasal 46 UUPK.

2. Gugatan Para Penggugat tidak memenuhi Pasal 45 UUPK.
3. Gugatan Para Penggugat tidak memenuhi persyaratan dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok
4. Kerugian yang diderita oleh Tergugat I yang ditimbulkan oleh Para Penggugat yaitu:
 - a. Para Penggugat telah menyampaikan penjelasan/informasi/berita di media massa tentang pelanggaran yang dilakukan Tergugat I dalam hal penayangan iklan rokok Djarum, sebagaimana dimuat di Harian Suara Pembaruan pada tanggal 1 Juni 2002, Harian Suara Pembaruan pada tanggal 6 Juni 2002, Harian Kompas pada tanggal 7 Juni 2002, dan Harian Repulika pada tanggal 11 Juni 2002.
 - b. Melalui pemberitaan di media massa tersebut terbentuk opini bahwa benar-seakan-akan Tergugat I telah melakukan perbuatan melawan hukum sehingga mengakibatkan timbulnya kerugian yang diderita Tergugat I sebagai akibat perbuatan Para Penggugat tersebut berupa menurunnya omset permintaan produk Tergugat I setelah dipublikasikannya berita tersebut.

Selain itu, kuasa Tergugat II diberikan kepada Hotman Paris Hutapea, SH. sebagai kuasa hukumnya, jawaban Tergugat II dalam eksepsi antara lain:

1. Surat Gugatan melanggar hukum acara karena surat gugatan digabungkan ke dalam satu gugatan perdata dan satu nomor register perkara atas berbagai perkara dan perbuatan atau peristiwa hukum yang tidak ada kaitan satu sama lain.
2. Surat Gugatan Prematur sebab Penggugat belum menempuh upaya hukum penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan sebagaimana diwajibkan dalam Pasal 45 ayat (4) UUPK.
3. Para Penggugat mengaburkan gugatan "*legal standing*" berdasarkan UUPK dengan gugatan "*tanpa legal standing*" berdasarkan PP Nomor 81 Tahun 1999 jo. PP Nomor 38 Tahun 2000 Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan jo. UU Nomor 23 Tahun 1992.

4. Surat gugatan terhadap Tergugat II pada dasarnya adalah gugatan pelanggaran jam tayang dan isi iklan rokok (objek PP No. 81/1999) bukan mengenai kualitas barang dan jasa (objek UUPK) dan para penggugat tidak mempunyai kualitas mengajukan gugatan *legal standing* berdasarkan UU No. 23/1992 atau PP No. 81/1999 jo. PP No. 38/2000.
5. Sekiranya pun gugatan dimaksud didasarkan kepada perlindungan konsumen, kualitas barang dan jasa yang diperdagangkan, maka Penggugat II, Penggugat III, Penggugat IV, dan Penggugat V tidak mempunyai kualitas untuk mengajukan gugatan ini, sebab kegiatan dari Penggugat II, III, IV, dan V bukan dalam bidang perlindungan konsumen atas kualitas barang dan jasa yang diperdagangkan.
6. Surat gugatan kabur karena mencampuradukkan gugatan *Legal Standing* (hak anggota Lembaga Swadaya Masyarakat) dan gugatan *Class Action*.
7. Surat gugatan kurang pihak sehingga harus dinyatakan tidak dapat diterima.
8. Gugatan kurang pihak karena pihak otoritas (Pemerintah c.q. Menteri Kesehatan) dan Menteri terkait tidak ikut digugat.

Sementara itu, Tergugat IV dan Tergugat V memberikan kuasanya kepada satu orang yang sama, yaitu Hinca IP. Panjaitan, SH.MH. sebagai kuasa hukumnya. Jawaban Tergugat IV dan Tergugat V dalam eksepsi diantaranya:

1. Tergugat IV dan Tergugat V membantah, menyangkal, dan menolak dengan tegas seluruh dalil, alasan, dan hal-hal yang dikemukakan oleh Para Penggugat di dalam surat gugatannya, kecuali tentang hal-hal yang diakui kebenarannya oleh Tergugat IV dan Tergugat V di dalam jawaban Tergugat IV dan Tergugat V.
2. Gugatan *Legal Standing* Para Penggugat tidak sah, maka gugatan harus ditolak.
3. Gugatan tanggung rentang tidak berdasar hukum, maka gugatan harus ditolak.
4. Gugatan kurang pihak, maka gugatan harus ditolak.
5. Mencampuradukkan gugatan *Legal Standing* dengan gugatan Perwakilan Kelompok, maka gugatan harus ditolak.

Tergugat VI dan Tergugat VII memberikan kuasanya kepada Eizabeth L. Hapsari, SH. sebagai kuasa hukumnya. Jawaban Tergugat VI dan Tergugat VII adalah sebagai berikut.

1. Gugatan *Legal Standing* para penggugat tidak sah.
2. Gugatan *Persona Standi In Judicio*.
3. Gugatan kurang pihak.
4. Kumulasi gugatan/tuntutan para penggugat tidak sah.
5. Gugatan tidak jelas alias kabur atau "*obscuur libel*".
6. Surat Kuasa Khusus para penggugat tidak sah.

Sedangkan, Tergugat VIII memberikan kuasanya kepada Miranti SH. dan Siti Handayaningsih, SH. sebagai kuasa hukumnya. Jawaban Tergugat VIII dalam eksepsi yaitu:

1. Tergugat VIII membantah, menyangkal, dan menolak dengan tegas seluruh dalil, alasan, dan hal-hal yang dikemukakan oleh Para Penggugat di dalam surat gugatannya, kecuali tentang hal-hal yang secara tegas diakui kebenarannya oleh Tergugat VIII di dalam jawaban Tergugat VIII.
2. Gugatan *Legal Standing* para penggugat tidak sah, maka gugatan harus ditolak.
3. Gugatan tanggung renteng tidak berdasar hukum, maka gugatan harus ditolak.
4. Mencampuradukkan gugatan *Legal Standing* dengan gugatan Perwakilan Kelompok, maka gugatan harus ditolak.

Selain itu, Samuel Situmeang SH. diberikan kuasa oleh Tergugat IX untuk menjadi kuasa hukumnya. Jawaban Tergugat IX antara lain:

1. Tergugat IX membantah dan menolak seluruh dalil-dalil yang dikemukakan oleh Para Penggugat di dalam surat gugatannya, kecuali tentang hal-hal yang secara tegas diakui kebenarannya oleh Tergugat IX di dalam jawaban Tergugat IX.
2. Gugatan para penggugat adalah gugatan yang kurang pihak sehingga sudah sepatutnya dinyatakan tidak dapat diterima.

3. Gugatan para penggugat terhadap Tergugat IX adalah tidak berdasarkan fakta sama sekali.
4. Gugatan para penggugat adalah tidak jelas dan kabur (*obscur libel*) serta menyalahi hukum acara yang berlaku.
5. Para Penggugat tidak mempunyai kualifikasi sebagai Penggugat.

Pada Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan yang diumumkan pada tanggal 28 Maret 2003 atas kasus tersebut di atas, telah melalui berbagai pertimbangan hakim yaitu:

Hakim memutuskan untuk menolak gugatan dari para Penggugat dengan alasan kurangnya bukti yang diajukan dan para Penggugat dikenakan hukuman untuk membayar biaya perkara serta memulihkan nama baik para Tergugat. Pada pertimbangan hakim, hakim menyatakan bahwa dalam menguraikan dalil gugatannya mengenai penayangan iklan rokok yang menampilkan wujud rokok, bungkus rokok, maupun isi rokok yang ditayangkan oleh para Tergugat, para Penggugat sama sekali tidak menguraikan merk rokok yang ditayangkan dalam iklan tersebut, dan selain itu juga sebagian besar tidak menguraikan mengenai waktu yaitu tanggal dan jam penayangannya. Oleh karena itu, uraian peristiwa yang menjadi dasar gugatan para Penggugat menjadi tidak jelas dan kabur, sehingga akan mempersulit para pihak dalam menyesuaikan dalil-dalil para Penggugat tersebut dengan bukti-bukti yang diajukan dalam persidangan. Dengan demikian, berdasarkan pertimbangan tersebut, maka dalil gugatan para Penggugat mengenai penayangan iklan rokok yang menampilkan wujud rokok, bungkus rokok, dan isi rokok tidak dipertimbangkan oleh hakim.

Selain itu, hakim memberikan pertimbangan mengenai dalil para Penggugat berkaitan dengan jam penayangan iklan rokok yang tidak sesuai dengan ketentuan dalam penjelasan Pasal 17 ayat (2) PP Nomor 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan yang kini telah diubah menjadi PP Nomor 19 Tahun 2003 dan diatur pada Pasal 16 ayat (3). Pertimbangan hakim mengacu pada jawaban para Tergugat dalam pokok perkara dan bukti-bukti yang diajukan oleh para pihak.

