

## **BAB IV**

### **SISTEM TANGGUNG JAWAB PIHAK-PIHAK YANG TERKAIT DALAM USAHA PERIKLANAN**

#### **A. Pihak-Pihak Yang Terkait Dalam Usaha Periklanan**

Dalam usaha periklanan di Indonesia, terdapat beberapa pihak yang saling terkait baik secara langsung maupun tidak langsung, yaitu pelaku usaha, pelaku usaha periklanan dan media periklanan.

##### **1. Pelaku Usaha**

Pelaku usaha menurut Pasal 1 UUPK adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi. Pelaku usaha disini dikatakan sebagai pihak yang membuat barang, yang menggunakan jasa pelaku usaha periklanan untuk mempromosikan barang melalui media periklanan.

Pelaku usaha meminta pelaku usaha periklanan untuk membuat iklan dari barang yang dibuatnya sehingga konsumen tertarik untuk membeli barang tersebut. Pelaku usaha yang beritikad baik, akan memberikan informasi yang selengkap-lengkapya kepada pelaku usaha periklanan sehingga pelaku usaha periklanan tidak memberikan informasi yang menyesatkan dan merugikan konsumen.

Pelaku usaha dalam memproduksi barang yang akan dipasarkan, sudah sewajarnya tidak membahayakan konsumen dalam mengkonsumsi barang tersebut. Apabila konsumen mengalami kerugian dalam mengkonsumsi barang tersebut, maka akan menjadi tanggung jawab dari pelaku usaha untuk memberikan ganti kerugian. Dalam hal ini pelaku usaha berbentuk badan hukum<sup>23</sup> (perseroan),

---

<sup>23</sup> Terdapat beberapa teori badan hukum, antara lain :

1. Teori fictie (Von Savigny)  
Badan hukum semata-mata buatan manusia
2. Teori harta kekayaan bertujuan (A. Brinz)  
Hanya manusia yang menjadi subyek hukum dan ada kekayaan (vermogen) yang bukan merupakan kekayaan seseorang tetapi kekayaan tersebut terkat tujuan tertentu
3. Teori organ (Otto Von Gierke)

dimana direksi sebagai organ perseroan yang berwenang bertindak untuk dan atas nama perseroan dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan perseroan untuk kepentingan perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan, baik di dalam maupun diluar pengadilan sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT).

Oleh sebab itu, yang bertanggung jawab atas perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh badan hukum adalah direksi, sebagai organ perseroan. Kewenangan direksi dalam mewakili perseroan dimuat dalam anggaran dasar perseroan tersebut. Seperti misalnya, apabila terdapat tuntutan terhadap pelaku usaha yang memproduksi suatu barang, akibat dari iklan yang ditayangkan tidak sesuai dengan kenyataannya, maka tuntutan tersebut menjadi tanggung jawab direksi perseroan. Sehingga sebaiknya pelaku usaha memberikan informasi yang sejujur-jujurnya mengenai kenyataan dari barang / produk tersebut.

Kewajiban dan hak merupakan anatomi dalam hukum, kewajiban pelaku usaha yang diatur dalam Pasal 7 UUPK:

“Kewajiban pelaku usaha adalah:

- a. Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b. Memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;
- c. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- d. Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;

---

Badan hukum adalah suatu organisme yang riil, yang menjelma sungguh-sungguh dalam pergaulan

4. Teori *propriete collective* / kekayaan bersama (Planiol dan Molengraaff)  
Hak dan kewajiban badan hukum adalah hak dan kewajiban para anggota bersama-sama
5. Teori kenyataan yuridis / *juridische realiteitsleere* (E. M. Meijers)  
Teori ini menenkankan bahwa hendaknya dalam mempersamakan badan hukum dengan manusia terbatas sampai pada bidang hukum saja. Chidir Ali, *Badan Hukum*, (Bandung : PT Alumni, 2005), hal. 31

- e. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- 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”.

## **2. Pelaku Usaha Periklanan**

Pelaku usaha periklanan merupakan perusahaan yang menjual jasa periklanan untuk barang dan/atau jasa. Pelaku usaha dapat menggunakan jasa pelaku usaha periklanan dalam hal pembuatan iklan suatu barang yang diproduksi pelaku usaha dan pelaku usaha periklanan akan membuat iklan sesuai permintaan dari pelaku usaha yang akan ditayangkan pada media periklanan. Pelaku usaha periklanan hanya memberikan ide-ide kreatif dan waktu penayangan yang tepat bagi iklan tersebut, sedangkan keputusan tetap berada di tangan pelaku usaha.

Pelaku usaha periklanan dalam membuat suatu iklan harus mentaati dan menjalankan kode etik periklanan yang ada dan berlaku di Indonesia. Sebelum membuat suatu iklan, pelaku usaha periklanan sebaiknya melakukan penelitian (research) terhadap barang atau produk yang akan diiklankan oleh pelaku usaha, karena belum tentu pelaku usaha memberikan informasi yang lengkap dan jujur mengenai barang tersebut.

Pelaku usaha periklanan juga berfungsi sebagai perantara antara pelaku usaha dengan media periklanan, dimana iklan yang telah dibuat oleh pelaku usaha periklanan akan ditayangkan melalui media periklanan. Jadi pelaku usaha periklanan, selain membuat suatu iklan sesuai dengan permintaan pelaku usaha, tetapi juga membuat iklan tersebut dapat ditayangkan melalui media periklanan, sehingga konsumen dapat menerimanya.

Kewajiban pelaku usaha periklanan diatur dalam Pasal 17 ayat (1) 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”.

Secara umum tata karma dimaksudkan untuk menjaga citra bisnis periklanan di mata masyarakat, sedangkan tata cara bertujuan untuk menjaga persaingan antara pelaku usaha periklanan agar berjalan dengan wajar dan mencegah terjadinya persaingan tidak sehat dalam penyelenggaraan bisnis periklanan. Jadi, titik beratnya adalah agar terdapat praktek usaha periklanan yang wajar dan sehat. Meskipun Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia (TKTCPI) bukan merupakan produk undang-undang yang mengikat secara luas (public) tetapi sebagai *self regulation* bagi anggotanya, kode etik ini memiliki arti penting dalam rangka memberikan kejelasan aturan main dalam usaha periklanan di Indonesia. Dan juga sekaligus untuk menjaga tindakan dan perilaku anggotanya agar tetap menjunjung etika dalam berusaha bidang periklanan. Hal ini dilakukan agar persaingan bisnis untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya melalui periklanan tidak menimbulkan penyesatan informasi, yang pada akhirnya sangat merugikan konsumen.

TKTCPI mengatur beberapa kewajiban yang harus dilakukan oleh pelaku usaha periklanan, yaitu :

1. Iklan harus mematuhi undang-undang dan peraturan pemerintah yang berlaku;
2. Iklan tidak boleh menyalahgunakan kepercayaan dan merugikan konsumen;

3. Pada isi iklan, pelaku usaha periklanan memberikan pernyataan dan janji mengenai produk yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya;
4. Apabila terdapat kesaksian yang sebenarnya, harus dilengkapi dengan pernyataan tertulis berdasarkan pengalaman yang sebenarnya. Nama dan alamat pemberi kesaksian harus dinyatakan dengan jelas dan sebenar-benarnya;
5. Bila suatu iklan menjanjikan pengembalian uang ganti rugi (*warranty*) untuk pembelian suatu produk yang ternyata mengecewakan konsumen, maka:
  - a. Syarat-syarat pengembalian uang tersebut harus jelas dan lengkap dicantumkan, antara lain batas-batas resiko iklan, jenis-jenis kerusakan yang dijamin dan jangka waktu berlakunya pengembalian uang;
  - b. Pelaku usaha wajib mengembalikan uang kepada konsumen sesuai dengan syarat-syarat yang tercantum;
6. Bila suatu iklan menjamin mutu suatu produk, maka dasar-dasar jaminannya harus dapat dipertanggungjawabkan;
7. Iklan tidak boleh merangsang atau membenarkan tindakan-tindakan kekerasan;
8. Iklan tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, tidak boleh menampilkan adegan berbahaya atau membenarkan pengabaian segi-segi keselamatan terutama yang tidak ada hubungannya dengan produk yang diiklankan;
9. Iklan yang ditujukan atau mungkin melibatkan anak-anak, tidak boleh menampilkan dalam bentuk apapun yang dianggap dapat mengganggu atau merusak jasmani dan rohani mereka, mengambil manfaat atas kemudahanpercayaan, kekurangan pengalaman, atau kepolosan hati mereka;
10. Iklan tidak boleh secara langsung atau tidak langsung merendahkan produk-produk lain.