Hakim menyatakan bahwa untuk menilai bukti-bukti yang diajukan oleh para pihak, hakim hanya akan menilai bukti-bukti yang mempunyai hubungan dengan dalil-dalil para pihak dan yang sah menurut hukum. Sementara di antara bukti-bukti tertulis para Penggugat, Hakim menilai bahwa hanya ada 2 (dua) bukti dari para Penggugat yang mempunyai hubungan dengan dalil mengenai pelanggaran jam penayangan iklan rokok yang dilakukan oleh Tergugat I s.d Tergugat VII, yaitu bukti P.C.10a dan P.C.10b. Bukti P.C.10a merupakan data pemasangan iklan TV mengenai Sampoerna dan Djarum Kudus dari AC Nielsen, sementara bukti P.C.10b merupakan terjemahan dari P.C.10a. Hakim menyatakan bahwa bukti tersebut merupakan laporan atau informasi, maka bukti tersebut hanya dipersamakan dengan bukti surat biasa karena dibuat tidak dengan maksud untuk dijadikan alat bukti, sebagaimana tertulis dalam setiap lembar laporan tersebut yang menjelaskan bahwa “dokumen ini sangat rahasia dan hanya dimaksudkan untuk penggunaan secara intern oleh YLKI”. Berdasarkan pertimbangan hakim tersebut, maka bukti P.C.10a dan P.C.10b hanya mempunyai nilai pembuktian sebagai bukti persangkaan yang tidak membuktikan adanya fakta. Oleh karena itu, hakim menolak gugatan para Penggugat dikarenakan Penggugat tidak memiliki bukti selain P.C.10a dan P.C.10b yang dapat mendukung dalil gugatan para Penggugat mengenai pelanggaran jam tayang iklan rokok oleh para Tergugat, sehingga menurut hakim, Penggugat tidak berhasil membuktikan dan mempertahankan dalil gugatannya.

Selanjutnya mengenai rekonsensi para Tergugat, Tergugat I menyatakan bahwa Tergugat I mengalami kerugian setelah dimuatnya berita tentang kesalahan/pelanggaran yang dilakukan Tergugat I dalam hal penayangan iklan rokok Djarum di berbagai media massa ibukota. Kerugian tersebut berupa menurunnya jumlah permintaan produk Tergugat I untuk dipasarkan. Sedangkan dalam pembelaannya, para Penggugat menyatakan menurunnya jumlah permintaan tersebut bukan dikarenakan opini pemberitaan, melainkan karena adanya ketentuan pembatasan terhadap penayangan dan penampilan iklan rokok. Para Penggugat melakukan pembelaan tersebut tidak disertai dengan bukti, sementara Tergugat I membuktikan adanya penurunan permintaan tersebut dengan mengajukan bukti PR-6, yaitu laporan penurunan permintaan produk PT.

Djarum untuk merek Djarum Coklat, Djarum 76, dan Djarum Super. Hakim menganggap bukti tersebut tidak mempunyai nilai pembuktian, tetapi hanya merupakan sehelai surat yang dibuat sendiri oleh PT. Djarum yang dalam kasus ini adalah Tergugat I. Meskipun demikian, hakim menyatakan bahwa perbuatan para Penggugat yang menyampaikan berita tentang perbuatan Tergugat I tersebut dapat menimbulkan perasaan masyarakat yang antipati atau perasaan tidak senang kepada Tergugat I. Hal itu dikarenakan berita tersebut dimuat sebelum sidang pemeriksaan pertama dimulai/dilaksanakan. Pada berita tersebut, bukan hanya Tergugat I yang diberitakan melanggar ketentuan mengenai penayangan iklan rokok, melainkan juga Tergugat IV, Tergugat V, Tergugat VI, Tergugat VII, Tergugat VIII, dan Tergugat IX. Oleh karena itu, hakim memutuskan bagi para Penggugat untuk memulihkan nama baik para Tergugat dengan cara mengumumkan dalam surat kabar harian tentang kekeliruan penyampaian berita mengenai perbuatan-perbuatan Tergugat I yang pernah diberitakan sebelumnya melakukan perbuatan yang melanggar peraturan tentang penayangan iklan rokok.

Setelah melalui pertimbangan tersebut, hakim memutuskan:

1. Menolak eksepsi Para Tergugat.
2. Mengabulkan gugatan Para Penggugat untuk sebagian.
3. Menyatakan Para Penggugat sah secara hukum untuk mewakili kepentingan masyarakat dalam penanggulangan bahaya merokok di Indonesia.
4. Menolak gugatan Para Penggugat untuk selain dan selebihnya.
5. Menghukum Para Penggugat untuk membayar biaya perkara.
6. Mengabulkan gugatan Para Penggugat Rekonpensi/Tergugat I, Tergugat IV, Tergugat V, Tergugat VI, Tergugat VII, Tergugat VIII, dan Tergugat IX untuk sebagian.
7. Menyatakan Para Tergugat Rekonpensi/Para Penggugat telah melakukan perbuatan melawan hukum terhadap Para Penggugat Rekonpensi/Tergugat I, Tergugat IV, Tergugat V, Tergugat VI, Tergugat VII, Tergugat VIII, dan Tergugat IX.
8. Menghukum Para Tergugat Rekonpensi/Para Penggugat untuk memulihkan kembali nama baik Para Penggugat Rekonpensi/Tergugat I, Tergugat IV,

Tergugat V, Tergugat VI, Tergugat VII, dan Tergugat VIII mengenai kekeliruan penyampaian berita tentang perbuatan Para Tergugat yang pernah diberitakan melakukan perbuatan yang melanggar peraturan perundang-undangan tentang penayangan iklan rokok.

9. Menolak gugatan Para Penggugat Rekonpensi untuk selain dan selebihnya.

Setelah itu, Para Penggugat mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi pada tanggal 10 April 2003. Setelah hakim memperhatikan memori banding dan kontra memori banding oleh kedua belah pihak, hakim menyatakan bahwa apa yang telah dipertimbangkan dan diputuskan oleh PN Jaksel tersebut sudah tepat dan benar maka segala alasan dan pertimbangan hukum tersebut diambil alih menjadi pertimbangan hukum Pengadilan Tinggi dalam memutus perkara tersebut. Oleh karena itu, Pengadilan Tinggi menguatkan Putusan PN Jaksel sebelumnya dan putusan tersebut diumumkan pada tanggal 3 November 2003 dengan Nomor: 448/PDT/2003/PT.DKI.

Selanjutnya, Para Pembanding yang sebelumnya adalah Para Penggugat mengajukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung pada tanggal 23 Maret 2004. Dalam permohonan kasasi tersebut, keberatan-keberatan yang diajukan oleh para Pemohon Kasasi dalam memori kasasi tersebut pada pokoknya adalah sebagai berikut.

1. Para Pemohon Kasasi meminta Mahkamah Agung untuk meninjau kembali pertimbangan hukum Majelis Hakim PN Jaksel.
2. Bahwa PN Jaksel telah salah menerapkan hukum dalam pertimbangannya mengenai bukti P.C.10a dan P.C.10b yang dipersamakan dengan bukti surat biasa. Tetapi, para Pemohon Kasasi berpendapat bahwa kedua bukti tersebut dapat pula dipersamakan dengan keterangan tertulis dari seseorang di luar persidangan. Selain itu, hakim PN Jaksel menyatakan bahwa kedua bukti tersebut hanya mempunyai nilai pembuktian sebagai bukti bebas yang hanya merupakan bukti persangkaan dan tidak membuktikan adanya fakta. Sementara, para Pemohon Kasasi berpendapat bahwa tidak mungkin kedua bukti tersebut diberikan oleh AC Nielsen kepada Penggugat I, tanpa ada

maksud untuk mengungkap dugaan pelanggaran jam tayang iklan rokok oleh Para Tergugat.

3. Bahwa Majelis Hakim PN Jaksel tidak mempertimbangkan bukti P.C.10a dan P.C.10b, tetapi memberikan penilaian bahwa kedua bukti tersebut dibuat untuk penggunaan secara internal oleh YLKI, bukan untuk dijadikan bukti di persidangan.
4. Bahwa menurut Pasal 44 ayat (3) butir e UUPK, para Pemohon Kasasi adalah LPKSM yang bertugas melakukan pengawasan bersama Pemerintah dan masyarakat terhadap pelaksanaan perlindungan konsumen dan atau perlindungan terhadap kesehatan masyarakat (fungsi kontrol sosial). Para Pemohon Kasasi secara konsisten telah melakukan tugas-tugas untuk kepentingan umum/publik dengan berkoordinasi dengan Direktorat NAPZA BPOM dan Departemen Kesehatan RI, yaitu melakukan pemantauan kesesuaian penayangan dan penampilan iklan rokok dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
5. Bahwa materi gugatan para Pemohon Kasasi yaitu: penayangan dan penampilan iklan rokok dengan melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagai kelanjutan dari rangkaian somasi yang telah disampaikan para Pemohon Kasasi sebelum gugatan diajukan adalah semata-mata untuk kepentingan umum.
6. Bahwa menurut yurisprudensi Mahkamah Agung, yang tertuang dalam Putusan Mahkamah Agung RI, tanggal 5 Juli 1972 Nomor 27/K/Sip/1972, mengenai apakah suatu perbuatan merupakan penghinaan adalah suatu permasalahan hukum yang termasuk wewenang pengadilan kasasi untuk menilainya. Pasal 1376 KUHPer menentukan bahwa “Tuntutan perdata tentang penghinaan tidak dapat dikabulkan jika tidak ternyata dimaksudkan untuk menghina. Maksud untuk menghina itu tidak dianggap ada, jika si pembuat nyata-nyata telah berbuat untuk kepentingan hukum atau untuk pembelaan darurat terhadap dirinya”. Pada putusan PN Jaksel, hakim sama sekali tidak menguraikan bagian mana saja dari berita tersebut yang melampaui batas-batas kepatutan dan kesucilaan. Pertimbangan hakim PN Jaksel tidak didasarkan pertimbangan hukum yang cukup.

7. Bahwa menurut yurisprudensi, perbuatan mempertahankan hak keperdataan tidaklah termasuk perbuatan melawan hukum, apalagi somasi dan gugatan para Pemohon Kasasi merupakan upaya mempertahankan hak publik atau kepentingan umum.
8. Bahwa PN Jaksel telah keliru dalam menerapkan hukum acara. Pelanggaran terhadap hukum acara termasuk wewenang pengadilan kasasi untuk membatalkan putusan *judex facti*. Pelanggaran-pelanggaran yang dimaksud yaitu antara lain:
 - a. Penayangan dua keping VCD berisi rekaman substansi iklan rokok Tergugat I (Djarum) dan Tergugat II (Sampoerna) di media Tergugat VI (RCTI) dan Tergugat VII (SCTV) tidak diberikan pertimbangan sama sekali dalam pertimbangan hukum majelis. Sementara menurut hukum positif dan yurisprudensi yang berlaku, rekaman merupakan alat bukti yang sah.
 - b. *Judex facti* tidak konsisten dalam memberikan penilaian hukum terhadap alat bukti/barang bukti yang diajukan para pihak, bahkan diskriminatif. Jika bukti Pemohon Kasasi berupa P.C.10a dan P.C.10b dinyatakan hanya disamakan dengan bukti surat biasa karena dibuat tidak dengan maksud untuk dijadikan alat bukti, maka bukti Termohon Kasasi I dan III berupa bukti PR-1, PR-2, PR-3, dan PR-4 (berita yang dimuat di surat kabar) juga merupakan bukti surat biasa karena dibuat tidak dengan maksud untuk dijadikan alat bukti.
 - c. Bahwa *Judex Facti* tidak menerapkan pembuktian terbalik seperti yang dianut oleh UUPK, yang diatur pada Pasal 28 UUPK.

Pada pertimbangan hakim, hakim menyatakan bahwa keberatan-keberatan yang diajukan oleh para Pemohon Kasasi tidak dapat dibenarkan, karena *judex facti* tidak salah menerapkan hukum, sementara mengenai penilaian hasil pembuktian yang bersifat penghargaan tentang suatu kenyataan, hal mana tidak dapat dipertimbangkan dalam pemeriksaan tingkat kasasi, karena pemeriksaan dalam tingkat kasasi hanya berkenaan dengan adanya kesalahan penerapan hukum, adanya pelanggaran hukum yang berlaku, adanya kelalaian memenuhi

syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan, atau bila Pengadilan tidak berwenang atau melampaui batas wewenangnya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985. Dengan pertimbangan tersebut, maka hakim menolak permohonan kasasi dari para Pemohon Kasasi semula para Pembanding.

Setelah melalui pertimbangan tersebut, maka hakim memutuskan untuk menolak permohonan kasasi Para Pemohon Kasasi/Para Pembanding/Para Penggugat. Putusan tersebut diumumkan pada tanggal 13 Juli 2004 dengan Nomor: 1494 K/Pdt/2004.

4.2 Analisis Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor: 1494 K/Pdt/2004

Penulis akan menganalisis putusan berdasarkan bentuk pelanggaran dan sanksi hukumnya, dan berdasarkan pertimbangan serta putusan hakim.

4.2.1 Berdasarkan Bentuk Pelanggaran dan Sanksi Hukum yang Dapat Dijatuhkan

Penulis akan menganalisis bentuk pelanggaran yang dilakukan Para Tergugat terhadap beberapa peraturan perundangan yang mengatur mengenai ketentuan iklan rokok yang berlaku dan sanksi hukum yang dapat dikenakan apabila benar terbukti para Tergugat melakukan pelanggaran tersebut, berikut merupakan analisis kasus di atas berdasarkan masing-masing peraturan perundang-undangan:

4.2.1.1 Analisis Kasus Berdasarkan UU Penyiaran

Fakta hukum yang dikemukakan oleh Para Penggugat antara lain:

1. Tergugat I dengan melalui Tergugat III telah menayangkan iklan rokok dalam bentuk iklan rokok yang menampilkan bungkus rokok dan isi rokok dengan waktu tayang 25-28 Juni 2001 di media Tergugat IV dan 9-10 Juli 2001 di media Tergugat VII.
2. Tergugat II dengan melalui Tergugat IV telah menayang iklan rokok dalam bentuk bungkus rokok dengan waktu tayang 27-30 Juni 2001 di media Tergugat VI.

3. Tergugat II dengan melalui Tergugat V telah menayangkan iklan rokok dalam bentuk bungkus rokok dengan waktu tayang 29 Juni 2001 di media Tergugat VI.

Berdasarkan Putusan Nomor: 278/Pdt.G/2002/PN.JakSel, para Penggugat menggunakan ketentuan Pasal 42 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran dalam gugatannya terhadap para Tergugat. Pasal 42 ayat (2) berbunyi sebagai berikut.

“(2) Siaran iklan niaga dilarang memuat:

- a. promosi yang berkaitan dengan ajaran suatu agama atau aliran tertentu, ajaran politik atau ideologi tertentu, promosi pribadi, golongan, atau kelompok tertentu;
- b. promosi barang dan jasa yang berlebih-lebihan dan yang menyesatkan, baik mengenai mutu, asal, isi, ukuran, sifat, komposisi maupun keasliannya;
- c. iklan minuman keras dan sejenisnya, bahan/zat adiktif serta iklan yang menggambarkan penggunaan rokok;
- d. hal-hal yang bertentangan dengan rasa kesusilaan masyarakat.”¹³⁵

Jika dilihat dari Pasal 42 ayat (2) huruf c UU Penyiaran 1997, Para Tergugat tidak melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal tersebut. Hal ini dikarenakan para Tergugat tidak menayangkan iklan yang menggambarkan penggunaan rokok. Pada fakta hukum yang dikemukakan para Penggugat, Para Tergugat melakukan pelanggaran dalam bentuk iklan rokok yang menampilkan bungkus rokok dan isi rokok.

Sanksi yang dapat dikenakan kepada Tergugat apabila terbukti melakukan pelanggaran pada Pasal 42 ayat 2 huruf c UU Penyiaran 1997 diatur pada Pasal 74 UU Penyiaran 1997 yang berbunyi sebagai berikut.

¹³⁵ Indonesia (d), Undang-Undang Penyiaran, UU No. 24 Tahun 1997, LN No. 72 Tahun 1997, TLN No. 3701, Pasal 42 ayat (2).

“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).”¹³⁶

Oleh karena Para Tergugat tidak memenuhi unsur-unsur pada Pasal 42 ayat (2) huruf c UU Penyiaran 1997, maka sanksi tersebut tidak dapat dikenakan kepada Para Tergugat.

Oleh karena gugatan ke PN Jaksel tersebut diajukan pada tanggal 30 Mei 2002, maka dalam gugatannya para Penggugat masih menggunakan UU Penyiaran 1997. Sesuai dengan perkembangan, UU Penyiaran 1997 telah diubah menjadi UU Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. Jika dikaitkan dengan fakta hukum yang dikemukakan para Penggugat di atas, maka Para Tergugat dapat dikenakan Pasal 46 ayat (3) huruf c UU Penyiaran 2002 yang berbunyi sebagai berikut.

“(3) Siaran iklan niaga dilarang melakukan:

- a. promosi yang dihubungkan dengan ajaran suatu agama, ideologi, pribadi dan/atau kelompok, yang menyinggung perasaan dan/atau merendahkan martabat agama lain, ideologi lain, pribadi lain, atau kelompok lain;
- b. promosi minuman keras atau sejenisnya dan bahan atau zat adiktif;
- c. promosi rokok yang memperagakan wujud rokok;
- d. hal-hal yang bertentangan dengan kesusilaan masyarakat dan nilai-nilai agama; dan/atau
- e. eksploitasi anak di bawah umur 18 (delapan belas) tahun.”¹³⁷

Berdasarkan ketentuan Pasal 46 ayat (3) huruf c di atas, maka Para Tergugat melakukan pelanggaran terhadap ketentuan tersebut. Menurut fakta hukum yang dikemukakan, Para Tergugat melakukan promosi rokok dalam

¹³⁶ *Ibid*, Pasal 74.

¹³⁷ Indonesia (c), *op. cit.*, Pasal 46 ayat (3).

bentuk iklan rokok yang menampilkan bungkus rokok dan isi rokok. Oleh karena itu, Para Tergugat dapat dikenakan Pasal 46 ayat (3) huruf c UU Penyiaran 2002.

Pada UU Penyiaran 2002, sanksi yang dapat dikenakan pada pelanggar Pasal 46 ayat (3) huruf c UU Penyiaran 2002 terdapat pada Pasal 58 UU Penyiaran 2002 yang berbunyi sebagai berikut.

“Dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) untuk penyiaran radio dan dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) untuk penyiaran televisi, setiap orang yang:

- a. melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1);
- b. melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (1);
- c. melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (4);
- d. melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (3).”¹³⁸

Jika dibandingkan dengan UU Penyiaran 1997, apabila terjadi kasus seperti di atas dan diberlakukan UU penyiaran 2002, maka Para Tergugat telah melakukan pelanggaran pada ketentuan Pasal 46 ayat (3) huruf c UU Penyiaran 2002. Para Tergugat dapat dikenakan sanksi tersebut berupa pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000 (lima miliar rupiah) untuk penyiaran televisi.

4.2.1.2 Analisis Kasus berdasarkan UU Pers

Berdasarkan kasus di atas, fakta hukum yang dikemukakan oleh Para Penggugat adalah sebagai berikut.

1. Bahwa Tergugat I, dengan melalui Tergugat III telah menayangkan iklan rokok dalam bentuk menampilkan bungkus rokok dan isi rokok di media Tergugat IX.

¹³⁸ *Ibid*, Pasal 58.

2. Bahwa Tergugat I, dengan melalui Tergugat III telah menayangkan iklan rokok dalam bentuk penggambaran wujud rokok di media Tergugat VIII.

Berdasarkan UU Pers, ketentuan mengenai iklan rokok diatur pada Pasal 13 huruf c. Berikut adalah ketentuan Pasal 13:

“Pasal 13

Perusahaan iklan dilarang memuat iklan:

- a. yang berakibat merendahkan martabat suatu agama dan atau mengganggu kerukunan hidup antarumat beragama, serta bertentangan dengan rasa kesusilaan masyarakat;
- b. minuman keras, narkotika, psikotropika, dan zat aditif lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. peragaan wujud rokok dan atau penggunaan rokok.”¹³⁹

Berdasarkan ketentuan Pasal 13 huruf c di atas, maka Para Tergugat melakukan pelanggaran terhadap ketentuan tersebut. Menurut fakta hukum yang dikemukakan, Tergugat III (perusahaan periklanan) melakukan promosi rokok dalam bentuk iklan rokok yang menggambarkan wujud rokok dan menampilkan bungkus rokok beserta isinya. Oleh karena itu, Para Tergugat dapat dikenakan Pasal 13 huruf c UU Pers.

Pada UU Pers, sanksi yang dapat dikenakan terhadap Tergugat III terdapat pada Pasal 18 ayat (2) UU Pers yang berbunyi sebagai berikut.

“Pasal 18

1. Setiap orang yang secara melawan hukum dengan sengaja melakukan tindakan yang berakibat menghambat atau menghalangi pelaksanaan ketentuan Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (Lima ratus juta rupiah).

¹³⁹ Indonesia (e), Undang-Undang Pers, UU No. 40 Tahun 1999, LN. No. Tahun 1999, TLN No. 3887, Pasal 13.

2. Perusahaan pers yang melanggar ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 13 dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (Lima ratus juta rupiah).
3. Perusahaan pers yang melanggar ketentuan Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 12 dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (Seratus juta rupiah).¹⁴⁰

Oleh karena Tergugat III melakukan pelanggaran terhadap Pasal 13 huruf c UU Pers, maka Tergugat III dapat dikenakan sanksi tersebut berupa pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

4.2.1.3 Analisis Kasus berdasarkanTKTCPI yang disempurnakan

Para Penggugat menyatakan fakta hukum antara lain:

1. Bahwa Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat IX menayangkan iklan rokok Tergugat dengan menampilkan bungkus rokok dan isi rokok.
2. Bahwa Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat dengan menampilkan bungkus rokok dan isi rokok.
3. Bahwa Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat VII menayangkan iklan rokok Tergugat dengan menampilkan bentuk bungkus rokok.
4. Bahwa Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat VIII menayangkan iklan rokok Tergugat dengan menggambarkan wujud rokok.
5. Bahwa Tergugat II, Tergugat IV, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat dengan menampilkan bentuk bungkus rokok.
6. Bahwa Tergugat II, Tergugat V, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat dengan menampilkan bentuk bungkus rokok.

Berdasarkan ketentuan TKTCPI yang disempurnakan, pengaturan mengenai iklan rokok diatur sebagai berikut.

- a. Iklan tidak boleh mempengaruhi atau merangsang orang untuk mulai merokok.
- b. Iklan tidak boleh menyarankan bahwa tidak merokok adalah yang tidak wajar.

¹⁴⁰ *Ibid*, Pasal 18.

- c. Iklan tidak boleh menyarankan bahwa merokok adalah sehat atau bebas dari gangguan kesehatan.
- d. Iklan tidak boleh ditujukan terhadap anak di bawah usia 16 (enam belas) tahun dan/atau wanita hamil, atau menampilkan mereka dalam iklan.¹⁴¹

Berdasarkan ketentuan TKTCPI tersebut, Para Tergugat melakukan pelanggaran terhadap poin a, yaitu mempengaruhi atau merangsang orang untuk mulai merokok. Karena menurut fakta hukum yang dikemukakan, Para Tergugat melakukan pelanggaran dalam bentuk menayangkan iklan rokok dengan menampilkan bungkus rokok dan isi rokok, serta wujud rokok. Dengan menayangkan iklan rokok seperti itu, maka iklan rokok tersebut dapat mempengaruhi atau merangsang orang secara tidak langsung untuk mulai mencoba merokok. Tetapi, dalam hal ini akan sulit dibuktikan dalam persidangan apakah pelanggaran tersebut telah mempengaruhi dan merangsang orang untuk merokok atau tidak.

TKTCPI tidak mengatur mengenai sanksi yang dapat dikenakan terhadap pelaku usaha periklanan yang melanggar ketentuan tersebut. Tetapi, apabila terdapat masalah-masalah yang timbul dalam pelaksanaan tata krama ini, maka Komisi Tata Krama Periklanan Indonesia bertugas untuk menampung dan memberi saran mengenai penerapan TKTCPI ini. Jadi, dalam hal pelanggaran yang dilakukan oleh Para Tergugat, maka sudah seharusnya Komisi Tata Krama Periklanan Indonesia melakukan tugasnya untuk memberi saran kepada Para Tergugat yang telah melakukan pelanggaran terhadap TKTCPI.

Oleh karena gugatan ke PN Jaksel tersebut diajukan pada tanggal 30 Mei 2002, maka dalam gugatannya para Penggugat masih menggunakan TKTCPI yang disempurnakan tahun 1996. Sesuai dengan perkembangan, TKTCPI 1996 telah diubah menjadi EPI Tahun 2005. Berdasarkan EPI, pengaturan mengenai iklan rokok diatur sebagai berikut.

1. Iklan rokok tidak boleh dimuat pada media periklanan yang sasaran utama khalayaknya berusia di bawah 17 tahun.

¹⁴¹ Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia, *op. cit.*, BAB II C6.

2. Penyiaran iklan rokok dan produk tembakau wajib memenuhi ketentuan berikut:
 - a. Tidak mempengaruhi atau merangsang khalayak untuk mulai merokok.
 - b. Tidak menyarankan bahwa tidak merokok adalah hal yang tidak wajar.
 - c. Tidak menampilkan produk rokok, atribut rokok maupun perlengkapan merokok, atau memperagakan dalam bentuk gambar, tulisan atau gabungan keduanya, rokok atau orang sedang merokok, atau mengarah pada orang yang sedang merokok.
 - d. Tidak menampilkan ataupun ditujukan terhadap khalayak di bawah usia 17 tahun.¹⁴²

Berdasarkan ketentuan EPI tersebut dan apabila dikaitkan dengan fakta hukum yang dikemukakan oleh Para Penggugat, maka Para Tergugat melakukan pelanggaran terhadap angka 2 a dan c, yaitu mempengaruhi atau merangsang khalayak untuk mulai merokok dan menampilkan produk rokok, atribut rokok maupun perlengkapan merokok, atau memperagakan dalam bentuk gambar, tulisan atau gabungan keduanya, rokok atau orang sedang merokok, atau mengarah pada orang yang sedang merokok. Karena menurut fakta hukum yang dikemukakan, Para Tergugat melakukan pelanggaran dalam bentuk menayangkan iklan rokok dengan menampilkan bungkus rokok dan isi rokok, serta wujud rokok. Dengan menayangkan iklan rokok seperti itu, maka iklan rokok tersebut dapat mempengaruhi atau merangsang orang secara tidak langsung untuk mulai mencoba merokok. Tetapi, dalam hal ini akan sulit dibuktikan dalam persidangan apakah pelanggaran tersebut telah mempengaruhi dan merangsang orang untuk merokok atau tidak.

Perbedaan bila diberlakukan ketentuan yang baru, yaitu EPI, terletak pada sanksi yang dapat dikenakan kepada Para Tergugat. Pada EPI, sanksi yang dapat dikenakan kepada Para Tergugat yaitu:

1. Peringatan, hingga dua kali
2. Penghentian penyiaran

¹⁴² Gugus Tugas Penyempurnaan TKTCPI, *op. cit.*, BAB III 2C.