Segala ketentuan yang tercantum dalam TKTCPI menjadi pedoman etika untuk semua materi periklanan, verbal maupun citra, yang terdapat pada suatu iklan. TKTCPI tidak memberikan rujukan apapun atas materi komunikasi yang secara jelas tidak bermuatan periklanan, seperti editorial maupun materi komersial atau persuasive yang berada di luar ranah periklanan, misalnya kemasan produk, siaran pers atau komunikasi pribadi.<sup>24</sup> Para asosiasi pendukung<sup>25</sup> menyetujui untuk melaksanakan penegakkan TKTCPI ini melalui lembaga Badan Musyawarah Etika yang merupakan lembaga tetap dalam naungan Dewan Periklanan Indonesia (DPI). Kelembagaan DPI ini berbentuk federasi, yang beranggotakan semua asosiasi pendukung TKTCPI.

### 3. Media Periklanan

Media periklanan adalah media komunikasi massa yang dapat dibedakan dalam tiga jenis, yakni:<sup>26</sup>

- a. media lisan;
- b. media cetak, seperti surat kabar, majalah, brosur, pamflet, selebaran;
- c. media elektronik, seperti televisi, radio, komputer atau internet.

Berdasarkan dari jenis-jenis periklanan, media periklanan yang paling banyak berpengaruh dan dipergunakan oleh pelaku usaha adalah televisi, karena pada saat sekarang ini sudah hampir di setiap rumah memiliki televisi.

Penayangan iklan di televisi harus mentaati kode etik periklanan yang ada, karena terdapat beberapa ketentuan yang harus diperhatikan. Iklan yang ditayangkan harus diseleksi, agar iklan tersebut tidak menimbulkan kerugian bagi konsumen yang menontonnya. Banyak iklan-iklan yang belum memenuhi kriteria iklan yang baik, karena pada dasarnya pelaku usaha hanya memperhatikan tingkat

<sup>24</sup> <http://www.pppi.or.id/rambu-EPI2.php>

<sup>25</sup> Para pendukung Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia, terdiri dari :

1. Asosiasi Pemrakarsa dan Penyatuan Iklan Indonesia (Aspindo)
2. Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPPI)
3. Badan Periklanan Media Pers Nasional-Serikat Penerbit Surat Kabar (BPMN-SPSK)
4. Persatuan Radio Siaran Swasta Niaga Indonesia (PRSSNI)
5. Gabungan Pengusaha Bioskop Seluruh Indonesia (GPBSI)
6. Gabungan Citra Televisi Indonesia (GCTI)
7. PT Prasetya Madya., Taufik H. Simatupang, *Aspek Hukum Periklanan dalam Perspektif Perlindungan Konsumen*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti), 2004, hal. 24

<sup>26</sup> NHT Siahaan, *op. cit*, hal. 129

penjualan produknya saja tanpa memperhatikan keselamatan atau kepuasan konsumen yang menggunakan. Oleh karena itu, pelaku usaha periklanan harus sebagai sensor juga bagi iklan-iklan yang dibuatnya dan harus juga melihat fungsi iklan tersebut dari sisi konsumen, bukan hanya dari sisi pelaku usaha saja.

Periklanan dengan menggunakan media televisi memiliki beberapa keuntungan atau kelebihan antara lain <sup>27</sup>:

- a. Kesan Realistik, karena sifatnya yang visual, dan merupakan kombinasi warna-warna, suara dan gerakan, maka iklan-iklan televisi nampak begitu hidup dan nyata. Kelebihan ini tidak dimiliki oleh media lain, kecuali iklan di bioskop yang sekarang ini kurang diminati sejak adanya iklan di televisi. Karena adanya iklan di televisi, para pengiklan dapat menunjukkan dan mempromosikan kelebihan atau keunggulan produknya secara detail. Jika produk tersebut adalah produk makanan, maka pengiklan dapat menunjukkan kemasannya yang khas secara jelas sehingga para konsumen akan dengan mudah mengenali produk tersebut di toko.
- b. Masyarakat lebih tanggap, karena iklan-iklan di televisi disiarkan di rumah-rumah dalam suasana yang serba santai atau rekreatif, maka masyarakat lebih siap untuk memberikan perhatian dibandingkan dengan iklan poster yang dipasang di pinggir jalan. Perhatian terhadap iklan televisi akan semakin besar, jika materinya dibuat dengan standar teknis yang tinggi, dan atau menggunakan tokoh-tokoh ternama (artis) sebagai pemerannya.
- c. Repetisi/Pengulangan. Iklan di televisi bisa ditayangkan hingga beberapa kali dalam sehari yang memungkinkan masyarakat untuk menyaksikannya. Pada dewasa ini, pelaku usaha periklanan tidak lagi menggunakan waktu yang panjang untuk mengiklankan suatu produk tetapi sebaliknya para pelaku usaha periklanan membuat iklan dengan sesingkat dan semenarik mungkin, agar ketika

---

<sup>27</sup> Ibid, hal. 110

ditayangkan berulang-ulang, para pemirsa tidak menjadi bosan karena menontonnya berulang-ulang.

- d. Adanya pemilahan area siaran (zoning) dan jaringan kerja (networking) yang mengefektifkan jangkauan masyarakat. Pelaku usaha periklanan dapat menggunakan satu atau kombinasi banyak stasiun televisi sekaligus untuk membuat iklannya, bahkan pelaku usaha periklanan bisa saja membuat jaringan kerja dengan semua stasiun televisi, sehingga iklannya akan ditayangkan oleh semua stasiun TV secara serentak.
- e. Ideal bagi para pedagang eceran. Iklan televisi juga dapat menjangkau kalangan pedagang eceran sehingga dapat membantu usaha mereka karena dengan adanya pengiklanan suatu produk di televisi membuat permintaan konsumen terhadap produk tersebut menjadi meningkat sehingga dagangan mereka dapat dengan cepat terjual.
- f. Terkait erat dengan media lain. Tayangan iklan televisi mungkin dapat terlupakan dengan begitu cepat, tetapi ada berbagai cara untuk mengatasinya yaitu dengan memadukan iklan televisi dengan iklan di majalah-majalah atau surat kabar.

Selain kelebihan yang dimiliki oleh media televisi, terdapat pula kekurangan, antara lain:

- a. Televisi cenderung menjangkau konsumen secara massal, sehingga pemilahan (untuk kepentingan bidikan pangsa pasar tertentu) sering sulit dilakukan. Pelaku usaha periklanan akan dapat lebih selektif dalam membidik pangsa pasar yang dikehendakinya kalau dia menggunakan media pers.
- b. Jika yang diperlukan calon konsumen adalah data-data yang lengkap mengenai suatu produk atau perusahaan pembuatnya, maka televisi tidak dapat menyaingi media pers.
- c. Orang biasa menonton televisi sambil melakukan suatu pekerjaan, sehingga konsentrasi mereka sering terpecah.
- d. Menggunakan media televisi memakan dana yang lebih besar.

- e. Karena pembuatan iklan televisi butuh waktu yang cukup lama, maka ia tidak cocok untuk iklan-iklan khusus bahkan yang bersifat darurat yang harus sesegera mungkin disiarkan. Misalnya iklan konser yang akan diadakan satu atau 2 hari kedepan).
- f. Di negara-negara yang memiliki cukup banyak stasiun televisi, atau yang jumlah total permisanya relatif sedikit, biaya siaran mungkin cukup rendah sehingga memungkinkan ditayangkannya iklan yang panjang atau berulang-ulang. Iklan yang terlalu sering diulang membuat bosan pemirsa.
- g. Kesalahan serius yang dibuat oleh pelaku usaha periklanan adalah menggunakan penyaji atau model yang sama sebagaimana para pelaku usaha periklanan yang lain. Selain membosankan juga membingungkan pemirsa yang menontonnya.