3. Distribusi penyampaian sanksi pada setiap bobot atau tahap pelanggaran adalah sebagai berikut:
 1. Peringatan Pelanggaran; kepada pihak pelanggar dan asosiasi atau lembaga terkait.
 2. Penyampaian sanksi dilakukan secara tertulis dengan mencantumkan jenis pelanggaran dan rujukan yang digunakan.¹⁴³

Jika dikaitkan dengan kasus di atas, apabila pada kasus tersebut diberlakukan EPI, maka Para Tergugat telah melakukan pelanggaran pada ketentuan angka 2 huruf a dan c. Oleh karena itu, Para Tergugat dapat dikenakan sanksi berupa peringatan sebanyak dua kali, apabila belum ada reaksi dari Tergugat, maka dapat dilakukan penghentian penyiaran.

4.2.1.4 Analisis Kasus berdasarkan PP Nomor 38 Tahun 2000 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan

Fakta hukum yang dikemukakan oleh Para Penggugat adalah sebagai berikut.

1. Tergugat I (untuk merek produk Djarum Black), Tergugat III, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat I pada hari Selasa tanggal 6 November 2001 jam 13:51:50 siang.
2. Tergugat I (untuk merek produk Djarum Black), Tergugat III, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat I pada hari Selasa tanggal 6 November 2001 jam 14:04:19 siang.
3. Tergugat I (untuk merek produk Djarum Black), Tergugat III, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat I pada hari Rabu tanggal 7 November 2001 jam 10:47:12 siang.
4. Tergugat I (untuk merek produk Djarum Black), Tergugat III, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat I pada hari Rabu tanggal 7 November 2001 jam 11:05:24 siang.

¹⁴³ *Ibid*, BAB IVE.

5. Tergugat I (untuk merek produk Djarum Black), Tergugat III, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat I pada hari Rabu tanggal 7 November 2001 jam 11:22:38 siang.
6. Tergugat I (untuk merek produk Mustang Light), Tergugat III, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat I pada hari Kamis tanggal 8 November 2001 jam 21:26:05 malam.
7. Tergugat I (untuk merek produk Mustang Light), Tergugat III, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat I pada hari Kamis tanggal 8 November 2001 jam 21:26:10 malam.

Berdasarkan Putusan Nomor: 278/Pdt.G/2002/PN.JakSel, kasus ini menggunakan ketentuan Penjelasan Pasal 17 ayat (2) PP Nomor 38 Tahun 2000 yang berbunyi, “Iklan rokok pada media elektronik hanya dapat dilakukan pada pukul 21.30 sampai dengan pukul 05.00 waktu setempat.”

Menurut ketentuan Penjelasan Pasal 17 ayat (2) PP Nomor 38 Tahun 2000, Para Tergugat melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal tersebut. Karena berdasarkan fakta hukum yang dikemukakan, Para Tergugat melakukan pelanggaran dalam bentuk menayangkan iklan rokok di luar ketentuan jam tayang tersebut. Para Tergugat menayangkan iklan rokok pada siang hari dan sebelum pukul 21.30 malam. Hal ini jelas melanggar ketentuan Pasal tersebut yang mengatur ketentuan jam tayang iklan rokok pada media elektronik yang hanya dapat dilakukan pada pukul 21.30 sampai dengan pukul 05.00 waktu setempat.

Sanksi yang dapat dikenakan kepada Tergugat apabila memenuhi unsur-unsur pada Pasal 17 ayat (2) PP Nomor 38 Tahun 2000 dan terbukti melakukan pelanggaran diatur pada Pasal 37 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut.

“Barang siapa memproduksi dan atau mengedarkan rokok yang tidak memenuhi kadar kandungan nikotin dan tar dan atau persyaratan yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1), Pasal 8, Pasal 9, Pasal 14, Pasal 16 ayat (1), Pasal 17 dan atau Pasal 18 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) sesuai dengan ketentuan

Pasal 82 ayat (2) huruf e Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan.”¹⁴⁴

Oleh karena Para Tergugat melakukan pelanggaran terhadap Pasal 17 ayat (2) PP Nomor 38 Tahun 2000, maka Tergugat dapat dikenakan sanksi tersebut berupa pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000 (seratus juta rupiah).

Oleh karena gugatan ke PN Jaksel tersebut diajukan pada tanggal 30 Mei 2002, maka dalam gugatannya para Penggugat masih menggunakan PP Nomor 38 Tahun 2000. Sesuai dengan perkembangan, PP Nomor 38 Tahun 2000 telah diubah menjadi PP Nomor 19 Tahun 2003. Jika dikaitkan dengan fakta hukum yang dikemukakan di atas, maka Para Tergugat dapat dikenakan Pasal 16 ayat (3) dan Pasal 17 huruf a dan c. Pasal 16 PP Nomor 19 Tahun 2003 berbunyi sebagai berikut.

1. Pasal 16

- 1) Iklan dan promosi rokok hanya dapat dilakukan oleh setiap orang yang memproduksi rokok dan/atau yang memasukkan rokok ke dalam wilayah Indonesia.
- 2) Iklan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dilakukan di media elektronik, media cetak atau media luar ruang.
- 3) Iklan pada media elektronik sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) hanya dapat dilakukan pada pukul 21.30 sampai dengan pukul 05.00 waktu setempat.¹⁴⁵

2. Pasal 17

Materi iklan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (2) dilarang :

- a. merangsang atau menyarankan orang untuk merokok;

Termasuk dalam hal ini antara lain menampilkan adegan menawarkan rokok, membuka bungkus rokok, mengajak orang merokok.

¹⁴⁴ Indonesia (f), Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2000 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan, Pasal 37 ayat (1).

¹⁴⁵ Indonesia (b), *op. cit.*, Pasal 16.

- b. menggambarkan atau menyarankan bahwa merokok memberikan manfaat bagi kesehatan;
- c. memperagakan atau menggambarkan dalam bentuk gambar, tulisan atau gabungan keduanya, bungkus rokok, rokok atau orang sedang merokok atau mengarah pada orang yang sedang merokok;
Termasuk dalam hal ini antara lain menampilkan gambar bungkus rokok baik sebagian atau secara utuh, gambar batang rokok, tulisan rokok, gambar asap rokok.
- d. ditujukan terhadap atau menampilkan dalam bentuk gambar atau tulisan atau gabungan keduanya, anak, remaja, atau wanita hamil;
- e. mencantumkan nama produk yang bersangkutan adalah rokok;
- f. bertentangan dengan norma yang berlaku dalam masyarakat.¹⁴⁶

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka Para Tergugat melakukan pelanggaran terhadap Pasal 16 ayat (3) dan Pasal 17 huruf a dan c. Sama dengan ketentuan PP sebelumnya, yaitu PP Nomor 38 Tahun 2000, bahwa Para Tergugat melakukan pelanggaran dalam bentuk menayangkan iklan rokok yang tidak sesuai dengan ketentuan waktu yang diberlakukan. Dalam hal ini, Para Tergugat menayangkan iklan rokok setelah pukul 05.00 dan sebelum pukul 21.30 waktu setempat.

Perbedaan bila diberlakukan ketentuan PP yang baru, yaitu PP Nomor 19 Tahun 2003, terletak pada sanksi hukum yang dapat dikenakan kepada para Tergugat. Pada PP Nomor 19 Tahun 2003, sanksi yang dapat dikenakan kepada Para Tergugat diatur pada Pasal 35 dan Pasal 36 dalam hal Pembinaan dan Pengawasan dari Pemerintah, selain itu terdapat sanksi pidana yang diperlukan yang diatur pada Pasal 37. Masing-masing Pasal menyatakan sebagai berikut.

1. Pasal 35

- 1) Menteri dan Menteri terkait melakukan pengawasan atas pelaksanaan upaya pengamanan rokok bagi kesehatan.

Yang dimaksud dengan Menteri terkait antara lain Menteri yang bertanggung jawab di bidang pertanian, Menteri yang bertanggung jawab

¹⁴⁶ *Ibid*, Pasal 17.

di bidang perindustrian dan perdagangan, dan Menteri yang bertanggung jawab di bidang kepabeanaan dan cukai.

- 2) Dalam rangka pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Menteri dan Menteri terkait dapat mengambil tindakan administratif terhadap pelanggaran ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing.
- 3) Tindakan administratif sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat berupa:
 - a. teguran lisan;
 - b. teguran tertulis;
 - c. penghentian sementara kegiatan;
 - d. pencabutan izin industri.¹⁴⁷

2. Pasal 36

- 1) Pengawasan terhadap produk rokok yang beredar dan iklan dilaksanakan oleh Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan.

Pengawasan oleh Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan dalam ketentuan ini berkaitan dengan kebenaran kandungan kadar nikotin dan tar, pencantuman peringatan kesehatan pada label dan ketaatan dalam pelaksanaan iklan dan promosi rokok.

- 2) Dalam rangka pengawasan produk rokok yang beredar dan iklan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan dapat memberikan teguran lisan, teguran tertulis dan/atau membuat rekomendasi untuk melakukan penghentian sementara kegiatan atau pencabutan izin industri kepada instansi terkait.¹⁴⁸

3. Pasal 37

Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1), Pasal 5, Pasal 6, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 14, Pasal 15 ayat (1), Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20 dan Pasal 21 ayat (2) dipidana dengan

¹⁴⁷ *Ibid*, Pasal 35.

¹⁴⁸ *Ibid*, Pasal 36.

pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁴⁹

Jika dikaitkan dengan kasus di atas, apabila pada kasus tersebut diberlakukan PP Nomor 19 Tahun 2003, maka Para Tergugat telah melakukan pelanggaran pada ketentuan Pasal 16 ayat (3). Oleh karena itu, Para Tergugat dapat dikenakan sanksi administratif dari Menteri terkait berupa teguran lisan, teguran tertulis, penghentian sementara kegiatan, atau pencabutan izin industri sesuai dengan Pasal 35. Selain itu, dalam hal iklan rokok yang dilanggar, Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan juga berwenang untuk memberikan teguran lisan, teguran tertulis dan/atau membuat rekomendasi untuk melakukan penghentian sementara kegiatan atau pencabutan izin industri kepada instansi terkait sesuai dengan Pasal 36.

Apabila hakim merasa perlu untuk memberikan sanksi pidana, maka dapat diberlakukan ketentuan Pasal 37 kepada Para Tergugat yaitu berupa pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Yang dimaksud dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

4.2.1.5 Analisis Kasus Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Berdasarkan kasus di atas, fakta hukum yang dikemukakan oleh Para Penggugat adalah sebagai berikut.

1. Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat IX yang menayangkan iklan rokok Tergugat, menampilkan bungkus rokok dan isi rokok, yang bertentangan dengan TKTCPI.
2. Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat VI yang menayangkan iklan rokok Tergugat, menampilkan bungkus rokok dan isi rokok, yang bertentangan dengan TKTCPI.

¹⁴⁹ *Ibid*, Pasal 37.

3. Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat VII yang menayangkan iklan rokok Tergugat, menampilkan bungkus rokok, yang bertentangan dengan TKTCPI.
4. Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat VIII yang menayangkan iklan rokok Tergugat, menampilkan penggambaran wujud rokok, yang bertentangan dengan TKTCPI.
5. Tergugat II, Tergugat IV, dan Tergugat VI yang menayangkan iklan rokok Tergugat, menampilkan bentuk bungkus rokok, yang bertentangan dengan TKTCPI.
6. Tergugat II, Tergugat V, dan Tergugat VI yang menayangkan iklan rokok Tergugat, menampilkan bentuk bungkus rokok, yang bertentangan dengan TKTCPI.

Berdasarkan UUPK mengenai ketentuan iklan rokok yang telah dijelaskan di bab sebelumnya, pengaturan iklan rokok yang dilanggar oleh Para Tergugat yaitu Pasal 17 ayat (1) huruf f. Berikut adalah ketentuan Pasal 17 UUPK:

“Pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang:

- a. mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan dan harga barang dan/atau tarif jasa serta ketepatan waktu penerimaan barang dan/atau jasa;
- b. mengelabui jaminan/garansi terhadap barang dan/atau jasa.
- c. memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat mengenai barang dan/atau jasa;
- d. tidak memuat informasi mengenai risiko pemakaian barang dan/atau jasa;
- e. mengeksploitasi kejadian dan/atau seseorang tanpa seizin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan;
- f. melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan.”¹⁵⁰

¹⁵⁰ Indonesia (a), *op.cit.*, Pasal 17.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka Para Tergugat melakukan pelanggaran terhadap Pasal 17 ayat (1) huruf f, yaitu melakukan pelanggaran terhadap etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan. Dalam hal ini, Para Tergugat melanggar ketentuan UU Penyiaran, UU Pers, TKTCPI, dan PP Nomor 19 Tahun 2003.

Pada UUPK, sanksi yang dapat dikenakan terhadap Para Tergugat yaitu diatur pada Pasal 62 ayat (2) dan Pasal 63 yang berbunyi sebagai berikut.

1. Pasal 62.

- 1) Pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 13 ayat (2), Pasal 15, Pasal 17 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf e, ayat (2) dan Pasal 18 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp 2.000.000,00 (dua juta rupiah).
- 2) Pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 ayat (1), Pasal 14, Pasal 16, dan Pasal 17 ayat (1) huruf d dan huruf f dipidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- 3) Terhadap pelanggaran yang mengakibatkan luka berat, sakit berat, cacat tetap atau kematian diberlakukan ketentuan pidana yang berlaku.¹⁵¹

2. Pasal 63.

Terhadap sanksi pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62, dapat dijatuhkan hukuman tambahan, berupa:

- a. perampasan barang tertentu;
- b. pengumuman keputusan hakim;
- c. pembayaran ganti rugi;
- d. perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian konsumen;
- e. kewajiban penarikan barang dari peredaran; atau
- f. pencabutan izin usaha.¹⁵²

¹⁵¹ *Ibid*, Pasal 62.

¹⁵² *Ibid*, Pasal 63.

Jika dikaitkan dengan kasus di atas, Para Tergugat telah melakukan pelanggaran terhadap Pasal 17 ayat (1) huruf f. Oleh karena itu, Para Tergugat dapat dikenakan sanksi berupa sanksi pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Selain itu, apabila dirasa perlu, Para Tergugat dapat dijatuhkan hukuman tambahan berupa perampasan barang tertentu, pengumuman keputusan hakim, pembayaran ganti rugi, perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian konsumen, kewajiban penarikan barang dari peredaran, atau pencabutan izin usaha.

4.2.2 Berdasarkan Pertimbangan dan Putusan Hakim

Menurut analisis penulis, dalam hal dalil gugatan para Penggugat mengenai penayangan iklan rokok yang menampilkan wujud rokok, bungkus rokok, dan isi rokok, penulis tidak sependapat dengan hakim yang menyatakan kurangnya bukti yang diajukan oleh para Penggugat, yang pada dalilnya, para Penggugat tidak mencantumkan waktu tayang pelanggaran iklan rokok yang menampilkan wujud rokok, bungkus rokok, dan isi rokok secara jelas. Hal inilah yang dikatakan hakim akan mempersulit pembuktian kesalahan pada para Tergugat. Menurut penulis, para Penggugat sudah memberikan 3 (tiga) bukti yang cukup, yaitu bukti P.C-7, bukti P.C-8, dan bukti P.C-11. Bukti P.C-7 adalah iklan rokok Tergugat I (Djarum) di media Tergugat IX (Majalah Gatra), bukti P.C-8 adalah iklan rokok Tergugat I (Djarum) di media Tergugat IX (Majalah Gatra), dan bukti P.C-11 adalah iklan rokok Tergugat I (Djarum) di media Tergugat VIII (Koran Bisnis Indonesia). Tiga bukti tersebut menurut penulis sudah cukup membuktikan bahwa gugatan yang diajukan oleh para Penggugat tidak kekurangan bukti, yang seharusnya dalil gugatan mengenai pelanggaran iklan rokok yang menampilkan wujud rokok, bungkus rokok, dan isi rokok dapat dipertimbangkan oleh hakim.

Sedangkan, dalam hal dalil para Penggugat mengenai jam penayangan iklan rokok yang tidak sesuai dengan ketentuan dalam penjelasan Pasal 17 ayat (2) PP Nomor 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan yang kini telah diubah menjadi pasal 16 ayat (3) PP Nomor 19 Tahun 2003, penulis

sependapat dengan pertimbangan hakim, dikarenakan para Penggugat tidak dapat membuktikan adanya pelanggaran jam tayang iklan rokok. Tetapi, pada kenyataannya para Penggugat memang tidak dapat membuktikan hal tersebut karena para Penggugat hanyalah perwakilan lembaga konsumen yang memantau adanya pelanggaran iklan rokok di media televisi, dan yang memiliki bukti fisik hasil rekaman tayangan iklan tersebut adalah para Tergugat. Sehingga dalam kasus ini, seharusnya para Tergugatlah yang membuktikan bahwa pada hari, tanggal, dan jam tersebut tidak terdapat pelanggaran iklan rokok di media televisi. Hal ini seperti yang diatur pada Pasal 28 UUPK yang menyatakan bahwa “Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Pasal 22, dan Pasal 23 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha.”

Selain itu, seharusnya hakim membagi beban pembuktian dengan adil dan tidak berat sebelah, karena suatu pembagian beban pembuktian yang berat sebelah kepada salah satu pihak berarti menjerumuskan pihak tersebut ke jurang kekalahan. Masalah pembagian beban pembuktian ini dianggap sebagai suatu masalah hukum yang dapat diperjuangkan sampai tingkat kasasi di Mahkamah Agung. Beban pembuktian yang dibagi dengan tidak adil dianggap sebagai suatu pelanggaran hukum atau undang-undang yang dapat dijadikan alasan bagi Mahkamah Agung untuk membatalkan putusan hakim yang bersangkutan. Dalam hal tersebut, Malikul Adil dalam bukunya yang berjudul “Pembaharuan Hukum Perdata Kita” mengatakan bahwa “hakim yang mengerti akan arti kedudukannya tidak akan lupa bahwa dalam membagi beban pembuktian, ia harus bertindak jujur dan sportif, tidak akan membebankan kepada suatu pihak untuk membuktikan hal yang tidak dapat dibuktikan.” Dalam kasus ini, para Penggugat tidak dapat membuktikan gugatannya yang memang tidak dapat dibuktikan olehnya.