Pada umumnya pelaku usaha, pelaku usaha periklanan dan media periklanan, menjalin kerja sama yang diikat dalam sebuah kontrak/perjanjian. Sebuah kontrak harus memiliki 4 elemen, yaitu penawaran, penerimaan tanpa syarat dari tawaran tadi, dan pertimbangan dimana akan ada barter atau pengorbanan antara pihak-pihak yang terkait, serta kesepakatan semua pihak yang harus dicapai secara ikhlas dan sadar, tanpa ada unsur-unsur pemaksaan atau penipuan sedikitpun. Jika penawaran semula diubah oleh orang atau pihak yang menerima tawaran, maka itu berarti telah terjadi penerimaan bersyarat dan harus dibuat tawaran baru. Penawaran baru ini harus diterima oleh pihak lain. (Contoh perjanjian kerja sama antara pelaku usaha dan pelaku usaha periklanan – terlampir)

## **B. Tanggung Jawab Pihak-Pihak Yang Terkait Dalam Usaha Periklanan**

Iklan pada umumnya mempunyai sasaran pokok untuk memperkenalkan, menjual atau meningkatkan penjualan produk barang dan/atau jasa yang akan dipasarkan. Konsumen juga memerlukan iklan sebagai informasi untuk mengetahui produk yang mereka butuhkan. Oleh sebab itu, informasi mengenai produk yang disampaikan melalui iklan harus benar, jujur dan apa adanya sesuai

dengan kenyataan, karena mendapatkan informasi yang benar adalah salah satu dari hak konsumen.

Di dalam Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia (TKTCPI), menyebutkan asas-asas umum periklanan harus memuat hal-hal sebagai berikut :<sup>28</sup>

1. Iklan harus jujur, bertanggung jawab dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku;
2. Iklan tidak boleh menyinggung perasaan dan merendahkan martabat negara, agama, adat budaya, hukum dan golongan;
3. Iklan harus dijiwai oleh asas persaingan yang sehat.

Iklan sebagai sarana pemasaran dimaksudkan untuk mendorong dan meningkatkan pangsa pasar penjualan produk tersebut. Oleh sebab itu dalam penyampaian informasi mengenai produk yang ada, pelaku usaha haruslah bertindak jujur dan bertanggung jawab dalam menawarkan suatu produk kepada konsumen.

Dalam perkembangannya kode etik ini selalu ditinjau secara berkala untuk memeriksa validitas dan relevansinya. Berbagai perubahan internal dan eksternal dari dunia periklanan itu sendiri menuntut adanya penyesuaian-penyesuaian, seperti perumusan lampiran-lampiran baru, peraturan-peraturan baru atau perbaikan kata-kata dan susunan redaksional.

Iklan yang ditayangkan seharusnya tidak melebihi-lebihkan suatu produk, misalnya produk perawatan di televisi, menjanjikan mencerahkan kulit dalam waktu 7 (tujuh) hari, namun pada kenyataannya tidak seperti itu. Untuk mencerahkan kulit memerlukan waktu yang cukup lama, yaitu sekitar 1 (satu) bulan. Dalam hal ini konsumen sudah pasti dirugikan atas iklan yang ditayangkan, karena pelaku usaha tidak memberikan informasi yang jujur bahkan melebihi-lebihkan.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Taufik H. Simatupang, op. cit, hal. 25

<sup>29</sup> Diperkuat oleh pendapat Howard Beales cs, setidaknya ada (empat) hal yang harus diatur dalam suatu regulasi yang efisien berkenaan dengan pentingnya informasi bagi konsumen yang mengikat secara hukum bagi pelaku usaha yang terlibat dalam memproduksi suatu iklan, yaitu :

a. *Consumer Information in the Law*

Bahwa informasi bagi konsumen sekaligus menjadi kepentingan bagi produsen yang dilindungi secara hukum.

b. *Information Markets and Market Failures*

Meskipun pelaku usaha sudah melakukan pelanggaran tetap saja konsumen tidak melakukan penuntutan kepada pelaku usaha, dikarenakan kurangnya pengetahuan mengenai cara melakukan pegaduan kepada pihak yang bersangkutan. Terkadang konsumen yang merasa dirugikan oleh tindakan pelaku usaha hanya mengajukan pengaduan lewat media, seperti surat kabar.

Informasi-informasi yang diperlukan konsumen harus disampaikan pelaku usaha adalah menyangkut tentang harga, jumlah mutu, cara penggunaan, efek samping dan keterangan-keterangan lainnya, yang dapat membantu konsumen dalam memutuskan untuk membeli suatu barang dan/atau jasa. Sekaligus informasi-informasi tersebut dapat membantu pelaku usaha untuk menetapkan bentuk, standar dari suatu produk yang ditawarkan tersebut.

Pelaku usaha yang memberikan informasi yang salah, menyesatkan dan tidak jujur adalah melanggar hak konsumen dan juga dapat dikatakan sebagai perbuatan melawan hukum. Hak konsumen untuk mendapatkan informasi yang benar adalah salah satu hak konsumen yang paling mendasar karena dengan informasi yang benar dan jelas tersebut, konsumen dapat menentukan pilihan produk yang akan dikonsumsi. Oleh karena itu, apabila informasi yang diberikan oleh pelaku usaha tersebut menyesatkan dan tidak jujur, dapat dikatakan telah melanggar hak konsumen dan sebagai perbuatan melawan hukum.

---

Suatu informasi pasar yang mengiklankan suatu produk barang dan/atau jasa secara berlebihan, sehingga konsumen mendapatkan informasi yang salah.

c. *Information Remedies*

Pengendalian informasi dapat diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) kategori umum, yaitu (i) *removing restrains on information* (yaitu suatu usaha untuk melakukan pemantauan sekaligus pengendalian secara terus menerus terhadap informasi-informasi produk barang dan/atau jasa yang diterima konsumen), (ii) *correcting misleading information* (yaitu usaha-usaha untuk mengklasifikasikan gugatan yang memang disebabkan kesalahan dan perilaku buruk dari produsen baik yang disengaja maupun tidak disengaja), (iii) *encouraging additional information* (yaitu kecenderungan produsen memberikan informasi secara berlebihan yang tidak sesuai dengan kondisi dan karakteristik produk yang sebenarnya).

d. *Policy implication*

Suatu kondisi dimana hak-hak konsumen, khususnya untuk mendapatkan informasi yang benar dari suatu produk barang dan/atau jasa akan semakin terlindungi. Tams Djayakusumah, *Periklanan*, (Amrico : Bandung, 1982), hal. 9

Bilamana pelaku usaha telah memberikan informasi yang benar, jujur dan tidak menyesatkan, maka sekarang giliran konsumen untuk menggunakan haknya, yaitu hak untuk memilih. Tentu saja pelaku usaha mengharapkan agar konsumen memilih dan membeli produknya. Kejujuran pelaku usaha dalam mengiklankan suatu produk akan berdampak saling menguntungkan baik bagi konsumen maupun bagi pelaku usaha, yaitu nama baik pelaku usaha tetap terjaga.

UUPK sudah mengatur bahwa pelaku usaha dilarang mempromosikan barang atau mengiklankan suatu barang yang mengandung janji yang belum pasti, yaitu diatur dalam Pasal 9 ayat 1 butir 11. Dalam hal pelaku usaha menjanjikan sesuatu secara berlebihan, walaupun janji yang diberikan oleh pelaku usaha tersebut hanya merupakan janji sepihak dimana dengan memproduksi barang yang menunjukkan kegunaan, manfaat dan kenikmatan dari barang tersebut yang ditunjukkan melalui brosur maupun iklan, dan dapat dikatakan pelaku usaha sudah mengikatkan diri kepada konsumen atas janji-janjinya tersebut.

Di Indonesia ada lembaga khusus yang melayani mengenai perlindungan konsumen antara lain Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI). YLKI dapat memberikan bantuan kepada konsumen dimana konsumen dapat melakukan pengaduan terhadap tindakan dari pelaku usaha yang sudah merugikan. Selain itu, YLKI juga dapat memberikan solusi penyelesaian masalah yang dihadapi dan juga dalam proses pengajuan gugatan ke pengadilan.

Pada 1972 dikenal konsep baru dalam dunia periklanan yang disebut *self regulation*. Pada Kongres Internasional *Advertising Association di Teheran* pada 1974, *self regulation* mencapai momentum yang baik untuk menyebar ke seluruh dunia. Pada dasarnya, konsep *self regulation* ini mencakup dua hal penting yaitu:

1. Melindungi konsumen secara efektif dari iklan yang menyesatkan (misleading advertisement);
2. Melindungi produsen secara efektif dari persaingan curang.