Selanjutnya, mengenai rekonpensi para Tergugat, penulis sependapat dengan hakim yang menyatakan bahwa tidak ada bukti yang pasti mengenai sebab menurunnya jumlah permintaan produk Tergugat I. Tetapi, penulis tidak sependapat dengan pernyataan hakim yang menyatakan bahwa perbuatan para Penggugat yang memuat berita tentang perbuatan Tergugat I tersebut di beberapa media merupakan suatu penghinaan dan dapat menimbulkan perasaan masyarakat

yang antipati atau perasaan tidak senang kepada Tergugat I. Penulis tidak sependapat dikarenakan tidak ada bukti nyata yang dapat membuktikan bahwa hal tersebut berdampak pada perasaan masyarakat yang antipati atau perasaan tidak senang kepada Tergugat I.

Selain itu, memang benar bahwa berita di media tersebut dimuat sebelum sidang pemeriksaan pertama dimulai/dilaksanakan. Hal ini dibuktikan dengan Bukti PR-1 yaitu berita yang dimuat para Penggugat di Harian Suara Pembaruan tanggal 1 Juni 2002, sementara gugatan diajukan ke PN Jaksel pada tanggal 30 Mei 2002. Tetapi, pemberitaan tersebut dimuat dengan bukti-bukti pelanggaran yang telah dilakukan oleh para Tergugat, sebagaimana yang dibuktikan dengan bukti P.C-2 dan bukti P.C-3. Bukti P.C-2 adalah teguran Badan Pengawasan Obat dan Makanan (POM) tentang dugaan pelanggaran iklan rokok yang dilakukan Para Tergugat (PT. HM Sampoerna dan PT. Djarum Kudus), sedangkan bukti P.C-3 adalah Surat Badan Musyawarah Etika Komisi Periklanan Indonesia tanggal 20 September 2000 No. 089/P-KPI/IX/00 perihal jam tayang iklan rokok ditujukan kepada stasiun televisi RCTI, SCTV, ANTV, Indosiar, TPI di Jakarta. Selain itu, berdasarkan kesaksian Sri Rahayu APT sbagai saksi fakta yang bertugas sebagai pegawai BPOM, ia mengaku menemukan banyak pelanggaran iklan rokok. Kemudian ia memberikan surat teguran kepada produsen dengan tembusan pada instansi terkait, tetapi tidak ada tanggapan tertulis dari produsen dan instansi terkait tersebut. Oleh karena itu, berita yang dimuat oleh para Penggugat di media massa tidak dapat dikatakan sebagai penghinaan dan bukan berita yang mencemarkan nama baik para Tergugat, dikarenakan BPOM dan KPI telah menemukan adanya pelanggaran sebelumnya.

BAB 5

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan antara lain:

1. Pengaturan mengenai iklan pada umumnya diatur pada beberapa peraturan perundang-undangan diantaranya:

a. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

Pada UU Penyiaran, pengaturan mengenai iklan pada umumnya diatur pada Pasal 46 dan Pasal 47.

b. Etika Pariwara Indonesia (EPI).

Pengaturan mengenai iklan secara umum diatur pada BAB III huruf A bagian 2C yang menyatakan bahwa asas-asas hukum periklanan harus memuat, antara lain:

1) Jujur, benar, dan bertanggungjawab.

2) Bersaing secara sehat.

3) Melindungi dan menghargai khalayak, serta tidak merendahkan agama, budaya, negara, dan golongan, serta tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku.

c. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Pada UUPK, pengaturan mengenai iklan pada umumnya dimuat pada Pasal 9, Pasal 10, Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 17.

2. Pengaturan mengenai iklan rokok juga diatur pada beberapa peraturan perundang-undangan diantaranya:

a. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

Pengaturan mengenai iklan rokok diatur pada Pasal 46 ayat (3) huruf c yang menyatakan bahwa siaran iklan niaga dilarang melakukan promosi rokok yang memperagakan wujud rokok.

b. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers.

Pada UU Pers, pengaturan mengenai iklan rokok diatur pada Pasal 13 huruf c yang menyatakan bahwa perusahaan iklan dilarang memuat iklan yang menampilkan peragaan wujud rokok dan penggunaan rokok.

c. Etika Pariwisata Indonesia (EPI)

Pengaturan mengenai iklan rokok dimuat pada BAB III huruf A bagian 2C tentang penerapan khusus iklan rokok yang mengatur bahwa iklan rokok tidak boleh dimuat pada media periklanan yang sasaran utama khalayaknya berusia di bawah 17 tahun, penyiaran iklan rokok dan produk tembakau wajib memenuhi ketentuan yaitu tidak mempengaruhi atau merangsang khalayak untuk mulai merokok, tidak menyarankan bahwa tidak merokok adalah hal yang tidak wajar, tidak menampilkan produk rokok, atribut rokok maupun perlengkapan merokok, atau memperagakan dalam bentuk gambar, tulisan atau gabungan keduanya, rokok atau orang sedang merokok, atau mengarah pada orang yang sedang merokok, dan tidak menampilkan ataupun ditujukan terhadap khalayak di bawah usia 17 tahun.

d. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan

Pada PP Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan, pengaturan mengenai iklan rokok diatur pada Pasal 16-21.

e. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Pengaturan mengenai iklan rokok diatur pada Pasal 9 ayat (1) huruf j jo. Pasal 9 ayat (2) dan (3), Pasal 10 huruf e, dan Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2).

3. Bentuk pelanggaran yang telah dilakukan oleh PT. Djarum Kudus dan PT. Sampoerna cs. terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai ketentuan iklan rokok yang berlaku dan sanksi hukum yang dapat dikenakan apabila benar terbukti PT. Djarum Kudus dan PT. Sampoerna cs. melakukan pelanggaran tersebut adalah:

a. Berdasarkan UU Penyiaran

- 1) Tergugat I dengan melalui Tergugat III telah menayangkan iklan rokok dalam bentuk iklan rokok yang menampilkan bungkus rokok dan isi rokok dengan waktu tayang 25-28 Juni 2001 di media Tergugat IV dan 9-10 Juli 2001 di media Tergugat VII.
- 2) Tergugat II dengan melalui Tergugat IV telah menayang iklan rokok dalam bentuk bungkus rokok dengan waktu tayang 27-30 Juni 2001 di media Tergugat VI.
- 3) Tergugat II dengan melalui Tergugat V telah menayangkan iklan rokok dalam bentuk bungkus rokok dengan waktu tayang 29 Juni 2001 di media Tergugat VI.

Berdasarkan fakta hukum yang dikemukakan para Penggugat di persidangan, maka para Tergugat melanggar Pasal 46 ayat (3) huruf c UU Penyiaran. Pengaturan mengenai sanksi bagi pelanggar pasal tersebut adalah Pasal 58 UU Penyiaran yang menyatakan bahwa sanksi hukum yang dapat dikenakan berupa pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) untuk penyiaran radio dan dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) untuk penyiaran televisi, setiap orang yang:

- e. melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1);
- f. melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (1);
- g. melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (4);
- h. melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (3).

b. Berdasarkan UU Pers

- 1) Bahwa Tergugat I, dengan melalui Tergugat III telah menayangkan iklan rokok dalam bentuk menampilkan bungkus rokok dan isi rokok di media Tergugat IX.
- 2) Bahwa Tergugat I, dengan melalui Tergugat III telah menayangkan iklan rokok dalam bentuk penggambaran wujud rokok di media Tergugat VIII.

Berdasarkan fakta hukum yang dikemukakan para Penggugat, maka Tergugat III melanggar Pasal 13 huruf c UU Pers. Sanksi yang dapat dikenakan kepada Tergugat III adalah berupa pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000 (lima ratus juta rupiah). Hal ini sesuai dengan Pasal 18 ayat (2) UU Pers.

c. Berdasarkan EPI

- 1) Bahwa Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat IX menayangkan iklan rokok Tergugat dengan menampilkan bungkus rokok dan isi rokok.
- 2) Bahwa Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat dengan menampilkan bungkus rokok dan isi rokok.
- 3) Bahwa Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat VII menayangkan iklan rokok Tergugat dengan menampilkan bentuk bungkus rokok.
- 4) Bahwa Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat VIII menayangkan iklan rokok Tergugat dengan menggambarkan wujud rokok.
- 5) Bahwa Tergugat II, Tergugat IV, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat dengan menampilkan bentuk bungkus rokok.
- 6) Bahwa Tergugat II, Tergugat V, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat dengan menampilkan bentuk bungkus rokok.

Berdasarkan ketentuan EPI apabila dikaitkan dengan fakta hukum yang dikemukakan oleh Para Penggugat, maka Para Tergugat melakukan pelanggaran terhadap angka 2 a dan c, yaitu mempengaruhi atau merangsang khalayak untuk mulai merokok dan menampilkan produk rokok, atribut rokok maupun perlengkapan merokok, atau memperagakan dalam bentuk gambar, tulisan atau gabungan keduanya, rokok atau orang sedang merokok, atau mengarah pada orang yang sedang merokok. Para Tergugat dapat dikenakan sanksi berupa peringatan sebanyak dua kali, apabila belum ada reaksi dari Tergugat, maka dapat dilakukan penghentian penyiaran. Hal ini diatur pada BAB IV huruf e tentang sanksi.

- d. Berdasarkan PP Nomor 19 Tahun 2003 tentang Perubahan atas PP Nomor 38 Tahun 2000 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan.
- 1) Tergugat I (untuk merek produk Djarum Black), Tergugat III, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat I pada hari Selasa tanggal 6 November 2001 jam 13:51:50 siang.
 - 2) Tergugat I (untuk merek produk Djarum Black), Tergugat III, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat I pada hari Selasa tanggal 6 November 2001 jam 14:04:19 siang.
 - 3) Tergugat I (untuk merek produk Djarum Black), Tergugat III, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat I pada hari Rabu tanggal 7 November 2001 jam 10:47:12 siang.
 - 4) Tergugat I (untuk merek produk Djarum Black), Tergugat III, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat I pada hari Rabu tanggal 7 November 2001 jam 11:05:24 siang.
 - 5) Tergugat I (untuk merek produk Djarum Black), Tergugat III, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat I pada hari Rabu tanggal 7 November 2001 jam 11:22:38 siang.
 - 6) Tergugat I (untuk merek produk Mustang Light), Tergugat III, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat I pada hari Kamis tanggal 8 November 2001 jam 21:26:05 malam.
 - 7) Tergugat I (untuk merek produk Mustang Light), Tergugat III, dan Tergugat VI menayangkan iklan rokok Tergugat I pada hari Kamis tanggal 8 November 2001 jam 21:26:10 malam.

Berdasarkan fakta hukum yang dikemukakan para Penggugat di persidangan, maka Para Tergugat melanggar Pasal 16 ayat (3) PP Nomor 19 Tahun 2003. Pengaturan mengenai sanksi terhadap pelanggar pasal tersebut adalah Pasal 35 dan Pasal 36 yang menyatakan bahwa pelanggar dapat dikenakan sanksi administratif dari Menteri terkait berupa teguran lisan, teguran tertulis, penghentian sementara kegiatan, atau pencabutan izin industri sesuai dengan Pasal 35. Selain itu, dalam hal iklan rokok yang dilanggar, Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan juga berwenang

untuk memberikan teguran lisan, teguran tertulis dan/atau membuat rekomendasi untuk melakukan penghentian sementara kegiatan atau pencabutan izin industri kepada instansi terkait sesuai dengan Pasal 36.

Apabila hakim merasa perlu untuk memberikan sanksi pidana, maka dapat diberlakukan ketentuan Pasal 37 kepada Para Tergugat yaitu berupa pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Yang dimaksud dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

e. Berdasarkan UUPK

- 1) Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat IX yang menayangkan iklan rokok Tergugat, menampilkan bungkus rokok dan isi rokok, yang bertentangan dengan TKTCPI.
- 2) Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat VI yang menayangkan iklan rokok Tergugat, menampilkan bungkus rokok dan isi rokok, yang bertentangan dengan TKTCPI.
- 3) Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat VII yang menayangkan iklan rokok Tergugat, menampilkan bungkus rokok, yang bertentangan dengan TKTCPI.
- 4) Tergugat I, Tergugat III, dan Tergugat VIII yang menayangkan iklan rokok Tergugat, menampilkan penggambaran wujud rokok, yang bertentangan dengan TKTCPI.
- 5) Tergugat II, Tergugat IV, dan Tergugat VI yang menayangkan iklan rokok Tergugat, menampilkan bentuk bungkus rokok, yang bertentangan dengan TKTCPI.
- 6) Tergugat II, Tergugat V, dan Tergugat VI yang menayangkan iklan rokok Tergugat, menampilkan bentuk bungkus rokok, yang bertentangan dengan TKTCPI.

Berdasarkan fakta hukum yang dikemukakan para Penggugat, maka para Tergugat melanggar Pasal 17 ayat (1) huruf f UUPK. Sanksi yang dapat dikenakan adalah sanksi berupa sanksi pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Selain itu, apabila dirasa perlu, Para Tergugat dapat dijatuhkan hukuman tambahan berupa perampasan barang tertentu, pengumuman keputusan hakim, pembayaran ganti rugi, perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian konsumen, kewajiban penarikan barang dari peredaran, atau pencabutan izin usaha. Hal ini diatur pada Pasal 62 ayat (2) dan Pasal 63 UUPK.

5.2 Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka saran dari Penulis berkaitan dengan pelanggaran iklan rokok di media televisi adalah:

1. Agar sebaiknya pelaku usaha periklanan lebih memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai periklanan, sehingga tidak lagi terjadi pelanggaran-pelanggaran di bidang periklanan.
2. Agar sebaiknya pemerintah, khususnya menteri teknis terkait, lebih mengawasi penegakan hukum dari ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan.
3. Agar sebaiknya pemerintah segera menyusun Undang-Undang yang mengatur bidang periklanan secara khusus, sehingga tidak terjadi ketumpang-tindihan dalam pengaturan bidang periklanan. Karena dengan peraturan perundang-undangan yang ada sekarang, terdapat perbedaan dalam pengaturan dan sanksi hukum yang dapat dikenakan.

DAFTAR REFERENSI

Buku

Belch, George E., dan Michael A. Belch. *Advertising and Promotion: An Intergrated Marketing Communications Perspective*. New York: McGraw-Hill Companies, 2007.

Burnett, John, dan Sandra Moriarty. *Advertising : Principles & Practice. Fifth Edition*. New Jersey: Prentice Hall International, Inc, 2000)

FHUI, Tim Pengajar. *Bahan Ajar Hukum Perlindungan Konsumen*. Depok.

Lee, Monle, dan Carla Johnson. *Prinsip-prinsip Pokok Periklanan dalam Perspektif Global*. Jakarta: Pranada Media, 2004.

Madjadikara, Agus, S. *Bagaimana Biro Iklan Memproduksi Iklan*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2004.

Mamudji, Sri. Et al. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.

Miru, Ahmadi, dan Sutarman Yodo. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2004.

Nasution, Az. *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*. Jakarta: Daya Widya, 1999.

------. *Perlindungan Konsumen, Tinjauan Pada UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen-LN '99 No. 42, TLN '99 No. 3821*.

------. *Perlindungan Konsumen dan Peradilan*. Jakarta: BPHN-Departemen Kehakiman RI, 1993/1994.

Siahaan, N.H.T. *Hukum Konsumen: Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Produk*. Cet.1, Jakarta: Panta Rei, 2005.

Simatupang, Taufik H. *Aspek Hukum Periklanan dalam Perspektif Perlindungan Konsumen*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004.

Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkatan*. cet VII. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004.

Van Dunne, J.M, dan van der Brught, Gr. *Perbuatan Melawan Hukum*. Ujung Pandang: Dewan Kerja Sama Ilmu Hukum Belanda dengan Indonesia, Proyek Hukum Perdata, 1988.

Peraturan Perundang-Undangan

Departemen Kehakiman. Keputusan Menteri Kehakiman RI tentang Pembentukan Tim Penelaah Peraturan Perundang-undangan di bidang Hukum dalam rangka Reformasi Hukum. KepMen Nomor M.59-PR.09.04 Tahun 1998.

Departemen Kesehatan. Peraturan Menteri Kesehatan tentang Produksi dan Peredaran Makanan. PerMenKes Nomor 329 Tahun 1976.

Indonesia. Peraturan Pemerintah tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan. PP No. 19 Tahun 2003. LN No. 36 Tahun 2003, TLN No. 4276.

Indonesia. Peraturan Pemerintah tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan. PP Nomor 38 Tahun 2000. LN No. 87 Tahun 2000, TLN No. 3971.

Indonesia. Undang-Undang Penyiaran. UU No. 24 Tahun 1997. LN No. 72 Tahun 1997, TLN No. 3701.

Indonesia. Undang-Undang Penyiaran. UU No. 32 Tahun 2002. LN. No. 139 Tahun 2002, TLN No. 4252.

Indonesia. Undang-Undang Perlindungan Konsumen. UU No. 8 Tahun 1999. LN No. 42 Tahun 1999, TLN No. 3821.

Indonesia. Undang-Undang Pers. UU No. 40 Tahun 1999. LN. No. Tahun 1999, TLN No. 3887.

Internet

”Buku Ajar Hukum Perlindungan Konsumen.”
<<http://www.ocw.unnes.ac.id/.../hukum/...hukum...hukum-perlindungan-konsumen/.../file>>. 28 Maret 2010.

Direktorat Perlindungan Konsumen. “Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat.” <<http://pkditjenpdn.depdag.go.id/index.php?page=lpksm>>. 24 Februari 2010.

Ekologi, Puslitbang, dan Status Kesehatan-Departemen Kesehatan RI. “YLKI : Cabut Izin PeredaranRokok yang Bohongi Publik.” <<http://www.jpkm-online.net/news.php?pid=468&act=detail>>. 21 Januari 2010.

Geno, Rachmad Pua. “Menyoal Pelanggaran Iklan Rokok.” <<http://www.jawapos.com/berita/2000.htm>>. 21 Januari 2010.

“Peminatan Manajemen Pemasaran.” <<http://peminatanmanajemenpemasaran004.blogspot.com/>>. 6 April 2010.

“Proses Kreatif Pembuatan Iklan.” <<http://peni-usd.vox.com/library/post/kegiatan-belajar-1-proses-kreatif-pembuatan-iklan.html>>. 18 April 201

Wawancara

Manurung, Michael. (2010, April 9). Kepala Seksi Jasa Distribusi Kementerian Perdagangan RI.