Di Indonesia, *self regulation* ini dituangkan dalam bentuk Kode Etik Periklanan. Kode etik ini dimaksudkan untuk menciptakan persamaan sikap yang merata di kalangan semua pihak yang berkepentingan dengan iklan. Kode etik ini menentukan hal yang boleh atau dilarang dilakukan dalam usaha periklanan. Dengan Kode Etik Periklanan ini, semua pihak yang berkepentingan dengan

periklanan secara suka rela dan atas inisiatif sendiri membangun semacam 'pagar' yang membatasi tindak tanduknya.

Kode Etik Periklanan yang disusun dan disahkan Serikat Penerbit Surat Kabar (SPS) pada 1968; Tatakrama dan Tatacara Periklanan Indonesia yang disusun dan disahkan pada 1978, kemudian diperbaharui Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPKI) 1980; Ikrar pendukung berlakunya Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia (TKTCPI), yang dikeluarkan dalam Konvensi Periklanan di Jakarta pada 17 September 1981.

Pada TKTCPI juga menjelaskan mengenai tata cara dan hubungan antara pelaku usaha dengan pelaku usaha periklanan, dimana pelaku usaha periklanan dalam pembuatan iklan harus mendapatkan informasi yang lengkap dan jelas dari pelaku usaha mengenai produk yang akan diiklankan. Apabila informasi yang diiklankan tidak sesuai dengan kenyataannya, maka hal tersebut akan menjadi tanggung jawab pelaku usaha dan pelaku usaha periklanan.

Pelaku usaha memiliki kewajiban untuk menjamin mutu barang yang diproduksi harus sesuai dengan standar mutu yang berlaku. Selain itu, pelaku usaha juga menjamin keamanan dari produknya tersebut.

Pemerintah sudah menerapkan *Good Corporate Governance* (GCG) untuk mendorong terciptanya pasar yang efisien, transparan dan konsisten dengan peraturan perundang-undangan. Pelaku usaha dalam dunia usaha menerapkan GCG sebagai pedoman dasar pelaksanaan usaha. Pelaku usaha diharuskan memberikan informasi yang jelas, akurat dan mudah diakses oleh konsumen. Selain itu, pertanggungjawaban yang diberikan kepada konsumen dilakukan oleh organ perusahaan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar dan tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang ada.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Sesuai dengan asas GCG, yang diperlukan untuk mendorong terciptanya pasar yang efisien, transparan dan konsisten dengan peraturan perundang-undangan, yaitu :

1. Pertanggungjawaban (*responsibility*)  
Tanggung jawab perusahaan tidak hanya diberikan kepada pemegang saham, tetapi kepada *stake holder* juga;
2. Transparansi (*transparency*)  
Perusahaan harus menyediakan informasi yang material dan relevan dengan cara yang mudah diakses dan dipahami oleh pemegang kepentingan;
3. Akuntabilitas (*accountability*)

Pelanggaran terhadap peraturan tersebut dalam hal ini iklan yang menyesatkan dapat dikenakan sanksi administratif sebagai ultimum remedium dan sanksi pidana. Di samping itu, terhadap perbuatan pelaku usaha yang melakukan promosi niaga lewat iklan menyesatkan ini, konsumen dapat mengajukan tuntutan ganti rugi perdata berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata.

Di Amerika Serikat pernah terjadi kasus tentang iklan menyesatkan yang diselesaikan berdasarkan *tort* (tuntutan ganti rugi berdasarkan perbuatan melanggar hukum di mana tidak disyaratkan adanya hubungan langsung dalam perjanjian/*privity of contract*). Kalau ada hubungan langsung di antara keduanya, misalnya pembeli dan penjual, maka dasar gugatan untuk meminta ganti rugi adalah wanprestasi (Pasal 1243 KUHPerdata).

Dengan adanya self regulation di Indonesia yang berlakunya didukung oleh kalangan/pihak yang berkepentingan dengan periklanan, maka selayaknyalah pelaku usaha, pelaku usaha periklanan dan media periklanan bertanggung jawab atas kerugian yang diderita konsumen secara tanggung menanggung.<sup>31</sup>

Oleh sebab itu, jika suatu produk merugikan konsumen, maka pelaku usaha bertanggung jawab untuk mengganti kerugian yang diderita oleh konsumen. Kewajiban tersebut melekat pada pelaku usaha meskipun sebelumnya tidak terdapat persetujuan dengan konsumen. Kedudukan tanggung jawab dari pelaku usaha harus diperhatikan, karena persoalan kepentingan konsumen harus disertai pula analisis mengenai siapa yang seharusnya dibebani tanggung jawab dan sampai batas mana pertanggungjawaban itu dibebankan kepada pelaku usaha.

---

Perusahaan dapat mempertanggungjawabkan kinerja secara transparan dan wajar;

4. Kesetaraan dan Kewajaran (*fairness*)

Pada pelaksanaan kegiatannya, perusahaan harus senantiasa memperhatikan kepentingan pemegang saham dan pemegang kepentingan lainnya berdasarkan asas kesetaraan dan kewajaran;

5. Independensi (*independency*)

Untuk melancarkan pelaksanaan asas GCG, perusahaan harus dikelola secara independent sehingga masing-masing organ perusahaan tidak saling mendominasi dan tidak dapat diintervensi oleh pihak lain.  
<http://jafis.wordpress.com/2007/10/22/good-corporate-governancemau-tau/>

<sup>31</sup> Noorrita Dahlia, [http://groups.google.co.id/group/milis-mediacare/browse\\_thread/thread/27bbf78f75f61cc0](http://groups.google.co.id/group/milis-mediacare/browse_thread/thread/27bbf78f75f61cc0).

Tanggung jawab atas suatu barang dan/atau jasa yang diproduksi oleh pelaku usaha disebut dengan *product liability*.<sup>32</sup>

Setiap orang yang mengalami kerugian, berhak mengajukan tuntutan kompensasi / ganti rugi kepada pihak yang melakukan perbuatan hukum yang merugikan konsumen. Menurut Pasal 19 ayat (2) UUPK, kompensasi tersebut dapat berupa :

1. pengembalian sejumlah uang;
2. penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara;
3. perawatan kesehatan;
4. pemberian santunan sesuai ketentuan perundang-undangan.

*Product liability* sering diistilahkan dengan tanggung gugat produk, tanggung jawab produk atau tanggung jawab produsen. NE Algra & HR HWR Gokkel memberikan definisi *product liability* sebagai tanggung jawab pemilik pabrik untuk barang-barang yang dihasilkannya, misalnya yang berhubungan dengan kesehatan pembeli, konsumen atau keamanan produk.<sup>33</sup> Lain halnya dengan Agens M Toar, yang mengartikan sebagai tanggung jawab produsen untuk produk yang dibawanya kedalam peredaran, yang menimbulkan kerugian karena cacat yang melekat pada produk tersebut. Agnes menafsirkan produk sebagai barang baik bergerak maupun tidak bergerak.<sup>34</sup>

Menurut *The 1973 Hague Convention on the Law Applicable to Product Liability*, yang juga disebut dengan *The Hague Convention, product liability* diberlakukan kepada pihak-pihak sebagai yang bertanggung jawab, yakni :<sup>35</sup>

1. pengusaha dari barang atau produk akhir atau bagian komponen;
2. pengusaha dari barang-barang alam (*natural product*);
3. *supplier* dari suatu produk;
4. pihak-pihak lain, termasuk pengusaha bengkel dan pergudangan di dalam jaringan penyediaan atau persiapan atau distribusi suatu barang.

---

<sup>32</sup> NTH Siahaan,, op. cit, hal. 144

<sup>33</sup> Ibid, hal. 146

<sup>34</sup> Ibid, hal. 147

<sup>35</sup> Ibid, hal. 148

UUPK juga memberikan beberapa hal yang membebaskan pelaku usaha atas kerugian yang diderita konsumen dari suatu kecacatan barang, yaitu diatur dalam Pasal 27 :

1. Suatu barang seharusnya / dimaksudkan tidak untuk diedarkan;
2. Barang mengalami cacat dikemudian hari;
3. Cacat timbul sebagai akibat ditaatinya ketentuan mengenai kualifikasi barang;
4. Kelalaian yang berasal dari konsumen;
5. Setelah terjadinya masa kadaluarsa penuntutan, empat tahun sejak barang dibeli atau diperjanjikan.

Mengacu kepada teori sistem hukum yang dikembangkan *Friedman*, terdapat 3 substansi hukum tanggung jawab produk, yang menjadi dasar tuntutan ganti kerugian konsumen, yaitu :<sup>36</sup>

1. Tuntutan karena kelalaian (*negligence*);

Tanggung jawab berdasarkan kelalaian (*negligence*) adalah sistem tanggung jawab yang bersifat subyektif, yaitu suatu tanggung jawab yang ditentukan oleh perilaku produsen.

Dalam sejarah pembentukan dan perkembangan hukum tanggung jawab produk, terdapat 4 karakteristik gugatan konsumen dengan tingkat responsibilitas yang berbeda terhadap kepentingan konsumen :<sup>37</sup>

- a. Tanggung jawab atas kelalaian/kesalahan dengan persyaratan hubungan kontrak dan faktor yang mempengaruhi pembentukannya;
- b. Kelalaian dengan beberapa pengecualian terhadap persyaratan hubungan kontrak : awal lahirnya hukum yang responsif bagi konsumen;
- c. Kelalaian tanpa persyaratan hubungan kontrak;

---

<sup>36</sup> Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen : Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak* (Jakarta : Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal.45

<sup>37</sup> Ibid, hal. 47

- d. Prinsip praduga lalai dan prinsip praduga bertanggung jawab dengan pembuktian terbalik.
2. Tuntutan karena wanprestasi /ingkar janji (*breach of warranty*); Pelanggaran jaminan yang dikaitkan dengan adanya suatu jaminan tertentu dari pelaku usaha tentang produk yang dipasarkan tidak cacat atau rusak.

Cacat atau rusak dapat diartikan dalam 3 (tiga) hal, yakni bisa terjadi karena konstruksi barang (*construction defect*), desain (*design defect*), dan karena pelabelan (*labeling defect*);

3. Tuntutan berdasarkan teori tanggung jawab mutlak (*strict product liability*)

Mengenai prinsip-prinsip pertanggungjawaban dapat dikemukakan sebagai berikut :<sup>38</sup>

1. Prinsip Tanggung Jawab Karena Kesalahan (*liability based on fault*)  
Prinsip ini sudah cukup lama berlaku, baik secara hukum pidana maupun hukum perdata. Pada sistem hukum perdata kita, ada prinsip perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) sebagaimana terdapat dalam Pasal 1365 KUHPdt. Tanggung jawab seperti ini kemudian diperluas dengan *vicarious liability*, yakni tanggung jawab majikan, pimpinan perusahaan terhadap anaknya, sebagaimana diatur dalam Pasal 1567 KUHPdt.
2. Prinsip Praduga Bertanggung Jawab (*presumption of liability principle*)  
Seseorang atau tergugat dianggap bertanggung jawab sampai ia dapat membuktikan dirinya tidak bersalah sehingga beban pembuktian ada padanya. Asas ini lazim pula disebut sebagai pembuktian terbalik (*omkering van bewijslast*).  
UUPK menganut teori ini sebagaimana ternyata dalam Pasal 19 ayat 5. Ketentuan ini menyatakan bahwa pelaku usaha dibebaskan

---

<sup>38</sup> NTH Siahaan,, op. cit, hal. 155-158

tanggung jawab kerusakan jika dapat dibuktikan kesalahan itu merupakan kesalahan konsumen.

Dan prinsip ini mengundang perdebatan, terutama jika dikaitkan dengan prinsip praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*).

3. Prinsip Praduga Tidak Selalu Bertanggung Jawab (*presumption of nonliability principle*)

Prinsip ini menggariskan bahwa tergugat tidak selamanya bertanggung jawab. Prinsip ini merupakan kebalikan dari prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab dan sudah mulai ditinggalkan.

Apabila melihat prinsip-prinsip yang dirumuskan dalam Pasal 24 ayat 2 UUPK, pelaku usaha yang menjual lagi produknya kepada pelaku usaha lainnya, dibebaskan dari tanggung jawab jika pelaku usaha lainnya tersebut melakukan perubahan atas produk tersebut. Pengertian ayat tersebut tidak dijelaskan di dalam UUPK, namun secara umum dapat diartikan sebagai tindakan melakukan sesuatu sehingga menimbulkan perbedaan dalam substansi, format dan kemasan suatu produk yang dibuat pelaku usaha semula.

4. Prinsip Tanggung Jawab Mutlak (*strict liability*)

Prinsip ini merupakan kebalikan dari prinsip tanggung jawab karena kesalahan, yaitu tergugat harus bertanggung jawab atas kerugian yang diderita konsumen tanpa harus membuktikan ada tidaknya kesalahan pada dirinya.

Rasionalisasi prinsip ini adalah supaya pelaku usaha benar-benar bertanggung jawab terhadap kepentingan konsumen dan konsumen dapat menunjuk prinsip *product liability*. *Product liability* ini dapat digunakan dengan 3 (tiga) hal dasar, yaitu:

- a. Melakukan pelanggaran terhadap jaminan (*breach of warranty*), yaitu apa yang dijamin dalam keterangan atau suatu kemasan tidak sesuai dengan substansi yang dikemas;
- b. Terdapatnya unsur *negligence*, yaitu berupa kelalaian dalam memenuhi standar proses atas suatu produk;

- c. Diterapkannya asas *strict liability*, yaitu bertanggung jawab tanpa mendasarkannya pada suatu kesalahan.
5. Prinsip Bertanggung Jawab Terbatas (*limitation of liability*)
- Prinsip ini menguntungkan para pelaku usaha karena mencantumkan klausul eksonerasi dalam perjanjian standar yang dibuatnya.

Seorang konsumen yang dirugikan, yang hendak melakukan klaim atas suatu *product liability*, dapat berdasarkan salah satu dari 2 (dua) dasar tuntutan, yaitu :<sup>39</sup>

1. Adanya *breach of warranty*, yaitu pelanggaran jaminan yang dikaitkan dengan adanya suatu jaminan tertentu dari pelaku usaha tentang produk yang dipasarkan tidak cacat atau rusak.  
Cacat atau rusak dapat diartikan dalam 3 (tiga) hal, yakni bisa terjadi karena konstruksi barang (*construction defect*), desain (*design defect*), dan karena pelabelan (*labeling defect*);
2. Terdapatnya *negligence*, yaitu pelaku usaha gagal menunjukkan adanya kehati-hatian yang cukup (*reasonable care*) dalam melakukan proses produksinya mulai dari perencanaan pembuatan sampai dengan pendistribusian atau pemasaran.

Jika *product liability* dikaji lebih lanjut dalam kaitannya dengan sistem ganti rugi, maka Pasal 19 UUPK mengandung beberapa prinsip yang harus dituruti oleh pelaku usaha, yaitu berupa :<sup>40</sup>

1. Prinsip tanggung jawab atas kerugian konsumen, yaitu pelaku usaha bertanggung jawab atas sejumlah kerugian dari konsumen (ayat 1);
2. Prinsip pembayaran segera, yaitu pelaku usaha memberikan ganti rugi dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi (ayat 3);
3. Prinsip tidak menghapus tuntutan pidana, yaitu sistem ganti rugi tidak bisa dikaitkan dengan penghapusan tuntutan pidana (ayat 4).

---

<sup>39</sup> Ibid, hal. 161

<sup>40</sup> Ibid, hal. 163

4. Prinsip pengecualian tanggung jawab, yaitu pelaku usaha dibebaskan tanggung jawabnya memberikan kompensasi jika dibuktikan kesalahan ada di pihak konsumen (ayat 5);

*Strict liability* merupakan jalan keluar yang dianggap baik untuk memberikan akses pada konsumen dalam usaha mendapatkan hak dan perlindungan di pengadilan terhadap pelaku usaha. Konsumen dapat menuntut kerugian dari pelaku usaha dengan menerapkan sistem *strict liability*, yaitu tanpa harus mengajukan atau membawa bukti kesalahan.

Ada beberapa alasan diterapkannya *strict liability* dalam masalah *product liability*.<sup>41</sup>

1. Bahwa seharusnya yang menanggung beban kerugian diantara konsumen sebagai korban dan pelaku usaha adalah pihak yang memproduksi barang dan/atau jasa yang cacat atau berbahaya itu;
2. Dengan mengedarkan atau menempatkan barang-barang di pasar, hal itu berarti pelaku usaha telah menjamin bahwa barang-barang aman dan pantas untuk dikonsumsi atau digunakan. Jika terbukti tidak demikian, maka pelaku usaha bersangkutan harus bertanggung jawab;
3. Pelaku usaha dapat dituntut secara beruntun meskipun tidak menerapkan prinsip *strict liability*. Penuntutan beruntun dapat dilakukan oleh konsumen kepada pengecer, pengecer kepada grosir, grosir kepada distributor, distributor kepada agen dan agen kepada pelaku usaha. *Strict liability* diterapkan disini dengan maksud untuk menghilangkan proses yang panjang ini.

Prinsip *strict liability* tidak dengan sendirinya mutlak menjadi tanggung jawab pelaku usaha. Terdapat beberapa hal yang disebutkan oleh Jean-Michel Fobe dalam tulisannya “*Aviation Products liability and Insurance*”, pelaku usaha dapat dibebaskan dari tanggung jawab dalam hal:<sup>42</sup>

1. Pelaku usaha belum atau tidak mengedarkan produk;

---

<sup>41</sup> Ibid, hal 169

<sup>42</sup> Ibid, hal. 173

2. Kerusakan yang menimbulkan kerugian konsumen tidak pada saat produk diedarkan oleh pelaku usaha atau cacat tersebut baru timbul kemudian;
3. Produk tersebut dibuat bukan untuk dijual atau diedarkan untuk tujuan ekonomis maupun dalam rangka bisnis;
4. Adanya cacat produk tersebut sebagai akibat memenuhi kewajiban yang ditentukan dalam peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah;
5. Secara ilmiah dan teknis (*state of scientific and technical knowledge, state of art defense*) pada saat produk tersebut diedarkan tidak mungkin terjadi cacat;
6. Dalam hal pelaku usaha suatu komponen, cacat tersebut disebabkan oleh desain produk itu sendiri, dimana komponen telah dicocokkan atau disebabkan oleh kesalahan pada petunjuk yang diberikan oleh pelaku usaha dari produk tersebut;
7. Bila pihak yang menderita kerugian atau pihak ketiga turut menyebabkan terjadinya kerugian tersebut (*contributory negligence*);
8. Kerugian terjadi sebagai akibat bencana alam atau keadaan memaksa (*acts of God atau force majeure*).

### **C. Penyelesaian Sengketa Menurut UUPK**

Menurut UUPK, penyelesaian sengketa mengenai permasalahan konsumen dapat diselesaikan melalui pengadilan maupun di luar pengadilan. Penyelesaian sengketa dengan cara di luar pengadilan, dapat dilakukan melalui Alternatif Resolusi Masalah (ARM) di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), Lembaga Perlindungan Kosumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), Direktorat Perlindungan Konsumen atau lokasi-lokasi lain yang baik bagi kedua belah pihak yang telah disetujui.

Proses penyelesaian sengketa melalui LPKSM menurut UUPK dapat dipilih dengan cara mediasi, konsolidasi dan arbitrase.<sup>43</sup> Dalam prosesnya para pihak yang bersengketa memilih cara penyelesaian tersebut. Hasil proses penyelesaiannya dituangkan dalam bentuk kesepakatan tertulis (*agreement*), yang wajib ditaati oleh para pihak dan peran LPKSM hanya sebagai mediator, konsolidator dan arbiter. Penentuan butir-butir kesepakatan tetap mengacu kepada klausul-klausul yang terdapat di dalam UUPK dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan lainnya.

Kedua belah pihak juga dapat menyelesaikan sengketa melalui BPSK. Menurut Pasal 1 butir 8 Keputusan Menteri Departemen Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001, BPSK adalah badan yang dibentuk khusus untuk menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen dengan pelaku usaha dan dalam hal konsumen yang menuntut ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau yang menderita kerugian akibat mengkonsumsi barang dan/atau memanfaatkan jasa. Anggotanya terdiri dari perwakilan aparatur pemerintah, konsumen dan pelaku usaha.

Dalam menangani dan mengatur sengketa konsumen, BPSK memiliki kewenangan untuk melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan dan keterangan dari para pihak yang bersengketa. Tagihan, hasil tes laboratorium dan bukti-bukti lain oleh konsumen dan pelaku usaha yang akan mengikat penyelesaian akhir.

Tugas-tugas utama BPSK :<sup>44</sup>

1. Menangani permasalahan konsumen melalui mediasi, konsolidasi atau arbitrase;
2. Konsultasi konsumen dalam hal perlindungan konsumen;

---

<sup>43</sup> Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (UU Arbitrase), menyatakan :

Arbitrase adalah cara penyelesaian suatu sengketa perdata di luar peradilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa.

Sedangkan berdasarkan Pasal 1 butir 8 UU Arbitrase, Lembaga Arbitrase adalah badan yang dipilih oleh para pihak yang bersengketa untuk memberikan putusan mengenai sengketa tertentu; lembaga tersebut juga dapat memberikan pendapat yang mengikat mengenai suatu hubungan hukum tertentu dalam hal belum timbul sengketa.

<sup>44</sup> <http://pkditjenpdn.depdag.go.id/index.php?page=sengketa>

3. Mengontrol penambahan dari bagian-bagian standarisasi;
4. Memberikan sanksi administrasi terhadap pelaku usaha yang menyalahi aturan.

Proses beracara di dalam pengadilan dalam UUPK mengenal antara lain :

1. *small claim*;

*small claim* adalah jenis gugatan yang dapat diajukan oleh konsumen, sekalipun dilihat secara ekonomis, nilai gugatannya sangat kecil. Ada 3 alasan fundamental mengapa *small claim* diizinkan dalam perkara konsumen, yaitu:

- a. kepentingan dari pihak penggugat (konsumen) tidak dapat diukur semata-mata dari nilai kerugiannya;
- b. keyakinan bahwa pintu keadilan seharusnya terbuka bagi siapa saja, termasuk para konsumen kecil dan miskin; dan
- c. untuk menjaga integritas badan-badan peradilan.

Di luar negeri ada lembaga resmi pemerintah yang khusus dibentuk untuk membantu konsumen yang merasa dirugikan oleh suatu produsen tertentu yang beritikad tidak baik. Seperti misalnya di Australia, badan yang memberikan bantuan kepada konsumen diberi nama *Australian Competition and Consumer Commission* (ACCC).

Pada UUPK juga dibentuk suatu unit yang disebut Badan Perlindungan Konsumen Nasional, yang **tidak memiliki** kewenangan untuk menggugat mewakili konsumen. Perwakilan untuk menampung gugatan-gugatan bernilai kecil ini justru diserahkan kepada kelompok konsumen atau lembaga swadaya masyarakat yang disebut Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM).

2. *class action*;

AKR Kiralfy dalam penjelasannya mengenai *class action* di dalam buku *The english Legal System* membuat pengertian konsep hukum itu sebagai berikut:<sup>45</sup>

“A *Class Action* provides a mean by which, where a large group of persons are interested in a matter, one or more may sue or be sued as presentatives of the class without needing to join every member of the class.”

Mas Achmad Santosa, pakar hukum lingkungan, dalam bukunya: “*Konsep dan Penerapan gugatan Perwakilan (Class Action)*” berpendapat:<sup>46</sup>

“ **Class action** adalah gugatan pedata yang diajukan oleh sejumlah orang sebagai perwakilan kelas mewakili kepentingan mereka, sekaligus mewakili kepentingan ratusan atau ribuan orang lainnya yang juga sebagai korban.”

Pada umumnya *class action* wajib memenuhi empat syarat sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 23 *US Federal of Civil Procedure*. Keempat syarat itu antara lain:<sup>47</sup>

- a. *Numerosity*, yakni jumlah yang hendak menjadi penggugat sedemikian banyaknya. Faktor jumlah ini penting, karena dengan jumlah penggugat yang banyak justru tidak praktis dan efisien jika diajukan secara sendiri-sendiri.
- b. *Commonality*, yakni adanya kesamaan fakta (*question of fact*) maupun kesamaan hukum (*question of law*) antara pihak yang mewakili dan pihak yang diwakili.
- c. *Typically*, yakni tuntutan (bagi *plaintiff Class Action*) maupun pembelaan (bagi *defendant Class Action*) dari seluruh anggota yang diwakili haruslah sejenis.

---

<sup>45</sup> NHT Siahaan, op. cit, hal. 236

<sup>46</sup> Ibid, hal. 237

<sup>47</sup> Ibid, hal. 239

d. *Adequacy of Representation*, yakni persyaratan yang mewajibkan perwakilan kelas untuk menjamin secara jujur dan adil serta mampu melindungi kepentingan yang diwakili.

Sebagai wakil dari para anggota kelas, maka harus memenuhi syarat-syarat yang ada, antara lain:

- a. Aktif menjalankan tugasnya
- b. Jujur dan terpercaya
- c. Bertanggungjawab
- d. Bersungguh-sungguh menjamin kepentingan anggota kelas

Ciri-ciri tersebut harus dapat ditunjukkan di depan hakim.

Tugas wakil kelas cukup berat karena sebagaimana mengemban tugas mengkoordinasikan berbagai pihak. Meskipun urusan perkara bisa dikuasakan kepada pengacara namun kehadiran wakil kelas menentukan segala hal yang berkenaan dengan gugatan *class action*. Supaya tugas dan tanggung jawab lebih terkoordinasi maka para wakil kelas hendaknya menunjuk atau memilih seorang diantara mereka untuk menjadi koodinator wakil kelas.

Tugas wakil kelas begitu penting dalam merealisasikan mekanisme beracara secara *class action*, oleh karena itu maka di bawah ini dikemukakan tugas-tugas dari wakil kelas.<sup>48</sup>

- a. Melakukan inventarisasi anggota kelas;
- b. Mengkoordinasi dan mengadakan pertemuan rutin dengan anggota kelas untuk membahas masalah-masalah yang timbul dalam anggota kelas;
- c. Mengumpulkan fakta-fakta di lapangan untuk dapat dijadikan sebagai pembahasan dalam perkembangan gugatan;
- d. Melibatkan diri dalam perancangan strategi advokasi penanganan kasus dengan kuasa hukum/pengacara/ penasehat hukum;
- e. Selalu menginformasikan perkembangan perkara kepada anggota kelas;

---

<sup>48</sup> Ibid, hal. 241

- f. Menjadi perantara antara pengacara dengan anggota kelas;
- g. Mengkoordinasi kegiatan-kegiatan yang dapat menambah wawasan dan/atau pengetahuan anggota kelas, seperti pendidikan/penyuluhan hukum, penyadaran hak-hak konsumen;
- h. Sedapat mungkin melibatkan pengacara atau LSM terkait;
- i. Mengorganisir anggota kelas untuk “memberi semangat” di dalam persidangan perkara;
- j. Melakukan koordinasi rutin dengan wakil-wakil kelas lainnya;
- k. Mengadakan sarana komunikasi dan/atau informasi internal untuk anggota kelas.

Ketentuan tentang class action, tidak banyak diatur dalam UUPK. Undang-undang ini hanya menggariskan tentang class action sebagai alternatif. UUPK tidak mengatur lebih lanjut dalam hal apa dan syarat yang diperlukan untuk mengajukan mekanisme class action. Rasionalisasi diterapkan sistem class action dalam UUPK ini tidak disebutkan dalam penjelasannya. Namun barangkali karena sektor perdagangan dan industri termasuk sektor yang menyangkut kepentingan masyarakat banyak (public effect) sebagaimana juga telah disinggung di atas, pembuat undang-undang memandang penting mengadopsi sistem ini dengan maksud agar lebih memungkinkan konsumen mendapatkan akses luas dan kemudahan menuntut hak-haknya ke lembaga penegakan hukum.

Manfaat class action khususnya di bidang perlindungan konsumen sangat berganda. Manfaatnya bukan hanya dari segi kepentingan pihak penggugat atau bagi pihak tergugat dan juga bagi kepentingan publik. Manfaat demikian berupa:

- a. Penghematan biaya
- b. Akses yang terbuka bagi pencari keadilan dengan biaya hemat melalui prosedur gugatan class action, membuat masyarakat tidak enggan lagi meminta perlindungan ke pengadilan. Secara psikologis perkembangan itu akan menimbulkan different

effect bagi para pelaku usaha yang berpotensi merugikan konsumen.

- c. Menghindari kemungkinan terjadinya putusan yang berbeda satu dengan yang lain. Putusan yang ditangani hakim-hakim yang berbeda-beda, apalagi dengan ruang waktu yang berbeda-beda pula memunculkan kemungkinan adanya putusan-putusan yang inkonsisten.

Masalahnya adalah, sistem hukum acara untuk class action atau gugatan perwakilan itu belum dikenal bahkan berlainan dengan sistem hukum acara yang berlaku di Indonesia.

Contoh artikel kasus *Class Action* :

### **Gugatan Class Action Untuk Astro<sup>49</sup>**

”Penghentian siaran Astro dinilai melanggar hak konsumen. Lima orang konsumen Astro mengajukan gugatan class action. Mereka menuntut Direct Vision untuk menyiarkan kembali siaran Astro.

Ahmad Sidiq kecewa. Ia tidak bisa lagi menonton tayangan liga Inggris lantaran Astro, teve berbayar langganannya, menghentikan siarannya. Ahmad memang sengaja berlangganan Astro untuk menonton siaran favoritnya itu. Baru satu tahun ia menikmati siaran liga Inggris, Astro menyetop tayangan itu. Padahal Astro berjanji menayangkan siaran liga Inggris selama tiga tahun.

Bukan sekali ini saja, Astro pernah menghentikan siaran lantaran kisruh kepemilikan saham. Selama tiga hari, 11-14 April 2008, Ahmad tidak bisa mengakses siaran Astro. Ujungnya, pada 20 Oktober 2008, Ahmad bahkan tidak bisa sama sekali menonton siaran Astro.

Kecewa dengan penyetopan siaran Astro, Ahmad bersama empat orang pelanggan Astro lainnya mengajukan gugatan perwakilan kelompok (*class action*). Melalui kuasa hukumnya dari kantor

---

<sup>49</sup> <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol20408/gugatan-class-action-untuk-astro>

hukum James Purba & Partners, Ahmad Cs mendaftarkan ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, hari Rabu (29/10).

Kelima penggugat mengklaim sebagai wakil kelompok konsumen Astro di wilayah DKI Jakarta, Bogor dan Depok. Gugatan itu dilayangkan kepada tujuh tergugat. Mereka adalah PT Direct Vision, Presiden Direktur Direct Vision Nelia Concap Molato, Direktur Direct Vision Sean Dent dan Paul Montolalu, Astro All Asia Network Plc Ltd, All Asia Multimedia Networks serta Measat Broadcast Network System Sendirian Berhad.

Direct Vision adalah perusahaan yang memegang hak siar Astro milik Astro All Asia Network Plc Ltd. Namun, Direct Vision tidak terafiliasi dengan perusahaan asal Malaysia itu. Begitupula dengan All Asia Multimedia Networks. Direct Vision merupakan anak perusahaan PT Ayunda Prima Mitra, anak perusahaan Grup Lippo. Anehnya, para penggugat tidak menyertakan Ayunda Prima dan Grup Lippo sebagai tergugat. Salah satu kuasa hukum penggugat, Effendy H. Purba, beralasan konsumen tidak peduli dengan konflik Grup Lippo dengan Astro. Menurutnya, yang harus diutamakan adalah hak para konsumen.

#### *Kesamaan fakta dan hukum*

Model *class action* dipilih karena para penggugat memiliki kesamaan fakta (*common issue*) dan kepentingan hukum yang sama (*suitability of representation*). Yakni, sama-sama konsumen Astro dan menderita kerugian akibat tayangan Astro dihentikan.

Penghentian siaran itu dinilai sebagai tindakan yang tidak patut. Tidak sesuai dengan janji Astro kepada konsumen saat menawarkan jasa siarannya. Janji tergugat menyesatkan, kata James Purba dalam siaran persnya. Alasannya, setelah konsumen tergiur dengan tayangan Astro dan berlangganan, Astro malah menghilang dari layar televisi.

Salah satu kuasa hukum penggugat, Effendy H. Purba menyatakan para tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum sesuai

Pasal 1365 KUHPerdara. Intinya, pasal itu membolehkan pihak yang dirugikan untuk mengajukan gugatan ganti rugi karena si tergugat melanggar hukum.

Effendy menegaskan, Astro telah melanggar hak konsumen sebagaimana diatur dalam UU No. 8/1999 tentang Perlindungan Konsumen. Ia menambahkan, gugatan ini juga menjadi peringatan bagi teve berbayar lain agar tidak melanggar hak konsumen.

Menurutnya, konsumen harus mendapat informasi yang jelas tentang produk dan jasa. Konsumen juga harus mendapat kepastian hukum dalam menggunakan barang dan jasa. Sementara dari jawaban *email* Astro atas keluhan penggugat, tidak pernah ada jawaban yang pasti soal penyebab dihentikan siaran. Apalagi soal kepastian kapan Astro akan kembali siaran. Konsumen merasa ditinggalkan ujarnya.

Hak konsumen jadi menggantung, apakah diurus atau tidak. Akibatnya, konsumen jadi kehilangan kenikmatan atas siaran Astro yang seharusnya mulus dari gangguan, penundaan dan penghentian.

Dalam keterangan persnya pada hari Senin (20/10), *Senior Vice President and Corporate Affairs* Direct Vision Halim Mahfudz berjanji akan menyelesaikan hak pelanggan Astro melalui proses pengembalian uang sisa langganan (*refund*) selama 30 hari kerja. Namun tidak jelas kapan uang itu akan dikembalikan. Yang jelas pengembalian itu hanya untuk pelanggan yang telah membayar di muka. Apalagi pengembalian itu juga tergantung pada persetujuan Ayunda Prima.

#### *Tetap siaran*

Dalam gugatannya, penggugat menuntut agar tegugat tetap menyiarkan siaran Astro, termasuk siaran liga Inggris dan siaran lain yang menjadi paket layanan. Penggugat juga menuntut ganti rugi materiil sebesar Rp200 juta per pelanggan sebagai ganti rugi biaya instalasi.

Selain itu, ganti rugi Rp500 ribu per pelanggan sebagai kompensasi ganti rugi penalti pemutusan hubungan televisi berbayar sebelum berlangganan Astro. *Plus*, pengembalian uang di muka sesuai dengan jumlah yang telah dibayarkan. Sementara kerugian immateriil diperhitungkan sebesar Rp1 juta setiap pelanggan.

Saat dikonfirmasi soal gugatan *class action*, Halim menyatakan belum bisa berkomentar lantaran belum mengetahui isi gugatan. Soal tuntutan untuk tetap tayang, Halim menyatakan tergantung dari pemegang saham yakni Ayunda Prima. Mereka (Ayunda, *red*) yang membuat perjanjian dengan Astro, bukan kita (Direct Vision, *red*), kata Halim.

Hal senada juga diungkapkan oleh Nelia Concap Molato. Komentar saya sama dengan Pa Iim (panggilan Halim, *red*), katanya saat dihubungi melalui telepon genggamnya.

Kuasa hukum Astro Malaysia, Alexander Lay menyatakan gugatan itu salah alamat. Sebab Astro Malaysia tidak pernah mempunyai hubungan hukum dengan konsumen. Astro Malaysia hanya berperan sebagai pemasok konten siaran ke Direct Vision.

Soal tuntutan penggugat, Alex menyatakan penggugat tidak bisa memaksa Astro untuk tetap siaran. Alasannya Astro Malaysia telah merugi US\$200 juta lebih. Ini kan bukan *charity corporate*, ujarnya.

### 3. *legal standing*

Selain gugatan kelompok (*class action*), UUPK juga menerima kemungkinan proses beracara yang dilakukan oleh lembaga tertentu yang memiliki *legal standing*. Hal yang dimiliki lembaga demikian dikenal dengan hak gugat LSM (*NGO's standing*). Rumusan *legal standing* dalam UUPK ditemukan dalam Pasal 46 ayat 1 huruf c yang mengatakan:

“Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, yang

dalam anggaran menyebutkan dengan tegas, tujuan didirikannya organisasi tersebut untuk kepentingan perlindungan konsumen dan melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.”

*Class action* terkadang dicampuradukkan dengan pemahaman tentang legal standing atau ius standi, yang dalam istilah hukum Indonesia disebut hak gugat organisasi lingkungan. Terdapat perbedaan antara *legal standing* dengan *class action*.

Perbedaan pertama adalah dalam legal standing, pihak atau organisasi yang mengajukan tidak termasuk sebagai korban yang sesungguhnya (*concrete injured*), sementara semua penggugat (*class representative* maupun *class member*) dalam *class action* adalah korban. Kedua, penggugat dalam *legal standing* adalah pihak yang bertindak sebagai wali (*guardian*) dan karenanya mempunyai hak gugat mewakili alam atau lingkungan yang harus dilindungi, sesuai teori Prof. Christopher Stone.<sup>50</sup> Dalam *class action*, pihak yang menjadi wakil (*class representative*) haruslah merupakan korban dan bukan sebagai wali ataupun bukan sebagai seorang pengacara yang mewakili kliennya.

#### 4. Hukum Perdata

Pada hukum perdata, apabila karena iklan tersebut konsumen yang memakai / mengkonsumsi produk dan akhirnya menderita kerugian, misalnya jatuh sakit ataupun keracunan, pelaku usaha dapat dituntut penggantian kerugian karena perbuatan melawan hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHPdt yang menyatakan :

“Tiap-tiap perbuatan melawan hukum, yang membawa kerugian bagi orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.”

---

<sup>50</sup> Ibid, hal. 236

## 5. Hukum Pidana

Di dalam praktek hukum acara pidana sebagaimana lazimnya dikenal adanya saksi korban, baik pada proses penyidikan, penuntutan dan peradilan. Dalam konteks pelanggaran norma UUPK, posisi tersangka / terdakwa ada pada pelaku usaha, baik perorangan maupun korporasi.<sup>51</sup> Di bidang perlindungan konsumen, cukup sulit menentukan siapa sebenarnya yang menjadi korban pelanggaran norma-norma UUPK, terutama untuk menentukan akibat-akibat kebijakan hukum yang ditempuh pada setiap tingkat proses pemeriksaan. Benjamin Mendelson membuat kategori korban ditinjau dari derajat kesalahan yang dibuat, yaitu<sup>52</sup>:

- a. korban yang sama sekali tidak bersalah;
- b. korban yang menjadi korban karena kelalaiannya;
- c. korban yang sama salahnya dengan pelaku;
- d. korban yang lebih bersalah daripada pelaku;
- e. korban yang satu-satunya bersalah dalam hal pelaku dibebaskan.

Instrumen hukum acara pidana dalam UUPK mengedepankan suatu sistem beban pembuktian terbalik, sebagaimana ternyata dalam Pasal 22 UUPK berbunyi sebagai berikut:

“Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam kasus pidana sebagaimana dimaksud Pasal 19 ayat 4, Pasal 20 dan Pasal 21 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha tanpa menutup kemungkinan bagi jaksa untuk melakukan pembuktian.”

Namun sistem pembuktian terbalik pada Pasal 22 UUPK tersebut terbatas hanya pada kasus pidana saja.

---

<sup>51</sup> Yusuf Shofie, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), Teori dan Praktek Penegakkan Hukum*, (Bandung : PT Citra Aditya Bakti), 2003, hal. 118

<sup>52</sup> Ibid, hal. 117

Iklan yang merugikan konsumen dikarenakan perbuatan pelaku usaha yang melanggar peraturan yang ada, maka pelaku usaha dapat dikenakan sanksi hukum. Iklan yang berisikan informasi yang tidak benar dan dikualifikasikan sebagai perbuatan menyebarkan keterangan / berita bohong, dan apabila menimbulkan kerugian dapat dipidana menurut Pasal 390 KUHP yang menyatakan :

“Barang siapa dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, dengan menyiarkan kabar bohong yang menyebabkan harga barang-barang dagangan, dana-dana atau surat-surat berharga menjadi turun atau naik, diancam dengan pidana penjara paling lama dua tahun delapan bulan.”<sup>53</sup>

Praktisi periklanan harus menyadari adanya tanggung jawab dan menyadari bahwa siaran apapun melalui media periklanan, mampu membentuk opini konsumen. Oleh sebab itu, iklan yang disiarkan jangan sampai menempuh cara-cara yang tidak etis, dapat merendahkan harkat dan martabat manusia tetapi sebaliknya iklan dipakai sebagai sarana pendidikan bagi konsumen.

---

<sup>53</sup> Janus Sidabalok, *op. cit.*, hal 254